

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/9783 –**

### **Vorschlag der EU-Kommission zur EU-Klimaschutzverordnung (ESR)**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat im Juni 2016 einen Verordnungsvorschlag für die Treibhausgasreduktion in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels vorgelegt. Mit der Klimaschutzverordnung (ESR) sollen die Bereiche Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Verkehr bis 2030 mindestens 30 Prozent Treibhausgasminderung im Vergleich zu 2005 erreichen und so einen Beitrag dazu leisten, die europäischen Klimaziele für das Jahr 2030 zu erfüllen. Der Verordnungsvorschlag enthält dabei unterschiedliche verbindliche Zielvorgaben für die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten, welche abgestuft nach dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden.

1. Stellt der Vorschlag für die ESR aus Sicht der Bundesregierung in jedem Fall sicher, dass die EU ihren Beitrag zum Paris-Abkommen (NDC) von mindestens 40 Prozent EU-interner Treibhausgasminderung erfüllen wird?

Die Europäische Kommission hat 2014 eine Folgenabschätzung für den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 durchgeführt. Diese bildet die analytische Grundlage, auf der das bis 2030 zu erreichende THG-Emissionsreduktionsziel von mindestens 40 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 festgesetzt und die Aufspaltung in ein Reduktionsziel für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels (ETS) von 30 Prozent und eines für die ETS-Sektoren von 43 Prozent (jeweils bis 2030 gegenüber dem Stand von 2005) vorgenommen wurde.

Die tatsächliche Erreichung des Ziels von 30 Prozent in den Nicht-ETS-Sektoren hängt maßgeblich von der Ausgestaltung der Effort Sharing Verordnung (ESR) sowie der LULUCF-Verordnung und möglicher Überschüsse ab.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob der vorliegende ESR-Vorschlag tatsächlich eine Treibhausgasminderung von 30 Prozent ggü. 2005 im Jahr 2030 erreichen wird. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass durch die Aus-

gestaltung der ESR Überschüsse nur in dem Maße entstehen, die eine Treibhausgasminderung von 30 Prozent gegenüber 2005 im Jahr 2030 nicht in Frage stellen.

2. Sind die ESR-Vorschläge nach Kenntnis der Bundesregierung geeignet, den europäischen Beitrag zum Erreichen der in Paris beschlossenen langfristigen Klimaziele zu erfüllen?

Mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Oktober 2014 hat sich die EU das Ziel gesetzt, die EU-internen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Die Implementierung erfolgt über zwei Treibhausgasminderungsziele in Höhe von 43 Prozent gegenüber 2005 für die Sektoren, die unter den EU-Emissionshandel fallen, und 30 Prozent gegenüber 2005 für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels.

Das EU-interne Treibhausgasminderungsziel von mindestens 40 Prozent bis 2030 basiert auf einem kosteneffizienten Minderungspfad zur Einhaltung der 2-Grad-Obergrenze aus dem „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050“ der Europäischen Kommission. Es wird noch geprüft, welche Implikationen sich für die europäische Klimapolitik aus den langfristigen Zielsetzungen des Übereinkommens von Paris (Artikel 2 und 4) ergeben.

3. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Klimaziele des Europäischen Rates vom Oktober 2014 gemäß dem Pariser Klimaabkommen überarbeitet werden?

Wenn nein, warum nicht?

Die Priorität der Bundesregierung ist es, die vom Europäischen Rat beschlossenen 2030-Ziele konsequent und zeitnah umzusetzen. Die EU darf dabei nicht hinter das bereits beschlossene Klimaziel von mindestens 40 Prozent EU-interner Treibhausgasminderung zurückfallen und muss den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft gerecht werden.

Auf Basis der von den UNFCCC-Vertragsstaaten vorgelegten Beiträge zur Temperaturminderung (NDCs) wird im Jahr 2018 eine erste internationale Bestandsaufnahme der globalen Minderungsambition vorgenommen. Im Anschluss sollen im Jahr 2020 diejenigen Staaten, die bislang lediglich ein Reduktionsziel bis zum Jahr 2025 vorgelegt haben (z. B. die USA), ihr Ziel für 2030 angeben. Staaten, die bereits ein Ziel für 2030 vorgelegt haben (z. B.: EU, China), sind aufgefordert, dies erneut zu kommunizieren oder zu aktualisieren. Die EU sollte auf diesen Prozess und die globale Debatte um Minderungsziele vorbereitet sein. Die EU sollte sich die Möglichkeit einer Anhebung des 2030-Klimaziels offenhalten. Im Rahmen der europäischen Beratungen zum Klimaschutz wird die Bundesregierung ihre Entscheidung treffen. Die Gespräche dazu dauern noch an.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass die geringen Minderungsvorgaben von 30 Prozent bis 2030 nicht ausreichen, um die nötige Transformation in den ESR-Sektoren anzustoßen?

Wenn ja, wird sie sich für eine Erhöhung des ESR-Ziels auf minus 45 Prozent einsetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält an den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Oktober 2014 fest, das Minderungsziel der ESR von 30 Prozent bis 2030 gegenüber 2005 festzulegen. Wie in der Antwort zu Frage 2 erläutert, beruht das EU-interne Treibhausgasminderungsziel von mindestens 40 Prozent bis 2030 auf einem kosteneffizienten Minderungspfad zur Einhaltung der 2°C-Obergrenze aus dem „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050“ der Europäischen Kommission. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Welche Schlussfolgerungen für die ESR zieht die Bundesregierung aus den Erkenntnissen der Europäischen Umweltagentur, wonach der EU-Klimarahmen für 2030 eine jährliche Reduktion von 4,4 Prozent für die Jahre 2031 bis 2050 erfordert, um den Verpflichtungen aus Paris gerecht zu werden (vgl. EEA 2015: Trends and projections in Europe 2015 – Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets)?

Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, dass die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten in den Jahren 2016 bis 2018 den Startpunkt für die Verordnung bilden?

Wenn ja, warum?

Die Europäische Umweltagentur legt dar, dass ab 2030 jährliche Treibhausgas-minderungen von 3,3 Prozent bis 4,6 Prozent erforderlich werden könnten, um bis 2050 Treibhausgas-minderungen von 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu erreichen. Die Bundesregierung nimmt diese Analyse zur Kenntnis. Sie weist darauf hin, dass zurzeit noch untersucht wird, welche Implikationen sich aus dem Paris-Abkommen für die EU-Klimapolitik ergeben. Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

Die Bundesregierung unterstützt den Ansatz, nach dem der Startpunkt des linearen Reduktionspfades unter der ESR für die einzelnen Mitgliedstaaten auf der Basis der realen durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2016 bis 2018 bestimmt wird. Würde dieser Ansatz für einen Mitgliedstaat jedoch dazu führen, dass die Emissionszuweisung im Jahr 2021 über seinem 2020-Ziel liegt (d. h. falls mehr Emissionen erlaubt wären, als nach dem 2020-Ziel zulässig), sollte für diesen Mitgliedstaat der 2020-Zielwert als Startpunkt gewählt werden, um zu verhindern, dass ein Verfehlen des Minderungsziels zu höheren Emissionszuweisungen und somit zu Fehlanreizen führt.

6. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, wonach die Treibhausgasemissionen aus dem Jahr 2017 den Startpunkt für die Klimaschutzverordnung bilden sollten?

Wenn nein, warum nicht?

Der Europäische Rat hat im Oktober 2014 beschlossen, dass die Methode zur Festsetzung der nationalen Emissionsreduktionsziele für nicht unter den ETS fallende Sektoren – mit allen Elementen wie in der Lastenteilungsentscheidung für 2020 angewandt – bis 2030 beibehalten wird. Das Vorziehen des Startpunktes auf

2017 lässt sich aus Sicht der Bundesregierung damit kaum vereinbaren. Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Unterstützt die Bundesregierung den Kommissionsvorschlag gemäß Artikel 8 des Verordnungsentwurfs, wonach ein Mitgliedstaat, der keine ausreichenden klimaschutzpolitischen Fortschritte erzielt, der Europäischen Kommission innerhalb von drei Monaten einen Aktionsplan vorlegen muss?

Wenn ja, welche Anforderungen stellt die Bundesregierung an einen solchen Aktionsplan?

Artikel 8 ESR führt im Wesentlichen Artikel 7 der aktuellen Effort-Sharing-Entscheidung (ESD) fort. Im Grundsatz unterstützt die Bundesregierung einen Ansatz, wonach Mitgliedstaaten darlegen müssen, wie sie die Anforderungen der ESR erfüllen werden, falls sie nicht genügend Fortschritte bei der Umsetzung machen. Zu weiteren Details wird sich die Bundesregierung zu gegebener Zeit positionieren.

8. Steht die im Kommissionsentwurf vorgeschlagene Compliance-Kontrolle im Einklang mit dem Stock-Taking-Prozess des Pariser Klimaabkommens, oder wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Überprüfung auch auf Basis der Ergebnisse der globalen Bilanz des Übereinkommens von Paris erfolgen wird?

Die Compliance-Kontrolle nach Artikel 9 ESR kann sich nur auf die Ziele der ESR, nicht aber auf diejenigen des Paris-Abkommens beziehen. Insofern sieht die Bundesregierung hier keinen Zusammenhang. Des Weiteren wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 3 und 13 verwiesen.

9. Begrüßt die Bundesregierung den Vorschlag der Europäischen Kommission, die Compliance-Kontrolle und Abhilfemaßnahmen rechtlich und zeitlich zu trennen?

Wenn ja, warum?

Die zeitliche Trennung von Compliance-Kontrolle (Artikel 9) und Abhilfemaßnahmen (Artikel 8) ergibt sich aus dem veränderten Compliance-Zyklus unter dem ESR-Vorschlag der Kommission. Demnach sollen umfassende Compliance-Kontrollen alle fünf Jahre stattfinden. Die Möglichkeit, Abhilfemaßnahmen anzuordnen, sollte aber weiterhin jährlich bestehen, um einem Verfehlen der EU-Ziele frühzeitig entgegenzuwirken. Im vorgeschlagenen System erscheint es daher aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, die Abhilfemaßnahmen zeitlich von der Compliance-Kontrolle zu trennen.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die gemäß Artikel 6 vorgeschlagene Flexibilitätsmöglichkeit, nach der Emissionsminderungen durch Löschung von Emissionshandelszertifikaten (ETS-Zertifikaten) erreicht werden können?

Werden hierdurch tatsächlich Treibhausgasemissionen eingespart?

Diese Flexibilität wurde durch den Europäischen Rat beschlossen. Im Grundsatz verändert die Flexibilität nach Artikel 6 ESR nicht den Umfang der EU-weit zulässigen Treibhausgasemissionen. Da der EU-ETS aber zurzeit durch große Überschüsse gekennzeichnet ist, kann diese Flexibilität dazu führen, dass Emissionen früher stattfinden, wenn ETS-Emissionsrechte in die ESR übertragen werden. Außerdem ist eine Interaktion mit der Marktstabilitätsreserve im ETS zu erwarten.

Die Bundesregierung wird sich zu der Ausgestaltung zu gegebenem Zeitpunkt positionieren.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die zusätzliche Verwendung von bis zu 280 Millionen Einheiten für den Nettoabbau von Treibhausgasen aus entwaldeten Flächen, aufgeforsteten Flächen, bewirtschafteten Ackerflächen und bewirtschaftetem Grünland?

Die Anrechnung von möglichen Emissionsgutschriften aus dem Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) wurde bei der Entwicklung des „Fahrplans für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050“ der Europäischen Kommission wie auch in der Folgenabschätzung, die der Zielfestsetzung im 2030-Rahmen zu Grunde liegt, nicht berücksichtigt.

Durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Anrechnung von LULUCF-Gutschriften von bis zu 280 MtCO<sub>2</sub> auf die Zielerreichung der Sektoren unter der ESR, müssten die ESR-Sektoren entsprechend weniger Treibhausgasminderung erbringen. Die Auswirkungen auf das Erreichen des EU-Langfristziels sowie auf die Langfristziele des Paris-Abkommens wurden aus Sicht der Bundesregierung in der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission nicht ausreichend adressiert und bedürfen einer vertieften Diskussion.

Der Legislativvorschlag sollte die klimapolitische Architektur so weiterentwickeln, dass sie der Bedeutung von LULUCF für den Klimaschutz, der Volatilität des Sektors und den Unsicherheiten der technischen Gegebenheiten Rechnung trägt. Aus Sicht der Bundesregierung gilt es insbesondere, Anreize für Klimaschutzmaßnahmen im LULUCF-Sektor zu etablieren und die Klimaschutzziele und Anspruchsniveaus des 2030-Rahmens in den restlichen Sektoren nicht in Frage zu stellen. Vor diesem Hintergrund prüft die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission und wird sich zu gegebener Zeit positionieren.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung den Ausschluss von möglichen LULUCF-Gutschriften (LULUCF: Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft) aus der Kategorie „bewirtschaftete Waldflächen“?

Befürwortet sie eine zeitnahe Einbeziehung dieser Kategorie in den Flexibilitätmechanismus zwischen LULUCF und ESR?

In der Landnutzungskategorie „Bewirtschaftete Waldflächen“ ergeben sich Herausforderungen daraus, dass als Vergleichsmaßstab für die Anrechnung die erwartete Entwicklung der Senke und Einbindungen auf diesen Flächen genutzt wird. Solche Projektionen bringen Unsicherheiten mit sich, sodass die Anrechnungsergebnisse schwer vorherzusehen sind. Dies liegt insbesondere an den technischen Korrekturen der Referenzwerte, die durch die Aktualisierung der Datenbasis erforderlich werden. Vor diesem Hintergrund prüft die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission und wird sich zu gegebener Zeit positionieren. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Wird sich die Bundesregierung in den Verhandlungen für eine neue Klimaschutzverordnung zum Non-ETS-Bereich dafür einsetzen, dass die Verordnung die Vorgaben des Pariser Abkommens aus Artikel 4.3 aufnimmt und eine kontinuierliche Ambitionssteigerung sicherstellt?

Wenn nein, warum nicht?

Für die Periode ab 2020 soll nach Artikel 14 des Kommissionsvorschlages der Beitrag der ESR zur Erreichung der Ziele des Paris-Abkommens alle fünf Jahre überprüft werden. Die Kommission kann auf dieser Grundlage gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen vorschlagen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass dabei insbesondere Artikel 4.3 des Paris-Abkommens berücksichtigt werden muss. Eine Positionierung der Bundesregierung zu Artikel 14 steht noch aus.

14. Reichen die im Entwurf für den Klimaschutzplan 2050 dargestellten Treibhausgasreduktionen aus, um die Vorgaben der neuen Klimaschutzverordnung zu erfüllen?

Der Entwurf des Klimaschutzplans 2050 ist derzeit Gegenstand der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.



