

# FESTLEGUNG NATIONALER KLIMAZIELE FÜR DEN ZEITRAUM 2021-2030 (EFFORT SHARING REGULATION – ESR)

## HINTERGRUND

25.08.2016 (C)

Die Europäische Kommission hat im Juli 2016 ihren Legislativvorschlag für nationale Klimaziele der EU-Mitgliedstaaten vorgelegt. Die „Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021-2030“, kurz „Effort-Sharing Regulation“ ([ESR](#)), soll die „Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen bis 2020“ („Effort-Sharing Decision“, [ESD](#)) von 2009 ablösen. Sie umfasst Sektoren, die nicht durch den europäischen Emissionshandel ([ETS](#)) abgedeckt sind und die zusammen 60 Prozent der Europäischen Treibhausgas (THG)-Emissionen ausmachen. Die wichtigsten Sektoren sind die Bereiche Verkehr, Landwirtschaft und Gebäude.

Die Effort-Sharing Sektoren sollen bis 2030 30 Prozent weniger CO<sub>2</sub> emittieren als 2005, um das 2014 vom Europäischen Rat verabschiedete Klimaziel der [EU](#) umzusetzen, bis 2030 zusammen mit dem [ETS](#) 40 Prozent der Emissionen im Vergleich zu 1990 einzusparen. Die ESR soll für den Zeitraum 2021-2030 verbindliche jährliche Emissionsreduktionsziele für jeden Mitgliedsstaat festlegen. Je nachdem, wie ambitioniert die ESR nach den Beschlüssen des EU-Parlaments und des Ministerrats letztlich ausfällt, entscheidet sich, ob die EU eine Wende in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft und Gebäude einleitet, und ob sie einen fairen Beitrag zur Erreichung der Pariser [Klimaziele](#) leisten wird. Die jetzigen Ziele für 2030 und 2050 sind dafür völlig ungenügend.

## PROZESS & DOKUMENTE

### Januar 2014:

Die EU-Kommission stellt das [Weißbuch](#) für das Energie- und Klimapaket 2030 vor.

### Oktober 2014:

Der Europäische Rat beschließt eine Reduktion der THG-Emissionen um mindestens 40 Prozent von 1990 bis 2030 und eine Reduktion von 30 Prozent im non-ETS-Sektor.

### März 2016:

Der Europäische Rat bestätigt seine Entscheidung aus 2014.

### Juli 2016:

Die Europäische Kommission legt den [Vorschlag](#) für eine Verordnung zum Effort-Sharing (ESR) vor.

## NÄCHSTE SCHRITTE

### Herbst 2016:

Die Verhandlungen im EU-Ministerrat beginnen. Das Europäische Parlament bestimmt eine/n Berichterstatter/in für die Verhandlungen im Umweltausschuss und später im Plenum. Die Öffentlichkeit kann sich durch eine Konsultation beteiligen.

## AKTUELLER STAND

In ihrem [Legislativvorschlag](#) hat die EU-Kommission für alle Mitgliedstaaten nationale Ziele für 2030 vor allem auf Grundlage des jeweiligen Prokopfeinkommens angesetzt. Die Ziele reichen von 0 Prozent (Bulgarien) bis zu 38 Prozent (Deutschland) und 40 Prozent (Schweden) gegenüber 2005. Zur Ausgestaltung der nationalen Ziele werden folgende Regeln vorgeschlagen:

### Startpunkt:

Der Durchschnitt der THG-Emissionen des jeweiligen Mitgliedsstaats zwischen 2016 und 2018 soll den Startpunkt für 2021 bilden. Zwölf ökonomisch schwächere Mitgliedstaaten dürfen 2021 mit einem höheren Emissionsbudget beginnen.

### „Flexible“ Durchführung:

Von 2021 bis 2030 werden den Mitgliedstaaten jährliche Emissionsbudgets zugewiesen, die sich jedes Jahr verringern, bis sie 2030 das jeweilige nationale Ziel erreichen. Dabei soll es Mittel und Wege geben, sich die Budgets zu vergrößern:

1.) *Offsets aus dem Landnutzungssektor:* Durch die Einbindung des Landnutzungssektors ([LULUCF](#)), mit Ausnahme des Waldmanagements, können Mitgliedstaaten in begrenztem Maße Netto-CO<sub>2</sub>-Entnahmen (z.B. durch Aufforstung) zu ihren Budgets dazu addieren. Diese Flexibilität reicht von 0,2 (Luxemburg) bis zu 5,6 Prozent (Irland) der Emissionen von 2005 pro Jahr.

