

Klimaschutz außerhalb des EU-ETS

Stand und Perspektiven nach der Reform

Moritz Bonn & Götz Reichert



Die EU-Lastenteilung („Effort-Sharing“) zur Reduktion von Treibhausgasen (THG) in Wirtschaftssektoren außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) ist für den Zeitraum 2021–2030 umfassend reformiert worden. Das cep bewertet die Reform wie folgt:

- ▶ Statt nationale THG-Reduktionsziele vorzugeben, sollten alle Sektoren in das EU-ETS einbezogen werden.
- ▶ Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bei der Einhaltung ihrer THG-Obergrenzen Flexibilitätsoptionen zu nutzen, erhöht die Effizienz der Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des EU-ETS.
- ▶ Um die Effizienz bei der THG-Reduktion in den Sektoren außerhalb des EU-ETS zu erhöhen, sollte die Regulierung der Emissionen durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF) möglichst eng an die des Effort-Sharing gekoppelt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	EU-Treibhausgasregulierung außerhalb des EU-Emissionshandels	4
2.1	Geltungsbereich	4
2.2	Nationale Zielvorgaben	4
2.3	Jährliche Emissionszuteilungen und Flexibilitätsoptionen.....	5
2.3.1	Banking and Borrowing	5
2.3.2	Übertragung auf andere Mitgliedstaaten	6
2.3.3	Anrechnung internationaler Projektgutschriften.....	6
2.3.4	Löschung von Zertifikaten aus dem EU-Emissionshandel.....	6
2.3.5	Anrechnung „klimafreundlicher“ Landnutzung.....	6
2.3.6	Reserve für frühzeitige Maßnahmen.....	7
2.4	Einhaltung der nationalen Zielvorgaben	7
2.5	Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderungen (LULUCF)	7
2.5.1	Erfassung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen.....	8
2.5.2	No-Debit-Regel	8
3	Bewertung.....	9
3.1	Nationale Zielvorgaben	9
3.2	Jährliche Treibhausgas-Obergrenzen und Flexibilitätsoptionen.....	9
3.3	Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderungen (LULUCF)	10

1 Einleitung

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)¹ begrenzt die Treibhausgase (THG), die von ca. 11.600 Industrieanlagen und durch den Luftverkehr emittiert werden, und ist damit das bedeutendste Klimaschutzinstrument in der EU. Allerdings umfasst es mit ca. 45 % weniger als die Hälfte der EU-weiten THG-Emissionen.² In den nicht vom EU-ETS erfassten Wirtschaftssektoren – insbesondere dem Straßenverkehr, dem Gebäudesektor, der Landwirtschaft und der Abfallentsorgung – sollen THG-Emissionen seit 2013 durch eine „Lastenteilung“ („Effort-Sharing“) innerhalb der EU reduziert werden. Diese gibt den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ziele („Lasten“) zur THG-Reduktion in den Nicht-ETS-Sektoren vor, überlässt ihnen jedoch weitgehend die Entscheidung, mit welchen Maßnahmen sie ihre jeweiligen nationalen Vorgaben erreichen.

Für den Zeitraum 2013–2020 wird das Effort-Sharing durch die Effort-Sharing-Entscheidung [406/2009/EG]³ reguliert. Diese Regeln wurden nun für den Zeitraum 2021–2030 umfassend reformiert und in Form einer Verordnung neu erlassen. Nachdem hierzu die EU-Kommission im Juli 2016 einen Vorschlag⁴ vorgelegt hatte, einigten sich das Europäische Parlament und der Rat Ende 2017 auf einen Kompromiss. Mit dem Erlass der Effort-Sharing-Verordnung [(EU) 2018/842] am 30. Mai 2018 besteht nun Klarheit über die Ausgestaltung des Effort-Sharing zur THG-Reduktion in den Nicht-ETS-Sektoren ab 2021.⁵

Zudem werden ab 2021 THG-Emissionen und gleichermaßen der THG-Abbau durch Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) durch die neugeschaffene LULUCF-Verordnung [(EU) 2018/841] vom 30. Mai 2018 erstmals umfassend in die EU-Klimapolitik einbezogen.⁶

Im vorliegenden **cepInput** stellen wir die derzeit geltenden EU-Regelungen und ab 2021 geltenden Änderungen für das Effort-Sharing dar (Abschnitt 2). Dabei beschreiben wir sowohl die Ziele, die die Mitgliedstaaten zu erfüllen haben, als auch die Flexibilitätsoptionen, die sie zur Zielerreichung nutzen dürfen. Auf dieser Basis bewerten wir die Effizienz und Wirksamkeit dieser Regelungen (Abschnitt 3).

