

Vorschlag COM(2021) 555 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030** als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris

Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve (MSR) für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757**

Vorschlag COM(2021) 554 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Compliance-Vorschriften, der Festlegung der Zielwerte der Mitgliedstaaten für 2030 und der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im Sektor Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft zu erreichen, und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung**

FIT FOR 55: NATIONALE KLIMAZIELE AB 2021

cepAnalyse Nr. 9/2022

LANGFASSUNG

A.	WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1	Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Klimaschutz	3
1.1	Hintergrund: Effort-Sharing-Verordnung	3
1.2	Hintergrund: LULUCF-Verordnung.....	4
2	Effort-Sharing-Verordnung.....	4
2.1	EU und nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele	4
2.2	Einführung eines separaten Emissionshandels (EU-EHS II) für Straßenverkehr und Gebäude	4
2.3	Effort-Sharing-Verordnung: Flexibilitätsmöglichkeiten	5
3	LULUCF-Verordnung: Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft	5
3.1	EU-weite und nationale LULUCF-Zielvorgaben bis 2035	5
3.2	Jährliche nationale LULUCF-Zielvorgaben	6
3.3	AFOLU-Sektor „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung“	6
4	Flexibilitätsmöglichkeiten zwischen Effort-Sharing- und LULUCF-Verordnung	6
4.1	Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten	6
4.2	Zusätzliche Reserve zur Erreichung der nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele.....	6

B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	7
1 Stand der Gesetzgebung	7
2 Politische Einflussmöglichkeiten	7
3 Formalien.....	7
C. PERSPEKTIVEN VON MITGLIEDSTAATEN.....	7
1 Effort-Sharing-Verordnung.....	7
2 LULUCF-Verordnung.....	10
3 Französische Perspektiven	10
3.1 Effort-Sharing-Verordnung	10
3.2 LULUCF-Verordnung	10
4 Deutsche Perspektiven	11
4.1 Effort-Sharing-Verordnung	11
4.2 LULUCF-Verordnung	11
D. BEWERTUNG.....	12
1 Ökonomische Folgenabschätzung	12
1.1 Effort-Sharing: EU und nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele.....	12
1.2 Effort-Sharing: Einbeziehung des Straßenverkehrs und Gebäuden in separates EU-EHS II	12
1.3 LULUCF-Verordnung: EU-weite und nationale LULUCF-THG-Nettoabbauziele bis 2030.....	15
1.4 AFOLU-Sektor „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung“	16
1.5 Flexibilitätsmöglichkeiten zwischen der Effort-Sharing- und LULUCF-Verordnung.....	17
2 Juristische Bewertung	17
2.1 Kompetenz.....	17
2.2 Subsidiarität.....	17
E. FAZIT	17

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Klimaschutz

- ▶ Mit ihrem „Europäischen Klimagesetz“ [Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 3/2020](#)] hat die EU sich zum Ziel der „Klimaneutralität“ bis 2050 verpflichtet sowie das Reduktionsziel der Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2030 gegenüber 1990 auf 55% (EU-2030-Klimaziel) verschärft.
- ▶ Um das EU-2030-Klimaziel zu erreichen und das EU-Klima- und Energierecht entsprechend anzupassen, hat die Kommission am 14. Juli 2021 ihr Legislativpaket „Fit for 55“ vorgeschlagen. Für die nationalen THG-Reduktionsziele ab 2021 sind folgende Rechtsetzungsvorschläge besonders relevant:
 - der Vorschlag COM(2021) 555 zur Änderung der Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der THG-Emissionen von 2021 bis 2030 [„Lastenteilung“/„Effort-Sharing“; Effort-Sharing-Verordnung (EU) 2018/842];
 - der Vorschlag COM(2021) 551 zur Änderung der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG];
 - der Vorschlag COM(2021) 554 zur Änderung der Verordnung über die Emissionen und den Abbau von THG aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft [„Land Use, Land Use Change and Forestry“ (LULUCF); LULUCF-Verordnung (EU) 2018/841].
- ▶ Das EU-2030-Klimaziel einer Reduzierung der THG-Emissionen um 55% ist in drei Unterziele aufgeteilt:
 - Reduktion der THG-Emissionen bis 2030 um 40% gegenüber 2005 in den von der Effort-Sharing-Verordnung erfassten Sektoren – insbesondere Straßenverkehr und Gebäude [COM(2021) 555].
 - Reduktion der THG-Emissionen bis 2030 um 61% gegenüber 2005 in den Sektoren, die unter das derzeitige EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) fallen – insbesondere energieintensive Industrien und Energieerzeugung – und die für ca. 41% aller THG-Emissionen in der EU verantwortlich sind [COM(2021) 551, s. [cepAnalyse 5/2022](#)];
 - Reduktion der THG-Emissionen zwischen 2026 und 2030 in den LULUCF-Sektoren um 310 Millionen Tonnen (Mt) Kohlendioxid-Äquivalente (CO_{2e}) der Treibhausgasarten Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O), die zu Vergleichszwecken und zur Aggregation entsprechend ihres Erderwärmungspotenzials umgerechnet werden [COM(2021) 554].
- ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren wurden bislang im Europäischen Parlament (EP) die folgenden Berichte der Berichterstatter des federführenden Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) veröffentlicht:
 - Bericht zur Effort-Sharing-Verordnung vom 24. Mai 2022 („ENVI-Bericht ESR“);
 - Bericht zur EU-EHS-Richtlinie vom 24. Mai 2022 („ENVI-Bericht EU-EHS“);
 - Bericht zur LULUCF-Verordnung vom 24. Mai 2022 („ENVI-Bericht LULUCF“).
- ▶ Das EP-Plenum stimmte am 8. Juni 2022 über die ENVI-Berichte ESR, EU-EHS und LULUCF ab. Während die ENVI-Berichte ESR und LULUCF angenommen wurden, ist der ENVI-Bericht EU-EHS gescheitert und in den ENVI-Ausschuss zurückverwiesen worden.

1.1 Hintergrund: Effort-Sharing-Verordnung

Die derzeitige Effort-Sharing-Verordnung [(EU) 2018/842, s. [cepInput 4/2018](#)]

- ▶ regelt THG-Emissionen des Straßenverkehrs, von Gebäuden, der Landwirtschaft, der Abfallwirtschaft sowie von Industrieanlagen (Effort-Sharing-Sektoren) und THG ab, die nicht unter das EU-EHS I fallen [Effort-Sharing-Verordnung, ursprünglicher Art. 2 Abs. 1];
- ▶ regelt die Reduktion von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Fluorkohlenwasserstoffen (FKW), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (PFKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆) [Effort-Sharing-Verordnung, Art. 3 Abs. 1];
- ▶ bestimmt ein EU-weites THG-Reduktionsziel in den Effort-Sharing-Sektoren bis 2030 von 30% gegenüber 2005 [„EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel“; Effort-Sharing-Verordnung, ursprünglicher Art. 1];
- ▶ teilt das EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel in verbindliche nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 gegenüber auf die Mitgliedstaaten auf („nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele“), die von 0% für Bulgarien bis 40% für Luxemburg und Schweden reichen [Effort-Sharing-Verordnung, ursprünglicher Anhang I];
- ▶ soll gemäß dem Vorschlag der Kommission COM(2021) 555 vom 14. Juli 2021 geändert werden.

1.2 Hintergrund: LULUCF-Verordnung

Die derzeitige LULUCF-Verordnung [(EU) 2018/841, s. [cepAnalyse 29/2016](#)]

- ▶ regelt die anthropogenen THG-Emissionen und den THG-Abbau in terrestrischen Ökosystemen, d.h. die Veränderungen des CO₂-Bestands in Böden und Biomasse sowie die CO₂-Speicherung in langlebigen Holzprodukten;
- ▶ umfasst die Reduzierung von CO₂, CH₄ and N₂O [LULUCF Verordnung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang I.A.];
- ▶ bestimmt, wie die Mitgliedstaaten über fünf Flächenkategorien („bewirtschaftete Waldflächen“, „aufgeforschte Flächen“, „entwaldete Flächen“, „bewirtschaftete Ackerflächen“ und „bewirtschaftetes Grünland“) Konten führen müssen [LULUCF-Verordnung, Art. 2 Abs. 1], in denen sie THG-Emissionen und THG-Abbau angeben müssen [LULUCF-Verordnung, Art. 5 Abs. 1];
- ▶ verpflichtet jeden Mitgliedstaat, in den Zeiträumen 2021–2025 und 2026–2030 die gesamten THG-Emissionen, die in allen Flächenverbuchungskategorien zusammengerechnet werden, den gesamten THG-Abbau nicht übersteigen („No-Debit-Regel“, „Verbot der Minusbilanz“) [LULUCF-Verordnung, ursprünglicher Art. 4];
- ▶ bestimmt einen „Referenzwert für Wälder“ für jeden Mitgliedstaat, der den CO₂-Abbau durch bewirtschaftete Waldflächen auf Basis des durchschnittlichen Nettoabbaus der Wälder in einem „Bezugszeitraum“ von 2000–2009 für jeden Mitgliedstaat angibt [LULUCF-Verordnung, Erwägungsgründe 22–23, Anhang VII].

2 Effort-Sharing-Verordnung

2.1 EU und nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele

Die geänderte Effort-Sharing-Verordnung

- ▶ bestimmt ein verschärftes EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel von 40% gegenüber 2005 [Effort-Sharing-Verordnung, geänderter Art. 1];
- ▶ bestimmt höhere nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele für die Mitgliedstaaten, die von einer THG-Reduktion bis 2030 gegenüber 2005 von 10% für Bulgarien bis zu 50% für Dänemark, Deutschland, Finnland, Luxemburg und Schweden reichen [Effort-Sharing-Verordnung, geänderter Anhang I];
- ▶ soll ein oder mehrere Unterziele für Nicht-CO₂-Emissionen – wie Methan [s. [cepAnalyse 2/2021](#)] – bis 2030 festlegen [ENVI-Bericht ESR, Änderungsantrag 29].

