



Brüssel, den 20.7.2016
COM(2016) 483 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung der Durchführung der Entscheidung Nr. 406/2009/EG gemäß deren
Artikel 14**

{SWD(2016) 251 final}

1. Einleitung

Mit der Entscheidung Nr. 406/2009/EG¹ (auch bekannt als „Lastenteilungsentscheidung“), die im Jahr 2009 als Teil des Klima- und Energiepakets angenommen wurde, werden Emissionsobergrenzen für Treibhausgase (THG) für das Jahr 2020 für alle Mitgliedstaaten festgesetzt. Sie erstreckt sich auf Emissionen in den Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Kleinindustrie und Abfallwirtschaft. Auf diese Sektoren entfielen im Jahr 2013 mehr als 55 % der gesamten THG-Emissionen der EU². Mit der Lastenteilungsentscheidung sollen die THG-Emissionen in der EU bis 2020 um 10 % gegenüber dem Stand von 2005 verringert und die Reduzierung der in ihren Anwendungsbereich fallenden THG-Emissionen in fairer, kosteneffizienter Weise vorangetrieben werden. Die Lastenteilungsentscheidung ist im Juni 2009 in Kraft getreten.

Mit diesem Bericht wird Artikel 14 der Lastenteilungsentscheidung entsprochen, wonach die Kommission bis zum 31. Oktober 2016 dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Durchführung der genannten Entscheidung erstattet. In dem Bericht wird erläutert, was mit der Lastenteilungsentscheidung bislang erreicht wurde und welche Erkenntnisse sich daraus in Bezug auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Begrenzung der THG-Emissionen in den einzelnen Sektoren, die Gegenstand der Entscheidung sind, und deren Auswirkungen auf die nationalen Emissionen gewinnen lassen. Die Ergebnisse der Bewertung werden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht ausführlicher dargelegt³.

Während 2015 das erste Berichtsjahr für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Entscheidung war, wurden zum Zeitpunkt der Bewertung die meisten Bestimmungen der Entscheidung noch nicht angewendet. Somit war es schwieriger, Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu ziehen und auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Änderungen zu prüfen. Bei der Bewertung konnten jedoch wertvolle Anhaltspunkte genutzt werden, die sich aus der rechtlichen Umsetzung der Entscheidung und den von den Mitgliedstaaten geleisteten Vorarbeiten ergaben.

2. Hintergrund

Das Klima- und Energiepaket enthält Zielvorgaben für das Jahr 2020, wonach die THG-Emissionen um 20 % gegenüber dem Niveau von 1990 gesenkt werden müssen, ein Anteil von 20 % des Endenergieverbrauchs in der EU aus erneuerbaren Energiequellen stammen und die Energieeffizienz um 20 % verbessert werden muss.

Das Ziel einer Senkung der THG-Emissionen in der Europäischen Union um 20 % gegenüber 1990 bis zum Jahr 2020 entspricht einer Reduktion um 14 % gegenüber 2005. Diese Anstrengungen wurden auf die Sektoren, die unter das EU-EHS fallen, und die, die in der Lastenteilungsentscheidung erfasst sind, aufgeteilt. Im Rahmen des EU-EHS müssen Emissionen um 21 % gegenüber dem Niveau von 2005 verringert werden, während die Sektoren der Lastenteilungsentscheidung eine Reduzierung um 10 % im Vergleich zu 2005 erzielen müssen.

Um die erforderlichen EU-weiten Anstrengungen für eine Senkung der THG-Emissionen um 10 % bis 2020 aufzuteilen, wurden für die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Grundlage ihres relativen Wohlstands (gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf im Jahr 2005) nationale Zielvorgaben für 2020 festgesetzt. Sie reichen von einem Reduktionsziel von 20 % (gegenüber dem Stand von 2005) bis 2020 für die wohlhabendsten Mitgliedstaaten bis zu einem Anstieg um 20 % für die am wenigsten wohlhabenden Länder. (Siehe Abbildung 1).

¹ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=DE>

² Die aktuelle Lastenteilungsentscheidung erfasst dieselben THG wie das Kyoto-Protokoll – mit Ausnahme von Stickstofftrifluorid NF₃. Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) werden von der Lastenverteilungsentscheidung nicht erfasst. Auch THG-Emissionen aus dem internationalen Seeverkehr fallen nicht unter diese Entscheidung.

