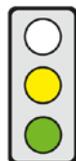


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Den Mitgliedstaaten werden nationale Ziele für die Reduktion von Treibhausgasen (THG) in denjenigen Sektoren zugewiesen, die nicht dem EU-Emissionshandel (ETS) unterliegen, z.B. Verkehr, Landwirtschaft und Gebäude.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere die THG-Emittenten in den Nicht-ETS-Sektoren.



Pro: (1) Die Möglichkeit, überschüssige THG-Emissionszuteilungen auf die Folgejahre zu übertragen, erleichtert die THG-Emissionseinsparung über den Konjunkturzyklus.

(2) Durch die Möglichkeit, THG-Emissionsberechtigungen zu verkaufen, können Emissionen dort eingespart werden, wo dies EU-weit am günstigsten möglich ist.

(3) Die Anrechnung von Emissionszertifikaten in den Nicht-ETS-Sektoren senkt die Kosten der Emissionsreduktion. Diese Option sollte aber allen Mitgliedstaaten eingeräumt werden.

Contra: Statt nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 in Nicht-ETS-Sektoren festzulegen, sollten alle Wirtschaftssektoren in das ETS einbezogen werden, denn nur das ETS garantiert, dass die beschlossene THG-Reduktion zu den geringstmöglichen Kosten erreicht wird.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 482 vom 20. Juli 2016 für eine **Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021–2030** zwecks Schaffung einer krisenfesten Energieunion und Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen

Kurzdarstellung

Seiten- und Artikelangaben verweisen auf den Verordnungsvorschlag COM(2016) 482.

► Hintergrund und Ziele

- Der Europäische Rat hat 2014 beschlossen, dass die Emissionen von Treibhausgasen (THG) in der EU bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 abgesenkt werden müssen („40%-Ziel“; [Schlussfolgerungen](#) vom 23./24. Oktober 2014, Rn. 2.; s. [cepInput Nr. 2/2015](#)).
- Das vorgegebene Ziel einer THG-Reduktion um 40% bis 2030 wird durch zwei Teilziele konkretisiert:
 - Reduktion um 43% gegenüber 2005 für die Sektoren im Emissionshandelssystem (ETS) – insbesondere energieintensive Industrien, Kraftwerke – [COM(2015) 337; s. [cepInput Nr. 4/2016](#)] und
 - Reduktion um 30% gegenüber 2005 für die nicht dem ETS unterliegenden Sektoren – insbesondere Straßenverkehr, Gebäudesektor – (Nicht-ETS-Sektoren).
- Der vorliegende Verordnungsvorschlag
 - gibt jedem Mitgliedstaat ein verbindliches nationales THG-Reduktionsziel für die Nicht-ETS-Sektoren vor (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I) und
 - regelt über „Flexibilitätsoptionen“, wie die Mitgliedstaaten ihr THG-Reduktionsziel erfüllen können.

► Nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 für die Nicht-ETS-Sektoren

- Jeder Mitgliedstaat erhält ein THG-Reduktionsziel, das zwischen 0% und 40% liegt (S. 2). Es ist umso größer, je höher das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP/Kopf) des Landes ist (Erwägungsgrund 2).
- Die nationalen THG-Reduktionsziele bis 2030 betragen im Einzelnen (Anhang I):

Land	Ziel	Land	Ziel	Land	Ziel	Land	Ziel
Luxemburg	40%	Niederland	36%	Malta	19%	Litauen	9%
Schweden	40%	Österreich	36%	Portugal	17%	Kroatien	7%
Dänemark	39%	Belgien	35%	Griechenland	16%	Polen	7%
Finnland	39%	Italien	33%	Slowenien	15%	Ungarn	7%
Deutschland	38%	Irland	30%	Tschechien	14%	Lettland	6%
Frankreich	37%	Spanien	26%	Estland	13%	Rumänien	2%
V. Königreich	37%	Zypern	24%	Slowakei	12%	Bulgarien	0%

► **Jährliche nationale THG-Obergrenzen**

- Die Kommission gibt in einem Durchführungsrechtsakt für die Jahre 2021– 2030 jährliche nationale THG-Obergrenzen vor, die gemäß einem linearen Reduktionsfaktor (LRF) von Jahr zu Jahr abgesenkt werden (Art. 4 Abs. 2, 3 i.V.m. Art. 13).
- Der LRF eines Mitgliedstaats berechnet sich als die jährliche THG-Reduktion, die er – ausgehend von seinen durchschnittlichen THG-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren der Jahre 2016–2018 – aufbringen muss, um sein THG-Reduktionsziel für 2030 zu erreichen (Art. 2).

► **Flexibilitätsoptionen durch Vorwegnahme und Übertragung von Emissionsberechtigungen**

- Jeder Mitgliedstaat erhält in der Höhe seiner jährlichen THG-Obergrenze ein Budget an THG-Emissionsberechtigungen („Emissionszuteilungen“).
- Die Mitgliedstaaten können für den Zeitraum 2021–2030 (Art. 5 Abs. 2 und 3)
 - 5% ihrer jährlichen Emissionszuteilungen aus den Folgejahren bis 2030 vorwegnehmen und
 - überschüssige Emissionszuteilungen vollständig auf die Folgejahre bis einschließlich 2030 übertragen.
- Die Mitgliedstaaten können überschüssige Emissionszuteilungen – sofern diese nicht mehr als 5% ihrer jeweiligen jährlichen Emissionszuteilungen ausmachen – an andere Mitgliedstaaten übertragen. Die Mitgliedstaaten, die Emissionszuteilungen von anderen Mitgliedstaaten erhalten, können diese zur Einhaltung ihrer jährlichen THG-Obergrenzen („Compliance“) im gleichen Jahr oder in einem der Folgejahre bis 2030 einsetzen. (Art. 5 Abs. 4, 5)
- Die Mitgliedstaaten können von ihnen verwaltete THG-Einsparungen in Drittstaaten („Projektgutschriften“) vollständig für die Einhaltung ihrer nationalen THG-Obergrenzen einsetzen (Art. 5 Abs. 6).

► **Flexibilitätsoptionen durch Löschung von ETS-Zertifikaten**

- Die Mitgliedstaaten geben an die Sektoren im ETS eine jährlich abgesenkte Mengen an Emissionsberechtigungen („Zertifikate“) aus.
- Neun Mitgliedstaaten können – sofern sie dies der Kommission bis Ende 2019 mitgeteilt haben – in begrenztem Umfang Zertifikate aus dem ETS entnehmen, löschen und die dadurch bewirkte Emissionsreduktion auf ihre THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren anrechnen (Art. 6 Abs. 1, 2). Dies gilt für [Anhang II; SWD(2016) 217, S. 62]
 - Belgien, Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden, da ihr zugewiesenes THG-Reduktionsziel „signifikant“ über dem EU-Durchschnitt liegt und dessen Einhaltung ohne die Flexibilitätsoption nicht kosteneffizient wäre, sowie
 - Malta, da es bereits die niedrigste Emissionsmenge pro Kopf in den Nicht-ETS-Sektoren aufweist.
- Die Menge an gelöschten Zertifikaten, die auf die Einhaltung der THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren im Zeitraum 2021–2030 angerechnet werden kann,
 - darf EU-weit 100 Mio. Zertifikate nicht überschreiten (Art. 6 Abs. 1) und
 - wird – bezogen auf die Masse der nationalen THG-Emissionen von 2005 – begrenzt auf (Anhang III)
 - 2% in Belgien, Dänemark, Malta, Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden sowie
 - 4% in Irland und Luxemburg.

► **Flexibilitätsoptionen durch Anrechnung „klimafreundlicher“ Landnutzung**

- Je nach Art der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) können unterschiedlich große THG-Mengen pro Fläche gebunden werden. Durch die Umwandlung von Waldflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen steigen die THG-Emissionen an, während sie durch Aufforstung sinken.
- Die Mitgliedstaaten müssen im Bereich der LULUCF
 - die damit verbundenen Änderungen an THG-Emissionen in Konten erfassen [Vorschlag LULUCF-Verordnung COM(2016) 479, Art. 5] und
 - gewährleisten, dass nicht mehr Emissionen entstehen als an anderer Stelle abgebaut werden („No-Debit-Regel“, Vorschlag LULUCF-Verordnung COM(2016) 479, Art. 4).
- Hat ein Mitgliedstaat im Bereich der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) in der Summe mehr THG-Emissionen abgebaut, so kann er diesen Überschuss („Nettoabbau“) in begrenztem Umfang zur Einhaltung seiner THG-Obergrenze in den Nicht-ETS-Sektoren einsetzen (Art. 7 Abs. 1).
- Die Gesamtmenge des anrechenbaren Nettoabbaus an THG-Emissionen beträgt 280 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Davon wird der größte Anteil den Mitgliedstaaten zugesprochen, die einen hohen Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt haben [Anhang III; SWD(2016) 247, S. 30 f.].

► **Kontrolle der Einhaltung nationaler Zielvorgaben**

- Die Kommission führt
 - 2027 für alle Jahre zwischen 2021 und 2025 und
 - 2032 für alle Jahre zwischen 2026 und 2030
 eine umfangreiche Prüfung der jährlichen THG-Emissionen durch („Compliance-Kontrolle“).
- Überschreiten die Emissionen eines Mitgliedstaates – über das zulässige Maß an Flexibilität hinaus – seine Emissionszuteilungen, wird
 - der Emissionsüberschuss zuzüglich eines achtprozentigen „Strafzuschlags“ von der Emissionszuteilung der Jahre 2028 bzw. 2033 abgezogen und
 - ihm verboten, einen Teil seiner jährlichen Emissionszuteilungen an andere Mitgliedstaaten zu übertragen, bis er seine THG-Obergrenze wieder einhält.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bislang gibt es nur nationale THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren für den Zeitraum 2013–2020. Zukünftig gibt es solche auch für den Zeitraum 2021 bis 2030.
- ▶ Neu ist, dass bestimmte Mitgliedstaaten die Löschung einer begrenzten Anzahl an THG-Zertifikaten aus dem ETS auf ihre THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren anrechnen können.
- ▶ Neu ist die mögliche Anrechnung von THG-Emissionseinsparungen im LULUCF auf die nationalen THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren.
- ▶ Bis 2020 wird die Einhaltung der Emissionsreduktionsziele jeweils im Folgejahr von der Kommission kontrolliert, ab 2021 soll die Compliance-Kontrolle nur noch alle fünf Jahre durchgeführt werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission sind die vorgeschlagenen Regelungen mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, da der Klimawandel ein grenzüberschreitendes Problem darstellt, das durch nationale oder lokale Maßnahmen allein nicht gelöst werden kann. Klimaschutzmaßnahmen müssen auf europäischer oder – wenn möglich – globaler Ebene koordiniert werden. (S. 4 f.)

Politischer Kontext

Die THG-Reduktion zwischen 2013 und 2020 in den Nicht-ETS-Sektoren wird in der Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG (s. [cepAnalyse](#)) geregelt. Auf viele Inhalte der nun für 2021 bis 2030 vorgeschlagenen Lastenteilungsverordnung hatte sich bereits der Europäische Rat 2014 verständigt. So legte er fest, dass die nationalen THG-Reduktionsziele zwischen 0% und 40% liegen müssen. Bereits im Juli 2015 hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag für die Ausgestaltung des ETS ab 2021 vorgelegt [COM(2015) 337, s. [cepAnalyse](#)]. Der nun vorgelegte Verordnungsvorschlag ist Teil eines Klimapakets, das zudem einen Vorschlag über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) in die Klima- und Energiepolitik bis 2030 [COM(2016) 479] sowie eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität [COM(2016) 501] enthält.

Stand der Gesetzgebung

20.07.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatte(r)in: N.N.)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federführend); Wirtschaft und Energie; Fragen der Europäischen Union.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren).

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Oligatorische nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 verhindern, dass THG-Emissionen in jenen Mitgliedstaaten eingespart werden, in denen dies am günstigsten möglich wäre. Dadurch werden die Kosten der THG-Reduktion in der EU unnötig in die Höhe getrieben. **Statt nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 vorzugeben, sollten alle Wirtschaftssektoren in das ETS einbezogen werden, denn nur das ETS garantiert, dass die beschlossene THG-Reduktion grenzüberschreitend zu den geringstmöglichen Kosten erreicht wird.** Bei Sektoren mit sehr vielen Emittenten – wie dem Straßenverkehr oder dem Gebäudesektor – bietet sich eine Einbeziehung über den sog. „Upstream-Emissionshandel“ an, bei dem nicht die Emittenten selbst, sondern die Kraftstoff- bzw. Brennstofflieferanten zertifikatepflichtig sind (s. [ceplnput Nr. 05/2015](#)).

Eine überproportionale Reduktionspflicht für Mitgliedstaaten mit höherem BIP/Kopf ist offenbar verteilungspolitisch motiviert, soll wohl die politische Kompromissfindung erleichtern. Allerdings sollte auch berücksichtigt werden, dass in diesen Staaten in der Vergangenheit durch Investitionen in die Energieeffizienz verstärkt THG reduziert wurde und dort daher oft geringere Einsparpotenziale vorliegen als in Staaten mit niedrigem BIP/Kopf.

Die Möglichkeit, überschüssige THG-Emissionszuteilungen auf die Folgejahre zu übertragen und zukünftige THG-Emissionszuteilungen vorwegzunehmen, **erleichtert die Emissionseinsparung über den Konjunkturzyklus**. Denn wie viele THG in einem Mitgliedstaat emittiert werden, hängt auch von dessen konjunktureller Lage ab. In einem konjunkturellen Aufschwung steigt mit der Produktion und dem Konsum auch die Menge an THG-Emissionen, weshalb es dann für einen Mitgliedstaat schwieriger wird, die Emissionsobergrenze einzuhalten, als in einer Rezession.