2.2 Einführung eines separaten Emissionshandels (EU-EHS II) für Straßenverkehr und Gebäude

- ▶ Die Kommission schlägt vor,
 - ein separates Emissionshandelssystem (EU-EHS II) für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude einzuführen [COM(2021) 551, neuer Art. 30a i.V.m. Anhang III, s. [cepAnalyse 5/2022](#) und [cepAnalyse 6/2022](#)];
 - die von der Effort-Sharing-Verordnung erfassten Effort-Sharing-Sektoren – mit Ausnahme des Seeverkehrs – unverändert zu belassen und somit die beiden Sektoren Straßenverkehr und Gebäude sowohl von der Effort-Sharing-Verordnung als auch vom EU-EHS II zu regeln [Effort-Sharing-Verordnung, geänderter Art. 2 Abs. 1];
 - einen Klima-Sozialfonds einzurichten, um Mitgliedstaaten, die eine hohe Zahl an Haushalten mit geringem Einkommen haben, mit Mitteln zur Unterstützung dieser Haushalte auszustatten [s. [cepAnalyse 6/2022](#)].
- ▶ Der ENVI-Bericht EU-EHS [Änderungsanträge 165–166 und 185] schlägt vor, dass
 - das EU-EHS II ab dem 1. Januar 2025 nur für gewerbliche Tätigkeiten im Straßen- und Gebäudesektor eingeführt wird;
 - der private Individualverkehr und Wohngebäude frühestens 2029 ins EU-EHS II einbezogen werden – sofern die Kommission eine erneute Bewertung vornimmt und einen neuen Rechtsaktvorschlag macht, der vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommen werden muss;
 - für das EU-EHS II eine Preisobergrenze für EU-EHS II-Zertifikate von 50 Euro eingeführt wird: Jedes Mal, wenn der durchschnittliche Zertifikatspreis vor dem 1. Januar 2030 über der Obergrenze liegt, sollen 10 Mio. Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve des EU-EHS II (MSR II, s. [cepAnalyse 6/2022](#)) freigegeben werden.
- ▶ Der ENVI-Bericht EU-EHS vom 24. Mai 2022 wurde am 8. Juni 2022 im Plenum des Europäischen Parlaments abgelehnt und an den ENVI-Ausschuss zurückverwiesen.

2.3 Effort-Sharing-Verordnung: Flexibilitätsmöglichkeiten

- ▶ Die Effort-Sharing-Verordnung legt jährliche nationale THG-Obergrenzen in den Effort-Sharing-Sektoren für 2021–2030 fest, die schrittweise um einen linearen Reduktionsfaktor verringert werden, um das EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel zu erreichen. Der lineare Reduktionsfaktor wird durch einen „Ausgangswert“ an einem zeitlichen Startpunkt festgelegt und bildet zu dem Zielwert einen linearen Übergang.
- ▶ Jeder Mitgliedstaat erhält „jährliche Emissionszuweisungen“ auf Basis seiner jährlichen nationalen THG-Obergrenze, die nicht überschritten werden dürfen. Um eine kosteneffiziente THG-Reduzierung zu gewährleisten, werden den Mitgliedstaaten Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Einhaltung ihrer THG-Obergrenzen eingeräumt [Effort-Sharing-Verordnung, Art. 5].
 - Mitgliedstaaten können bis zu 5% ihrer Emissionszuweisungen im Zeitraum 2021–2025 und 10% [ENVI-Bericht ESR, Änderungsantrag 34: 5%] ihrer Emissionszuweisungen im Zeitraum 2026–2029 auf andere Mitgliedstaaten übertragen [Effort-Sharing-Verordnung, Art. 5 Abs. 4–5]. Der ENVI-Bericht ESR [Änderungsantrag 34] schlägt vor, dass Mitgliedstaaten die Kommission über den bezahlten Preis pro Tonne CO_{2e} informieren.
 - Die Mitgliedstaaten können [Effort-Sharing-Verordnung, Art. 5 Abs. 1–3]
 - entweder 2021 alle ihre überschüssigen Emissionszuweisungen auf die nachfolgenden Jahre bis 2030 übertragen und im Zeitraum 2022–2030 30% ihrer überschüssigen Emissionszuweisungen auf die Folgejahre bis 2030 übertragen („banking“) oder
 - im Zeitraum 2021–2025 bis zu 10% [ENVI-Bericht ESR, Änderungsantrag 30: 5%] und im Zeitraum 2026–2029 5% ihrer Emissionszuweisungen aus den Folgejahren vorweg in Anspruch nehmen, wenn sie die ihnen zugewiesenen Emissionszuweisungen überschreiten („borrowing“).
 - Nach dem ENVI-Bericht ESR können Mitgliedstaaten 5% der überschüssigen Emissionszuweisungen im Jahr 2021 und 10% der Emissionszuweisungen 2022–2024 auf die nachfolgenden Jahre bis 2025 übertragen [ENVI-Bericht ESR, Änderungsanträge 31 und 32] sowie 2026–2030 10% der Emissionszuweisungen bis 2030 übertragen [ENVI-Bericht ESR, Änderungsantrag 33].
- ▶ Der ENVI-Bericht ESR [Änderungsantrag 37] schlägt vor, dass wenn ein Mitgliedstaat seine jährlichen nationalen Ziele zwei Jahre in Folge nicht einhält, er seine „integrierten nationalen Energie- und Klimapläne“ (INECP) innerhalb von zwölf Monaten nach dem Ende des zweiten Jahres anpassen muss.

3 LULUCF-Verordnung: Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft

3.1 EU-weite und nationale LULUCF-Zielvorgaben bis 2035

- ▶ Je nach Art der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft können unterschiedliche THG-Mengen pro Fläche gebunden werden. So erhöht die Umwandlung von Waldflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen die THG-Emissionen. Durch Aufforstung werden THG verringert („THG-Nettoabbau“).
- ▶ Die geänderte LULUCF-Verordnung bestimmt unterschiedliche LULUCF-Ziele für verschiedenen Zeiträume:
 - **2021–2025:** Die derzeitige „No-Debit-Regel“ wird beibehalten, wonach die THG-Emissionen den gesamten THG-Abbau nicht übersteigen dürfen, während ein Rückgang des THG-Nettoabbaus im Vergleich zum Bezugszeitraum als Emission verbucht wird [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 1];
 - **2026–2030:** EU-weite verbindliche „Zielvorgaben für den Nettoabbau von Treibhausgasen“ von 310 Mt CO_{2e} bis 2030 (LULUCF-THG-Nettoabbauziel) [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 2 Nr. 1];
 - **2031–2035:** Die Nicht-CO₂-Emissionen des Landwirtschaftssektors werden in den LULUCF-Sektor einbezogen, um einen neuen Sektor „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung“ („Agriculture, Forestry, Land Use“, AFOLU) zu schaffen, der bis spätestens 31. Dezember 2035 Netto-Null-Emissionen („Klimaneutralität“) und danach „negative Emissionen“ – durch Netto-Mehrentnahme von THG aus der Atmosphäre als ausgestoßen werden – erreicht [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 4]. Der ENVI-Bericht LULUCF [Änderungsantrag 54] lehnt die Einrichtung eines AFOLU-Sektors zum jetzigen Zeitpunkt ab. Stattdessen soll die Kommission bis zum 31. Dezember 2024 einen Bericht inklusive Folgeabschätzung vorlegen, ob die derzeitigen Maßnahmen ausreichend sind und ob nationale Zielvorgaben eingeführt werden sollten. Im Anschluss an diesen Bericht kann die Kommission erneut Rechtssetzungsvorschläge unterbreiten, damit alle Sektoren zu dem EU-2030-Klimaziel sowie der Klimaneutralität 2050 beitragen.

3.2 Jährliche nationale LULUCF-Zielvorgaben

- ▶ Die LULUCF-Verordnung legt jährliche verbindliche nationale LULUCF-Zielvorgaben in Form von CO₂e für 2026–2029 fest, die schrittweise auf einem linearen Zielpfad reduziert werden, um das EU-weite Ziel des THG-Nettoabbaus bis 2030 zu erreichen [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 3]. Die verbindlichen nationalen LULUCF-Zielvorgaben bis 2030 reichen von einem Anstieg von 5.338 Mt CO₂e für Dänemark bis zu einem THG-Nettoabbau von 47.321 Mt CO₂e für Schweden [LULUCF-Verordnung, geänderter Anhang IIa].
- ▶ Der lineare Zielpfad beginnt 2022 und basiert auf den durchschnittlichen nationalen THG-Emissionsdaten für den Zeitraum 2021–2023 [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3].
- ▶ Der ENVI-Bericht LULUCF [Änderungsantrag 65] schlägt vor, dass wenn ein Mitgliedstaat seine jährlichen nationalen LULUCF-Ziele zwei Jahre in Folge nicht einhält, die Kommission Empfehlungen für zusätzliche Maßnahmen im LULUCF-Sektor an den Mitgliedstaat ausspricht, worauf der Mitgliedstaat seinen „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ (INECP) innerhalb von sechs Monaten anpassen muss.

3.3 AFOLU-Sektor „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung“

- ▶ Bis zum 30. Juni 2024 müssen die Mitgliedstaaten in ihren INECP ihren jeweiligen „nationalen Beitrag“ zur Erfüllung der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im AFOLU-Sektor zu erreichen, darlegen [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 4].
- ▶ Die Kommission wird die INECP prüfen und den Mitgliedstaaten gegebenenfalls Vorschläge unterbreiten, wie Klimaneutralität im AFOLU-Sektor erreicht werden kann [LULUCF-Verordnung, geänderter Art. 4 Abs. 4].

4 Flexibilitätsmöglichkeiten zwischen Effort-Sharing- und LULUCF-Verordnung

4.1 Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten

- ▶ Wenn die Gesamtemissionen eines Mitgliedstaats seinen Gesamtabbau übersteigen, kann er überschüssige jährlichen Emissionszuweisungen im Rahmen der Effort-Sharing-Verordnung löschen, um sein jährliches Reduktionsziel in den LULUCF-Sektoren zu erreichen [LULUCF-Verordnung, Art. 12 Abs. 1].
- ▶ Hat ein Mitgliedstaat in den Zeiträumen 2021–2025 sowie 2026–2030 im Saldo mehr THG-Emissionen in den LULUCF-Sektoren abgebaut, kann er diesen Überschuss in begrenztem Umfang nutzen, um seine jährliche THG-Obergrenze in den Effort-Sharing-Sektoren einzuhalten [Effort-Sharing-Verordnung, Art. 7 neuer Abs. 1 lit. a und lit. aa]. Die Gesamtmenge des THG-Nettoabbaus in der EU, die genutzt werden kann, beträgt 280 Mt CO₂e [Effort-Sharing-Verordnung, geänderter Art. 7 i.V.m. mit Anhang III].

