

POLICY BRIEF

Das Fit-for-55-Paket: Startpunkt für die Umsetzung des EU-Klimaziels 2030

Erste Übersicht und Kurzanalyse wichtiger Teile der Fit-for-55-Vorschläge der EU-Kommission mit Blick auf die aktuellen Positionen von zwei zentralen Mitgliedsstaaten: Deutschland und Frankreich

Audrey Mathieu und Anne Gläser



Zusammenfassung

Mit ihrem Fit-for-55-Legislativpaket schlägt die Europäische Kommission eine Überarbeitung praktisch sämtlicher einschlägigen Politikinstrumente vor, um das neue EU-Klimaziel zu erreichen. Bis 2030 sollen netto mindestens 55% Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 eingespart werden (55%-Ziel).

In dieser Kurzanalyse beleuchtet Germanwatch wichtige Teile der Kommissionsvorschläge und vergleicht sie mit den bis jetzt bekannten deutschen, französischen und deutsch-französischen Positionen. Die Analyse bietet damit eine Orientierungshilfe für die im Herbst 2021 und Frühjahr 2022 beginnenden Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen Europäischem Rat, Europaparlament und Kommission.

Im Fokus der Analyse steht Folgendes: die Aufschlüsselung des 55%-Ziels; die Reform des Europäischen Emissionshandels; die Anpassung der EU-Klimaschutzverordnung; die Anpassung der Richtlinie für Erneuerbare Energien sowie der Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien; die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsystems.

Der Vorschlag der Kommission ist ein Lackmustest für die Umsetzung des Europäischen Green Deal. Ein cleverer, ambitionierter Instrumentenmix, der zügig umgesetzt wird, ist entscheidend für die Erreichung der Klimaziele. Nun kommt es auf alle Mitgliedsstaaten an, denn das Legislativpaket muss noch im Rat und im Parlament diskutiert werden. Frankreich, das die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union im für die Beratungen des Pakets wichtigen ersten Halbjahr 2022 innehat, sowie Deutschland spielen hierfür eine herausgehobene Rolle.

Impressum

Autorinnen:

Audrey Mathieu, Anne Gläser

Redaktion:

Tobias Rinn

Titelbild:

Shutterstock / ME Image

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Juli 2021

Bestellnr: 21-3-3

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/20459

**STIFTUNG
MERCATOR**

Mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Mercator.
Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Inhalt

Einleitung	5
1 Die Aufschlüsselung des neuen EU-Klimaziels (55%-Ziel)	7
2 Die Anschärfung des Emissionshandelssystems (EHS)	11
3 Die Anpassung der EU-Klimaschutzverordnung (ESR)	16
4 Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) mit RED III und flankierendes Beihilferecht mit KUEBLL	20
5 Die Einführung eines CO2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM).....	25

Einleitung

Das im Frühling 2021 beschlossene Europäische Klimagesetz entspricht einem Mandat¹ an die Europäische Kommission, einen Legislativvorschlag für die Erreichung des neuen EU-Klimaziels auszuarbeiten – bis 2030 sollen mindestens 55% Netto-Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 eingespart werden (55%-Ziel). Mit ihrem **Fit-for-55-Legislativpaket**² greift die Kommission dieses Mandat auf und schlägt eine Überarbeitung sämtlicher einschlägigen Politikinstrumente sowie die Einführung neuer Regelungen vor, damit die zusätzlichen Emissionsreduktionen erreicht werden können.

Fit-for-55-Paket der Kommission zur Revision und Erweiterung der klimapolitischen Gesetzgebung der EU, vorgestellt am 14.07.2021:

- Überarbeitung des **EU-Emissionshandelssystems (EHS)**, einschließlich Seeverkehr, Luftfahrt und CORSIA
- Überarbeitung der Verordnung über die Einbeziehung von Treibhausgasemissionen und Entfernungen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)
- Anpassung der **EU-Klimaschutzverordnung** (*Effort Sharing Regulation* – ESR)
- Änderung der **Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED)** zur Umsetzung der Ambitionen des neuen Klimaziels 2030
- Änderung der Energieeffizienzrichtlinie (EED) zur Umsetzung der Ambitionen des neuen Klimaziels 2030
- *ReFuelEU Aviation* – Nachhaltige Kraftstoffe für Flüge
- *FuelEU Maritime* – Grüner europäischer Meeresraum
- Überarbeitung der Richtlinie über den Ausbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe
- Überarbeitung der Verordnung zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge
- Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus: **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)**
- Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie

Nach der Vorstellung der Kommissionsvorschläge beginnt die heiße Phase der konkreteren Positionsbestimmungen von Mitgliedsstaaten und Europaparlament, gefolgt von Verhandlungen zwischen den drei rechtsetzenden Institutionen Parlament, Rat und Kommission. Die Verhandlungen werden aller Voraussicht nach teils bis Ende 2022, teils bis ins Jahr 2023 hinein andauern.

¹ cf. https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_de, zuletzt abgerufen am 21. Juni 2021.

² cf. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

In diesem ersten Briefing beleuchtet und analysiert Germanwatch zentrale Teile des Legislativpakets und vergleicht sie mit den bekannten deutschen³, französischen⁴ und, wo vorhanden, gemeinsam koordinierten deutsch-französischen⁵ Positionen.

Im Fokus stehen:

1. Die **Aufschlüsselung des EU-Klimaziels 2030**⁶, um das 55%-Ziel zu erreichen. Dabei spielen die Senken bzw. die Regulation rund um Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (*land use, land-use change and forestry* – LULUCF)⁷ eine besonders kritische Rolle.
2. Die **Reform des Europäischen Emissionshandelssystems** (EHS oder *Emission Trading System* – ETS)⁸ für die emittierenden Bereiche Strom und Industrie sowie Flug- und Schiffsverkehr.
3. Die **Anpassung der EU-Klimaschutzverordnung** (*Effort Sharing Regulation* – ESR)⁹ für die emittierenden Bereiche Straßenverkehr, Gebäudeheizung, Landwirtschaft, kleine Industrieanlagen und Abfallwirtschaft.
4. Die **Anpassung der Richtlinie für erneuerbare Energien** (*Renewable Energy Directive* – RED III)¹⁰, die flankiert von den Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (KUEBLL oder *Climate, Energy and Environmental State aid guidelines* – CEEAG)¹¹ eine zentrale Rolle für den Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) spielt.
5. Die **Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus** (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM)¹², welches als flankierendes Instrument zum EHS wichtig für die Vermeidung von Emissionsverlagerung (sog. *Carbon Leakage*) in Länder ist, in denen es weniger ambitionierte Klimapolitik für den Industriesektor gibt.

³ cf. Stellungnahme der Bundesregierung zum Fit-for-55-Paket (Juni 2021): <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1934236/2a31d12b5919b822b3d3822d241e324f/2021-05-25-55-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 12. Juli 2021.

⁴ cf. Reaktion der französischen Behörden auf die öffentlichen Konsultationen der Kommission zur Überarbeitung von Gesetzestexten zum Klima: ETS, ESR, LULUCF, CO₂-Emissionsnormen für leichte Fahrzeuge (Februar 2021).

⁵ cf. Erklärung von Berlin (31. Mai 2021): <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-berlin-1919726>, zuletzt abgerufen am 12. Juli 2021.

⁶ cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/chapeau_communication.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

⁷ cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-regulation-ghg-land-use-forestry_with-annex_en.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

⁸ cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

⁹ cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-amendment-effort-sharing-regulation-with-annexes_en.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

¹⁰ cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/amendment-renewable-energy-directive-2030-climate-target-with-annexes_en.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

¹¹ cf. Vorlage zum Beteiligungsverfahren: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/CEEAG_Annexes_Draft_EN.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021.