Durch die Möglichkeit, überschüssige THG-Emissionsberechtigungen an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, werden die Kosten der THG-Emissionseinsparung in der EU gesenkt. Denn dadurch **können Emissionen dort eingespart werden, wo dies EU-weit am günstigsten möglich ist**. Eine Beschränkung dieser Handelsmöglichkeit auf 5% der jährlichen Emissionszuteilungen begrenzt allerdings die Effizienzpotenziale, die sich aus dem Handel mit THG-Emissionsberechtigungen ergeben.

Die Anrechnung von dem Markt vorenthaltenen ETS-Emissionszertifikaten in den Nicht-ETS-Sektoren als zusätzliche Emissionsberechtigungen **senkt ebenfalls die Kosten der Emissionsreduktion**. Denn diese kann dadurch stärker als bisher im ETS stattfinden, wo – wie ein derzeit niedriger Zertifikatspreis verdeutlicht – die damit verbundenen Kosten deutlich geringer sind als in den Nicht-ETS-Sektoren. **Diese Option sollte aber weder im Volumen noch auf neun Mitgliedstaaten begrenzt werden, sondern allen Mitgliedstaaten eingeräumt werden**. Andernfalls können die damit verbundenen THG-Emissionseinsparpotenziale nicht vollständig genutzt werden.

Für den Klimaschutz ist neben der Verringerung von THG, die bei der Verbrennung von fossilen Brenn- und Treibstoffen entstehen, auch entscheidend, wie viele Mengen an THG in der Natur gebunden werden können. Um die Effizienz der THG-Regulierung zu erhöhen, sollten daher die Zielvorgaben in den Nicht-ETS-Sektoren möglichst stark mit denen des LULUCF gekoppelt werden. Denn beim Klimaschutz ist es unerheblich, ob eine bestimmte Menge an THG-Emissionen z.B. durch effizientere Autos im Verkehr eingespart wird oder, z.B. aufgrund von Aufforstungsprogrammen, in der Natur gebunden werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten daher – anders als von der Kommission vorgeschlagen – emissionsenkende Landnutzungsänderungen und Aufforstungsprogramme unbegrenzt bei der Erreichung ihrer THG-Emissionsobergrenze anrechnen dürfen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Um ihre nationalen THG-Reduktionsziele zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten Regelungen schaffen, die den Verbrauch von Kraft- und Brennstoffen verteuern. Dadurch steigen die Kosten von Verbrauchern und Unternehmen, was sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung in der EU auswirkt.

Folgen für Standortqualität Europas

Die Auswirkungen des Verordnungsvorschlags auf die Standortqualität Europas sind für Unternehmen in den Nicht-ETS-Sektoren vernachlässigbar. Denn beim Großteil der betroffenen Wirtschaftssektoren machen die Energiekosten entweder nur einen geringen Teil der Gesamtkosten aus oder es besteht – wie beim Verkehrs- und dem Gebäudesektor – keine Möglichkeit der Verlagerung der Wirtschaftsaktivität in Drittstaaten.

Allerdings führt die Anrechnung von ETS-Emissionszertifikaten in den Nicht-ETS-Sektoren zu einer Verknappung der Zertifikate und damit zu einem Anstieg des Zertifikatspreises, was die Produktionskosten für die Unternehmen im ETS erhöht, die ihre Zertifikate ersteigern müssen. Um Carbon Leakage – also einer Verlagerung von CO₂-intensiver Produktion in Drittstaaten – zu verhindern, muss die Kommission sicherstellen, dass Unternehmen im ETS, die in einem intensiven internationalen Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittstaaten stehen, weiterhin ihre Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen können (s. [ceplnput Nr. 3/2016](#)).

Juristische Bewertung

Kompetenz

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

Subsidiarität

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Statt nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 festzulegen, sollten alle Wirtschaftssektoren in das ETS einbezogen werden, denn nur das ETS garantiert, dass die beschlossene THG-Reduktion zu den geringstmöglichen Kosten erreicht wird. Die Möglichkeit, überschüssige THG-Emissionszuteilungen auf die Folgejahre zu übertragen, erleichtert die THG-Emissionseinsparung über den Konjunkturzyklus. Durch die Möglichkeit, überschüssige THG-Emissionsberechtigungen an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, können Emissionen dort eingespart werden, wo dies EU-weit am günstigsten möglich ist. Die Anrechnung von Emissionszertifikaten in den Nicht-ETS-Sektoren senkt die Kosten der Emissionsreduktion. Diese Option sollte aber allen Mitgliedstaaten eingeräumt werden.