

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die vom Expertenrat für Klimafragen festgestellte Überschreitung der Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung und Stellungnahme zu möglichen Auswirkungen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung

Die Bundesregierung unterrichtet hiermit den Bundestag nach § 7 Absatz 4 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) über die am 24. Juli 2024 anhand der Projektionsdaten 2024 (nach § 5a KSG) nach der Feststellung des Expertenrats für Klimafragen (EKR) aufgezeigte Überschreitung der Summe der für die Jahre 2021 bis 2030 in der Europäischen Klimaschutzverordnung der Summe der für die Jahre 2021 bis 2030 in der Europäischen Klimaschutzverordnung (ESR) für Deutschland festgelegten Zuweisungen und nimmt zu den möglichen Auswirkungen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (EU 2018/842 Version vom 23. Mai 2023, engl. Effort Sharing Regulation, im Folgenden ESR) Stellung.

Deutsche Klimaschutzziele im Rahmen der ESR

Im Zusammenhang mit dem verschärften EU-Klimaziel wurden auch die EU-Vorgaben und nationalen Beiträge zum ESR erhöht. Deutschland ist unter der ESR verpflichtet, seine nicht durch das Europäische Emissionshandelssystem (ETS 1) regulierten Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 zu reduzieren (zuvor 38 Prozent). Bei der ESR-Anpassung auf das neue Klimaziel wurde die solidarisch nach Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten differenzierte Aufteilung innerhalb der gesamten Europäischen Union nicht wesentlich verändert. Je nach BIP pro Kopf wurden unterschiedliche Ziele für die Mitgliedstaaten festgelegt, welche teils stark voneinander abweichen. So beträgt z. B. das Reduktionsziel für Bulgarien nur 10 Prozent. Die für Deutschland geltende sehr ambitionierte Zielmarke von 50 Prozent ist auch im europäischen Vergleich das höchste Reduktionsziel (gilt auch für Schweden, Finnland, Luxemburg und Dänemark). Innerhalb der Verpflichtungsperiode der ESR von 2021 bis 2030 gibt es zwei sogenannte Complianceperioden: (1) 2021 bis 2025 und (2) 2026 bis 2030. Für diese Perioden erfolgen jeweils Compliancekontrollen mit zeitlichem Nachlauf von zwei Jahren durch die EU-Kommission, also für erste Periode ab 2027 und für die zweite Periode ab 2032. Den EU-Mitgliedstaaten werden dazu jährliche Emissionszuweisungen (sog. Annual Emission Allocations, kurz AEA), gemessen in CO₂-Äquivalenten (CO₂-Äq.), zugeteilt, deren Menge über die Zeit auf den für Deutschland festgelegten Zielwert in 2030 absinkt. Die realen THG-Emissionen eines Mitgliedstaates dürfen diese jährlichen nationalen Emissionszuweisungen im Gesamtsaldo nicht überschreiten, wobei den Mitgliedstaaten sogenannte Flexibilitätsmechanismen (vgl. die Artikel 5, 6 und 7 ESR) bei der Zielerfüllung (Compliance) zur Verfügung stehen.

1. Nicht-beanspruchte Annual Emission Allocations können u. a. als Guthaben in Folgejahre übertragen werden („Banking“; Artikel 5 Absatz 3 ESR). Im Zeitraum 2021 bis 2023 hat Deutschland AEA im Umfang von voraussichtlich rund 53 Mio. Tonnen AEA vorläufiger Wert, finale THG-Inventardaten liegen im Januar

2025 vor) nicht in Anspruch genommen, die ab dem Jahr 2024 zum Ausgleich von Defiziten genutzt werden können. In den Projektionsdaten 2024 wird für den Zeitraum 2021 bis 2030 gemäß Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) eine mögliche Zielverfehlung um insgesamt 126 Mio. Tonnen AEA ausgewiesen (mit Nutzung von Überschüssen, sogenanntes „Banking“).

