



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030

1. EINLEITUNG

Seit der Verabschiedung des ersten Pakets klima- und energiepolitischer Maßnahmen im Jahr 2008 durch die EU ist viel erreicht worden. Die EU ist auf einem guten Weg, die für die Senkung der Treibhausgasemissionen und für den Ausbau der erneuerbaren Energien bis 2020 festgelegten Ziele zu erreichen. Auch bei der Intensität der Energienutzung wurden durch effizientere Gebäude, Produkte, Industrieverfahren und Fahrzeuge erhebliche Verbesserungen erzielt. Diese Leistungen sind umso bedeutender, als die europäische Wirtschaft seit 1990 real um ca. 45 % gewachsen ist. Die 20-20-20-Ziele für die Treibhausgasemissionen, erneuerbaren Energien und Energieeinsparungen haben bei dieser Entwicklung eine entscheidende Rolle gespielt und zur Sicherung der Arbeitsplätze von mehr als 4,2 Millionen Menschen in verschiedenen Umweltbranchen beigetragen¹, die während der Krise ein anhaltendes Wachstum verzeichnen konnten.

Kasten 1: Zentrale Ergebnisse des aktuellen Rahmens für die Energie- und Klimapolitik

Die Union hat sich drei Ziele gesetzt, die bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen: Minderung der Treibhausgasemissionen (um 20 %), Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien (auf 20 %) und Verbesserungen der Energieeffizienz (um 20 %). Mit den aktuellen energie- und klimapolitischen Maßnahmen werden erhebliche Fortschritte bei der Erreichung dieser 20-20-20-Ziele erzielt.

- Die Treibhausgasemissionen gingen bis 2012 um 18 % gegenüber dem Stand von 1990 zurück. Aufgrund der aktuellen politischen Maßnahmen dürften sie im Vergleich zum Niveau von 1990 bis 2020 um 24 % und bis 2030 um 32 % sinken.
- Der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch stieg 2012 auf 13 %. Mit einem weiteren Ausbau wird gerechnet: auf 21 % bis zum Jahr 2020 und auf 24 % bis zum Jahr 2030.
- In der EU waren Ende 2012 ca. 44 % der weltweiten Kapazitäten für die regenerative Stromerzeugung (ohne Wasserkraft) installiert.
- Die Energieintensität der EU-Wirtschaft hat sich von 1995 bis 2011 um 24 % verringert, in der Industrie nahm sie um ca. 30 % ab.
- Die CO₂-Intensität der EU-Wirtschaft ging von 1995 bis 2010 um 28 % zurück.

Seit 2008 hat sich auch Vieles geändert. Am offenkundigsten sind die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die die Investitionsfähigkeit der Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen hat. Die Preise für fossile Brennstoffe sind weiterhin hoch, was sich auf die Handelsbilanz und die Energiekosten der Union negativ auswirkt. 2012 mussten für die Öl- und Gaseinfuhren in die EU mehr als 400 Mrd. EUR ausgegeben werden; dies entspricht ca. 3,1 % des BIP der Union. Der Schwerpunkt der weltweiten Energienachfrage

¹ Eurostat-Daten zum Sektor Umweltgüter und Umweltdienstleistungen.

hat sich deutlich zu den Schwellenländern hin verlagert, insbesondere nach China und Indien. Gleichzeitig wächst die Sorge der Privathaushalte und gewerblichen Verbraucher angesichts steigender Energiepreise und des Energiepreisgefälles zu vielen Handelspartnern der EU, vor allem den USA. Der Energiebinnenmarkt hat sich zwar weiterentwickelt, doch es sind neue Gefahren für eine Zersplitterung entstanden. Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) treibt die Investitionen in CO₂-arme Technologien nicht in ausreichendem Maße voran, was neue nationale politische Maßnahmen wahrscheinlicher werden lässt, die die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, die durch das EU-EHS geschaffen werden sollten, gefährden. Während die Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien inzwischen ausgereifter und deutlich billiger geworden sind, stellt der rasche Ausbau der erneuerbaren Energien das Energiesystem nunmehr vor neue Herausforderungen. Viele energiebetriebene Produkte sind jetzt effizienter, und den Verbrauchern kommen echte Energie- und Kosteneinsparungen zugute.

Gleichzeitig gab es weitere Belege² für die wahrscheinlichen Auswirkungen menschlichen Handelns auf das Klima und für die Notwendigkeit einer erheblichen und anhaltenden Senkung der Treibhausgasemissionen, um weitere Änderungen des Weltklimas in Grenzen zu halten.

Daher ist es jetzt an der Zeit, Überlegungen zu diesen Entwicklungen und zu dem politischen Rahmen, den wir bis 2030 benötigen, anzustellen. Wie aus den Reaktionen der Interessenträger auf das Grünbuch³ hervorging, müssen die Fortschritte bei der Verwirklichung einer CO₂-armen Wirtschaft weiter vorangetrieben werden. Diese soll wettbewerbsorientierte und erschwingliche Energie für alle Verbraucher sicherstellen, neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung eröffnen, die Energieversorgungssicherheit verbessern und die Importabhängigkeit der Union insgesamt verringern. Wir müssen uns rechtzeitig vor den bevorstehenden Verhandlungen über ein internationales Klimaabkommen dem ehrgeizigen Ziel verpflichten, weitere Treibhausgasemissionssenkungen entsprechend dem in den Fahrplänen bis 2050⁴ beschriebenen kosteneffizienten Emissionsreduktionspfad herbeizuführen. Wir müssen Anlegern, die in CO₂-arme Technologien investieren wollen, so früh wie möglich Rechtssicherheit geben, um Forschung, Entwicklung und Innovation sowie die Einführung und Industrialisierung der Lieferketten für neue Technologien zu fördern. Dabei müssen wir die vorherrschenden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten berücksichtigen und auf unseren Erfahrungen mit dem derzeitigen politischen Rahmen aufbauen.

Vor diesem Hintergrund sollte sich der Rahmen für die Politik bis 2030 auf die vollständige Erfüllung der 20-20-20-Ziele und auf folgende Punkte stützen:

- Ehrgeizige Verpflichtung zur Treibhausgasemissionsminderung entsprechend den Fahrplänen für die Zeit bis 2050. Dieses verbindliche Ziel sollte durch einen kosteneffizienten Ansatz erreicht werden, der den Herausforderungen Erschwinglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit Rechnung trägt und die aktuellen wirtschaftlichen und politischen Umstände berücksichtigt.

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis; Working Group I of the IPCC; Summary for Policy Makers, Oktober 2013.

³ COM(2013) 169: Grünbuch - Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030.

⁴ KOM(2011) 885 – Energiefahrplan 2050; KOM(2011) 112 – Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050.

- Vereinfachung des europäischen Politikrahmens bei gleichzeitiger Verbesserung der Komplementarität und Kohärenz der Ziele und Instrumente.
- Innerhalb dieses EU-Rahmens sollte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Gestaltung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft gewährt werden, der ihren spezifischen Gegebenheiten, ihrem bevorzugten Energiemix und ihrem Bedarf im Bereich der Energieversorgungssicherheit Rechnung trägt und es ihnen erlaubt, die Kosten auf ein Minimum zu beschränken.
- Stärkung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, damit sie gemeinsamen energie- und klimapolitischen Herausforderungen auf kosteneffizientere Weise begegnen können, bei gleichzeitiger Förderung der Marktintegration und Verhinderung von Marktverzerrungen.
- Nutzung der Dynamik, die dem Ausbau erneuerbarer Energien zugrunde liegt, durch eine auf einem kosteneffizienteren Ansatz beruhende Politik, die die europäische Dimension stärkt und bei der die weitere Integration des Energiebinnenmarkts sowie der unverfälschte Wettbewerb im Mittelpunkt stehen.
- Klares Verständnis der Faktoren, die die Energiekosten bestimmen, sodass die Politik fakten- und evidenzbasiert ist und deutlich wird, was durch nationale Politik und durch Unionspolitik beeinflusst werden kann und was nicht. Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Erschwinglichkeit von Energie für die Verbraucher bei der Festlegung der Ziele des Politikrahmens sowie der Instrumente für seine Umsetzung eine zentrale Rolle spielen.
- Verbesserung der Energieversorgungssicherheit bei gleichzeitiger Realisierung eines CO₂-armen und wettbewerbsorientierten Energiesystems durch gemeinsame Maßnahmen, integrierte Märkte, Diversifizierung der Importe, nachhaltige Entwicklung heimischer Energiequellen, Investitionen in die notwendige Infrastruktur, Endenergieeinsparungen sowie die Förderung von Forschung und Innovation.
- Verbesserung der Rechtssicherheit für Investoren dadurch, dass jetzt klar signalisiert wird, wie sich der Politikrahmen nach 2020 ändern wird, und indem sichergestellt wird, dass erhebliche Änderungen der aktuellen Ziele und Instrumente nicht vor 2020 wirksam werden.
- Faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die deren spezifischen Gegebenheiten und Kapazitäten Rechnung trägt.

In dieser Mitteilung wird ein Rahmen für die künftige EU-Energie- und Klimapolitik beschrieben. Mit ihr wird auch ein Prozess angestoßen, um zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, wie diese Politiken künftig gestaltet werden sollen.

2. ECKPUNKTE DES RAHMENS

Im Grünbuch der Kommission wurde dazu aufgefordert, zu der zweckmäßigsten Spanne und Struktur der klima- und energiepolitischen Ziele bis 2030 Stellung zu nehmen. Bei den Interessenträgern gab es einen breiten Konsens darüber, dass ein neues Ziel für die Treibhausgasemissionsminderung sinnvoll ist, während keine Einigkeit darüber herrschte, wie

ehrgeizig das Ziel ausfallen sollte⁵. In der Frage, ob neue Zielvorgaben für erneuerbare Energien und Energieeffizienz notwendig seien, um weitere Fortschritte mit Blick auf das Jahr 2030 zu erzielen, gingen die Ansichten ebenfalls auseinander.