¹ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates [im Folgenden „EU-ETS-Richtlinie“]; hierzu umfassend Bonn, M.; Reichert, G. (2018), Das EU-Emissionshandelssystem – Stand und Perspektiven nach der Reform, [cepInput 03/2018](#).

² EU Commission (2016), The EU Emissions Trading System, Fact Sheet.

³ 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 [im Folgenden: „Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020)“].

⁴ EU-Kommission (2016), Vorschlag COM(2016) 482 vom 15. 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; s. [cepAnalyse 26/2016](#) [letzter Abruf dieses und aller weiteren Links: 10. Juli 2018].

⁵ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 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 [im Folgenden: „Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030)“].

⁶ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 [im Folgenden: „LULUCF-Verordnung“].

2 EU-Treibhausgasregulierung außerhalb des EU-Emissionshandels

2.1 Geltungsbereich

Das Effort-Sharing außerhalb des EU-ETS umfasst die Reduktion von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Fluorkohlenwasserstoffen (FKW), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (PFKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆). Um diese verschiedenen THG vergleichen und aggregieren zu können, werden sie entsprechend ihrem Erderwärmungspotential in CO₂-Äquivalente („CO₂e“) umgerechnet.⁷ Zu den regulierten Nicht-ETS-Sektoren zählen insbesondere der Straßenverkehr, der Gebäudesektor, die Landwirtschaft sowie die Abfallwirtschaft. Außerdem können die Mitgliedstaaten ausnahmsweise kleine Anlagen mit jährlichen THG-Emissionen unter 25.000 Tonnen CO₂e und einer Feuerungswärmeleistung unter 35 Megawatt vom EU-ETS ausnehmen, wenn diese stattdessen „Maßnahmen“ mit einer „gleichwertigen“ THG-Emissionssenkung im Rahmen des Effort-Sharing durchführen müssen.⁸

2.2 Nationale Zielvorgaben

Die EU verfolgt das Ziel, die THG-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren bis 2020 um 10% und bis 2030 um 30% – jeweils gegenüber 2005 – zu reduzieren.⁹ Um dies zu erreichen, wird das EU-weite Ziel auf die Mitgliedstaaten in Form verbindlicher nationaler THG-Emissionsziele aufgeteilt („Effort-Sharing“).

Die Lastenteilung orientiert sich an der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP/Kopf). So müssen die Mitgliedstaaten mit relativ hohem BIP/Kopf – wie Luxemburg und Dänemark – ihre THG-Emissionen bis 2020 um bis zu 20% gegenüber 2005 senken. Im Gegensatz dazu darf z.B. Bulgarien als Mitgliedstaat mit geringem BIP/Kopf die THG-Emissionen bis 2020 um 20% erhöhen, da dort zukünftig mit einem überdurchschnittlich hohen BIP-Wachstum gerechnet wird. Deutschland ist in diesem Zeitraum zu einer THG-Emissionssenkung von 14% verpflichtet.¹⁰ 2030 darf kein Land mehr THG emittieren als 2005. Die Länder mit hohem BIP/Kopf müssen dabei ihre THG-Emissionen um bis zu 40% senken, wobei Deutschland ein THG-Reduktionsziel von 38% hat.¹¹ Tab. 1 zeigt die nationalen THG-Zielvorgaben für 2020 und 2030.

Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, ihre nationalen Zielvorgaben einzuhalten. Zwar wird der hierzu erforderliche THG-Emissionsabbau durch weitere EU-Vorgaben in Nicht-ETS-Sektoren – wie Grenzwerte für den CO₂-Ausstoß von Kraftfahrzeugen¹² – ergänzt; grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten jedoch in der Entscheidung frei, wie sie ihre jeweiligen Zielvorgaben erreichen.

⁷ Art. 2 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 2 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

⁸ Art. 27 EU-ETS-Richtlinie.

⁹ Europäischer Rat (2014), Schlussfolgerungen vom 23./24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, Rn. 2.1.

¹⁰ Art. 3 i.V.m. Anhang II Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020).