³ SWD(2016) 251

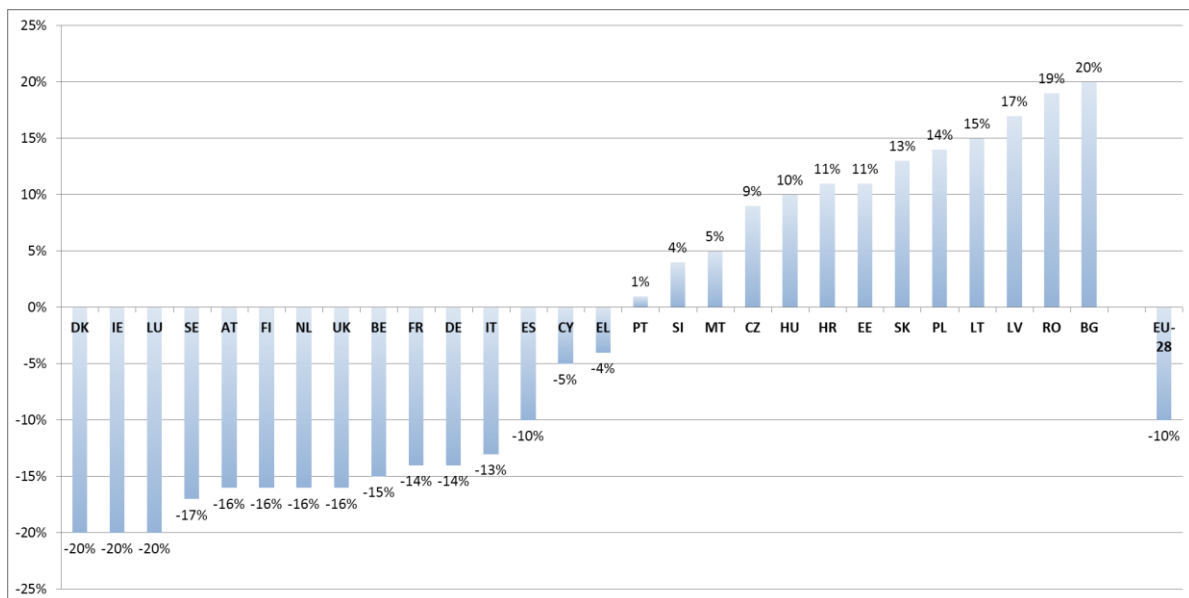
In der Lastenteilungsentscheidung sind keine spezifischen Emissionsziele für die einzelnen darin erfassten Sektoren festgelegt, sondern es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen zu entscheiden, wo und wie sie die notwendigen Reduktionen erreichen. Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) sowie deren Abbau werden von der Lastenverteilungsentscheidung nicht erfasst.

Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen sollen die Mitgliedstaaten ihre THG-Emissionen in den Sektoren, die in den Geltungsbereich der Entscheidung fallen, begrenzen und zu diesem Zweck nationale Strategien und Maßnahmen umsetzen. Ferner können die Mitgliedstaaten falls erforderlich Flexibilitätsregelungen anwenden, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und die Kostenwirksamkeit zu steigern.

In der Lastenteilungsentscheidung ist außerdem eine lineare Verlaufskurve der entsprechenden verbindlichen Emissionsobergrenzen (jährliche Emissionszuteilungen) für jedes Jahr von 2013 bis 2020 festgelegt. Fortschritte bei der Erreichung der Ziele für 2020 werden durch obligatorische Jahresberichte und Konformitätskontrollen gewährleistet. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, über ihre THG-Emissionen und die prognostizierten Fortschritte bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß der Lastenteilungsentscheidung Bericht zu erstatten.

Es ist Sache der Mitgliedstaaten, die Strategien und Maßnahmen durchzuführen, die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß der Lastenteilungsentscheidung erforderlich sind; dabei werden sie durch eine Reihe von EU-Maßnahmen⁴ unterstützt, von denen einige auch dazu beitragen dürften, dass die EU ihre Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz für das Jahr 2020 erreicht. Diese unterstützenden EU-Strategien sind wichtig, um die EU-weiten Emissionsreduktionen in den unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Sektoren zu fördern. Klar ist allerdings, dass die Emissionssenkungen durch nationale Strategien und Maßnahmen erreicht werden müssen, insbesondere in Sektoren wie Verkehr und Gebäude.

Abbildung 1: Obergrenzen der THG-Emissionen der Mitgliedstaaten im Jahr 2020 gemäß Lastenteilungsentscheidung



Die Emissionsobergrenzen für 2020 sind zu den Emissionsniveaus im Jahr 2005 in Beziehung gesetzt. Quelle: Entscheidung Nr. 406/2009/EG.

⁴ Beispiele für einschlägige EU-Rechtsvorschriften sind die Verordnung über CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, die Deponierichtlinie, die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die Energieeffizienzrichtlinie, die Richtlinie über erneuerbare Energien, die Verordnung über fluorierte Treibhausgase und die Richtlinie über Klimaanlage in Kraftfahrzeugen, die Ökodesign-Rahmenrichtlinie, die Nitratrichtlinie und die Vorschriften über die Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Damit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen flexibel sein können und das EU-weite Ziels für 2020 insgesamt kostengünstiger erreicht werden kann, ist in der Lastenteilungsentscheidung eine Reihe von Flexibilitätsregelungen vorgesehen. Diese betreffen die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, innerhalb des Erfüllungszeitraums ihre jährlichen Emissionszuteilungen selbst zu verwalten und Zuteilungen untereinander zu übertragen. Sollten die THG-Emissionen eines Mitgliedstaats seine jährlichen Emissionszuteilungen für ein bestimmtes Jahr übersteigen, so kann er auf 5 % seiner Zuteilungen für das folgende Jahr vorgehen, anderen Mitgliedstaaten Zuteilungen abkaufen oder internationale Projektgutschriften nutzen, um seine jährlichen Obergrenzen einzuhalten. Sollte ein Mitgliedstaat seine Emissionen stärker senken als notwendig und damit seine Zielvorgaben für ein bestimmtes Jahr übertreffen, kann er die überschüssigen Emissionszuteilungen zur späteren Verwendung innerhalb des Verpflichtungszeitraums behalten oder sie auf andere Mitgliedstaaten übertragen⁵.

