



Auf dem Weg zur Klimaneutralität der EU

Fortschritte, politische Lücken und
Chancen

Zusammenfassung und Empfehlungen

Sachstandsbericht 2024

Dieses Dokument enthält die deutsche Übersetzung der Empfehlungen und die Zusammenfassung des Berichts "[Towards EU climate neutrality. Progress, policy gaps and opportunities](#)" des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel.

Dieses Produkt wurde nur aus praktischen Gründen übersetzt. Dafür wurden die Dienste des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der EU genutzt. Obwohl alle Anstrengungen unternommen wurden, um Genauigkeit und Vollständigkeit zu gewährleisten, können wir dies nicht garantieren. Daher sollte es nicht für rechtliche oder offizielle Zwecke verwendet werden. Der englische Originaltext sollte als offizielle Version betrachtet werden.

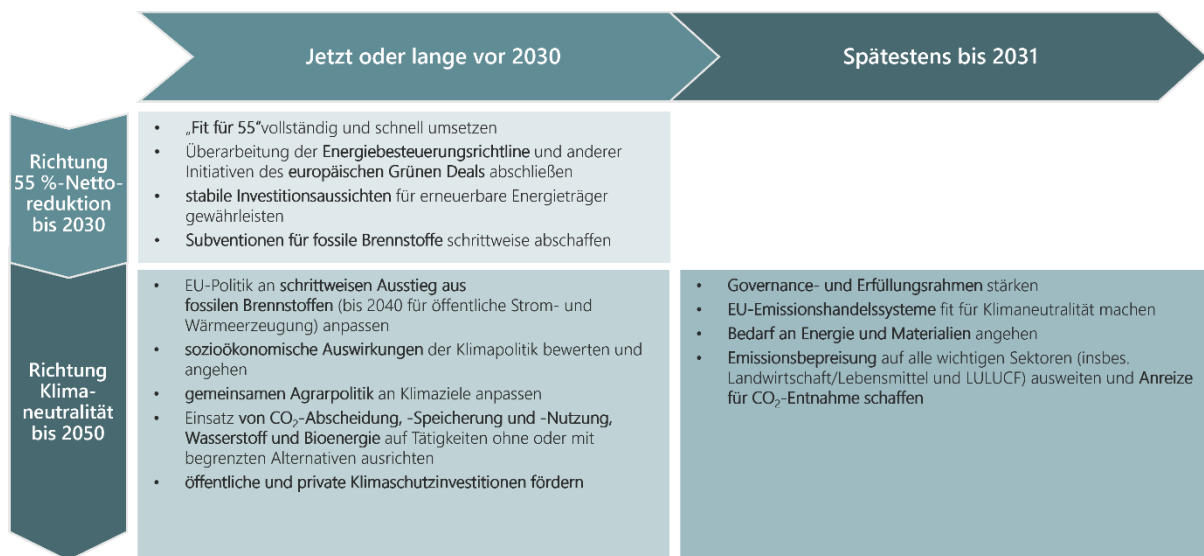
Inhalt

Inhalt	5
Empfehlungen	6
1. Verwirklichung des Klimaziels der EU für 2030: vollständige Umsetzung des Pakets „Fit für 55“ und Abschluss der zugehörigen Initiativen des europäischen Grünen Deals	6
2. Auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050: Beseitigung verbleibender politischer Unstimmigkeiten und Lücken	8
Zusammenfassung	13
Kontext und Ziele des Berichts	13
Analytischer Ansatz	15
1. Verwirklichung des Klimaziels der EU für 2030: vollständige Umsetzung des Pakets „Fit für 55“, Abschluss zugehöriger Initiativen, Schließung von Umsetzungslücken	18
2. Auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050: Beseitigung verbleibender politischer Unstimmigkeiten und Lücken	23

Empfehlungen

Die Europäische Union (EU) hat sich verpflichtet, ihre Netto-Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) bis spätestens 2050 auf null zu senken und danach darauf abzielen, negative Nettoemissionen zu erreichen. Um sicherzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Klimaziele auf Kurs bleiben, sieht das Europäische Klimagesetz eine regelmäßige Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zu diesen Zielen vor, zusammen mit einer Bewertung dahingehend, ob die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Klimaneutralität vereinbar sind. Dieser Prozess sollte durch die besten verfügbaren und relevantesten wissenschaftlichen Erkenntnisse unterstützt werden. Dazu gehören auch die Berichte des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel (im Folgenden: „der EU-Klimabeirat“). Mit diesem Bericht legt der EU-Klimabeirat seine Empfehlungen zur Verwirklichung der EU-Klimaziele vor, die in Abbildung 1 dargestellt sind und im Folgenden näher erläutert werden.

Abbildung 1 Überblick über die Empfehlungen des EU-Klimabeirats



Quelle: Europäischer Wissenschaftlicher Beirat für Klimafragen (2024)

1. Verwirklichung des Klimaziels der EU für 2030: vollständige Umsetzung des Pakets „Fit für 55“ und Abschluss der zugehörigen Initiativen des europäischen Grünen Deals

1.1 Vollständige und schnelle Umsetzung des Pakets „Fit für 55“

Schlüsselempfehlung 1 – Die Mitgliedstaaten sollten dringend nationale Maßnahmen verabschieden und umsetzen, um das Tempo der Emissionsreduktion zu erhöhen und den rückläufigen Trend bei den CO₂-Senken in der EU rechtzeitig umzukehren. Falls erforderlich sollte die Europäische Kommission Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass die aktualisierten nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP) der Mitgliedstaaten die in der Governance-Verordnung festgelegten Anforderungen vollständig erfüllen.

Die EU hat ihre Netto-THG-Emissionen seit 2005 wesentlich reduziert. Das Tempo der Reduktion muss jedoch erheblich gesteigert werden (auf mehr als das Doppelte der durchschnittlichen Rate im Zeitraum 2005–2022), wenn die EU ihr Ziel für 2030 (eine Nettoerhöhung der THG-Emissionen um mindestens

55 % im Vergleich zu 1990) erreichen und bis 2050 klimaneutral werden will. In allen Sektoren sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, insbesondere im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF), wo die CO₂-Senken seit 2015 stark zurückgegangen sind.

Als Meilenstein auf dem Weg zur Klimaneutralität hat die EU mit dem europäischen Grünen Deal und dem Paket „Fit für 55“ ihre Klimapolitik erheblich gestärkt, um eine solche Beschleunigung herbeizuführen und ihr Ziel für 2030 zu erreichen.

Die Verwirklichung des Ziels für 2030 hängt von der **schnellen, robusten und wirksamen Umsetzung des Pakets „Fit für 55“** – insbesondere auf nationaler Ebene – ab: In zentralen Elementen des Pakets – wie der Lastenteilungsverordnung (ESR), der LULUCF-Verordnung, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) und der Energieeffizienz-Richtlinie (EED) – werden allgemeine Ziele festgelegt, deren Verwirklichung in erster Linie ehrgeizige nationale Politiken und Maßnahmen erfordert.

Diese Maßnahmen sollten in die NEKP der Mitgliedstaaten aufgenommen werden, welche derzeit aktualisiert werden. Bislang haben die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen hinsichtlich der NEKP sowohl in Bezug auf den Prozess als auch auf ihren Inhalt nicht ausreichend erfüllt. Die Bewertung der Entwürfe der aktualisierten NEKP durch die Europäische Kommission ergab, dass die gemeinsamen Anstrengungen nicht ausreichen, um die Ziele der EU für 2030 zu erreichen. Viele der Aktualisierungsentwürfe enthielten nicht genügend Informationen oder wurden verspätet vorgelegt, und nicht alle Mitgliedstaaten haben beständige Dialogmöglichkeiten eingerichtet oder öffentliche Konsultationen zu ihren Plänen durchgeführt.

- Die aktualisierten NEKP der Mitgliedstaaten, die bis zum 30. Juni 2024 vorgelegt werden müssen, sollten den neuen EU-Rechtsrahmen in vollem Umfang widerspiegeln und ausreichend ehrgeizig sein, um die Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU zu ermöglichen.
- Alle Mitgliedstaaten müssen die in den aktualisierten NEKP vorgesehenen Maßnahmen rasch verabschieden und umsetzen, um eine Chance zu haben, die erforderlichen Emissionsreduktionen rechtzeitig zu erreichen.
- Die Europäische Kommission sollte sicherstellen, dass die aktualisierten NEKP sowohl in Bezug auf ihren Inhalt als auch auf den Prozess zur Unterstützung ihrer Erstellung und Umsetzung vollständig mit der Governance-Verordnung in Einklang stehen, und erforderlichenfalls Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen.

1.2 Abschluss zugehöriger Gesetzgebungsinitiativen im Rahmen des europäischen Grünen Deals

Schlüsselempfehlung 2 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt der EU die Verabschiedung zugehöriger Gesetzgebungsinitiativen zur Unterstützung der erforderlichen Emissionsreduktionen. Dazu gehört insbesondere die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie.

- Um weitere Emissionsreduktionen zu erreichen, sollten die Unionsgesetzgeber die Initiativen zum Paket „Fit für 55“ abschließen, indem sie eine ehrgeizige Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie verabschieden, die die Energiebesteuerung mit den Klimazielen der EU in Einklang bringt. Insbesondere sollten bei der Überarbeitung höhere Mindeststeuersätze für fossile Brennstoffe festgelegt und im Rahmen einer vollständigen und dringlichen Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe umweltschädliche Steuerbefreiungen, etwa für Kraftstoffe für den Luft-, See- und den gewerblichen Straßenverkehr, beseitigt werden (siehe Schlüsselempfehlung 4).
- Durch mehrere Initiativen könnten zusätzliche Emissionsreduktionen bewirkt werden; diese Initiativen sind aber noch nicht abgeschlossen. Dazu gehören einige Initiativen, die im Rahmen der

sektorspezifischen Strategien des europäischen Grünen Deals eingeleitet wurden oder geplant sind (z. B. die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, der zweite Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft 2020 sowie eine Reihe von Initiativen, die in der Folge des Pakets „Fit für 55“ vorgestellt wurden (z. B. die Überarbeitung der Emissionsnormen für Kohlendioxid ausstoß (CO₂) von schweren Nutzfahrzeugen und die Netto-Null-Industrie-Verordnung). Die Unionsgesetzgeber sollten das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit diesen Initiativen abschließen und dabei weiterhin ehrgeizige Umweltziele verfolgen.

Schlüsselempfehlung 3 – Sowohl die EU als auch die nationalen politischen Entscheidungsträger sollten durch die Verabschiedung ausstehender Rechtsvorschriften und die Umsetzung bestehender Maßnahmen für stabile Investitionsaussichten im Zusammenhang mit erneuerbarer Energie sorgen.

- Um den Ausbau der Windkraft und der Photovoltaik (PV) zu fördern, sollten durch die zeitnahe Verabschiedung und Umsetzung der Reform des Strommarktes, der Netto-Null-Industrie-Verordnung und der europäischen Verordnung zu kritischen Rohstoffen die Signale für langfristige Investitionen verstärkt werden. Diese Rechtsakte ergänzen den REPowerEU-Plan, die RED III, die Verordnung über die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) und den EU-Aktionsplan für Netze, die darauf abzielen, wesentliche Engpässe bei der Bereitstellung erneuerbarer Energiequellen, darunter unzulängliche Stromnetze und Genehmigungsverfahren, zu beseitigen. Die Mechanismen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen müssen stabil sein, eine langfristige Marktperspektive bieten und ein Gleichgewicht zwischen den kostengünstigsten, in großem Maßstab bereitstellbaren erneuerbaren Energiequellen und der Förderung technologischer Innovation herstellen. Eine bessere Nutzung öffentlicher Mittel wird in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung sein, z. B. durch den Einsatz von Instrumenten zur Risikominderung und durch maßgeschneiderte Finanzierungslösungen (siehe Schlüsselempfehlung 11).

1.3 Schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe

Schlüsselempfehlung 4 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt, die Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU im Einklang mit den bestehenden Verpflichtungen schnellstmöglich und vollständig abzuschaffen.

- Die Mitgliedstaaten sollten Subventionen für fossile Brennstoffe schnellstmöglich und vollständig abschaffen. Im Einklang mit dem 8. Umweltaktionsprogramm (8. UAP) sollten sie eine Frist für die schrittweise Abschaffung solcher Subventionen festlegen, und ihre aktualisierten NEKP sollten einen klaren Plan und einen Zeitplan für die Abschaffung enthalten.
- Subventionen für fossile Brennstoffe zur Unterstützung finanziell schwächerer Haushalte sollten in zielgerichtete Maßnahmen umgelenkt werden, mit denen regressiven Auswirkungen angemessen Rechnung getragen wird und die gleichzeitig weiterhin einen Anreiz für Energieeinsparungen und eine Umstellung auf erneuerbare Energiequellen bieten.
- Die EU-Vorschriften zu staatlichen Beihilfen für Unternehmen sollten besser auf die Klimaziele der EU abgestimmt und mit dem Übereinkommen von Aarhus in Einklang gebracht werden, insbesondere um den Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten zu gewährleisten.

2. Auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050: Beseitigung verbleibender politischer Unstimmigkeiten und Lücken

Unter der Annahme einer schnellen und wirksamen Umsetzung des europäischen Grünen Deals hat der europäische wissenschaftliche Beirat für Klimafragen Möglichkeiten für weitere politische Maßnahmen ermittelt, um die EU bei der Verwirklichung der Klimaneutralität zu unterstützen. Die nachstehenden

Empfehlungen zielen in erster Linie darauf ab, den politischen Rahmen der EU für die Zeit nach 2030 zu stärken. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen sollten jedoch schon vorher in Angriff genommen werden, um das Risiko eines Carbon Lock-in zu verringern, das Risiko abrupter Veränderungen in der EU-Wirtschaft zu senken und auch der EU zu helfen, ihr Reduktionsziel von 55 % bis 2030 zu erreichen.

2.1 Beseitigung politischer Unstimmigkeiten

Schlüsselempfehlung 5 – Der politische Rahmen der EU sollte vollständig mit dem Ziel der Klimaneutralität und dem schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in der EU in Einklang gebracht werden.

- Das Europäische Klimagesetz verpflichtet die Europäische Kommission, jeden Entwurf einer Maßnahme bzw. eines Gesetzesvorschlages auf seine Vereinbarkeit mit den EU-Klimazielen zu prüfen. Diese Prüfungen wurden bei vielen, aber nicht allen, einschlägigen Maßnahmen und Vorschlägen durchgeführt. Dies sollte auch bei delegierten Rechtsakten und den Durchführungsrechtsakten im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ und des europäischen Grünen Deals sowie bei anderen Maßnahmen, etwa bei klimarelevanten Entscheidungen über staatliche Beihilfen, sowie bei einschlägiger Kommunikation der Fall sein.
- Die EU-Politik sollte besser auf das Ziel der Verwirklichung der Klimaneutralität bis 2050 abgestimmt werden, insbesondere in den Bereichen Energieinfrastruktur und -märkte (z. B. TEN-E und der Rahmen für den Energiebinnenmarkt), Finanzen (z. B. die EU-Taxonomie), Industrieemissionen (z. B. die Richtlinie über Industrieemissionen) und Wettbewerb (z. B. die Vorschriften für staatliche Beihilfen).
- Praktiken innerhalb des politischen Rahmens der EU, wie z. B. die Erstellung von Szenarien für die Planung und Entwicklung grenzüberschreitender Energieinfrastrukturen, sollten mit den EU-Pfaden in Richtung Klimaneutralität vereinbar sein. Laut diesen Pfaden geht die Nutzung fossiler Brennstoffe stark zurück und wird 2040 fast keine Rolle mehr in der öffentlichen Strom- und Wärmeerzeugung in der EU spielen.
- Der Einsatz von Technologien zur CO₂-Abscheidung sowie von Wasserstoff sollte nicht zu Lock-in-Effekten in Bezug auf die Erdgasinfrastruktur führen (siehe Schlüsselempfehlung 10).

2.2 Weitere Verbesserung bestehender Maßnahmen

Schlüsselempfehlung 6 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt die Stärkung der EU-Rahmen für Klima-Governance und für die Erfüllung der einschlägigen Verpflichtungen

- Die anstehenden Überarbeitungen der Governance-Verordnung und des Europäischen Klimagesetzes bieten die Gelegenheit, den bestehenden Governance-Rahmen für Klimaschutzmaßnahmen in der EU zu verbessern. Insbesondere sollten nationale langfristige Strategien einem iterativen Überprüfungsprozess (wie dem aktuellen Prozess mit NEKP-Entwürfen und endgültigen NEKP) unterliegen, und die langfristigen Strategien sollten stärker mit den NEKP verknüpft werden. Die Anforderung, beständige Dialogmöglichkeiten über klima- und energiepolitische Fragen auf mehreren Ebenen einzurichten, sollte gestärkt werden, und die Einrichtung nationaler Klimaberatungsgremien sollte verbindlich vorgeschrieben werden.
- Die EU sollte auch wirksamere Erfüllungsmechanismen in Erwägung ziehen, was die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Emissionen aus Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandelssystems für ortsfeste Anlagen und den Luftverkehr (EU-EHS) betrifft, d. h. im Rahmen der Lasteinteilungsverordnungen und der LULUCF-Verordnung.

Schlüsselempfehlung 7 – Die beiden EU-Emissionshandelssysteme müssen fit für die Klimaneutralität gemacht werden.

- Die Funktionsweise des EU-EHS in der Zeit, in der die Emissionsobergrenze für ortsfeste Anlagen gegen null geht oder gleich null ist, muss zeitnah geklärt werden, auch im Hinblick auf die mögliche Rolle der CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre. Seitens der EU sollten auch Alternativen zur kostenlosen Zuteilung entwickelt werden, um dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Sektoren entgegenzuwirken, die noch nicht unter den Mechanismus des CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM) fallen, insbesondere wenn die Obergrenze weiter in Richtung null sinkt.
- Bei künftigen Anpassungen und Gestaltungsentscheidungen sollte auf Erfahrungen aus den ersten Jahren der Umsetzung des EU-Emissionshandelssystems für Gebäude, den Straßenverkehr und weitere Sektoren (EU-EHS 2) zurückgegriffen werden. Nach 2030 sollte mit dem System auf ein Preissignal für CO₂ abgezielt werden, das hoch genug ist, um Anreize für Emissionsreduktionen im Einklang mit der Verwirklichung der Klimaneutralität der EU zu schaffen, sowie darauf, die CO₂-Preise der beiden Emissionshandelssysteme einander zunehmend anzunähern. Dies sollte mit gut vorbereiteten und gezielten Maßnahmen zur Adressierung negativer sozioökonomischer Auswirkungen einhergehen, die auf einer gründlichen Analyse der zu erwartenden Auswirkungen beruhen (siehe Schlüsselempfehlung 8).

Schlüsselempfehlung 8 – Um einen gerechten Übergang und eine wirksame Umsetzung sicherzustellen, sollte die Politik der EU auf systematischen Folgenabschätzungen und konkreten Ex-post-Bewertungen der sozioökonomischen Aspekte der klimarelevanten Politikmaßnahmen aufbauen.

- Durch systematischere und kontextspezifische Folgenabschätzungen und *Ex-post*-Bewertungen (z. B. unter Berücksichtigung lokaler und nationaler Verhältnisse) sollte dazu beigetragen werden, Synergien zwischen der Sozial- und Klimapolitik der EU zu stärken und die Narrative im Zusammenhang mit der Klimapolitik positiver zu gestalten. Diese Folgenabschätzungen sollten auch in die Gestaltung von Ausgleichsmaßnahmen, etwa des Klima-Sozialfonds und des Fonds für einen gerechten Übergang, einfließen. Die Folgenabschätzungen sollten transparent sein und auch öffentliche Konsultationen umfassen. Da bei Konsultationen Bürger und andere Interessenträger informiert und eingebunden werden, steigern diese die Unterstützung der Öffentlichkeit für klimabezogene Politiken und Maßnahmen.

Schlüsselempfehlung 9 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt, stärkere Anreize für Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor und im Lebensmittelsystem zu schaffen, unter anderem im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

- Die GAP sollte besser auf die EU-Klimaziele abgestimmt werden. Dies könnte Folgendes beinhalten: (i) ein eigenständiges Emissionsreduktionsziel; (ii) den Übergang zum verpflichtenden Einsatz bewährter Verfahren, die die Reduktion von Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O) sowie die vermehrte Kohlenstoffbindung im Boden fördern; und (iii) die Verlagerung der GAP-Unterstützung weg von emissionsintensiven landwirtschaftlichen Verfahren, auch der Viehwirtschaft, hin zu emissionsärmeren Erzeugnissen, CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre, Ökosystemleistungen und wirtschaftlicher Diversifizierung.
- Parallel dazu sollte die EU die Maßnahmen zur Förderung einer gesünderen, stärker pflanzenbasierten Ernährung verstärken und eine Strategie für einen gerechten Übergang zu einem Lebensmittelsystem entwickeln, das mit Klimaneutralität vereinbar ist.

- Die EU sollte jetzt mit den Vorbereitungen für die Ausweitung der Bepreisung von Emissionen auf die Sektoren Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF beginnen, um Anreize für weitere Klimaschutzmaßnahmen in diesen Bereichen zu schaffen (siehe Schlüsselempfehlung 13).
- Die empfohlenen Maßnahmen (Reform der GAP, Einführung der Bepreisung von Emissionen und Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung einer gesünderen und nachhaltigeren Ernährung) sollten parallel und in kohärenter Weise durchgeführt werden, um widersprüchliche politische Signale zu vermeiden. Dies stünde im Einklang mit dem Ansatz der EU für andere Sektoren, in denen die Bepreisung von CO₂-Emissionen mit anderen politischen Instrumenten wie Mindestnormen und Subventionen kombiniert wird.

Schlüsselempfehlung 10 – Der Einsatz von CO₂-Abscheidung, -Nutzung und -Speicherung (CCUS), Wasserstoff und Bioenergie sollte auf Tätigkeiten ausgerichtet sein, für die es keine oder nur begrenzt alternative Minderungsmöglichkeiten gibt.

- CCUS, die indirekte Elektrifizierung durch den Einsatz von Wasserstoff und die Nutzung von Bioenergie sind weniger effizient oder bergen höhere Nachhaltigkeitsrisiken im Vergleich zu anderen Minderungspfaden wie der Verbesserung der Energieeffizienz und der direkten Elektrifizierung. Die Politik der EU zur Förderung von CCUS, Wasserstoff und Bioenergie sollte eher auf Anwendungen ausgerichtet sein, für die keine oder nur sehr begrenzt anderen Minderungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Schlüsselempfehlung 11 – Die EU sollte weitere politische Maßnahmen ergreifen, um die notwendige Steigerung der öffentlichen und privaten Investitionen in den Klimaschutz voranzutreiben.

- Die Berichterstattungsmethodik im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) (d. h. des siebenjährigen EU-Haushaltsplans) sollte verbessert werden, um die EU-Klimaschutzausgaben genauer zu erfassen und Ausgaben für potenziell schädliche Tätigkeiten zu ermitteln.
- Die EU sollte in Erwägung ziehen, den Ansatz der gemeinsamen Verschuldung im Rahmen der aktuellen Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) über das Jahr 2026 hinaus fortzusetzen, um Investoren mehr Sicherheit zu bieten und die öffentlichen Investitionen der EU in den Klimaschutz zu steigern.
- Um private Investitionen anzukurbeln, muss das Angebot an bankfähigen Klimaschutzprojekten ausgebaut werden. Zu diesem Zweck sollte die Politik technologiespezifische Risiken und Finanzierungslücken angehen, indem sie Genehmigungsverfahren beschleunigt, Rechtsunsicherheiten beseitigt und maßgeschneiderte Finanzierungsanreize und -lösungen bietet, wenn Investitionen bei der jeweiligen Entwicklung des CO₂-Preises noch nicht rentabel sind.

2.3 Entwicklung neuer politischer Maßnahmen

Schlüsselempfehlung 12 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt, durch neue und verstärkte politische Maßnahmen ehrgeizigere Reduktionsziele beim Bedarf an Energie und Materialien anzustreben.

- Die EU-Politik sollte stärkere Anreize schaffen, um den Bedarf an Energie und Materialien (in den Bereichen Mobilität, Wohnen, Materialverbrauch und Ernährung) – sowohl im Wege von Effizienzsteigerungen als auch von Verhaltensänderungen – zu senken. Zu diesem Zweck sollte die Politik Strukturen schaffen und Innovationen im Bereich des Endverbrauchs einführen, um emissionsärmere Produkte und Dienstleistungen qualitativ hochwertiger, erschwinglicher und in der Nutzung komfortabler zu machen. In den sektorspezifischen Strategien des europäischen Grünen Deals finden sich mehrere Initiativen, die dazu einen Beitrag leisten könnten (z. B. ein Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme, eine Verordnung zur Nutzung der Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Überarbeitung der Richtlinie über den kombinierten

Verkehr, verbindliche Anforderungen an ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen). Diese Initiativen müssen jedoch noch vorgeschlagen/verabschiedet werden (siehe Schlüsselempfehlung 2).

Schlüsselempfehlung 13 – Der EU-Klimabeirat empfiehlt, das EU-System zur Bepreisung von THG-Emissionen auf alle wichtigen Sektoren (einschließlich Landwirtschaft/Lebensmittel, LULUCF und vorgelagerte Tätigkeiten im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen) auszuweiten und auf EU-Ebene Anreize für eine CO₂-Entnahme zu schaffen.