¹¹ Art. 4 i.V.m. Anhang I Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

¹² EU-Kommission (2017), Vorschlag COM(2017) 676 vom 8. November 2017 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Pkw und leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen von leichten Fahrzeugen (Neufassung); s. [cepAnalyse 02/2018](#).

Tab. 1: THG-Emissionsreduktionsziele für Nicht-ETS-Sektoren für 2020 und 2030 (Basisjahr: 2005)

EU-Mitgliedstaat	2020-Ziel	2030-Ziel	EU-Mitgliedstaat	2020-Ziel	2030-Ziel
Luxemburg	-20%	-40%	Malta	+5%	-19%
Schweden	-17%	-40%	Portugal	+1%	-17%
Dänemark	-20%	-39%	Griechenland	-4%	-16%
Finnland	-16%	-39%	Slowenien	+4%	-15%
Deutschland	-14%	-38%	Tschechien	+9%	-14%
Frankreich	-14%	-37%	Estland	+11%	-13%
Vereinigtes Königreich	-16%	-37%	Slowakei	+13%	-12%
Niederlande	-16%	-36%	Litauen	+15%	-9%
Österreich	-16%	-36%	Kroatien	+11%	-7%
Belgien	-15%	-35%	Polen	+14%	-7%
Italien	-13%	-33%	Ungarn	+10%	-7%
Irland	-20%	-30%	Lettland	+17%	-6%
Spanien	-10%	-26%	Rumänien	+19%	-2%
Zypern	-5%	-24%	Bulgarien	+20%	0%

Quelle: Anhang II der Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Anhang I der Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

2.3 Jährliche Emissionszuteilungen und Flexibilitätsoptionen

Die Mitgliedstaaten müssen bei der Erreichung der Zielvorgaben für 2020 und 2030 bestimmte jährliche THG-Obergrenzen einhalten. Diese sind so festgelegt, dass sie von einem „Ausgangswert“ an einem zeitlichen „Startpunkt“ bis zum Zielwert einen linearen Übergang bilden. Für den Zeitraum 2013–2020 entspricht der Ausgangswert den durchschnittlichen tatsächlichen THG-Emissionen der Jahre 2008–2010; der Startpunkt ist der 1. Januar 2009. Für den Zeitraum 2021–2030 entspricht der Ausgangswert den durchschnittlichen tatsächlichen THG-Emissionen der Jahre 2016–2018; der Startpunkt ist der 1. Juni 2019 oder der 1. Januar 2020, je nachdem, welcher Startwert zu einer insgesamt niedrigeren THG-Emissionszuteilung an den jeweiligen Mitgliedstaat führt.¹³

Jeder Mitgliedstaat erhält entsprechend seiner THG-Obergrenze ein jährliches THG-Emissionsbudget („Emissionszuteilungen“), das er grundsätzlich nicht überschreiten darf. Allerdings stehen den Mitgliedstaaten die im folgenden (2.3.1–2.3.6) dargestellten Optionen („Spielräume“) zur Verfügung, um ihre nationalen THG-Obergrenze auf möglichst flexible Weise einzuhalten.¹⁴

2.3.1 Banking and Borrowing

Ein Mitgliedstaat darf im Jahr eine bestimmte Menge seiner Emissionszuteilungen aus den Folgejahren vorweg in Anspruch nehmen („Borrowing“). Diese Menge darf in den Jahren 2013–2020 und 2026–2029 jeweils maximal 5% seiner jährlichen Emissionszuteilungen ausmachen. In den Jahren 2021–2025 beträgt dieser Anteil maximal 10%.¹⁵

Sollte ein Mitgliedstaat im Zeitraum 2013–2019 seine jährliche Vorgabe übererfüllen, indem sein THG-Ausstoß niedriger als seine jährliche Emissionszuteilung ist, kann er sich die überschüssigen

¹³ Art. 3 Abs. 2 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 4 Abs. 2 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Art. 3 Abs. 3 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 5 Abs. 1 und 2 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

Emissionszuteilungen auf die Folgejahre bis 2020 anrechnen lassen („Banking“). Im Zeitraum 2022–2029 ist das Banking begrenzt. Pro Jahr dürfen nicht mehr als 30% der Emissionszuteilungen auf die Folgejahre übertragen werden.¹⁶