In der Lastenteilungsentscheidung sind Vorschriften für die jährliche Berichterstattung und Konformitätskontrolle enthalten, wonach die Mitgliedstaaten ihre THG-Emissionen in nationalen Inventarberichten übermitteln, die gemeldeten Emissionen durch Überprüfungen der Inventare validiert und Konformitätskontrollen durchgeführt werden müssen (d. h. die tatsächlichen Emissionen der Mitgliedstaaten werden mit ihren jährlichen Emissionszuteilungen für ein bestimmtes Jahr verglichen). Wenn die Emissionen eines Mitgliedstaats selbst nach Berücksichtigung der Flexibilitätsregelungen seine jährlichen Emissionszuteilungen übersteigen, werden Sanktionen gegen ihn verhängt und er muss Abhilfemaßnahmen ergreifen.

3. Umfang und Methodik der Bewertung

Die Kommission hat im Jahr 2015 unter Leitung einer Lenkungsgruppe, die sich aus Mitgliedern der beteiligten Generaldirektionen der Kommission zusammensetzte, die Lastenteilungsentscheidung bewertet. Die Europäische Umweltagentur beteiligte sich ebenfalls an dieser Gruppe. Für die Bewertung wurde eine externe Studie über die Durchführung der Lastenteilungsentscheidung herangezogen⁶.

Bei der Bewertung wurden die Auswirkungen der Lastenteilungsentscheidung sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedstaatenebene untersucht, wobei der Schwerpunkt auf den Maßnahmen lag, die in den Mitgliedstaaten seit 2009 zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen getroffen haben. Sie bezog sich auf den Zeitraum vom Inkrafttreten der Lastenteilungsentscheidung im Juni 2009 bis November 2015. In Einklang mit der Anforderung gemäß Artikel 14 der Entscheidung umfasste die Bewertung alle Bestimmungen und Anforderungen der Entscheidung, einschließlich der Frage, wie sich die Durchführung auf den Wettbewerb ausgewirkt hat.

Bei der Bewertung wurde die bisherige Durchführung der Lastenteilungsentscheidung hinsichtlich ihrer Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und des EU-Mehrwerts beurteilt. Dabei wurden Erkenntnisse aus den gemeldeten Emissionen und Emissionstrends, zu eingesetzten Strategien und Maßnahmen sowie aus Fragebögen und strukturierten Interviews mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten und anderen wichtigen Interessenträgern genutzt, die mit der Durchführung der Lastenteilungsentscheidung auf nationaler Ebene befasst sind⁷. Ferner wurden die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation zur Vorbereitung eines Legislativvorschlags zur Verringerung der THG-Emissionen der Mitgliedstaaten in den Sektoren, die unter die Lastenteilungsentscheidung fallen, für den Zeitraum 2021 bis 2030 herangezogen⁸.

⁵ Nähere Einzelheiten zu den bestehenden Flexibilitätsregelungen in Anhang 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2016) 251.

⁶ In Anhang 3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2016) 251 sind die Bewertungsmethode und die verwendeten Daten näher erläutert. Externe Studie *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, Ricardo Energy and Environment mit Trinomic und Vito.

⁷ Die Ergebnisse der Konsultation sind in Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2016) 251 enthalten.

⁸ Nähere Informationen zu dieser Konsultation: http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm

Die Feststellungen der Bewertung flossen in die Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag der Kommission für die Beibehaltung der Lastenteilungsregelung über 2020 hinaus im Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 ein.

4. Stand der Durchführung

Die Lastenteilungsentscheidung befindet sich noch im Anfangsstadium: Die Mitgliedstaaten mussten einen Großteil ihrer Berichtspflichten gemäß der Lastenteilungsentscheidung zum ersten Mal im Jahr 2015 erfüllen, und die Konformitätskontrolle für die ersten beiden Jahren des Erfüllungszeitraums (2013–2014) ist im Jahr 2016 fällig. Allerdings lässt es die bestehende jährliche Berichterstattung über Emissionen zu, die wichtigsten Entwicklungstrends in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene zu erkennen.

Gemäß der Lastenteilungsentscheidung müssen die Mitgliedstaaten jedes Jahr einen Bericht über ihre THG-Emissionen vorlegen. Ferner müssen sie alle zwei Jahre über die Umsetzung ihrer nationalen Strategien und Maßnahmen berichten, und im Jahr 2015 mussten sie aktualisierte Prognosen mit den erwarteten Fortschritten bei der Verwirklichung ihrer Ziele für das Jahr 2020 übermitteln. Die Kommission trägt jedes Jahr die Angaben der Mitgliedstaaten zusammen und veröffentlicht einen Fortschrittsbericht, in dem sie die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele gemäß der Lastenteilungsentscheidung für das Jahr 2020 analysiert und erläutert. Eine Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Zielvorgaben ist ebenfalls Teil der Länderberichte, die die Kommission jedes Jahr im Frühjahr im Rahmen des Europäischen Semesters herausgibt. Des Weiteren veröffentlicht die Europäische Umweltagentur, die die Europäische Kommission bei der Durchführung der Lastenteilungsentscheidung unterstützt, jährlich Emissionstrends und -prognosen für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