In der begleitend zu diesem Rahmen veröffentlichten Folgenabschätzung wurden verschiedene THG-Emissionsziele (35 %, 40 % und 45 %) untersucht. Dabei wurden die Schlussfolgerungen des Energiefahrplans 2050⁶ bestätigt, nämlich dass die Kosten des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft nicht wesentlich höher sind als die, die bedingt durch die notwendige Erneuerung des alternden Energiesystems, die steigenden Preise für fossile Brennstoffe und die Erfüllung der aktuellen klima- und energiepolitischen Vorgaben ohnehin anfallen. Dennoch wird damit gerechnet, dass die Kosten für das Energiesystem im Zeitraum bis 2030 auf ca. 14 % des BIP steigen werden - im Jahr 2010 lagen die Kosten bei rund 12,8 % des BIP. Allerdings wird es bei den Ausgaben eine erhebliche Verlagerung von den Ausgaben für Brennstoffe hin zu Ausgaben für innovative Ausrüstungen mit hohem Mehrwert geben, die Investitionen in innovative Produkte und Dienstleistungen fördern, Arbeitsplätze und Wachstum schaffen und die Handelsbilanz der Union verbessern werden. Ein günstiger wirtschaftlicher Rahmen und eine gezielte Industriepolitik, die in der begleitenden Mitteilung „Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie“⁷ erläutert wird, sollten die Industrie und Unternehmen bei der Nutzung dieser Chancen unterstützen.

Aus den Erfahrungen mit dem aktuellen Rahmen bis 2020 geht hervor, dass europäische und nationale Zielvorgaben zwar ein entschlossenes Vorgehen der Mitgliedstaaten und Wachstum in neu entstehenden Branchen bewirken können, dass sie jedoch nicht immer für Marktintegration, Kosteneffizienz und unverfälschten Wettbewerb gesorgt haben. Die Folgenabschätzung zeigt, dass die Festlegung eines Hauptziels für die Treibhausgasemissionsminderung der kostengünstigste Weg zu einer CO₂-armen Wirtschaft ist, was bereits für sich zu einem höheren Anteil erneuerbarer Energien und zu höheren Energieeinsparungen in der Union führen dürfte.

Angesichts der gewonnen Erkenntnisse und der Erfahrungen mit der aktuellen Politik schlägt die Kommission als Kernstück der EU-Energie- und Klimapolitik bis 2030 eine neue Zielvorgabe für die Minderung der EU-internen THG-Emissionen von 40 % gegenüber dem Stand von 1990 vor, das von den EU-EHS-Sektoren⁸ und den nicht vom EU-EHS erfassten Sektoren gemeinsam erreicht werden muss. Die Zielvorgabe für die Nicht-EU-EHS-Sektoren würde auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden (siehe unten). Flankiert würde sie von einem kohärenten übergeordneten Ziel für erneuerbare Energien auf europäischer Ebene von mindestens 27 %, bei dem die Mitgliedstaaten über die Flexibilität verfügen würden, nationale Ziele festzulegen. Die Frage, welches der beste Weg ist, um möglichst hohe Energieeinsparungen bis 2030 zu erzielen, wird im Zuge einer Überprüfung der Energieeffizienzrichtlinie eingehender untersucht werden, die für einen späteren Termin im Jahr 2014 geplant ist.

Die größere Flexibilität der Mitgliedstaaten wird mit einem starken Rahmen für die europäische Governance kombiniert werden, um die EU-Ziele in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeinsparungen auf eine Weise zu erreichen, die mit dem Erreichen der nationalen und europäischen Ziele für die Minderung der Treibhausgasemissionen in Einklang steht und mit den allgemeineren Grundsätzen der europäischen Energiepolitik

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm.

⁶ KOM(2011) 885.

⁷ COM(2014) 14.

⁸ Die dem EU-EHS unterliegenden Sektoren umfassen 11 000 ortsfeste Anlagen in der Energiewirtschaft und Industrie, die Energiegroßverbraucher sind.

übereinstimmt, u. a. mit dem Funktionieren und der weiteren Integration des Energiebinnenmarktes und der Verwirklichung eines wettbewerbsorientierten, sicheren und nachhaltigen Energiesystems.

2.1 Treibhausgasemissionsziel

Die Kommission schlägt vor, für die EU-internen Treibhausgasemissionen ein Minderungsziel von 40 % bis 2030 gegenüber dem Niveau von 1990 festzulegen. Wichtig ist der Hinweis darauf, dass die politischen Konzepte und Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit ihren aktuellen Verpflichtungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen geplant und umgesetzt werden, nach 2020 weiter wirken werden. Sofern sie vollständig umgesetzt werden und im vollen Umfang wirksam sind, werden diese Maßnahmen voraussichtlich zu einer Emissionsminderung um 32 % gegenüber den Werten von 1990 führen. Dies wird anhaltende Anstrengungen erfordern, zeigt jedoch gleichzeitig, dass das für 2030 vorgeschlagene Ziel erreichbar ist. Eine fortlaufende Evaluierung wird dennoch notwendig sein, um die internationale Dimension berücksichtigen und sicherstellen zu können, dass die Union den kostengünstigsten Weg zu einer CO₂-armen Wirtschaft einschlägt.

Zu dem Erreichen des Ziels auf EU-Ebene müssen sowohl die EU-EHS-Sektoren als auch die Mitgliedstaaten kollektiv in den nicht dem EU-EHS unterliegenden Sektoren beitragen. Die vom EU-EHS erfassten Sektoren müssten bis 2030 eine THG-Minderung um 43 % und die nicht unter das EU-EHS fallenden Sektoren müssten eine Verringerung um 30 % (jeweils gegenüber dem Stand von 2005) erzielen. Um die erforderliche Emissionsminderung in den vom EU-EHS erfassten Sektoren herbeizuführen, muss der jährliche Faktor, um den die Obergrenze für die im EU-EHS maximal zulässigen Emissionen gesenkt wird, von derzeit 1,74 % auf 2,2 % für die Zeit nach 2020 angehoben werden.

Die kollektiven Anstrengungen der Nicht-EU-EHS-Sektoren müssen ebenfalls sachgerecht und rechtzeitig auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt werden. Derzeit erfolgt die Verteilung auf der Grundlage des relativen Wohlstands anhand des Pro-Kopf-BIP, was zu einer großen Spanne bei den Verpflichtungen führt, die von einer Emissionsminderung um 20 % bis zu einer zulässigen Erhöhung der Emissionen um 20 % reicht. Die Analyse, auf die sich die Folgenabschätzung der Kommission stützt, sieht eine kosteneffiziente Aufteilung der Lasten zwischen den Mitgliedstaaten vor. In ihr wird bestätigt, dass die Kosten und Investitionen in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Einkommen relativ betrachtet höher wären, während die Kosten für die Union insgesamt minimiert würden. Dies spiegelt die relativ höhere CO₂-Intensität, die niedrigere Energieeffizienz und die geringere Investitionskapazität dieser Länder wider. Die Analyse zeigt beispielsweise, dass Länder mit einem BIP von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts im Zeitraum 2021–2030 Investitionen tätigen müssten, die rund 3 Milliarden EUR pro Jahr höher sind als der Anstieg des EU-Durchschnitts im Zeitraum 2021–2030.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das THG-Minderungsziel eines jeden Mitgliedstaats bei der Umsetzung eines Politikrahmens bis 2030 diese Verteilungsfaktoren weiter berücksichtigen und gleichzeitig die Integrität des Binnenmarkts, etwa in Bezug auf die Energieeffizienz und energiebetriebene Produkte, gewährleisten sollte. Angesichts der Bedeutung künftiger Investitionen werden Lösungen, die zur Verbesserung der Finanzierung beitragen, ebenfalls benötigt werden (siehe unten).

Die Kommission sieht keinen Sinn darin, im Vorfeld der internationalen Verhandlungen ein höheres, „an Bedingungen geknüpftes Ziel“ vorzuschlagen. Sollte das Ergebnis der Verhandlungen ein ehrgeizigeres Ziel für die Union rechtfertigen, könnten diese zusätzlichen

Anstrengungen dadurch ausgeglichen werden, dass der Zugang zu internationalen Gutschriften ermöglicht wird.

2.2 Ein Ziel für erneuerbare Energien auf EU-Ebene

Die erneuerbaren Energien müssen beim Übergang zu einem stärker wettbewerbsorientierten, sicheren und nachhaltigen Energiesystem weiterhin eine grundlegende Rolle spielen. Dieser Übergang wird ohne einen deutlich höheren Anteil erneuerbarer Energien nicht möglich sein. In dem Maße, in dem die Energiegewinnung in der EU regenerativ erfolgt, können die erneuerbaren Energien auch das EU-Handelsdefizit bei Energieprodukten sowie die Gefährdung der EU aufgrund einer plötzlichen Versorgungsunterbrechung und volatiler Preise für fossile Brennstoffe verringern. Zudem können sie das Wachstum bei innovativen Technologien fördern, Arbeitsplätze in neu entstehenden Branchen schaffen und die Luftverschmutzung vermindern.

Die schnelle Verbreitung erneuerbarer Energien ist bereits mit Herausforderungen verbunden, insbesondere für das Stromsystem, das sich an eine stärker dezentrale und variable Erzeugung (Sonnen- und Windenergie) anpassen muss. Darüber hinaus wird der Ausbau der erneuerbaren Energien in der EU überwiegend von nationalen Fördersystemen getragen, die zum einen zwar auf spezifische nationale und regionale Gegebenheiten abstellen, zum anderen aber die Marktintegration behindern und die Kosteneffizienz mindern können. Die rasche Verbreitung erneuerbarer Energien wirkt sich auch auf die Wettbewerbsfähigkeit anderer Energieträger aus, die für das Energiesystem in der EU weiterhin von grundlegender Bedeutung sein werden, und schmälert die Investitionsanreize für Erzeugungskapazitäten, die für den Übergang zu einem stärker wettbewerbsorientierten, sicheren und nachhaltigen Energiesystem benötigt werden (z. B. als Reserve für die fluktuierenden erneuerbaren Energien).