4.2 Zusätzliche Reserve zur Erreichung der nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele

- ▶ Die Kommission schlägt eine freiwillige zusätzliche Reserve an negativen Emissionen vor, die sich aus dem ungenutzten THG-Nettoabbau aus den LULUCF-Sektoren im Jahr 2030 zusammensetzt. Die Mitgliedstaaten können diese Reserve in Anspruch nehmen, wenn die Reduzierung der THG-Emissionen bis 2030 um 55% gegenüber dem Niveau von 1990 erreicht wird [Effort-Sharing-Verordnung, neuer Art. 11a].
- ▶ Sechs Monate nach Inkrafttreten der geänderten Effort-Sharing-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, wenn sie keinen Beitrag zur zusätzlichen Reserve leisten wollen [Effort-Sharing-Verordnung, neuer Art. 11a Abs. 2].
- ▶ Die Reserve besteht aus dem überschüssigen THG-Nettoabbau, den die teilnehmenden Mitgliedstaaten im Zeitraum 2026–2030 erreicht haben, nachdem alle Flexibilitätsmöglichkeiten im Rahmen der Effort-Sharing- und LULUCF-Verordnung ausgeschöpft wurden [Effort-Sharing-Verordnung, neuer Art. 11a Abs. 3].
- ▶ Ein teilnehmender Mitgliedstaat darf die zusätzliche Reserve in Anspruch nehmen, wenn [Effort-Sharing-Verordnung, neuer Art. 11a Abs. 4a–4d]
 - im Zeitraum 2026–2030 die THG-Emissionen des Mitgliedstaats seine Emissionszuweisungen überschreiten,
 - der Mitgliedstaat alle anderen Flexibilitätsmöglichkeiten im Rahmen der Effort-Sharing-Verordnung in Anspruch genommen hat,
 - der Mitgliedstaat den maximal übertragbaren THG-Nettoabbau aus dem LULUCF-Sektor auf den Effort-Sharing-Sektor genutzt hat und
 - der Mitgliedstaat keine Emissionszuweisungen auf andere Mitgliedstaaten übertragen hat.
- ▶ Der ENVI-Bericht ESR [Änderungsantrag 39] lehnt den Vorschlag einer zusätzlichen Reserve ab.

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

14. Juli 2021 Annahme durch Kommission

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

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Klima

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichterstatterin zur Effort-Sharing-Verordnung: Jessica Polfjärd (EPP), Berichterstatter zu LULUCF: Ville Niinistö (Greens/EFA)

Bundesministerien: Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 192 AEUV (Klima) und Art. 194 AEUV (Energie)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

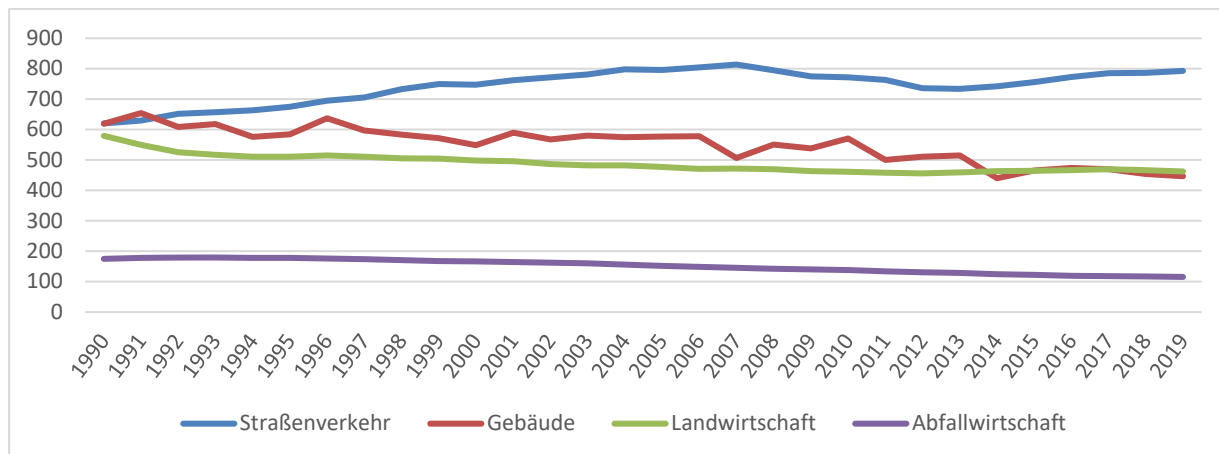
C. Perspektiven von Mitgliedstaaten

1 Effort-Sharing-Verordnung

Die EU-weiten THG-Emissionen lagen seit dem Inkrafttreten der ursprünglichen Effort-Sharing-Entscheidung¹, die die nationalen 2020-Effort-Sharing-Klimaziele sowie das EU-2020-Effort-Sharing-Klimaziels für den Zeitraum 2013–2020 regelt, unter den vorgegebenen summierten nationalen THG-Obergrenzen. Im Jahr 2019 wurden die THG-Emissionen in den Effort-Sharing-Sektoren um 11% verringert, womit das EU-2020-Effort-Sharing-Klimaziels von einer Reduktion um 10% zu senken, bereits übererfüllt wurde. EU-weit haben sich die THG-Emissionen im Gebäudesektor, in der Landwirtschaft und in der Abfallwirtschaft verringert. Im Gegensatz dazu sanken zwar zunächst ab 2008 die Emissionen im Straßenverkehrssektor, doch seit 2014 steigen sie wieder an und erreichten 2019 fast das Niveau von 2005 (siehe Abb. 1).

¹ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 [„Effort-Sharing-Entscheidung“].

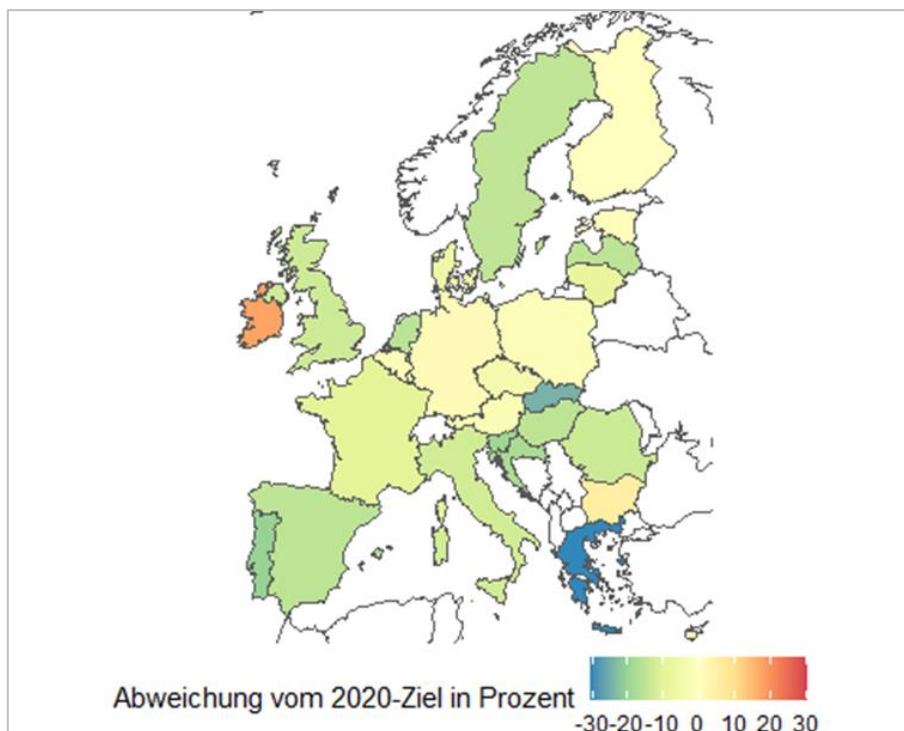
Abb. 1: EU-weite THG-Emissionen in den Effort-Sharing-Sektoren (in Mio. Tonnen)



Quelle: Eurostat²

Ob die Mitgliedstaaten ihre jährlichen Effort-Sharing-Klimaziele für 2019 eingehalten haben, ist noch nicht bekannt. Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass sechs Mitgliedstaaten – Bulgarien, Zypern, Finnland, Deutschland, Irland und Malta – ihre jährlichen Emissionszuweisungen wahrscheinlich überschreiten werden (s. Abb. 2). Deutschland, Irland und Malta haben zudem keine überschüssigen Emissionszuweisungen aus den vorherigen Jahren angesammelt, um darüber die überschrittenen Grenzwerte einzuhalten.³ Die restlichen Mitgliedstaaten konnten ihre nationalen Ziele einhalten oder übererfüllen.