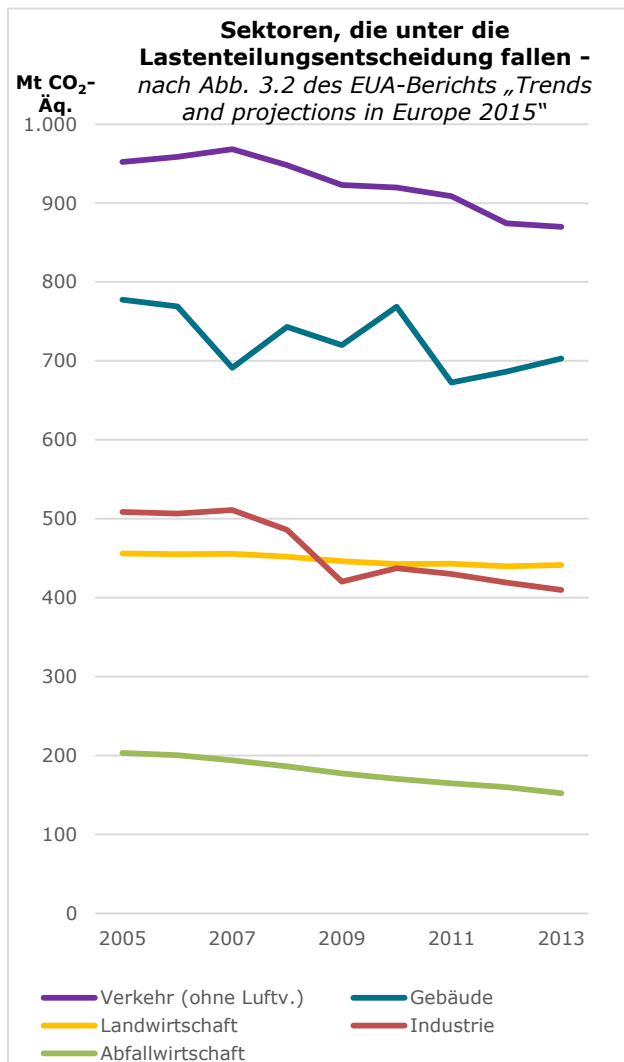
Bisher haben die Mitgliedstaaten ihre Berichtspflichten erfüllt, und der Informationsaustausch mit der Kommission funktioniert gut. Die Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten treffen sich mehrmals jährlich in Arbeitsgruppen im Rahmen des Ausschusses für Klimaänderung, um die Umsetzung der Berichtspflichten gemäß der Entscheidung zu verfolgen.

Im Zeitraum 2005 bis 2013 wurden in allen Sektoren Gesamtemissionsreduktionen erreicht, die zwischen -3 % in der Landwirtschaft und -25 % in der Abfallwirtschaft lagen (Abbildung 2). In diesem Zeitraum war außerdem in allen Mitgliedstaaten eine Konvergenz der THG-Intensität sowohl pro Kopf als auch pro Einheit BIP zu beobachten.

Die durch die Lastenteilungsentscheidung erfassten Emissionen pro Mitgliedstaat sind seit 2005 ebenfalls erheblich gesunken. Sie lagen in den Jahren 2013 und 2014 in allen Mitgliedstaaten unterhalb ihrer jährlichen Obergrenzen⁹. Eine Übererfüllung der Ziele war üblicherweise in den Ländern zu verzeichnen, in denen die Emissionen gegenüber dem Bezugsjahr 2005 steigen durften. Auch in Ländern mit besonders starkem Wirtschaftsabschwung (z. B. Griechenland, Portugal und Spanien) lagen die Emissionen deutlich unterhalb der Obergrenzen für 2014.

⁹ Auf Grundlage der im Jahr 2015 vorgelegten Emissionsberichte. Siehe auch SWD(2016) 251, S. 17.

Abbildung 2: EU-weit im Rahmen der Lastenteilungsentscheidung erzielte Emissionsreduktionen 2005–2013