2.3.2 Übertragung auf andere Mitgliedstaaten

Ein Mitgliedstaat kann überschüssige Emissionszuteilungen auf andere Mitgliedstaaten übertragen. Dabei dürfen die Überschüsse auch durch „Banking“ oder „Borrowing“ zustande gekommen sein. Der Anteil ist jedoch im Zeitraum 2013–2020 begrenzt auf 5% der jährlichen Emissionszuteilungen des abgebenden Mitgliedstaats. 2021–2025 liegt die entsprechende Grenze ebenfalls bei 5% und 2026–2030 bei 10%. Der Empfängerstaat kann die übertragenen Emissionszuteilungen zur Erfüllung seiner Verpflichtung in demselben Jahr oder jedem folgenden Jahr des jeweiligen Zeitraums verwenden.¹⁷

2.3.3 Anrechnung internationaler Projektgutschriften

Die Mitgliedstaaten dürfen anstelle der Emissionszuteilungen auch internationale „Projektgutschriften“ einsetzen. Diese werden im Rahmen des UN-Klimaübereinkommens (UNFCCC) und seines Kyoto-Protokolls¹⁸ für Klimaschutzprojekte zur THG-Reduzierung in Schwellenländern (Joint Implementation – JI) und in Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism – CDM) vergeben.¹⁹ Die Projektgutschriften sind international handelbar und auch im EU-ETS einsetzbar.²⁰

2.3.4 Löschung von Zertifikaten aus dem EU-Emissionshandel

Neun Mitgliedstaaten – Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich und Schweden – dürfen ab 2021 zusammen bis zu 100 Mio. ETS-Zertifikate löschen und die dadurch bewirkte Emissionsreduktion auf ihre THG-Obergrenzen in den Nicht-ETS-Sektoren anrechnen. Die anrechenbare Menge ist dabei für Irland und Luxemburg auf 4%, für die restlichen dieser Mitgliedstaaten auf 2% der jeweiligen THG-Emissionen im Jahr 2005 begrenzt.²¹ Die Mitgliedstaaten müssen die EU-Kommission bis Ende 2019 für jedes Jahr zwischen 2021 und 2030 über die geplante Anrechnung der gelöschten Zertifikate informieren.²²

2.3.5 Anrechnung „klimafreundlicher“ Landnutzung

Sind in einem Mitgliedstaat im Bereich der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)²³ mehr THG abgebaut als emittiert worden, so kann der Mitgliedstaat diesen Überschuss („Nettoabbau“) in begrenztem Umfang zur Einhaltung seiner THG-Obergrenze in den Nicht-ETS-Sektoren einsetzen.²⁴ Die Gesamtmenge des anrechenbaren Nettoabbaus an THG-Emissionen beträgt EU-weit 280 Mio. t CO₂e und kann aufgrund von auf EU-Ebene festgelegten nationalen Höchst-

¹⁶ Art. 3 Abs. 3 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 5 Abs. 3 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

¹⁷ Art. 3 Abs. 4 und 5 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 5 Abs. 4 und 5 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

¹⁸ Das Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen [im Folgenden Kyoto-Protokoll], <<https://unfccc.int/sites/default/files/kpeng.pdf>>.

¹⁹ Art. 6 und 12 des Kyoto-Protokolls.

²⁰ Art. 5 Effort-Sharing-Entscheidung (2013–2020) und Art. 5 Abs. 8 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

²¹ Anhang II Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

²² Art. 6 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

²³ S.u. Abschnitt 2.5.

²⁴ Art. 7 Abs. 1 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

mengen überproportional von Mitgliedstaaten mit ausgeprägtem Agrarsektor – wie Frankreich und Irland – in Anspruch genommen werden.²⁵

2.3.6 Reserve für frühzeitige Maßnahmen

Sofern die EU als Ganzes ihre Zielvorgabe für die THG-Reduktion in Nicht-ETS-Sektoren erfüllt, kann ein Mitgliedstaat sich bis zu 20% der zwischen 2013 und 2020 erzielten überschüssigen THG-Reduktionen für den Zeitraum 2021–2030 aus einer Sicherheitsreserve anrechnen lassen. Voraussetzung dafür ist, dass sein Pro-Kopf-BIP von 2013 unter dem EU-Durchschnitt liegt, er alle anderen Flexibilitätsoptionen voll ausgeschöpft und keine Emissionszuteilungen an die anderen Mitgliedstaaten übertragen hat. Das Volumen der Sicherheitsreserve wird EU-weit auf THG-Reduktionen in Höhe von 105 Mio. Tonnen CO₂e begrenzt. Bei Überschreiten dieser Grenze werden die anrechenbaren Überschüsse proportional über alle Länder gekürzt.²⁶