- Die EU sollte bereits jetzt mit den Vorbereitungen für die Einführung von Preisinstrumenten in den Sektoren Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF beginnen, um Anreize für Emissionsreduktionen und CO₂-Entnahme zu schaffen. Bei solchen Instrumenten sollten die spezifischen Merkmale dieser Sektoren berücksichtigt werden, darunter die technische Komplexität der Messung von Emissionen und der Entnahme, deren Zuordnung zu Landmanagement- und Minderungstätigkeiten, die Unterschiede bei der Dauerhaftigkeit verschiedener natürlicher Arten des Abbaus und das Risiko internationaler Verlagerungen. Die Auswirkungen der Instrumente – insbesondere auf kleine landwirtschaftliche Betriebe und landwirtschaftliche Betriebe in gefährdeten Regionen – sollten *ex ante* bewertet werden, und potenziell nachteilige wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen sollten angegangen werden, um einen gerechten Übergang und eine faire Wende zu gewährleisten. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen, die direkt auf die jeweiligen Probleme abzielen. Die GAP-Mittel oder die Einnahmen aus solchen Bepreisungsmechanismen könnten zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen und zur Unterstützung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel verwendet werden. Der Unionsrahmen für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen, der derzeit erarbeitet wird, könnte als erster Schritt in Richtung eines robusten Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungssystems für solche Instrumente dienen.
- Die EU sollte sich mit den vorgelagerten Emissionen aus der Gewinnung und Handhabung fossiler Brennstoffe sowohl innerhalb der EU als auch im Zusammenhang mit importierten fossilen Brennstoffen befassen. Aufbauend auf der Methanverordnung sollte eine Ausweitung des EU-EHS auf flüchtige Emissionen aus dem Umgang mit fossilen Brennstoffen innerhalb der EU in Erwägung gezogen und parallel dazu ein Grenzausgleichssystem für vorgelagerte THG-Emissionen aus der Einfuhr fossiler Brennstoffe eingeführt werden. Eine Bepreisung der vorgelagerten Emissionen im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen würde auch einen Beitrag zum notwendigen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen leisten (siehe Schlüsselempfehlung 5).

Zusammenfassung

Kontext und Ziele des Berichts

Laut dem Europäischen Klimagesetz sollte die EU regelmäßig die Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Klimaziele verfolgen und bewerten, ob ihre Politik mit der Erreichung dieser Ziele vereinbar ist.

Im Übereinkommen von Paris wurde das Ziel formuliert, die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel zu verstärken, indem die globale Erwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C gehalten wird und die Bemühungen um eine Begrenzung auf 1,5 °C fortgesetzt werden. Als ihren Beitrag zu diesem Ziel hat sich die EU im Rahmen des Europäischen Klimagesetzes rechtlich verpflichtet, ihre Netto-THG-Emissionen bis spätestens 2050 auf null zu reduzieren und danach negative Emissionen anzustreben. Im Gesetz ist auch das Zwischenziel festgelegt, die Netto-THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

Am 12. Dezember 2023 wurde auf der 28. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Dubai eine umfassende Bewertung der Fortschritte der Weltgemeinschaft im Hinblick auf die Ziele des Übereinkommens von Paris – die erste globale Bestandsaufnahme – abgeschlossen. Dieser Prozess führte zu einem Aufruf zu beschleunigtem Handeln, wobei die Notwendigkeit tiefgreifender, rascher und nachhaltiger Emissionsreduktionen im Einklang mit den 1,5 °C-Pfaden anerkannt wurde. Um sicherzustellen, dass die EU bei der Verwirklichung ihrer Klimaziele auf Kurs bleibt, sieht das Europäische Klimagesetz eine regelmäßige Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Gesetzes vor, einschließlich einer Bewertung dahingehend, ob die EU-Maßnahmen mit diesen Zielen vereinbar sind.

Die EU hat ihre klimapolitischen Maßnahmen erheblich verstärkt (in erster Linie durch das Paket „Fit für 55“), um ihr Ziel für 2030 zu erreichen und auf neue Herausforderungen zu reagieren, die sich aus einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld ergeben. Um die Klimaneutralität bis 2050 zu verwirklichen, werden weitere klimapolitische Maßnahmen erforderlich sein.

Um das Reduktionsziel von 55 % bis 2030 zu erreichen, hat die EU ihren klimapolitischen Rahmen in den letzten drei Jahren erheblich überarbeitet, vor allem durch das Paket „Fit für 55“. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission mehrere sektorspezifische Strategien und Maßnahmen zur weiteren Senkung der THG-Emissionen eingeleitet. Dazu gehören die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die Biodiversitätsstrategie und die Waldstrategie sowie der zweite Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft.

Parallel dazu haben mehrere Veränderungen des sozioökonomischen und geopolitischen Umfelds, in dem die EU ihre Klimaziele verfolgt, starke Argumente dafür geliefert, den Übergang zu beschleunigen, die Abhängigkeit der EU von der Einfuhr fossiler Brennstoffe zu verringern und die Stellung der EU zu stärken, um von sauberer Energie und den Industrien der Zukunft zu profitieren:

- Die COVID-19-Pandemie (2020–2021) und die Energiekrise (2021–2022) infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine führten zu Störungen der Lieferketten, hoher Inflation und einer stärkeren Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten, auch was die Energie- und Rohstoffversorgung betrifft. Die Konjunkturabschwächung und umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie sowie die Energiekrise haben den finanzpolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten der EU verringert. Außerdem sind durch höhere Zinssätze die Finanzierungskosten gestiegen.

- Der weltweite Wettlauf um grüne Investitionen hat sich mit dem US-Gesetz zur Verringerung der Inflation und aufgrund der strategischen Rivalität gegenüber China beschleunigt. Das hat zu einer Neubewertung der chinesischen Dominanz im Hinblick auf strategisch wichtige Sektoren und Produkte, die die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der EU bedroht, geführt.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen wurden auf EU-Ebene Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sicherheitsbezogenen Elemente der Klimawende eingeführt, wie der REPowerEU-Plan und der Industriepan zum Grünen Deal. Die Mitgliedstaaten haben auch eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die sich auf die künftigen Trends bei den THG-Emissionen in der EU auswirken werden.

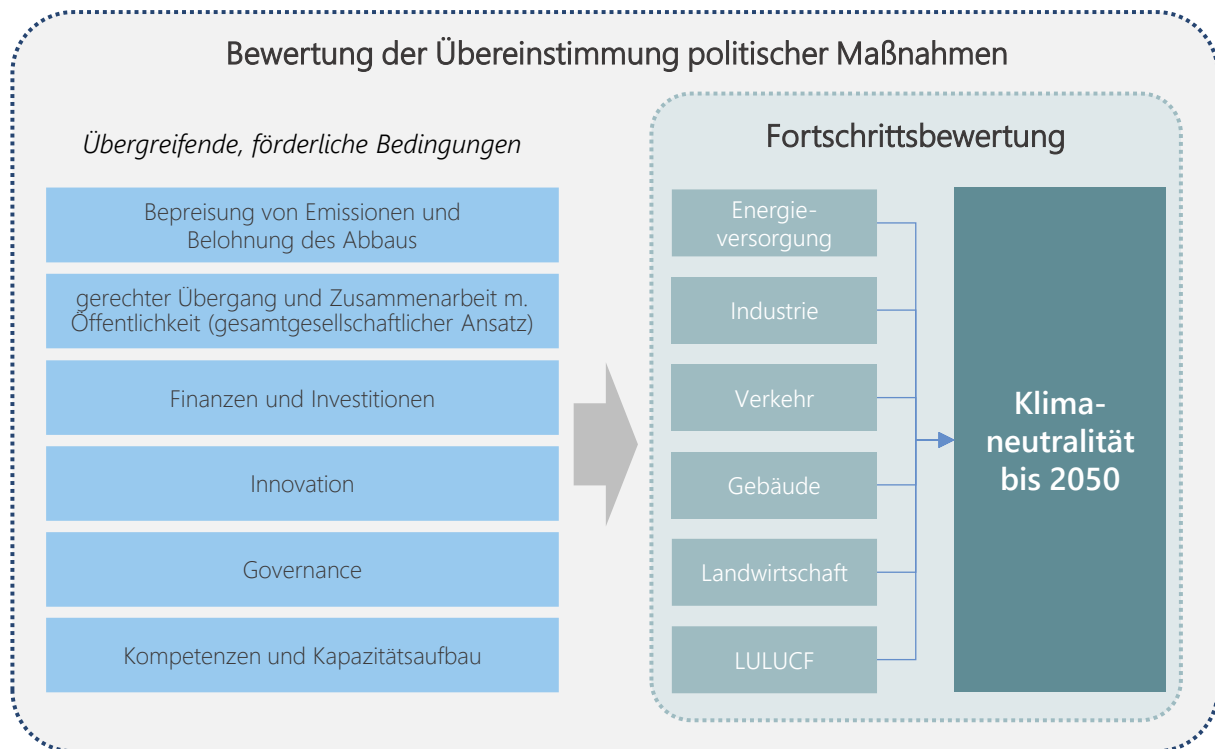
Vor dem Hintergrund dieses gestärkten klimapolitischen Rahmens der EU soll der EU mit diesem Bericht wissenschaftliche Beratung zu politischen Maßnahmen, mit denen die Verwirklichung der Klimaneutralität bis spätestens 2050 unterstützt werden können, zur Verfügung gestellt werden.

Indem auf Bereiche mit Verbesserungspotenzial und auf Lücken im derzeitigen Rahmen hingewiesen wird, möchte der Europäische Wissenschaftliche Beirat für Klimawandel (im Folgenden: „der EU-Klimabeirat“) mit diesem Bericht die politischen Entscheidungsträger in der EU dahingehend beraten, wie die EU ihre Politiken und Maßnahmen „fit für die Klimaneutralität“ machen kann. Zu diesem Zweck werden die Fortschritte bei der Verwirklichung der Klimaziele der EU sowie die Übereinstimmung der EU-Politik mit dem Ziel der Klimaneutralität bewertet. Wo ausreichend wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, werden auch Empfehlungen zur Schließung dieser Lücken ausgesprochen. Auf diese Weise möchte der EU-Klimabeirat einen unabhängigen Beitrag zur Bestandsaufnahme leisten, die auf EU-Ebene im Rahmen des Europäischen Klimagesetzes eingeleitet wurde, und zwar als Ergänzung bestehender Bewertungen durch die Europäische Umweltagentur (EUA, jährliche Berichte über Trends und Prognosen – „Trends and Projections“ (EUA, 2023p)) und die Europäische Kommission (Fortschrittsbericht zum Klimaschutz – („Climate Action Progress Report“, Europäische Kommission, 2023ax)).

Dieser Bericht ist integraler Bestandteil der Bemühungen des EU-Klimabeirats, im Einklang mit dem im Europäischen Klimagesetz (EU, 2021c) verankerten Auftrag wissenschaftliche Beratung zu bestehenden und vorgeschlagenen EU-Maßnahmen und deren Vereinbarkeit mit den Klimazielen der EU zu leisten sowie Maßnahmen und Möglichkeiten zu ermitteln, um diese Ziele zu verwirklichen.

Der Bericht enthält eine erste allgemeine Bewertung des Fortschritts und der Übereinstimmung bei politischen Maßnahmen in verschiedenen Sektoren (Energieversorgung, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und LULUCF) und im Hinblick auf Querschnittsthemen (Bepreisung von Emissionen und Belohnung des Abbaus, gerechter Übergang und Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit, Finanzen und Investitionen, Innovation, Governance sowie Kompetenzen und Kapazitätsaufbau) (siehe nachstehende Abbildung 2). Alle Empfehlungen enthalten Erläuterungen zu den Erkenntnissen und der Logik, die ihnen zugrunde liegen.

Abbildung 2 Umfang der Bewertung der Fortschritte und der Übereinstimmung bei den politischen Maßnahmen



Quelle: EU-Klimabeirat (2024).

In Anbetracht des großen Umfangs einer Analyse, die sich mit den Fortschritten bei der Erreichung der Klimaziele in der EU befasst, hat sich der EU-Klimabeirat dafür entschieden, seine Bewertung auf die EU-Ebene zu beschränken und keine spezifische Analyse auf Ebene der Mitgliedstaaten durchzuführen. Auf nationaler Ebene werden die Fortschritte bei den politischen Maßnahmen und deren Übereinstimmung mit den Klimazielen regelmäßig von der Europäischen Kommission und anderen Interessenträgern, etwa von den in bestimmten Mitgliedstaaten eingerichteten nationalen Klimaberatungsgremien, bewertet ⁽¹⁾.

Zusätzlich zu den Klimaschutzzielen verpflichtet das Europäische Klimagesetz die zuständigen Organe der EU und die Mitgliedstaaten, für kontinuierliche Fortschritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen zu sorgen. Obwohl die Anpassung an den Klimawandel in diesem Bericht nicht ausdrücklich behandelt wird, unterstreicht der EU-Klimabeirat deren Bedeutung sowohl als eigenständiges wesentliches Thema als auch aufgrund möglicher Synergien zwischen Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen.

Analytischer Ansatz

Für jeden der sechs analysierten Sektoren (siehe Kapitel 4–9 des Berichts) beschäftigte sich der EU-Klimabeirat mit den beiden folgenden Hauptaufgaben:

1. einer Bewertung der **Fortschritte**, die auf der Analyse der einschlägigen Indikatoren und deren Vergleich mit Richtvorgaben beruht;

⁽¹⁾ Laut dem Europäischen Klimagesetz ist jeder Mitgliedstaat dazu aufgefordert, ein nationales Klimaberatungsgremium einzurichten, sofern dies noch nicht geschehen ist.

2. einer Bewertung der **Übereinstimmung** einschlägiger bestehender oder kürzlich verabschiedeter politischer Maßnahmen in den einzelnen Sektoren mit den Klimazielen der EU, und zwar auf der Grundlage der Fortschrittsbewertung und einer gründlichen Prüfung der neuesten Erkenntnisse aus der Wissenschaft und von Sachverständigen.

Um die Fortschritte in den verschiedenen Sektoren zu bewerten, wurden vom EU-Klimabeirat 76 sektorspezifische Indikatoren festgelegt. Anschließend verglich der EU-Klimabeirat historische Trends mit Richtvorgaben für 2030 und 2050, die von den bestehenden Zielen und Vorgaben der EU abgeleitet wurden, sowie mit Szenarien der Europäischen Kommission und anderen wissenschaftlichen Szenarien, die vom EU-Klimabeirat zur Ausarbeitung seiner Empfehlungen für die Festlegung eines EU-weiten Klimaziels für 2040 und eines THG-Budgets für den Zeitraum 2030–2050 verwendet worden waren (ESABCC, 2023b).

Um die Übereinstimmung politischer Maßnahmen in den verschiedenen Sektoren zu bewerten, untersuchte der EU-Klimabeirat, ob durch die politischen Maßnahmen der EU die erforderlichen Veränderungen hinreichend vorangetrieben werden (bzw. dies voraussichtlich der Fall sein wird), um die notwendige Reduktion der THG-Emissionen zu erreichen. Bei dieser Bewertung wurden vier Hauptarten von Lücken bzw. Unstimmigkeiten festgestellt: **politische Lücken** (keine politischen Maßnahmen zur Herbeiführung der erforderlichen Veränderung vorhanden), **Ehrgeizlücken** (vorhandene politische Maßnahmen sind nicht ehrgeizig genug, um die erforderliche Veränderung herbeizuführen), **Umsetzungslücken** (politischen Maßnahmen werden nicht angemessen umgesetzt) und **politische Unstimmigkeiten** (politische Maßnahmen führen zu kontraproduktiven Anreizen).

Ausgangspunkt der Bewertung war eine gründliche Prüfung von aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie von Berichten und Daten internationaler Organisationen (wie der Internationalen Energieagentur (IEA)) und europäischer Organe und Einrichtungen (z. B. Europäischer Rechnungshof (EuRH), Europäische Kommission und Gemeinsame Forschungsstelle (JRC)). Der EU-Klimabeirat berücksichtigte auch Erkenntnisse aus Berichten und Daten von Nichtregierungsorganisationen, Think-Tanks und der Industrie, sofern sie auf einer soliden und glaubwürdigen Analyse beruhten. In Anbetracht der Schwierigkeiten, die mit der *Ex-ante*-Bewertung der Auswirkungen kürzlich verabschiedeter politischer Maßnahmen einhergehen, war es bis zu einem gewissen Grad eine Ermessensentscheidung, auf Grundlage der vorhandenen Erkenntnisse und Daten auf erwartete Lücken zu schließen. Die verwendeten Quellen werden im Bericht jeweils aufgeführt.

Bei den Querschnittsthemen (Kapitel 10–15 des Berichts) wurde vorwiegend die Übereinstimmung der politischen Maßnahmen bewertet, wobei derselbe Ansatz wie bei der Bewertung der einzelnen Sektoren herangezogen wurde.

Der EU-Klimabeirat zog ausgehend von seiner Analyse der Fortschritte und der Übereinstimmung Schlussfolgerungen in Bezug auf:

1. „**Erfordernisse**“ – erforderliche Veränderungen, um die notwendigen Emissionsreduktionen (bzw. den notwendigen Abbau von THG) im Sinne eines wesentlichen Beitrags zur Klimaneutralität der EU zu erreichen;
2. „**Lücken**“ – zu beseitigende Hindernisse im derzeitigen politischen Rahmen, um die erforderlichen Veränderungen zu erreichen;
3. „**Empfehlungen**“ – empfohlene politische Optionen, um die festgestellten Lücken zu schließen.

Abbildung 3 Struktur der Schlussfolgerungen des EU-Klimabeirats

<p>Erfordernisse</p>	<p>Erforderliche Ergebnisse oder Veränderungen, um notwendige Emissionsreduktionen zu erreichen</p>	<p><i>Beispiel: Notwendigkeit der Verlagerung des Straßentransports auf die Schiene</i></p>
<p>Lücken</p>	<p>Hindernisse im politischen Rahmen, darunter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • politische Lücken – keine politischen Maßnahmen vorhanden • Ehrgeizlücken – politische Maßnahmen nicht ehrgeizig genug • Umsetzungslücken – Umsetzung ist unzureichend • politische Unstimmigkeiten – kontraproduktive Anreize 	<p><i>Beispiel: bestehende politische Maßnahmen der EU (Richtlinie über den kombinierten Verkehr/Verordnung über Schienengüterverkehrskorridore) waren unwirksam (Ehrgeiz-/Umsetzungslücke)</i></p> <p><i>Initiativen zur Überarbeitung/zum Ersatz dieser Maßnahmen noch ausstehend</i></p>
<p>Empfehlungen</p>	<p>Politische Optionen zur Schließung der Lücken</p>	<p><i>Beispiel: Unionsgesetzgeber sollten ehrgeizige Überarbeitung der Richtlinie über den kombinierten Verkehr sowie die vorgeschlagene Verordnung über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn verabschieden</i></p>

Quelle: EU-Klimabeirat (2024).

Die Bewertung der Fortschritte und der Übereinstimmung politischer Maßnahmen mit Klimaschutzziele n stützt sich zwar auf eine umfangreiche wissenschaftliche und graue Literatur, stellt jedoch keine umfassende Bewertung dar. Sie konzentriert sich auf ausgewählte Fortschrittsindikatoren und die jeweiligen Richtvorgaben sowie auf die EU-Politik und lässt die Politik der Mitgliedstaaten unberücksichtigt. Es wird ein sektorspezifischer Ansatz verfolgt, ohne dass jedoch sektorale Interaktionen im Detail untersucht werden, wenngleich einige für viele Sektoren wichtige Querschnittsthemen einbezogen wurden. Aufgrund dieser Einschränkungen handelt es sich bei den Ergebnissen und Empfehlungen in diesem Bericht nicht um eine erschöpfende Liste aller Maßnahmen, die auf EU-Ebene erforderlich sein könnten, um die Klimaneutralität bis 2050 zu verwirklichen. Dennoch bietet der Bericht auf der Grundlage vorhandener Erkenntnisse einen Überblick über einige Schlüsselbereiche, in denen weitere politische Maßnahmen dazu beitragen können, dass die EU ihren Klimaschutzziele n näher kommt.

1. Verwirklichung des Klimaziels der EU für 2030: vollständige Umsetzung des Pakets „Fit für 55“, Abschluss zugehöriger Initiativen, Schließung von Umsetzungslücken

Der EU-Klimabeirat spricht, wie unten im Detail dargestellt, folgende Empfehlungen an die EU aus, um sicherzustellen, dass das Reduktionsziel von 55 % für das Jahr 2030 erreicht oder übertroffen wird:

1. vollständige und rasche Umsetzung des Pakets „Fit für 55“,
2. Abschluss zugehöriger Gesetzgebungsinitiativen im Rahmen des europäischen Grünen Deals,
3. schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe.

1.1 Vollständige und schnelle Umsetzung des Pakets „Fit für 55“

Schlüsselempfehlung 1 – Die Mitgliedstaaten sollten dringend nationale Maßnahmen verabschieden und umsetzen, um das Tempo der Emissionsreduktion zu erhöhen und den rückläufigen Trend bei den CO₂-Senken in der EU rechtzeitig umzukehren. Falls erforderlich sollte die Europäische Kommission Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die aktualisierten NEKP der Mitgliedstaaten die in der Governance-Verordnung festgelegten Anforderungen vollständig erfüllen.

Die EU hat ihre Netto-THG-Emissionen seit 2005 wesentlich reduziert und ihr Reduktionsziel von 20 % bis 2020 im Vergleich zu 1990 deutlich übertroffen.

Im Jahr 2022 hatte die EU ihre Netto-THG-Emissionen gegenüber den Werten von 1990 um 31 % gesenkt. Sie übertraf das Reduktionsziel von 20 % für 2020, und die Trends der letzten 5 Jahre zeigen eine Zunahme der durchschnittlichen Emissionsreduktionen. Die verbrauchsbedingten CO₂-Emissionen gingen im Zeitraum 2010–2020 ähnlich schnell zurück wie die gebietsbezogenen CO₂-Emissionen.

Wenngleich sich die Emissionsreduktion in jüngster Zeit beschleunigt hat, muss das Reduktionstempo auf mehr als das Doppelte des Durchschnitts im Zeitraum 2005–2022 gesteigert werden, um das EU-Reduktionsziel von 55 % für das Jahr 2030 zu erreichen.

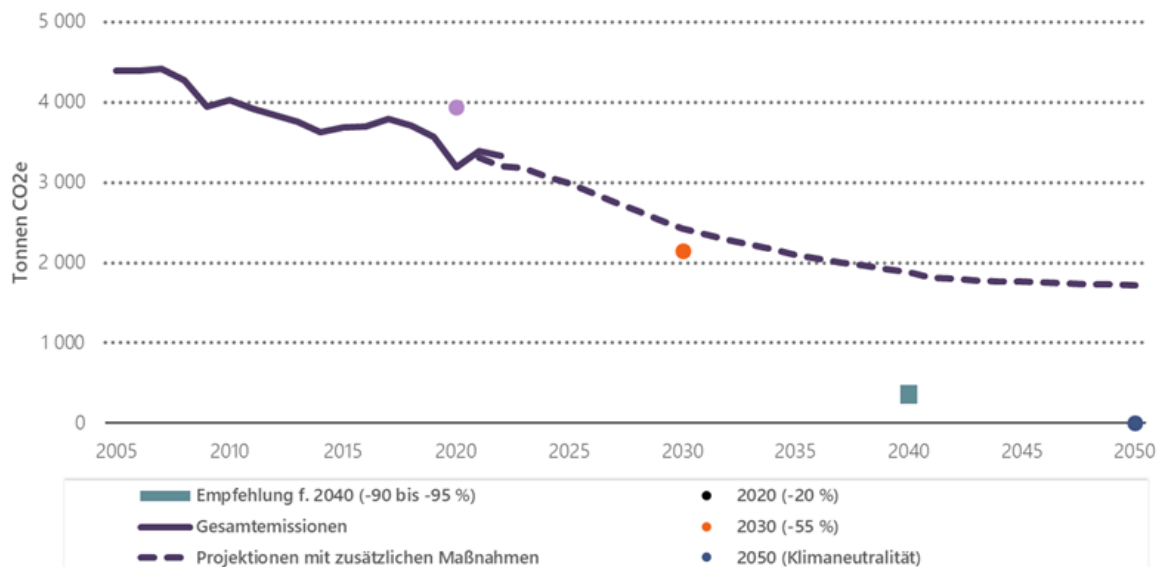
Die beobachteten Trends sind zwar ermutigend, es kann jedoch nicht davon gesprochen werden, dass die EU bei der Verwirklichung ihrer Klimaziele auf Kurs ist. Um diese zu erreichen, muss das Tempo der Emissionsreduktionen noch weiter steigen (siehe Abbildung 4). Um das Reduktionsziel der EU von 55 % bis 2030 zu erreichen, sollten die durchschnittlichen jährlichen Reduktionen im Zeitraum 2022–2030 mehr als doppelt so hoch sein wie jene, die in den Jahren 2005 bis 2022 im Durchschnitt festgestellt wurden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt zeigen die jüngsten Prognosen der Mitgliedstaaten, dass mit den aktuellen und geplanten politischen Maßnahmen auf nationaler Ebene die Netto-THG-Emissionen bis 2030 nur um 49 % reduziert würden (siehe Abbildung 4). Laut der Bewertung der 2023 vorgelegten Entwürfe der aktualisierten NEKP durch die Europäische Kommission würden die darin enthaltenen Maßnahmen bis 2030 zu einer Verringerung der Nettoemissionen um 51 % im Vergleich zu 1990 führen, was immer noch unter dem Ziel von 55 % liegt. In allen Sektoren wären zusätzliche Anstrengungen nötig, insbesondere in denjenigen, die unter die Lastenteilungsverordnung (Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft) und den LULUCF-Sektor fallen. Die größte Verbesserung ist im LULUCF-Sektor erforderlich, wo die CO₂-Senken seit 2015 stark zurückgegangen sind.

Diese Projektionen spiegeln die erwarteten Auswirkungen des Pakets „Fit für 55“ bzw. der endgültigen aktualisierten NEKP, die 2024 vorgelegt werden müssen, noch nicht vollständig wider. Sie unterstreichen

jedoch die entscheidende Bedeutung einer raschen und wirksamen Umsetzung des gestärkten klimapolitischen Rahmens der EU.

Abbildung 4 Gesamtfortschritt bei der Verwirklichung der EU-Ziele für 2030 und 2050 seit 2005



Hinweise: Projektionen mit zusätzlichen Maßnahmen. Diese spiegeln die erwarteten Auswirkungen bestehender politischer Maßnahmen sowie zusätzlicher Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Erstellung der Projektionen voraussichtlich verabschieden werden, wider. Die Projektionen spiegeln nicht unbedingt alle kürzlich verabschiedeten Elemente des Pakets „Fit für 55“ wider. Der Bereich für 2040 entspricht der vom EU-Klimabeirat empfohlenen Reduktion um 90 bis 95 % gegenüber 1990. Mit Ausnahme des Ziels für 2020 umfassen die THG-Emissionen alle Emissionen und den Abbau von THG in der EU, 64 % der im THG-Inventar erfassten Emissionen aus dem internationalen Seeverkehr und alle im THG-Inventar erfassten Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr (weitere Informationen siehe Kasten 1 in Kapitel 3). Das Ziel für 2020 umfasst die Brutto-THG-Emissionen in der EU (ohne LULUCF) und den internationalen Luftverkehr.

Quellen: Historische THG-Emissionen: THG-Inventar der EU (EEA, 2023f). Projektionen mit zusätzlichen Maßnahmen: basierend auf den entsprechend der Governance-Verordnung von den Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission im März 2023 vorgelegten Informationen (EUA, 2023m).

Um die für die Erreichung des 55 %-Ziels bis 2030 erforderliche deutliche Beschleunigung der Emissionsreduktion zu ermöglichen, hat die EU ihren klimapolitischen Rahmen erheblich gestärkt, insbesondere durch das Paket „Fit für 55“. Der Erfolg dieses Pakets wird von einer schnellen, robusten und wirksamen Umsetzung, insbesondere auf nationaler Ebene, abhängen.

Vor allem im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ hat die EU in den letzten Jahren zahlreiche klima- und energiepolitische Maßnahmen verabschiedet oder überarbeitet, um die notwendige Beschleunigung der THG-Reduktion zu fördern. In zentralen Elementen des Pakets werden Gesamtziele für die Mitgliedstaaten (Lastenteilungsverordnung, LULUCF-Verordnung) bzw. auf EU-Ebene (RED III und EED) festgelegt, die in erster Linie durch Politiken und Maßnahmen auf nationaler und subnationaler Ebene erreicht werden müssen.

Die Mitgliedstaaten müssen in ihren NEKP ihre allgemeinen Strategien sowie konkrete Politiken und Maßnahmen zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU darlegen, einschließlich eines Überblicks über die Investitionen, die zur Erreichung der nationalen Ziele erforderlich sind, und eines

klaren Plans und einer Zeitleiste für die schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe. Gemäß der Governance-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten ihre NEKP aktualisieren, um sie an neue politische Entwicklungen, u. a. an das Paket „Fit für 55“, anzupassen. Die Aktualisierungsentwürfe mussten bis Juni 2023 vorgelegt werden, die endgültigen Aktualisierungen sind im Juni 2024 fällig.

Bislang haben die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen hinsichtlich der NEKP sowohl in Bezug auf den Prozess als auch auf den Inhalt nicht ausreichend erfüllt. Viele Mitgliedstaaten haben die Governance-Verordnung während des ersten NEKP-Zyklus im Jahr 2020 nicht vollständig erfüllt (**Umsetzungslücke**): Mehrere NEKP wurden verspätet vorgelegt und enthielten nicht die geforderten Mindestinformationen (z. B. fehlten hinreichend detaillierte Angaben über den Investitionsbedarf und die erwarteten sozioökonomischen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen) und nicht alle Mitgliedstaaten sorgten wie gefordert für eine ständige Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen. Auch die EU verstößt in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit im Rahmen des NEKP-Prozesses gegen das Übereinkommen von Aarhus (**Umsetzungslücke**). Die Bewertung der Entwürfe der aktualisierten NEKP durch die Europäische Kommission im Jahr 2023 ergab, dass trotz Schritten in die richtige Richtung die im Rahmen der NEKP geplanten gemeinsamen Anstrengungen nicht ausreichten, um die Ziele des Pakets „Fit für 55“ zu erreichen. Viele der Aktualisierungsentwürfe enthielten nicht genügend Informationen oder wurden verspätet vorgelegt, und nicht alle Mitgliedstaaten hatten ständige Dialoge auf mehreren Ebenen eingerichtet oder öffentliche Konsultationen zu den Plänen durchgeführt.

- **Die aktualisierten NEKP der Mitgliedstaaten, die bis zum 30. Juni 2024 vorgelegt werden müssen, sollten den neuen EU-Rechtsrahmen in vollem Umfang widerspiegeln und ausreichend ehrgeizig sein, um die Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU zu ermöglichen.**
- **Alle Mitgliedstaaten müssen die in ihren aktualisierten NEKP vorgesehenen Maßnahmen rasch verabschieden und umsetzen, um eine Chance zu haben, die erforderlichen Reduktionen rechtzeitig zu erreichen.**
- **Die Europäische Kommission sollte sicherstellen, dass die aktualisierten NEKP der Mitgliedstaaten sowohl in Bezug auf ihren Inhalt als auch auf den Prozess zur Unterstützung ihrer Erstellung und Umsetzung vollständig mit der Governance-Verordnung in Einklang stehen, und erforderlichenfalls Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen** (siehe Kapitel 14, Empfehlung G1).

1.2 Abschluss zugehöriger Gesetzgebungsinitiativen im Rahmen des europäischen Grünen Deals

Schlüsselempfehlung 2 – Verabschiedung zugehöriger Gesetzgebungsinitiativen, einschließlich der Energiebesteuerungsrichtlinie, die auf eine Unterstützung der erforderlichen Emissionsreduktionen abzielen.

Während fast alle Legislativvorschläge des Pakets „Fit für 55“ inzwischen verabschiedet wurden, steht die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie noch aus. Die aktuelle Energiebesteuerungsrichtlinie steht nicht im Einklang mit den Klimazielen der EU, da im Rahmen der Richtlinie THG-intensive Energieträger gegenüber weniger emissionsintensiven Alternativen bevorzugt behandelt werden. Außerdem enthält sie schädliche Steuerbefreiungen für den Luft-, See- und den gewerblichen Straßenverkehr, die Landwirtschaft, energieintensive Industrien und die Beheizung von Gebäuden (**politische Unstimmigkeit**). Die Verabschiedung der vorgeschlagenen Überarbeitung würde in erheblichem Maße dazu beitragen, die festgestellten Unstimmigkeiten zu beseitigen. Bis Ende 2023 hatten die Gesetzgeber jedoch nur begrenzte Fortschritte in dieser Hinsicht

erzielt, sodass dies der einzige noch nicht verabschiedete Vorschlag aus dem ursprünglichen Paket „Fit für 55“ (das im Juli 2021 veröffentlicht wurde) war.

→ **Um weitere Emissionsreduktionen zu erreichen, sollten die Unionsgesetzgeber das Paket „Fit für 55“ abschließen, indem sie eine ehrgeizige Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie verabschieden, die die Energiebesteuerung mit den Klimazielen der EU in Einklang bringt. Insbesondere sollten bei der Überarbeitung höhere Mindeststeuersätze für fossile Brennstoffe festgelegt und im Rahmen einer vollständigen und dringlichen schrittweisen Einstellung der Subventionierung fossiler Brennstoffe umweltschädliche Steuerbefreiungen (für den Luft-, See- und den gewerblichen Straßenverkehr, die Landwirtschaft, die Beheizung von Gebäuden und energieintensive Industrien) abgeschafft werden** (siehe Schlüsselempfehlung 4 und Kapitel 10, Empfehlung C5).

Seit der Veröffentlichung des Pakets „Fit für 55“ im Juli 2021 hat die Europäische Kommission weitere Legislativvorschläge vorgelegt, die auf eine schnellere Reduktion der THG-Emissionen abzielen. Dazu gehören die Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) und der CO₂-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge sowie eine Methanverordnung. Darüber hinaus wurden Initiativen zur Förderung sauberer Technologien und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Autonomie der EU auf den Weg gebracht, insbesondere die Netto-Null-Industrie-Verordnung, die Verordnung zu kritischen Rohstoffen und die Reform der Gestaltung des Strommarkts sowie das Paket zur Dekarbonisierung der Wasserstoff- und Gasmärkte. Die meisten dieser Vorschläge befanden sich Ende 2023 in einem fortgeschrittenen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Fortschritte bei der Operationalisierung der verschiedenen sektorspezifischen Strategien im Rahmen des europäischen Grünen Deals (z. B. die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, der zweite Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft) waren jedoch geringer, und viele Initiativen befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren oder wurden noch nicht von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Diese müssen noch in ehrgeizige EU-Rechtsvorschriften umgesetzt werden.

→ **Die Unionsgesetzgeber sollten das Gesetzgebungsverfahren zu den anderen zugehörigen Initiativen im Rahmen des europäischen Grünen Deals –beispielsweise zu den überarbeiteten CO₂-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge– abschließen und dabei weiterhin ehrgeizige Umweltziele verfolgen** (siehe Kapitel 4, Empfehlung E4; Kapitel 5, Empfehlung I3; Kapitel 6, Empfehlung T2; Kapitel 7, Empfehlung B1; Kapitel 8, Empfehlung A3).

Schlüsselempfehlung 3 – Durch die Verabschiedung ausstehender Rechtsvorschriften und die Umsetzung bestehender Maßnahmen für stabile Investitionsaussichten im Zusammenhang mit erneuerbarer Energie sorgen.

Die Nutzung von Photovoltaik und Windkraft muss in der gesamten EU schneller ausgeweitet werden, um das Ziel eines 42,5 %-Anteils von erneuerbaren Energien im Jahr 2030 zu erreichen und bis spätestens 2040 ein Netto-Null-Stromsystem zu verwirklichen. Behindert wird der Fortschritt durch die sich verändernde Investitionslandschaft sowie durch Mängel in Bezug auf die Infrastrukturplanung und -entwicklung, die Raumplanung, Genehmigungsverfahren, die Qualifikation von Arbeitskräften sowie durch Lieferkettenprobleme. Dies verringert die Investitionssicherheit und wirkt sich negativ auf die Systemplanung und die Entscheidungsfindung aus (z. B. in den Wertschöpfungsketten für Photovoltaik und Windkraft, die noch nicht dem nötigen Nutzungs- und Branchenwachstum Leistung tragen können).

Die EU-Politik hat sich an diese Herausforderung angepasst, insbesondere durch den REPowerEU-Plan, die RED III, die TEN-E-Verordnung und den EU-Aktionsplan für Netze. Mehrere der oben genannten

zugehörigen Gesetzgebungsinitiativen zielen auch auf eine Verbesserung des Investitionsrahmens für erneuerbare Energieträger ab, darunter die Reform des Strommarktes, die Netto-Null-Industrie-Verordnung und die europäische Verordnung zu kritischen Rohstoffen.

→ **Um den Ausbau der Windkraft und der PV zu fördern, sollten durch die zeitnahe Verabschiedung und Umsetzung der Reform des Strommarktes, der Netto-Null-Industrie-Verordnung und der europäischen Verordnung zu kritischen Rohstoffen die Signale für langfristige Investitionen verstärkt werden. Die Mechanismen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen müssen stabil sein, eine langfristige Marktperspektive bieten und ein Gleichgewicht herstellen zwischen den kostengünstigsten, in großem Maßstab bereitstellbaren erneuerbaren Energiequellen und der Förderung technologischer Innovation. Eine bessere Nutzung öffentlicher Mittel wird in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung sein, z. B. durch den Einsatz von Instrumenten zur Risikominderung und durch maßgeschneiderte Finanzierungslösungen** (siehe Kapitel 4, Empfehlung E4).

1.3 Schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe

Schlüsselempfehlung 4 – Schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe im Einklang mit den bestehenden Verpflichtungen.

Subventionen für fossile Brennstoffe untergraben die Klimawende, indem sie die Neuausrichtung der privaten Finanzströme auf den Klimaschutz behindern, zu Lock-in-Effekten bei THG-Emissionen aus Infrastrukturen führen, die von fossilen Brennstoffen abhängig sind, und die zur Unterstützung von Klimainvestitionen verfügbaren öffentlichen Haushaltsmittel verringern.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich wiederholt dazu verpflichtet, Subventionen für fossile Brennstoffe abzuschaffen, wofür sie im Rahmen des 8. UAP eine Frist setzen müssen. Trotz dieser Verpflichtungen blieben die Subventionen für fossile Brennstoffe in den letzten zehn Jahren relativ stabil (rund 50 Mrd. EUR pro Jahr) und stiegen im Jahr 2022 im Zusammenhang mit der Energiekrise sogar drastisch an (120 Mrd. EUR). Nur eine Minderheit von Mitgliedstaaten hat derzeit in ihren NEKP klare Pläne und Zeitleisten für die schrittweise Abschaffung solcher Subventionen verankert (**Umsetzungslücke**).

- **Die Subventionen für fossile Brennstoffe sollten dringend und vollständig abgeschafft werden. Die Mitgliedstaaten sollten in ihre aktualisierten NEKP klare Pläne und Zeitleisten zur Erreichung dieses Ziels aufnehmen** (siehe Kapitel 12, Empfehlung F2).
- **Subventionen für fossile Brennstoffe zur Unterstützung finanziell schwächerer Haushalte sollten in zielgerichtete Maßnahmen umgelenkt werden, mit denen regressiven Auswirkungen angemessen Rechnung getragen wird und die gleichzeitig weiterhin einen Anreiz für Energieeinsparungen und eine Umstellung auf erneuerbare Energiequellen bieten** (siehe Kapitel 12, Empfehlung F2).

Weiterhin fließen Subventionen für fossile Brennstoffe über von der Europäischen Kommission genehmigte staatliche Beihilfen. Der befristete Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels enthält zwar eine sehr positive Öffnung für mehr öffentliche Investitionen in eine klimaneutrale Wirtschaft, steht aber nicht vollständig im Einklang mit den Klimaneutralitätszielen der EU. Der als Reaktion auf die Energiekrise verabschiedete befristete Krisenrahmen vom März 2022 und sein Nachfolger, der befristete Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels vom März 2023, ermöglichen es den Mitgliedstaaten, fossil beheizte Kraftwerke und energieintensive Unternehmen vor hohen und schwankenden Energiepreisen zu schützen. Trotz ihres befristeten und krisenbedingten Charakters werden die Maßnahmen des Rahmens immer wieder verlängert und ermöglichen eine erheblich öffentliche Förderung, die mit der Energiewende nicht vereinbar ist (**politische**

Unstimmigkeit). Darüber hinaus verstößt die EU durch die Einschränkung des Rechts der Öffentlichkeit auf eine verwaltungsinterne Kontrolle von Entscheidungen über staatliche Beihilfen gegen das Übereinkommen von Aarhus im Hinblick auf den Zugang zu Gerichten (**Umsetzungslücke**).

→ **Die Vorschriften der EU zu staatlichen Beihilfen, die sich auf nationale Unterstützungsmaßnahmen für EU-Unternehmen auswirken, sollten besser auf die Klimaziele der EU abgestimmt und mit dem Übereinkommen von Aarhus in Einklang gebracht werden, insbesondere um den Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten zu gewährleisten** (siehe Kapitel 4, Empfehlung E1).

2. Auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050: Beseitigung verbleibender politischer Unstimmigkeiten und Lücken

Mit Blick auf die Zeit nach 2030 müssen die Emissionsreduktionen in der EU noch schneller vorangetrieben werden, um bis 2050 die Klimaneutralität zu verwirklichen. Aufbauend auf dem Paket „Fit für 55“ kann die EU bis 2050 klimaneutral werden, und zwar durch mehrere klar definierte Maßnahmen und Möglichkeiten. Frühzeitige Maßnahmen in diesen Bereichen könnten vielfältige Vorteile mit sich bringen.

Während die jüngste Stärkung des klimapolitischen Rahmens der EU – vorausgesetzt, sie wird schnell und wirksam umgesetzt – einen großen Beitrag zur Erreichung des EU-Ziels für 2030 leisten dürfte, sind für die Verwirklichung der Klimaneutralität bis spätestens 2050 weitere politischen Maßnahmen nötig.

Der EU-Klimabeirat hat mehrere politische Optionen ermittelt, die der EU noch dabei helfen können, die notwendigen Emissionsreduktionen zur Verwirklichung ihrer langfristigen Klimaziele zu erreichen. Der EU-Klimabeirat spricht, wie unten im Detail dargestellt, folgende Empfehlungen an die EU aus:

1. Beseitigung verbleibender Widersprüche zwischen politischen Maßnahmen der EU und den Klimazielen,
2. weitere Verbesserung bestehender politischen Instrumente,
3. Entwicklung neuer politischer Maßnahmen.

Bestimmte Entscheidungen, die heute getroffen werden, haben langfristige Auswirkungen und könnten sich stark auf die Fähigkeit der EU auswirken, ihr Klimaneutralitätsziel rechtzeitig zu erreichen, z. B. wenn sie mit dem Risiko eines Lock-in-Effekts in Bezug auf fossile Brennstoffe einhergehen. Obwohl die nachstehenden Empfehlungen in erster Linie auf die Stärkung des politischen Rahmens der EU für die Zeit nach 2030 abzielen, sollten einige der empfohlenen Maßnahmen bereits in den kommenden Jahren eingeleitet werden. Dies brächte zahlreiche Vorteile mit sich. Beispielsweise würden Lock-in-Effekten vermieden, das Risiko abrupter Veränderungen in der EU-Wirtschaft verringert, die Verwirklichung des Ziels für 2030 gefördert und möglicherweise könnte das Ziel dadurch sogar übertroffen werden (wodurch die EU ihre kumulierten Emissionen bis 2050 senken und einen gerechteren Beitrag zum Klimaschutz weltweit leisten würde).

2.1 Beseitigung politischer Unstimmigkeiten

Schlüsselempfehlung 5 – Vollständige Anpassung des politischen Rahmens der EU an das Ziel der Klimaneutralität und an den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in der EU.

Das Europäische Klimagesetz verpflichtet die Europäische Kommission, Maßnahmenentwürfe und Legislativvorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Klimazielen zu prüfen. Diese Prüfungen wurden bei vielen, aber nicht allen einschlägigen Maßnahmen durchgeführt, darunter mindestens zwei delegierte Rechtsakte mit hoher Klimarelevanz (Rechtsakte zur Festlegung von Taxonomiekriterien für nachhaltige Investitionen und zur Definition erneuerbarer Kraftstoffe) (**Umsetzungslücke**).

- **Die Europäische Kommission sollte, wie im Europäischen Klimagesetz festgelegt, die Vereinbarkeit eines Maßnahmenentwurfs oder eines Legislativvorschlags mit den Zielen der Klimaneutralität in systematischerer Weise bewerten. Dies gilt auch für die delegierten Rechtsakte und die Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ und des europäischen Grünen Deals sowie für andere Maßnahmen wie klimarelevante Entscheidungen und für die einschlägige Kommunikation** (siehe Kapitel 14, Empfehlung G3).

Die Szenarien zur Verwirklichung von Netto-Null-Emissionen in der EU laufen daraus hinaus, dass die Nutzung fossiler Brennstoffe stark zurückgeht und 2040 fast keine Rolle mehr in der öffentlichen Strom- und Wärmeerzeugung spielt. Während das überarbeitete EU-EHS ein deutliches Signal in diese Richtung setzt, sind nicht alle politischen Maßnahmen der EU mit einem schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in künftigen Energiesystemen vereinbar (z. B. die TEN-E-Verordnung, die vorgeschlagene Gasrichtlinie und die vorgeschlagene Gasverordnung, die Vorschriften für staatliche Beihilfen und die EU-Taxonomie). Aufgrund des notwendigen Tempos der Veränderungen im Energiesektor besteht die Gefahr, dass heute getroffene Entscheidungen kostspielige Carbon-Lock-ins in Bezug auf Infrastruktur und Verträge zur Folge haben (**politische Unstimmigkeit**).

Der Zehn-Jahres-Netzentwicklungsplan (TYNDP), der die Grundlage für die aktuellen Investitionsentscheidungen im Bereich der Energieinfrastruktur in ganz Europa und darüber hinaus bildet, steht noch nicht im Einklang mit dem EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050, wie in der überarbeiteten TEN-E-Verordnung gefordert (**Umsetzungslücke**).

- **Die EU-Politik sollte besser auf das Ziel der Verwirklichung der Klimaneutralität bis 2050 abgestimmt werden, insbesondere in den Bereichen Energieinfrastruktur und -märkte (z. B. die TEN-E und der Rahmen für den Energiebinnenmarkt), Finanzen (z. B. die EU-Taxonomie), Industrieemissionen (z. B. die Richtlinie über Industrieemissionen) und Wettbewerb (z. B. die Vorschriften für staatliche Beihilfen)** (siehe Kapitel 4, Empfehlung E1).
- **Praktiken innerhalb des politischen Rahmens der EU, wie z. B. die Erstellung von Szenarien für die grenzüberschreitende Infrastrukturplanung und -entwicklung, sollten mit den EU-Pfaden in Richtung Klimaneutralität vereinbar sein. Laut diesen Pfaden geht die Nutzung fossiler Brennstoffe stark zurück und wird 2040 fast keine Rolle mehr in der öffentlichen Strom- und Wärmeerzeugung in der EU spielen** (siehe Kapitel 4, Empfehlung E1).
- **Die Nutzung von CCUS-Technologien und Wasserstoff sollte nicht zu unnötigen Lock-in-Effekten in Bezug auf die Erdgasinfrastruktur führen** (siehe Kapitel 4, Empfehlungen E6 und E7).

2.2 Weitere Verbesserung bestehender Maßnahmen

Schlüsselempfehlung 6 – Stärkung der EU-Rahmen für die Klimagovernance und die Erfüllung der einschlägigen Verpflichtungen

Gemäß der Governance-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale langfristige Strategien (LFS) zu entwickeln und deren Vereinbarkeit mit ihren NEKP sicherzustellen. Der Governance-Prozess für LFS sieht jedoch keinen iterativen Überprüfungsprozess vor, wie er derzeit für die NEKP gilt. Die Verordnung verpflichtet die Europäische Kommission auch nicht, gründlich zu prüfen, ob die NEKP mit den LFS vereinbar sind. Die Verordnung stellt also weder hinreichend sicher, dass die NEKP mit den LFS vereinbar sind, noch dass Letztere die Verwirklichung der langfristigen Ziele der EU ermöglichen (**Ehrgeizlücke**). Darüber hinaus sind die Bestimmungen zu den Dialogen über klima- und energiepolitische Fragen auf mehreren Ebenen hinsichtlich des dauerhaften und systematischen Charakters der Einbindung von Interessenträgern nicht hinreichend klar formuliert (**Ehrgeizlücke**).

Die aktuellen Bestimmungen des europäischen Klimagesetzes bieten für die Mitgliedstaaten nicht genug Anreize zur Einrichtung unabhängiger nationaler Klimaberatungsgremien (**Ehrgeizlücke**). Diese Gremien könnten bei der Ausarbeitung der NEKP auf nationaler Ebene eine besondere Rolle spielen, wobei diese Rolle in der Governance-Verordnung derzeit noch nicht vorgesehen ist (**Ehrgeizlücke**).

→ **Die anstehenden Überarbeitungen der Governance-Verordnung und des Europäischen Klimagesetzes bieten die Gelegenheit, den bestehenden Governance-Rahmen für Klimaschutzmaßnahmen in der EU zu verbessern. Insbesondere sollten (i) die nationalen LFS einem iterativen Überprüfungsprozess unterzogen werden (ähnlich dem aktuellen Prozess für die NEKP) und sollte die Verbindung zwischen LFS und den NEKP gestärkt werden, sollte (ii) der Anforderung zur Einrichtung ständiger Dialoge über klima- und energiepolitische Fragen mehr Nachdruck verliehen werden und (iii) die Einrichtung unabhängiger nationaler Klimaberatungsgremien verbindlich vorgeschrieben werden** (siehe Kapitel 14, Empfehlungen G1, G3 und G4).

In der ESR sind für inländische Treibhausgasemissionen, die nicht unter das EU-EHS oder die LULUCF-Verordnung fallen, verbindliche Jahresziele auf nationaler Ebene festgelegt. Der 5-Jahres-Zyklus für die formellen Compliance-Kontrollen im Rahmen der ESR führt zu einem erheblichen Abstand zwischen dem Zeitpunkt der Emission und dem Zeitpunkt des Vorliegens der Schlussfolgerungen aus der Compliance-Kontrolle, wodurch die Gefahr besteht, dass die Wirksamkeit der Kontrolle untergraben wird (**Ehrgeizlücke**).

→ **Die EU sollte die Festlegung wirksamerer Erfüllungsmechanismen in Erwägung ziehen, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Emissionen aus Sektoren, die nicht vom EU-EHS erfasst werden, also in der Lastenteilungsverordnung und in der LULUCF-Verordnung** (siehe Kapitel 14, Empfehlung G2).

Schlüsselempfehlung 7 – Die beiden EU-Emissionshandelssysteme fit für die Klimaneutralität machen.

Dank der fortlaufenden Überarbeitung wurde das EU-EHS gestärkt. Es gibt jedoch noch keine klare Strategie für die Vorbereitung des CO₂-Marktes auf jenen Zeitpunkt, zu dem die Obergrenze – mit der die Menge der dem Markt zugeteilten Emissionszertifikate bestimmt wird – null erreicht, was vor 2040 der Fall sein wird (**politische Lücke**).

Während die kostenlose Zuteilung für Sektoren, die unter das neue CBAM fallen, allmählich auslaufen wird (wenn auch erst bis 2034), wird sie für jene Sektoren, die voraussichtlich von einer Verlagerung von CO₂-Emissionen betroffen sind und nicht unter das CBAM fallen, beibehalten. Dies birgt die Gefahr von Verzerrung und Komplexität und könnte die Klimaschutzanreize für Verbraucher und nachgelagerte Branchen verringern (**Ehrgeizlücke**). Darüber hinaus wird die Zahl der für die kostenlose Zuteilung verfügbaren Zertifikate rasch abnehmen und schließlich entsprechend der Obergrenze null erreichen. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ist daher keine langfristige Lösung, um dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu begegnen.

→ **Die Funktionsweise des EU-EHS in der Zeit, in der die Emissionsobergrenze für ortsfeste Anlagen gegen null geht oder gleich null ist, muss demnächst geklärt werden (auch im Hinblick auf die mögliche Rolle der CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre). Seitens der EU sollten auch Alternativen zur kostenlosen Zuteilung entwickelt werden, um dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Sektoren entgegenzuwirken, die noch nicht unter das CBAM fallen, insbesondere wenn die Obergrenze weiter in Richtung null sinkt** (siehe Kapitel 10, Empfehlungen C1 und C2).

Die Einführung eines gesonderten Systems für Gebäude und Straßenverkehr wird den Anteil der von einem EU-weiten CO₂-Preis erfassten THG-Emissionen in der EU deutlich erhöhen und einen zusätzlichen Anreiz für Emissionsreduktionen in diesen Sektoren bieten. Übersteigt der CO₂-Preis des Systems jedoch 45 EUR/Tonne CO₂-Äquivalent (Tonne CO_{2e}), wird zusätzlich zur ursprünglichen Obergrenze eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Emissionszertifikate auf dem Markt zur Verfügung gestellt. Da die meisten Modelle vorhersagen, dass Preise von weit über 45 EUR/Tonne CO_{2e} erforderlich sein werden, um die notwendigen Reduktionen in den erfassten Sektoren zu erreichen, wird es wahrscheinlich zur Auslösung dieses Mechanismus kommen. Dadurch würde sich *de facto* das Emissionsbudget im Rahmen des Systems erhöhen und könnte die angestrebte Verringerung der THG-Emissionen um 43 % bis 2030 (gegenüber 2005) gefährdet werden (**Ehrgeizlücke**). Somit wären ehrgeizigere nationale Maßnahmen erforderlich, um die in der ESR festgelegten Reduktionsziele zu erreichen, was angesichts der oben beschriebenen Schwachstellen im Governance- und Erfüllungsrahmen riskanter sein könnte.

Die Trennung zwischen den beiden Emissionshandelssystemen kann kurzfristig aus pragmatischen Gründen gerechtfertigt werden. Längerfristig könnten unterschiedliche Preise für eine Tonne CO₂ dazu führen, dass Emissionsreduktionen nicht dort gefördert werden, wo sie am kostengünstigsten sind. Unterschiedliche Preise könnten auch zu Verzerrungen und Fehlanreizen führen, z. B. indem sie von der Elektrifizierung der Energienutzung abhalten, wenn für Strom (der unter das EU-EHS fällt) ein höherer CO₂-Preis gilt als für Brennstoffe, die zur Beheizung von Gebäuden verwendet werden (die unter das EU-EHS 2 fallen) (**Ehrgeizlücke**).

→ **Bei künftigen Anpassungen und Gestaltungsentscheidungen sollte auf Erfahrungen aus den ersten Jahren der Umsetzung des EU-EHS 2 zurückgegriffen werden. Nach 2030 sollte mit dem System auf ein Preissignal für CO₂ abgezielt werden, das hoch genug ist, um Anreize für Emissionsreduktionen im Einklang mit der Verwirklichung der EU-Klimaneutralität zu schaffen, sowie darauf, die CO₂-Preise der beiden Emissionshandelssysteme einander zunehmend anzunähern** (siehe Kapitel 10, Empfehlung C3). **Dies sollte mit gut vorbereiteten und gezielten Maßnahmen zur Bewältigung negativer sozioökonomischer Auswirkungen einhergehen, die auf einer gründlichen Analyse der zu erwartenden Auswirkungen beruhen** (siehe Schlüsselempfehlung 8).

Schlüsselempfehlung 8 – Die Politik der EU auf eine systematische Folgenabschätzung und auf Ex-post-Bewertungen der sozioökonomischen Auswirkungen klimarelevanter Politikmaßnahmen stützen, um einen gerechten Übergang und eine wirksame Umsetzung sicherzustellen.

Trotz der vielen Vorteile, die Klimaschutzmaßnahmen mit sich bringen (z. B. geringere Abhängigkeit von Energieeinfuhren, positive Auswirkungen auf die Luftqualität und die menschliche Gesundheit, vermiedene Kosten der Untätigkeit), können klimapolitische Maßnahmen störende und regressive sozioökonomische Auswirkungen haben, unter denen einkommensschwache Haushalte und gefährdete Gruppen unverhältnismäßig stark leiden. Der Wandel hin zur Klimaneutralität setzt voraus, dass Kosten und Nutzen auf der Ebene von Haushalten, von Lokalgemeinschaften und der gesamten Gesellschaft richtig verstanden werden und damit angemessen umgegangen wird.

Eine begrenzte Anerkennung und enge Sichtweise der sozioökonomischen Auswirkungen, die sich – insbesondere in Bezug auf die Ungleichheit – aus der Umsetzung der Klimapolitik ergeben könnten, liegen vielen politischen Maßnahmen der EU zugrunde. Dieser Begrenzung legt nahe, dass die Klima- und die Sozialpolitik der EU stärker miteinander verknüpft werden könnten (**Ehrgeizlücke**).

Außerdem ist daraus auch zum Teil erklärbar, warum in den Narrativen rund um die Instrumente der Klimapolitik dem Zusatznutzen dieser Instrumente sowie den lokalen Bedürfnissen und Werten nicht angemessen Rechnung getragen wird (**Ehrgeizlücke**).

→ **Durch systematischere und kontextspezifische Folgenabschätzungen und Ex-post-Bewertungen (z. B. unter Berücksichtigung lokaler und nationaler Bedürfnisse) sollte dazu beigetragen werden, Synergien zwischen der Sozial- und Klimapolitik der EU zu stärken und die Narrative im Zusammenhang mit der Klimapolitik positiver zu gestalten. Diese Folgenabschätzungen sollten auch in die Gestaltung von Ausgleichsmaßnahmen, etwa des Klima-Sozialfonds und des Fonds für einen gerechten Übergang, einfließen. Die Folgenabschätzungen sollten transparent sein und auch öffentliche Konsultationen umfassen. Da bei Konsultationen Bürger und andere Interessenträger informiert und eingebunden werden, steigern diese die Unterstützung der Öffentlichkeit für klimabezogene Politiken und Maßnahmen (siehe Kapitel 11, Empfehlungen W1, W2 und W3; Kapitel 15, Empfehlung S2).**

Schlüsselempfehlung 9 – Schaffung stärkerer Anreize für Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor und im Lebensmittelsystem, unter anderem im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der GAP.

Die mangelnde Emissionsreduktion in der Landwirtschaft seit 2005 macht deutlich, dass in diesem Sektor stärkere Anreize erforderlich sind. Die GAP ist das Aushängeschild der EU im Bereich der Agrarpolitik. Mit ihr sollen 10 Hauptziele verwirklicht werden, und dazu zählt auch der Klimaschutz. Der tatsächliche Beitrag der GAP zur Verringerung der THG-Emissionen ist jedoch bestenfalls ungewiss. Eines ihrer Ziele besteht darin, zum Klimaschutz beizutragen, wobei dieses Ziel weitgehend qualitativer Natur und Teil einer ganzen Reihe von Agrarumweltzielen ist (**Ehrgeizlücke**).

Die grüne Architektur der GAP bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nachhaltige Verfahren zu fördern. Die Schwerpunktsetzung auf den Klimaschutz ist jedoch vorwiegend eine Ermessensentscheidung und kann nur schwer *ex ante* quantifiziert werden (**Ehrgeizlücke**).

Darüber hinaus werden im Rahmen der GAP weiterhin emissionsintensive landwirtschaftliche Verfahren wie die Viehwirtschaft finanziell unterstützt, statt dass der Schwerpunkt auf den Übergang zu weniger emissionsintensiven Tätigkeiten gelegt wird (**politische Unstimmigkeit**).

- **Die GAP sollte besser auf die EU-Klimaziele abgestimmt werden. Dies könnte Folgendes beinhalten: (i) ein eigenständiges Emissionsreduktionsziel; (ii) den Übergang zum verpflichtenden Einsatz bewährter Verfahren, die die Reduktion von CH₄ und N₂O sowie die vermehrte Kohlenstoffbindung im Boden fördern; und (iii) die Verlagerung der GAP-Unterstützung weg von emissionsintensiven landwirtschaftlichen Verfahren, wie der Viehwirtschaft, hin zu emissionsärmeren Erzeugnissen, CO₂-Entnahme, Ökosystemleistungen und wirtschaftlicher Diversifizierung (siehe Kapitel 8, Empfehlung A1).**
- **Parallel dazu sollte die EU die Maßnahmen zur Förderung einer gesünderen, stärker pflanzenbasierten Ernährung verstärken und eine Strategie für einen gerechten Übergang zu einem Lebensmittelsystem entwickeln, das mit der Klimaneutralität vereinbar ist (siehe Kapitel 8, Empfehlung A3).**
- **Die EU sollte jetzt mit den Vorbereitungen für die Ausweitung der Bepreisung von Emissionen auf die Sektoren Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF beginnen, um Anreize für weitere Klimaschutzmaßnahmen in diesen Bereichen zu schaffen (siehe Schlüsselempfehlung 13).**
- **Die empfohlenen Optionen (Reform der GAP, Einführung der Bepreisung von Emissionen und Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung einer gesünderen und nachhaltigeren Ernährung) sollten parallel und in kohärenter Weise durchgeführt werden, um widersprüchliche politische Signale zu vermeiden. Dies stünde im Einklang mit dem Ansatz der EU für andere Sektoren, in denen die Bepreisung von CO₂-Emissionen mit anderen politischen Instrumenten wie Mindestnormen und Subventionen kombiniert wird.**

Schlüsselempfehlung 10 – Ausrichtung des Einsatzes von CCUS, Wasserstoff und Bioenergie auf Tätigkeiten, für die es keine oder nur begrenzt alternative Minderungsmöglichkeiten gibt.

CCUS, die indirekte Elektrifizierung durch erneuerbaren Wasserstoff und seine Derivate sowie durch Bioenergie sind weniger effizient oder lassen im Vergleich zu anderen Minderungspfaden wie der Erhöhung der Energieeffizienz und der direkten Elektrifizierung Nachhaltigkeitsbedenken aufkommen. Dennoch sind diese Verfahren fraglos notwendig, um in Sektoren, in denen eine direkte Elektrifizierung technisch schwierig ist (z. B. im Luft- und Seeverkehr und in energieintensiven Industrien), eine starke Emissionsreduktion zu erreichen.

Vorausgesetzt, das Preissignal wird nicht durch andere Maßnahmen wie Subventionen verzerrt, könnte ein harmonisierter CO₂-Preis für alle Sektoren zu einer Bevorzugung der effizientesten Minderungsmöglichkeiten führen und dafür sorgen, dass weniger effiziente Möglichkeiten nur dann angewandt werden, wenn es an Alternativen mangelt. Dies ist jedoch derzeit nicht der Fall:

- Je nach Sektor gelten unterschiedliche CO₂-Preise, was zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Minderungspfade führt. Beispielweise gilt der höchste Preis im Rahmen des EU-EHS derzeit für die Stromerzeugung, während das Fehlen eines Bepreisungsmechanismus in der Landwirtschaft und im Bereich LULUCF bedeutet, dass Bioenergie mit keinerlei CO₂-Preis versehen ist. Infolgedessen begünstigt das System der EU zur Bepreisung von CO₂-Emissionen die Nutzung von Bioenergie zum Nachteil von Elektrifizierungstechnologien (**politische Lücke/Unstimmigkeit**).
- CCUS einschließlich der CO₂-Infrastruktur werden durch politische Maßnahmen der EU unterstützt, diese zielen aber nicht darauf ab, den Einsatz dieser Technologien auf Anwendungen zu beschränken, für die es keine oder nur begrenzt andere Minderungsmöglichkeiten gibt (**politische Lücke**).
- Die technisch-wirtschaftlichen Grenzen von Wasserstoff und sein möglichst effizienter Einsatz in einem integrierten und dekarbonisierten Energiesystem werden im Rahmen der massiven politischen Unterstützung der EU für die Wasserstoff-Wertschöpfungskette nicht in ausreichendem Maß berücksichtigt (**politische Lücke**).
- Die Förderung von Bioenergie im Rahmen der RED I und der RED II hat zu einer erheblichen nationalen Subventionierung der Bioenergienutzung geführt, selbst in Sektoren, in denen die verfügbaren Minderungsmöglichkeiten (z. B. Erzeugung von Strom und Niedertemperaturwärme) effizienter sind und geringere Risiken für die Landnutzung und Biodiversität bergen (**politische Unstimmigkeit**).

→ **Die politischen Maßnahmen der EU zur Förderung von CCUS, Bioenergie und Wasserstoff sollten besser auf Anwendungen ohne oder mit sehr begrenzten anderen Minderungsmöglichkeiten ausgerichtet sein** (siehe Kapitel 4, Empfehlungen E6 und E7; Kapitel 6, Empfehlungen T4; Kapitel 9, Empfehlungen L1, L2 und L3).

Schlüsselempfehlung 11 – Weitere politische Maßnahmen sind erforderlich, um die öffentlichen und privaten Investitionen in den Klimaschutz zu steigern.

Die jährlichen Investitionen in den Klimaschutz müssen mehr als vervierfacht werden (von 200–300 Mrd. EUR pro Jahr in den letzten Jahren auf 1 250–1 400 Mrd. EUR pro Jahr bis 2030). Dies macht eine Neuausrichtung der bestehenden Investitionen und eine Erhöhung der Investitionen im Energie- und Verkehrssektor insgesamt (um mindestens 500 Mrd. EUR pro Jahr) erforderlich. Angesichts der Größe der Investitionslücke sind gemeinsame Anstrengungen des öffentlichen und privaten Sektors nötig.

Die EU strebt an, 30 % ihres langfristigen Haushalts (des MFR) und mindestens 37 % der nationalen ARF-Mittel für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben. Allerdings führen Mängel in der Methodik zur Erfassung der Klimaschutzausgaben zu einer Übererfassung und im Falle des MFR zu einer Nichterfassung der Ausgaben für potenziell schädliche Tätigkeiten (**Ehrgeizlücke**).

Die Berichterstattung im Rahmen der ARF ist solider, da hier im Einklang mit der EU-Taxonomie der Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ angewendet wird. Es wird jedoch erwartet, dass die Fazilität nach 2026 ausläuft, und es ist nicht klar, ob ihr ein ähnliches Instrument folgen wird, was die Aussichten für Investoren einschränkt (**politische Lücke**).

Die Investitionslücke muss auch durch die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten geschlossen werden. Deren haushaltspolitischer Spielraum ist jedoch durch hohe Ausgaben zur Bewältigung der jüngsten Krisen, den verstärkten Wettbewerb um öffentliche Mittel, höhere Zinssätze und die im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Haushaltsregeln der EU eingeschränkt. Die jüngsten Änderungen der Vorschriften für staatliche Beihilfen bieten den Mitgliedstaaten mehr Spielraum für die Unterstützung von Klimaschutzprojekten. Dies könnte jedoch zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führen, und die Maßnahmen, mit denen dem begegnet werden soll (die vorgeschlagene Plattform für strategische Technologien für Europa), sind nicht ausreichend mit Finanzmitteln ausgestattet (**Ehrgeizlücke**).

- **Die Berichterstattungsmethodik im Rahmen des MFR sollte verbessert werden, um die EU-Klimaschutzausgaben genauer erfassen und Ausgaben für potenziell schädliche Tätigkeiten ermitteln zu können** (siehe Kapitel 12, Empfehlung F2).
- **Die EU sollte in Erwägung ziehen, den Ansatz der gemeinsamen Verschuldung im Rahmen der aktuellen ARF über das Jahr 2026 hinaus fortzusetzen, um Investoren mehr Sicherheit zu bieten und die öffentlichen Investitionen der EU in den Klimaschutz zu steigern** (Kapitel 12, Empfehlung F3)

Der Privatsektor wird einen wesentlichen Beitrag leisten müssen, um das erforderliche Niveau an Klimaschutzinvestitionen zu erreichen. Dies muss durch eine hinreichend ehrgeizige EU-Politik vorangetrieben werden, die technologiespezifische Risiken und Finanzierungslücken angeht, um das Angebot an bankfähigen Klimaschutzprojekten zu erhöhen. Zu den Maßnahmen könnten Verordnungen, die Bepreisung von CO₂-Emissionen und – wenn die Investitionen aufgrund der jeweiligen Entwicklung des CO₂-Preises noch nicht rentabel sind – andere maßgeschneiderte finanzielle Anreize und Lösungen zählen. Darüber hinaus müssen mit dem politischen Rahmen die Genehmigungsverfahren, der Zugang zu Kapital, die langfristige Sichtbarkeit ordnungspolitischer Maßnahmen, Lieferketten und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften angegangen werden.

- **Die Politik sollte technologiespezifische Risiken und Finanzierungslücken angehen, indem sie Genehmigungsverfahren beschleunigt, Rechtsunsicherheiten beseitigt und maßgeschneiderte finanzielle Anreize und -lösungen bietet, wenn Investitionen bei der jeweiligen Entwicklung des CO₂-Preises noch nicht rentabel sind** (siehe Kapitel 12).

2.3 Entwicklung neuer politischer Maßnahmen

Schlüsselempfehlung 12 – Durch neue und verstärkte politische Maßnahmen ehrgeizigere Reduktionsziele beim Bedarf an Energie und Materialien anstreben.

Im Rahmen der Empfehlung des EU-Klimabeirats zu einem Ziel für 2040 wurde hervorgehoben, dass jene Pfade, bei denen der Schwerpunkt stärker auf nachfrageseitigen Maßnahmen liegt, im Vergleich zu Pfaden, bei denen der Schwerpunkt auf angebotsseitigen, technologischen Lösungen liegt, zahlreiche

Vorteile mit sich bringen. Bisher standen in erster Linie angebotsseitige, technologieorientierte Maßnahmen im Mittelpunkt des politischen Rahmens der EU und in weitaus geringerem Maße jene Initiativen, die darauf abzielen, den Verbrauch von treibhausgasintensiven Produkten und Dienstleistungen zu drosseln. Letztere sind entweder nicht vorhanden (z. B. gibt es keine spezifischen politischen Maßnahmen zur Drosselung der Verkehrsnachfrage oder zur Förderung einer gesunden Ernährung) (**politische Lücke**) oder unwirksam (z. B. mangelt es an Fortschritten bei der Verringerung der Energienachfrage, bei der Verkehrsverlagerung oder der Intensivierung des Kreislaufs von Materialien) (**Ehrgeiz-/Umsetzungslücken**).

Teil mehrerer sektorspezifischer Strategien im Rahmen des europäischen Grünen Deals sind Initiativen zur Bewältigung dieses Problems, doch wurden viele dieser Strategien noch nicht vorgeschlagen (z. B. ein Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme) oder angenommen (z. B. die Verordnung über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Überarbeitung der Richtlinie über den kombinierten Verkehr). Darüber hinaus sind einige dieser Initiativen vorwiegend darauf ausgerichtet, dass Verbraucher freiwillig Verantwortung übernehmen, was für sich genommen kaum Wirkung zeigen dürfte (**Ehrgeizlücke**).

→ **Die EU-Politik sollte stärkere Anreize schaffen, um den Bedarf an Energie und Materialien (in den Bereichen Mobilität, Wohnen, Nutzung von Materialien sowie Ernährung) – sowohl im Wege von Effizienzsteigerungen als auch von Verhaltensänderungen – zu senken. Zu diesem Zweck sollte die Politik Strukturen schaffen und disruptive Innovationen im Bereich des Endverbrauchs einführen, um emissionsärmere Produkte und Dienstleistungen qualitativ hochwertiger, erschwinglicher und in der Nutzung komfortabler zu machen. Die sektorspezifischen Strategien des europäischen Grünen Deals enthalten mehrere Initiativen, die diesem Zweck dienen könnten, jedoch noch vorgeschlagen bzw. verabschiedet werden müssen** (siehe Schlüsselempfehlung 1, Kapitel 3, Empfehlungen E2 und E3; Kapitel 5, Empfehlungen I2 und I3; Kapitel 6, Empfehlungen T1 und T2; Kapitel 7, Empfehlungen B1, B2 und B4; Kapitel 8, Empfehlung A3; Kapitel 11, Empfehlung W2).

Schlüsselempfehlung 13 – Ausweitung des EU-Systems zur Bepreisung von THG-Emissionen auf alle wichtigen Sektoren (einschließlich Landwirtschaft/Lebensmittel, LULUCF und vorgelagerte Tätigkeiten im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen) und Schaffung von Anreizen für die CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre auf EU-Ebene.

Durch die jüngste Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie wird der Anwendungsbereich des EU-Systems zur Bepreisung von THG-Emissionen erheblich ausgeweitet, und zwar von derzeit 36 % der Gesamtemissionen und des Gesamtabbaus auf 74 % bis zum Ende dieses Jahrzehnts. Die verbleibenden 26 % wären jedoch nach wie vor von jeglicher EU-weiten Bepreisung von THG ausgenommen (**politische Lücke**).

Der größte Teil dieser Lücke ist auf das Fehlen eines Bepreisungsmechanismus auf EU-Ebene in den Bereichen Landwirtschaft und LULUCF zurückzuführen. Die Europäische Kommission prüft derzeit Möglichkeiten zur Einführung einer Art von Bepreisungsmechanismus in diesen Bereichen, hat aber noch keinen formellen Vorschlag vorgelegt. Ein THG-Bepreisungsmechanismus für die Sektoren Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF würde Landwirten und Waldbewirtschaftern einen klaren finanziellen Anreiz bieten, die Emissionen zu verringern und deren Abbau zu steigern, und Verbraucher dazu anregen, den Verbrauch von THG-intensiven landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu reduzieren. Durch einen solchen Mechanismus würde auch die ungleiche Verteilung von Anreizen zwischen der Nutzung von Biomasse und dem Abbau von CO₂-Emissionen angegangen und das Risiko der Verlagerung von Emissionen aus den Sektoren Landwirtschaft und LULUCF innerhalb der EU verringert.

→ Die EU sollte jetzt mit den Vorbereitungen zur Ausweitung der Bepreisung von THG-Emissionen in der EU auf alle wichtigen Emissionssektoren, einschließlich Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF, beginnen. In diesen Bereichen sollten die Preisinstrumente Anreize sowohl für Emissionsreduktionen als auch für die CO₂-Entnahme schaffen. Die Instrumente sollten die spezifischen Merkmale der Sektoren Landwirtschaft/Lebensmittel und LULUCF widerspiegeln. Dazu zählen etwa die technische Komplexität der Messung von Emissionen und des Abbaus, deren Zuordnung zu Landmanagement- und Minderungstätigkeiten, die Unterschiede bei der Dauerhaftigkeit verschiedener natürlicher Arten des Abbaus und das Risiko internationaler Verlagerungen. Die Auswirkungen – insbesondere auf kleine landwirtschaftliche Betriebe und landwirtschaftliche Betriebe in gefährdeten Regionen – sollten ex ante bewertet werden, und potenziell nachteilige wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen sollten angegangen werden, um einen gerechten Übergang und eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen, die direkt auf die jeweiligen Probleme abzielen. Die GAP-Mittel oder die Einnahmen aus solchen Bepreisungsmechanismen könnten zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen und zur Unterstützung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel verwendet werden (siehe Kapitel 8, Empfehlung A2; Kapitel 9, Empfehlungen L3 und L4; Kapitel 10, Empfehlung C4).

Flüchtige Emissionen aus der Gewinnung und Handhabung fossiler Brennstoffe fallen nicht unter das EU-EHS und wurden bis vor Kurzem auch nicht von einer anderen Reduktionsmaßnahme der EU erfasst (**politische Lücke**). Die Methanverordnung soll diese Lücke schließen, doch hängt es von den durch die Europäische Kommission zu erlassenden Durchführungsrechtsakten ab, wie ehrgeizig diese ausfällt. In der Verordnung ist kein Preis für vorgelagerte THG-Emissionen aus der Gewinnung und Handhabung fossiler Brennstoffe in der EU oder in Drittländern vorgesehen. Infolgedessen werden die klimabezogenen externen Effekte nicht vollständig in den Preis der auf dem EU-Markt angebotenen fossilen Brennstoffe eingerechnet (**politische Lücke**).

Die Emissionsintensität der Gewinnung und Handhabung von Öl und Gas könnte durch die Festsetzung eines Preises für vorgelagerte Emissionen im Energiesektor erheblich verringert werden. Die Ausweitung des EU-EHS auf flüchtige Emissionen aus dem Umgang mit fossilen Brennstoffen innerhalb der EU und die Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus (der den EU-EHS-Preis widerspiegelt) für vorgelagerte THG-Emissionen aus der Einfuhr fossiler Brennstoffe würde den Ausfuhrern fossiler Brennstoffe einen Anreiz bieten, angemessene Regelungen einzuführen; dabei könnten vergleichbare Reduktionsbemühungen außerhalb der EU berücksichtigt werden (z. B. die CH₄-Emissionsabgabe im Rahmen des US-Gesetzes zur Verringerung der Inflation). Die Methanverordnung könnte als erster Schritt in Richtung eines robusten Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungssystems für solche Instrumente dienen.

→ Die EU sollte sich mit den vorgelagerten Emissionen aus der Gewinnung und Handhabung fossiler Brennstoffe sowohl innerhalb der EU als auch im Zusammenhang mit in die EU eingeführten fossilen Brennstoffen befassen. Aufbauend auf der Methanverordnung sollte eine Ausweitung des EU-EHS auf flüchtige Emissionen aus dem Umgang mit fossilen Brennstoffen in der EU erwogen werden. Parallel dazu sollte ein Grenzausgleichssystem für vorgelagerte THG-Emissionen aus der Einfuhr fossiler Brennstoffe eingeführt werden (siehe Kapitel 4, Empfehlung E9). Eine Bepreisung der vorgelagerten Emissionen im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen würde auch einen Beitrag zum notwendigen Ausstieg aus diesen Brennstoffen leisten (siehe Schlüsselempfehlung 5).



European Scientific
Advisory Board on
Climate Change