



Brüssel, den 27.3.2013
COM(2013) 169 final

GRÜNBUCH

Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030

GRÜNBUCH

Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030

1. EINLEITUNG

Die EU verfügt über einen klaren Rahmen für ihre Energie- und Klimapolitik bis zum Jahr 2020. Dieser Rahmen deckt verschiedene politische Ziele ab, etwa die Minderung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen), die Sicherung der Energieversorgung und die Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch einen auf Spitzentechnologie beruhenden, kostenwirksamen und ressourceneffizienten Ansatz. Diese politischen Ziele sollen durch drei Kernziele erreicht werden, die die THG-Emissionsminderung, die erneuerbaren Energien und Energieeinsparungen betreffen. Für den Energieverbrauch im Verkehrssektor gibt es zusätzliche Zielvorgaben. Außerdem hat die EU ein Regelwerk eingeführt, um die Verwirklichung eines offenen, integrierten und wettbewerbsfähigen Energiebinnenmarktes, der die Energieversorgungssicherheit fördert, voranzubringen. Wenngleich die EU gute Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Ziele für 2020, bei der Schaffung des Energiebinnenmarktes und bei den anderen energiepolitischen Zielen macht, besteht nun die Notwendigkeit, Überlegungen zu einem neuen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 anzustellen. Eine frühzeitige Einigung auf den Rahmen für 2030 ist aus drei Gründen wichtig:

- Erstens: Lange Investitionszyklen bedeuten, dass Infrastruktur, die in naher Zukunft finanziert wird, im Jahr 2030 und darüber hinaus noch bestehen wird und dass die Investoren daher Rechtssicherheit und ein vermindertes Regulierungsrisiko benötigen.
- Zweitens: Die Klarstellung der Ziele für 2030 leistet einen Beitrag zu einer vom Wettbewerb geprägten Wirtschaft und zu einem sicheren Energiesystem, indem eine höhere Nachfrage nach effizienten und CO₂-armen Technologien geschaffen wird und Forschung, Entwicklung sowie Innovation vorangetrieben werden, von denen neue Beschäftigungs- und Wachstumschancen ausgehen können. Dadurch wiederum werden die volkswirtschaftlichen Kosten sowohl direkt als auch indirekt verringert.
- Drittens: Die Verhandlungen über ein rechtsverbindliches internationales Klimaschutz-Übereinkommen gestalten sich zwar schwierig, doch wird weiterhin damit gerechnet, dass bis 2015 ein solches Übereinkommen geschlossen wird. Die EU muss vorher bei einer Reihe von Themen – dazu gehören auch ihre eigenen Zielvorstellungen - eine Einigung erzielen, um sich mit den anderen Ländern aktiv auseinandersetzen zu können.

Der Rahmen für 2030 muss ausreichend anspruchsvoll sein, damit sichergestellt ist, dass die EU beim Erreichen der längerfristigen Klimaziele planmäßig vorankommt. Er muss aber auch einigen wichtigen Änderungen Rechnung tragen, die seit der Annahme des ursprünglichen Rahmens in den Jahren 2008/09 eingetreten sind:

- die Folgen der anhaltenden Wirtschaftskrise,
- die finanziellen Engpässe der Mitgliedstaaten und Unternehmen, die Schwierigkeiten haben, Mittel für langfristige Investitionen zu mobilisieren,

- die Entwicklungen auf den Energiemärkten in der EU und weltweit, einschließlich in Bezug auf erneuerbare Energien, unkonventionelles Erdgas und Erdöl sowie Kernkraft,
- die Sorgen der Haushalte hinsichtlich der Erschwinglichkeit von Energie und der Unternehmen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit,
- unterschiedlich ambitionierte Verpflichtungen und Zielvorstellungen der internationalen Partner im Hinblick auf die Minderung der THG-Emissionen.

Der Rahmen für 2030 muss die Lehren aus dem bisherigen Rahmen berücksichtigen: Was hat funktioniert, was hat nicht funktioniert und was kann verbessert werden? Er sollte internationalen Entwicklungen Rechnung tragen und Impulse für energischere internationale Klimaschutzmaßnahmen geben. Außerdem muss in ihm aufgezeigt werden, wie möglichst große Synergie-Effekte erzielt werden können und wie mit den Konflikten zwischen den Zielen Wettbewerbsfähigkeit, Energieversorgungssicherheit und Nachhaltigkeit umgegangen werden soll.

Ferner sollte in ihm die längerfristige Perspektive berücksichtigt werden, die von der Kommission 2011 im Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, im Energiefahrplan 2050 und im Weißbuch zur Verkehrspolitik dargelegt wurde. Zu jedem dieser Fahrpläne hat das Europäische Parlament eine Entschließung verabschiedet¹. Diese Fahrpläne wurden in Einklang mit dem Ziel ausgearbeitet, die THG-Emissionen im Rahmen der notwendigen Bemühungen der als eine Gruppe betrachteten Industrieländer bis 2050 um 80-95 % gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Die Szenarios dieser Fahrpläne gingen von den folgenden zentralen Erkenntnissen aus:

- In der EU müssten die THG-Emissionen bis 2030 um 40 % verringert werden, damit gemäß dem international vereinbarten Ziel, den Anstieg der Erderwärmung auf weniger als 2 °C zu begrenzen, bis 2050 eine THG-Minderung von 80-95 % erreicht werden kann.
- Höhere Anteile der erneuerbaren Energien, Verbesserungen bei der Energieeffizienz sowie eine bessere und intelligentere Energieinfrastruktur sind „No-regrets“-Optionen für den Umbau des Energiesystems in der EU.
- In den Politikszenarios des Energiefahrplans 2050 wird davon ausgegangen, dass 2030 der Anteil der erneuerbaren Energien bei 30 % liegt.
- Unabhängig davon, ob die CO₂-Emissionen reduziert werden oder nicht, müssen in die Modernisierung des Energiesystems beträchtliche Mittel investiert werden, was sich im Zeitraum bis 2030 auf die Energiepreise niederschlagen wird.

Ziel dieses Grünbuchs ist es, die Interessenträger zu konsultieren, um Erkenntnisse zu erhalten und Ansichten einzuholen, die bei der Ausarbeitung des Rahmens für 2030 hilfreich sind. Begonnen wird mit einem Überblick über den aktuellen Rahmen und über das bisher Erreichte. Im Anschluss daran wird auf die Themen eingegangen, zu denen Beiträge der Interessenträger gewünscht sind. Parallel dazu führt die Kommission eine Konsultation zu Fragen durch, die die internationalen Verhandlungen über ein neues rechtsverbindliches

¹ Der Anhang enthält im Abschnitt „Weiterführende Informationen“ Links zu den Entschließungen des Europäischen Parlaments und zu den Fahrplänen.

Übereinkommen für den Klimaschutz sowie ihr Konzept für die Demonstration der Technologie der CO₂-Abscheidung und -Speicherung betreffen.

2. DER DERZEITIGE EU-POLITIKRAHMEN UND DAS BISHER ERREICHTE

Im Mittelpunkt des derzeitigen Politikrahmens stehen drei Kernziele, die bis 2020 erreicht werden sollen: 1) das Ziel, die THG-Emissionen in der EU gegenüber dem Stand von 1990 um 20 % zu senken, 2) das Ziel, in der EU 20 % des Energieverbrauchs durch erneuerbare Energien zu decken, wobei für die Mitgliedstaaten Einzelziele gelten, 3) das Ziel, 20 % des prognostizierten Energieverbrauchs einzusparen. Darüber hinaus gibt es spezielle, bis 2020 zu erreichende Ziele für den Anteil der erneuerbaren Energieträger im Verkehrssektor (10 %) und für die Verringerung der CO₂-Emissionen von Kraftstoffen im Verkehrssektor (6 %). Außerdem trägt der Rahmen dem unterschiedlichen Energiemix, dem unterschiedlichen wirtschaftlichen Wohlstand und der unterschiedlichen Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung, weshalb Mechanismen für einen gerechten Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Ebenfalls enthalten sind Maßnahmen, die auf das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen ins Ausland und auf die damit verbundenen Auswirkungen auf energieintensive Industriezweige abstellen. Der Rahmen wird von einer breiten Palette von Finanzinstrumenten der Union sowie dem Europäischen Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) flankiert. Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen, die EU-Rechtsvorschriften über die Besteuerung von Energieprodukten und Strom² zu überarbeiten, um Überschneidungen bestehender steuerpolitischer Instrumente zu beseitigen. Der Rahmen für 2020 wird durch die Energiestrategie 2020³ ergänzt, in der die Herausforderungen und Maßnahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und sicheres Energiesystem bewertet werden.