2.4 Einhaltung der nationalen Zielvorgaben

Die EU-Kommission hat im November 2017 über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Reduktion von THG-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren berichtet.²⁷ Diese lagen 2016 EU-weit bereits 11% unter dem Wert von 2005, womit die für 2020 angestrebte Minderung um 10% bereits erreicht war. In den Jahren 2013–2015 haben bis auf Malta alle Mitgliedstaaten ihre jährlichen THG-Obergrenzen eingehalten und konnten z.T. hohe Überschüsse an Emissionszuteilungen aufbauen. Malta hat in den drei Jahren die Flexibilitätsoption der Übertragung in Anspruch genommen, indem es bulgarische Emissionszuteilungen erwarb. Bislang hat noch kein Mitgliedstaat internationale Projektgutschriften aus Joint Implementation und dem Clean Development Mechanism verwendet, um seine jährliche THG-Obergrenze einzuhalten.²⁸ Schätzungen zufolge werden neben Malta auch Belgien, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg und Österreich ihre Zielvorgaben für 2020 nicht erreichen. Demgegenüber werden die restlichen Mitgliedstaaten ihre nationalen Zielvorgaben z.T. deutlich übertreffen. Besonders große Überschüsse werden in Bulgarien, Kroatien, der Slowakei und Ungarn erwartet.²⁹

2.5 Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderungen (LULUCF)

Je nach Art der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF) werden unterschiedliche Mengen an THG pro Fläche freigesetzt („emittiert“) oder aus der Atmosphäre abgebaut, indem sie im Boden sowie in Pflanzen und Holzprodukten gebunden werden. Die Umwandlung von Waldflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen führt zu THG-Emissionen, während umgekehrt durch Aufforstung THG abgebaut werden. Die Emissionen und der Abbau von THG durch LULUCF werden bis 2020 weder beim EU-ETS noch explizit bei der Regulierung der Nicht-ETS-Sektoren berücksichtigt.

Ab 2021 werden THG-Emissionen und der THG-Abbau durch LULUCF durch die LULUCF-Verordnung [(EU) 2018/841] erstmals umfassend in die EU-Klimapolitik einbezogen: Diese enthält Regeln über die

²⁵ Anhang III Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

²⁶ Art. 11 Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030).

²⁷ EU-Kommission (2017), Zwei Jahre nach Paris – Fortschritte bei den Klimaverpflichtungen der EU, Kommissionsbericht COM(2017) 646 vom 7. November 2017.

²⁸ S.o. Abschnitt 2.3.3.

²⁹ Ebd., S. 7–9.

Erfassung und Dokumentation von THG-Emissionen und den THG-Abbau durch LULUCF sowie das Verbot von THG-Emissionsüberschüssen (Nettoemissionen) durch LULUCF („No-Debit-Regel“).

2.5.1 Erfassung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen

Die Mitgliedstaaten müssen für verschiedene „Flächenverbuchungskategorien“ Konten führen, in denen sie THG-Emissionen mit einem „+“ und THG-Abbau mit einem „-“ ausweisen. Die Kategorien umfassen „bewirtschaftete Waldflächen“, „aufgeforstete Flächen“, „entwaldete Flächen“, „bewirtschaftete Ackerflächen“, „bewirtschaftetes Grünland“ und ab 2026 „bewirtschaftete Feuchtgebiete“.³⁰

Die Mitgliedstaaten müssen für alle Flächenverbuchungskategorien die Änderung des dort jeweils gebunden Kohlenstoffbestandes erfassen³¹ sowie die THG-Gesamtemissionen und den THG-Gesamtabbau jeweils für die Zeiträume 2021–2025 und 2026–2030 ermitteln. Dabei müssen natürliche Zyklen und erwartete menschliche Eingriffe bei bewirtschafteten Waldflächen anhand eines Referenzwertes herausgerechnet werden.³² Bei der Ermittlung der Gesamtemissionen von bewirtschafteten Waldflächen und aufgeforsteten Flächen können die Mitgliedstaaten unvorhergesehene THG-Emissionen infolge von Naturkatastrophen unberücksichtigt lassen.³³