Abb. 2: Abweichung vom 2020-Effort-Sharing-Klimaziel in Prozent



Quelle: Eurostat⁴

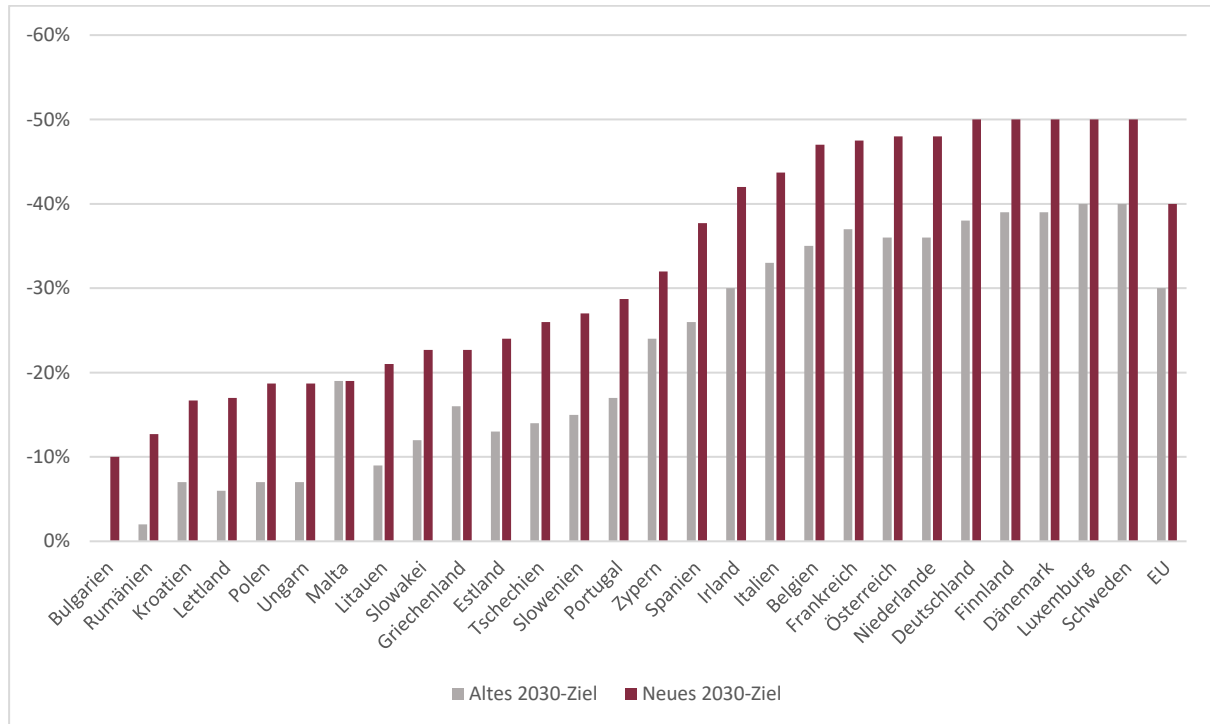
² Eurostat (2021), THG-Emissionen nach Quellsektor, Datencode: [ENV_AIR_GGE](#).

³ Europäische Kommission (2021), Bericht der Kommission COM(2021) 960 vom 26. Oktober 2021, Beschleunigung der europäischen Klimamaßnahmen für eine grüne, gerechte und prosperierende Zukunft, EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021 [„EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021“], S. 12 f.

⁴ Eurostat (2022), [Treibhausgasemissionen in den von der EU-Entscheidung über die Verteilung der Anstrengungen \(ESD\) abgedeckten Sektoren](#).

Das EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel gegenüber 2005 von 30% auf 40% zu verschärfen, wird zu entsprechend strengeren nationalen Effort-Sharing-Klimazielen führen (s. Abb. 3). Mit den derzeit umgesetzten nationalen Maßnahmen wird aktuell bis 2030 eine Reduzierung der THG-Emissionen von 22% erreicht. Unter Einbeziehung der von den Mitgliedstaaten angekündigten zusätzlichen Maßnahmen wird eine Reduzierung um 30% erwartet – entsprechend fehlen derzeit 10 Prozentpunkte, um das neue EU-2030-Effort-Sharing-Klimaziel zu erreichen.⁵

Abb. 3: Effort-Sharing-Verordnung: EU- und nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziel



Quelle: Effort-Sharing-Verordnung, geänderter Anhang I

⁵ EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021, S. 14.

2 LULUCF-Verordnung

Die Kommission schlägt ein verbindliches EU-weites LULUCF-THG-Nettoabbauziel von mindestens 310 Mt CO_{2e} bis 2030 vor. Die verbindlichen nationalen LULUCF-Zielvorgaben reichen von einer Erhöhung für vier Mitgliedstaaten bis zu einer Verringerung für die anderen 23 Mitgliedstaaten:

Tab. 1: LULUCF-Verordnung: Nationale und EU-weite LULUCF-THG-Nettoabbauziele bis 2030, in Kilotonnen

Mitgliedstaat	LULUCF-THG-Nettoabbauziele	Mitgliedstaat	LULUCF- THG-Nettoabbauziele
Belgien	- 1.352	Litauen	- 4.633
Bulgarien	- 9.718	Luxemburg	- 403
Tschechien	- 1.228	Ungarn	- 5.724
Dänemark	+ 5.338	Malta	+ 2
Deutschland	- 30.840	Niederlande	+ 4.523
Estland	- 2.545	Österreich	- 5.650
Irland	+ 3.728	Polen	- 38.098
Griechenland	- 4.373	Portugal	- 1.358
Spanien	- 43.635	Rumänien	- 25.665
Frankreich	- 34.046	Slowenien	- 146
Kroatien	- 5.527	Slowakei	- 6.821
Italien	- 35.758	Finnland	-17.754
Zypern	- 352	Schweden	- 47.321
Lettland	- 644	EU	- 310.000

Quelle: LULUCF-Verordnung, geänderter Anhang IIa

3 Französische Perspektiven

3.1 Effort-Sharing-Verordnung

Frankreich hat sein nationales 2020-Effort-Sharing-Klimaziel, die THG-Emissionen in den Effort-Sharing-Sektoren im Vergleich zu 2005 um 14% zu reduzieren⁶, erreicht. Dabei wurden weder die jährlichen Emissionszuweisungen überschritten noch mussten die eingesparten Überschüsse aus den Vorjahren verwendet werden. Allerdings wird Frankreich voraussichtlich nicht sein derzeitiges nationales 2030-Effort-Sharing-Klimaziel erreichen, das eine Verringerung der THG-Emissionen um 37% vorsieht und das die Kommission auf 47,5% erhöhen will.⁷ Nach seinen eigenen Prognosen wird Frankreich seine Emissionszuweisungen im ersten Zeitraum 2021–2025 einhalten, aber nicht darüber hinaus.⁸

3.2 LULUCF-Verordnung

Die Kommission schlägt für Frankreich ein LULUCF-THG-Nettoabbauziel von 34,05 Mt CO_{2e} für 2030 vor. Allerdings wird erwartet, dass der CO₂-Abbau der LULUCF-Sektoren in Frankreich in den kommenden Jahren zurückgehen wird (s. Tab. 2). 2018 betrug der THG-Nettoabbau in den französischen LULUCF-Sektoren 30,7 Mt CO_{2e}.⁹ Auch wenn der CO₂-Abbau voraussichtlich nach wie vor die Emissionen in den LULUCF-Sektoren übersteigen wird, wird Frankreich mit den derzeitigen Maßnahmen die „No-Debit-Regel“, d.h. sein LULUCF-Ziel für 2021–2025, nicht erreichen.¹⁰ Während des Referenzzeitraums belief sich der durchschnittliche THG-Nettoabbau in Frankreich auf 51,2 Mt CO_{2e},¹¹ während die LULUCF-Sektoren im Jahr 2025 voraussichtlich nur einen THG-Nettoabbau von 28,7 Mt CO_{2e} erreichen werden.¹² Der Hauptgrund dafür ist, dass die Fähigkeit der französischen Wälder, CO₂ zu speichern, in den letzten Jahren leicht abgenommen hat, nachdem die Senke in den Jahren 1990–

⁶ Effort-Sharing-Entscheidung, Anhang II.

⁷ EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021, S. 14–15.

⁸ Ministère de la Transition Écologique (2021), [Projections climat et énergie à 2050](#), S. 85.

⁹ Citepa (2021), Rapport National d'Inventaire – [format Secten](#), S. 442.

¹⁰ Ministère de la Transition Écologique (2021), [Projections climat et énergie à 2050](#), S. 85.

¹¹ LULUCF-Verordnung, Annexe VII.

¹² Ministère de la Transition Écologique (2021), [Projections climat et énergie à 2050](#), S. 85.

2000 stark angestiegen war. Es wird erwartet, dass die Speicherkapazitäten zwischen 2018 und 2030 um 13,6 Mt CO₂e abnehmen werden. Schätzungen für 2025 gehen von einer Speicherkapazität von 46,3 Mt CO₂e aus, wobei der französische Referenzwert für Wälder für 2021–2025 auf 55,4 Mt CO₂e festgelegt ist.¹³ In den kommenden Jahren will Frankreich ein besseres Verständnis der „Dynamik der Waldsenken“ erlangen, die CO₂-Speicherung in langlebigen Holzprodukten sowie in landwirtschaftlichen Böden erhöhen und den Flächenverbrauch – d.h. die Umwandlung von z.B. landwirtschaftlichen Flächen oder Wäldern in städtische oder andere Nutzflächen wie den Bau von Infrastrukturen – verringern.¹⁴

Tab. 2: THG-Emissionen des Waldes und der LULUCF-Sektoren in Frankreich, in Mio. Tonnen CO₂e

	1990	2005	2018	2025*	2030*
Wald	– 39,6	– 65,3	– 50,7	– 46,3	– 37,1
∑ LULUCF	– 21,9	– 44,7	– 30,7	– 28,7	– 26,4

Quelle: Citepa, UTCATF Secten Ed. 2021; Projections climat et énergie à 2050, Tableau 106, S. 85

*Schätzungen

4 Deutsche Perspektiven

4.1 Effort-Sharing-Verordnung

Deutschland hat sein nationales 2020-Effort-Sharing-Klimaziel, die THG-Emissionen in den Effort-Sharing-Sektoren um 14% gegenüber 2005 zu reduzieren¹⁵, voraussichtlich nicht erreicht. Zudem hat Deutschland nicht genügend Emissionszuweisungen aus den Vorjahren angespart, um seinen überschüssigen THG-Emissionen auszugleichen, da es bereits 2018 alle zuvor eingesparten Überschüsse verbraucht hat. Daher muss Deutschland auf andere Flexibilitätsmöglichkeiten zurückgreifen und Emissionszuweisungen von Mitgliedstaaten kaufen, die ihre 2020-Effort-Sharing-Klimaziele übererfüllt haben.¹⁶

4.2 LULUCF-Verordnung

Die Kommission schlägt für Deutschland ein LULUCF-THG-Nettoabbauziel von 30,84 Mt CO₂e im Jahr 2030 vor. Es wird jedoch erwartet, dass die Senkleistungen in Deutschland in den LULUCF-Sektoren in den kommenden Jahren abnehmen werden (s. Tab. 3). Im Jahr 2018 verzeichneten die deutschen LULUCF-Sektoren einen THG-Nettoabbau von fast 27 Mt CO₂e. Es wird erwartet, dass der THG-Nettoabbau abnimmt und sich in ihr Gegenteil verkehrt – d.h. der Sektor emittiert mehr THG als er abbaut. Im Jahr 2025 werden die LULUCF-Sektoren voraussichtlich fast 17 Mt CO₂e emittieren und im Jahr 2030 mehr als 22 Mt CO₂e. Der Hauptgrund dafür ist, dass der deutsche Wald im Laufe der Jahre immer weniger CO₂ speichert. Während der deutsche Referenzwert für Wälder für 2021–2025 ein LULUCF-THG-Nettoabbauziel von 34,4 Mt CO₂e vorgibt, belaufen sich die Projektionen des THG-Nettoabbaus für 2025 nur auf 26,6 Mt CO₂e.¹⁷ Insgesamt wird erwartet, dass die Speicherkapazität der Wälder zwischen 2018 und 2030 um 50 Mt CO₂e abnehmen wird.¹⁸ Die Speicherkapazität sinkt durch die zunehmende Holzentnahme. Hinzu kommt, dass der deutsche Wald älter wird – und ältere Bäume weniger CO₂ pro Jahr speichern. Außerdem sind Anpassungsmaßnahmen aufgrund des Klimawandels erforderlich¹⁹, die sich kurzfristig negativ darauf auswirken können, wie viel CO₂ der Wald speichern kann.²⁰ Deutschland plant, das Speicherpotenzial von CO₂ in Böden durch Humusbildung oder den Schutz von Mooren zu erhöhen. Geschädigte

¹³ Europäische Kommission (2020), Delegierte Verordnung (EU) 2021/268 vom 28. Oktober 2020, zur Änderung des Anhangs IV der Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Referenzwerte für Wälder für den Zeitraum 2021 bis 2025, Anhang.