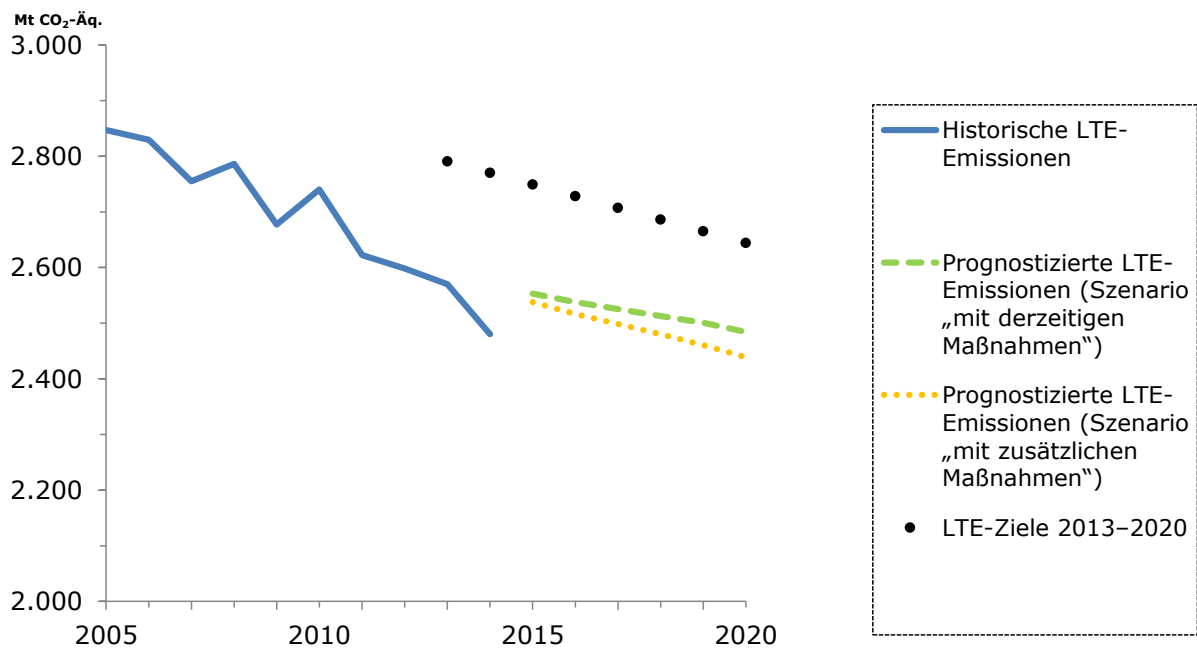


Laut den im Jahr 2015 vorgelegten Prognosen der Mitgliedstaaten dürften die unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Gesamtemissionen bis 2020 weiter sinken (Abbildung 3) und durchgängig unterhalb der Zielwerte auf EU-Ebene bleiben. 24 Mitgliedstaaten werden voraussichtlich ihre nationalen Ziele allein mit nationalen Maßnahmen erreichen, während vier Mitgliedstaaten hierfür zusätzliche Maßnahmen oder die Flexibilitätsregelungen der Lastenteilungsentscheidung benötigen dürften¹⁰.

Bislang hat kein Mitgliedstaat die in der Lastenteilungsentscheidung vorgesehenen Flexibilitätsregelungen genutzt, da in den ersten zwei Jahren des Erfüllungszeitraums offenbar alle Länder ihre jährlichen Emissionsobergrenzen eingehalten haben. In Zukunft steht zu erwarten, dass einige Mitgliedstaaten, die ihre Obergrenzen bis 2020 voraussichtlich übersteigen werden, die Flexibilitätsregelungen einsetzen werden, wie etwa den Handel mit anderen Mitgliedstaaten. Obwohl die Flexibilitätsregelungen der Lastenteilungsentscheidung nicht erprobt sind, finden sie nach wie vor breite Zustimmung, und bei der Konsultation der Interessenträger sprachen sich die Mitgliedstaaten weiter dafür aus.

¹⁰ Fortschrittsbericht zur Klimapolitik, COM(2015) 576 final.

Abbildung 3: Tatsächliche und prognostizierte Gesamtemissionen nach der Lastenteilungsentscheidung 2005–2020



Quelle: EUA (2015) „Trends and projections in Europe 2015“, anhand der Zahlen aus den Emissionsinventaren vom März 2016 aktualisiert. Die schwarz gestrichelte Linie stellt die lineare Verlaufskurve der jährlichen Emissionsobergrenzen für den Zeitraum 2013–2020 gemäß der Lastenteilungsentscheidung dar.

5. Ergebnisse der Bewertung

Im Einklang mit den Leitlinien der Kommission wurden bei der Bewertung die Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz und der EU-Mehrwert der Lastenteilungsentscheidung beurteilt. Außerdem wurde geprüft, ob sie sich in irgendeiner Weise auf den Wettbewerb ausgewirkt hat, da diese Anforderung in Artikel 14 der Entscheidung enthalten ist.

5.1 Relevanz

Die Ziele der Lastenteilungsentscheidung bleiben nach wie vor relevant und entsprechen in hohem Maße den Bedürfnissen der EU. Insbesondere besteht weiterhin der Bedarf, die anthropogenen THG-Emissionen einzuschränken und geeignete Mechanismen zu schaffen, die die gesamtgesellschaftlichen Kosten des Klimawandels widerspiegeln. Auch beim Ausgleich von Marktversagen bleibt die Lastenteilungsentscheidung weiterhin relevant, da sie durch ihre Rechtsverbindlichkeit dazu beiträgt, angemessene Preissignale für die Emissionsminderung zu setzen.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vom Oktober 2014 wurden die Bedeutung der Lastenteilungsentscheidung und ihre Beibehaltung bis 2030 mit allen Elementen gemäß der Lastenteilungsentscheidung für 2020 bestätigt.

Die Annahme des Übereinkommens von Paris im Dezember 2015 untermauert auf höchster EU-Ebene das Engagement, THG-Emissionen EU-weit zu verringern, auch bis 2030 und darüber hinaus. In ihrem angestrebten nationalen Klimaschutzbeitrag (Intended Nationally Determined Contribution, INDC) verpflichtet sich die EU, Emissionen in ihrem Hoheitsgebiet bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

5.2 Wirksamkeit

Die EU ist auf einem guten Weg, ihre Ziele für die Senkung der THG-Emissionen bis 2020 in den unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Sektoren zu verwirklichen. Laut den im Jahr 2015 vorgelegten Berichten der Mitgliedstaaten lagen in den Jahren 2013 und 2014 die THG-Emissionen in allen Mitgliedstaaten unter deren Obergrenzen für diese Jahre. Insgesamt blieben die von der Entscheidung erfassten Emissionen im Jahr 2013 auf EU-Ebene 9,7 % unter den Emissionen von 2005. Im Jahr 2014 sanken die unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Emissionen weiter auf einen Stand von 12,9 % unter den Werten des Jahres 2005, was die EU-weite Zielvorgabe der Entscheidung für 2020 unterschreitet. Dies bedeutet, dass sich die EU auf dem richtigen Weg befindet, um die Zielvorgabe im Jahr 2020 zu erreichen und dass alle Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Verringerung der THG-Emissionen geleistet haben.