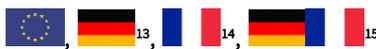
¹² cf. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Juli 2021

1 Die Aufschlüsselung des neuen EU-Klimaziels (55%-Ziel)

Sowohl die französische als auch die deutsche Regierung unterstützten die Arbeit der Europäischen Kommission bereits vor der Veröffentlichung des Legislativpakets und begrüßen dessen Ziel. Jedoch fehlt noch eine belastbare **Aufschlüsselung des neuen 55%-Ziels**, wobei die **Senkenfrage** eine zentrale Rolle spielt.

Basierend auf den festgelegten Zielen geht es um die Wahl der Instrumente zur Umsetzung. Ein **Instrumentenmix** hat sich im Kommissionsvorschlag herauskristallisiert, nun ist eine spannende Debatte um die Gewichtung der Instrumente (CO₂-Bepreisung, Ordnungsrecht und nationale Klimaziele) zwischen Kommission, Rat und Parlament zu erwarten. Dabei wird u.a. diskutiert werden, wie möglichst große Synergien bzw. die für den Klimaschutz wirksamsten Verzahnungen erreicht werden können.

Offizielle Position u. Formulierung



 Im September 2020 hatte das Europäische Parlament ein Minderungsziel von 60% gefordert. Doch weder die Kommission noch der Rat haben sich Richtung Parlament bewegt. Dem EU-Klimagesetz folgend, hat die EU vor, ein **reines Minderungsziel i.H.v. mindestens 52,8% zu erreichen, welches von einem Senkenbeitrag i.H.v. rund 4% flankiert** wird¹⁶.

 Mit den Vorschlägen des Fit-for-55-Pakets startet die Kommission die Implementierung des EU-Klimagesetzes und des neuen „mindestens 55%“-Klimaziels (55%-Ziels) bis 2030.

Analyse

Das 55%-Ziel, das einer Emissionsminderung von knapp 53% ohne Senken entspricht, bedeutet ungefähr eine Verdopplung des Klimaschutztempos im Vergleich zur bisherigen Ambition der EU. Aber mit Blick auf das, was laut Wissenschaft erforderlich ist, um das 1,5-Grad-Limit nicht zu überschreiten, und gemessen an der 60%-Forderung des EU-Parlaments, ist **dieses Zwischenziel noch nicht ausreichend**. Eine Aufstockung des EU-Minderungsziels auf minus 60%, wie vom EU-Parlament vorgeschlagen, und ergänzende internationale Klimapartnerschaften für zusätzlichen von der EU unterstützten Klima-

¹³ Siehe Fußnote 3.

¹⁴ Siehe Fußnote 4.

¹⁵ Siehe Fußnote 5.

¹⁶ Sollten die Wälder und Böden diese 4% Senkenwirkung voll ausfüllen können, würde die EU damit bei vollständiger Erfüllung des reinen Minderungsziels theoretisch auf ein Netto-Klimaziels von knapp 57% kommen. Sollte die Senkenwirkung der europäischen Wälder und Böden über den Gesamtzeitraum bis 2030 aufgrund des Klimastresses bei null oder darunter liegen, müsste der reine EU-Minderungsbeitrag 55% oder entsprechend mehr betragen.

 Die Bundesregierung erwartet, dass das Fit-for-55-Paket einen geeigneten Rahmen setzt, damit sich der Green Deal als neue, an den Klimazielen ausgerichtete, nachhaltige Wachstumsstrategie für Europa entfalten kann, eingebettet in offene Märkte und fairen internationalen Wettbewerb auf der Grundlage klarer, vorhersehbarer und multilateral abgestimmter Regeln. Deutschland hat als Beitrag zur Umsetzung des 55%-Ziels auf EU-Ebene bereits ein 65%-Ziel bis 2030 beschlossen.

 Auch die französische Regierung unterstützt und begrüßt das verbesserte EU-Klimaziel von mindestens 55% bis 2030. Im Vorfeld der Veröffentlichung des Fit-for-55-Pakets teilte Frankreich die nachdrückliche Unterstützung für das Arbeitsprogramm der Kommission.

 Beide Regierungen verpflichten sich, eine ehrgeizige Umsetzung des Green Deal zu unterstützen. Das bevorstehende Legislativpaket „Fit-for-55“ solle Mitgliedsstaaten dazu befähigen, einen soliden und beschleunigten Wandel hin zu einer klimaneutralen, wettbewerbsfähigen und wohlhabenden EU bis 2050 einzuleiten, heißt es weiter in der Erklärung von Berlin vom Mai 2021.

schutz in Partnerländern sind erforderlich.

Germanwatch fordert die EU auf, bei der nächsten im Pariser Klimaabkommen festgeschriebenen internationalen Zielerhöhungsrunde von 2023 bis 2025 ein verbessertes Klimaziel für 2030 vorzulegen. Die EU muss beim internationalen Rhythmus mit gutem Beispiel vorangehen und sollte 2023–2025 zudem ein Ziel für 2035 sowie ein aktualisiertes für 2040 präsentieren. Entsprechend sollte die Bundesregierung sich klar für eine EU-Position in den internationalen Klimaverhandlungen einsetzen, dass **alle Staaten alle fünf Jahre ihre Klimaziele nachschärfen** (Verhandlungen zu sog. *Common-Time Frames*).

Die EU sollte jetzt wenigstens das „mindestens“ vor der Zahl 55 ausbuchstabieren, also deutlich machen, dass sie grundsätzlich bereit ist, bei einem höheren Wert zu landen. Wir schlagen vor, dass Rat und Parlament in den anstehenden Verhandlungen dafür die Grundlagen legen. Parlament, Rat und Kommission sollten sehr überzeugend die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die EU bis 2030 mehr als 53% Minderung erbringen kann. Die EU muss sich schon jetzt für den nicht unwahrscheinlichen Fall rüsten, dass die Wälder und Moore ihre **Senkenfunktion** wegen des zunehmenden Klimastresses nicht ausfüllen können.

Was die „sichere“ Umsetzung des 55%-Ziels betrifft, ist der Start hier leider holprig. Denn sollten die Senken nicht den versprochenen Effekt liefern, hat die Kommission bis jetzt kein Konzept vorgelegt bzw. schlägt keinen **Garantiemechanismus** vor, wie eine eventuelle Lücke (von knapp 53% auf mind. 55%) sicher geschlossen werden könnte.

 Die Kommission schlägt einen **Instrumentenmix** vor, der aus einer Anpassung der Klimaschutzverordnung (ESR), verstärkter CO₂-Bepreisung und Ordnungsrecht besteht.

 Für die Bundesregierung ist es zentral, dass der Instrumentenmix die maximal zulässigen Treibhausgasemissionen verlässlich begrenzt. Dazu müssten nationale und europäische Instrumente aufeinander abgestimmt sein, heißt es in ihrer Stellungnahme. Des Weiteren müsse der Instrumentenmix neben der wirksamen Begrenzung der Gesamtemissionen auch eine Antwort auf die spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse der jeweiligen Sektoren geben und den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität bei der Umsetzung lassen.

 Für den Verkehrs- und Gebäudesektor erfordere eine gesteigerte Klimaambition auch die Stärkung spezifischer europäischer Strategien zur Entwicklung einer Reihe kohlenstofffreier Produkte und Dienstleistungen, merkt die französische Regierung an.

 Der Kommissionsvorschlag für **LULUCF** sieht eine Erhöhung des Netto-Senkenbeitrags auf 310 Millionen Tonnen CO₂ bis zum Jahr 2030 vor. Dieses EU-Gesamtziel wird auf die Mitgliedstaaten durch jährliche nationale Ziele für den Zeitraum 2026 bis 2030 verteilt. Es wird ein neues Governance-System für die Einhaltung der Zielvorgaben eingeführt.

 Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die natürlichen Senken konsequent zu erhalten, zu stärken und wo möglich auszubauen. Dabei sei grundsätzlich auch die langfristige CO₂-

Die Nutzung eines Instrumentenmixes ist grundsätzlich gut und richtig. Es ist sinnvoll, dass angesichts der Herausforderung, ein deutlich erhöhtes Klimaziel sozial gerecht zu erreichen, die Kommission auf eine breite Maßnahmenpalette zurückgreift, die alle Bereiche der Gesellschaft (zum Beispiel Wertschöpfungsketten oder Nutzer:innen) in die Verantwortung nimmt.

Mit ihrem Vorschlag nimmt die Kommission also eine erste Richtungsentscheidung in der Debatte um ein von manchen als Allheilmittel betrachtetes Leitinstrument „Emissionshandel“ vor, dem vorgeworfen wurde, zu viel Gewicht gegenüber anderen Instrumenten zu bekommen.

Dass ein **Garantiemechanismus** zur Sicherung des 55%-Ziels fehlt, ist äußerst problematisch. Denn nach der Bindung in Wäldern oder Mooren kann CO₂ durch zunehmende Dürren mit Waldsterben und Bränden leicht wieder freigesetzt werden. Hinzu kommen methodische Schwierigkeiten bei der Berechnung der Speicherfunktion. Es kann daher leicht passieren, dass die Senken der EU durch den fortschreitenden Klimawandel bis 2030 zu einer CO₂-Quelle werden, sie aber rechnerisch immer noch als Senke gelten. Deshalb sind zwei separate Ziele besser, nämlich ein Minderungs- und ein

Speicherung in langlebigen Holzprodukten zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die übrigen Ökosystemleistungen und Waldfunktionen sowie des erforderlichen Finanzierungsbedarfs müsse eine Folgenabschätzung durchgeführt werden.

 Frankreich wirbt für die wohlwollende Prüfung des Vorschlags der Kommission zur Schaffung eines neuen regulierten Sektors aus den Nicht-CO₂-Emissionen der Landwirtschaft sowie den Emissionen und der Kohlenstoff-Aufnahme aus dem LULUCF-Sektor. Dieser Ansatz würde es ermöglichen, eine übersichtlichere und aufschlussreichere Bilanz zu erstellen; außerdem könnten dadurch die Reduzierung der Nicht-CO₂-Emissionen und die Kohlenstoffspeicherung besser aufeinander abgestimmt werden.

Senkenbeitragsziel. Ein klar separiertes Mindestziel für die Emissionssenkung gäbe Regierungen und Investoren mehr Klarheit für ihr Handeln.

LULUCF sollte als eigener Sektor mit rechtlich verpflichtenden und ambitionierten Zielen einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Dabei sind verbindliche LULUCF-Ziele nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch auf nationaler Ebene notwendig und Landwirtschaftsemissionen sollten gesondert behandelt werden. In diesem Zusammenhang geht der Vorschlag der Kommission in die richtige Richtung: Wenn auch erst im Jahr 2026, ist die Einführung von nationalen Zielen mit einem linearen Pfad, den die Mitgliedsstaaten verfolgen müssten, grundsätzlich begrüßenswert; auch wenn diese Maßnahme erst für 2026 vorgesehen ist.

2 Die Anschärfung des Emissionshandelssystems (EHS)

Für die Sektoren Strom und Industrie schlägt die Kommission eine Anpassung des seit 2005 bestehenden Emissionshandelssystems (EHS) vor. Sowohl die französische als auch die deutsche Regierung unterstützen eine „ambitionierte“ Anpassung, setzen jedoch unterschiedliche Akzente, was die Stellschrauben des EHS angeht. Zentral für wirksamen Klimaschutz und das Erreichen des 55%-Ziels ist die zügige Umsetzung der Anpassungen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Ergänzung des EHS um ein zweites, separates System für die Sektoren Gebäude und Verkehr wird in Teil 3 behandelt.

Offizielle Position u. Formulierung



 Die Kommission schlägt eine Anschärfung des EHS vor. Aus Sicht der Kommission wäre es sehr wünschenswert, wenn das angepasste System 2023 in Kraft tritt.

Der Vorschlag enthält eine Zweckbindung der EHS-Einnahmen: Sie sollen verbindlich für Klimaschutz und Energie eingesetzt werden.

 Für beide Regierungen ist das Emissionshandelssystem der EU ein **Eckpfeiler der EU-Klimapolitik** und ein Schlüsselinstrument zur kostengünstigen Reduzierung von Emissionen.

 Laut Paris und Berlin ist eine ambitionierte **Stärkung des EU-Emissionshandelssystems** unerlässlich. Beide Regierungen unterstützen einen angemessenen Mindestpreis für CO₂-Emissionen mit dem

Analyse

Mit Paris und Berlin hat die Kommission zwei wichtige Unterstützer für ihre geplante EHS-Reform. Es ist zu hoffen, dass sich beide Mitgliedstaaten im Rat nachdrücklich für **eine tatsächlich ehrgeizige Reform**, die schnellstmöglich (Januar 2023) in Kraft tritt, einsetzen.

Die Einführung eines schrittweise ansteigenden **Mindestpreises** ist als *No-Regret*-Maßnahme überfällig. Es geht dabei um mehr Planbarkeit sowie Investitionssicherheit und eine Absenkung der Kapitalkosten für langfristige Investitionen.

Die **Einnahmen aus der Zertifikatsversteigerung** sollten vollständig dem Klimaschutz und der innereuropäischen Solidarität zugutekommen. In dieser Hinsicht ist der Vorschlag der Kommission, eine Zweckbindung für die Verwen-

¹⁷ Siehe Fußnote 3.

¹⁸ Siehe Fußnote 4.

¹⁹ Siehe Fußnote 5.

Ziel, das bestehende System zu verbessern.



Für die Bundesregierung allerdings wird ein „EHS-only-Ansatz“ den Herausforderungen des umfassenden Strukturwandels nicht gerecht.



Die ehrgeizige EHS-Reform müsse einen **Mindestpreis** für CO₂ in Form eines Auktionsreservepreises vorsehen, um signifikante Schwankungen zu vermeiden und damit die notwendigen Signale für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen auf europäischer Ebene zu setzen.



Die Kommission schlägt eine **Reduzierung der Zahl kostenlos verteilter Emissionsrechte** vor. Die kostenlose Zuteilung soll weiterhin für jene von *Carbon Leakage* gefährdeten Sektoren zur Verfügung stehen, die Dekarbonisierungsanstrengungen vorweisen können.



Ab 2026 soll die maximale jährliche **Reduktionsrate für die Benchmarks**, die die Höhe der kostenlosen Zuteilung vorgeben, von derzeit 1,6 auf 2,5% angehoben werden. Für Sektoren, die vom geplanten CBAM abgedeckt werden sollen (Strom, Zement, Eisen und Stahl, Aluminium und Düngemittel) wird die kostenlose Zuteilung bis 2035 jährlich gesenkt.