¹⁴ Citepa (2021), Rapport National d’Inventaire – [format Secten](#), S. 442.

¹⁵ Effort-Sharing-Entscheidung, Anhang II.

¹⁶ Siehe Abschnitt 1.2.4.; EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021, S. 13.

¹⁷ Europäische Kommission (2020), Delegierte Verordnung (EU) 2021/268 vom 28. Oktober 2020, zur Änderung des Anhangs IV der Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Referenzwerte für Wälder für den Zeitraum 2021 bis 2025, Anhang.

¹⁸ Öko-Institut, Berlin / Frauenhofer ISI, Karlsruhe / IREES GmbH, Karlsruhe / Thünen-Institut, Braunschweig, Eberswalde, Hamburg (2021), [Projektionsbericht 2021 für Deutschland](#) [„Projektionsbericht 2021“], S. 308.

¹⁹ Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Anpassung an den Klimawandel, [cepAnalyse 16/2021](#).

²⁰ Projektionsbericht 2021, S. 308.

Waldflächen sollen wieder aufgeforstet und Maßnahmen zur besseren Anpassung der Wälder an den Klimawandel durchgeführt werden.²¹

Tab. 3: THG-Emissionen des Waldes und der LULUCF-Sektoren in Deutschland, in Mio. Tonnen CO₂e

	1990	2005	2018	2025*	2030*
Wald	- 70,9	- 41,2	- 67,0	- 26,6	- 15,0
∑ LULUCF	- 28,8	- 13,4	- 26,9	+ 16,9	+ 22,3

Quelle: Projektionsbericht 2021, S. 308

*Schätzungen

D. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Effort-Sharing: EU und nationale 2030-Effort-Sharing-Klimaziele

Die aktuelle Effort-Sharing-Verordnung teilt die angestrebten Emissionsminderungen in den Sektoren, die derzeit weder im EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) noch in der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) geregelt sind, auf die Mitgliedstaaten auf. Die unterschiedlichen nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele der Mitgliedstaaten basieren dabei nicht auf den Kosten der THG-Reduktion in dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern auf dem nationalen BIP pro Kopf. Die unterschiedlichen nationalen Effort-Sharing-Klimaziele können als faire Aufteilung der Anstrengungen zwischen den Mitgliedstaaten betrachtet werden. Allerdings sind sie hauptsächlich verteilungspolitisch motiviert. Trotz der Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Erreichung der Ziele, die den Mitgliedstaaten eingeräumt wird, stellt die Effort-Sharing-Verordnung nicht sicher, dass die THG-Emissionen möglichst kosteneffizient reduziert werden. Zwar dürfen die Mitgliedstaaten über die Flexibilitätsmechanismen ihre THG-Reduktionsziele untereinander ausgleichen, aber dies ist nur in einem begrenzten Umfang möglich. Dies führt zu einer unnötigen Kostenerhöhung, um die THG in der EU zu vermindern. Entsprechend ist es für viele westeuropäische Mitgliedstaaten schwierig, die ihnen zugewiesenen THG-Reduktionsziele zu erreichen, während die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ihre Emissionen in den Effort-Sharing-Sektoren bis 2020 erhöhen durften.²²

1.2 Effort-Sharing: Einbeziehung des Straßenverkehrs und Gebäuden in separates EU-EHS II

Die Kommission schlägt vor, die THG-Emissionen aus dem Verkehrs- und Gebäudesektor in ein separates Emissionshandelssystem (EU-EHS II) einzubeziehen, das die Hälfte der derzeit von der Effort-Sharing-Verordnung erfassten THG-Emissionen abdecken würde.²³ Im EU-EHS II müssen die Inverkehrbringer von Kraft- und Brennstoffen Zertifikate für die in ihren Kraftstoffen enthaltenen Emissionen erwerben („vorgelagerter“ oder „Upstream“-Emissionshandel). Da die Zertifikatsmenge begrenzt ist und reduziert wird, schafft das EU-EHS II einen weitreichenden Anreiz für die Inverkehrbringer erneuerbare Kraft- und Brennstoffe zu liefern oder fossile Kraft- und Brennstoffe mit diesen zu mischen – seien es konventionelle oder fortschrittliche Biokraftstoffe oder synthetische Kraftstoffe.²⁴ Durch den Preisanstieg aufgrund der steigenden Zertifikatspreise („Pass-Through“) wird bei den Kunden ein Nachfragerückgang bei fossilen Kraft- und Brennstoffen ausgelöst.²⁵ Hierdurch werden Anreize für eine wirksame Verringerung der THG-Emissionen durch die Inverkehrbringer und die Verbraucher in allen Mitgliedstaaten geschaffen. Da diese tendenziell die kostengünstigsten Optionen zur Verringerung von THG wählen, ist das System in statischer Hinsicht kosteneffizient.²⁶

²¹ Deutscher Bundestag (2021), Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 20/47, [Klimaschutzbericht](#), S. 40–41.

²² Europäische Kommission (2021), Commission Staff Working Document SWD(2021) 611 vom 14. Juli 2021, Impact Assessment accompanying the document amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement [“Impact Assessment ESR“], S. 54–55.

²³ Impact Assessment ESR, S. 16.

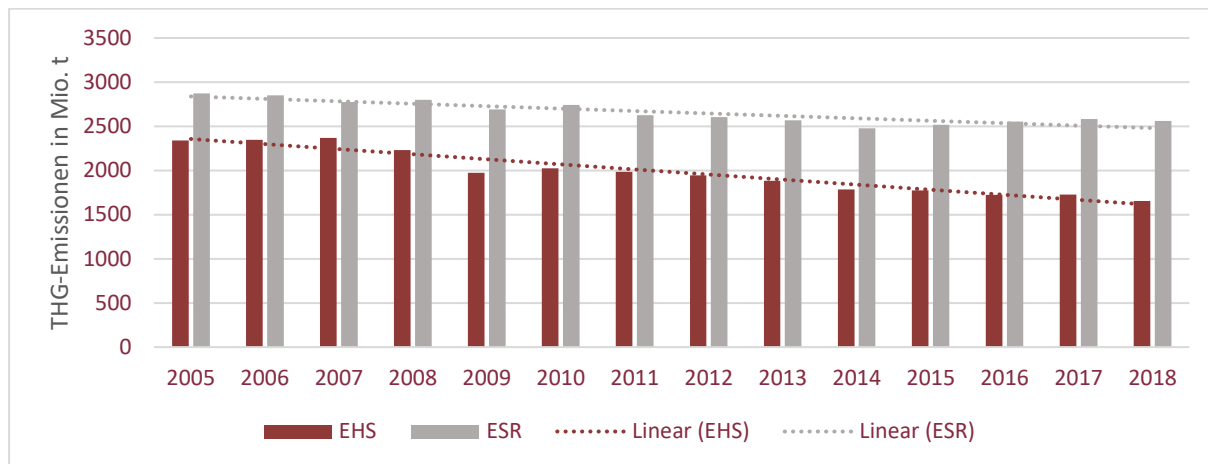
²⁴ Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Erneuerbare Energien, [cepAnalyse 1/2022 Langfassung](#), S. 11.

²⁵ Menner, M. / Reichert, G. (2021), Rennovierungswelle, [cepAnalyse 4/2021](#). Hierzu umfassend auch Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#).

²⁶ Im Gegensatz zur „statischen Effizienz“ – die eine kosteneffiziente Verbesserung bestehender Ausgangsbedingungen, z.B. CO₂-Vermeidung mit gegebenen Technologien, beschreibt – fokussiert sich die „dynamische Effizienz“ auch auf die effiziente Realisierung neuer

Das geltende EU-EHS I, das die Industrie und Stromerzeugung erfasst, ist ein effizientes und effektives Instrument, um THG zu vermindern. Während von 2005 bis 2018 ein EU-EHS-I-Zertifikatspreis – der die Grenzvermeidungskosten in den EU-EHS-I-Sektoren widerspiegelt – im Bereich von 5 bis 60 Euro pro Tonne CO₂ zu einer Reduktion der THG-Emissionen um 29% geführt hat, haben die Lastenteilung-Sektoren im gleichen Zeitraum nur eine THG-Reduktion von insgesamt 11% erreicht (s. Abb. 4).