Die Vorteile der erneuerbaren Energien müssen künftig in einer Weise genutzt werden, die im höchstmöglichen Maße vom Markt bestimmt wird. Das Funktionieren des EU-EHS und der Beitrag der erneuerbaren Energien zu den THG-Minderungen sind eng miteinander verknüpft und ergänzen einander. Ein Treibhausgasminderungsziel von 40 % sollte an sich schon einen höheren Anteil erneuerbarer Energien von mindestens 27 % in der EU zur Folge haben. Die Kommission schlägt daher vor, dass dies das EU-Ziel für den Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch in der EU sein sollte. Dieses Ziel wäre für die EU, nicht jedoch für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich. Dennoch würde es durch eindeutige, von den Mitgliedstaaten selbst beschlossene Verpflichtungen erreicht werden, die von der Notwendigkeit, das Ziel auf EU-Ebene gemeinsam zu erreichen, geleitet werden und sich auf die Vorgaben stützen sollten, die die Mitgliedstaaten bezogen auf ihre derzeitigen Ziele bis 2020 erfüllen sollten. Diese neuen Verpflichtungen für die Zeit bis 2030 werden im Rahmen des in Abschnitt 3 beschriebenen Governance-Prozesses überprüft werden. Sie sollen, soweit erforderlich, durch weitere EU-Maßnahmen und -Instrumente ergänzt werden, damit das EU-Ziel erreicht wird.

Das Ziel auf EU-Ebene wird für fortgesetzte Investitionen in erneuerbare Energien sorgen, was zum Beispiel bedeutet, dass der Anteil erneuerbarer Energien im Stromsektor von derzeit 21 % auf mindestens 45 % im Jahr 2030 steigen würde. Anders als beim jetzigen Politikrahmen würde das EU-Ziel nicht durch EU-Rechtsvorschriften in nationale Ziele übersetzt werden, sodass die Mitgliedstaaten über eine größere Flexibilität verfügen, ihre Treibhausgasminderungsziele im Einklang mit ihren jeweiligen spezifischen Gegebenheiten, ihrem Energiemix und ihren Kapazitäten zur regenerativen Energiegewinnung zu erreichen.

Die Kommission hält es nicht für angebracht, neue Zielvorgaben für erneuerbare Energien oder für die Treibhausgasintensität von Kraftstoffen im Verkehrssektor oder in einem

sonstigen Teilsektor für die Zeit nach 2020 festzulegen. Die Prüfung der Frage, wie Emissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen minimiert werden können, hat deutlich gemacht, dass Biokraftstoffe der ersten Generation bei der Dekarbonisierung des Verkehrssektors nur in begrenztem Umfang eine Rolle spielen. So hat die Kommission bereits mitgeteilt, dass aus Nahrungsmittelpflanzen gewonnene Biokraftstoffe nach 2020 nicht mehr öffentlich gefördert werden sollten⁹. Regenerativ hergestellte, alternative Kraftstoffe und eine Kombination gezielter politischer Maßnahmen, die auf dem Verkehrsweißbuch aufbauen, sind für die Bewältigung der Herausforderungen im Verkehrssektor mit Blick auf das Jahr 2030 und darüber hinaus notwendig. Bei der Formulierung der einschlägigen Politik sollte der Schwerpunkt im Rahmen eines stärker ganzheitlich ausgerichteten, integrierten Konzepts auf der Verbesserung der Effizienz des Transportsystems, auf der Weiterentwicklung und größeren Verbreitung von Elektrofahrzeugen, auf Biokraftstoffen der zweiten und dritten Generation sowie auf weiteren alternativen, nachhaltig erzeugten Kraftstoffen liegen. Dies steht mit der Strategie für alternative Kraftstoffe¹⁰ in Einklang und sollte bei einer künftigen Überprüfung und Überarbeitung einschlägiger Rechtsvorschriften im Zeitraum nach 2020 berücksichtigt werden.

Eine größere Flexibilität der Mitgliedstaaten muss mit einer stärkeren Betonung der Notwendigkeit, den Energiebinnenmarkt zu vollenden, gekoppelt werden. Unterschiedliche nationale Fördersysteme müssen rationeller gestaltet werden, damit sie mit dem Binnenmarkt besser vereinbar sowie kosteneffizienter sind und mehr Rechtssicherheit für die Investoren bieten. Das Erreichen des europäischen Erneuerbare-Energien-Ziels soll durch einen neuen Governance-Rahmen sichergestellt werden, der auf nationalen Plänen für wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energie beruht, die von den Mitgliedstaaten, wie nachstehend erläutert, erstellt werden. Einige Mitgliedstaaten haben bereits ehrgeizige Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien für den Zeitraum bis 2030 und danach festgelegt, die erheblich zum Erreichen des EU-Ziels beitragen werden. Jeder Mitgliedstaat soll seine im Bereich der erneuerbaren Energien eingegangene Verpflichtung offenlegen und mitteilen, wie er ihr nachzukommen gedenkt, wobei die Wettbewerbsvorschriften und die Vorschriften für staatliche Beihilfen eingehalten werden müssen, um Marktverzerrungen zu verhindern und für Kosteneffizienz zu sorgen, wie im folgenden Abschnitt 2.5 beschrieben.

Gleichzeitig müssen die EU und die Mitgliedstaaten ihren jeweiligen Politikrahmen weiterentwickeln, um den Umbau der Energieinfrastruktur zugunsten von mehr grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen, von Speichermöglichkeiten und intelligenten Netzen zu erleichtern, damit in einem System mit einem hohen Anteil an fluktuierend eingespeisten erneuerbaren Energien die Nachfrage zur Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung gesteuert werden kann.

Dieser Ansatz bedeutet, dass die Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Hinblick auf den Zeitraum nach 2020 grundlegend überarbeitet werden muss, damit die EU über die Mittel verfügt, um das Erreichen des für 2030 festgelegten EU-Ziels sicherzustellen. Eine verbesserte Biomasse-Politik wird im Interesse einer möglichst ressourceneffizienten Biomasse-Nutzung ebenfalls erforderlich sein, um dauerhafte und überprüfbare Treibhausgaseinsparungen zu erzielen und einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Formen der Nutzung von Biomasse-Ressourcen im Bausektor, in der Papier- und Zellstoffindustrie sowie in der biochemischen Produktion und der Energieerzeugung zu ermöglichen. Diese Politik sollte sich auch auf die nachhaltige Landnutzung sowie die

⁹ COM(2012) 595.

¹⁰ COM(2013) 17.

nachhaltige Waldbewirtschaftung gemäß der EU-Forststrategie¹¹ erstrecken und, wie im Fall der Biokraftstoffe, auf die Folgen indirekter Landnutzungsänderungen abstellen.

2.3 Energieeffizienz

Eine bessere Energieeffizienz leistet einen wesentlichen Beitrag zu allen Hauptzielen der EU-Klima- und Energiepolitik: verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft. Es besteht ein breiter politischer Konsens hinsichtlich der Bedeutung, die der Energieeffizienz zukommt. Das EU-Ziel für die Energieeffizienz ist nicht verbindlich; die Fortschritte in diesem Bereich werden durch spezifische politische Maßnahmen auf Unionsebene und auf nationaler Ebene erreicht, die u. a. Haushaltsgeräte und Industrieausrüstungen, Fahrzeuge und den Gebäudebestand betreffen. Die Energieeffizienzrichtlinie geht von einem stärker ganzheitlich ausgerichteten Ansatz für Energieeinsparungen in der EU aus. Obwohl die Frist für die Umsetzung erst im Juni 2014 endet (und die Richtlinie bislang nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde), forderten der Rat und das Europäische Parlament, sie bis Mitte 2014 zu bewerten. Gegenstand dieser Bewertung sind die bei der Erreichung des 2020-Ziels gemachten Fortschritte. Derzeit wird prognostiziert, dass das 20 %-Ziel unterschritten wird. Nach Abschluss der Bewertung wird die Kommission prüfen, ob Änderungen der Energieeffizienzrichtlinie vorgeschlagen werden müssen.

Diese Überprüfung wird notwendig sein, um zu bestimmen, wie ehrgeizig die künftige Energiesparpolitik tatsächlich sein soll und welche Maßnahmen für ihre Umsetzung erforderlich sind; sie wird dabei auf der dieser Mitteilung zugrunde liegenden Analyse sowie auf den Vorgaben und Zielen für die Treibhausgasminderungen und erneuerbaren Energien aufbauen. Der Ausbau erneuerbarer Energien durch die Mitgliedstaaten als Teil ihrer Pläne für Treibhausgaseinsparungen, in denen auch nationale Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz vorgesehen werden sollten, sollte durch Energieeinsparungen ergänzt werden. Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass ein Treibhausgasemissionsminderungsziel von 40 % zusätzliche Energieeinsparungen von ca. 25 % bis 2030 voraussetzen würde.

In einigen Sektoren, etwa in der Industrie und bei Personenkraftwagen, müssen die in den vergangenen Jahren festgestellten Verbesserungen fortgesetzt werden, während zum Beispiel im Wohnsektor, bei anderen Verkehrsträgern und bei Elektrogeräten das Tempo der aktuellen Anstrengungen deutlich beschleunigt werden muss, um das beträchtliche ungenutzte Potenzial zu erschließen. Dies setzt große Investitionen in den Gebäudesektor (die zu niedrigeren Betriebskosten führen), Rahmenbedingungen und Informationen, die die Verbraucher zur Nutzung innovativer Produkte und Dienstleistungen ermutigen, sowie geeignete finanzielle Instrumente voraus, um sicherzustellen, dass alle Energieverbraucher von den daraus resultierenden Änderungen profitieren.

