

08.2018

HINTERGRUND

Im Jahr 2020 läuft die seit 2013 geltende „Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen“ ([Effort-Sharing Decision](#), ESD) aus. Sie umfasst die [Sektoren](#) Landwirtschaft, Gebäude (vor allem Wärmeversorgung), Verkehr (ohne Flugverkehr) und Abfall, die nicht Teil des europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) sind. Diese vier Sektoren sind zusammen für rund 60 Prozent der EU-weiten Treibhausgas-(THG)-Emissionen verantwortlich. Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft ([LULUCF](#)) sollen in einer eigenständigen [Verordnung](#) anvisiert werden. Unter der [ESD](#) wird für die EU eine THG-Reduktion um 10 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 angestrebt. Zusammen mit den Industriesektoren des [EU-ETS](#) will die EU eine Emissionsminderung von insgesamt 20 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 erreichen. Laut einer Prognose der [Europäischen Umweltagentur](#) wird das ESD-Ziel wahrscheinlich um 6 Prozentpunkte übertroffen. Um das EU-Emissionsreduktionsziel in den oben genannten Sektoren zu erreichen, legt die ESD verbindliche nationale Ziele für jeden Mitgliedstaat fest. Die Ziele orientieren sich an der Wirtschaftsleistung jedes Landes und variieren deshalb zwischen minus 20 und plus 20 Prozent. Wirtschaftlich schwächere Länder wie Bulgarien und Rumänien dürfen also ihren THG-Ausstoß sogar erhöhen. Deutschland hat sich verpflichtet, seine THG-Emissionen um 14 Prozent zu verringern. Die Mitgliedstaaten haben freie Hand, welche Maßnahmen sie in welchen Sektoren umsetzen. Um ihre Jahresobergrenzen an Emissionen einzuhalten, wurden in der ESD einige Flexibilitätsmechanismen geschaffen. So können Mitgliedstaaten CO₂-Zertifikate zurückhalten, wenn sie diese aufgrund geringer Emissionen nicht brauchen und diese später nutzen. EU-Länder können außerdem Zertifikate von anderen Mitgliedstaaten leihen oder an andere Mitgliedstaaten verleihen. Im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen des im November 2016 in Kraft getretenen [Pariser Klimaschutzabkommens](#) sind deutlich größere Anstrengungen von Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten nötig.

Die [EU-Kommission](#) hat am 20. Juli 2016 ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Lastenteilung ([Effort-Sharing Regulation](#), ESR) für den Zeitraum 2021 bis 2030 veröffentlicht. In den vier Sektoren sollen bis 2030 EU-weit 30 Prozent THG-Emissionen gegenüber 2005 eingespart werden. Die verbindlichen nationalen Ziele werden anhand des Pro-Kopf-Einkommens neu ermittelt und reichen von 0 Prozent (Bulgarien) bis minus 40 Prozent (Schweden, Luxemburg). Deutschlands Anteil beträgt minus 38 Prozent. Jedes EU-Land hat ein Emissionsbudget, das durch einen Startpunkt, den linearen Reduktionspfad und das Reduktionsziel 2030 bestimmt wird. Die EU-Staaten dürfen Flexibilitätsmechanismen der ESD (Banking, Leihe,

Übertragung von Emissionsrechten) und neue Optionen (Anrechnung von LULUCF- und gelöschten ETS-Zertifikaten auf das Emissionsbudget) nutzen.

Das [EU-Parlament](#) hatte am 14. Juni 2017 seine Position beschlossen, die den Kommissionsentwurf stärkt, da sich der Startpunkt entweder an den realen durchschnittlichen THG-Emissionen von 2016 bis 2018 oder am 2020-Ziel bemessen soll, je nachdem, welcher Wert niedriger ist. Der Anwendung des linearen Reduktionspfads sollte laut Parlament schon 2018 beginnen. Die Idee einer Sicherheitsreserve von 90 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten bedeutete dagegen eine Schwächung des Vorschlags. Auf diese sollten EU-Staaten unter bestimmten Voraussetzungen zugreifen können, wenn abzusehen ist, dass sie ihr 2030-Ziel wahrscheinlich nicht erfüllen.

Im [Rat der EU](#) gab es große [Differenzen](#) über den Startpunkt, die Flexibilitätsmechanismen und die Sicherheitsreserve. Während nord- und westeuropäische Länder auf eine sehr ehrgeizige Ausgestaltung der ESR pochten (niedriger Startpunkt, wenige Anrechnungsmöglichkeiten), wirkten zahlreiche süd- und osteuropäische Länder auf die Aufweichung einiger Regeln.

AKTUELLER STAND

Am 21. Dezember 2017 wurde im Trilogverfahren eine Einigung zwischen EU-Parlament und Ministerrat erzielt. Wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, liegen die nationalen Reduktionsziele zwischen 0 und minus 40 Prozent gegenüber dem Emissionsniveau von 2005 und orientieren sich am Bruttoinlandsprodukt jedes Mitgliedstaats. Der Ausgangspunkt für die Emissionsreduktion eines EU-Landes ergibt sich ebenfalls, wie von der Kommission vorgeschlagen, aus seinen durchschnittlichen Emissionen von 2016 bis 2018. Der Zielpfad beginnt ab 2019 und 5 Monate oder ab 2020, je nachdem welcher Wert zu weniger Emissionsrechten bei den Mitgliedstaaten führt. Darüber hinaus einigten sich die Institutionen auf die Einrichtung einer Sicherheitsreserve von 105 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, die weniger wohlhabenden Staaten unter bestimmten Bedingungen ab 2032 zur Verfügung steht. Die Reserve darf erst genutzt werden, wenn die Flexibilitätsmechanismen bereits ausgeschöpft wurden und wenn die EU ihr 2030-Ziel erreicht. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Flexibilitäten dürfen die EU-Länder sich nun auch CO₂-Zertifikate aus dem Emissionshandel und aus der LULUCF-Verordnung auf die ESR-Sektoren anrechnen lassen, welche sonst auktioniert worden wären. Die ESR legt für jedes EU-Land eine maximale jährliche Nutzung dieser neuen Flexibilitätsmechanismen fest. EU-weit darf der Anteil an so genutzten ETS-Zertifikaten einen Wert von 100 Millionen Tonnen CO₂ nicht überschreiten. Die Nutzung von LULUCF-Zertifikaten ist auf 280 Millionen gedeckelt.