Die erreichte Emissionsreduktion stellt eine erhebliche Leistungssteigerung gegenüber dem Szenario dar, dass seit dem Zeitpunkt, zu dem die Ziele für 2020 vereinbart wurden, keine Reduktionsmaßnahmen getroffen worden wären („Business as usual“). Bislang gingen die Emissionsreduktionen wesentlich weiter, als im Jahr 2007 erwartet. Damals hatte sich der Europäische Rat auf die Klimaziele der EU für 2020 geeinigt und die Kommission die Folgenabschätzung zum Klima- und Energiepaket durchgeführt. Nach dem „Business-as-usual“-Szenario in dieser Folgenabschätzung sollten die unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Emissionen im Zeitraum 2005 bis 2020 EU-weit um 2,4 % steigen¹¹.

Der Wirtschaftsabschwung hatte bis heute auch Auswirkungen auf die THG-Emissionen in manchen unter die Entscheidung fallenden Sektoren (insbesondere den Gütertransport), und diese dürften bis 2020 nachhallen. Allerdings werden viele von der Entscheidung erfasste Sektoren (wie Gebäude und Landwirtschaft) nicht unmittelbar von den Schwankungen des BIP beeinflusst und sind eher für politische Einflussnahme empfänglich, was Grund zur Annahme gibt, dass ein Teil der THG-Emissionsreduktionen in den entsprechenden Sektoren politischen Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zuzuschreiben ist.

Mit anderen Worten lassen sich die erzielten Emissionsreduktionen teilweise auf Klima- und Energiepolitik und -maßnahmen zurückführen, die in den Mitgliedstaaten bereits umgesetzt wurden (einige davon im Rahmen der Lastenteilungsentscheidung) und die Emissionen in den kommenden Jahren weiterhin begrenzen dürften.

Diese Feststellung wird zusätzlich durch eine Dekompositionsanalyse gestützt, die für den Zeitraum 2005 bis 2012 für die CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe durchgeführt wurde. Diese machen rund 80 % der gesamten THG-Emissionen sowohl in den Sektoren des EU-EHS als auch der Lastenteilungsentscheidung aus. Die Analyse führte zu dem Schluss, dass technologische Veränderungen am stärksten zur Senkung der Emissionen beigetragen haben und die Auswirkungen der Verlagerung innerhalb der und zwischen den Wirtschaftszweigen weit übersteigen sowie Emissionstreiber im Zusammenhang mit dem BIP in Zeiten der Wirtschaftskrise bei Weitem überkompensieren.

Die Ergebnisse zeigten, dass die CO₂-Emissionen im Zeitraum 2005 bis 2012 insgesamt um 11,5 % gesunken sind. Technologische Veränderungen haben am stärksten zur Senkung der Emissionen beigetragen und einen Rückgang um 18,5 % bewirkt; damit haben sie die Verlagerung zwischen den Wirtschaftszweigen mehr als ausgeglichen. Insgesamt haben die in der Klima- und Energiepolitik umgesetzten Maßnahmen maßgeblich zur Einführung von weniger CO₂-intensiven Technologien beigetragen, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien. Infolge des Wirtschaftswachstum (BIP) sind die Emissionen um 6,8 % angestiegen. Struktureller Wandel in der Wirtschaft (bei gleichbleibendem BIP und gleicher CO₂-Intensität in allen Wirtschaftszweigen) führte zu einem geringfügigen Emissionsanstieg um 1,7 %¹².

¹¹ SEK(2008) 85/3. Siehe auch *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, S. 12.

¹² Fortschrittsbericht zur Klimapolitik, COM(2015) 576 final, S. 11.

Es war nicht möglich zu beziffern, in welchem Maße die beobachtete Entwicklung der historischen Emissionen und die erwarteten künftigen Entwicklungen spezifischen politischen Maßnahmen zugeschrieben werden können. Insbesondere ist es schwierig, die Auswirkungen der Lastenteilungsentscheidung auf die nationalen klima- und energiepolitischen Maßnahmen und anderer EU-weiter Initiativen im Rahmen des Klima- und Energiepakets, die einen direkteren Einfluss auf die verschiedenen Emissionstreiber haben, voneinander abzugrenzen.

Einige Interessenträger vertraten die Auffassung, dass die Entscheidung ein wichtiger Motor für neue nationale Strategien und Maßnahmen in bestimmten Mitgliedstaaten war. Andere sind der Meinung, dass sie sich nicht oder kaum auf die politischen Entwicklungen auf einzelstaatlicher Ebene ausgewirkt hat. Auch werden die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße von der Entscheidung beeinflusst, was möglicherweise der unterschiedlichen Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Zielvorgaben gemäß der Lastenteilungsentscheidung geschuldet ist, d. h. ob sie weitere Maßnahmen treffen müssen oder nicht.

Die Bewertung der Entscheidung ergab, dass in den meisten Jahren seit 2007, als sich der Europäische Rat auf die allgemeinen Klimaziele der EU für 2020 geeinigt hatte, in den unter die Entscheidung fallenden Sektoren verstärkt nationale Strategien umgesetzt wurden. Ohne die Lastenteilungsentscheidung wären Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen in den betreffenden Sektoren möglicherweise gar nicht oder in einem langsameren Tempo ergriffen worden.

5.3 Effizienz

Die Kosten und der Nutzen der Durchführung von Maßnahmen in den unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Sektoren sind schwer zu quantifizieren, da es schwierig ist, zwischen vielen nationalen Klima- und Energiepolitiken und Emissionssenkungen in den betreffenden Sektoren einen direkten Zusammenhang nachzuweisen. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten bei den gemeldeten Strategien und Maßnahmen keine ausreichenden Informationen über ihre voraussichtlichen und tatsächlichen Kosten und Nutzen liefern.