2.5.2 No-Debit-Regel

Jeder Mitgliedstaat muss gewährleisten, dass sowohl bereits im Zeitraum 2021–2025 als auch im Zeitraum 2026–2030 die verbuchten THG-Gesamtemissionen in allen Flächenverbuchungskategorien zusammengenommen den THG-Gesamtabbau nicht übersteigen („No-Debit-Regel“).³⁴

Den Mitgliedstaaten werden allerdings auch bei der Einhaltung der No-Debit-Regel verschiedene Flexibilitätsoptionen eingeräumt. So besteht auch in den LULUCF-Sektoren die Möglichkeit des „Banking“, bei dem ein Mitgliedstaat einen THG-Nettoabbau im Zeitraum 2021–2025 auf den Zeitraum 2026–2030 übertragen darf. Außerdem können die Mitgliedstaaten THG-Nettoabbau-Volumen auf andere Mitgliedstaaten übertragen. Sie haben zudem die Möglichkeit, Netto-THG-Emissionen im Bereich von LULUCF durch die Löschung von Emissionszuteilungen gemäß der Effort-Sharing-Verordnung (2021–2030) auszugleichen.³⁵

³⁰ Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 LULUCF-Verordnung.

³¹ Ebd., Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Anhang I.B.

³² Ebd., Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1.

³³ Ebd., Art. 10.

³⁴ Ebd., Art. 4.

³⁵ Ebd. Art. 12.

3 Bewertung

3.1 Nationale Zielvorgaben

Durch die Festlegung verbindlicher nationaler THG-Reduktionsziele werden die Lasten des Klimaschutzes in Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) auf die Mitgliedstaaten verteilt. Gleichzeitig gewährt das Effort-Sharing den Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Ziele ein hohes Maß an Flexibilität. Allerdings gewährleistet dies nicht, dass THG-Emissionen in den Mitgliedstaaten eingespart werden, in denen dies am günstigsten möglich wäre, wodurch die Kosten der THG-Reduktion in der EU unnötig in die Höhe getrieben werden. Zwar erhalten die Mitgliedstaaten unterschiedliche THG-Reduktionsziele, doch orientieren sich diese nicht an den Kosten der THG-Reduktion, sondern am nationalen BIP/Kopf. Die unterschiedlichen nationalen Ziele sind somit rein verteilungspolitisch motiviert. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass viele westeuropäische Mitgliedstaaten Mühe haben, die ihnen zugewiesenen THG-Reduktionsziele zu erreichen, wohingegen mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten sogar noch deutlich mehr als bisher in den Nicht-ETS-Sektoren emittieren dürften, als sie dies tun.

Statt in Nicht-ETS-Sektoren nationale THG-Reduktionsziele bis 2030 vorzugeben, sollten alle Wirtschaftssektoren in das EU-ETS einbezogen werden. Im EU-ETS muss jeder Teilnehmer für die von ihm emittierte Menge an THG über eine entsprechende Anzahl an Emissionsrechten („Zertifikate“) verfügen.³⁶ Da die Gesamtmenge der Zertifikate – und damit der in EU-ETS-Sektoren insgesamt zulässigen THG-Emissionen – auf EU-Ebene begrenzt und jährlich abgesenkt wird und die Zertifikate handelbar sind, wird das EU-weite THG-Reduktionsziel sicher und zu den geringstmöglichen Kosten erreicht. Die Kosteneffizienz des EU-ETS verdeutlicht auch der immer noch recht niedrige Zertifikatspreis.³⁷ Bei Sektoren mit sehr vielen Emittenten – wie dem Straßenverkehr und dem Gebäudesektor – bietet sich eine Einbeziehung über den sog. „Upstream-Emissionshandel“ an, bei dem nicht die Emittenten selbst, sondern die Kraftstoff- bzw. Brennstofflieferanten zertifikatspflichtig sind.³⁸

Da nach der erst im März 2018 abgeschlossenen EU-ETS-Reform nicht zu erwarten ist, dass das EU-ETS in den nächsten Jahren auf EU-Ebene auf weitere Sektoren ausgeweitet wird, sollten die Mitgliedstaaten die bereits bestehende Möglichkeit³⁹ nutzen und ihrerseits einzelne Sektoren in das EU-ETS einbeziehen.