PROZESS & DOKUMENTE

23.-24. 10. 2014

Die [Staats- und Regierungschefs](#) beschließen eine Verringerung von THG-Emissionen in Nicht-ETS-Sektoren von 30 Prozent bis 2030.

20. 07. 2016

Die EU-Kommission veröffentlicht ihren Vorschlag [KOM \(2016\) 482](#).

14. 06. 2017

Das EU-Parlament verabschiedet seine [Position](#).

19. 06. 2017

Der Umweltrat befasst sich mit der ESR. Die maltesische Ratspräsidentschaft veröffentlicht einen [Fortschrittsbericht](#).

13. 10. 2017

Allgemeine Ausrichtung im [Umweltrat](#)

21. 12. 2017

[Einigung](#) im Trilogverfahren

17. 04. 2018

[Annahme](#) im EU-Parlament

14. 05. 2018

[Annahme](#) im Umweltrat

19. 06. 2018

[Veröffentlichung](#) im Amtsblatt der EU: Verordnung 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele von 2021 bis 2030 für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris

POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission	EU-Parlament	Bundesregierung	EU-Ministerrat
Reduktionsziel bis 2030	30 Prozent	30 Prozent	30 Prozent	30 Prozent
Startpunkt	∅ THG-Emissionen 2016 bis 2018, Zielpfad ab 2020	∅ THG-Emissionen 2016 bis 2018 oder 2020-Ziel, Zielpfad ab 2018	Kein Mitgliedstaat darf 2021 höher starten als 2020-Wert	∅ THG-Emissionen 2016 bis 2018, Zielpfad ab 2020
Anrechnung von LULUCF-Zertifikaten	bis zu 280 Millionen für alle EU-Länder	Kommissionsvorschlag	Keine	Kommissionsvorschlag
Anrechnung von ETS-Zertifikaten	bis zu 100 Millionen für 9 EU-Länder	Kommissionsvorschlag	Halbierung der Menge an ETS-Zertifikaten	Kommissionsvorschlag
Sicherheitsreserve	keine	90 Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalente	Keine oder Absenkung	115 Millionen Tonnen



Reduktionsziel bis 2030	30 Prozent
Startpunkt	∅ THG-Emissionen 2016-2018
Anrechnung von LULUCF-Zertifikaten	bis zu 280 Millionen für alle EU-Länder
Anrechnung von ETS-Zertifikaten	bis zu 100 Millionen für alle EU-Länder
Sicherheitsreserve	105 Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent

POSITION DER UMWELTVERBÄNDE

1. 2030-Ziel erhöhen Um die Klimaschutzziele des Pariser Abkommens zu erreichen, ist das Reduktionsziel von 30 Prozent nicht ehrgeizig genug. Ein Reduktionsziel von mindestens 45 Prozent für die ESR-Sektoren wäre zielführend gewesen.

2. Startpunkt absenken Generell gilt: Um über die ESR eine vollständige Dekarbonisierung voranzutreiben, müssen die realen THG-Emissionen zugrunde gelegt werden. Je niedriger der [Startpunkt](#) angesetzt wird, desto mehr Emissionen werden bei gleichem 2030-Ziel [eingespart](#), da sich das Gesamtbudget verringert. Der Kompromiss legt den Durchschnitt der THG-Emissionen von 2016 bis 2018 als Startpunkt für 2020 fest. Dadurch entsteht ein Puffer für die künftige Emissionsentwicklung. Staaten, die derzeit hinterherhinken, haben durch diese Regelung einen [Vorteil](#).

3. Anrechnungsmöglichkeiten streichen Die neuen Flexibilitätsmechanismen können als [Schlupflöcher](#) ausgenutzt werden, die die Anstrengungen für THG-Einsparungen untergraben. Die von Rat und

EU-Parlament durchgesetzte Idee einer [Sicherheitsreserve](#) schafft für EU-Staaten keinerlei Anreize, THG-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren zu verringern.

4. Strengere Berichterstattung Da die erste Evaluation durch die EU-Kommission für den Zeitraum von 2021 bis 2025 erst 2027 stattfinden soll, bleibt wenig Zeit für eine [Kurskorrektur](#) für diejenigen Mitgliedstaaten, die mit ihren Maßnahmen sehr wahrscheinlich das 2030-Ziel verfehlen werden.

FÖRDERHINWEIS:



Dieses Projekt wird finanziell vom Bundesumweltministerium gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter.



ERSTELLT VON:
DNR EU-Koordination
Mateja Kahmann, Ann Wehmeyer
(gefördert durch das BMU)
Tel.: +49 (0)30 678177586
eu-info@dnr.de
www.dnr.de/eu-koordination