

05.04.22

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 1. April 2022

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Bodo Ramelow

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat in Ziffer 5 seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 2021 zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris“ die Bundesregierung gebeten, im 1. Quartal

2022 einen Bericht vorzulegen, inwieweit diese von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung über die im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) verankerten Sektorenziele hinausgeht. Dies ist wichtig für eine vorausschauende Planung, ob gemäß § 4 Absatz 1 KSG nach Annahme der vorgeschlagenen Verordnung eine Gesetzesanpassung notwendig wird.

Namens der Bundesregierung übersende ich Ihnen in der Anlage den erbetenen Bericht der Bundesregierung.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Krischer

Bericht der Bundesregierung gemäß Ziffer 5 der Stellungnahme des Bundesrates zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris“ (BR-Drs. 710/21-B) vom 17. Dezember 2021

Einordnung in das EU-Klimaregime

Mit dem Europäischen Klimagesetz (Verordnung (EU) 2021/1119) wurde das EU-Klimaziel für 2030 auf mindestens 55% Netto-Treibhausgasminderung gegenüber 1990 angehoben. Dieses Ziel wurde im Rahmen des Übereinkommens von Paris auch als „national bestimmter Beitrag“ (nationally determined contribution, NDC) der EU und ihrer Mitgliedstaaten an die Vereinten Nationen übermittelt. Der vorliegende Legislativvorschlag soll die Verordnung 2018/842 (ESR) ändern: Diese dient dem Zweck, diejenigen Treibhausgasemissionen, die nicht dem aktuellen EU-Emissionshandel oder der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land-Use, Land-Use-Change and Forestry, LULUCF) unterliegen, nach bestimmten Kriterien auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen und jeweils maximale jährliche Emissionsmengen festzulegen, um somit das im EU-Klimagesetz festgelegte, EU-weite Klimaziel zu erreichen.

Inhalte des vorliegenden Legislativvorschlags

Der vorliegende Legislativvorschlag lässt den wesentlichen Regelungszweck der ESR unverändert. Angepasst werden vor allem die von den Mitgliedstaaten verpflichtend zu erfüllenden Reduktionsziele im Anhang der Verordnung. In der Summe soll somit in den von der ESR geregelten Sektoren eine EU-weite Treibhausgasminderung von mindestens 40% gegenüber 2005 erreicht werden. Gemeinsam mit einem Reduktionsbeitrag des EU-Emissionshandels von 61% ggü. 2005 und einer Emissionsbilanz von minus 310 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten im Rahmen der LULUCF-Verordnung soll mit den Legislativvorschlägen des „Fit for 55“-Pakets das Ziel einer Netto-Treibhausgasminderung von mindestens 55% ggü. 1990 erreicht werden. Um das ESR-Ziel aufzuteilen, schlägt die EU-Kommission (KOM) in den Mitgliedstaaten zu erreichende Klimaziele in einer Spanne von 10-50% THG-Minderung gegenüber 2005 vor, abgestuft nach dem BIP pro Kopf der Mitgliedstaaten sowie weiteren Kriterien, insbesondere einer gewissen Umverteilung nach Kosteneffizienz-Maßstäben. Für Deutschland wird ein 2030-Ziel von 50% Minderung ggü. 2005 vorgeschlagen (bislang 38%). Dieses Ziel ergibt sich aus dem vergleichsweise hohen BIP/Kopf Deutschlands und beinhaltet keine weitere Umverteilung nach anderen Kriterien. Eine Umrechnung des Ziels in ein nationales Gesamt-minderungsziel ist aufgrund verschiedener Unsicherheiten (u.a. Entwicklung der Emissionen im ETS, Verschiebung der Emissionsanteile zwischen ETS und ESR) derzeit nicht abschließend möglich.

Für jedes der Jahre 2021-2030 erhält jeder Mitgliedstaat jährliche Emissionszuweisungen in der ESR. Für die Jahre 2021 und 2022 bleiben nach dem Vorschlag der Kommission die bisherigen Zuweisungen bestehen. Ab 2023 soll der Minderungspfad mit Blick auf das neue Klimaziel für 2030 verschärft werden. Ab 2026 erfolgt nach dem Vorschlag eine Anpassung des Minderungspfades unter Berücksichtigung der tatsächlichen Emissionen der Jahre 2021-2023, um der Unsicherheit der Erholung nach der Corona-Pandemie Rechnung zu tragen.

Die Mitgliedstaaten sollen weiter die Möglichkeit haben, zur Zielerreichung verschiedene Flexibilitäten zu nutzen. Neben den bestehenden Flexibilitäten (Übertragung von Emissionsrechten zwischen Jahren, zwischen Mitgliedstaaten, aus dem EU-ETS (beschränkt auf einige Mitgliedstaaten) oder aus der LULUCF-VO) soll auch eine neue Reserve eingerichtet werden (Art 11a), die mit einer etwaigen über die Zielerreichung hinausgehenden überschüssigen Emissionsbilanz aus dem LULUCF-Sektor gefüllt werden kann; dabei müsste die begrenzte Anrechenbarkeit von Senken auf das Minderungsziel nach Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes beachtet und weitere Bedingungen eingehalten werden.

Die Mitgliedstaaten sind nach dem Vorschlag weiterhin verpflichtet, für jedes Jahr jeweils über ausreichende Emissionszuweisungen zu verfügen, um ihre Emissionen abzudecken, ggf. nach Nutzung der o.g. Flexibilitäten.

Auswirkungen auf das deutsche KSG

Durch die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Jahr 2021 hat die Bundesregierung das höhere EU-Klimaziel für 2030 von mindestens 55% gegenüber 1990 bereits weitgehend antizipiert. Inwieweit Änderungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes mit Blick auf den Legislativvorschlag zur ESR erforderlich werden, ist noch nicht abschließend geklärt und wird in die Positionierung der Bundesregierung zu diesem Vorschlag einfließen. Nach erster Einschätzung verfolgt die ESR über den gesamten Zeitraum 2021-2030 ein in etwa vergleichbares Ambitionsniveau wie das Bundes-Klimaschutzgesetz für die unter der ESR regulierten Emissionen. Hinsichtlich dieser Bewertung sind jedoch folgende Unsicherheiten zu beachten: Die Sektorabgrenzung nach KSG ist nicht kongruent mit dem Geltungsbereich der ESR. Daher müssen in einigen Sektoren (insbesondere in den Sektoren Industrie und Energiewirtschaft) Annahmen getroffen werden, zu welchem Anteil die Emissionen unter den ETS und die ESR fallen. Zudem enthält der Legislativvorschlag für die Überarbeitung der ESR bis auf die bestehenden Zuweisungen in 2021 und 2022 noch keine jährlichen Emissionszuweisungen, sondern nur die Kriterien, nach denen sie berechnet werden sollen. Die Berichts- und Überwachungspflichten wurden bereits unter der aktuellen ESR (VO Nr. 2018/842) sowie in der Governance-Verordnung (Nr. 2018/1999) festgelegt, sodass hier kein weiterer Umsetzungsbedarf zu erwarten ist.