2.) *Anrechnung von ETS-Zertifikaten:* Neun Mitgliedstaaten dürfen sich die Löschung von überschüssigen [ETS](#)-Zertifikaten anrechnen. Dies entspräche zwischen zwei und vier Prozent der nationalen Emissionen von 2005.

Bereits in der ESD bestehende „Flexibilitäten“ sollen weiterhin gültig bleiben. Fallen z.B. die Emissionen in einem Jahr geringer aus als das Emissionsbudget, können die nicht genutzten Emissionsrechte für die darauffolgenden Jahre zurückgelegt werden. Umgekehrt kann das Budget eines Jahres aufgestockt werden, indem der entsprechende Betrag von folgenden Jahren abgezogen wird. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten untereinander auch weiterhin mit ihren Emissionsrechten handeln.

### Überprüfung:

Die Mitgliedstaaten sollen auch künftig jährlich über ihre Emissionsentwicklung Bericht ablegen. Die bisher jährliche Überprüfung der Einhaltung der Emissionslimits soll aber nur noch 2027 (für 2021-2025) und 2032 (für 2026-2030) durchgeführt werden – laut Kommission, um die verzögerten Effekte von Maßnahmen im Landnutzungsbereich miteinbeziehen zu können. Überschreitet ein Mitgliedstaat sein jährliches Emissionsbudget, wird der Emissionsüberschuss mit dem Faktor 1,08 multipliziert und vom Emissionsbudget des nächsten Jahres abgezogen. In einem solchen Fall muss der Mitgliedstaat einen Aktionsplan erstellen, der Maßnahmen zum Erreichen des nationalen Ziels darlegt. Eine Bewertung und Evaluation der Verordnung soll erstmals 2024 durchgeführt werden, danach erst wieder im Jahr 2029.

## POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission	Umweltausschuss des EU-Parlaments	Bundesregierung Deutschland	EU-Ministerrat
<b>ESR-Reduktionsziel</b>	30 Prozent bis 2030			
<b>Startpunkt</b>	Durchschnitt der THG-Emissionen 2016-2018			
<b>Anrechnung von LULUCF Zertifikaten</b>	Pro Jahr 0,2-5,6 Prozent der Emissionen von 2005; ausgenommen Waldmanagement			
<b>Anrechnung von ETS-Zertifikaten</b>	2-4 Prozent der Emissionen von 2005			
<b>Überprüfung der Einhaltung</b>	2027 (für 2021-2025); 2032 (für 2026-2030)			
<b>Revision der Verordnung</b>	2024, danach alle 5 Jahre			

## POSITION DER UMWELTVERBÄNDE

### 1. 2030-Ziel erhöhen

Um die weitreichenderen Klimaziele von 85-95 Prozent bis 2050 zu erreichen und in Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen zu bringen, ist der ESR-Vorschlag zu unambitioniert. Mit 45 statt 30 Prozent wären die zwischen 2030 und 2050 benötigten Anstrengungen realistischer. NGOs **bemängeln** außerdem das Fehlen eines Mechanismus zur Ambitionssteigerung, mit dem die Ziele, ähnlich wie im Pariser Klimaabkommen, regelmäßig überprüft und erhöht werden könnten. Die Kommission will zwar ab 2024 alle fünf Jahre die Verordnung überprüfen. Dies steht allerdings nicht im Einklang mit dem Dialogprozess der UN-Klimarahmenkonvention, der 2018 beginnt und in den Jahren 2023 und 2028 fortgesetzt wird.