2.1. Das 20 %-THG-Minderungsziel und die einschlägigen Maßnahmen

Erreicht werden soll das Ziel, die THG-Emissionen bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 um 20 % zu verringern, mithilfe des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) und der Entscheidung über die Lastenteilung, in der Minderungsziele für die Sektoren, die nicht unter das EU-EHS fallen, festgelegt sind. Die politischen Konzepte der EU und der Mitgliedstaaten zur Emissionsminderung tragen zum Erreichen dieses Ziels bei. Im Jahr 2011 lagen die vom Klima- und Energiepaket erfassten THG-Emissionen Schätzungen zufolge um 16 % unter dem Stand von 1990.

Durch das Emissionshandelssystem wird ein einheitlicher CO₂-Preis für große Industrieanlagen, den Stromsektor und die Luftfahrt ermittelt. Mehr als 10 000 Anlagen und nahezu 50 % aller THG-Emissionen in der EU sind in das System einbezogen. Mit diesem einheitlichen Preis wird sichergestellt, dass die Klimaziele kostenwirksam erreicht werden und für die Unternehmen in der gesamten EU die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten. Der CO₂-Preis ist inzwischen zu einem Faktor bei den Betriebs- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen in der EU geworden und hat in erheblichem Maße zur Emissionsminderung beigetragen. Gleichwohl ist es ihm nicht gelungen, als wesentliche treibende Kraft langfristige Investitionen in CO₂-arme Technologien herbeizuführen. Obwohl die Emissionsobergrenze des EU-EHS bis zum Jahr 2020 gegenüber 2005 um rund 21 % gesenkt wird und nach 2020 weiter sinken wird, womit im Prinzip eine rechtliche Garantie dafür gegeben ist, dass Investitionen in CO₂-arme Technologien in großem Umfang benötigt werden, verhindert das derzeitige erhebliche

² KOM(2011) 169 endgültig.

³ KOM(2010) 639 endgültig.

Überangebot an Emissionszertifikaten, das zum Teil auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, dass sich dies im CO₂-Preis widerspiegelt. Der niedrige CO₂-Preis bietet den Investoren nicht genügend Anreize für Investitionen und erhöht das Risiko, dass sich die CO₂-basierten Strukturen verfestigen („Carbon Lock-in“). Einige Mitgliedstaaten sind über diese Entwicklung besorgt und haben nationale Maßnahmen, z. B. Besteuerung CO₂-intensiver Kraftstoffe in den dem EU-EHS unterliegenden Sektoren, ergriffen oder erwägen solche Maßnahmen. Dadurch wächst die Gefahr einer politischen Zersplitterung, die den Binnenmarkt bedroht und bei der nationale und sektorspezifische politische Maßnahmen die Rolle des EU-EHS und die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, die durch das EU-EHS geschaffen werden sollten, unterminieren. Das Funktionieren des EU-EHS wird im Bericht über den CO₂-Markt⁴ ausführlicher evaluiert.

In der Entscheidung über die Lastenteilung sind nationale Zielvorgaben für die THG-Emissionen in den Sektoren festgelegt, die nicht unter das EU-EHS fallen. Das Gesamtziel ist eine Emissionssenkung um 10 % in der EU gegenüber dem Stand von 2005. Viele politische Maßnahmen der EU, darunter sektorspezifische Rechtsvorschriften und Initiativen, haben zu einer Emissionsminderung in diesen Sektoren beigetragen. Ihre Spanne reicht von Konzepten zur Verbesserung der CO₂-Bilanz und der Energieeffizienz von Fahrzeugen, Wohngebäuden und Geräten, die Energie verbrauchen, bis hin zu speziellen Maßnahmen im Bereich der Abfall-, Umwelt-, Landwirtschafts- und Landnutzungspolitik (siehe Anhang). Die Umsetzung von politischen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz trägt auch zur Emissionsminderung bei. Die nationalen Zielvorgaben werden auf der Grundlage der Wirtschaftsleistung jedes Mitgliedstaats festgelegt. Einige Mitgliedstaaten müssen ihre Emissionen gegenüber dem Stand von 2005 senken, während anderen ein begrenzter Anstieg der Emissionen zugestanden wird. Insgesamt ist die EU auf gutem Wege, das 10 %-Reduktionsziel zu erreichen, wenngleich erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Die Hälfte von ihnen muss noch zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Außerdem haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Entscheidung über die Lastenteilung die Möglichkeit, ihre Ziele flexibel zu erreichen, sei es durch den Erwerb internationaler Gutschriften, sei es durch den Handel mit Mitgliedstaaten, die ihre Ziele übererfüllen.

2.2. Das EU-Ziel für erneuerbare Energien und die einschlägigen Maßnahmen

Die EU macht Fortschritte bei der Erreichung des Ziels, bis 2020 20 % des Bruttoendenergieverbrauchs durch erneuerbare Energien zu decken. Im Jahr 2010 lag der Anteil der erneuerbaren Energien in der EU bei 12,7 % gegenüber 8,5 % im Jahr 2005. Im Zeitraum 1995-2000, als es keinen Regulierungsrahmen gab, wuchs der Anteil der erneuerbaren Energien um 1,9 % pro Jahr. Nach der Festlegung von Richtzielen (2001-2010) stieg der Anteil der erneuerbaren Energien jährlich um 4,5 %. Nach der Annahme rechtsverbindlicher nationaler Ziele beschleunigte sich das Wachstum bei den erneuerbaren Energien, allerdings muss dieses im Durchschnitt 6,3 % pro Jahr betragen, damit das Gesamtziel für 2020 erreicht wird. Im Verkehrssektor lag der Anteil der erneuerbaren Energien im Jahr 2010 bei 4,7 %, gegenüber nur 1,2 % im Jahr 2005. Bei der Wärme- und Kälteversorgung nimmt der Anteil der erneuerbaren Energien weiter zu - bis 2020 könnte sich ihr Anteil nahezu verdoppeln. Dennoch werden aufgrund von Kürzungen der Fördermittel und des schwierigeren Zugangs zu Finanzmitteln in Zeiten der Wirtschaftskrise neue

⁴ Bericht über die die Lage des CO₂-Marktes in der EU (COM(2012) 652). In dem Bericht werden verschiedene Möglichkeiten zur Lösung des Problems des Zertifikate-Überschusses im EU-EHS dargelegt, darunter eine Ausdehnung der Sektoren, die von ihm erfasst werden.

Maßnahmen notwendig sein, damit die meisten Mitgliedstaaten ihre Ziele für 2020 erreichen können.