Abb. 4: Historische THG-Emissionen in den EU-EHS-I-Sektoren vs. Effort-Sharing-Sektoren (2005–2018)



Quelle: Europäische Umweltagentur (EEA)²⁷

Im Straßenverkehrssektor wurden dabei kaum THG-Emissionen verringert (s. Abb. 1). Dennoch waren die Vermeidungskosten aufgrund von CO₂-Emissionsnormen und Subventionen sehr hoch.²⁸ So kostet in Deutschland die Vermeidung einer Tonne CO₂ durch einen batterieelektrischen Dienstwagen der Kompaktklasse, der auch privat genutzt wird, ca. 2.400 Euro.²⁹ Bei einem EU-EHS II als alleiniges Instrument wird hingegen ein CO₂-Preis von ca. 275 Euro pro Tonne im Jahr 2030 prognostiziert.³⁰

Der ENVI-Ausschuss des EU-Parlaments schlägt indes vor, zunächst nur gewerbliche Aktivitäten des Straßenverkehrs und Gebäudesektors in ein separates EHS einzubinden und frühestens 2029 den privaten Individualverkehr und Wohngebäude zu integrieren. Eine direkte Belastung der Bevölkerung soll aufgrund der Befürchtung, dass es zu Widerständen oder auch sozialen Unruhen – wie bei den französischen Erfahrungen mit den „Gelbwesten“-Demonstrationen 2018/2019 – kommen könnte, vermieden werden.³¹

Der ENVI-Vorschlag mit einer Preisobergrenze von 50 Euro bis 2030 wird bei seiner Einführung einen niedrigeren Preis im bestehenden Emissionshandel in Deutschland (Brennstoffemissionshandelsgesetz; BEHG)³² und Österreich (Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz, NEHG)³³ haben, die jeweils für 2025 55 Euro vorsehen. Eine angestrebte Freigabe des Zertifikatspreises wie in Österreich ab 2026 und in Deutschland ab 2027 ist nicht vorgesehen, sodass es sich bis 2030 nicht um einen „Cap-and-Trade“-Emissionshandel handeln wird. Durch die erforderliche Zufuhr von Zertifikaten aus der MSR II, jedes Mal, wenn die Preisobergrenze erreicht wird, mangelt es an einer Deckelung der erlaubten Emissionen (Cap). Denn es ist abzusehen, dass die MSR II bald erschöpft sein wird, wenn die Zertifikatspreise immer wieder gegen die Preisobergrenze stoßen. Zudem soll das EU-EHS II auch

Prozesse, z.B. die CO₂-Vermeidung mit noch zu entwickelnden Technologien. Vgl. Ghemawat, P. / Ricart Costa, J. E. (1993), The organizational tension between static and dynamic efficiency, *Strategic Management Journal*, 14 (S2), S. 59–73.

²⁷ EEA – European Environment Agency (2019), ETS, ESD, LULUCF and aviation emission trends and projections, 1990-2035, [Table 1](#).

²⁸ Hierzu umfassend Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Klima und Straßenverkehr, [cepAnalyse 6/2022](#).

²⁹ Weimann, J. (2021), [CO₂-Preise und Kosten der CO₂-Vermeidung bei Anwendung ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Vergleich zur Erweiterung des EU-ETS](#), Kurztgutachten im Auftrag der Freien Demokratischen Partei, S. 22.

³⁰ Pietzcker, R. u.a. (2021): Notwendige CO₂-Preise zum Erreichen des europäischen Klimaziels 2030, Ariadne Hintergrund.

³¹ Le Monde vom 14. Juli 2021, [Transports, chauffage, importations... Bruxelles présente douze propositions de loi pour le climat](#). Siehe auch Hanafi, O. / Jousseume, M. / Menner, M. / Reichert, G. / Schwind, S. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepInput 11/2019](#); Hanafi, O. (2020), Energiebesteuerung in Frankreich, [cepInput 9/2020](#).

³² Hanafi, O. / Jousseume, M. / Menner, M. / Reichert, G. / Schwind, S. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepInput 11/2019](#).

³³ Bundesministerium Finanzen (2022), [Erste Informationen zum Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 \(NEHG 2022\)](#).

weniger umfassend sein, da in Deutschland und Österreich auch der private Individualverkehr und Wohngebäude betroffen sind.

Daher sollte der Vorschlag der Kommission für ein separates EU-EHS II beibehalten werden, damit die Klimaziele zuverlässig erreicht werden können. Dieser sieht vor, dass der Anwendungsbereich der Effort-Sharing-Verordnung unverändert bleibt bei gleichzeitiger Einführung des EU-EHS II. Entsprechend fallen die Emissionen im Verkehrs- und im Gebäudesektor sowohl unter das EU-EHS II als auch unter die Effort-Sharing-Verordnung. Die Kommission begründet dies damit, dass das EU-EHS II allein nicht die notwendige kosteneffiziente Umstellung im Verkehrs- und Gebäudesektor gewährleisten kann.³⁴ Durch zusätzliche nationale Maßnahmen können klimafreundliche – und durch den Emissionshandel kostengünstigere – Alternativen für die Verbraucher geschaffen werden: So müssen Menschen, die in ländlichen Gebieten leben, oft zur Arbeit pendeln. Wenn weder eine alternative Infrastruktur – z.B. zum Aufladen von Elektrofahrzeugen – noch öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als ein mit fossilen Kraftstoffen betriebenes Auto zu benutzen. Das „Vermieter-Mieter-Dilemma“ bei Heizkosten ist ein weiteres Problem, das nicht durch Marktprozesse allein gelöst werden kann. Dieses Dilemma betrifft energetische Sanierungen: Bei selbst genutztem Wohneigentum verkürzt der zu erwartende Anstieg der Zertifikatspreise die Amortisationszeit für Sanierungen. Für Mietwohnungen gilt dies jedoch nicht in gleicher Weise, da die Investitionskosten und die Einsparungen beim Heizen auseinanderfallen. So hat der Vermieter zunächst keinen finanziellen Anreiz zu sanieren, weil der Mieter die Heizkosten trägt; der Mieter wiederum hat keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung des Vermieters und kann ihn nicht zu einer energetischen Sanierung zwingen.³⁵ Die Kommission betont daher zu Recht, dass zusätzliche nationale Maßnahmen zur Ergänzung des EU-EHS II notwendig sind. Die Effort-Sharing-Verordnung bietet den Mitgliedstaaten sowohl einen Anreiz als auch die notwendige Flexibilität, um für sich geeignete Maßnahmen umzusetzen. Da die Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind, sollten die Instrumente speziell an die Ausgangssituation der Mitgliedstaaten angepasst sein und nicht auf EU-Ebene einheitlich geregelt werden. Die Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen im Straßenverkehr oder Gebäudesektor auf der Ebene der Mitgliedstaaten kann die aggregierten Vermeidungskosten senken – solange keine neuen Ineffizienzen entstehen.³⁶

Während das EU-EHS II grundsätzlich eine kosteneffiziente Reduktion der THG-Emissionen sicherstellen kann, können entsprechend verbindliche nationale Reduktionsziele die Effizienz des EU-EHS II vermindern, da die THG-Reduktionen im EU-EHS II nicht zwangsläufig den nationalen Zielen entsprechen. Dies birgt auch die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten den Inverkehrbringern weitere Regulierungsmaßnahmen auferlegen, um ihre nationalen Ziele zu erreichen. Dies wäre weder kosteneffizient noch notwendig, da die Unternehmen die entsprechenden Zertifikate erworben und damit die Anforderungen des EU-EHS II vollständig erfüllt haben. Die Reduktionsziele des EU-EHS II werden durch das Cap unabhängig davon erreicht, ob die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele erfüllen oder nicht. Darüber hinaus kann das EU-EHS II zu höheren Emissionsminderungen in Mitgliedstaaten mit niedrigeren nationalen Zielen nach der Effort-Sharing-Verordnung führen, da es wahrscheinlich ist, dass die kosteneffizientesten Emissionsminderungen in diesen Mitgliedstaaten realisiert werden können. Somit würden diese Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele übererfüllen.³⁷

Damit die Mitgliedstaaten durch die Effort-Sharing-Verordnung immer noch einen Anreiz haben, den notwendigen Wandel zu fördern – ohne die Wirkung des EU-EHS II zu beeinträchtigen – können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele durch die Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten erreichen. Eine Beschränkung dieser Handlungsmöglichkeit auf 5% oder 10% der Emissionszuweisungen schränkt jedoch das aus dem Handel mit Emissionszuweisungen resultierende Effizienzpotenzial ein und sollte daher entfallen. Die Forderung des ENVI-Berichts ESR geht entsprechend in die falsche Richtung: Nicht weniger, sondern mehr Handel zwischen den Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Ziele übererfüllen, und andere Mitgliedstaaten, die ihre Ziele nicht erreicht haben, unterstützt die effiziente Erfüllung der Klimaziele. Hierbei bleibt die Zuteilung des EU-EHS II erhalten und gleichzeitig wird das Gesamtziel kosteneffizient erreicht. Zum einen werden die Mitgliedstaaten, die ihre Ziele übererfüllt haben, durch die zusätzlichen Einnahmen aus dem Verkauf der Emissionszuweisungen entlohnt und können einen Teil ihrer Investitionen in klimafreundliche Alternativen für die Verbraucher – wie Ladeinfrastruktur oder öffentliche Verkehrsmittel – kompensieren. Zum anderen können Mitgliedstaaten, denen „ehrgeizigere Ziele“ vorgegeben

³⁴ Impact Assessment ESR, S. 82 ff.

³⁵ Menner, M. / Reichert, G. (2021), Renovierungswelle, [cepAnalyse 4/2021](#).

³⁶ Pietzcker u.a. (2021), Notwendige CO₂-Preise zum Erreichen des europäischen Klimaziels 2030, Ariadne Hintergrund, S. 11.

³⁷ Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2022), Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland [„Jahresgutachten Klimaschutz“], S. 71.

werden, ihre Ziele dagegen zu geringeren Kosten erreichen.³⁸ Die Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten der Effort-Sharing-Verordnung und der Kauf von Emissionszuweisungen ist aus volkswirtschaftlicher Sicht günstiger als eine weitestgehend nationale Reduktion – welche z.B. die deutsche Bundesregierung³⁹ und auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs)⁴⁰ vorziehen. Solange Klimaschutzmaßnahmen in einem Mitgliedstaat kosteneffizienter sind als in einem anderen – angestoßen durch die Preiswirkung des EU-EHS II – ist der Zukauf überschüssiger Emissionszuweisungen zur Erfüllung der nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele kosteneffizienter als die Umsetzung teurer Klimaschutzmaßnahmen im eigenen Land.