Der größte Nutzen, der mit der Lastenteilungsentscheidung in Zusammenhang gebracht wird, besteht in der Senkung der THG-Emissionen in den darin erfassten Sektoren. Zusätzlich zu den direkten Kosten hat die Durchführung der Entscheidung möglicherweise auch eine Reihe wirtschaftlicher Nebeneffekte gehabt, darunter Verbesserungen der Luftqualität und Energieversorgungssicherheit.

Ein weiterer eher qualitativer Nutzen der Entscheidung besteht darin, dass sie die Mitgliedstaaten bei der Schaffung von institutionellen Rahmenbedingungen und Zielvorgaben für die Emissionsreduktion in den unter die Entscheidung fallenden Sektoren sowie entsprechenden Verfahren zur Datenerhebung und Berichterstattung unterstützt. Dieser Nutzen ist in jenen Mitgliedstaaten offensichtlicher, in denen die Strategien zur Verringerung der Emissionen in diesen Sektoren an die regionale Ebene delegiert sind.

Die Kosten der Durchführung der Kostenteilungsentscheidung haben im Wesentlichen zwei Ursachen: die Umsetzung der Strategien und Maßnahmen in den einschlägigen Sektoren und die Berichterstattung gemäß der Entscheidung.

Hinsichtlich der Kosten der Berichterstattung wurde festgestellt, dass mit der Lastenteilungsentscheidung effizient Ergebnisse erzielt werden, auch wenn noch einige Möglichkeiten zur Verringerung der Verwaltungslasten bestehen mögen. Die Kosten im Zusammenhang mit der Berichterstattung und der Einhaltung sind gering und fallen vor allem zu Lasten der Kommission und der Europäischen Umweltagentur. Zwischen den Mitgliedstaaten ließen sich keine größeren Unterschiede erkennen. Es könnte Möglichkeiten geben, die Verwaltungskosten auf EU-Ebene zu senken, z. B. durch vereinfachte oder weniger häufige Konformitätskontrollen.

In Bezug auf die Flexibilitätsregelungen der Lastenteilungsentscheidung haben drei Mitgliedstaaten angegeben, dass sie vorhatten, jährliche Emissionszuteilungen von anderen zu erwerben, während zehn Mitgliedstaaten den Verkauf solcher Zuteilungen planten. Die geringe Nachfrage nach derartigen Übertragungen könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Lastenteilungsentscheidung noch in einem frühen Durchführungsstadium befindet und dass

möglicherweise andere Faktoren bestehen, die in der Bewertung nicht untersucht wurden und die die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, der Umsetzung nationaler Maßnahmen den Vorzug vor dem Kauf von Emissionszuteilungen von anderen Mitgliedstaaten zu geben.

5.4 Kohärenz

Interviews mit Interessenträgern und in geringerem Maße die Literaturlauswertung deuten darauf hin, dass die Ziele der Lastenteilungsentscheidung weitgehend mit anderen klima- und energiepolitischen Maßnahmen der EU im Einklang stehen, darunter das EU-EHS sowie Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien. Die Interessenträger erkannten eine starke Übereinstimmung mit den Zielen der EU in Bezug auf Energieeffizienz und erneuerbare Energien, obgleich einige von ihnen die Kohärenz der Ziele selbst infrage stellten.

Durch Flexibilität im Hinblick auf die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Einhaltung ihrer Emissionsobergrenzen erreichen, stehen die Ziele der Lastenteilungsentscheidung weitgehend im Einklang mit der nationalen Politik.

Ein potenzielles Kohärenzdefizit besteht zwischen der Entscheidung und anderen Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft sowie Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF). Dies steht zum Teil mit anderen internationalen Verpflichtungen und weniger mit der Kohärenz der Strategien der EU im Zusammenhang: Die Landwirtschaft wird sowohl von der Lastenteilungsentscheidung als auch vom Kyoto-Protokoll erfasst, während der Bereich LULUCF nur unter das Kyoto-Protokoll, nicht jedoch unter die besagte Entscheidung fällt.

Die Kohärenz mit anderen Berichtspflichten wurde ebenfalls als besonders stark eingeschätzt, insbesondere mit EU-internen und internationalen Berichtspflichten. Allerdings wurden Möglichkeiten für eine Straffung der Berichtspflichten im Rahmen der Entscheidung und der Rechtsvorschriften mit Schwerpunkt auf dem Energiebereich erkannt.

5.5 EU-Mehrwert

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten sah vor der Lastenteilungsentscheidung keinen oder nur einen geringen Bedarf an nationalen politischen Maßnahmen, was darauf hindeutet, dass ohne die Entscheidung Maßnahmen möglicherweise gar nicht oder langsamer ergriffen worden wären.

In der Bewertung zeichnet sich ab, dass jene Mitgliedstaaten, deren eigene nationale Rechtsvorschriften ehrgeizigere Zielvorgaben für THG-Emissionen vorsehen als die Entscheidung, in jedem Fall aufgrund dieser Rechtsvorschriften Maßnahmen ergriffen hätten. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die Erörterungen im Zusammenhang mit den Europa-2020-Zielen überhaupt erst zur Festlegung nationaler Zielvorgaben beigetragen haben könnten, indem sie die Gewissheit vermittelten, dass andere Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an Maßnahmen treffen würden. Selbst wenn die Mitgliedstaaten durch andere Gründe zum Handeln bewegt wurden, galt die Lastenteilungsentscheidung als zusätzliche positive Einflusskraft, wenn auch nicht als Haupttriebfeder.