Die Bundesregierung plädiert dafür, die bisherigen Instrumente zum *Carbon-Leakage*-Schutz (kostenlose Zuteilung und Strompreiskompensation) im angemessenen Umfang unter Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fortzuführen.

derung der EHS-Einnahmen durch die Mitgliedsstaaten einzuführen, zu begrüßen und sollte von Frankreich und Deutschland unterstützt werden.

Der **Abbau der kostenlosen Zuteilung** von Zertifikaten für die Industrie sollte – insbesondere im Falle der Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) – konsequent vorangetrieben werden. Was die vom CBAM abgedeckten Branchen angeht, ist ein solches Auslaufen nicht nur Voraussetzung für substantielle Emissionsreduktionen, sondern auch für die Kompatibilität des Grenzausgleichs mit WTO-Regeln. Auch in den Branchen, die nicht vom Grenzausgleich abgedeckt sind, sollte die kostenlose Zuteilung schneller enden, als es der Kommissionsvorschlag vorsieht.

 Laut Kommissionsvorschlag greift oberhalb der Spanne 833 bis 1.096 Millionen Zertifikate weiterhin eine automatische Reduktion von jährlich 24% des Überschusses (ursprünglich war eine Absenkung auf 12% vorgesehen). Eine grundsätzliche **Obergrenze** von insgesamt 400 Millionen Zertifikaten in der **Marktstabilitätsreserve (MSR)** ist vorgesehen.

 Die Kommission sieht eine Erhöhung des **Linearen Reduktionsfaktors (LRF)** auf 4,2% vor. Diese Erhöhung soll mit einer einmaligen Anpassung der „Obergrenze“ kombiniert werden (*Rebasing*).

 Frankreich wünscht, dass die Revision des EHS einen erneuten Überschuss an Emissionserlaubnissen verhindert. Darum sei die einmalige Reduzierung der Ausgabe von Erlaubnissen, das sogenannte „*Rebasing*“, notwendig, um dem neuen Kontext der Dekarbonisierung, wie dem beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien und den nationalen Plänen zum Kohleausstieg, besser Rechnung tragen zu können. Bei diesem „*Rebasing*“ müsse auch der Zeitpunkt der Überarbeitung der EHS-Richtlinie berücksichtigt werden. Die notwendige Erhöhung des jährlichen linearen Quotenreduzierungsfaktors sei als Parameter beim „*Rebasing*“ zu berücksichtigen. Die **MSR** müsse gestärkt werden, damit sie den strukturellen Zertifikatsüberschuss effektiver auffangen kann, um eine Aufstockung bei einem exogenen Schock zu vermeiden. Ihre Parameter müssten daher überprüft werden, um ein ausreichend schnelles

Die Obergrenze („*Cap*“) des EHS übersteigt weiterhin die realen Emissionen und bildet einen strukturellen Überschuss. Die Europäische Kommission schätzt²⁰, dass sich die Lücke zwischen der Obergrenze und den tatsächlichen Emissionen im Jahr 2019 auf rund 250 Millionen Zertifikate belief. Durch die Pandemie ist der Überschuss noch einmal signifikant angewachsen. Um die tatsächliche Entwicklung der Emissionen widerzuspiegeln, sollte der Startpunkt für den Reduktionspfad an die realen Emissionen im Jahr 2021 angepasst werden („*Rebasing*“). Notwendig ist daher eine einmalige Reduktion um 350 Millionen Zertifikate. Diese Reduktion verringert bei stringenter Ausgestaltung auch die notwendige jährliche Verknappungsrate (den Linearen Reduktionsfaktor, LRF). Der Vorschlag der Kommission lässt die genaue Höhe des *Rebasing* offen, doch die Ankündigung eines *Rebasing* ist positiv zu bewerten.

Der **Lineare Reduktionsfaktor (LRF)** sollte erhöht werden – und das so früh wie möglich (Anwendung der Erhöhung ab 2023 oder früher). Wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge²¹ müsste – im Falle eines erfolgreichen *Rebasing* – der LRF ab 2023 auf einen Wert von ungefähr 4% angehoben werden, um dem 55%-Ziel (ohne Senken) gerecht zu werden. Der Kommissionsvorschlag entspricht hier den Erwartungen und ist mit dem 2030-Ziel vereinbar.

Zusätzlich sollte die **Marktstabilitätsreserve (MSR)** deutlich weiterentwickelt werden, um auch bei künftigen Herausforderungen wie z.B. bevorstehenden Kohleausstiegen in Mitgliedstaaten wirksam zu sein. In dieser Hinsicht geht der

²⁰ cf. Impact Assessment "Stepping up Europe's 2030 climate ambition", 17. September 2020, S. 100.

²¹ Siehe u.a. Graichen, J./Graichen, V./Healy, S. (2019): The Role of the EU ETS in Increasing EU Climate Ambition. Bericht für Sitra.

Funktionieren auch nach 2023 zu garantieren.



Die Europäische Kommission plant, einen Teil des Schiffsverkehrs ab 2026 – mit einer Übergangsphase von 2023 bis 2025 – in das EU-Emissionshandelssystem einzugliedern. Fahrten innerhalb der EU sind zu 100% abgedeckt, alle anderen Fahrten zu 50%.



Die Kommission schlägt **keinen Einbezug des internationalen Flugverkehrs** in das EHS vor.



Bei einer Einbeziehung der **Seeschifffahrt** in eine CO₂-Bepreisung seien die Entwicklungen auf Ebene der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) zu berücksichtigen, meint die Bundesregierung. Eine abschließende Bewertung werde man auf Grundlage einer Folgenabschätzung vornehmen.



Die Bundesregierung unterstützt u.a. eine Stärkung des EU-EHS im **Luftverkehr**. Mit der Überarbeitung der EHS-Richtlinie solle die kostenlose Zuteilung im Luftverkehr zeitnah beendet und CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) umgesetzt werden, so die Bundesregierung. Gleichzeitig werde sich die Bundesregierung zur Erreichung der

Vorschlag der Kommission in die richtige Richtung. Eine Weiterentwicklung der MSR kann die Resilienz des EHS deutlich verbessern. Dabei sollte die jährliche maximale Zuführungsrate in die Reserve erhöht werden, darüber hinaus sollte die Obergrenze der in der Reserve verbleibenden Zertifikate von Jahr zu Jahr abnehmen. Ebenfalls sollten alle Zertifikate, die sich länger als fünf Jahre in der Marktstabilitätsreserve befinden, automatisch gelöscht werden.

Emissionen aus dem internationalen See- und Luftfahrtsektor sind derzeit im ersten Fall nicht und im zweiten sehr unzureichend reguliert. Der **Flug- und Schiffsverkehr** sollte in voller Höhe in den bestehenden Emissionshandel einbezogen werden und keinerlei kostenlose Zertifikate erhalten. Ergänzend hierzu gilt es, die Kerosinsteuerbefreiung für den Luftverkehr schnellstmöglich abzuschaffen und eine ambitionierte Quotenregelung für die Nutzung von synthetischen Kraftstoffen (*SynFuels*) für den Flugverkehr einzuführen.

Die Positionen von Berlin und Paris sind mit Blick auf die nötige Ambition nicht ausreichend. Die EU sollte sich in diesen Bereichen nicht auf die zu unambitionierten Instrumente und Pläne auf globaler Ebene verlassen. Der Schiffsverkehrssektor sollte sofort vollständig in das EHS einbezogen werden. Die Vorschläge der Kommission sind daher ein erster richtiger Schritt. Was die internationalen Flugemissionen betrifft, sollte die EU den Einbezug in das EHS weiterhin für die Zukunft vorsehen und nur temporär ausgesetzt lassen. Hier geht der Kommissionsvorschlag nicht weit genug.

globalen Klimaneutralitätsziele nachdrücklich für eine Steigerung der Anstrengungen in der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) einsetzen. Deutschland unterstütze zudem aktiv die Entwicklung und den Einsatz von synthetischen Flugkraftstoffen (PtL) auf Basis erneuerbarer Energien.

 Frankreich möchte rasch Gespräche über die **Ausweitung des EHS auf den maritimen Sektor** aufnehmen.

 Im Hinblick auf den **Luftverkehrssektor** unterstützt Frankreich den Vorschlag, die Emissionszertifikate, die den Betreibern kostenlos zugewiesen werden, schnell zu reduzieren. Ein Standpunkt zur Überarbeitung des Luftverkehrsteils der EHS-Richtlinie und einer Verzahnung derselben mit CORSIA werde folgen.

3 Die Anpassung der EU-Klimaschutzverordnung (ESR)

Für die Bereiche Straßenverkehr, Gebäudeheizung, Landwirtschaft, kleine Industrieanlagen und Abfallwirtschaft bleibt die *Effort Sharing Regulation* (ESR) und damit die Festlegung von nationalen verbindlichen Zielen erhalten. Laut vorgeschlagener Schlüsselverteilung soll Deutschland nun für die ESR-Bereiche bis 2030 die Emissionen um 50% statt 38% senken (im Vergleich zu 2005).

Das bestehende Emissionshandelssystem (EHS für Strom und Industrie) vor 2031 auf den Straßenverkehr und den Gebäudesektor auszuweiten, ist aufgrund der derzeit sehr unterschiedlichen Preiselastizität und der daraus resultierenden einseitigen Belastung des Energiesektors abzulehnen. Auf absehbare Zeit müssen wirksames Ordnungsrecht und staatliche Förderung eine zentrale Rolle für die Transformation des Verkehrs- und Gebäudesektors spielen. Ein gesonderter CO₂-Preis für diese Sektoren kann eine wichtige ergänzende Funktion zur Klimazielerreichung erhalten.

Offizielle Position u. Formulierung



 Die Kommission schlägt vor, die **EU-Klimaschutzverordnung** (ESR) fortzuführen und an die angehebenen Klimaziele anzupassen.

 Die Anstrengungen aller Mitgliedstaaten müssten sich einander zunehmend annähern (**Konvergenz**), um bis 2050 gemeinsam Klimaneutralität zu erreichen, so das deutsch-französische Paar.

 Die bestehenden **Flexibilitäten** zwischen den Mitgliedstaaten sollen weiterhin beibehalten werden. Die französische Regierung präzisiert in ihrer Stellungnahme, dass diese Flexibilitäten jedoch nicht als Rechtfertigung nationaler Emissionsminderungsziele vorgebracht werden sollten, die deutlich von den Treibhausgas-Emissionsminderungspotenzialen abweichen.

Analyse

Die Erhaltung und Anpassung der EU-Klimaschutzverordnung (ESR) ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Bedeutung der nationalen Gestaltungsverantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen im Verkehr- und Gebäudesektor darf nicht unterschätzt werden. **National Ownership für Klimaschutz und das Subsidiaritätsprinzip** schützen uns vor einer verringerten Priorisierung der Klimapolitik seitens der nationalen Regierungen, vor einer Abnahme der Expertise (Thinktanks, NGOs, Abgeordnete und Ministerialbeamt:innen) auf Mitgliedstaatsebene und vor einer EU-Verdrossenheit seitens der EU-Bürger:innen.

Die ESR beinhaltet über die Orientierung der nationalen Ziele am BIP pro Kopf eine **wichtige Form des sozialen Ausgleichs**.

 Für die Bundesregierung ist es zentral, dass sich die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zunehmend annähern, um das gemeinsame Ziel der Klimaneutralität bis 2050 – in Deutschland bis 2045 – zu erreichen. Im Sinne einer zunehmenden **Konvergenz** sollte daher die Spanne zwischen dem höchsten und niedrigsten Ziel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten verringert werden. Unter Einschluss dieser Aspekte erscheint es angemessen, die Ziele auch angelehnt an einen Schlüssel auf Basis des BIP-pro-Kopf zu verteilen. Diese zentralen Aspekte sollten bei der Entwicklung der Legislativvorschläge berücksichtigt werden.

 Frankreich **stimmt einer ESR-Anpassung zu**: Die von den Mitgliedstaaten festgelegten Klimaziele müssten angepasst werden, um koordinierte Maßnahmen zu ermöglichen und nationale Politiken zu implementieren.

 Frankreich hält ebenfalls einen kosteneffizienten Weg für notwendig. Die Überprüfung der Kriterien für die Festlegung nationaler Ziele sei unerlässlich.

 Besondere Aufmerksamkeit müsse auch dem Übergang zwischen den Zuteilungen der geltenden Verordnung und denen, die auf der Grundlage der überarbeiteten Verordnung erlassen werden, gewidmet werden, um einen Überschuss an Zertifikaten zu vermeiden.

Im Straßenverkehr und Gebäudesektor auf ein europäisches Emissionshandelsystem als das Leitinstrument zur Erreichung der Klimaziele zu setzen, würde erhebliche Risiken sowohl für die Akzeptanz des Klimaschutzes und damit für die Erreichung des EU-Klimaziels als auch für soziale Gerechtigkeit mit sich bringen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass ein neues System mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen haben wird, für deren Ausmerzung mehrere Jahre benötigt werden, während die Klimakrise voranschreitet.

ESR-Anpassungen sind notwendig im Hinblick auf die bisherige **Flexibilität**: Das Schlupfloch der Verwendung von Ausgleichszahlungen aus dem Landnutzungssektor oder von Überschüssen aus dem EU-EHS zur Zielerreichung in den ESR-Sektoren sollte möglichst geschlossen werden. Die ersten nationalen Energie- und Klimapläne (NECP) zeigen eine klare Maßnahmenlücke im Energieeffizienzbereich (Gebäudebereich) – und das selbst in Bezug auf das bereits veraltete EU-Klimaziel von minus 40%. Im Verkehr haben die Emissionen EU-weit seit 1990 zugenommen. Notwendig ist ein Moratorium für die Möglichkeit, *Offsets* aus überschüssigen Zertifikaten aus dem EHS oder aus dem Landnutzungssektor zu verwenden, um die Anstrengungen aus den Sektoren Wärme, Verkehr, Landwirtschaft und Abfall zu verringern.

Bei einer Weiterentwicklung der ESR sollte auch die **Frage der Governance bzw. des Monitorings** mitgedacht werden: Wie wird überprüft, dass jeder Mitgliedsstaat seine nationalen Verpflichtungen umsetzt? Diese Frage der Klimagerechtigkeit zwischen Mitgliedsstaaten ist von zentraler Bedeutung für den europäischen Zusammenhalt. Hierbei können NECP eine wichtige Rolle für einen



Die Kommission ebnet den Weg für ein **CO₂-Bepreisungssystem in den Bereichen Verkehr und Gebäude**. Das neue Emissionshandelssystem soll 2026 starten.



25% der Einnahmen aus diesem neuen Emissionshandel sollen einem **Sozialklimafonds (Social Climate Fund)** zugutekommen, um den Sozialausgleich innerhalb der EU zu sichern. Um dieses Geld – in Gesamthöhe von geschätzten 72,2 Milliarden Euro über einen Zeitraum von 8 Jahren (2025 bis 2032) – abrufen zu können, müssen es die Mitgliedsstaaten aus Eigenmitteln verdoppeln.



Die Bundesregierung spricht sich grundsätzlich **für eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf Verkehr und Wärme** in einem separaten System aus. Perspektivisches Ziel sollte laut Berlin ein einheitlicher sektorübergreifender CO₂-Preis in der EU sein. Die ESR mit nationalen Minderungszielen sollte die Effizienz eines Emissionshandels für Verkehr und Wärme allerdings nicht beeinträchtigen.



Noch im Februar 2021 teilte Frankreich seinen **Vorbehalt gegenüber einer Ausweitung des EHS auf den Gebäude- und Verkehrssektor** mit. Die Regierung prüft die Vorschläge hinsichtlich einer kostengünstigen und

robusten und transparenten Prozess spielen. Die NECP sollten sich an der ESR orientieren und abbilden, wie die Staaten die ESR umsetzen.

Die Bundesregierung spricht sich als derzeit einzige EU-Regierung eindeutig für eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf Verkehr und Wärme²² in einem separaten System aus. Ohne das deutsche Werben hätte die Kommission hierzu mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Vorschlag für eine ETS-Erweiterung vorgelegt. Dennoch bleibt die derzeitige Position der Bundesregierung – trotz eindeutiger Bevorzugung einer Einführung dieses neuen CO₂-Preis-Systems – eher interpretationsfähig bzw. offen.

Zentral für einen erfolgreichen Klimaschutz ist, dass ein europäischer **CO₂-Preis für Verkehr und Gebäude:**

- vor 2031 nicht das zentrale Instrument zur Erreichung der Klimaziele ist. Germanwatch sieht die perspektivische Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Gebäude und Verkehr in der EU als interessante Option, die Erreichung der neuen Klimaziele abzusichern, rät aber davon ab, einen neuen CO₂-Preis in diesen Sektoren mit dem etablierten Emissionshandel der Sektoren Strom und Industrie zumindest bis 2030 zu verbinden;
- einen Preisanstiegspfad mit nicht sehr weit auseinanderliegendem Mindest- und Höchstpreis hat, an dem private Haushalte und Unternehmen ihre Investitionspläne ausrichten können;

²² Die Bundesregierung spricht sich für die Bepreisung des gesamten Wärmesektors (und nicht lediglich des Gebäudesektors) aus, um damit wie im Deutschen Bundesemissionshandelsgesetz (BEHG) auch die kleineren Industrieanlagen zu erfassen und ein EU-weites *Level Playing Field* zu schaffen.

sozial gerechten Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie ihrer Realisierbarkeit. Insbesondere eine Ausweitung des EHS auf den Straßengüterverkehr solle im Hinblick auf seine Sozialverträglichkeit mit dem Doppelziel der Angleichung der Energiebesteuerung und der Reduzierung der Treibhausgasemissionen eingehend untersucht werden. Der Gebäude- und Verkehrssektor solle weiterhin Gegenstand vorrangiger europäischer Regulierungsmaßnahmen (Emissionsstandards und -normen), Infrastruktur- oder Finanzpolitik sowie nationaler Klima- und Energieeffizienzpolitik sein.

- über einen großen Teil seiner Einnahmen dafür genutzt wird, die notwendige Transformation sozial gerecht zu gestalten, das heißt, ein wirkungsvolles Konzept für den Sozialausgleich beinhaltet
- die Klimaschutzanstrengungen in den Mitgliedstaaten unterstützt;
- in einem Instrumentenmix andere funktionierende und hinzukommende Klimaschutzinstrumente – wie etwa Technologiestandards – unterstützt und nicht etwa ersetzt.

Der Vorschlag eines **Sozialklimafonds (Social Climate Fund)** ist ein Schritt in die richtige Richtung, ist jedoch in dieser Form noch unzureichend. Es ist nicht davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen 25% der Einnahmen aus dem EHS für Gebäude und Straßenverkehr ausreichen um soziale Härten zu vermeiden. Der tatsächliche Bedarf an Finanzmitteln sollte ermittelt und der Fonds entsprechend aufgestockt werden.

4 Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) mit RED III und flankierendes Beihilferecht mit KUEBLL

Der schnelle Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) auf EU-Ebene gehört zu den Eckpfeilern des Fit-for-55-Pakets. Auch hier ist eine Tempoerhöhung notwendig. Für die Umsetzung der letzten Richtlinie für erneuerbare Energien (RED II) hatten die Mitgliedsstaaten bis Ende Juni 2021 Zeit – und nun kommt bereits die nächste Anpassung: RED III. Dabei wird die Ambition des Kommissionsvorhabens bisher von Deutschland und Frankreich nur mäßig unterstützt.

Zentral für den beschleunigten EE-Ausbau ist eine gute Verzahnung mit den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL), die ebenfalls derzeit überarbeitet werden.

Offizielle Position u. Formulierung



 Der Kommissionsvorschlag sieht keine verbindlichen nationalen Ziele für EE vor, sondern weiterhin ein gemeinsames Ziel für die ganze EU. Sie setzt sich für eine Erhöhung des Gesamtziels ein: Bis 2030 sollen erneuerbare Energien statt derzeit 32% einen Anteil am Bruttoendverbrauch (Energemix) von **40%** erreichen.

 Derzeitig versprochener deutscher EE-Beitrag im Energiemix zum 2030-EU-Ziel (von derzeit 32%): 30%.²³

Analyse

Um einen fairen Beitrag zur Einhaltung des 1,5°-Limits einerseits zu leisten und andererseits den EU-weiten Kohleausstieg weitestgehend bis 2030 zielgerecht zu begleiten, ist ein schnellerer Ausbau der EE erforderlich. Am Gesamtenergiemix sollten sie bis 2030 einen **Anteil von 45% und möglichst 50%** haben. Die Formulierungen der Regierungen aus Frankreich und Deutschland deuten dagegen auf ein geringeres Ambitionsniveau und eine Orientierung am zu niedrigen Ambitionsniveau der Kommission hin. In dieser Hinsicht lässt ein neuer Bericht der Internationalen Energieagentur (IEA)²⁵ keinen Raum für Interpretationsspielraum: Wir müssen bis 2030 global

²³ cf. Deutscher Nationaler Energie- und Klimaplan 2020: In seinem NECP hat Deutschland als Beitrag zum gesamten EU-Ziel einen nationalen Anteil von 30% erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 versprochen.

²⁵ cf. <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>, zuletzt abgerufen am 15.7.2021.

 Derzeitig versprochener französischer EE-Beitrag im Energiemix zum 2030-EU-Ziel: 33%.²⁴

 Beide Länder unterstützen eine **angemessene Anpassung** der Ziele der EU für erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2030 an das neue EU-Klimaziel.

 Die Bundesregierung setzt sich für eine **konsistente Anpassung** der EU-2030-Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an das neue EU-2030-Klimaziel ein. Sie unterstützt daher grundsätzlich eine Ambitionssteigerung für erneuerbare Energien, insbesondere auch im Wärme- und Verkehrsbereich.

 Aus Sicht der Bundesregierung ist die gegenwärtige Zielarchitektur für erneuerbare Energien, mit einem **verbindlichen EU-Ziel und freiwilligen, aber verlässlichen nationalen Beiträgen** und konkret zu überprüfenden Zwischenschritten, grundsätzlich geeignet für eine Zielerhöhung. Sie bietet die richtige Balance zwischen Verlässlichkeit und Investitionssicherheit sowie Flexibilität für die EU-Mitgliedstaaten.

das Vierfache von dem im Jahr 2020 erreichten EE-Ausbau schaffen, um bis 2050 klimaneutral zu sein. Die europäische Dynamik muss sich dieser Herausforderung erst noch stellen.

Der deutsche EE-Beitrag muss prozentual mindestens dem EU-Beitrag entsprechen. Der derzeitig versprochene Beitrag i.H.v. 30% bis 2030 ist im Vergleich zum bald nicht mehr aktuellen EU-Ziel von 32% ein Armutszeugnis.

Auch bei den Erneuerbaren ist **National Ownership** wichtig. Die nationale Eigenverantwortung ist zentral, um sicherzustellen, dass das neue, ehrgeizigere Ziel erreicht wird und die EE in allen Mitgliedstaaten den erforderlichen Schub erhalten. Es ist daher **entscheidend, dass der europäische Anspruch durch national verbindliche Ziele untermauert wird**, für die grenzüberschreitende Partnerschaften in Betracht gezogen werden könnten. Mit national verbindlichen Zielen haben wir auch eine reale Chance, über ein möglicherweise noch nicht ausreichendes EU-Ziel hinaus zu gehen.

²⁴ cf. Französischen Nationalen Energie- und Klimaplan 2020: In seinem NECP hat Frankreich als Beitrag zum gesamten EU-Ziel einen nationalen Anteil von 33% erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 versprochen.

 Die Bundesregierung fordert, dass bei zukünftigen Rechtsakten die **Nutzung von Erdgas** beachtet wird – insbesondere in effizienten Gas-Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen – und Erdgas für einen Übergangszeitraum ein notwendiger Energieträger bleibt, insbesondere vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Ausstiegs aus der Kernenergie und der Kohleverstromung. Investitionen in Gaskraftwerke könnten demnach in begrenztem Umfang erforderlich sein.

Die Bundesregierung sollte präzisieren, was sie unter „in begrenztem Umfang erforderlich“ versteht. **Erdgas ist zwar grundsätzlich besser als Kohle, kann aber keinesfalls als klimafreundlicher Energieträger angesehen werden.**

Durch die Erdgasnutzung werden neben CO₂ große Mengen an Methan freigesetzt. Der Einsatz von Erdgas als Ersatz für Kohle und Atomkraft muss daher auf ein Minimum reduziert werden und spätestens 2035 bis 2040 zum Erliegen kommen. Die bestehende Gasinfrastruktur wird in fast allen energiewirtschaftlichen Szenarien als weitgehend ausreichend für die künftige Versorgungssicherheit in der EU bewertet. Wenn Kohleregionen in Deutschland und EU jetzt den Aufbau von Gasinfrastruktur forcieren, droht ein fossiler Lock-In auf Jahrzehnte, der das Ziel der Klimaneutralität unterminiert, was nur mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten vermieden werden kann.

 Ihren Vorschlag²⁶ für neue **Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL)** ab 2022 hat die Kommission bereits im Juni 2020 vorgelegt. Darin setzt sie vor allem auf Technologienoffenheit. Bei den Erneuerbaren sollen Ausschreibungen verstärkt werden.

 Die Bundesregierung hält einen **technologieoffenen Ansatz** für sinnvoll. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten Flexibilität erhalten, wie und mit welchen Mitteln sie diese Benchmarks bzw. Ziele erreichen wollen. Dazu gehört auch die Möglichkeit des Handels von RFNBOs (*Renewable*

Bei der Überarbeitung des Beihilferechts für Umweltschutz- und Energieförderung sollte das **Do-No-Significant-Harm-Prinzip** leitend sein. Umweltschädliche und risikoreiche Technologien wie die Kernenergie sollten neben fossilen Energien ausgeschlossen werden. Dass erneuerbare Energien nicht klar präferiert werden, sondern denselben Regeln unterliegen könnten wie CO₂-Abscheidung und Einlagerung (CCS) oder Atomenergie, ist mehr als bedenklich und inakzeptabel.

Darüber hinaus sollten die neuen Leitlinien **klare Vorgaben zur Unterstützung von Gemeinschaftsprojekten** bei

²⁶ cf https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/CEEAG_Draft_communication_EN.pdf, sowie auch die Annexe: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/CEEAG_Annexes_Draft_EN.pdf (zuletzt abgerufen am 11.07.2021).

Fuels of Non-Biological Origin) zwischen den Mitgliedstaaten (d.h. Übertragung von Zielmengen auf Mitgliedstaaten-Ebene).

 Die Bundesregierung fordert die Kommission auf, geeignete Vorschläge vorzulegen, die zu einer **Beschleunigung und Erleichterung der Planungs- und Genehmigungsverfahren** für die Windkraft beitragen.

 In den Augen der Bundesregierung ist das in der Erneuerbaren-Richtlinie festgeschriebene „**Common Rule Book**“ von zentraler Bedeutung, um einen verlässlichen EU-Rahmen für die Fördersysteme der EU-Mitgliedstaaten zu schaffen. Je ambitionierter die Ziele werden, desto stärker sollten jedoch die Realisierungsherausforderungen in den Blick genommen werden. Wenn die Ausschreibungen temporär unterzeichnet sind, dürfe dies nicht dazu führen, dass die EU-Mitgliedstaaten die Ausschreibungsmenge unmittelbar reduzieren müssen, vielmehr

der Ausschreibung von EE-Projekten geben, um eine gesicherte Entwicklung der sogenannten Bürgerenergie zu gewährleisten. Die Vermischung der erneuerbaren Energien mit anderen sogenannten „*Low Carbon*“-Technologien birgt das Risiko, dass Energiegemeinschaften nicht nur standardmäßig mit größeren kommerziellen Projekten um Unterstützung konkurrieren müssen, sondern möglicherweise auch mit anderen kohlenstoffarmen, aber riskanten Technologieansätzen im Wettbewerb stehen.

Forderungen nach einer Beschleunigung der **Planungs- und Genehmigungsverfahren** auf EU Ebene sind wichtig. Die Bundesregierung sollte hier jedoch auch die eigenen Hausaufgaben machen und in den verstärkten Dialog mit den Bundesländern treten, um naturschutzfachliche Bewertungen von Projekten zu erleichtern, pauschale Abstandregelungen abzuschaffen und das Personal in den Behörden massiv aufzustocken. Auch die Schaffung eines eigenen Windenergie-an-Land-Gesetzes auf Bundesebene ist notwendig.

Dieser von der Bundesregierung hervor gehobene Punkt zum „**Common Rule Book**“ geht in die richtige Richtung und sollte im Rat diskutiert und unterstützt werden.

sollten die Mitgliedstaaten dann aufgefordert werden, einen Aktionsplan vorzulegen, wie Investoren zur Abgabe von Angeboten angeregt werden können und die Flächenverfügbarkeit unter der Berücksichtigung des Naturschutzes erhöht werden kann.

5 Die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

Während Frankreich stark auf die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM in der engl. Abkürzung) setzt, um Emissionsverlagerung (*Carbon Leakage*) zu vermeiden, zeigt sich die Bundesregierung bisher gespalten und teilweise verhalten. In Ergänzung zu einer EHS-Anpassung spielt CBAM prinzipiell eine wichtige Rolle, um den Klimaschutz sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU voranzubringen. Dabei kommt es jedoch auf ein kluges CBAM-Design an – und darauf, auf die betroffenen Handelspartnerländer umgehend mit überzeugenden Kooperationsangeboten und Gesprächen zuzugehen.