Der Handel mit Emissionszuweisungen zwischen den Mitgliedstaaten ist bisher ein intransparenter Prozess, bei dem die gehandelten Preise unbekannt bleiben.⁴¹ Die im ENVI-Bericht geforderte Offenlegung der Preis gegenüber der Kommission ist ein erster Schritt, um mehr Transparenz zu schaffen. Eine generelle Offenlegung der Preise und der Menge der gehandelten Emissionszuweisungen, z.B. durch eine Informationsplattform, kann den Mitgliedstaaten auch ein Kostensignal geben, um die Effektivität und Effizienz verschiedener nationaler Klimaschutzmaßnahmen zu vergleichen. Weitere Möglichkeiten zur Herstellung von mehr Transparenz wären, die Preise durch Versteigerung der überschüssigen Emissionszuweisungen der Mitgliedstaaten zu bestimmen, eine Versteigerung für einen Teil der Emissionszuweisungen einzuführen oder eine Pflichtversteigerung, bei der die Mitgliedstaaten einen bestimmten Anteil ihrer Emissionszuweisungen versteigern müssen.⁴²

Der ursprüngliche ENVI-Berichtsentwurf ESR⁴³ schlug die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten 5% ihres nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele durch „zertifizierte CO₂-Abscheidung und langfristige Speicherung“ erreichen können. Langfristig kann Klimaneutralität nur in Kombination mit Negativemissionen erreicht werden. Entsprechend müssen CO₂-Entnahmetechnologien entwickelt und etabliert werden, damit die nicht vermeidbaren Emissionen kompensiert werden können. Durch die Möglichkeit, einen Teil ihrer nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele durch Kohlenstoffabscheidung und -nutzung oder -speicherung („CCU/S“) zu erreichen, haben die Mitgliedstaaten einen Anreiz, die Förderung und Entwicklung von CO₂-Entnahmetechnologien zu unterstützen sowie Investitionen in die Infrastruktur – etwa für den Transport und die Speicherung von CO₂ – zu tätigen.⁴⁴ Entsprechend sollte dieser Vorschlag beibehalten werden.

1.3 LULUCF-Verordnung: EU-weite und nationale LULUCF-THG-Nettoabbauziele bis 2030

Die Kommission kritisiert, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten zum Ausgleich von THG-Emissionen durch Nettoabbau nicht ausreichend berücksichtigen.⁴⁵ Ferner verringerte sich von 2013 bis 2018 der THG-Nettoabbau im LULUCF-Sektor um 19% von 325 Mt CO₂e auf 264 Mt CO₂e.⁴⁶ Dieser Rückgang ist zum einen auf natürliche Einflüsse wie Dürren und Brände, aber auch auf Insektenbefall – z.B. Borkenkäfer – zurückzuführen. Andererseits ist er durch die gestiegene Holznachfrage und den zunehmenden Anteil der Wälder bedingt, die Nutzungsreife erreichen und abgeholzt werden.⁴⁷ Ein intakter LULUCF-Sektor ist jedoch nicht nur aus klimatischer Sicht wichtig, da er CO₂ speichern kann („Kohlenstoffbindung“), sondern auch aus ökologischer Sicht, da der Schutz der biologischen Vielfalt – etwa durch geschützte Lebensräume – und viele Ökosystemdienstleistungen – wie die Bestäubung von Nutzpflanzen durch Insekten – gefördert werden.⁴⁸ Wälder beherbergen fast 90% der weltweiten

³⁸ Impact Assessment ESR, S. 13.

³⁹ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit 2021, S. 55.

⁴⁰ Die Kommission hat in ihrer „Folgenabschätzung“ festgestellt, dass die meisten NGOs, die sich an der öffentlichen Konsultation beteiligt haben, fordern, dass die Mitgliedstaaten die Emissionen unabhängig von den Vermeidungskosten reduzieren sollten. Impact Assessment ESR, S. 32.

⁴¹ Jahresgutachten Klimaschutz, S. 71.

⁴² Öko-Institut and Agora Energiewende (2020), How to Raise Europe's Climate Ambitions for 2030: Implementing a -55% Target in EU Policy Architecture, S. 48.

⁴³ Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit 2021/0200 vom 14. Januar 2022, Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, Änderungsantrag 12.

⁴⁴ Jahresgutachten Klimaschutz, S. 82.

⁴⁵ LULUCF-Verordnung, S. 8.

⁴⁶ Europäische Kommission (2021), Commission Staff Working Document SWD(2021) 609 vom 14. Juli 2021, Impact Assessment accompanying the document amending Regulation (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review [“Impact Assessment LULUCF“], S. 9.

⁴⁷ Impact Assessment LULUCF, S. 9.

⁴⁸ Reichert, G. / Schwind, S. / De Petris, A. / Jousseume, M. (2020), Biodiversity Strategy 2030, [cepPolicyBrief](#).

Artenvielfalt, und je älter ein Wald ist, desto größer diese.⁴⁹ Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist ein intakter Wald essenziell, da das Holz für holzbasierte Produkte oder forstbasierte Biomasse zur Erzeugung von Bioenergie benötigt wird.⁵⁰ Durch die Festlegung von Zielvorgaben für den THG-Nettoabbau können Anreize für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, Maßnahmen zu ergreifen, die zum einen zum Schutz des gespeicherten CO₂ beitragen. Zum anderen gibt es Anreize, die CO₂-Speicherung durch die Wiederherstellung von Wäldern zu erhöhen, land- und forstwirtschaftliche Verfahren zum Schutz und zur Verbesserung des CO₂-Gehalts in den Böden aufzubauen sowie in die Wiederherstellung von Mooren oder die Förderung langlebiger und zirkulärer Holzprodukte zu investieren.⁵¹ Die Wiederherstellung natürlicher Senken ist dabei allerdings ein langfristiger Prozess.⁵² Es dauert z.B. 10 bis 20 Jahre, bis Moore wieder zu CO₂-Senken werden, nachdem Maßnahmen ergriffen und Moore wieder vernässt worden sind. Kurzfristig steigen die Emissionen aus wiedervernässten Mooren sogar an.⁵³

Alle Ziele des „Fit for 55“-Klimapakets sind miteinander verbunden. Wird ein Sektorziel nicht erreicht, müssen in anderen Sektoren zusätzliche Reduktionsmaßnahmen ergriffen werden, da sonst das Gesamtziel einer Reduktion der THG-Emissionen um 55% bis 2030 nicht erreicht werden kann. Folglich müssen alle Ziele grundsätzlich erreichbar sein; andernfalls entstehen Planungsunsicherheiten für Mitgliedstaaten, Unternehmen und Verbraucher, da höhere Anstrengungen in anderen Sektoren unumgänglich sind, um das Gesamtziel zu erreichen.

Der Wald ist die größte natürliche CO₂-Senke.⁵⁴ Die übrigen LULUCF-Sektoren speichern entweder keine vergleichbare THG-Menge oder emittieren sogar THG-Emissionen. Wenn die Hauptlast zur Erreichung des LULUCF-THG-Nettoabbaus auf dem Forstsektor liegt, besteht das Risiko, dass die forstwirtschaftlichen Aktivitäten erheblich reduziert werden müssen, um die nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele zu erreichen. Dies birgt die Gefahr von Verlagerungseffekten, vor allem wenn Biomasse oder Holzprodukte von außerhalb der EU importiert werden. Wenn die reduzierten forstwirtschaftlichen Aktivitäten durch Importe aus Ländern außerhalb der EU mit weniger strengen Umweltstandards kompensiert werden, wird die EU-Wirtschaft geschädigt, ohne dass die Umwelt insgesamt geschützt wird.⁵⁵ Das Gleiche gilt für landwirtschaftliche Flächen. Landnutzungskonflikte könnten durch weitere Klimaschutzmaßnahmen, wie die Wiedervernässung von organischen Böden, verschärft werden. Wenn die landwirtschaftliche Produktion dann teilweise nicht mehr in der EU möglich ist, könnte sie ins EU-Ausland verlagert werden, etwa Teile der Fleisch- und Milchproduktion. Auch hier können Umweltprobleme wie die Abholzung von Wäldern dadurch verschärft werden, wenn die Produktion im EU-Ausland mit geringeren Umweltstandards erfolgt.⁵⁶

Die Zielvorgaben für den THG-Nettoabbau insgesamt sowie die Ziele der Mitgliedstaaten sollten durch eine Folgenabschätzung evaluiert werden, um sowohl Verlagerungseffekte als auch ein Verfehlen der Ziele zu verhindern.

1.4 AFOLU-Sektor „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung“

Durch die Kombination der Nicht-CO₂-Emissionen des Landwirtschaftssektors mit den derzeitigen LULUCF-Sektoren zu einem „AFOLU“-Sektor werden verschiedene Sektoren, die nicht unmittelbar zusammenhängen, miteinander kombiniert. Die Nicht-CO₂-Emissionen des Landwirtschaftssektors entstehen hauptsächlich in konventionellen Tierhaltungsbetrieben. Hier wird z.B. durch den Verdauungsprozess von Wiederkäuern wie Kühen und Schafen Methan emittiert.⁵⁷ Durch eine Zusammenlegung zu einem AFOLU-Sektor entstehen noch keine direkten Anreize für den THG-Nettoabbau und das gemeinsame Erreichen der Klimaneutralität bis 2035. Eine Reduzierung der THG-Emissionen durch rein ordnungsrechtliche Vorgaben stellt zudem keine kosteneffiziente Reduzierung sicher. Hier besteht die Gefahr, dass es zu Trittbrettfahrerverhalten kommt und die THG-Emissionen des

⁴⁹ Europäischer Rechnungshof (2019), EU-Förderung für biologische Vielfalt und Anpassung an den Klimawandel in den Wäldern der EU: Ergebnisse sind positiv, aber von begrenzter Reichweite, S. 7, Erwägungsgrund 2.

⁵⁰ Forest Europe (2020), [State of Europe's Forests 2020](#), S. 88 ff.

⁵¹ Impact Assessment LULUCF, S. 6.

⁵² Impact Assessment LULUCF, S. 8–9.

⁵³ Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021), Geplante Änderung des Klimaschutzgesetzes riskiert Reduktion der potenziellen Klimaschutzbeiträge von Wald und Holz [im Folgenden „Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik“], S. 7.

⁵⁴ European Commission (2021), [Reviewing the Contribution of the Land Use, Land-use Change and Forestry Sector to the Green Deal](#), Brussels, p. 32.