Die EU muss die nationalen Anstrengungen weiterhin durch ehrgeizige, EU-weite Energieeffizienznormen für Geräte, Ausrüstungen und Gebäude sowie CO₂-Normen für Fahrzeuge ergänzen. Durch Ausnutzung der Größenvorteile des Binnenmarkts können die EU-Hersteller davon profitieren und so ihre Technologieführerschaft behaupten.

Bei der Überprüfung wird auch der Frage nachgegangen, ob Verbesserungen der Energieintensität der Wirtschaft und von Wirtschaftssektoren oder absolute Energieeinsparungen oder aber eine Mischung aus beiden Möglichkeiten eine bessere Benchmark für die Formulierung eines Ziels für 2030 darstellen.

¹¹ COM(2013) 659.

2.4 Reform des Emissionshandelssystems

Die Kommission hat 2012 einen Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes mit mehreren Optionen für den Umgang mit dem kumulierten Zertifikateüberschuss veröffentlicht. Dieser Überschuss ist auf den Konjunkturrückgang während der Krise, auf den einfachen Zugang zu internationalen Gutschriften und, in geringerem Maße, auf die Wechselwirkungen mit anderen klima- und energiepolitischen Maßnahmen zurückzuführen. Die Kommission hat 2012 auch einen Vorschlag vorgelegt, nach dem sie befugt ist, die Versteigerung von 900 Millionen Emissionszertifikaten bis 2019/2020 zu verschieben. Das Europäische Parlament und der Rat stimmten diesem Vorschlag im Dezember 2013 zu.

Dies stellt einen bedeutenden Fortschritt dar. Dennoch wird der strukturelle Überschuss bis weit in den Handelszeitraum nach 2020 (Phase 4) bestehen bleiben, wenn keine weiteren Maßnahmen zur Reformierung des EU-EHS getroffen werden, was die Funktion des Systems als technologieneutraler, kosteneffizienter und EU-weit bestimmender Faktor für Investitionen in CO₂-arme Technologien weiter schwächen dürfte. In den Reaktionen der Interessenträger auf das Grünbuch der Kommission gab es einen breiten Konsens darüber, dass das EU-EHS das zentrale Instrument für die Verwirklichung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft bleiben sollte. Damit das EU-EHS Investitionen in CO₂-arme Technologien zu den geringsten Kosten für die Gesellschaft wirksam fördern kann, ist eine frühzeitige Entscheidung notwendig, die das EU-EHS wieder zu einem stabileren Instrument macht. Nach Ansicht der Kommission lässt sich dies am besten dadurch erreichen, dass zu Beginn des Emissionshandels der Phase 4 im Jahr 2021 eine Marktstabilitätsreserve geschaffen wird. Parallel zu dieser Mitteilung wird ein entsprechender Legislativvorschlag¹² vorgelegt. Durch die Marktstabilitätsreserve würde das Angebot an zu versteigernden Zertifikaten auf der Grundlage vorab festgelegter Regeln automatisch nach oben oder nach unten angepasst, und die Widerstandsfähigkeit des Systems gegenüber Marktschocks sowie die Marktstabilität würden verbessert. Eine Möglichkeit zur diskretionären Steuerung des Angebots wäre nicht gegeben. Mit der Reserve würde auch ein flexibles Instrument zur Verfügung stehen, das eine Erhöhung des Angebots an Zertifikaten im Falle einer plötzlichen, zeitlich begrenzten stärkeren Nachfrage ermöglicht, wodurch die Folgen für Industrien und Branchen, in denen das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, abgemildert werden würden.

Da die Stabilitätsreserve erst ab 2021 anwendbar ist, sind spezifische Bestimmungen notwendig, um auf eine potenzielle Angebotsspitze, zu der es 2020 kommen könnte, wenn die Zertifikate, deren Versteigerung auf einen späteren Zeitpunkt verlagert wurde, am Ende der dritten Handelsperiode wieder auf den Markt gelangen, und auf andere Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Übergang zwischen Handelsperioden abzustellen.

2.5 Gewährleistung des Wettbewerbs auf integrierten Märkten

Die Vollendung des Energiebinnenmarkts sowohl im Strom- als auch im Gassektor ist nach wie vor eine unmittelbare Priorität der Kommission. Ein vom Wettbewerb geprägter und integrierter Energiebinnenmarkt schafft das notwendige Umfeld dafür, dass die energiepolitischen Ziele auf kosteneffiziente Weise erreicht werden, und sendet die entsprechenden Kostensignale aus.

Die Kommission hat vor kurzem Leitlinien¹³ für staatliche Interventionen auf Strommärkten verabschiedet, die wettbewerbsverzerrende Auswirkungen minimieren sollen. Auch die

¹² C(2014) 20.

¹³ COM(2013) 7243.

Leitlinien für staatliche Beihilfen in den Bereichen Energie und Umweltschutz müssen weiterentwickelt werden, um stärker marktorientierte Konzepte zu fördern, die der sich ändernden Kostenstruktur der Energietechnologien und der zunehmenden Kostenwettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt Rechnung tragen. Subventionen für ausgereifte Energietechnologien, auch für erneuerbare Energien, sollten daher im Zeitraum 2020-2030 nach und nach vollständig abgeschafft werden. Subventionen für neue und nicht ausgereifte Technologien, die in erheblichem Maße zu einem kosteneffizienten Ausbau der erneuerbaren Energien beitragen könnten, wären hingegen weiterhin zulässig. Die Kommission führt derzeit eine Konsultation¹⁴ zu einer Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen in den Bereichen Energie und Umwelt für den Zeitraum bis 2020 durch.

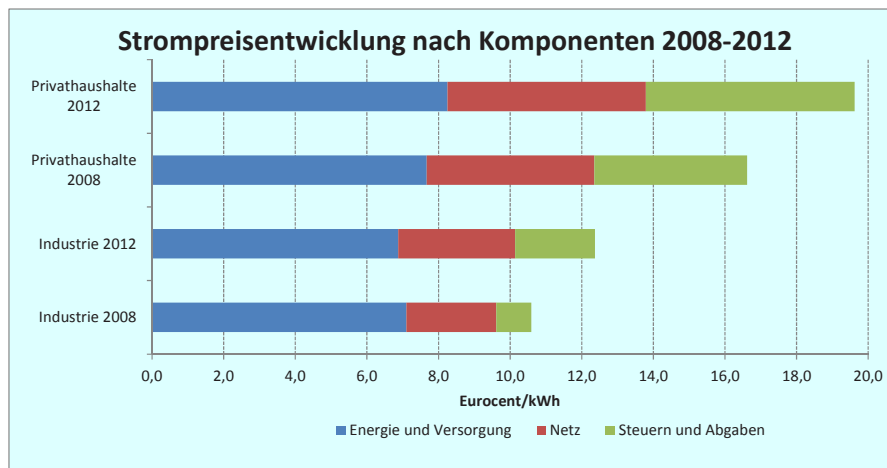
Der Energiebinnenmarkt hat dazu beigetragen, dass der Auftrieb bei den Energiegroßhandelspreisen (insbesondere für Strom) in den letzten fünf Jahren im Vergleich zu den ihnen zugrunde liegenden, gestiegenen Kosten für fossile Brennstoffe gedämpft wurde. Immer größere Wind- und Solarstrommengen haben ebenfalls einen Abwärtsdruck auf die Großhandelspreise ausgeübt, vor allem in Regionen mit einem hohen Anteil an diesen erneuerbaren Energien, und gleichzeitig auch zu höheren Preisen am Endkundenmarkt geführt, da die Kosten der Fördersysteme an die Verbraucher weitergegeben werden. Zudem ist das Endkundensegment in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor von einer hohen Marktkonzentration und von regulierten Preisen gekennzeichnet, was den Wettbewerb und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher konkret einschränkt. Die Gas- und Stromverteilung bilden ebenfalls ein natürliches Monopol, und die entsprechenden Konzessionen müssen diskriminierungsfrei und wettbewerblich vergeben werden.

Ein ausgeprägter Wettbewerb im Energiebinnenmarkt wird entscheidend dafür sein, dass bei allen energiepolitischen Zielen der Union im Zeitraum bis 2030 Fortschritte erzielt werden. Er wird die zentralen Instrumente zur Eindämmung der von Unternehmen und Haushalten zu zahlenden Energiepreise bereitstellen. Ein vollständig integrierter und wettbewerbsorientierter Energiemarkt könnte bis 2030 Kosteneinsparungen von 40-70 Milliarden EUR gegenüber den derzeitigen Kosten bewirken. Damit die Verbraucher in vollem Umfang von deregulierten Energiemärkten profitieren können, müssen die Endkundemärkte für Strom wie auch für Gas dynamischer werden und stärker vom Wettbewerb geprägt sein. Die Verbraucher müssen die Kontrolle über die Verbrauchsdaten haben und ihren Energiedienstleister frei wählen oder ihre eigene Energie nachhaltig erzeugen können. Die Kommission wird die Konzentration auf den Strom- und Gasendkunden- und -großhandelsmärkten weiter verfolgen und eine wirksame Kontrolle von Kartellen und Unternehmenszusammenschlüssen gewährleisten.

Kasten 2: Änderungen der gewichteten durchschnittlichen Endkundenstrompreise für Privathaushalte und gewerbliche Verbraucher in der EU im Zeitraum 2008–2012.

Die Gas- und Strompreise (einschließlich Steuern und Abgaben) für gewerbliche Verbraucher sind im Zeitraum 2008–2012 um 3,3 % bzw. 15 % gestiegen, während der Anstieg dieser Preise für Privathaushalte bei 13,6 % bzw. 18 % lag.

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html



Quelle: Eurostat. Bei den Daten zu den Privathaushalten sind Steuern eingeschlossen, die Daten zur Industrie enthalten keine MwSt. oder sonstigen erstattungsfähigen Steuern, auch Befreiungen sind nicht berücksichtigt (mangels Daten).

Steuern und Abgaben machen ca. 30 % der Strompreise bei Privathaushalten (Anstieg um 26 % gegenüber 2008) und ca. 18 % bei gewerblichen Verbrauchern aus. Bei der Industrie erhöhte sich die Stromkostenkomponente „Steuern und Abgaben“ im genannten Zeitraum um 127 %, ausgedrückt als EU-gewichteter Durchschnitt. (Kohärente nationale Daten liegen zwar nicht vor, dennoch lässt sich feststellen, dass mehrere Mitgliedstaaten beträchtliche Steuer- und Abgabenbefreiungen gewähren.) Die zugrunde liegenden Energiekosten machten bei den Privathaushalten und gewerblichen Verbrauchern ungefähr die Hälfte der Gesamtstromkosten aus und blieben damit relativ stabil, während der Rest der Stromkosten auf die zugrunde liegenden Netzkosten entfiel.

Die verschiedenen Stromkostenkomponenten unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich, was für den Energiebinnenmarkt eine Herausforderung darstellt. So betrug der Anteil der Steuern und Abgaben an den Haushaltsstrompreisen 2012 zwischen 5 % und 56 %.

2.6 Wettbewerbsorientierte und erschwingliche Energie für alle Verbraucher

Energie ist für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Mitgliedstaaten wichtig, da sie sich auf die Produktionskosten von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen und auf die Kaufkraft der Privathaushalte auswirkt. In den letzten Jahren hat sich der Energiepreisunterschied zwischen der EU und vielen wichtigen Wirtschaftspartnern ausgeweitet. Die Verfügbarkeit von Schiefergas in den USA hat die dortigen Erdgaspreise ebenso wie die Preise für aus Erdgas erzeugten Strom erheblich gesenkt. Das Preisgefälle zu Ländern wie China und Korea ist nicht größer geworden, aber komparative Nachteile bestehen nach wie vor. Derartige Energiepreisunterschiede können das Produktions- und Investitionsniveau herabsetzen und weltweite Handelsmuster verändern, wenn sie nicht durch eine bessere Energieeffizienz ausgeglichen werden.

In Industriezweigen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und in denen die Energiekosten hoch sind, ist dieses Risiko besonders groß. Gleichzeitig weist der verarbeitende Sektor in der EU niedrige betriebliche Energiekosten bezogen auf die Produktion wie auch auf den Mehrwert auf. Dies ist hauptsächlich auf die niedrigere Energieintensität der gewerblichen Produktion und auf die Fokussierung auf Produkte mit höherem Mehrwert zurückzuführen. Die verarbeitende Industrie hat auf höhere Energiepreise mit anhaltenden Verbesserungen bei der Energieintensität reagiert und dadurch eine relativ günstige Position behauptet. Seit 2005 ist jedoch eine Umstrukturierung hin zu Sektoren mit

niedrigeren Energiekosten im Gang. Was die jeweilige Position der USA und der EU betrifft, so haben die USA zwar ihre Energiehandelsbilanz verbessert, bislang gibt es jedoch noch keine größere Veränderung in der Warenhandelsbilanz zwischen den USA und der EU und keine erheblichen Veränderungen bei der Gesamtstruktur der verarbeitenden Industrie. Dies sollte jedoch nicht so interpretiert werden, dass ein stärkeres Energiepreisgefälle keine Auswirkungen haben wird, insbesondere dann, wenn sich das Tempo der Verbesserungen bei der Energieeffizienz möglicherweise verlangsamt.

Die Analysen der Energiepreise und -kosten (die begleitend zu dieser Mitteilung veröffentlicht werden)¹⁵ zeigen, dass die Auswirkungen auf die relative Wettbewerbsfähigkeit der EU, die höheren Energiepreisen und dem CO₂-Preis im Rahmen des EU-EHS direkt zugeschrieben werden könnten, dank Energieeffizienzverbesserungen relativ gering waren. Die Auswirkungen sind jedoch von Sektor zu Sektor verschieden, und indirekte Folgen wie steigende Stromkosten haben sich auf intensive Stromverbraucher wie Aluminiumhersteller durchaus ausgewirkt. Die aktuellen politischen Maßnahmen zur Vermeidung der Verlagerung von CO₂-Emissionen, etwa die Zuteilung kostenloser Zertifikate im EU-EHS, hatten ebenfalls Erfolg. Alle Zukunftsszenarios lassen den Schluss zu, dass es bei den Energiekosten in der EU einen nach oben gerichteten Druck geben wird, nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit, alternde Infrastruktur zu ersetzen, des Aufwärtstrends bei den Preisen für fossile Brennstoffe, der Umsetzung der aktuellen Klima- und Energiepolitik und der Auswirkungen eines höheren CO₂-Preises.

Deshalb ist es ratsam, den vorhandenen Politikrahmen für die Industriesektoren, in denen das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen am größten ist, bis zum Ende des Emissionshandels der Phase 3 beizubehalten. Die Kommission beabsichtigt daher, dem zuständigen Regelungsausschuss den Entwurf eines Beschlusses über die Überprüfung des Verzeichnisses hinsichtlich der Verlagerung von CO₂-Emissionen („carbon leakage list“) vorzulegen, in dem an den derzeitigen Kriterien und Annahmen festgehalten wird. Dies würde für Kontinuität bei der Zusammenstellung des Verzeichnisses sorgen. Solange in anderen großen Volkswirtschaften keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen werden, werden ähnliche politische Konzepte (darunter ein stärker fokussiertes, verbessertes System der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten) auch nach 2020 benötigt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Sektoren in Europa sicherzustellen. Die Kommission wird die Anwendung der derzeitigen Vorschriften zur Vermeidung der Verlagerung von CO₂-Emissionen und anderer einschlägiger Maßnahmen zur Durchführung dieses Politikrahmens weiter überwachen, um der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und den bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen erzielten Fortschritten Rechnung zu tragen.

2.7 Förderung der Energieversorgungssicherheit

Energieversorgungssicherheit bedeutet, dass für alle Nutzer eine kontinuierliche und angemessene Versorgung mit Energie aus allen Quellen sichergestellt wird. Für fossile Brennstoffe prognostiziert die Internationale Energieagentur eine wachsende Abhängigkeit der EU von Ölimporten mit einem Anstieg von derzeit ca. 80 % auf mehr als 90 % bis 2035. Desgleichen wird die Abhängigkeit von Gaseinfuhren voraussichtlich von 60 % auf mehr als 80 % steigen. Die weltweit steigende Energienachfrage und unzureichender Wettbewerb auf den Energiemärkten in der EU haben zu anhaltend hohen Energiepreisen geführt. Im Jahr 2012 wurden Öl und Gas im Wert von mehr als 400 Milliarden EUR nach Europa eingeführt (dies entspricht ca. 3,1 % des EU-BIP), während die Kosten für die Öl- und

¹⁵ COM(2014) 21, SWD(2014) 19, SWD(2014) 20.

Gaseinfuhren im Zeitraum 1990–2011 durchschnittlich 180 Milliarden EUR betragen. Damit steigt die Anfälligkeit der EU für Versorgungs- und Energiepreisschocks.

Strategien zur Verbesserung der Versorgungssicherheit der Union müssen einen dreiteiligen Ansatz verfolgen. Zunächst erfordert die rückläufige Öl- und Gasförderung in der EU eine weitere Erschließung nachhaltiger, einheimischer Energiequellen. Erneuerbare Energien, heimische Reserven konventioneller und nicht konventioneller fossiler Brennstoffe (primär Erdgas) sowie die Kernenergie - entsprechend den Präferenzen der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihren jeweiligen Energiemix - können im Rahmen eines integrierten Markts ohne Wettbewerbsverzerrungen dazu beitragen. Im Falle der Nutzung heimischer Quellen sollte der Rahmen eingehalten werden, der durch die bestehenden Rechtsvorschriften der Union und durch internationale Verpflichtungen, etwa die G20-Verpflichtung zur allmählichen Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe, vorgegeben ist. Die Kommission hat begleitend zu dieser Mitteilung einen Rahmen¹⁶ für die sichere und umweltverträgliche Gewinnung von Schiefergas festgelegt.

Zweitens müssen die Mitgliedstaaten gemeinsam handeln, um ihre Bezugsländer und Versorgungswege für importierte fossile Brennstoffe zu diversifizieren. Zudem muss der Wettbewerb auf den Energiemärkten durch eine größere Liberalisierung und durch die Vollendung des Energiebinnenmarkts verbessert werden, was die Entwicklung der Energietransportinfrastruktur mit grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen einschließt, die für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit effizienter sein können als die Förderung heimischer Erzeugungskapazität. Die im Rahmen der Energieinfrastruktur-Verordnung vereinbarten Vorhaben von gemeinsamem Interesse dürften dazu führen, dass die meisten Mitgliedstaaten das 2002 vereinbarte Ziel für den Stromverbundgrad erreichen, wonach Verbindungsleitungen für 10 % der installierten Erzeugungskapazität herzustellen sind.

Drittens sind größere Anstrengungen vonnöten, um die Energieintensität der Wirtschaft auf kosteneffiziente Weise zu verbessern und Energieeinsparungen durch eine bessere Energieeffizienz von Gebäuden, Produkten und Prozessen herbeizuführen. Eine für 2014 geplante Überprüfung der verfolgten Energiesparpolitik wird für mehr Klarheit in Bezug auf die künftigen Maßnahmen und Ziele in diesem Bereich sorgen.