Die Kommission hat im Jahr 2012 eine Bestandsaufnahme der Energiepolitik der EU vorgenommen⁵. Zusammen mit diesem Grünbuch wird ein aktualisierter Fortschrittsbericht veröffentlicht. Investitionen in Forschung und Entwicklung, Innovationen sowie die Einführung erneuerbarer Energien im großen Maßstab haben zu einer erheblichen Senkung der Kosten für Erneuerbare-Energien-Technologien beigetragen. Mit der großmaßstäblichen Einführung von erneuerbaren Energien sind große Herausforderungen verbunden, etwa ihre vollständige Einbindung in die Stromnetze in der EU dergestalt, dass auf die damit verbundene schwankende Leistungsbereitstellung abgestellt wird, und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Ziele. Die Kopplung der Großhandelsstrommärkte in der EU wird zur Integration der erneuerbaren Energien in die Stromnetze ebenso beitragen wie die Realisierung intelligenter Netze, mit denen Erzeugung, Netzsteuerung, Speicherung und Verbrauch an die sich ändernden Marktgegebenheiten angepasst werden können. Darüber hinaus werden jedoch massive Investitionen in die Übertragungs-/Fernleitungs- und Verteilernetze, einschließlich grenzüberschreitender Infrastruktur zur Vollendung des Energiebinnenmarktes, notwendig sein, um die erneuerbaren Energien aufnehmen zu können. Eine weitere wichtige Herausforderung besteht darin, im Laufe der Zeit sicherzustellen, dass erneuerbare Energiequellen kostengünstiger werden, damit Förderregelungen auf die Technologien und Bereiche beschränkt werden können, in denen eine Förderung noch immer benötigt wird. Solche Regelungen sollten so konzipiert werden, dass eine Überkompensation vermieden, die Kosteneffizienz verbessert, eine umfangreiche THG-Reduktion gefördert, die Innovationsfähigkeit gestärkt, für eine nachhaltige Nutzung von Rohstoffen gesorgt und eine Anpassung an Kostenentwicklungen ermöglicht wird, um eine Abhängigkeit von Subventionen zu vermeiden, Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen und, namentlich in Bezug auf Biokraftstoffe, für WTO-Kompatibilität zu sorgen.

2.3. Das Energieeinsparziel und die einschlägigen Maßnahmen

Das Ziel, bis 2020 20 % des Primärenergieverbrauchs der EU (gegenüber Prognosen aus dem Jahr 2007) einzusparen, ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich. Dennoch wurden hier erhebliche Fortschritte erzielt. Nach Jahren des Wachstums erreichte der Primärenergieverbrauch 2005/06 einen Höchststand (ca. 1825 Mio. t RÖE), seit 2007 war er leicht rückläufig (Rückgang auf 1730 Mio. t RÖE im Jahr 2011). Dieser Trend ist zum Teil auf die Wirtschaftskrise, zum Teil auf die Wirksamkeit der vorhandenen politischen Maßnahmen zurückzuführen. Ein weiterer Grund ist die geringere Energieintensität der EU-Industrie, die 2010 149 t RÖE pro Mio. EUR betrug und somit von 174 t RÖE im Jahr 2000 und 167 t RÖE im Jahr 2005 zurückging.

Mit dem Erlass der Energieeffizienzrichtlinie im Jahr 2012 existiert jetzt ein umfassender Rechtsrahmen auf EU-Ebene, der von den Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt werden muss. Die Energieeffizienzrichtlinie wird dazu beitragen, die Fortschritte in diesem Bereich voranzutreiben, auch wenn eine vorläufige Analyse der Kommission nahelegt, dass das Ziel für 2020 mit den derzeitigen politischen Maßnahmen nicht erreicht wird⁶. Das Fehlen geeigneter Instrumente zur Überwachung der Fortschritte und zur Messung der Auswirkungen

⁵ Mitteilung „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt“ (COM(2012) 271).

⁶ Die Umsetzung der im Verkehrsweißbuch beschriebenen Maßnahmen, weitere Ökodesign-Maßnahmen, die Einführung intelligenter Zähler und intelligenter Netze mit der daraus resultierenden Laststeuerung sollten zur Schließung dieser Lücke beitragen.

auf Ebene der Mitgliedstaaten ist Teil des Problems. Eine weitere große Herausforderung besteht darin, die finanziellen Mittel zu mobilisieren, die für anhaltende Fortschritte notwendig sind.

Seit 2009/10 sind im Rahmen der Ökodesign- und Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinien Durchführungsmaßnahmen für energieverbrauchsrelevante Produkte erlassen worden. Mithilfe dieser Maßnahmen wird der Energiebedarf von Industrie- und Haushaltsprodukten gesenkt, was zu Einsparungen bei den Endnutzern führt. Solche Maßnahmen wurden für eine Reihe von elektronischen Geräten, u. a. für Haushaltsgeschirrspüler, Kühlschränke, Waschmaschinen und Fernsehgeräte, für Reifen sowie für Industrieprodukte wie Motoren, Ventilatoren und Pumpen erlassen. Die verabschiedeten Ökodesign- und Energieverbrauchskennzeichnungsmaßnahmen dürften zu geschätzten Energieeinsparungen in Höhe von 90 Mio. t RÖE im Jahr 2020 führen.

Zur Regelung des Energieverbrauchs im Gebäudebestand, insbesondere für die Wärme- und Kälteversorgung, hat die EU im Jahr 2010 eine überarbeitete Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erlassen. Zusätzlich zu der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz von Neubauten und von Bestandsgebäuden anzuwenden, wird in der Richtlinie vorgeschrieben, dass sie dafür sorgen müssen, dass ab 2021 alle Neubauten Niedrigstenergiegebäude („Nahezu-Nullenergiegebäude“) sind. Verzögerungen und unvollständige nationale Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie bringen jedoch die Gefahr mit sich, dass der notwendige Beitrag des Gebäudesektors zu niedrigeren THG-Emissionen und zu einem niedrigeren Energieverbrauch konterkariert wird. Das Potenzial für kostenwirksame Einsparungen im Gebäudesektor wird auf 65 Mio. t RÖE bis 2020 geschätzt. Die EU hat die Entwicklung von energieeffizienten Technologien unter anderem im Wege öffentlicher Partnerschaften bei energieeffizienten Gebäuden, umweltschonenden Fahrzeugen und nachhaltiger gewerblicher Produktion gefördert.

Im Verkehrssektor haben die Verordnungen zur Festlegung von Energieeffizienznormen für leichte Nutzfahrzeuge zu einer erheblichen Verringerung der THG-Emissionen geführt, wie sich an den durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen Personenkraftwagen ablesen lässt, die von 172 g CO₂/km im Jahr 2000 auf 135,7 g CO₂/km im Jahr 2011 gesunken sind.

2.4. Versorgungssicherheit und Erschwinglichkeit von Energie im Energiebinnenmarkt

Das Klima- und Energiepaket aus dem Jahr 2009 ist nicht der einzige Arbeitsschwerpunkt in diesem Bereich. In den Jahren 2009 und 2010 hat die EU umfassende Rechtsvorschriften zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt und nach zwei Gasversorgungskrisen die Verordnung über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung verabschiedet. Da keines der energiepolitischen Ziele ohne angemessene Netzverbindungen erreicht werden kann, hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur vorgelegt, auf den sich das Europäische Parlament und der Rat politisch geeinigt haben. In dem Vorschlag wird auf Herausforderungen im Infrastrukturbereich abgestellt mit dem Ziel, für einen wirklich vernetzten Binnenmarkt, für die Einbindung von Energie aus variablen erneuerbaren Energiequellen und für eine bessere Versorgungssicherheit zu sorgen.⁷

⁷ Für Vorhaben, die als Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden, sieht die Verordnung Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren vor, u. a. durch die Festlegung einer Höchstdauer und durch die Straffung der Umweltverträglichkeitsprüfungen. In der Verordnung sind überdies bessere Anreize für Investoren durch günstigere Regulierungsbestimmungen

Andere EU-Maßnahmen wie der europäische Strategieplan für Energietechnologie wurden bereits eingeführt und sollen den technologischen Wandel durch die Entwicklung und Demonstration von Projekten für neue und innovative Technologien fördern. Beispiele hierfür sind Biokraftstoffe der zweiten Generation, intelligente Netze, intelligente Städte und intelligente Netze, die Stromspeicherung und Elektromobilität, Technologien zur CO₂-Abscheidung und -Speicherung, die Kernenergie der nächsten Generation sowie die Wärme- und Kälteversorgung auf Basis erneuerbarer Energien. Ferner hat die Kommission Anfang 2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur für alternativer Kraftstoffe vorgelegt, der durch die vorgeschlagene Überarbeitung der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz unterstützt wird.

Als 2009 das Klima- und Energiepaket ausgearbeitet wurde, wurden verschiedene Herausforderungen nicht berücksichtigt. Es wurde beispielsweise nicht festgelegt, welche Übertragungs- und Verteilungsinfrastruktur notwendig ist. Außerdem waren die Schwierigkeiten in Verbindung mit der Einführung von erneuerbaren Energien, darunter die fluktuierende Bereitstellung von Energie aus bestimmten erneuerbaren Quellen (z. B. Wind- und Solarenergie), nicht in vollem Umfang einbezogen worden, und die Auswirkungen einer Vielzahl von einzelstaatlichen Förderregelungen für erneuerbare Energien auf die Marktintegration wurden unterschätzt.

Im dritten Energiepaket wurde auf die Belebung des Wettbewerbs im Markt abgestellt, nicht jedoch darauf, ob der Markt die notwendigen Anreize für Investitionen in die Erzeugung, Übertragung, Verteilung und Speicherung in einem System mit einem höheren Anteil erneuerbarer Energien gibt. Bis die erneuerbaren Energien von den Kosten her wettbewerbsfähig geworden sind, muss das Ziel eines stärker nachhaltig ausgerichteten Energiesystems Hand in Hand mit der Notwendigkeit eines vollständig liberalisierten und integrierten Energiemarkts gehen, der Investitionen mobilisieren und effizient zuweisen kann.

Innerhalb und außerhalb der EU gibt es wichtige Entwicklungen und Trends, wie die wachsende Abhängigkeit der EU von Energieimporten und die technologischen Fortschritte unserer Hauptkonkurrenten, neue Versorgungswege sowie die zunehmende Marktmacht der neuen Energieproduzenten aus Afrika und Lateinamerika. All dies wird die Energiekosten und die Versorgungssicherheit in der EU beeinflussen.

3. DIE WICHTIGSTEN THEMEN FÜR DIESE KONSULTATION

Der Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 soll auf den bisherigen beachtlichen Erfolgen in diesem Bereich aufbauen. Dabei müssen die in Bezug auf den derzeitigen Rechtsrahmen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt und die Bereiche ermittelt werden, in denen sich Verbesserungen erzielen lassen. Die Erfahrungen und Ansichten der Interessenträger, die, wo immer dies möglich ist, mit fundierten Informationen untermauert werden, sind für die folgenden vier breit gefassten Themen von wesentlicher Bedeutung: Zielvorgaben, andere Politikinstrumente, Wettbewerbsfähigkeit und die unterschiedliche Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten.

3.1. Zielvorgaben

Die grundlegenden Fragestellungen im Zusammenhang mit einem neuen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 betreffen die Art und das Wesen der Ziele, die Zielwerte und die Wechselbeziehungen zwischen den Zielen. Sollten die Ziele auf EU-Ebene, auf

vorgesehen; die Bedingungen für eine finanzielle Unterstützung durch die EU im Rahmen der vorgeschlagenen Fazilität „Connecting Europe“ sind in ihr ebenfalls festgelegt.

nationaler oder auf sektoraler Ebene festgelegt und rechtsverbindlich sein? Hinsichtlich der Notwendigkeit von Zielvorgaben und der Zieltypen bestehen unterschiedliche Ansichten. Die Erfahrung mit dem derzeitigen Rahmen zeigt zwar, dass Zielvorgaben politische Impulse geben, eine langfristige Perspektive für Investitionen bieten und einen Maßstab für die Messung der Fortschritte vorgeben, doch vertreten einige Interessenträger dennoch die Auffassung, dass die bestehenden Zielvorgaben und die Maßnahmen, um diese zu erreichen, nicht unbedingt kohärent oder kosteneffizient sind bzw. dass sie die Wettbewerbsfähigkeit, die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Ausgereiftheit der Technologien nicht ausreichend berücksichtigen. Der Rahmen bis 2030 sollte der technologischen Entwicklung im Laufe der Zeit Rechnung tragen und Forschung und Innovation fördern. Daher muss geprüft werden, welche Zielvorgaben die energie- und klimapolitischen Maßnahmen bis 2030 am besten, einfachsten und kostenwirksamsten voranbringen können und ob der derzeitige Ansatz vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit verschiedener Teilziele (wie im Verkehrssektor) verbessert werden kann. Im Rahmen dieser Analyse sollte auch der Frage nachgegangen werden, ob es unter Berücksichtigung anderer Ziele wie der Versorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit zweckmäßig wäre, für den Zeitraum bis 2030 lediglich eine Zielvorgabe für THG-Emissionen vorzusehen.

Die aktuellen klima- und energiepolitischen Ziele für die Verringerung der THG-Emissionen, für den Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien und für Energieeinsparungen wurden so konzipiert, dass sie sich gegenseitig unterstützen sollten, und zwischen ihnen gibt es in der Tat Wechselbeziehungen. Höhere Anteile erneuerbarer Energien können zu THG-Emissionsminderungen führen, sofern sie nicht andere Energiequellen mit geringem CO₂-Ausstoß ersetzen, wohingegen eine bessere Energieeffizienz dazu beitragen kann, die THG-Emissionen zu senken und die Verwirklichung der Ziele für die erneuerbaren Energien zu erleichtern. Es gibt offensichtliche Synergien, jedoch auch potenzielle Zielkonflikte. So können beispielsweise Energieeinsparungen, die höher als angenommen ausfallen, und eine unerwartet hohe Energieproduktion aus erneuerbaren Energien den CO₂-Preis aufgrund einer schwächeren Nachfrage nach Emissionszertifikaten im EU-EHS senken. Dies wiederum kann das Preissignal des EU-EHS zugunsten von Innovationen und Investitionen in die Energieeffizienz und in die Nutzung CO₂-armer Technologien schwächen, wenngleich das Erreichen des Gesamtziels für die THG-Emissionsminderung nicht beeinträchtigt wird.

Ein Rahmen für den Zeitraum bis 2030 mit mehreren Zielen wird diesen Wechselbeziehungen explizit Rechnung tragen müssen. Darin sollte auch anerkannt werden, dass ein höherer Anteil der erneuerbaren Energien und vermehrte Energieeinsparungen allein weder eine größere Wettbewerbsfähigkeit noch eine verbesserte Versorgungssicherheit gewährleisten werden. Spezielle politische Maßnahmen werden weiterhin erforderlich sein, und möglicherweise bedarf es auch zusätzlicher Indikatoren, die diese Ziele unmittelbarer erfassen.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass Zwischenziele für die THG-Emissionsminderungen notwendig sind, um der Zielvorstellung einer Reduzierung um 80-95 % bis 2050 gerecht zu werden. Die Entscheidung über die zweckmäßigste Höhe eines solchen Zwischenziels ist die zentrale Frage, die sich stellt. In den Fahrplänen für 2050 wird nahegelegt, dass eine Verringerung der Emissionen um 40 % bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 kostenwirksam wäre. Eine Verringerung um weniger als 40 % würde die Kosten für die Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft längerfristig erhöhen. Während die Fahrpläne zu dem Schluss führen, dass die THG-Emissionen bis 2030 um 40 % gemindert werden können, ohne dass die Kosten für unser Energiesystem übermäßig steigen, wird die Mobilisierung der erforderlichen Mittel zur Deckung der Kapitalkosten für erhebliche Anfangsinvestitionen jedoch eine Herausforderung sein.

Der Energiefahrplan bis 2050 hat gezeigt, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Energiesystem nach 2020 weiter ausgebaut werden muss. Die Festlegung eines Ziels für die erneuerbaren Energien bis 2030 müsste sorgfältig geprüft werden, da viele erneuerbare Energiequellen bis dahin aus dem Frühstadium herausgewachsen sind und zunehmend mit anderen CO₂-armen Technologien konkurrieren werden. Außerdem sollten Überlegungen dazu angestellt werden, ob ein höherer Anteil erneuerbarer Energien auf EU-Ebene ohne spezifische Zielvorgabe, jedoch mithilfe des EU-EHS und regulatorischer Maßnahmen zur Schaffung der richtigen Marktbedingungen, erreicht werden könnte. Die Form einer möglichen Zielvorgabe für erneuerbare Energien wird (i) davon abhängen, ob eine Zielvorgabe als notwendig erachtet wird, um einen höheren Anteil erneuerbarer Energien nach 2020 zu gewährleisten und damit einen Beitrag zu mehr heimischen Energiequellen, zu einer geringeren Abhängigkeit von Energieimporten sowie zu Wachstum und Beschäftigung zu leisten, und (ii) davon, ob und wie dies ohne unzumutbare Auswirkungen der Fördermechanismen für erneuerbare Energien auf die Energiemärkte, Energiepreise und öffentlichen Haushalte erreicht werden kann. Es muss festgestellt werden, ob sich die Ziele für die erneuerbaren Energien am besten mit einem neuen Kernziel – mit oder ohne Teilziele für Branchen wie Verkehr, Industrie und Landwirtschaft – und/oder mithilfe anderer spezifischer Maßnahmen erreichen lassen. Jede Zielvorgabe und jede Politik für erneuerbare Energien muss die immer umfangreichere Faktenbasis in Bezug auf die Nachhaltigkeit, die Kosten, die Ausgereiftheit der Technologien und das Innovationspotenzial berücksichtigen.