⁵⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik, S. 8–9.

⁵⁶ Öko-Institut e.V. (2021), Natürliche Senken – Die Potenziale natürlicher Ökosysteme zur Vermeidung von THG-Emissionen und Speicherung von Kohlenstoff. Modellierung des LULUCF-Sektors sowie Analyse natürlicher Senken. Kurzgutachten zur dena-Leitstudie Aufbruch Klimaneutralität, S. 20.

⁵⁷ Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Methanstrategie, [cepAnalyse 2/2021](#).

Landwirtschaftssektors hauptsächlich über die Senkleistung des Forstsektors ausgeglichen werden. Der Landwirtschaftssektor gehört zwar zu jenen Sektoren, in denen, auch bei Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 immer noch Restemissionen anfallen werden – d.h. es werden THG-Emissionen ausgestoßen, die durch den THG-Abbau ausgeglichen werden müssen. Der THG-Abbau kann technisch durch CCU/S oder natürlich – durch Senken im LULUCF-Sektor – erfolgen. Wenn jedoch Emissionsminderungen kosteneffizient möglich sind, sollten sie Vorrang haben. Negativemissionen sind zusätzlich zur THG-Reduzierung notwendig und sollten diese nicht ersetzen. Auch ist die langfristige Klimaschutzwirkung von verschiedenen Senkprojekten ungewiss. Aufgrund von Dürren oder Schädlingsbefall kann der Wald möglicherweise nicht die geplanten CO₂-Mengen speichern. Zudem ist das Potenzial von CO₂-Senken begrenzt. Entsprechend sollte nicht mit dem Verweis auf künftige Senken langfristige Klimaschutzmaßnahmen im Landwirtschaftssektor aufgeschoben werden („Mitigation Deterrence“).⁵⁸

Da die Tätigkeiten z.B. in der Forst- und in der Landwirtschaft nicht voneinander abhängig sind, ist es fraglich, warum ein Sektor – der Wald, der netto CO₂ speichert – ohne Ausgleich für die Emissionen des anderen Sektors – der Landwirtschaft, die netto THG-Emissionen ausstößt – mitverantwortlich sein sollte. Die Sektoren sollten erst dann zusammengelegt werden, wenn eine weitere Reduzierung der Emissionen im Landwirtschaftssektor nicht mehr möglich ist⁵⁹ oder es klare Anreize zur kosteneffizienten THG-Reduktion im Landwirtschaftssektor gibt.

Eine Möglichkeit Anreize zu schaffen, wäre die Einrichtung eines Handels mit negativen Emissionen: Durch Emissionshandelssysteme und die Bepreisung von THG-Emissionen würde ein Anreiz zur Reduzierung von THG geschaffen. Ein marktbasierendes System, das ebenfalls den THG-Abbau zertifiziert und vergütet, könnte umgekehrt Anreize zur CO₂-Speicherung bieten.⁶⁰ Zertifikatspflichtige könnten so entscheiden, ob es für sie kosteneffizienter ist, THG durch den Kauf von Zertifikaten oder durch die Durchführung von Maßnahmen zur Verringerung oder Speicherung der eigenen Emissionen einzusparen.

1.5 Flexibilitätsmöglichkeiten zwischen der Effort-Sharing- und LULUCF-Verordnung

Die zusätzliche Reserve soll Mitgliedstaaten helfen, die Schwierigkeiten haben könnten, die nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele zu erfüllen. Da es sich um eine freiwillige Reserve handelt, haben vor allem die Mitgliedstaaten, die erwarten, ihre Ziele nicht zu erfüllen, ein Interesse an der Teilnahme („Adverse Selection“). Mitgliedstaaten, die erwarten, ihre Ziele zu erreichen oder sogar zu übertreffen, haben keinen Anreiz, sich an der Reserve zu beteiligen. Stattdessen können sie den Überschuss unter Nutzung der Flexibilitätsoptionen verkaufen. Daher ist es fraglich, ob die Reserve den teilnehmenden Mitgliedstaaten helfen wird, ihre Ziele zu erreichen.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umwelt- und energiepolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen [Art. 192 Abs. 1 lit. c und 194 AEUV].

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Klimaschutz ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern sogar ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Daher ist EU-Handeln gerechtfertigt.

E. Fazit

Die Effort-Sharing-Verordnung teilt die angestrebten Emissionsminderungen in den Sektoren, die nicht vom EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) und der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF-Sektoren) erfasst sind, auf die Mitgliedstaaten auf. Die unterschiedlichen nationalen 2030-Effort-Sharing-Klimaziele basieren dabei nicht auf den Kosten der THG-Reduktion in dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern auf dem nationalen BIP pro Kopf. Trotz der Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Erreichung der Ziele, die den Mitgliedstaaten eingeräumt werden, stellt die Effort-Sharing-Verordnung nicht sicher, dass die THG-Emissionen möglichst kosteneffizient reduziert werden. Die Kommission schlägt vor, die THG-Emissionen des Straßenverkehrs- und

⁵⁸ Jahresgutachten Klimaschutz, S. 78.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Europäische Kommission (2021), Mitteilung COM(2021) 611 vom 15. Dezember 2021, Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe.

Gebäudesektors in ein separates Emissionshandelssystem (EU-EHS II) einzubeziehen. Im EU-EHS II müssen die Inverkehrbringer von Kraft- und Brennstoffen Zertifikate für die in ihren Kraftstoffen enthaltenen Emissionen erwerben. Da die Zertifikatsmenge begrenzt ist und reduziert wird, werden Anreize für eine wirksame Verringerung der THG-Emissionen durch die Inverkehrbringer und die Verbraucher in allen Mitgliedstaaten geschaffen. Der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments hatte ursprünglich vorgeschlagen, zunächst nur gewerbliche Aktivitäten des Straßenverkehrs und Gebäudesektors in ein separates EHS einzubinden und frühestens 2029 den privaten Individualverkehr und Wohngebäude zu integrieren. Stattdessen sollte jedoch der Vorschlag der Kommission für einen umfassenden separaten EU-EHS II beibehalten werden, da dieser sicherstellen kann, dass die Klimaziele zuverlässig erreicht werden. Dabei fallen die Emissionen im Straßenverkehrs- und im Gebäudesektor sowohl unter das EU-EHS II als auch unter die Effort-Sharing-Verordnung. Die Kommission begründet dies damit, dass das EU-EHS II allein nicht die notwendige kosteneffiziente Umstellung im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor gewährleisten kann. Durch zusätzliche nationale Maßnahmen können klimafreundliche – und durch den Emissionshandel für die Verbraucher kostengünstigere – Alternativen geschaffen werden. Die Effort-Sharing-Verordnung bietet den Mitgliedstaaten sowohl einen Anreiz als auch die notwendige Flexibilität, um für sie geeignete Maßnahmen umzusetzen. Während das EU-EHS II grundsätzlich eine kosteneffiziente Reduktion der THG-Emissionen sicherstellen kann, können entsprechend verbindliche nationale Reduktionsziele die Effizienz des EU-EHS II vermindern, da die THG-Reduktionen im EU-EHS II nicht zwangsläufig den nationalen Zielen entsprechen. Die Minderungsziele des EU-EHS II werden durch die Mengenbegrenzung (Cap) unabhängig davon erreicht, ob die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele erfüllen oder nicht. Damit die Mitgliedstaaten durch die Effort-Sharing-Verordnung immer noch einen Anreiz haben, den notwendigen Wandel zu fördern – ohne die Wirkung des EU-EHS II zu beeinträchtigen – können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Effort-Sharing-Ziele durch die Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten erreichen. Eine Beschränkung dieser Handlungsmöglichkeit auf 5% oder 10% der Emissionszuweisungen mindert jedoch das aus dem Handel mit Emissionszuweisungen resultierende Effizienzpotenzial und sollte daher entfallen. Hierbei bleibt die Zuteilung des EU-EHS II erhalten und gleichzeitig wird das 2030-Effort-Sharing-Klimaziel kosteneffizient erreicht.

In den LULUCF-Sektoren verringerte sich von 2013 bis 2018 der THG-Nettoabbau um 19%. Ein intakter LULUCF-Sektor ist jedoch nicht nur aus klimapolitischer, sondern auch aus ökologischer und wirtschaftlicher Sicht wichtig. Durch die Festlegung nationaler LULUCF-Zielvorgaben für den THG-Nettoabbau können Anreize für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, Maßnahmen zu ergreifen, die zum Schutz des gespeicherten CO₂ beitragen. Alle Ziele des „Fit for 55“-Klimapakets sind miteinander verbunden. Wird ein Sektorziel nicht erreicht, müssen in anderen Sektoren zusätzliche Reduktionsmaßnahmen ergriffen werden, da sonst das Gesamtziel einer Reduktion der THG-Emissionen um 55% bis 2030 gegenüber 1990 nicht erreicht werden kann. Folglich müssen alle Ziele grundsätzlich erreichbar sein. Die EU-weiten und nationalen LULUCF-Zielvorgaben für den THG-Nettoabbau sollten durch eine Folgenabschätzung evaluiert werden, um sowohl Verlagerungseffekte als auch ein Verfehlen der Ziele zu verhindern.

Durch die Kombination der Nicht-CO₂-Emissionen des Landwirtschaftssektors mit den derzeitigen LULUCF-Sektoren zu einem die Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landnutzung umfassenden AFOLU-Sektor werden verschiedene Sektoren, die nicht unmittelbar zusammenhängen, miteinander kombiniert. Da die Tätigkeiten z.B. in der Forst- und Landwirtschaft voneinander unabhängig sind, ist es fraglich, warum ein Sektor – der Wald, der netto CO₂ speichert – ohne Ausgleich für die Emissionen des anderen Sektors – der Landwirtschaft, die netto THG-Emissionen ausstößt – mitverantwortlich sein sollte. Eine Möglichkeit des Ausgleichs wäre die Einrichtung eines Handels mit negativen Emissionen. Ein marktbasierendes System, das den THG-Abbau zertifiziert und vergütet, könnte Anreize zur CO₂-Speicherung bieten. Zertifikatspflichtige könnten so entscheiden, ob es für sie kosteneffizienter ist, THG durch den Kauf von Zertifikaten oder durch die Durchführung von Maßnahmen zur Verringerung oder Speicherung der eigenen Emissionen einzusparen.