### 2. Startpunkt absenken

Generell gilt: Je niedriger der Startpunkt gesetzt wird, desto mehr Emissionen werden bei gleichem 2030-Ziel **eingespart**, da sich das Gesamtbudget verringert. Gilt jedoch, wie von der Kommission vorgeschlagen, der Durchschnitt der THG-Emissionen von 2016-2018

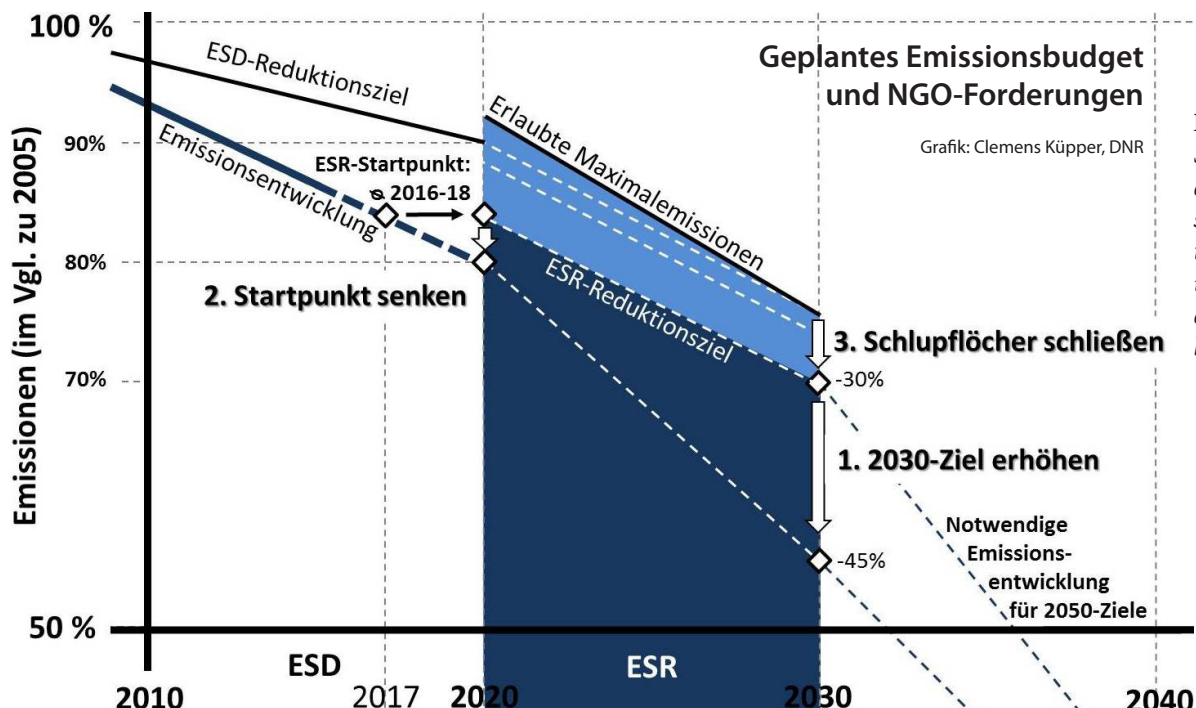
als Startpunkt für 2020, entsteht ein Puffer für die künftige Emissionsentwicklung. Staaten, die derzeit hinterherhinken – darunter auch Deutschland – hätten durch diese Regelung einen **Vorteil**.

### 3. Schlupflöcher schließen

Die vorgeschlagenen neuen „Flexibilitäten“ können als **Schlupflöcher** ausgenutzt werden, die mögliche CO<sub>2</sub>-Einsparungen untergraben würden:

- 1.) 280 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Offsets aus Landnutzungssektor (LULUCF)
  - 2.) 100 Mio. Tonnen aus annullierten ETS-Zertifikaten
  - 3.) 39 Mio. Tonnen für höheren Startpunkt ärmerer Mitgliedstaaten
- Total: 419 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen.**

Außerdem können Mitgliedstaaten durch laschere Berichterstattungspflichten leicht vom Kurs abkommen. Da die erste Evaluation für den Zeitraum 2021-2025 erst in 2027 stattfinden soll, bleibt für abweichende Mitgliedstaaten kaum ausreichend Zeit, eine Kurskorrektur vorzunehmen, um ihr 2030-Ziel tatsächlich zu erreichen.



### Links:

Schematische Darstellung der Pläne der EU-Kommission zur Emissionsreduktion im ESR (2020-2030) und drei Kernforderungen der Umweltverbände (Pfeile).

Erstellt von:



DNR EU-Koordination  
Clemens Küpper  
(gefördert durch das BMUB & UBA)  
Tel: +49 (0)30 678177579  
[eu-info@dnr.de](mailto:eu-info@dnr.de)  
[www.eu-koordination.de](http://www.eu-koordination.de)