3.2 Jährliche Treibhausgas-Obergrenzen und Flexibilitätsoptionen

Für den Klimaschutz ist nicht primär die Erreichung des THG-Emissionsreduktionsziels an einem bestimmten Stichtag entscheidend, sondern die Menge an THG, die über den gesamten Zeitraum eingespart wird. Daher ist es richtig, dass die Mitgliedstaaten nicht nur ein Ziel für 2020 und 2030 erhalten, sondern auch für jedes Jahr des jeweiligen Zeitraums THG-Obergrenzen einhalten müssen, die sich im Zeitverlauf linear an das jeweilige Ziel annähern.

Dass die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der THG-Obergrenzen Flexibilitätsoptionen nutzen können, erhöht die Effizienz der Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des EU-ETS. So erleichtert die

³⁶ Art. 4–6 EU-ETS-Richtlinie.

³⁷ Bonn, M.; Reichert, G. (2018), Das EU-Emissionshandelssystem – Stand und Perspektiven nach der Reform, [ceplnput 03/2018](#).

³⁸ Nader, N.; Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel! – Effektive und effiziente Reduktion von Treibhausgasen im Straßenverkehr, [ceplnput 05/2015](#).

³⁹ Art. 24 EU-ETS-Richtlinie.

Option, überschüssige THG-Emissionszuteilungen auf die Folgejahre übertragen und zukünftige THG-Emissionszuteilungen vorwegnehmen zu können, die Reduktion von THG über den schwankenden Konjunkturzyklus hinweg. 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 als in einer Rezession wird, die Emissionsobergrenze einzuhalten.

Durch die Option, überschüssige THG-Emissionszuteilungen 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 Emissionszuteilungen ergeben.

Die Möglichkeit, Emissionszertifikate aus dem EU-ETS durch dortige Löschung in Nicht-ETS-Sektoren einzusetzen, senkt ebenfalls die Kosten der THG-Emissionsreduktion. Denn diese kann dadurch stärker als bisher im EU-ETS stattfinden, wo – wie der Zertifikatepreis verdeutlicht – die damit verbundenen Kosten deutlich geringer sind als in den Nicht-ETS-Sektoren. Diese Option sollte aber weder auf 100 Mio. ETS-Zertifikate noch auf neun Mitgliedstaaten begrenzt, sondern allen Mitgliedstaaten unbegrenzt eingeräumt werden. Andernfalls können die damit verbundenen THG-Emissionseinsparpotenziale nicht vollständig genutzt werden.

3.3 Land- und Forstwirtschaft sowie Landnutzungsänderungen (LULUCF)

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

Bei der komplexen Berechnung der THG-Emissionen und des THG-Abbaus auf bewirtschafteten Waldflächen ist die Verwendung von Referenzwerten hilfreich, mit denen sich natürliche Zyklen und der menschliche Einfluss auf die Waldwirtschaft berücksichtigen lassen. Denn die THG-Emissionen und der THG-Abbau sollten nur verbucht werden, wenn sie in dem entsprechenden Zeitraum von Menschen verursacht wurden. Die EU-Kommission sollte dabei allerdings eine einheitliche Berechnungsmethode vorgeben, die verhindert, dass die Mitgliedstaaten einen unrealistisch hohen Referenzwert ansetzen können, um die No-Debit-Regel auf einfache Art und Weise einhalten zu können.

Die No-Debit-Regel kann im Zeitraum 2026–2030 leichter eingehalten werden, wenn die Mitgliedstaaten dafür – wie von der EU-Kommission vorgeschlagen – einen THG-Nettoabbau im Zeitraum 2021–2025 in die Folgeperiode übertragen dürfen. Denn THG-Emissionen und THG-Abbau sind abhängig von natürlichen Zyklen und unterliegen damit jährlichen Schwankungen. Durch die Möglichkeit, einen THG-Nettoabbau an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, werden die Kosten für die Einhaltung der No-Debit-Regel in der EU gesenkt. Denn dadurch können z.B. Aufforstungsprogramme dort stattfinden, wo dies EU-weit am kostengünstigsten möglich ist.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)
- 02/2018: Die französische Berufsausbildung (Februar 2018)
- 01/2018: Die europäische Säule sozialer Rechte (Januar 2018)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)
- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)
- 01/2017: Aus weniger mehr machen (Januar 2017)
- 05/2016: Erneuerbare Energien in Europa (November 2016)

Die Autoren:

Dr. Moritz Bonn ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr am Centrum für Europäische Politik.

Dr. Götz Reichert ist Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.