Offizielle Position u. Formulierung



 Der CO₂-Grenzausgleich soll die **Importe von Zement, Eisen, Stahl, Strom, Aluminium und Düngemittel** betreffen und 2023 mit einer dreijährigen Pilotphase starten.

 Laut der französischen Regierung könnte der Mechanismus kurzfristig in den Sektoren umgesetzt werden, die am stärksten von *Carbon Leakage* betroffen sind (wie Stahl und Zement), basierend auf dem EHS-Preis und einem Standardwert für die CO₂-Intensität von Produkten. Dieser Standardwert sollte dem europäischen Durchschnitt für ähnliche Produkte entsprechen und gleichzeitig Flexibilität ermöglichen, indem die tatsächliche CO₂-Intensität von Produkten und die Klimapolitik von Drittländern berücksichtigt werden.

 Aus Sicht der Bundesregierung müssen alle Chancen und Risiken, die mit einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus oder alternativen

Analyse

CBAM ist ein **potenziell wichtiges Instrument, um – flankierend zum EHS – die Klimaziele zu erreichen**. Die relevantesten **Produkte und Branchen** werden vom Kommissionsvorschlag berücksichtigt. Es scheint sinnvoll, dass zu einem späteren Zeitpunkt nur solche Produkte zusätzlich aufgenommen werden können, die sich auf der *Carbon Leakage*-Liste des EU-EHS befinden.

Da die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten so schnell wie möglich auslaufen muss und derzeit kein vergleichbar wirksames **Instrument zur Vermeidung von *Carbon Leakage*** bekannt ist, sollte die Entwicklung eines CBAM vorangetrieben werden. Das Instrument hat zudem das Potenzial, Anreize für verstärkten Klimaschutz außerhalb der EU zu setzen.

Das Instrument CBAM wird deutlich stärker von der französischen als von der aktuellen deutschen Regierung unterstützt. Für die gelungene Umsetzung

Ansätzen verbunden sein könnten, sorgfältig ermittelt und abgewogen werden. Es sei wichtig, dass die Kommission für alle diskutierten Optionen sorgfältige und umfassende Folgenabschätzungen vorlegt.



Die Kommission schlägt vor, die **kostenlose Zuteilung** von Zertifikaten **um 10% pro Jahr** zu verringern, sodass es **erst ab 2035 zu einer vollständigen Auktionierung** kommen würde.



Die Umweltintegrität der politischen Maßnahmen der EU müssten sichergestellt und die Verlagerung von CO₂-Emissionen (*Carbon Leakage*) auf eine mit WTO-Regeln kompatible Weise vermieden werden.



Um die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln zu gewährleisten, teilt Frankreich den Standpunkt, dass dieser Mechanismus letztendlich eine Alternative zu kostenlosen CO₂-Zertifikaten sein müsse.

des CBAM wäre eine **verstärkte deutsch-französische Kooperation** und Koordinierung sehr hilfreich.

Die vorgesehene **Pilotphase** ist sinnvoll und sollte genutzt werden, um Handelspartnerländer in die weitere Ausgestaltung miteinzubeziehen und ihnen Kooperationsangebote (z.B. Klimapartnerschaften) für die Unterstützung ihrer Klimaanstrengungen zu machen.

Durch ihren Vorschlag, die kostenlose Zuteilung für von CBAM betroffene Branchen nur langsam zu reduzieren und die vollständige Auktionierung erst 2035 zu erreichen, setzt die Kommission die WTO-Kompatibilität des CBAM aufs Spiel und verstärkt die ablehnende Haltung der Handelspartnerländer.

Dort, wo CBAM seine Wirkung entfaltet, sollte die kostenlose Zuteilung schnellstmöglich auslaufen.

 Die Einnahmen aus dem CBAM sollten **Eigenmittel der Union** darstellen.

 Frankreich favorisiert ebenfalls, dass die Einnahmen des CBAM in die EU-Eigenmittel fließen.

 Die Position der Bundesregierung zur Nutzung der Einnahmen ist offen: Die Bundesregierung gibt an, dass sie sich zu dieser Frage noch positionieren werde.

 Was die **Anrechnung ausländischer Klimapolitiken** angeht, werden nur diejenigen von der EU berücksichtigt, die auf einem CO₂-Preis basieren. Bereits im Herkunftsland angefallene Kosten aus der CO₂-Bepreisung werden von den CBAM-Gebühren abgezogen.

Mit dem Plan, CBAM-Einnahmen ausschließlich für EU-Eigenmittel zu nutzen, schießt die Kommission ein Eigentor: Einerseits gefährdet eine solche Mittelverwendung die WTO-Konformität, andererseits verstärkt sie massiv die Ablehnung in wichtigen Partnerländern.

Bleiben die Einnahmen überwiegend in der EU, verstärkt dies den Eindruck, CBAM sei ein konfrontatives Instrument, mit dem sich die EU einen langfristigen Wettbewerbsvorsprung vor den Industrien anderer Staaten schaffen will. Werden die Einnahmen dagegen in den betroffenen Ländern die grüne Industrie- und Energietransformation unterstützen und die internationale Klimafinanzierung der EU aufstocken, wäre CBAM auf einem guten Wege, ein WTO-kompatibles Instrument mit kooperativem Charakter zu werden, das den Multilateralismus stärkt anstatt ihn zu schwächen.

Lediglich CO₂-Preis-basierte Klimapolitik bei EU-Handelspartnern kostenmindernd zu berücksichtigen, würde die klimapolitischen Anstrengungen jener Länder bestrafen, die auf andere klimapolitische Instrumente als CO₂-Preise setzen.

Indem die EU damit in den Augen vieler Stakeholder in Drittländern eine CO₂-Bepreisung erzwingt, fühlen sich Handelspartnerstaaten in ihrer Souveränität eingeschränkt. Die EU sieht sich Vorwürfen gegenüber, anderen Staaten vorzuschreiben, auf welche Art und Weise sie ihre Klimaziele zu erreichen haben. Dieser Ansatz trägt dazu bei, dass CBAM als ungerecht wahrgenommen wird, da bestimmte Länder benachteiligt werden.

Die EU sollte daher einen Mechanismus entwickeln, um auch nicht-preisbasierte Klimapolitiken zu berücksichtigen. Dies sollte in enger Abstimmung mit den betroffenen Ländern geschehen.

Sie fanden diese Publikation interessant?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: BIC/Swift: BFSWDE33BER, IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

Spenden per SMS: Stichwort „Weitblick“ an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.

Mitgliedschaft: Werden Sie Fördermitglied (Mindestbeitrag 60 Euro/Jahr) oder stimmberechtigtes Mitglied (ab 150 Euro/Jahr, Studierende ab 120 Euro/Jahr) bei Germanwatch. Weitere Informationen und das Anmeldeformular finden Sie auf unserer Website unter:

www.germanwatch.org/de/mitglied-werden

Wir schicken Ihnen das Anmeldeformular auf Anfrage auch gern postalisch zu:

Telefon: 0228/604920, E-Mail: info@germanwatch.org

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung/Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen.

Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00,
BIC/Swift: BFSWDE33BER

Weitere Informationen erhalten Sie unter

www.germanwatch.org

oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch – Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

Germanwatch – Büro Berlin

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Internet: www.germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.