2. Die Senkenfunktion im LULUCF-Sektor ist aktuell in Deutschland rückläufig, so dass in diesem Bereich eine Zielverfehlung droht, die die ESR-Ziellücke weiter vergrößern könnte. Der Ausgleich einer Zielverfehlung im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (kurz LULUCF) (Ziel der EU LULUCF-VO EU 2018/841) ist über die dem Mitgliedstaat unter der ESR zugewiesenen AEA (Artikel 9 Absatz 2 ESR) in der ersten Complianceperiode (2021 bis 2025) vorgesehen. Für die zweite Complianceperiode kann ein Mitgliedstaat diese Flexibilitätsoption wählen (vgl. Artikel 12 Absatz 1 LULUCF-VO). Nur unter den Voraussetzungen, dass eine stärkere Senke im LULUCF-Bereich erzielt wurde als erforderlich und ein Defizit unter der ESR vorliegt, können nach Artikel 7 ESR in Verbindung mit Annex III LULUCF-Gutschriften (sogenanntes LMU) in begrenztem Maße auf die ESR-Zielerfüllung angerechnet werden. Für Deutschland könnten nach Annex III ESR insgesamt maximal 22,3 Mio. Tonnen LMU eingesetzt werden.
3. Zielverfehlungen können durch einen Handel nicht-beanspruchter AEA zwischen den Mitgliedstaaten ausgeglichen werden (vgl. Artikel 5 Absatz 4 ff ESR) auch wenn nach § 7 Absatz 3 KSG die Bundesregierung darauf hinzuwirkt, den Ankauf von Emissionszuweisungen zu vermeiden. Nach den vorliegenden Entwürfen Stand des 31. Juli 2023 der nationalen Energie- und Klimaschutzpläne (NECPs) wird das EU-weite ESR-Ziel von einer 40-Prozent-Minderung in 2030 gegenüber 2005 mit den nationalen Instrumenten und Maßnahmen trotz Fortschritten in Summe nicht – und die nationalen ESR-Ziele nur von rund einem Drittel der EU Mitgliedstaaten – erreicht werden.
4. Weitere Flexibilitätsmöglichkeiten stehen Deutschland nicht zur Verfügung. Anders als andere Mitgliedstaaten kann Deutschland nach geltender Rechtslage nicht von der Möglichkeit nach Art. 6 ESR Gebrauch machen, über eine Löschung von Emissionszertifikaten eine etwaige Verfehlung der ESR-Ziele auszugleichen.¹

Entwicklung der THG-Emissionen unter der ESR in den Projektionsdaten 2024

Die Projektionsdaten nach § 5a KSG hat das Umweltbundesamt am 15. März 2024 vorgelegt. Sie schätzen die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen auf die Treibhausgasemissionen quantitativ ab (§ 2 Nummer 10 KSG). Dieser Anforderung entspricht das „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS), welches die bis zum 31. Juli 2023 beschlossenen oder bereits umgesetzten Instrumente und Maßnahmen berücksichtigt, derzeit am besten.

Die Gesamt-Treibhausgasemissionen gehen demnach bis zum Jahr 2030 weiter deutlich zurück. Die im KSG vorgegebenen Gesamtemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 werden nach den Projektionsdaten 2024 um 47 Mio. Tonnen CO₂-Äq. unterschritten. Für die Emissionen aus dem Anwendungsbereich der ESR wird in den Projektionsdaten jedoch für den Zeitraum 2021 bis 2030 eine Überschreitung gegenüber den Zuweisungen in Höhe von 126 (MMS-Szenario) Mio. Tonnen CO₂-Äq. ausgewiesen.

Der ESR unterliegende Emissionen sind dabei prinzipiell in allen Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstige) enthalten, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß.

¹ Insgesamt ist diese Flexibilität kumuliert und kollektiv auf maximal 100 Mio. Tonnen CO₂-Äq. bis 2030 begrenzt (vgl. Artikel 6 ESR-VO). Die zur Flexibilität nach Artikel 6 ESR-VO berechtigten Mitgliedstaaten sind in Annex II gelistet, insgesamt 9 Mitgliedstaaten. Deutschland ist nicht darunter. Deutschland erfüllt wie die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die kumulativen Bedingungen nach damaliger Bewertung (vorab 2018) nicht. Zwar lag der deutsche Zielwert für ESR-Sektoren auch schon damals oberhalb des Durchschnitts der Mitgliedstaaten von 30 Prozent, jedoch lag dieser Zielwert nicht ebenfalls oberhalb der für Deutschland ermittelten kosteneffizienten Einsparpotenziale. Außerdem hatte Deutschland kostenlose ETS-Zertifikate in 2013 zugeteilt. In der Reform der ESR-VO (2023) im Rahmen des Fit for 55-Pakets wurde der Anwendungsbereich/ Länderauswahl des Artikel 6 von den Mitgliedstaaten nicht erneut diskutiert. Lediglich die Nachmeldungsfristen und der für Malta maximale anzusetzende Prozentsatz wurden angepasst.

