

Brüssel, den 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Änderung der Lastenteilungsverordnung
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
<p>In der Lastenteilungsverordnung werden nationale Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen für die Sektoren festgelegt, die derzeit nicht unter das Emissionshandelssystem der EU fallen, wie der Gebäudesektor, der Straßenverkehr, die Landwirtschaft und die Abfallwirtschaft. Angesichts des Übergangs zu dem neuen, für die gesamte EU-Wirtschaft geltenden Ziel, die Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu verringern, sind jedoch die derzeitigen Zielvorgaben der Lastenteilungsverordnung nicht mehr geeignet, um einen ausreichenden Beitrag zu dem ehrgeizigeren EU-Gesamtziel zu leisten. Zweitens rechtfertigt die mögliche Ausweitung des Emissionshandelssystems und die mögliche Änderung des Geltungsbereichs der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft die Überprüfung des Geltungsbereichs der Lastenteilungsverordnung selbst als Teil der klimapolitischen Gesamtarchitektur. Drittens beruht die Lastenteilungsverordnung auf den Prinzipien Fairness, Solidarität und Kosteneffizienz, die bei der Überarbeitung beibehalten werden müssen.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Das allgemeine Ziel dieser Initiative besteht darin, bis 2030 zu einer Reduzierung der Nettotreibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber 1990 beizutragen, damit bis 2050 in abgestufter und ausgewogener Weise Klimaneutralität (d. h. Nettotreibhausgasemissionen von null) erreicht werden kann. Mit der Überprüfung der Lastenteilungsverordnung werden drei spezifische Ziele verfolgt: Erstens sollen der Geltungsbereich und die gemeinsame Zielsetzung der Lastenteilungsverordnung innerhalb des Rahmens des „Fit für 55“-Pakets stimmig und vor allem auch im Hinblick auf ein neues Emissionshandelssystem, das auch Sektoren wie Gebäude und Straßenverkehr einbezieht, definiert werden. Zweitens soll sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Anstrengungen in kohärenter, fairer und ausgewogener Weise auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Drittens sollen kosteneffiziente Lösungen für die Reduzierung der Emissionen in den unter die Lastenteilungsverordnung fallenden Sektoren gefördert werden, indem Zielvorgaben angepasst und Flexibilitätsmöglichkeiten genutzt werden.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem, und koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene sind eine wirksame Ergänzung und Verstärkung nationaler und lokaler Maßnahmen. Durch koordinierte Maßnahmen können unter Berücksichtigung der Subsidiarität und der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, die die Hauptadressaten der Lastenteilungsverordnung sind, EU-weite ehrgeizige Ziele verwirklicht und eine höhere Kosteneffizienz durch eine angemessene Flexibilität innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten und in Bezug auf andere sektorale Rechtsvorschriften (Emissionshandelssystem, Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft) erreicht werden.</p>
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die in dieser Folgenabschätzung hauptsächlich geprüften Optionen beziehen sich auf mögliche Änderungen des Geltungsbereichs der Lastenteilungsverordnung:

- Option 1: Beibehaltung des gegenwärtigen Geltungsbereichs der Lastenteilungsverordnung parallel zur Ausweitung des Emissionshandels mit zwei Varianten: 1.1. deutliche Anhebung der ESR-Zielvorgaben und 1.2. geringfügige Anhebung der ESR-Zielvorgaben.
- Option 2: Beibehaltung nur der Sektoren, die nicht in den Emissionshandel einbezogen werden, d. h. ein kleinerer Geltungsbereich der Lastenteilungsverordnung ohne Gebäude und Verkehr, mit zwei Varianten: 2.1. Anhebung der Zielvorgaben für die verbleibenden ESR-Sektoren gemäß Projektionen unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz, 2.2. Beibehaltung der derzeitigen ESR-Zielvorgaben.
- Option 3: Auslaufen der Lastenteilungsverordnung und Ersetzung durch andere politische Instrumente.

Neben den Optionen für den Geltungsbereich wird in der Bewertung auch untersucht, ob die bestehenden Flexibilitätsmöglichkeiten der Lastenteilungsverordnung angemessen sind, um die ehrgeizigeren Klimaschutzziele kosteneffizient zu erreichen.