Der EU-Rahmen für die Energieeffizienzpolitik wurde vor kurzem durch die Annahme der Energieeffizienzrichtlinie aktualisiert; für 2014 ist eine Überprüfung im Hinblick auf das Ziel für 2020 geplant. Die Diskussionen über das Energieeinsparziel für 2030 müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Dabei gibt es eine Reihe von Aspekten, die zu berücksichtigen sind. Zunächst wurde im Energiefahrplan bis 2050 anerkannt, dass die Energieeffizienz und die sich daraus ergebenden Energieeinsparungen für das Energiesystem eine „No-Regrets“-Option sind. Wenngleich Erkenntnisse über die Bilanz des derzeitigen Systems erst 2014 oder danach vollständig zur Verfügung stehen werden, ist es dennoch von entscheidender Bedeutung, dass die Kohärenz eines etwaigen Energieeinsparziels mit anderen Zielen sichergestellt wird. Es muss auch darüber nachgedacht werden, ob Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten oder sektorspezifische Ziele den Fortschritten auf dem Gebiet der Energieeffizienz am besten dienen.

Ferner müssen Überlegung zu der Frage angestellt werden, ob ein solches Ziel weiterhin an absoluten Energieverbrauchswerten gemessen werden sollte oder ob ein relatives Ziel (z. B. der Energieverbrauch im Verhältnis zum BIP oder zur Bruttowertschöpfung) besser geeignet wäre. Während ein absolutes Ziel die Erfüllung des Gesamteinsparziels unter Umständen besser gewährleisten würde, könnte ein relatives Ziel der Dynamik der Wirtschaft in der EU und den tatsächlichen Gegebenheiten der wirtschaftlichen Entwicklung besser Rechnung tragen.

Anders als bei der Verringerung der THG-Emissionen und bei den erneuerbaren Energien beruht der aktuelle Ansatz bei der Energieeffizienz auf einer Kombination aus unverbindlichen Zielwerten und verbindlichen Maßnahmen. Die Notwendigkeit von EU-Rechtsvorschriften (z. B. Ökodesign-Rahmenrichtlinie, Energieeffizienzrichtlinie und Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden) innerhalb des Rahmens für 2020 hängt zumindest teilweise mit dem Fehlen rechtsverbindlicher Energieeinsparziele für die Mitgliedstaaten zusammen. Jedes rechtsverbindliche Ziel für Energieeinsparungen bzw. für die Energieintensität müsste den Mitgliedstaaten Spielraum beim Erreichen dieses Ziels lassen, wobei möglicherweise die Anzahl der verbindlichen Maßnahmen auf EU-Ebene verringert würde. Bei einem solchen Ansatz wäre jedoch zu berücksichtigen, dass vielen EU-

Rechtsvorschriften, die zu einem niedrigeren Energieverbrauch beitragen, auch eine entscheidende Rolle bei der Schaffung des Binnenmarkts für diese Produkte zukommt (z. B. Ökodesign-Rahmenrichtlinie). Falls die Ziele weiterhin unverbindlich sind, wird geprüft werden müssen, ob die derzeitigen konkreten Maßnahmen ausreichen oder ob neue Maßnahmen erforderlich sind. Eine zentrale Frage wird lauten, in welchem Maße die Energiemärkte durch Preissignale und durch die Laststeuerung genügend Anreize für Verbesserungen der Energieeffizienz, einschließlich einer Änderung des Verbraucherverhaltens, setzen und ob vom Emissionshandelssystem und seinen Auswirkungen auf die Strompreise auch ohne spezifische Zielvorgaben oder Maßnahmen Anreize für Energieeinsparungen ausgehen können. Die relativ geringe Preiselastizität der Energienachfrage in vielen wichtigen Wirtschaftszweigen, das prognostizierte Preisniveau sowie die Variabilität des EU-EHS-Preises werden dabei berücksichtigt werden müssen.

3.2. Kohärenz der politischen Instrumente

Die politischen Instrumente, die auf EU-Ebene zur Verwirklichung der Ziele im Zeitraum bis 2020 eingesetzt werden, sind eng mit dem Binnenmarkt verknüpft. Die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen über einen größeren Handlungsspielraum bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften über erneuerbare Energien und Energieeffizienz und über THG-Emissionen, die nicht unter das EU-EHS fallen, wie im Straßenverkehrssektor. Daher sind auf nationaler Ebene unterschiedliche Konzepte mit Förderregelungen für erneuerbare Energien, Energie- und CO₂-Steuern, Energieeffizienzstandards für Gebäude und andere Energieeffizienzstrategien zur Anwendung gekommen.

Allerdings dürften die verschiedenen politischen Ziele und der Abbau von Markthemmnissen nur durch eine Kombination all dieser Instrumente zu erreichen sein, die dann - wie vorstehend beschrieben - ineinander greifen können. Einige Interessenträger haben im Hinblick auf dieses Ineinandergreifen die mangelnde Gesamtkohärenz zwischen den politischen Strategien kritisiert und darauf hingewiesen, dass die Kosteneffizienz der verschiedenen klima- und energiepolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung der technologischen Machbarkeit verbessert werden muss. Außerdem dürfen einzelstaatliche Maßnahmen nicht zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führen. Besonderer Wert sollte auf Investitionen in Infrastruktur, vor allem in Netze, gelegt werden, da dies die Marktintegration in der EU vertieft und Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit gewährleistet.

Der energie- und klimapolitische Rahmen bis 2030 sollte daher für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den konkreten Umsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene und ausreichender Flexibilität auf der Ebene der Mitgliedstaaten sorgen, damit diese ihre Ziele auf einem auf den jeweiligen nationalen Kontext abgestimmten Weg, der jedoch mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, erreichen können. Inwieweit derzeit ein solches Gleichgewicht zwischen dem Instrumentarium auf EU-Ebene und den Zielen/nationalen Instrumenten der Mitgliedstaaten besteht, muss noch genauer geprüft werden; dies betrifft u. a. auch die Auswirkungen von Subventionen für fossile Brennstoffe. Dabei muss weiterhin eine gerechte Lastenteilung ins Auge gefasst werden.

Zusätzlich zu dem Regulierungsinstrumentarium leistet die EU im Kontext der Klimawandels und nachhaltiger Energie auch beträchtliche finanzielle Unterstützung, insbesondere im Rahmen der Kohäsionspolitik, der EU-Forschungsprogramme und - künftig - der Fazilität „Connecting Europe“. Auf die klimapolitischen Ziele entfallen im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % der EU-Ausgaben. Dies sollte sich in einem geeigneten Instrumentarium niederschlagen, das gewährleistet, dass sie zur Stärkung der Energieversorgungssicherheit und zum Aufbau einer CO₂-armen, ressourceneffizienten und klimaresistenten Wirtschaft

beitragen, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU stärkt und zusätzliche, umweltgerechtere Arbeitsplätze schafft⁸.

Geprüft werden muss auch der Zugang zu internationalen Gutschriften nach 2020. Durch internationale Gutschriften können zwar Kosten begrenzt werden, aber sie führen auch zu Unsicherheit darüber, was im eigenen Land getan werden muss, und sind für den Überschuss an Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS mitverantwortlich. Außerdem subventionieren die Industrie der EU und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung vor allem in Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien Branchen, die mit EU-Unternehmen konkurrieren. Durch die Umstellung vom System projektbezogener Gutschriften auf den Emissionshandel und andere Marktmechanismen könnte den unterschiedlichen Fähigkeiten der Länder, auf den Klimawandel zu reagieren, besser Rechnung getragen und die Entwicklung eines globalen CO₂-Marktes mit breiter internationaler Beteiligung vorangebracht werden.

Die politischen Maßnahmen für Sektoren wie See- und Luftverkehr umfassen auch koordinierte Bemühungen, weltweit anerkannte Standards und politische Strategien aufzustellen, um weltweite Emissionsminderungen wirksam durchzusetzen. Als erster Schritt ist 2013 der von der internationalen Seeschifffahrtsorganisation vereinbarte Energieeffizienzindex in Kraft getreten, von dem erwartet wird, dass er das Tempo des Anstiegs der THG-Emissionen aus dem weltweiten Schiffsverkehr verlangsamt.

3.3. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft

Ein grundlegendes energiepolitisches Ziel der EU ist es, dafür zu sorgen, dass das Energiesystem wettbewerbsorientierte nationale und internationale Energiemärkte sowie Energiepreise gewährleistet, die im internationalen Wettbewerb mithalten können und für den Endverbraucher erschwinglich sind, und so die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft fördert. Besonders wichtig ist dies für sozial schwache Haushalte und für Industriesektoren, die im internationalen Wettbewerb stehen und auf Energie als wesentlichen Produktionsfaktor angewiesen sind. Da Strom im Rahmen der Umstellung des Energiesystems an Bedeutung gewinnen wird, spielen die Stromkosten für den Rahmen bis 2030 eine maßgebliche Rolle.

Energie- und klimapolitischen Maßnahmen können zur Stärkung von Nachfrage und Wachstum in einer emissionsarmen Wirtschaft beitragen. Die EU ist Vorreiter im Bereich saubere und energieeffiziente Technologien, Erzeugnisse und Dienstleistungen sowie Ökotechnologien, in dem bis 2020 voraussichtlich rund 5 Millionen Arbeitsplätze entstehen werden⁹. Viele dieser Strategien tragen darüber hinaus zur Verringerung der Luftverschmutzung und zu Verbesserungen im Bereich der Gesundheit bei. Allerdings wurde gleichzeitig Kritik an diesen Strategien laut, weil sie sich negativ auf die Energiepreise, auf die Erschwinglichkeit der Energie für sozial schwache Haushalte und auf die Wettbewerbsfähigkeit von energieintensiven Wirtschaftszweigen auswirken, auch wenn sie den Energiekostendruck für die Industrie verringern und die Auswirkungen von Preisspitzen entschärfen.

Trotz eines nur moderaten Anstiegs der Großhandelspreise für Energie in der EU sind die Endverbraucher-Strompreise für viele Unternehmen und Haushalte im letzten Jahrzehnt real erheblich stärker gestiegen. Dem Energiefahrplan 2050 zufolge wird dieser Trend anhalten. Durch die Entwicklungen auf den internationalen Märkten und die Erschließung nicht

⁸ Wie vom Europäischen Rat bei seiner Tagung vom 7. und 8. Februar 2013 in Bezug auf den mehrjährigen Finanzrahmen beschlossen.

⁹ Mitteilung „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ (COM(2012) 173 final).

konventioneller Kohlenwasserstoffe könnte die Diskrepanz zwischen den Preisen in der EU und den Preisen in anderen großen Volkswirtschaften wie den USA, wo Schiefergas zunehmend als Energiequelle genutzt wird, weiter zunehmen. 2012 betrug die Gaspreise für die Industrie in den USA weniger als ein Viertel des EU-Preisniveaus¹⁰. Es liegt auf der Hand, dass diese Preisentwicklung von vielen anderen Faktoren neben der Klima- und Energiepolitik der EU beeinflusst wird, und die Großhandels-Strompreise nach wie vor hauptsächlich von den Preisen für fossile Brennstoffe abhängen. Auch die Entscheidungen der Mitgliedstaaten über Tarife, Abgaben und Steuern haben signifikante Auswirkungen auf die Höhe der Endverbraucherpreise. Diese Aspekte sind bei der Konzeption neuer energiepolitischer Strategien zu berücksichtigen. Die verschiedenen für die nationalen Energiekosten relevanten Faktoren, einschließlich der Besteuerung, müssen einer differenzierten Analyse unterzogen werden, da sie sich offensichtlich sehr unterschiedlich auf die Gesamtkosten der Energieerzeugung auswirken. In diesem Kontext muss eine Reihe weiterer Punkte angegangen werden.

Dazu gehört erstens die vollständige Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt als maßgebliche Voraussetzung, um die Preise in der EU begrenzen und das Ziel größerer Kosteneffizienz erreichen zu können, und zwar sowohl durch stärkeren Wettbewerb auf dem Energiemarkt als auch durch eine effizientere Nutzung der Energieinfrastruktur (mittels Netzkodizes).

Zweitens muss die künftige, umweltgerechte Nutzung heimischer konventioneller und unkonventioneller Gasvorkommen in der EU ermöglicht werden, da diese dazu beitragen könnten, die Energiepreise in der EU und die Importabhängigkeit zu verringern.

Drittens könnten durch eine weitere Diversifizierung der Energieversorgungswege der Wettbewerb auf den Energiemärkten gestärkt und durch Investitionen in die Energieeffizienz langfristig erhebliche Einsparungen erreicht werden. Die stärkere Nutzung erneuerbarer Energiequellen zur Stromerzeugung muss mit einem effizienteren Management der Stromnetze, einer Verringerung der Technologiekosten und einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Technik sowie kontinuierlicher Innovationsförderung einhergehen.

Viertens wurden dahingehend Bedenken geäußert, dass nicht überall dem Klimaschutz ähnlich großes Engagement gewidmet wird wie in der EU und sich dies auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Andererseits hat die Selbstverpflichtung der Europäischen Union, die THG-Emissionen bis 2020 um 20 % zu senken, dazu beigetragen, dass in diesem Bereich nach dem Klimagipfel von Kopenhagen 2009 Fortschritte erzielt werden konnten: Mehr als 90 Länder sind bislang unterschiedlich ambitionierte Verpflichtungen eingegangen. Darüber hinaus hat die internationale Gemeinschaft bekräftigt, dass sie an ihrem Ziel, die globale Erwärmung auf weniger als 2 °C zu begrenzen, festhält. Einige Länder haben zudem die Umsetzung oder Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für ein eigenes Emissionshandelssystem in Angriff genommen (Schweiz, Australien, Neuseeland, Südkorea, China und einige Bundesstaaten der USA). Trotz dieser Entwicklungen konnte das bedingte Angebot der EU, das eigene Reduktionsziel auf 30 % zu erhöhen, keine weiteren Zusagen oder Maßnahmen mobilisieren, die gewährleisten würden, dass durch die gemeinsamen Anstrengungen die Realisierung des 2 °C-Ziels bis 2020 in greifbare Nähe rückt. Daher muss nun dringend eine engere Zusammenarbeit mit Drittländern angestrebt und bis 2015 von der

¹⁰ Daten der IEA zufolge sind die realen Strompreise für die Industrie in Europa (OECD) von 2005 bis 2012 im Mittel um 38 % gestiegen, während sie in den USA um 4 % zurückgegangen sind. Die realen Strompreise für Haushalte sind im gleichen Zeitraum in Europa (OECD) um 21,8 % gestiegen, gegenüber 8,4 % in den USA. IEA „Energy Prices & Taxes, 4th Quarter 2012“.

Durban-Plattform ein Klimaabkommen für die Zeit nach 2020 vorgelegt werden. Dies ist umso wichtiger, als nur 11% der globalen THG-Emissionen auf die EU entfallen und dieser Anteil weiter zurückgeht, so dass nur durch wirksame Maßnahmen auf internationaler Ebene eine Eindämmung des Klimawandels möglich ist¹¹.

Fünftens setzt sich die EU in den Bereichen Luft- und Seeverkehr nachdrücklich dafür ein, dass Fortschritte in den einschlägigen internationalen Foren erzielt werden, um für eine globale Beteiligung und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen.

Sechstens könnten höhere EU-EHS-Preise und Strategien zur Steigerung der Stromerzeugungskapazität auf Basis erneuerbarer Energien durch Fördermaßnahmen oder Präferenzbehandlung zur Erleichterung des Markteintritts natürlich einen Anstieg der Strompreise zur Folge haben. Andererseits schafft das EU-EHS jedoch gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU und verringert die Kosten für die THG-Reduktion in den in das System eingebundenen Sektoren. Das EU-EHS umfasst auch Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Sektoren, in denen das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht. Diese Maßnahmen werden bis 2020 beibehalten. Da sich die kostenlosen Zertifikate in den Industriesektoren anhäufen und billige internationale Gutschriften zur Verfügung stehen, werden in den betreffenden Sektoren zumindest bis 2020 kaum Auswirkungen zu verzeichnen sein. Nach den Vorschriften für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit den EU-EHS dürfen die Mitgliedstaaten ab 2013 in den meisten stromintensiven Sektoren einen Teil der indirekten EU-EHS-Kosten kompensieren. Außerdem ist es nach den Regeln für staatliche Beihilfen im Umweltbereich derzeit zulässig, bestimmte Industriezweige gezielt von Energiesteuern zu befreien. Bei der Gestaltung des energie- und klimapolitischen Rahmens bis 2030 wird zu überlegen sein, ob und wie dieser Ansatz fortgesetzt werden sollte.

Schließlich sollte bei der Konzeption eines solchen Rahmens auch erwogen werden, ob im Rahmen des Emissionshandelssystems erzielte Einnahmen zur Finanzierung von Innovationen in den Sektoren eingesetzt werden könnten. Diese Option wird derzeit hauptsächlich in der Form in Anspruch genommen, dass die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen der für staatliche Beihilfen geltenden Höchstgrenzen nutzen, auch wenn der bestehende Rahmen in Form der Initiative NER300 die Förderung innovativer Projekte mit EU-Mitteln vorsieht, die allerdings auf die Bereiche erneuerbare Energien sowie CO₂-Abscheidung und -Speicherung beschränkt ist.

3.4. Berücksichtigung der unterschiedlichen Kapazitäten der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich erheblich, was Wohlstand, Industriestruktur, Energiemix, Gebäudebestand, CO₂- und Energieintensität, nutzbare erneuerbare Ressourcen und Sozialstruktur anbetrifft. Einzelne Verbrauchergruppen haben unterschiedliche Investitions- und Anpassungskapazitäten. Diesen Faktoren muss bei der Gestaltung eines politischen Rahmens für die Zeit bis 2030 Rechnung getragen werden. Da die klima- und energiepolitischen Ziele mit ganz unterschiedlichen Konsequenzen für die einzelnen Mitgliedstaaten und deren Bürger verbunden sind, sollte die Möglichkeit einer wirksamen Zusammenarbeit und einer gerechten Lastenteilung als Bestandteil der neuen Rahmenstruktur geprüft werden.

¹¹ Die Aussichten auf ein neues globales Klimaschutzübereinkommen werden in einer gesonderten konsultativen Mitteilung „Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015: Gestaltung der Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020“ behandelt.

Auch der aktuelle energie- und klimapolitische Rahmen trägt den unterschiedlichen Kapazitäten Rechnung, da die Anstrengungen, die für die Verwirklichung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU erforderlich sind, so auf die Mitgliedstaaten verteilt sind, dass die finanzschwächeren Mitgliedstaaten am geringsten belastet werden. Die bei der Versteigerung von Emissionszertifikaten erzielten Einnahmen werden ebenfalls teilweise umverteilt, um Kostenunterschiede auszugleichen. Außerdem kann im Rahmen der Mechanismen der Zusammenarbeit, die mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eingeführt wurden, die in einem Mitgliedstaat erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen auf die Zielvorgabe eines anderen Mitgliedstaats angerechnet werden. Trotz der potenziellen wirtschaftlichen Vorteile, die diese Regelung beiden Seiten, außer im Fall von Schweden und Norwegen, bietet, ist sie bislang noch nicht genutzt worden. Um den nationalen Gegebenheiten gerecht zu werden, sieht die Energieeffizienz-Richtlinie verschiedene Flexibilitätsoptionen vor, die die Mitgliedstaaten auf ihr jährliches Einsparziel von 1,5 % anwenden können, so u. a. eine schrittweise Einführung der Zielvorgabe von 1,5 %, die Ausklammerung der EU-EHS-Branchen, die Anrechnung von Energieeinsparungen in den Sektoren Energieumwandlung und -verteilung und die Anerkennung frühzeitiger Maßnahmen. Auch eine Kumulierung dieser Optionen ist möglich, sofern dadurch nicht die nach der Richtlinie erforderlichen Energieeinsparungen insgesamt infrage gestellt werden.

Im Hinblick auf die Gestaltung des politischen Rahmens für 2030 ist zu prüfen, ob ähnliche Verteilungsinstrumente beibehalten werden oder ob in Abhängigkeit von Anspruchsgrad und Art der künftigen Ziele und Maßnahmen andere Konzepte erforderlich sind. Die Einführung differenzierter Zielvorgaben für jeden Mitgliedstaat könnte hier für mehr Gerechtigkeit sorgen - auch wenn sie möglicherweise den Zielen des Energiebinnenmarkts zuwiderlaufen würden. Allerdings könnte dies auch die Gesamtkosten für das Erreichen der Ziele in die Höhe treiben, wenn sie nicht mit einem ausreichenden Maß an Flexibilität, wie sie Handelsmechanismen bieten, verknüpft sind. Bei einem Rahmen für 2030 muss in jedem Fall geprüft werden, ob ausreichende Flexibilität zwischen den Mitgliedstaaten besteht, um eine kosteneffiziente Verwirklichung der differenzierten Ziele zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollte auch in Betracht gezogen werden, dass gerade die Mitgliedstaaten, die Investitionen am dringendsten benötigen und denen sich die meisten Optionen für eine kostenwirksame Verringerung der Treibhausgasemissionen, für die Entwicklung erneuerbarer Energieträger, die Verbesserung der Energieeffizienz usw. bieten, oft nicht über eine ausreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen, um sie zu nutzen. Zudem haben einige dieser Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, ausreichende Unterstützung für Änderungen bei Produktionsverfahren und bei der Energienutzung zu erhalten, die sich auf die Beschäftigung und die Nutzung inländischer Energiequellen auswirken könnten. Der Zugang zu Finanzierungsmitteln für Investitionen, sei es in Form von direkten Zuschüssen oder „smart finance“-Finanzierungsmodellen, ist zwar bereits Teil des EU-politischen Instrumentariums¹², sollte aber gegebenenfalls mit Blick auf das Jahr 2030 weiter erleichtert werden. Solche Maßnahmen könnten zu einer fairen und gerechten Lastenteilung beitragen, aber auch die öffentliche Akzeptanz fördern und alle beteiligten Parteien stärker in den Prozess des Übergangs zu einer nachhaltigen, sicheren und wettbewerbsfähigen Wirtschaft einbinden.

Für den neuen Politikrahmen müssen spezifische Informationen zu den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und vorgelegt werden, die als Grundlage für Beratungen über eine gerechte Lastenteilung dienen, mit der eine übermäßige Belastung einzelner Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden soll.

¹² Beispielsweise der vorgeschlagene europäische Fonds für regionale Entwicklung für 2014-2020 und die Fazilität „Connecting Europe“.

4. FRAGEN

4.1. Allgemeine Fragen

- Welche Erfahrungen aus dem energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2020 und dem derzeitigen Stand des Energiesystems der EU sind für die Gestaltung des Politikrahmens bis 2030 am wichtigsten?