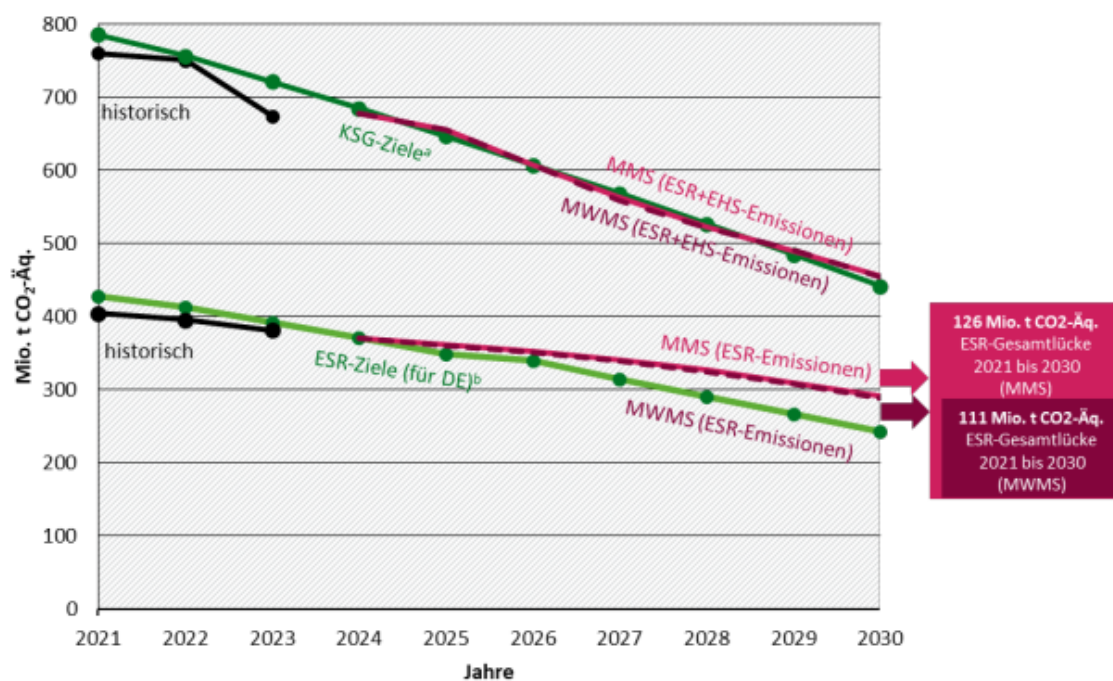
Die projizierte Entwicklung der ESR-Emissionen in Mio. Tonnen CO₂-Äq. der einzelnen Sektoren ist dabei folgendermaßen:

Tabelle **Entwicklung der ESR-Emissionen in Mio. Tonnen CO₂-Äq. der einzelnen Sektoren**

Sektoren	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	27,8	28,8	30,5	31,0	30,0	28,6	27,0
Industrie	30,7	29,5	28,4	27,5	26,6	25,4	25,0
Gebäude	101,0	95,7	90,6	85,8	80,7	73,6	67,6
Verkehr	146,0	142,9	139,1	133,3	126,4	119,2	110,2
Landwirtschaft	60,0	59,4	59,0	58,7	58,3	58,0	57,5
Abfallwirtschaft und Sonstige	5,1	4,9	4,8	4,6	4,5	4,3	4,2
Summe Jahresemissionen, in Mio Tonnen CO₂-Äq.	370,6	361,2	352,4	340,9	326,5	309,0	291,5

Im „Technischen Anhang zu den Projektionsdaten 2024“ wird im unteren Teil der Abbildung 6 eine mögliche weitere Entwicklung der ESR-Emissionen basierend auf dem „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS) (unten, rot) im Verhältnis zu den ESR-Zielvorgaben (unten, grün) wie folgt dargestellt:

Abbildung 6: Projektion der Treibhausgasemissionen im ESR und gesamt, 2021 bis 2030



In den Jahren 2021 bis 2023 lagen die Emissionen unter dem ESR-Zielpfad. Die zulässigen Emissionsmengen wurden in diesen Jahren also eingehalten. Für das Jahr 2024 wird projiziert, dass die ESR-Emissionen sehr nahe am Zielwert liegen. Für die Folgejahre ab 2025 wird im MMS eine zunehmende Lücke zwischen ESR-Emissionen und ESR-Zielpfad ausgewiesen.

Die genauen jährlichen Daten zu Abbildung 6 sind in Tabelle 114 des Technischen Anhangs aufgeführt:

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	kumuliert 2021 bis 2030
Projizierte ESR-Emissionen im MMS in Mio. Tonnen CO₂-Äq.	403,7	394,8	380,6	370,6	361,2	352,4	340,9	326,5	309,0	291,5	3.531,4
Soll-ESR für Deutschland (Deutschlands verfügbare Annual Emissions Allocations, kurz AEA in Mio. Tonnen CO₂-Äq.)	427,3	413,2	391,9	370,5	349,1	339,0	314,8	290,7	266,5	242,3	3.405,4
Lücke zwischen MMS/Soll-ESR (AEA)	-23,6	-18,4	-11,2	0,1	12,1	13,4	26,1	35,8	42,5	49,2	126,0

Der Projektionsbericht 2023 hatte im MMS noch eine ESR-Zielüberschreitung von 299 Mio. Tonnen für den Zeitraum 2021 bis 2030 ausgewiesen. Die Ziellücke konnte also seitdem deutlich verkleinert werden und liegt ausweislich der Projektionsdaten 2024 nun bei 126 (MMS Szenario) Mio. Tonnen CO₂-Äq. Dazu haben unter anderem die Berücksichtigung von Maßnahmen wie die GEG-Novelle, die Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) und die Einführung des CO₂-Aufschlags bei der LKW-Maut beigetragen, aber auch externe Faktoren wie ein schwaches Wirtschaftswachstum und hohe Energiepreise.

Einschätzung der Projektionsdaten 2024 mit Blick auf die ESR-Ziele durch den ERK

Mit Beschluss vom 17. April 2024 hatte das Bundeskabinett den Expertenrat für Klimafragen mit einem Sondergutachtenbeauftragt. Gegenstand dieses Sondergutachtens war die Prüfung der Projektionsdaten 2024. Wie in § 12 Absatz 1 des Regierungsentwurfs zur KSG-Novelle vom 21. Juni 2023 vorgesehen, sollte der ERK damit die Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 KSG in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 bewerten.

Das Sondergutachten hat der ERK fristgerecht am 3. Juni 2024 vorgelegt. Zur ESR stellt der ERK fest, dass gemäß den Emissions- und Projektionsdaten 2024 die Summe der Emissionen der ESR-Sektoren die für die Jahre 2021 bis 2030 für Deutschland festgelegten Zuweisungen (AEA) in Summe überschreitet.² Diese Einschätzung hat er am 24. Juli 2024 – nach Inkrafttreten des KSG in der Fassung vom 17. Juli 2024 – in einem Schreiben an Bundesminister Habeck formal bestätigt.

Die THG-Emissionen in den Sektoren Gebäude und Verkehr, die den überwiegenden Anteil der ESR-Emissionen ausmachen, hält der ERK in den Projektionsdaten 2024 angesichts aktueller Entwicklungen für unterschätzt.³ Zu den politisch bestimmten Faktoren, die das Erreichen der projizierten Emissionswirkung nach Einschätzung des ERK einschränken, gehören Fachkräftemangel, Informationsdefizite, hohe Baukosten, begrenzter Mittelabruf, steigende Netzentgelte sowie die unklare zukünftige Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen aus dem Klima- und Transformationsfonds, insbesondere auch in den ESR-relevanten Sektoren Gebäude und Verkehr. Insgesamt hält es der ERK für wahrscheinlich, dass die Ziellücke größer ausfallen könnte als in den Projektionsdaten 2024 ausgewiesen (126 Mio. Tonnen CO₂-Äq.).

Der ERK stellt heraus, dass die Wirkung neu beschlossener Maßnahmen erst mit zeitlichem Verzug eintritt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag, nicht auf das abermalige Eintreten einer Zielverfehlung zu warten, sondern die zeitnahe Implementierung zusätzlicher Maßnahmen zu prüfen, die geeignet sind, auch die Einhaltung der Anforderungen aus der ESR sicherzustellen. Der Schwerpunkt sollte laut ERK auf den Sektoren Gebäude und Verkehr liegen, die die größten Überschreitungen aufweisen.⁴

² Expertenrat für Klimafragen (2024): Sondergutachten zur Prüfung der Projektionsdaten 2024, S. 69, Ziffer 130

³ Expertenrat für Klimafragen (2024): Sondergutachten zur Prüfung der Projektionsdaten 2024, S. 68, Ziffer 124

⁴ Expertenrat für Klimafragen (2024): Sondergutachten zur Prüfung der Projektionsdaten 2024, Ziffer 134 bis 138

Stellungnahme zu möglichen Auswirkungen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (EU 2018/842 Version vom 23. Mai 2023)

Artikel 8 der ESR enthält Vorgaben für die Vorlage eines Plans für Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat, sollte die EU-Kommission feststellen, dass dieser Mitgliedstaat „keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Artikel 4“ der ESR macht. Stellt die EU-Kommission eine Zielverfehlung fest, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, innerhalb von 3 Monaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen. Dieser muss nach Artikel 8 ESR folgende Informationen enthalten:

- a) eine detaillierte Begründung für den unzureichenden Fortschritt,
- b) eine Bewertung wie EU-Mittel die Bemühungen des Mitgliedstaats zur Zielerreichung unterstützt haben, und wie der Mitgliedstaat zukünftig beabsichtigt EU-Mittel zur Zielerreichung zu nutzen,
- c) zusätzliche Aktionen zur Zielerreichung, ergänzend zum Integrierten nationalen Energie- und Klimaplan des Mitgliedstaats zusammen mit einer ausführlichen Bewertung der mit diesen Aktionen geplanten und soweit möglich quantifizierten Reduzierung von Treibhausgasemissionen;
- d) ein einzuhaltender Zeitplan zur Umsetzung dieser Aktionen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die im Abhilfe-Plan vorgesehenen Maßnahmen in der Folge umzusetzen. Die EU-Kommission kann zu diesen Plänen Stellung nehmen und weitere (Maßnahmen-) Vorschläge machen. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, diesen Vorschlägen zu folgen. In diesem Fall müssen sie begründen, warum sie dies nicht tun (Artikel 8 Absatz 3 ESR). Pläne, Stellungnahmen und Begründungen müssen veröffentlicht werden (vgl. Artikel 8 Absatz 4 ESR). Ein solcher deutscher Plan würde nach Vorgabe des § 9 Absatz 1 KSG) Teil der Klimaschutzprogramme der Bundesregierung.

Die Feststellung über einen ausreichenden Fortschritt der Mitgliedsstaaten soll sich nach Artikel 8 Absatz 1 ESR insbesondere auf die jährliche Bewertung der EU-Kommission nach Artikel 29 Absatz 5 EU 2018/1999 (kurz Governance-VO) stützen, wobei die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Flexibilitäten bei der Zielerfüllung (vgl. die Artikel 5, 6 und 7 ESR) zu berücksichtigen sind.

Der aktuellste „Climate Action Progress Report“ der GD-Klima der EU-Kommission wurde im Oktober 2023 veröffentlicht (https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/climate-action-progress-report-2023-2023-10-24_en). Für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, darunter Deutschland (damals auf Basis der Projektionsdaten 2023), werden darin verbleibende Ziellücken in Bezug auf die Zielerreichung für 2030 u. a. unter der ESR konstatiert. Die Europäische Union insgesamt befindet sich hier noch nicht auf Zielkurs. Allerdings wird der voraussichtlich ab 2027 auf europäischer Ebene in Kraft tretende, neue Emissionshandel (sogenannter ETS-2) große Teile der ESR-Sektoren (u. a. Verkehr und Gebäude) abdecken. Der ETS 2 wird mit seiner vorgegebenen Emissionsobergrenze (cap) auf europäischer Ebene beim Erreichen der Klimaziele in diesem Bereich ab 2027/2028 eine zentrale Rolle spielen.

Eine formale Feststellung der EU-Kommission über einen nicht-ausreichenden Fortschritt Deutschlands bei der Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 4 ESR ist bisher nicht erfolgt.

Die Bundesregierung hat mit dem Klimaschutzprogramm 2023 deutliche Fortschritte im Klimaschutz erzielt. Aktuell arbeitet die Bundesregierung am finalen Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP), der gegenüber dem Entwurf aus 2023 neben beschlossenen auch weitere, in Prüfung bzw. Vorbereitung befindliche Maßnahmen benennt. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Pläne bis zum 30. Juni 2024 bei der Kommission einzureichen und damit ihre Planungen und Beiträge für die europäische und nationale Zielerfüllung darzustellen. Der finale deutsche NECP soll noch im August 2024 beschlossen und der EU-Kommission unmittelbar im Anschluss übersendet werden. Der nächste Fortschrittsbericht der EU-Kommission nach Artikel 29 Absatz 5 der Governance-VO, der im Oktober 2024 erwartet wird, wird dann auch die finalen NECPs berücksichtigen können.