3. EUROPÄISCHE GOVERNANCE FÜR DEN POLITIKRAHMEN BIS 2030

3.1 Nationale Pläne für wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energie

Wenngleich die Mitgliedstaaten Flexibilität benötigen, um sich für die politischen Konzepte zu entscheiden, die am besten zu ihrem nationalen Energiemix und ihren Präferenzen passen, muss diese Flexibilität mit einer fortschreitenden Marktintegration, mit mehr Wettbewerb und mit dem Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele auf Unionsebene vereinbar sein.

Nach Ansicht der Kommission müssen die derzeit getrennten Verfahren für die Berichterstattung über erneuerbare Energien, Energieeffizienz und die Treibhausgasminderung im Zeitraum nach 2020 vereinfacht und gestrafft werden, und muss ein konsolidiertes Verfahren für die Governance mit den Mitgliedstaaten eingeführt werden. Die relevanten Ziele sollen durch eine Kombination aus Unionsmaßnahmen und nationalen Maßnahmen, die in den nationalen Plänen der Mitgliedstaaten für wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energie beschrieben sind, erreicht werden. Dies soll

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

- sicherstellen, dass die klima- und energiepolitischen Ziele der EU erreicht werden,
- für eine größere Kohärenz bei den Konzepten der Mitgliedstaaten sorgen,
- eine weitere Marktintegration und mehr Wettbewerb fördern,
- den Investoren Rechtssicherheit für den Zeitraum nach 2020 bieten.

Diese Pläne sollten ein klares Konzept dafür enthalten, wie die nationalen Ziele für die Treibhausgasemissionen in den Nicht-EU-EHS-Sektoren, für erneuerbare Energien, Energieeinsparungen, Energieversorgungssicherheit, Forschung und Innovation sowie hinsichtlich anderer wichtiger Entscheidungen etwa in den Bereichen Kernenergie, Schiefergas, CO₂-Abscheidung und –Speicherung, erreicht werden sollen. Explizites Ziel sollten eine größere Rechtssicherheit für Investoren und mehr Transparenz, mehr Kohärenz, bessere EU-Koordinierung und –Überwachung - einschließlich der Prüfung entsprechender Pläne anhand der klima- und energiepolitischen Ziele auf Unionsebene - sowie Fortschritte beim Erreichen der Ziele des Energiebinnenmarkts und der Leitlinien für staatliche Beihilfen sein. Für die Prüfung der Pläne der Mitgliedstaaten im Hinblick auf diese gemeinsamen Themen und gegebenenfalls für die Formulierung von Empfehlungen müsste eine klare Governance-Struktur mit einem iterativen Prozess unter Leitung der Kommission geschaffen werden.

Für die Umsetzung dieses Verfahrens kommen drei Etappen in Betracht:

Etappe 1: Die Kommission würde detaillierte Leitlinien zu der Funktionsweise des neuen Governance-Prozesses und insbesondere zum Inhalt der nationalen Pläne ausarbeiten.

Wichtig sind die Festlegung von Umfang und Zielen der Pläne sowie der Rahmenbedingungen, unter denen die Pläne zum Einsatz kommen sollten. Inhaltlich sollten Aspekte abgedeckt werden, die für ein wettbewerbsorientiertes, sicheres und nachhaltiges Energiesystem wichtig sind, und es sollte gezeigt werden, wie sie zum Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele auf EU-Ebene beitragen. In den Plänen soll insbesondere dargelegt werden, wie die Mitgliedstaaten die notwendigen Treibhausgasemissionsminderungen erzielen wollen. Außerdem sollen sie Angaben dazu enthalten, wie hoch der Anteil erneuerbarer Energien und wie hoch die Energieeinsparungen bis 2030 unter Berücksichtigung der vorhandenen Rechtsvorschriften und Konzepte der Union sein sollen. Zudem sollten in den Plänen politische Maßnahmen beschrieben werden, die sich auf den nationalen Energiemix auswirken, etwa die Installation neuer Kernenergiekapazitäten, die Einführung der CO₂-Abscheidung und –Speicherung, der Umstieg auf CO₂-ärmere Brennstoffe, der Ausbau der heimischen Energieversorgung, Infrastrukturpläne z. B. für neue Verbindungsleitungen, nationale Steuer- und Förderregelungen, die direkte oder indirekte Auswirkungen haben, die Einführung intelligenter Netze usw.

Etappe 2: Erstellung der Pläne der Mitgliedstaaten mithilfe eines iterativen Prozesses

Bei der Ausarbeitung der Pläne sollten Konsultationen mit den Nachbarländern eine zentrale Rolle spielen. Regionale Ansätze (die z. B. auf den Regionalgruppen im Stromsektor basieren) sollten gefördert werden, da sie durch gemeinsame Entscheidungen über die Einführung erneuerbarer Energien, über Regelenenergiemärkte sowie über die angemessene Erzeugung und den Bau von Verbindungsleitungen zur weiteren Marktintegration beitragen. Die Kostenwirksamkeit der Investitionen und die Netzstabilität werden durch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ebenfalls verbessert werden.

Etappe 3: Prüfung der Pläne und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

In einer dritten Stufe würde die Kommission die nationalen Pläne daraufhin prüfen, ob die Maßnahmen und Zusagen der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichen, um die klima- und energiepolitischen Vorgaben und Ziele der Union zu erreichen. Wird der Plan als unzureichend erachtet, würde ein tiefergehender iterativer Prozess mit den betreffenden Mitgliedstaaten stattfinden mit dem Ziel, den Plan inhaltlich zu stärken.

Generell ist die Kommission der Ansicht, dass die nationalen Pläne weit vor 2020 vorliegen sollten, um rechtzeitig als Orientierung für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2020–2030 zu dienen und Investitionen zu fördern. Zudem sollte eine mindestens einmalige Aktualisierung der nationalen Pläne im Zeitraum bis 2030 vorgesehen werden, um sich ändernden Gegebenheiten bei gleichzeitiger Berücksichtigung der legitimen Erwartungen der Investoren Rechnung zu tragen.

Zwar wird es zwischen diesem Governance-Prozess und den nationalen Politiken, über die im Rahmen des Europäischen Semesters Bericht erstattet wird, eindeutig Querverbindungen und gegenseitige Ergänzungen geben, dennoch sollten die beiden Prozesse, obwohl sie komplementär sind, nach Auffassung der Kommission wegen des andersartigen und spezifischen Charakters der Bereiche Energie und Klima und der unterschiedlichen Periodizität der beiden Prozesse getrennt voneinander gehandhabt werden. Falls der geplante kooperative Ansatz nicht wirkt, kann es notwendig sein, die Governance-Struktur in einem Rechtsakt zu verankern. Die Kommission wird Vorschläge für eine solche Governance-Struktur unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und der Interessenträger erarbeiten.

3.2 Indikatoren und Ziele für wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energie

Obwohl ein höherer Anteil erneuerbarer Energien und ein effizienteres Energiesystem (neben den positiven Auswirkungen auf die THG- und Luftschadstoff-Emissionen) zur Wettbewerbsfähigkeit wie auch zur Energieversorgungssicherheit beitragen werden, reichen sie für sich genommen nicht aus, um mit Blick auf 2030 genügend Fortschritte bei allen Aspekten dieser Ziele sicherzustellen. Ein systematisches Monitoring anhand von Schlüsselindikatoren ist notwendig, um die Fortschritte im Zeitverlauf beurteilen zu können und um über eine Informationsgrundlage für etwaige künftige politische Maßnahmen zu verfügen. Diese Indikatoren würden u. a. Folgendes umfassen:

- Die Energiepreisunterschiede zwischen der EU und wichtigen Handelspartnern, ausgehend vom Bericht über Energiepreise und -kosten.
- Die Diversifizierung der Energieeinfuhren und der Anteil heimischer Energiequellen, die zur Deckung des Energieverbrauchs verwendet werden, sollten im Zeitraum bis 2030 ebenfalls fortlaufend beobachtet werden.
- Die Einführung intelligenter Netze und die Realisierung von Verbindungsleitungen zwischen den Mitgliedstaaten, wobei eine besondere Dringlichkeit bei jenen gegeben ist, die von der Erfüllung des für die Mitgliedstaaten bereits vereinbarten Ziels - Herstellung von Verbindungsleitungen für mindestens 10 % ihrer installierten Erzeugungskapazität – am weitesten entfernt sind.
- Die Kopplung der Energiemärkte innerhalb der EU ausgehend von der durch die EU-Rechtsvorschriften bereits herbeigeführten Liberalisierung der Gas- und Strommärkte.
- Wettbewerb und Marktkonzentration auf den nationalen Energiemärkten und in Regionen mit funktionierender Marktkopplung auf Großhandelsebene.

- Technologische Innovation (FuE-Ausgaben, EU-Patente, Wettbewerbssituation bei Technologien im Vergleich zu Drittländern).

Die Kommission wird über diese Indikatoren regelmäßig Bericht erstatten und gegebenenfalls flankierende Maßnahmen ergreifen.

WICHTIGE ERGÄNZENDE STRATEGIEN

4.1 Verkehr

Im Weißbuch zum Verkehr¹⁷ wurde das Ziel festgelegt, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor bis 2050 um 60 % gegenüber dem Stand von 1990 und bis 2030 um 20 % im Vergleich zu 2008 zu senken. Im Zeitraum 1990-2007 waren die Treibhausgasemissionen um 33 % angestiegen, sind seitdem jedoch infolge der hohen Erdölpreise, der Effizienzsteigerungen bei Personenkraftwagen und dem langsameren Mobilitätswachstum zurückgegangen. Dieser Trend dürfte bis 2020 anhalten, danach sind allerdings größere Anstrengungen notwendig, um die Ziele des Weißbuchs zu erreichen.