Ein weiterer wichtiger Mehrwert der Entscheidung lag bisher in der Verbesserung der Qualität der Emissionsdaten und -prognosen in Bezug auf die betreffenden Sektoren auf nationaler Ebene, was zu einer besseren Politikvorbereitung beigetragen hat. Durch die jährliche Berichterstattung über Emissionen in Verbindung mit den zweijährlichen Berichtspflichten in Bezug auf Strategien und Maßnahmen sowie durch Prognosen bleiben die Mitgliedstaaten auf dem Laufenden über Fortschritte nicht nur bei THG-Emissionen, sondern auch in der Klima- und Energiepolitik. Außerdem erhalten sie und andere Interessenträger in der EU durch die Berichtspflichten ein Instrument, anhand dessen sie die Leistungen ihres Mitgliedstaates mit jenen anderer Länder in der EU vergleichen können.

Bei den Interessenträgern herrschte weitgehend Einigkeit, dass auch für den Zeitraum nach 2020 der Bedarf an einem Instrument wie der Lastenteilungsentscheidung bestehen bleibt.

5.6 Wettbewerb

Bei der Bewertung wurde geprüft, ob die nationalen Strategien und Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten infolge der Lastenteilungsentscheidung ergriffen haben, zu Verzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt geführt haben. Da zu den Auswirkungen solcher nationalen Maßnahmen auf den EU-Binnenmarkt keine spezifischen Daten vorliegen, beruht das Ergebnis der Bewertung ausschließlich auf den Stellungnahmen der Interessenträger.

Die Mehrzahl von ihnen gab an, dass die Entscheidung keine oder nur geringe Auswirkungen auf den Wettbewerb innerhalb der EU gehabt habe. Zwei der Befragten wiesen darauf hin, dass die nationalen Maßnahmen zur Emissionsreduktion, die auf die Entscheidung zurückgehen, möglicherweise das Potenzial für eine wachsende landwirtschaftliche Erzeugung beschnitten haben, da diesem Sektor ein geringeres Klimaschutzpotenzial zugeschrieben wird. Keiner der Beteiligten nannte Beispiele dafür, dass sich nationale Strategien und Maßnahmen infolge der Lastenteilungsentscheidung nachteilig auf bestimmte Unternehmen oder Teile eines Sektors ausgewirkt hätten.

6. Schlussfolgerungen

Die Lastenteilungsentscheidung befindet sich noch in einem frühen Stadium. Dennoch machen die bisher gewonnenen Erkenntnisse deutlich, dass von den Zielvorgaben der Lastenteilungsentscheidung wirksame Anreize für neue nationale Strategien und Maßnahmen zur Senkung der THG-Emissionen im Anwendungsbereich der Entscheidung ausgingen. Der Großteil der Emissionsreduktionen seit 2009 ist auf technologischen Wandel und Strategien zurückzuführen, durch die CO₂-ärmere Technologien vermehrt zum Einsatz kamen. Diese Wirkung wurde dadurch verstärkt, dass die Entscheidung im Rahmen des Klima- und Energiepakets für 2020 zusammen mit einer Reihe anderer EU-Initiativen insbesondere in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien lanciert wurde. In mehreren der unter die Lastenteilungsentscheidung fallenden Sektoren, darunter Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft, sind die bisherigen Emissionssenkungen zum Teil Faktoren zuzuschreiben, die durch politische Maßnahmen in Verbindung mit dem Paket für 2020 beeinflusst wurden.

Zwar ließ sich feststellen, dass durch die Lastenteilungsentscheidung in einigen Mitgliedstaaten in gewissem Maße Anreize für neue nationale Strategien geschaffen wurden, allerdings gab es in diesem Stadium keine ausreichenden Nachweise, um die Auswirkungen der Entscheidung auf die THG-Emissionen zu beziffern. Es gibt kaum Belege für die direkten Kosten der nationalen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten infolge der Lastenteilungsentscheidung ergriffen haben, so dass diese Kosten nicht zuverlässig bewertet werden konnten. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten bei den gemeldeten Strategien und Maßnahmen bisher keine ausreichenden Informationen über ihre voraussichtlichen und tatsächlichen Kosten und Nutzen geliefert haben.

Die Entscheidung hat offenbar den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten geringfügig erhöht, wobei es aber Möglichkeiten geben könnte, die Verwaltungskosten auf EU-Ebene zu senken, z. B. durch vereinfachte oder weniger häufige Konformitätskontrollen.

Die Entscheidung bleibt im Einklang mit anderen klima- und energiepolitischen Maßnahmen der EU. Der öffentlichen Konsultation zufolge besteht breiter Konsens unter den Interessenträgern, dass auch nach 2020 der Bedarf nach einem Instrument wie der Lastenteilungsentscheidung bestehen bleibt.

Für die Entscheidung wurde festgestellt, dass sie durch Maßnahmen auf EU-Ebene einen Mehrwert erzeugt. Die Interessenträger in den Mitgliedstaaten waren sich in hohem Maße einig, dass die Entscheidung für das Klimaschutzpotenzial der betreffenden Sektoren sensibilisiert und zur Schaffung neuer institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen beigetragen hat. Außerdem wurde durch sie die Koordinierung der THG-Emissionsreduktionen über alle unter die Entscheidung fallenden Sektoren hinweg sowie zwischen den nationalen und regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften verbessert.

Die Interessenträger legten keine Nachweise dafür vor, dass nationale Strategien infolge der Lastenteilungsentscheidung den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt über Gebühr verzerrt hätten.