

Stellungnahme der Bundesregierung zum „Fit For 55“-Paket

Die Bundesregierung begrüßt die Einigung von Europäischem Parlament und Rat zum Europäischen Klimagesetz, das eine Anhebung des EU-Klimaziels für 2030 auf mindestens 55% Netto-Treibhausgasminderung gegenüber 1990 vorsieht. Die Bundesregierung hat kürzlich den Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschlossen, mit dem die deutschen Klimasziele auch bereits an die Zielanhebung auf EU-Ebene angepasst wurden. Bis 2030 werden die Treibhausgasemissionen um mind. 65% gegenüber 1990 gemindert. Darüber hinaus liegt die Minderung bis 2040 bei mind. 88%, und schon bis 2045 wird Netto-Treibhausgasneutralität erreicht.

Mit Blick auf das sogenannte „Fit for 55“-Paket möchte die Bundesregierung die folgenden Punkte hervorheben, wenngleich eine abschließende und umfassende inhaltliche Bewertung und Positionierung auf Grundlage der Legislativvorschläge und Folgenabschätzungen erfolgen wird. Wir erwarten von der KOM sorgfältige, umfängliche und spezifizierte Folgenabschätzungen mit Blick auf die ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen, die auch die kumulativen Effekte für einzelne Sektoren/Bereiche transparent machen:

- Grundidee des European Green Deal ist die Vereinbarung von Klimaschutz und einer prosperierenden Wirtschaft und Gesellschaft. Das „Fit for 55“-Paket muss einen geeigneten Rahmen setzen, damit sich der Green Deal als neue, an den Klimazielen ausgerichtete, nachhaltige Wachstumsstrategie für Europa entfalten kann, eingebettet in offene Märkte und fairen internationalen Wettbewerb auf der Grundlage klarer, vorhersehbarer und multilateral abgestimmter Regeln.
- Es ist zentral, dass der Instrumentenmix die maximal zulässigen Treibhausgasemissionen verlässlich begrenzt. Dazu bedarf es sowohl europäischer als auch nationaler gleichgerichteter Instrumente.
- Mit dem „Fit for 55“-Paket müssen auch Innovationsanreize gesetzt werden. Konkret geht es um die Schaffung unterstützender Rahmenbedingungen für neue treibhausgasfreie, sichere und nachhaltige Technologien und Geschäftsmodelle, eine kohärente, sektorenübergreifende Regulierung sowie klare Vorgaben, um Investitionssicherheit zu schaffen.
- Zudem müssen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten sowie die technische Machbarkeit beachtet werden. Der Instrumentenmix muss neben der wirksamen Begrenzung der Gesamtemissionen auch eine Antwort auf die spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse der jeweiligen Sektoren geben und den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität bei der Umsetzung lassen. Insbesondere muss der neue EU-Rahmen auch im Zusammenspiel mit den neuen Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien gezielte sektor- und technologiespezifische Förderinstrumente und -maßnahmen unterstützen, um die für den Green-Deal notwendigen Investitionen in alle langfristig

erforderlichen Technologien rechtzeitig und parallel zu ermöglichen und ausreichend Zeit einzuräumen, um den Strukturwandel angemessen begleiten zu können. Eine „one-fits-all“-Lösung oder ein Beihilferahmen, der allein eine technologieneutrale Förderung auf Basis von CO₂-Vermeidungskosten zulässt, wird den unterschiedlichen Herausforderungen bei der Erreichung der Treibhausgasneutralität in den einzelnen Sektoren und Mitgliedstaaten nicht gerecht. An unserer Ablehnung der Beihilfefähigkeit der Atomkraftwerke halten wir aus den bekannten Gründen fest.

Effort Sharing Regulation

- Wir brauchen einen Rahmen, der sicherstellt, dass alle Mitgliedstaaten einen angemessenen Beitrag zur Umsetzung des neuen 2030-Ziels leisten.
- Vor allem für die anstehende Reform der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation, ESR) ist entscheidend, dass Fairness und Kosteneffizienz als Prinzipien berücksichtigt werden müssen. Es ist wichtig, dass insbesondere das letztere nicht aufgeweicht wird. Zudem ist zentral, dass sich die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zunehmend annähern, um das gemeinsame Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Im Sinne einer zunehmenden Konvergenz sollte daher die Spanne zwischen dem höchsten und niedrigsten Ziel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten verringert werden. Unter Einschluss dieser Aspekte erscheint es angemessen, die Ziele auch angelehnt an einen Schlüssel auf Basis des BIP-pro-Kopf zu verteilen. Diese zentralen Aspekte sollten bei der Entwicklung der Legislativvorschläge berücksichtigt werden. Die bestehenden Flexibilitäten zwischen den Mitgliedstaaten sollen weiterhin beibehalten werden.
- Die ESR mit nationalen Minderungszielen sollte die Effizienz eines Emissionshandels für Verkehr und Wärme nicht beeinträchtigen.

Emissionshandel/ CO₂-Bepreisung/ Carbon Leakage

- Eine ambitionierte Stärkung des EU-Emissionshandelssystems (ETS) ist unerlässlich. Um sie zu ermöglichen, muss auch in Zukunft ein angemessener und dauerhafter Carbon Leakage-Schutz sichergestellt werden. Die Anpassung sollte sowohl das höhere Klimaschutzniveau in der EU als auch die sich dynamisch entwickelnden Ambitionsniveaus von Drittstaaten berücksichtigen.
- Aus Sicht der Bundesregierung müssen alle Chancen und Risiken, die mit einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus oder alternativen Ansätzen verbunden sein könnten, sorgfältig ermittelt und abgewogen werden. Es ist wichtig, dass KOM für alle diskutierten Optionen sorgfältige und umfassende Folgenabschätzungen vorlegt. Dies gilt sowohl für den klassischen CO₂-Grenzausgleich wie auch für die Ausgestaltung als Verbrauchsabgabe. Darunter fallen aus Sicht der Bundesregierung unter anderem Fragen im Hinblick auf die Erreichung der Klimaziele, die Kompatibilität mit dem WTO-Recht, die Praktikabilität, die Vereinbarkeit mit internationalen

Klimaschutzverträgen, Auswirkungen auf Entwicklungsländer und die handelspolitische Signalwirkung.

- Die bisherigen Instrumente zum Carbon Leakage-Schutz (kostenlose Zuteilung und Strompreiskompensation) müssen im angemessenen Umfang unter Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fortgeführt werden. Mit Drittstaaten sind frühzeitig Gespräche über gemeinsame Klimaschutzanstrengungen aufzunehmen.
- Die Bundesregierung spricht sich grundsätzlich für eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf Verkehr und Wärme in einem separaten System aus. Dabei sind eine Vielzahl von Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, u.a. das Erreichen der Emissionsminderungsziele, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft und Vermeidung von Carbon Leakage, die Effort Sharing Regulation, die Reform des EU-ETS, gesamtgesellschaftliche Verteilungswirkungen (d.h. insb. soziale Auswirkungen auf private, insb. einkommensschwache Haushalte und auf Mieter/innen in EU-Ländern mit großem Mietwohnungsmarkt) sowie regionale und sektorale Minderungspfade. Die Berücksichtigung einiger dieser Rahmenbedingungen erfordert flankierende Maßnahmen, für die die nationalen Haushalte mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet sein müssen. Perspektivisches Ziel sollte ein einheitlicher sektorübergreifender CO₂-Preis in der EU sein.
- Bei einer Einbeziehung der Seeschifffahrt in eine CO₂-Bepreisung sind die Entwicklungen auf Ebene der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) zu berücksichtigen. Dabei darf weder die Integrität der europäischen Klimaschutzpolitik noch die Notwendigkeit von Emissionsminderungen in Frage gestellt werden. Eine abschließende Bewertung wird die Bundesregierung auf Grundlage einer soliden Folgenabschätzung vornehmen.
- Auch der Luftverkehrssektor muss einen signifikanten, robusten und fairen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens liefern. Die Bundesregierung unterstützt deshalb u.a. eine Stärkung des EU-ETS im Luftverkehr. Mit der Überarbeitung der ETS-Richtlinie sollen die kostenlose Zuteilung im Luftverkehr zeitnah beendet und CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) umgesetzt werden. Gleichzeitig wird sich die Bundesregierung zur Erreichung der globalen Klimaneutralitätsziele deutlich für eine Steigerung der Anstrengungen in der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) einsetzen. Deutschland setzt sich zudem aktiv für die Entwicklung und den Einsatz von synthetischen Flugkraftstoffen (PtL) auf Basis erneuerbarer Energien ein.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass beim ER im Juli 2020 vereinbart wurde, dass Einnahmen aus einem neuen CO₂-Grenzausgleichssystem und einem überarbeiteten Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf den Luft- und Seeverkehr ausgeweitet wird, als Grundlage für neue Eigenmittel zur Finanzierung des EU-Haushaltes beitragen sollen. Dazu wird sich die

Bundesregierung im Zusammenhang mit der Behandlung von Eigenmitteln positionieren.

- Bei der Überarbeitung der Energiesteuer-Richtlinie ist die Bedeutung des Zusammenspiels mit dem Emissionshandel und dessen Ausweitung auf Verkehr und Wärme zu berücksichtigen.

Sektorspezifische Instrumente

- Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass auch ein gestärkter Emissionshandel weiterhin durch sektor- und technologiespezifische Maßnahmen ergänzt werden muss, um frühzeitig notwendige Investitionen in alle langfristig erforderlichen Technologien sicherzustellen und die Unternehmen und Haushalte beim Strukturwandel zu unterstützen. Ein „ETS-only-Ansatz“ wird den Herausforderungen des umfassenden Strukturwandels nicht gerecht.
- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass sich die energieintensiven Grundstoffindustrien langfristig in der EU wettbewerbsfähig und im Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität entwickeln können. Nötig ist ein „Clean Industry“-Paket, das die Reformen des European Green Deals miteinander verzahnt, Leitmärkte für grüne Industriegüter und Endprodukte etabliert, das EU-Beihilferecht gemäß den EU-Klimazielen weiterentwickelt und es energieintensiven Industriezweigen ermöglicht, innovative, klimafreundliche und perspektivisch CO₂-neutrale, bzw. vorzugsweise CO₂-freie, Technologien zu entwickeln und großtechnisch als Beitrag zum Klimaschutz und zur europäischen industriellen Wertschöpfung einzusetzen. Dabei ist aus Sicht der Bundesregierung nur Wasserstoff, der auf Basis erneuerbarer Energien hergestellt wurde („grüner“ Wasserstoff), auf Dauer nachhaltig.
- Den Flottengrenzwerten (FGW) für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge kommen bei der Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor eine zentrale Rolle zu, da sie die spezifischen CO₂-Emissionen (pro km) von Neufahrzeugen direkt beeinflussen.
- Ein verlässlicher Zielpfad für die noch festzulegende Anpassung der FGW ist somit ein entscheidender Hebel, um bis Mitte des Jahrhunderts durch den Straßenverkehr einen zentralen Beitrag zur Treibhausgasneutralität zu leisten.
- Ambitionierte FGW erhöhen kurz- bis mittelfristig den Druck auf Hersteller, mehr Fahrzeuge mit elektrifizierten Antrieben (Batterie und Wasserstoff/Brennstoffzelle) zu entwickeln und in den Markt zu bringen. Dies kann angesichts des wachsenden Angebots durch außereuropäische Anbieter in diesem Markt die Wettbewerbsposition der EU-Automobilunternehmen auch im internationalen Markt stärken. Gleichzeitig kann Überreizung auch zu einer Disruption in der Wertschöpfungskette führen, wenn den Unternehmen kaum Zeit zur technologischen Anpassung bleibt. Dabei sind insbesondere KMU in den Blick zu nehmen.

- Eine Fortschreibung der FGW muss einhergehen mit einem entsprechenden EU-weiten Hochlauf des Ladeinfrastruktur-Ausbaus. Die notwendigen Ausbauziele und weiteren Voraussetzungen sind unter anderem im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über den Einsatz der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFID-RL) zu vereinbaren und regelmäßig zu überprüfen.
- In Abhängigkeit des jeweiligen Ambitionsniveaus ist zudem die Überprüfung und ggf. Ausweitung von Flexibilitäten (derzeit v.a. Öko-Innovationen und Supercredits für ZLEV (Zero and low emission vehicles)) und anderen Förderinstrumenten unter Berücksichtigung der Klimaschutzziele anzustreben.
- Darüber hinaus gilt es, Technologieoffenheit zu erhalten, zugleich sollte aber vermieden werden, dass Investitionen in Bereichen erfolgen, die längerfristig nicht rentierbar sind bzw. zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen würden.

Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)

- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die natürlichen Senken konsequent zu erhalten, zu stärken und wo möglich auszubauen. Dabei ist grundsätzlich auch die langfristige CO₂-Speicherung in langlebigen Holzprodukten zu berücksichtigen. Für die Auswirkungen auf die übrigen Ökosystemleistungen sowie Waldfunktionen und hinsichtlich erforderlichem Finanzierungsbedarf muss eine Folgenabschätzung durchgeführt werden.
- Aus Sicht der Bundesregierung sind zukünftig genauere Abschätzungen der nachhaltig erschließbaren Potenziale erforderlich – hier kann Forschung und Entwicklung wichtige Wissensgrundlagen zur Verfügung stellen.

Energiedossiers

- Eine Novellierung der EU-Richtlinien für erneuerbare Energien (RED), Energieeffizienz (EED) und Gebäude (EPBD) und eine konsistente Anpassung der EU-2030-Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an das neue EU-2030-Klimaziel sind richtig und werden von der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt.
- In die Novellierungen der RED und der EED sollte eine ganzheitliche, verzahnte Betrachtung von Effizienz und erneuerbaren Energien einfließen und in der EPBD mit dem Ansatz der Gesamtenergieeffizienz beibehalten werden.
- Für eine effiziente Ausgestaltung nationaler Förderprogramme, mit denen Investitionen in CO₂-Minderung, Effizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien angereizt werden, ist eine Flexibilisierung des Beihilferechts dringend erforderlich.
- Dabei ist für die Glaubwürdigkeit des Erneuerbaren-Ziels von zentraler Bedeutung, dass auf dieses Ziel wirklich nur erneuerbare Energien angerechnet werden können. Eine Ausweitung der Erneuerbaren-Richtlinie auf „Low-Carbon Fuels“ lehnen wir daher ab.
- Aus Sicht der Bundesregierung ist die gegenwärtige Zielarchitektur für erneuerbare Energien, mit einem verbindlichen EU-Ziel und freiwilligen, aber verlässlichen nationalen Beiträgen und konkret zu überprüfenden

Zwischenschritten, grundsätzlich geeignet für eine Zielerhöhung. Sie bietet grundsätzlich die richtige Balance zwischen Verlässlichkeit und Investitionssicherheit sowie Flexibilität für die EU-Mitgliedstaaten.

- Im Stromsektor ist das in der Erneuerbaren-Richtlinie festgeschriebene „Common Rule Book“ von zentraler Bedeutung für einen verlässlichen EU-Rahmen für die Fördersysteme der EU-Mitgliedstaaten. Je ambitionierter die Ziele werden, desto stärker sollten jedoch die Realisierungsherausforderungen in den Blick genommen werden. Wenn die Ausschreibungen temporär unterzeichnet sind, darf dies nicht dazu führen, dass die EU-Mitgliedstaaten die Ausschreibungsmenge unmittelbar reduzieren müssen, vielmehr sollten die Mitgliedstaaten dann aufgefordert werden, einen Aktionsplan vorzulegen, wie Investoren zur Abgabe von Angeboten angereizt werden und die Flächenverfügbarkeit unter der Berücksichtigung des Naturschutzes erhöht werden kann.
- Der Green Deal erfordert erhebliche Investitionen in den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Windenergie an Land und auf See, die im Einklang mit dem europäischen Natur- und Artenschutzrecht erfolgen müssen. Die KOM ist gefordert, geeignete Vorschläge vorzulegen, die zu einer Beschleunigung und Erleichterung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Windkraft beitragen.

Für die Praxis entscheidend ist eine klare, einheitliche, rechtssichere und planungs- und investitionsfreundliche Handhabung dieser Vorgaben. Leitfäden oder Hinweise der EU-Kommission können über das Verständnis der artenschutzrechtlichen Regelungen von FFH-RL (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) und Vogelschutz-RL auch den Mitgliedstaaten gezielt weitere Spielräume bei der Anwendung der Richtlinien aufzeigen, die z.B. durch nationale Handlungsleitfäden ergänzt werden können.

- Für die Erreichung eines erhöhten EU-2030-Ziels für erneuerbare Energien ist entscheidend, dass alle Sektoren zum Erneuerbare-Energien-Ausbau einen verlässlichen Beitrag leisten. Die Bundesregierung unterstützt daher grundsätzlich eine Ambitionssteigerung für erneuerbare Energien, insbesondere auch im Wärme- und Verkehrsbereich.
- Das in der RED II zugrunde gelegte Anliegen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien, grundsätzlich keine zusätzliche Nachfrage nach Anbauflächen zu generieren, sollte durch entsprechende Maßnahmen flankiert werden. Ebenso sollte sich die Verwendung von Stammholz entlang der Nutzungskaskade orientieren, so dass seine Verwendung für energetische Zwecke auf Qualitäten fokussiert bleibt, die keine Verwendung für langlebige Zwecke zulassen.
- Wir benötigen einen EU-Rahmen, der die Effektivität der notwendigen nationalen Förderinstrumente für erneuerbare Energien unterstützt. Bei der Ausgestaltung von Zielen und Instrumenten ist eine Kohärenz der Maßnahmen zentral. Wir sehen daher spezifische RFNBO-Quoten (Renewable Fuels of Non-

Biological Origin) auf Unternehmensebene grundsätzlich kritisch. Unter anderem können solche Quoten die Effektivität von nationalen Fördersystemen beeinträchtigen. Das kann insbesondere dann gelten, wenn der Handel von RFNBOs dazu führt, dass die Erneuerbaren-Zielmengen auf das importierende Land übergehen. Sinnvoll erscheint nur eine Unterquote für den Flugverkehr, weil in diesem Sektor andere Optionen zur Dekarbonisierung des Luftverkehrs kaum zur Verfügung stehen. Um den Hochlauf von grünem Wasserstoff in der Industrie zu unterstützen, kann allerdings ein Benchmark für die Mitgliedstaaten diskutiert werden, wobei mögliche Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie berücksichtigt werden müssen. In Bezug auf potentielle zusätzliche Erneuerbaren-Ziele halten wir einen technologieoffenen Ansatz für sinnvoll. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten Flexibilität erhalten, wie und mit welchen Mitteln sie diese Benchmarks bzw. Ziele erreichen wollen. Dazu gehört auch die Möglichkeit des Handels von RFNBOs zwischen den Mitgliedstaaten (d.h. Übertragung von Zielmengen auf Mitgliedstaaten-Ebene).

- Auch strombasierte flüssige Kraftstoffe werden in spezifischen Bereichen ihre Anwendung finden. Die Bundesregierung unterstützt die Überarbeitung der RED II, auch hinsichtlich einer EU-weiten Unterquote für die Verwendung von erneuerbaren Kraftstoffen nicht-biogenen Ursprungs (renewable fuels of non-biological origin, RFNBOs) im Flugverkehr.
- Die Bundesregierung unterstützt ebenso eine Änderung der EED. Als Beitrag zum neuen EU-2030-Klimaziel ist eine deutliche Stärkung der Ambition und der Verbindlichkeit sowohl des EU-Energieeffizienz-Ziels für 2030 als auch der Maßnahmen zur Zielerreichung notwendig. Die Bundesregierung hält dabei die von der Europäischen Kommission im „Klimazielplan 2030“ berechnete EU-weite Reduktion des Primärenergieverbrauchs um 39 bis 41% und des Endenergieverbrauchs um 36 bis 37% bis 2030 für erforderlich, um den notwendigen Effizienzbeitrag zur Erreichung des neuen EU-Klimaziels zu leisten.
- Die Erreichung des EU-Energieeffizienz-Ziels durch die EU-Mitgliedstaaten sollte mithilfe eines verlässlicheren Rahmens festgelegt werden, der sich z.B. an den Zielerreichungsmechanismen der RED orientieren könnte.
- Auch die Einsparverpflichtung der EED sollte konsistenter werden und der Einsparfaktor an die erforderlichen EU-Energieeffizienz-Ziele angepasst werden. Beim Regime für Wärme/Kälte bedarf es ebenso in der EED Verstärkungen. Für die Fernwärme sollte geprüft werden, wie neben der Energieeffizienz auch ein steigender Anteil erneuerbarer Energien angereizt werden kann.
- Verbesserungen im Bereich Energieeffizienz sollten nicht auf die EED beschränkt werden, sondern auch andere EU-Rechtsakte erfassen (insb. die Öko-Design-Richtlinie und die Gebäuderichtlinie) und marktbasierende EU-Instrumente mit einfließen lassen.

- Die Novellierung der RED und der EED sollte bereits von Anfang an im Einklang mit der Novelle der EPBD stehen. So wird in der EPBD seit langem die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden betrachtet, um diese technologieoffen und flexibel durch verstärkte Maßnahmen zur Stärkung der Energieeinsparung und den Ausbau der Erneuerbaren-Energien-Anteile zu erhöhen. Auch sind die Anforderungen der Richtlinien in der Umsetzung zusammen zu denken und anzuwenden. Im Ergebnis ist ein durchgehend konsistentes und flexibles Regelungssystem erforderlich.
- Bezahlbares Bauen und Wohnen sowie bezahlbare Mobilität müssen sichergestellt werden.
- Bei zukünftigen Rechtsakten ist zudem zu beachten, dass die Nutzung von Erdgas – insbesondere in effizienten Gas-Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen – für einen Übergangszeitraum ein notwendiger Energieträger bleibt, insbesondere vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Ausstiegs aus der Kernenergie und der Kohleverstromung. Investitionen in Gaskraftwerke können vor diesem Hintergrund in begrenztem Umfang erforderlich sein.