Eine weitere Senkung der Emissionen aus dem Verkehrssektor ist nur möglich, wenn das gesamte Verkehrssystem schrittweise auf eine stärkere Integration der verschiedenen Verkehrsträger umgestellt, die Verkehrsflüsse durch intelligente Verkehrssysteme besser gesteuert und in erheblichem Umfang neue, innovative Antriebs- und Navigationstechnologien sowie alternative Kraftstoffe eingesetzt werden. Hierzu sind moderne und kohärente Infrastrukturkonzepte sowie eine intelligentere Anlastung der Kosten der Infrastrukturnutzung notwendig. Die Mitgliedstaaten sollten sich auch Gedanken darüber machen, wie sie die Kraftstoff- und Fahrzeugbesteuerung im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag für die Besteuerung von Energieerzeugnissen¹⁸ so gestalten können, dass sie die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor unterstützt.

International sollte sich die EU in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation aktiv dafür einsetzen, bis 2016 einen weltweiten, marktgestützten Mechanismus für den Luftfahrtsektor einzuführen, der ab 2020 einsatzfähig ist. Hinsichtlich des Seeverkehrs wird die Kommission ihre Politik zur Einbeziehung dieses Sektors in die EU-Strategien zur Senkung der Treibhausgasemissionen umsetzen¹⁹ und mit der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation gemeinsam ein Konzept zu den Maßnahmen ausarbeiten, die sich zur Erzielung der notwendigen Emissionsreduzierungen am besten eignen.

4.2 Landwirtschaft und Landnutzung

Landwirtschaft, Landnutzung und Forstwirtschaft dienen so verschiedenen Zielen wie der Lebens- und Futtermittelerzeugung, der Rohstoff- und Energiegewinnung, der Steigerung der Umweltqualität und dem Klimaschutz. Diese Sektoren tragen sowohl zum Ausstoß als auch zur Reduzierung von Treibhausgasen aus der Atmosphäre bei. So verursachen die Viehzucht und der Düngemiteleinsatz Emissionen, während die Grünlandbewirtschaftung oder agroforstwirtschaftliche Maßnahmen CO₂ aus der Atmosphäre binden können.

Derzeit fallen diese Quellen und Senken für Treibhausgase unter unterschiedliche Bereiche der EU-Klimapolitik. Andere als CO₂-Emissionen aus der Landwirtschaft fallen unter die Lastenteilungsentscheidung, während CO₂-Quellen und Senken im Zusammenhang mit der Landnutzung und Forstwirtschaft aus dem EU-Reduktionsziel ausgenommen sind, bei den

¹⁷ KOM(2011)144.

¹⁸ KOM(2011)169.

¹⁹ COM(2013) 479.

internationalen Verpflichtungen hingegen mitgerechnet werden. Um zu gewährleisten, dass alle Sektoren kosteneffizient zum Klimaschutz beitragen, sollten Landwirtschaft, Landnutzung, Änderungen der Landnutzung und die Forstwirtschaft in das Treibhausgasemissionsziel für 2030 eingebunden werden. Wie hoch das Potenzial der Klimaschutzmaßnahmen ist und welche Strategien sich hierfür am besten eignen, lässt sich nur anhand weiterer Untersuchungen feststellen. So könnten die Treibhausgasemissionen, die nicht unter das EU-ETS fallen, in einer künftigen Lastenteilungsentscheidung, in einem eigenen Pfeiler oder in einer Kombination aus beiden geregelt werden. Flankierende politische Maßnahmen sollten sich auch auf die Erfahrungen aus der Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik stützen und mit anderen Bereichen der EU-Politik abgestimmt sein.

4.3 CO₂-Abscheidung und -Speicherung

Die energie- und CO₂-intensiven Branchen der EU müssen ihre Treibhausgasemissionen deutlich verringern, um dem langfristigen Reduktionsziel der EU gerecht zu werden. Hier eröffnet die CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) vielleicht die einzige Möglichkeit zur Reduzierung der direkten Emissionen aus Industrieprozessen und zwar in der Größenordnung wie sie langfristig angesichts der theoretischen Effizienzgrenzen und der in einigen Branchen nicht zu vermeidenden prozessbedingten Emissionen notwendig wird. In den nächsten zehn Jahren sind daher verstärkte FuE-Anstrengungen und die Demonstration der Marktreife der CO₂-Abscheidung und -Speicherung unerlässlich, damit diese Technik bis 2030 eingeführt werden kann. Die EU wird die notwendige Unterstützung leisten, in dem sie weiterhin und verstärkt auf die Einnahmen aus den Versteigerungen zurückgreifen wird.

Im Stromsektor könnte sich die CO₂-Abscheidung und -Speicherung zu einer Schlüsseltechnologie für die Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen entwickeln, die die Grundlast und die Regelkapazität in einem Stromnetz, in das steigende Mengen variabler erneuerbarer Energie eingespeist werden, bereitstellt. Mitgliedstaaten mit Reserven fossiler Brennstoffe und/oder hohen Anteilen an fossilen Brennstoffen in ihrem Energiemix sollten die CCS-Technik in der Phase vor dem Markteintritt unterstützen, um Kosten zu reduzieren und die Marktreife bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist die Entwicklung einer geeigneten Infrastruktur für die Speicherung und den Transport von CO₂, wofür EU-Fördermittel, etwa aus der Fazilität „Connecting Europe“ oder einer nachfolgenden Fazilität, bereitgestellt werden könnten.

4.4 Innovation und Finanzierung

Im Rahmen der Vorgaben für die Klima- und Energiepolitik bis 2020 erhöhten sich mit dem Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) die FuE-Investitionen unionsweit von 3,2 auf 5,4 Mrd. EUR pro Jahr, wobei sich der SET-Plan schrittweise zu einem einzigen, integrierten Fahrplan als Richtschnur für künftige Investitionen entwickelt. Im Zeitraum 2014-2020 wird die Union die Investitionen in Forschung und Entwicklung im Bereich Energie und Klima weiter erhöhen. So stehen im Rahmen von Horizont 2020, dem neuen EU-Programm für Forschung und Innovation, fast 6 Mrd. EUR für Energieeffizienz, sichere, umweltfreundliche und emissionsarme Technologien sowie für intelligente Städte und Kommunen bereit. Auch für Finanzinstrumente, öffentlich-private Partnerschaften und KMU-Projekte wurden die Fördermittel aufgestockt.

Mit Blick auf die Klima- und Energiepolitik nach 2020 muss die EU ihre Anstrengungen in der Forschungs- und Innovationspolitik allerdings weiter forcieren. Aufbauend auf den Fortschritten, die mit dem laufenden SET-Plan erzielt wurden, sollten bereits jetzt Überlegungen angestellt werden, wie dies am besten zu erreichen ist und welche Schwerpunkte gesetzt werden sollten. Besonderes Augenmerk gilt der raschen

Kostenreduzierung und Vermarktung von klimafreundlichen Technologien (erneuerbare Energieträger, Energieeffizienz, branchenübergreifende emissionsarme Industrieprozesse). Im Mittelpunkt sollten hierbei umfangreichere Investitionen in großmaßstäbliche Demonstrationsprojekte stehen sowie die Ankurbelung der Nachfrage nach innovativen Technologien und die Gewährleistung eines geeigneten Rechtsrahmens für den gesamten Binnenmarkt. Sobald neue Energietechnologien ausgereift sind, ist nachweislich mit einer Kostenersparnis von 30 bis 80 % zu rechnen.

Zur Finanzierung solcher Demonstrationsprojekte, bei denen emissionsarme Technologien, beispielsweise für die Nutzung erneuerbarer Energieträger oder zur Erhöhung der Energieeffizienz, zum Einsatz kommen, könnten die Einnahmen aus dem Emissionshandel verwendet werden, um eine Hebelwirkung auf private, über die Europäische Investitionsbank finanzierte Investitionen zu entfalten. Die von verschiedenen Industriezweigen ausgearbeiteten Fahrpläne zur Emissionsreduzierung machen ganz klar die Notwendigkeit deutlich, innovative, emissionsarme Industrieprozesse sowie neue emissionsarme Produkte mit hohem Mehrwert zu entwickeln und in großem Maßstab zu demonstrieren. Entsprechend der Innovations- und Industriepolitik der Union wird daher das Konzept des erweiterten NER300-Systems als Möglichkeit in Betracht gezogen, die Einnahmen aus dem EU-ETS in die Demonstration innovativer, emissionsarmer Technologien in den Sektoren Industrie und Stromerzeugung zu leiten. Ein Teil der Einnahmen aus den Versteigerungen könnte auch für Anreize zur weiteren Senkung der Treibhausgasemissionen verwendet werden – etwa zur Unterstützung der Angleichung und Kohärenz nationaler Systeme zur Förderung erneuerbarer Energieträger oder für den Ausbau von Verbindungsleitungen und die Einführung intelligenter Netze, wobei die Mitgliedstaaten mit den geringeren Investitionskapazitäten im Vordergrund stehen.

Mit den neu vereinbarten Unionsprogrammen zur Förderung erneuerbarer Energieträger und zur Verschärfung der Mindestwerte der Energieeffizienz eröffnen sich für die Mitgliedstaaten natürlich beträchtliche Möglichkeiten. Im Zeitraum 2014-2020 stehen im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zweckgebundene EU-Mittel in Höhe von mindestens 23 Mrd. EUR für das Thema „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ zur Verfügung. Damit wurden die EU-Fördermittel für die umfassende Einführung von erneuerbaren Energieträgern sowie von Lösungen für die Energieeffizienz, den emissionsarmen Stadtverkehr und intelligente Netze in der EU deutlich aufgestockt. Um das Vertrauen von Investoren zu gewinnen, damit öffentliche Gelder effizienter zur Hebelung von Privatkapital eingesetzt werden können, sollte der Strukturierung und Einführung neuer (oder der Rekapitalisierung vorhandener) Finanzinstrumente sehr viel größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Allerdings muss jetzt damit begonnen werden, Überlegungen dazu anzustellen, welche Instrumente für die Zeit nach 2020 benötigt werden, um klima- und energierelevante Fragen, etwa wie die in Abschnitt 2.1. erläuterte unterschiedliche Kostensituation für die Mitgliedstaaten, angegangen werden können. Auch gilt es, die Finanzinstrumente weiterzuentwickeln und für KMU den Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern. Solche Instrumente sollten es auch regionalen und kommunalen Behörden gestatten, zu investieren und emissionsarme Möglichkeiten zu nutzen, wie dies derzeit bei der EU-Initiative für intelligente Städte der Fall ist, mit der Städte und Regionen bei ehrgeizigen und innovativen Maßnahmen unterstützt werden, mit denen sie durch den Einsatz und die Erzeugung

nachhaltiger Energie bis 2020 eine Verringerung der Treibhausgasemissionen von 40 % erreichen wollen²⁰.

5. INTERNATIONALER KONTEXT

Der neue Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030 muss die gegenwärtige internationale Situation und die Entwicklungserwartungen berücksichtigen. Die Energielandschaft durchläuft zur Zeit weitreichende Veränderungen. Bis 2030 ist mit einem Anstieg der weltweiten Energienachfrage zu rechnen. Dies gilt insbesondere für Asien, wo in Ländern wie China und Indien die Importe von Erdöl und Erdgas voraussichtlich stark ansteigen werden. Die wachsende Energienachfrage dürfte zum Teil durch neue Ressourcen aufgefangen werden, deren Nutzung durch den technologischen Fortschritt (Tiefsee, verbesserte Gewinnungstechniken, nichtkonventionelle Ressourcen) und durch die damit zusammenhängende geografische Diversifizierung der Produktion und Handelswege (vor allem für Flüssiggas) möglich gemacht wird. Diese Entwicklungen haben tiefgreifende Auswirkungen auf die Energiehandelsflüsse, die Energiepreise und – aufgrund ihrer hohen Importabhängigkeit – auf die EU. Gleichzeitig entsteht durch die Globalisierung der Energieflüsse und die größere Vielfalt der internationalen Akteure eine Dynamik, aus der sich ein neuer weltweiter Ansatz für regelgestütztes staatliches Handeln im Energiebereich entwickeln könnte.

Die internationalen Partner der EU verfolgen bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen ganz unterschiedliche Ansätze. Der Bottom-up-Charakter des Zusicherungsprozesses von Kopenhagen bzw. Cancun stellte zwar einen wichtigen, wenn auch unzureichenden Schritt in Richtung eines verstärkt gemeinsamen Handelns dar, bei dem über 100 Länder, darunter China, Indien, Brasilien, die USA und die EU (auf die über 80 % der weltweiten Emissionen entfallen) sich gemeinsam zu bestimmten Strategien für den Klimaschutz verpflichtet hatten. Im Allgemeinen sind die Klimaschutzmaßnahmen jedoch fragmentiert und auf die jeweiligen Wirtschaftsbedingungen zugeschnitten. 38 Industrieländer, darunter die EU, ihre Mitgliedstaaten und Island, haben sich für die zweite Phase des Kyoto-Protokolls zu rechtlich bindenden Emissionsminderungen von insgesamt durchschnittlich mindestens 18 % gegenüber dem Niveau von 1990 verpflichtet. Dies übersteigt die Zusagen der ersten Phase um einen Prozentpunkt, während Japan, Neuseeland und die Russische Föderation keine neuen Zusagen gemacht haben.

Kasten 3: Internationale Fortschritte bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen

2012 stiegen die weltweiten CO₂-Emissionen um 1,1 %, allerdings weniger stark als im Jahresdurchschnitt des letzten Jahrzehnts, der bei 2,9 % lag. Den größten Anteil an den weltweiten CO₂-Emissionen haben mittlerweile China (29 %), die Vereinigten Staaten (16 %), die EU (11 %), Indien (6 %), die Russische Föderation (5 %) und Japan (3,8 %).

Die CO₂-Emissionen in China sind seit 1990 um enorme 290 % und seit 2005 um etwa 70 % angestiegen. Damit liegen die Pro-Kopf-Emissionen jetzt mehr oder weniger auf der gleichen Höhe wie in der EU mit etwa 7 Tonnen.

2012 gingen die CO₂-Emissionen in den USA um 4 % zurück und sind damit seit 2005 um über 12 % gesunken. Allerdings fallen die Pro-Kopf-Emissionen 2012 mit 16,4 Tonnen sehr viel höher aus. Der deutliche Rückgang bei den Emissionen ist vor allem auf die Nutzung von inländischem Schiefergas zurückzuführen, das die Kohle bei der

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

Stromerzeugung ersetzt hat.

In Indien stiegen die Emissionen 2012 um 6,8 % und erreichten damit für die Zeit von 2005 bis 2012 einen Anstieg von 53 % und seit 1990 von 200 %, wenngleich die Pro-Kopf-Emissionen mit unter 2 Tonnen nach wie vor deutlich niedriger ausfallen als in der EU.

Japans Emissionen haben sich im Zeitraum 2005 bis 2012 zwar nicht verändert, sind jedoch im Vergleich zu 1990 gestiegen – mit weiter steigender Tendenz. Erst jüngst hat Japan im Zusammenhang mit der Überprüfung seiner Energiepolitik infolge des Unfalls im Kernkraftwerk Fukushima seine Pläne zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 deutlich nach unten korrigiert. Dies gilt auch für Australien und Kanada.

China ist jetzt zusammen mit der EU der größte Investor in erneuerbare Energien und hat eine Reihe regionaler Emissionshandelssysteme eingeführt, die sich auf die größten Wirtschaftsregionen erstrecken und darauf ausgerichtet sind, ein nationales System aufzubauen, wobei das besondere Augenmerk der lokalen Luftverschmutzung und der Energieversorgungssicherheit gilt. In den USA entspricht der Rückgang der Treibhausgasemissionen dem bis 2020 gesteckten Ziel von 17 % gegenüber 2005, was nicht nur auf die Verlagerung von Kohle zu Gas, sondern auch auf verschärfte CO₂-Normen für Kraftfahrzeuge, den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien und auf einen aktiven Privatsektor zurückzuführen ist, der umfangreich in neue Technologien und Innovationen investiert. Brasilien hat bei der Eindämmung der gigantischen Entwaldung Fortschritte erzielt. Auch wenn die EU bei den emissionsarmen Technologien derzeit noch weltweit führend ist, haben andere wichtige und schnell wachsende Volkswirtschaften ihr strategisches Interesse auf den Wettbewerb auf diesen neuen Märkten fokussiert. Europa wird auf diesen rasch wachsenden Weltmärkten seinen Wettbewerbsvorteil als Vorreiter nur behaupten können, wenn es seine Ambitionen in der Klima- und Energiepolitik nochmals forciert.

Zwischen den geplanten Klimaschutzmaßnahmen und dem, was notwendig ist, um den weltweiten Temperaturanstieg auf unter 2° C zu halten, besteht insgesamt nach wie vor eine gewaltige Kluft²¹. Aus diesem Grund haben die UNFCCC-Vertragsparteien 2011 einen Prozess mit dem Ziel in Gang gesetzt, im Dezember 2015 in Paris ein neues internationales Abkommen zu vereinbaren, das für alle Parteien gilt und sich auf den Zeitraum nach 2020 erstreckt. Die Vertragsparteien sind aufgerufen, ihre Beiträge bis zum ersten Quartal 2015 vorzulegen, damit noch genug Zeit für Diskussionen bleibt und bewertet werden kann, ob mit ihnen das vereinbarte Ziel der Beschränkung des weltweiten Temperaturanstiegs auf unter 2° C eingehalten wird. Die Union sollte bereit sein, ihrer Rolle gerecht zu werden und ambitioniert weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu ergreifen und erneuerbare Energieträger sowie Energieeffizienz zu fördern. Dies liegt in unserem eigenen Interesse, doch sollten wir auch unsere internationalen Partner auffordern, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen und sich der weltweiten Herausforderung der Bekämpfung des Klimawandels zu stellen. Auch dürften verstärkte internationale Maßnahmen die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Basis der Union aufrechterhalten.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Nach Auffassung der Kommission bilden folgende Elemente den Kern des neuen Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030: ein Reduktionsziel für Treibhausgase auf EU-Ebene, das in Form verbindlicher nationaler Ziele gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten aufgeteilt ist; eine Reform des Emissionshandelssystems; ein EU-Ziel für den Anteil

²¹ UNEP: „The Emissions Gap Report 2013“.

erneuerbarer Energien und ein neuer europäischer Governance-Prozess für die Energie- und Klimapolitik, der sich auf die Pläne der Mitgliedstaaten für eine wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energie stützt. Die Energieeffizienz wird auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU spielen und ist Gegenstand einer Überprüfung, die Ende 2014 abgeschlossen sein wird.

Die Kommission ersucht den Rat und das Europäische Parlament, bis Ende 2014 zu vereinbaren, dass sich die EU bis Anfang 2015 im Rahmen der Verhandlungen, die im Dezember 2015 in Paris abgeschlossen werden, zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 % verpflichten sollte. Die Union sollte ferner bereit sein, sich auf dem im September 2014 vom UN-Generalsekretariat veranstalteten Gipfeltreffen positiv einzubringen.

Außerdem ersucht die Kommission den Rat und das Europäische Parlament, für die EU insgesamt ein Ziel von mindestens 27 % für den Verbrauch an erneuerbarer Energie bis 2030 zu vereinbaren, das durch klare Verpflichtungen der Mitgliedstaaten selbst erreicht werden soll und durch entsprechende verbesserte Mechanismen und Indikatoren auf EU-Ebene überprüft werden kann.

Schließlich ersucht die Kommission den Rat und das Europäische Parlament, das Konzept der Kommission für die künftige Klima- und Energiepolitik sowie ihren Vorschlag für ein vereinfachtes, jedoch effizientes System zur Überwachung der Einhaltung der Klima- und Energieziele anzunehmen.