4.2. Zielvorgaben

- Mit welchen Zielvorgaben für den Zeitraum bis 2030 könnten die klima- und energiepolitischen Ziele der EU am wirkungsvollsten unterstützt werden? Auf welcher Ebene sollten sie umgesetzt werden (EU, Mitgliedstaaten oder Sektoren) und inwieweit sollten sie rechtsverbindlich sein?
- Sind bei den derzeitigen Zielvorgaben für die Zeit bis 2020 Widersprüche aufgetreten? Wenn ja, wie könnte eine größere Kohärenz der potenziellen Zielvorgaben für das Jahr 2030 gewährleistet werden?
- Sind Zielvorgaben für Teilsektoren wie Verkehr, Landwirtschaft und Industrie sinnvoll und wenn ja, welche? Muss z. B. im Verkehrssektor trotz der bereits festgelegten CO₂-Reduktionsziele für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ein Anteil an erneuerbaren Energien als Ziel vorgegeben werden?
- Wie könnten die Zielvorgaben des Rahmens bis 2030 der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der zunehmenden Ausgereiftheit der Technologien stärker Rechnung tragen?
- Wie sollten die Fortschritte in anderen Bereichen der EU-Energiepolitik, z. B. der Versorgungssicherheit, bewertet werden, die nicht unter die Kernziele fallen?

4.3. Instrumente

- Sind Änderungen anderer politischer Instrumente erforderlich, und welche Wechselwirkungen bestehen zwischen ihnen, auch zwischen EU- und einzelstaatlicher Ebene?
- Wie sollten spezifische Maßnahmen auf EU-Ebene und einzelstaatlicher Ebene definiert werden, um eine möglichst große Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der klima- und energiepolitischen Ziele gewährleisten?
- Wie kann am wirksamsten eine Fragmentierung des Energie-Binnenmarkts verhindert werden, insbesondere im Hinblick auf die Förderung und Mobilisierung der erforderlichen Investitionen?
- Welche Maßnahmen könnten ins Auge gefasst werden, um eine größtmögliche Kosteneffizienz weiterer Energieeinsparungen zu erreichen?
- Wie können die Forschungs- und Innovationspolitik der EU die Umsetzung des Rahmens für den Zeitraum bis 2030 am wirksamsten unterstützen?

4.4. Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit

- Auf welche Elemente des klima- und energiepolitischen Rahmens sollte mehr Gewicht gelegt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern?

- Welche Belege gibt es für eine Verlagerung von CO₂-Emissionen bei dem derzeitigen klima- und energiepolitischen Rahmen und kann diese quantifiziert werden? Wie kann dieses Problem innerhalb des Rahmens für die Zeit bis 2030 angegangen werden?
- Welche spezifischen Faktoren sind für die beobachtete Entwicklung der Energiekosten verantwortlich und inwieweit kann die EU darauf Einfluss nehmen?
- Wie sollte die Ungewissheit über die Anstrengungen und das Maß der Selbstverpflichtungen berücksichtigt werden, die andere Industrieländer und wirtschaftlich wichtige Entwicklungsländer in den laufenden internationalen Verhandlungen unternehmen bzw. eingehen werden?
- Wie kann für größere Rechtssicherheit für Unternehmen und gleichzeitig für ausreichende Flexibilität gesorgt werden, um Spielraum für Anpassungen an sich verändernde Umstände (z.B. durch Fortschritte in den internationalen Klimaschutzverhandlungen und Veränderungen auf den Energiemärkten) zu lassen?
- Wie kann die Innovationsfähigkeit der verarbeitenden Industrie gesteigert werden? Könnten dafür die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten eingesetzt werden?
- Wie kann die EU die Erschließung konventioneller und unkonventioneller Energiequellen innerhalb der EU optimal nutzen, um niedrigere Energiepreise zu erreichen und die Importabhängigkeit zu verringern?
- Wie kann am besten eine größere Sicherheit der Energieversorgung gewährleistet werden, indem EU-intern (z.B. durch den Ausbau der notwendigen Verbindungsleitungen) für einen reibungslos und effizient funktionierenden Energiebinnenmarktes gesorgt und EU-extern die Energieversorgungswege diversifiziert werden?

4.5. Kapazitäten und Lastenteilung

- Wie kann mit dem neuen Rahmen eine gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden? Durch welche konkreten Maßnahmen kann ihren unterschiedlichen Fähigkeiten zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Vorgaben Rechnung getragen werden?
- Welche Mechanismen wären geeignet, um einerseits die Zusammenarbeit zu fördern und eine gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und andererseits eine größtmögliche Kosteneffizienz bei der Realisierung der neuen klima- und energiepolitischen Ziele anzustreben?
- Sind neue Finanzierungsinstrumente oder -vereinbarungen zur Unterstützung des Politikrahmens bis 2030 erforderlich?

5. ÜBERMITTLUNG DER ANTWORTEN IM RAHMEN DER KONSULTATION

Die Konsultation läuft noch bis zum 2. Juli. Einzelheiten zur Teilnahme an der Konsultation stehen auf folgender Website zur Verfügung:

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

ANHANG

Hintergrundinformationen zu Energie- und Klimapolitik-

1. RECHTSINSTRUMENTE ZUR UMSETZUNG DER KERNZIELE DES KLIMA- UND ENERGIEPAKETS UND MABGEBLICHE STRATEGIEN FÜR IHRE UMSETZUNG

- (1) Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen mit dem Ziel, einen Anteil der erneuerbaren Energiequellen von 20 % pro Mitgliedstaat zu erreichen
- (2) Richtlinie 2003/87/EG, geändert durch die Richtlinie 2009/29/EG, mit der das Emissionshandelssystem der EU überarbeitet, eine Emissionsobergrenze festgelegt und die Zuteilung von Zertifikaten an Unternehmen harmonisiert wurde.
- (3) Entscheidung Nr. 406/2009/EG (Lastenteilungsentscheidung) mit der einzelstaatliche, nicht unter das Emissionshandelssystem (EU-EHS) fallende Zielvorgaben für die Reduktion der THG-Emissionen festgesetzt wurden.
- (4) Verordnung (EG) Nr. 443/2009 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen
- (5) Verordnung (EU) Nr. 510/2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen
- (6) Richtlinie 2009/30/EG (Richtlinie über Kraftstoffqualität) zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Kraftstoff während seines gesamten Lebenszyklus
- (7) Richtlinie 2009/31/EG zur Schaffung des notwendigen Rahmens für die CO₂-Abscheidung und -Speicherung .
- (8) Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz und Festlegung der erforderlichen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten
- (9) Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden
- (10) Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte
- (11) Verordnung (EG) Nr. 2006/842 über bestimmte fluorierte Treibhausgase und Richtlinie 2006/40/EG über Emissionen aus Klimaanlagen in Kraftfahrzeugen
- (12) Richtlinie 99/31/EG über die schrittweise Abschaffung der Abfallbeseitigung auf Abfalldeponien zur Verringerung von Methangasemissionen
- (13) Richtlinie 1991/676/EWG über Nitrate und die Begrenzung von N₂O-Emissionen
- (14) Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge
- (15) Richtlinie 2003/96/EG des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom
- (16) Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter

- (17) Verordnung (EG) Nr. 228/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Prüfmethode für die Nasshaftung von Reifen der Klasse C1
- (18) Verordnung (EU) Nr. 1235/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Klassifizierung von Reifen hinsichtlich ihrer Nasshaftungseigenschaften, die Messung des Rollwiderstands und das Überprüfungsverfahren
- (19) Verordnung (EG) Nr. 714/2009 vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003
- (20) Verordnung (EG) Nr. 715/2009 vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005
- (21) Beschluss über Anrechnungsvorschriften und Aktionspläne für die Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft.

2. WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050

http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm

Energiefahrplan 2050

http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_de.htm

Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem

http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm

Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa

http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

Strukturelle Reform des europäischen CO₂-Markts: erster Bericht über die Lage des CO₂-Markts in der EU um Jahr 2012

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

Ein funktionierender Energiebinnenmarkt

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_de.htm

Erneuerbare Energien: Ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt

http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_de.htm

Entschließung des Europäischen Parlaments über einen Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0086&language=DE&ring=A7-2012-0033>

Entschließung des Europäischen Parlaments zum Weißbuch über einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0584&language=DE&ring=A7-2011-0425>

Entschließung des Europäischen Parlaments über den Energiefahrplan 2050

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0088&language=DE&ring=A7-2013-0035>