Angesichts der großen Bedeutung der Subsidiarität in vielen der für die fraglichen Sektoren relevanten EU-Politikbereiche wird ein ehrgeizigeres Ziel der Lastenteilungsverordnung, das mit den allgemeinen Klimaschutzzielen im Einklang steht, unter Beibehaltung des derzeitigen Geltungsbereichs der Lastenteilungsverordnung als bevorzugte Option betrachtet. Damit wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten rechenschaftspflichtig sind und ihnen die richtigen Anreize geboten werden, sowohl nationale als auch EU-Maßnahmen ambitioniert umzusetzen, während ihnen gleichzeitig Flexibilität eingeräumt wird, um ihren nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Welchen Standpunkt vertreten die einzelnen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Hinsichtlich der Zielsetzung stimmte die überwiegende Mehrheit der Interessenträger, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen, darin überein, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken und ehrgeizigere Ziele verfolgen sollten. Was den Geltungsbereich betrifft, so sprachen sich 60 % der Teilnehmer dafür aus, dass Sektoren, die künftig unter ein erweitertes Emissionshandelssystem fallen, auch weiterhin der Lastenteilungsverordnung unterliegen sollten, während 26 % dagegen waren. Für den Fall der Ausweitung des Emissionshandelssystems betonten viele Teilnehmer die Notwendigkeit einer Testphase, bevor entschieden wird, ob der Geltungsbereich der Lastenteilungsverordnung geändert werden sollte. Am 1. Juni 2021 hielten Exekutiv-Vizepräsident Timmermans und Kommissar Schmit eine Anhörung der Sozialpartner ab, um die wirtschaftliche und die soziale Dimension des „Fit-für-55“-Pakets zu erörtern. Die Sozialpartner unterstützten das Reduktionsziel von 55 % und äußerten ihre Ansichten zu den verschiedenen Vorschlägen des Pakets.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die bevorzugte Option sieht einen politischen Rahmen vor, der ein hohes Maß an Umweltintegrität, Fairness und Solidarität bei der Lastenteilung gewährleistet und angemessene Flexibilität bietet, damit die Ziele auf kosteneffiziente Weise erreicht werden können.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Gesamtkosten der bevorzugten Option werden im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Analyse der Heraufsetzung des Emissionsreduktionsziels auf mindestens 55 % bewertet. Gesamtwirtschaftlichen Projektionen zufolge, die sowohl regulatorische Maßnahmen als auch die Ausweitung des

Emissionshandelssystem berücksichtigen, ist mit einem Anstieg der Kosten des Energiesystems in den nächsten zehn Jahren gegenüber dem Referenzszenario um 0,3 % bis 0,6 % des BIP (Letzteres bei Berücksichtigung der Auswirkungen der CO₂-Bepreisung) zu rechnen. In die Kostenberechnung sind sowohl die zusätzlichen Investitionskosten auf der Angebots- und der Nachfrageseite als auch die Brennstoffeinsparungen eingeflossen. Die makroökonomischen Auswirkungen sind begrenzt und können positiv sein, je nachdem, wie beispielsweise die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in die Wirtschaft zurückgelenkt werden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die Lastenteilungsverordnung richtet sich in erster Linie an die Mitgliedstaaten als institutionelle Akteure und wirkt sich daher vor allem direkt auf ihre nationalen Verwaltungen aus. In Bezug auf Unternehmen im Allgemeinen und KMU im Besonderen gibt es keine direkten Berichterstattungspflichten für KMU oder andere Unternehmen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung, was sich auch bei keiner der Optionen ändern würde. Allerdings sind in den unter die Lastenteilungsverordnung fallenden Sektoren viele KMU tätig, beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Energie und Landwirtschaft. Insgesamt wird erwartet, dass alle Wirtschaftssektoren ehrgeizigere Ziele bei den Treibhausgasemissionen anstreben und so einen Beitrag zur Modernisierung der Wirtschaft leisten werden, doch dürften auch einige Sektoren, beispielsweise im Zusammenhang mit der Gewinnung und Verteilung fossiler Brennstoffe, schrumpfen.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die praktischen Auswirkungen, die sich aus der Umsetzung nationaler Strategien und Maßnahmen in den unter die Lastenteilungsverordnung fallenden Sektoren für die Mitgliedstaaten ergeben, hängen von den Maßnahmen ab, für die sich die einzelnen Länder entscheiden, die sie in ihren aktualisierten nationalen Energie- und Klimaplänen vorstellen und die von der Europäischen Kommission gemäß der Governance-Verordnung bewertet werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die Lastenteilungsverordnung wird dazu führen, dass die nationalen Behörden zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in Bereichen wie Gebäude, Straßenverkehr, kleine Industrieanlagen und Landwirtschaft ergreifen. Die Transformation wird häufig mehr Investitionen erfordern, die wiederum eine größere Effizienz und/oder geringere Betriebskosten zur Folge haben. Die Auswirkungen betreffen somit den Investitionsbedarf und die Frage seiner Deckung, beispielsweise mit Blick auf einkommensschwache Haushalte. Im Rahmen der Lastenteilungsverordnung wird dem Rechnung getragen, indem die Zielvorgaben differenziert vor allem nach dem Pro-Kopf-BIP und nicht etwa rein an der Kosteneffizienz orientiert festgelegt werden, da Letzteres für einkommensschwache Mitgliedstaaten vergleichsweise größere Auswirkungen hätte.

Verhältnismäßigkeit

Um bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen ehrgeizigere Ziele zu erreichen, sind zusätzliche Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten erforderlich. Die Lastenteilungsverordnung ist ein Instrument, mit dem in flexibler und angemessener Weise und im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften Anreize für Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme, die zur Erreichung der für die EU verbindlichen Klimaziele beiträgt, ist gegeben.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Lastenteilungsverordnung soll mindestens bis 2030 gelten. Die Fortschritte werden im Rahmen des jährlichen Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungssystems für Treibhausgasemissionen bewertet. Eine regelmäßige Überprüfung ist vorgesehen. Diese wird mit der Überprüfung anderer Rechtsvorschriften im Klimabereich abgestimmt, wie beispielsweise der Richtlinie über das Emissionshandelssystem der EU, der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und der Verordnung zur Festsetzung von CO₂-Normen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge.