



Deutsche Umwelthilfe

# Dem „Fit for 55“ -Paket den Rücken stärken

Forderungen zur EU-Klimapolitik

## DEUTSCHE UMWELTHILFE E.V.

### **Bundesgeschäftsstelle Radolfzell**

Fritz-Reichle-Ring 4  
78315 Radolfzell  
Tel.: 07732 9995-0

### **Bundesgeschäftsstelle Berlin**

Hackescher Markt 4  
Eingang: Neue Promenade 3  
10178 Berlin  
Tel.: 030 2400867-0

## ANSPRECHPARTNER\*INNEN

### **Constantin Zerger**

Bereichsleiter Energie- und Klimaschutz  
Tel.: 030 2400867-91  
E-Mail: zerger@duh.de

### **Dorothee Saar**

Bereichsleiterin Verkehr und Luftreinhaltung.  
Tel.: 030 2400867-72  
E-Mail: saar@duh.de

## KANÄLE

[www.duh.de](http://www.duh.de)  
[info@duh.de](mailto:info@duh.de)  
[www.duh.de/newsletter-abo](http://www.duh.de/newsletter-abo)

  [umwelthilfe](#)

## GESTALTUNG

Annika Hübner Design  
[www.annikahuebner.de](http://www.annikahuebner.de)

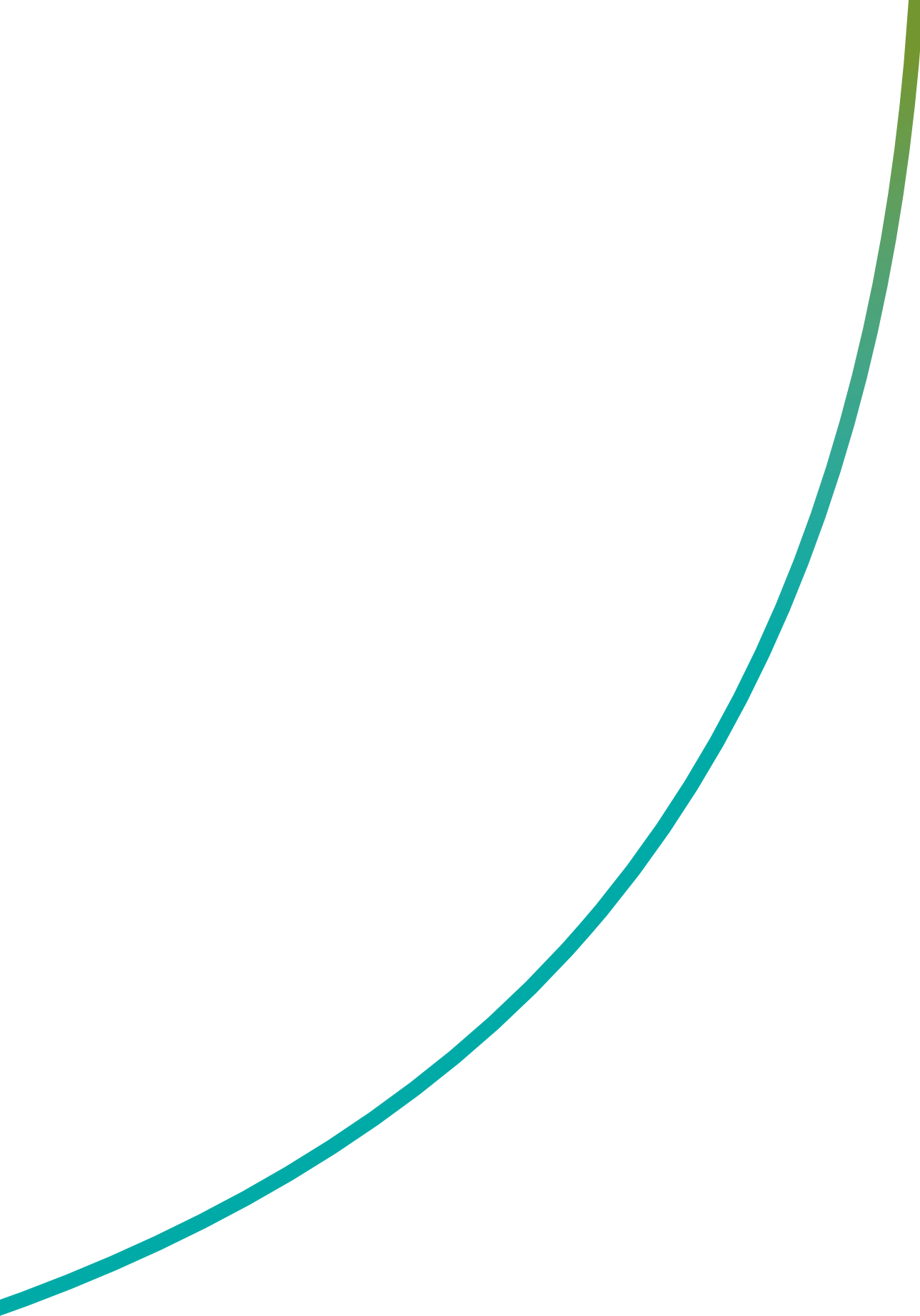
*Icons: Peter Lakenbrink from the Noun Project*

## STAND

November 2021

**Klimaneutral gedruckt  
auf 100 % Recyclingpapier**

- 1. Einführung** Seite 5
- 2. Zehn Forderungen an die neue Bundesregierung** Seite 6-7
- 3. Energiewende in Europa durch ein starkes ETS absichern** Seite 8-9
- 4. Neues ETS für Gebäude und Verkehr: Politischer Sprengstoff mit unsicherem Nutzen für das Klima** Seite 10-12
- 5. Energiesteuerrichtlinie: Schritt in die richtige Richtung, aber verpasste Chance für CO<sub>2</sub>-Bepreisung** Seite 13-14
- 6. Erneuerbare-Energien-Richtlinie setzt falsche Anreize** Seite 15-18
- 7. Energieeffizienzrichtlinie stärken** Seite 19-21
- 8. Infrastruktur für alternative Kraftstoffe: Keine Fehlanreize setzen** Seite 22-24
- 9. Revision der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für PKW: Verkehrswende geht anders** Seite 25-27
- 10. LULUCF-Verordnung muss Senken verlässlich schützen** Seite 28-30
- 11. EU-Forststrategie muss verbindlich werden** Seite 31-33



# 1. Einführung

Während in Deutschland noch über die Regierungsbildung verhandelt wird, werden auf europäischer Ebene bereits weitreichende Entscheidungen über die Klimapolitik in ganz Europa getroffen. Am 14.07.2021 hat die Europäische Kommission mit dem „Fit for 55“-Paket ein umfangreiches Maßnahmenbündel vorgelegt, mit dessen Hilfe die Europäische Union bis 2030 netto mindestens 55% Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 einsparen soll. Am 14.12.2021 wird ein zweiter Teil des Pakets erwartet, der unter anderem die EU-Gebäuderichtlinie und Gasmarktregulierung umfassen soll.

Die anstehenden Weichenstellungen haben auch für Deutschland Konsequenzen, denn Klimaschutzgesetz, Gebäudeenergiegesetz und Brennstoffemissionshandelsgesetz beruhen alle auf der alten Rechtslage. Sie müssen grundsätzlich überarbeitet werden, um den neuen Zielvorgaben zu genügen. Dennoch spielte die europäische Klimapolitik in den Wahlprogrammen der Parteien nur eine untergeordnete Rolle, obwohl der Klimaschutz laut Umfragen das wichtigste Thema im Vorfeld der Bundestagswahl war.

Das EU-Klimapaket enthält vielversprechende Ansätze, aber diese reichen bei Weitem nicht aus damit die EU als drittgrößter Treibhausgasemittent der Welt einen fairen Beitrag zur Begrenzung des Klimawandels auf 1,5°C leisten kann. Das „mindestens“ vor dem neuen 55%-Ziel muss mit Leben gefüllt werden, denn nach wissenschaftlichen Erkenntnissen wäre

eine Treibhausgasreduktion von 65% in Europa nötig um das 1,5°C-Ziel zu halten.<sup>1</sup> Real besteht aber die große Gefahr, dass die vorliegenden Gesetzesvorschläge von weniger ambitionierten EU-Mitgliedstaaten und dem Lobbying der Industrie noch abgeschwächt werden.

Als bevölkerungsreichster Mitgliedsstaat kommt Deutschland in den europäischen Verhandlungen eine zentrale Rolle zu. Die scheidende Bundesregierung ist dieser Verantwortung nicht gerecht geworden, sondern hat den Klimaschutz unter Lobby-Druck der deutschen Industrie oft sogar ausgebremst. Das deutsche Abstimmungsverhalten in Brüssel war gekennzeichnet von der Uneinigkeit der zuständigen Ministerien in Deutschland, was die Umsetzung ambitionierter Klima- und Umweltpolitik in der EU erschwert hat.

Wir fordern von der neuen Bundesregierung, die Versäumnisse der letzten Regierung nachzuholen und sich für eine Verschärfung der Kommissionsvorschläge einzusetzen. Zusammen mit der französischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2022 bietet sich eine historische Chance, den deutsch-französischen Motor wieder anzuwerfen, um Europa auf einen 1,5°C-kompatiblen Pfad zu bringen. Ambitionierter europäischer Klimaschutz muss eine zentrale Stellung im kommenden Koalitionsvertrag einnehmen, denn der klimapolitische Erfolg der kommenden Regierungskoalition wird ganz entscheidend daran gemessen werden, wie sich Deutschland in Europa einbringt.

---

1 [https://caneurope.org/content/uploads/2020/09/CAN\\_Europe\\_65percent\\_is\\_feasible\\_sep20\\_short2.pdf](https://caneurope.org/content/uploads/2020/09/CAN_Europe_65percent_is_feasible_sep20_short2.pdf)

## 2. Zehn Forderungen an die neue Bundesregierung

- 1.** Das Ambitionsniveau des ganzen „Fit for 55“-Pakets muss gesteigert werden. Das „mindestens“ vor dem Reduktionsziel von 55% bis 2030 muss mit Leben gefüllt werden. Das betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Zielpfade des Emissionshandels, der Klimaschutzverordnung sowie der Richtlinien für Energieeffizienz und Erneuerbarer Energie. Verbindliche nationale Ziele müssen dies untermauern.

---

- 2.** Das Emissionshandelssystem muss durch ein Rebasing, eine Stärkung der Marktstabilitätsreserve und einen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis gestärkt werden um einen europaweiten Kohleausstieg bis 2030 zu gewährleisten. Schlupflöcher für große Emittenten wie die verlängerte freie Zuteilung von Zertifikaten an die Industrie oder die Ausnahme von Müllverbrennungsanlagen vom System müssen geschlossen werden.

---

- 3.** Die neue Bundesregierung sollte vom neuen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr Abstand nehmen, den die alte Bundesregierung gegen große Widerstände in der EU vorantrieb. Der klimapolitische Nutzen des Instruments ist unsicher, der politische Sprengstoff aber garantiert. Wichtige ordnungsrechtliche Instrumente wie die Klimaschutzverordnung oder CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte dürfen nicht durch Verweis auf eine „Doppelregulierung“ aufgeweicht werden.

---

- 4.** Bei der Reform der Energiesteuerrichtlinie müssen Schlupflöcher für fossile Steuersubventionen wie das Dieselprivileg oder die Kerosinsteuerbefreiung endlich geschlossen werden. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Gebäude wäre über eine CO<sub>2</sub>-Komponente bei den Energiesteuern, anstatt der vorgeschlagenen Ausrichtung am Energiegehalt, verlässlicher und sozialverträglicher zu realisieren.

---

- 5.** Bei der Revision der Energieeffizienzrichtlinie sollte die Energieeinsparverpflichtung erhöht werden, um mehr Energieeinsparungen bei den Endverbraucher:innen zu erreichen. Alle Maßnahmen, deren Einsparpotenzial im Zusammenhang mit der Verbrennung von fossilen Brennstoffen steht, sind dabei auszuschließen. Die Förderung fossiler KWK-Fernwärme muss abgeschafft werden, um eine Perspektive für erneuerbare Fernwärme zu schaffen.

---

- 6.** Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss die richtigen Anreize für den nachhaltigen und ambitionierten Ausbau der Erneuerbaren Energien setzen. Hierfür muss die Verwendung von Biomasse und Biokraftstoffen durch scharfe Nachhaltigkeitskriterien eingeschränkt werden. Nachhaltige Wärme z.B. durch Wärmepumpen und Geothermie muss explizit gefördert werden. Die Verwendung von grünem Wasserstoff im Straßenverkehr und für Gebäudewärme ist auszuschließen.
- 
- 7.** CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für PKW müssen verschärft und bestehende Schlupflöcher geschlossen werden, um der Automobilindustrie Vorgaben zu setzen, die schon deutlich vor 2030 greifen. Das Ende der Neuzulassung von Verbrenner-PKW muss bis spätestens 2030 anstatt erst 2035 kommen.
- 
- 8.** Der Verordnungsvorschlag über die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe muss grundlegend überarbeitet werden, um Fehlsteuerungen und den Aufbau weiterer fossiler Abhängigkeiten zu verhindern. Ladeinfrastruktur für den Verkehrssektor muss orientiert an einer Bedarfsanalyse aufgebaut werden, sich aus erneuerbaren Energien speisen, um nicht zur Klimakrise beizutragen. Wirtschaftliche Nutznießer müssen an den Kosten des Aufbaus beteiligt werden. Die Nutzung nur von grünem Wasserstoff muss verankert und der weitere fossile Lock-in Effekt durch die Verpflichtung, LNG-Infrastruktur für den Schiffsverkehr in europäischen Häfen zu errichten, muss verhindert werden.
- 
- 9.** Natürliche CO<sub>2</sub>-Senken sollten nicht mit der Landwirtschaft verrechnet werden, wie es die Revision der LULUCF-Verordnung vorsieht. Um eine klare, transparente und nachvollziehbare Berechnung der tatsächlichen Emissionsminderungen zu garantieren muss die LULUCF Netto-Senkenleistung weiterhin separat bilanziert werden. Emissionen der Landwirtschaft, insbesondere von Methan, sind ebenfalls mit separaten und verbindlichen Zielen zu belegen.
- 
- 10.** Die Umsetzung der EU-Forststrategie muss verbindliche Ziele und Kriterien für die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in bewirtschafteten Wäldern vorschreiben, anstatt auf freiwillige Maßnahmen zu setzen. Waldnutzung und Naturschutz müssen zusammengebracht werden. Ziel muss die Nutzung langlebiger Holzprodukte sein, anstelle von kurzlebigen Nutzungsarten wie Papier und Energie.
-

### 3. Energiewende in Europa durch ein starkes ETS absichern

Der von der EU-Kommission im Juli 2021 vorgelegte Entwurf des „Fit for 55“-Pakets enthält auch eine Revision des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS), das seit seiner Einführung 2005 bereits eine Reihe von Reformen unterlief. Grund dafür war, dass der gewünschte Effekt der freien und nachfragegetriebenen Preisbildung nur unzureichend funktionierte und der **Preis für ein CO<sub>2</sub>-Zertifikat jahrelang bei unter zehn Euro lag** – ein Wert, der nur minimale Lenkungswirkung entfaltet.

Wichtiger Bestandteil der vorgeschlagenen Reformen ist die **Erhöhung des 2030-Ziels für die Treibhausgasreduktion durch das ETS von 43% auf 61%** im Vergleich zum Jahr 2005. Dafür wird die Obergrenze von Zertifikaten jährlich linear reduziert. Außerdem wird der Schiffsverkehr in den ETS aufgenommen. Sowohl aus Klimaschutz- als auch aus Verbraucher:innenperspektive sind mehrere Punkte des Entwurfs jedoch stark kritikwürdig.

#### Ein wirksames Preissignal für den Kohleausstieg setzen

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) fordert von der neuen Bundesregierung, sich für ein **wirksames Preissignal für einen EU-weiten Kohleausstieg bis 2030 einzusetzen und so das kommissionseigene Szenario eines weitgehend kohlefreien Strommixes sicherzustellen**. Dafür sollte die Zertifikatsmenge bis 2030 auf 70% verknappt werden. Zudem sollte das ETS durch eine einmalige Löschung von 450 Millionen Zertifikaten (Rebasing) und eine deutliche Anhebung des linearen Reduktionsfaktors gestärkt werden. Zur Absicherung der Lenkungswirkung und zur Schaffung von Investitionssicherheit für die betroffene Industrie sollte außerdem ein **über die Zeit steigender CO<sub>2</sub>-Mindestpreis** eingeführt werden, der noch nicht im Kommissionsentwurf enthalten ist. Dass so ein Instrument nötig ist, zeigt sich zum Beispiel daran, dass der Zertifikatspreis während der Coronakrise zeitweise wieder auf 15 Euro eingebrochen ist. Des Weiteren muss die ETS-Reform so ausge-

staltet werden, dass **alle Überschusszertifikate gelöscht werden**. In der Vergangenheit wurde das ETS-Ziel aufgrund von begleitenden Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig übererfüllt, was auch im Rahmen des breit aufgestellten „Fit for 55“-Pakets der Fall sein wird. Um ein starkes Preissignal zu gewährleisten, ist die Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve (MSR) dringend nachzubessern. Der Entwurf sieht vor, bei einer Gesamtzahl von über 400 Millionen Zertifikaten in der MSR jährlich 24% zu löschen. Dieser Schwellenwert ist immer noch zu hoch, denn 400 Millionen Zertifikate entsprechen fast der Hälfte der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen Deutschlands. **Es könnten also auch im Jahr 2030 noch immer Überschüsse im Zertifikatemarkt bestehen**. Um dies zu verhindern und eine funktionierende Preisbildung zu ermöglichen, ist eine **Anpassung der Schwellenwerte für die Gesamtzahl der Zertifikate** erforderlich.



## Die Industrie muss ihren fairen Anteil zahlen

Ein weiterer großer Kritikpunkt ist die **Beibehaltung der großzügigen Zuteilung kostenfreier Zertifikate an Industrieunternehmen**. Während das ETS im Stromsektor bereits Emissionsreduktionen bewirkt hat, kann es im Industriesektor daher aktuell keine Lenkungswirkung entfalten. Dieser Zustand würde mit Verlängerung der freien Zuteilung auf Jahre weiterhin festgeschrieben werden. Besonders ungerecht ist, dass die Industrie weiterhin mit Samthandschuhen angefasst wird, während Verbraucher:innen durch den vorgeschlagenen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr mit höheren Heiz- und Spritkosten belastet werden sollen.

Begründet wird das mit dem Risiko von „Carbon Leakage“, also der Gefahr, dass die betroffenen Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlegen könnten. Diesem Risiko soll mit dem neuen

CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) begegnet werden, der die CO<sub>2</sub>-Intensität importierter Produkte bepreisen soll. Die Einführung des CBAM soll schrittweise geschehen, europäische Unternehmen dafür immer weniger freie Zertifikate erhalten und ab 2035 keine mehr zugeteilt bekommen. Ursprünglich sollte die freie Zuteilung 2030 auslaufen; klimapolitisch geboten wäre ihr Ende schon deutlich früher. **Diese Maßnahme verhindert eine faire, markt-basierte Preisbildung für die Industrie über viele Jahre** und ist mit vielerlei Unsicherheiten behaftet, da die freie Zuteilung verlängert werden soll obwohl die detaillierte Ausgestaltung des CBAM noch nicht bekannt ist. **Die DUH fordert die neue Regierungskoalition auf, das ursprüngliche Auslaufen der freien Zuteilung an die Industrie 2030 vorzuziehen, mindestens jedoch beizubehalten.**

## Auch Müllverbrennungsanlagen stoßen CO<sub>2</sub> aus

Die EU-Kommission hat zudem die **Chance verpasst, die bisherige Ausnahmeregelung für die Verbrennung von Siedlungsabfällen im Anhang I der Emissionshandelsrichtlinie zu streichen**. Dabei konterkariert diese Ausnahmeregelung den zügigen Aufbau einer Kreislaufwirtschaft sowie die Bemühungen zum Schutz des Klimas. Mit jährlich über 95 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten heizen die Abfallverbrenner in der EU den Klimawandel an. Die Menge der ausgestoßenen Klimagase ist **vergleichbar mit den Emissionen von mehr als 13 Kohlekraftwerken pro Jahr**.<sup>2</sup> Durch die Verbrennung von Siedlungsabfällen wird nicht nur das Klima belastet, sondern es entstehen auch giftige Rückstände wie Schlacken und Filterstäube, die unter Tage deponiert werden müssen. Diese Abfälle sind eine Gefahr für Mensch und Umwelt. **Ein verbindlicher CO<sub>2</sub>-Preis für die Abfallverbrennung, der durch die Aufnahme dieser Anlagen**

**ins ETS einfach zu implementieren wäre, setzt hingegen wirtschaftliche Anreize, Abfälle zu vermeiden**, die getrennte Erfassung von Wertstoffen zu verbessern oder gar erst einzuführen und die Recyclingmengen insgesamt zu erhöhen. Darüber hinaus würde eine bessere technische Vorsortierung gemischter Abfälle gefördert.

Außerdem weist die DUH darauf hin, dass bei der **Aufnahme der Müllverbrennung für organische Abfälle nicht der Emissionsfaktor Null festgesetzt werden darf**. Bei der Verfeuerung von Bioabfällen gehen wichtige Mineralstoffe wie Stickstoff und Phosphor als mögliche Pflanzennährstoffe verloren. Durch die Vergärung und Kompostierung dieser Abfälle können hingegen Kreisläufe geschlossen und somit ein wichtiger Beitrag zur Entlastung des Klimas geleistet werden.

<sup>2</sup> [https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2021/04/zwe\\_april\\_2021\\_policybriefing\\_benefits\\_MWI\\_in\\_EUETS.pdf](https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2021/04/zwe_april_2021_policybriefing_benefits_MWI_in_EUETS.pdf)

## 4. Neues ETS für Gebäude und Verkehr: Politischer Sprengstoff mit unsicherem Nutzen für das Klima

Als Teil des „Fit for 55“-Pakets hat die Europäische Kommission die Einführung eines separaten Emissionshandels für die Sektoren Verkehr und Gebäude vorgeschlagen. **Die DUH begrüßt grundsätzlich die Bestrebung, Klimaschadenskosten auch in den Sektoren Verkehr und Gebäude einzupreisen**, die bislang nicht vom ETS abgedeckt sind. Es müssen auch in diesen Sektoren, wo bestenfalls schleppender Fortschritt zu verzeichnen ist, schnellstmöglich die Weichen Richtung Klimaneutralität gestellt werden. Das Instrument des Emissionshandels ist dafür aber ungeeignet.

Eine **hohe Klimaschutzwirkung ist nicht zu erwarten**, denn die Kosten würde nicht entsprechend des Verursacherprinzips dort anfallen, wo sie Entscheidungen zur Dekarbonisierung anreizen – also bei den Automobilunternehmen und den Hausbesitzer:innen. **Über Spritpreise und die Heizkostenabrechnung würden stattdessen die Verbraucher:innen belastet werden.** Es wären extrem hohe Preise nötig, um Entscheidungen wie einen Fahrzeugwechsel oder

eine energetische Gebäudesanierung anzureizen. Preise mit tatsächlicher Lenkungswirkung sind mit dem neuen Instrument auf Jahre nicht zu erwarten, wodurch wertvolle Zeit verloren geht, eine nachhaltige Verkehrs- und Gebäude- wende einzuleiten.

Bereits 2016, als der Vorschlag eines Emissionshandels für den Verkehr schon einmal kursierte, wiesen unabhängige Institute darauf hin, dass Zertifikatspreise von 370 bis 440 Euro nötig wären, um dieselbe Wirkung wie der ab 2021 geltende PKW-Flottengrenzwert von 95 g CO<sub>2</sub>/km zu erreichen.<sup>3</sup> Die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten energetischer Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden werden noch deutlich höher eingeschätzt. Das liegt weit über den Einstiegspreisen, die im Rahmen eines solchen Emissionshandels zu erwarten sind. Zudem besteht das **Risiko, dass ein europäisches System den ambitionierter ausgestalteten deutschen Emissionshandel nach Brennstoffemissions-handelsgesetz ersetzen würde.**

### Soziale Unwucht ist vorprogrammiert

Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen in europäischen Mitgliedstaaten sind **soziale Probleme und entsprechende Widerstände gegen das Instrument vorprogrammiert**. Es ist zu erwarten, dass der Preis der Zertifikate über höhere Kraftstoffpreise und Heizkosten auf die Verbraucher:innen abgewälzt wird, wodurch

sozialschwache Haushalte überdurchschnittlich belastet würden. Dazu ist die Kaufkraft in den Mitgliedstaaten sehr ungleich verteilt: In Deutschland ist sie beispielsweise fast doppelt so hoch wie in Bulgarien. Dennoch würde beispielsweise eine bulgarische Seniorin fürs Heizen den gleichen CO<sub>2</sub>-Preis zahlen wie ein

<sup>3</sup> <https://foes.de/pdf/2016-06-FOES-ETS-Strassenverkehr.pdf>

deutscher SUV-Besitzer für seinen Sprit. Der **Vorschlag des Klima-Sozialfonds wird diese Auswirkungen nicht abfedern können**. Lediglich 25% der Einnahmen des neuen ETS, anstatt 50% wie ursprünglich geplant, sollen in den neuen Fonds einfließen. Die Verwendungszwecke dieser Einnahmen sind schwammig formuliert, womit unklar ist, ob die Mittel auch die Bevölkerungsgruppen erreichen, die sie am dringendsten benötigen. Dass ein großer Teil

der Einnahmen an den ETS-Innovationsfonds gehen soll ist hoch problematisch, weil dies de facto eine Umverteilung von Verbraucher:innen an die Industrie darstellt, die bereits von freier Zuteilung der ETS-Zertifikate profitieren. **Die DUH fordert, den Entwurf des Klima-Sozialfonds auch unabhängig vom neuen ETS beizubehalten** und so auszugestalten, dass er auch die betroffenen Haushalte erreicht.

## Ein Spaltpilz für die EU-Klimapolitik

Mit dem Kommissionsvorschlag sind hohe politische Risiken verbunden. Die Einführung des Instruments ist alles andere als gesichert und birgt hohes Konfliktpotenzial für die kommenden Verhandlungen über das „Fit for 55“-Paket. Auf europäischer Ebene wird der **Vorschlag als deutscher Alleingang wahrgenommen**, denn es hat sich insbesondere die Bundesregierung für das neue Instrument stark gemacht. Dabei wurde sie Berichten zufolge nach Kräften von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unterstützt.

Viele Mitgliedstaaten stehen diesem deutschen Vorschlag aber kritisch gegenüber: Während einige die Maßnahme für klimapolitisch ineffektiv halten, sehen andere die soziale Akzeptanz als nicht gesichert. Insbesondere in Osteuropa,

aber auch z.B. in Frankreich, gibt es große Bedenken wegen der möglichen Folgen des Instruments für ärmere Bevölkerungsschichten. Es sind also **zähe Verhandlungen zu erwarten**, was sich negativ auf andere Dossiers und damit die Verabschiedung des gesamten Pakets auswirken kann. Insbesondere könnte die dringend nötige Einigung auf ein gestärktes ETS verzögert werden, da das separate ETS für Gebäude und Verkehr als Teil der ETS-Richtlinie und nicht als separater Rechtsakt vorgeschlagen wurde. Weil die diversen „Fit for 55“-Initiativen als Paket verhandelt werden, könnten zudem **wichtige ordnungsrechtliche Instrumente in den Verhandlungen durch den Verweis auf eine „Doppelregulierung“ durch das neue ETS untergraben** werden.

## Ordnungsrecht statt Scheinlösungen

Die Reduktionsziele der EU-Klimaschutzverordnung (Climate Action Regulation, CAR) stellen aktuell die einzigen national verbindlichen Verpflichtungen zur Treibhausgasminimierung in den Sektoren außerhalb des jetzigen ETS dar (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft). Damit ist die CAR eine wichtige Grundlage für zahllose Regelungen auf nationaler Ebene, wie beispielsweise das Klimaschutzgesetz in Deutschland. **Es besteht jedoch die Gefahr, dass die CAR im Rahmen der Verhandlungen geschwächt oder nicht an das neue EU-Klimaziel angepasst wird.**

Diese Gefahr ist mit dem Kommissionsvorschlag keineswegs abgewendet, obwohl dieser die sektorale Abdeckung und die nationale Verbindlichkeit der ursprünglichen Verordnung beibehält. Der Europäische **Rat hat seine Zustimmung zu dieser Ausgestaltung noch nicht gegeben** und konnte dazu vor der Sommerpause auch keine einheitliche Position finden. Insbesondere das deutsche Anliegen, durch die CAR höhere Verpflichtungen in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu erreichen, wird durch das neue ETS also torpediert.

Im Verkehrssektor gefährdet der Vorschlag ordnungsrechtliche Instrumente zur Senkung der Treibhausgasemissionen wie die CO<sub>2</sub>-Flotengrenzwerte, die im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets angezogen werden sollen. Akteure wie der Verband der Automobilindustrie, aber auch Parteien (FDP, CDU) haben mit Verweis auf angebliche „Doppelregulierung“ bereits angekündigt, sich für ein **Auslaufen bestehender ordnungsrechtlicher Instrumente** einzusetzen und den Emissionshandel zum alleinigen „Leitinstrument“ im Verkehrssektor zu machen. Anstatt sich auf komplizierte Scheinlösungen

wie einen separaten Emissionshandel zu versteifen, sollte die neue Bundesregierung daher die **konsequente Abschaffung fossiler Subventionen und eine verlässliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch die Energiesteuerrichtlinie** vorantreiben. Zumindest sollte sich die neue Bundesregierung dafür einsetzen, den **Kommissionvorschlag aus der ETS-Richtlinie herauszulösen und als separaten Gesetzesvorschlag** zu verhandeln, um den möglichen Kollateralschaden des kontroversen Instruments an anderen Dossiers zu begrenzen.

## 5. Energiesteuerrichtlinie: Schritt in die richtige Richtung, aber verpasste Chance für CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Die vorgeschlagene Revision der Energiesteuerrichtlinie ist bereits ein großer Schritt in die richtige Richtung. Die Energiesteuerrichtlinie erlaubt bislang viele Steuerausnahmen, die de facto fossile Subventionen darstellen. Die vielen Ausnahmen haben zu einer sehr uneinheitlichen und komplexen Energiesteuerlandschaft

in Europa geführt, die auch die Integration des europäischen Binnenmarkts behindert. Die **wichtigsten dieser Schlupflöcher sollen nun geschlossen werden**, allen voran das Dieselprivileg und die Kerosinsteuerbefreiung, die aktuell zwei der höchsten fossilen Subventionen in Deutschland darstellen.<sup>4</sup>

### Bereits gut ist: Einschränkung fossiler Steuersubventionen

Die Revision der Energiesteuerrichtlinie ist dringend nötig, denn trotz eskalierender Klimakrise und der zentralen Rolle von Steuerpolitik bei ihrer Bekämpfung wurden die Inhalte der Richtlinie seit Verabschiedung 2003 nicht aktualisiert. Ein erster Reformvorstoß der Europäischen Kommission wurde 2011 unter anderem von Deutschland blockiert, das die Steuervorteile von Diesel bewahren wollte. Um klimapolitisch glaubwürdig zu bleiben, muss sich die neue Bundesregierung von diesem unrühmlichen Beispiel deutlich abheben und die von der Kommission vorgeschlagene **Einschränkung der fossilen Steuersubventionen auch gegen andere Mitgliedstaaten verteidigen**. Die Einführung einer Mindeststeuer auf Kerosin und in der Schifffahrt verwendete Kraftstoffe sollte hierbei jedoch deutlich vorgezogen werden und

bereits 2023 greifen anstatt erst 2032, wie von der Kommission vorgeschlagen. Zudem fordert die DUH von der neuen Regierungskoalition, sich für die **Abschaffung der steuerlichen Begünstigung von fossiler Kraft-Wärme-Kopplung** einzusetzen, die laut vorliegendem Gesetzentwurf weiterhin erlaubt sein soll. Der Kommissionsvorschlag sieht außerdem eine **Neuausrichtung der Mindeststeuersätze nach Energiegehalt** vor, was zumindest einen Effizienzreiz setzt und zu einer höheren Besteuerung fossiler Brennstoffe beitragen wird. Mit diesem Ansatz wird allerdings eine entscheidende Chance vertan, verlässliche und sozialverträgliche Emissionsreduktionsanreize für den Straßenverkehr und den Gebäudebestand in Europa zu setzen.

4 [https://foes.de/publikationen/2020/2020-07\\_FOES\\_Umlenken\\_FES.pdf](https://foes.de/publikationen/2020/2020-07_FOES_Umlenken_FES.pdf)

## Noch besser wäre: Energiesteuern nach CO<sub>2</sub>-Gehalt

In Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten sind die Klimaschadenskosten unterschiedlicher Energieträger aktuell überhaupt nicht in den Energiesteuern abgebildet. Die DUH fordert daher, die allgemeinen **Mindeststeuersätze für den Verbrauch von Energieprodukten fossilen Ursprungs grundsätzlich an deren CO<sub>2</sub>-Ausstoß auszurichten**.

Die Einführung steigender CO<sub>2</sub>-basierter Mindeststeuersätze war tatsächlich auch eine der Politikoptionen, die die Kommission in ihrer Folgenabschätzung zur Reform der Energiesteuerrichtlinie untersucht hat. Weil man sich entschieden hat, ein neues ETS für die Sektoren Gebäude und Verkehr einzuführen, hat die Kommission davon aber Abstand genommen. Da kaum zu erwarten ist, dass die EU zwei parallele Systeme der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einführt, ist der **deutsche Vorstoß für eine ETS-Erweiterung auch als Absage an eine klimapolitische Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie** zu verstehen. Die neue Bundesregierung hat hier die Möglichkeit eines grundlegenden Kurswechsels und muss diese nutzen.

Eine umfassende **ökologische Reform der Energiesteuern ist deutlich besser geeignet, auch die nötigen Investitionen und Konsumveränderungen anzustoßen**. Eine festgelegte und schrittweise steigende Erhöhung der Mindest-

steuersätze nach CO<sub>2</sub>-Gehalt ist verlässlich und kann daher effektiver als ein neuer Emissionshandel Planungssicherheit für Haushalte, Kommunen und Unternehmen schaffen. Der CO<sub>2</sub>-Preis, den das neue ETS schaffen würde, wird hingegen fluktuieren und ist krisenanfällig. Zudem wäre ein CO<sub>2</sub>-Preis über einen Emissionshandel EU-weit einheitlich, was soziale Probleme aufwirft. Da die höheren Brennstoffkosten vor allem an die Verbraucher:innen weitergereicht werden, sind die Auswirkungen auf energiearme Haushalte bspw. in Bulgarien ungleich größer als für deutsche Haushalte. Durch die **Energiesteuerrichtlinie werden hingegen nationale Mindeststeuersätze gesetzt, die entsprechend der nationalen Bedingungen ausgestaltet** werden können.

Der soziale Ausgleich ist auch bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung über die Energiesteuerrichtlinie essentiell. Zu betonen ist aber, dass der dieser nicht automatisch erfolgt, sondern politisches Handeln erfordert. Eine CO<sub>2</sub>-Steuer spült berechenbare Summen in die öffentlichen Haushalte, die dann für Ausgleichszahlungen wie Heizkostenzuschüsse oder z.B. eine Klimadividende genutzt werden können. Auf EU-Ebene muss daher der vorgeschlagene **Klima-Sozialfonds auch im Falle einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch die Energiesteuerrichtlinie beibehalten und deutlich gestärkt** werden.

## 6. Erneuerbare-Energien-Richtlinie setzt falsche Anreize

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Renewable Energy Directive, RED) macht den Mitgliedstaaten seit 2009 Vorgaben für den Einsatz nicht-fossiler Energie – mit dem Ziel, die Emissionen zu senken. Nach über zehn Jahren ist die Bilanz mehr als ernüchternd: Die RED hat bisher vor allem den Einsatz extrem klima- und umweltschädlicher Agrokraftstoffe im Verkehrssektor und Biomasse in der Strom- und Wärmeerzeugung angereizt und so zu höheren Emissionen und **massiver weltweiter Entwaldung und Naturzerstörung beigetragen**.

Der Vorschlag der Kommission enthält das Ziel, in der EU bis 2030 mindestens 40% des Bruttoendenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien zu generieren. Das reicht bei Weitem nicht aus, um Europa auf einen Pfad zur Klimaneutralität bis 2050 zu bringen. **Insbesondere der Energiesektor muss hier mit einem massiven**

**Ausbau der erneuerbaren Strom- und Wärmeerzeugung in Vorleistung gehen** – nicht zuletzt um die Sektorenkopplung und die Produktion von grünem Wasserstoff im nötigen Maßstab zu ermöglichen. Zudem ist das Ziel **nur auf EU-Ebene verbindlich**; konkrete Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten lassen sich daraus nicht ableiten obwohl die 2020-Ausbauziele auch national verbindlich waren. Dies stellt einen erheblichen Rückschritt dar.

Die neue Bundesregierung sollte sich hier also dafür einsetzen, das **Erneuerbarenziel insgesamt zu stärken und national verbindliche Ziele wiedereinzuführen**. Leitmotiv muss dabei sein, eine 100% erneuerbare Energieerzeugung in Europa bis spätestens 2040 zu ermöglichen, was allerdings primär durch Solar- und Windenergie und nicht durch Bioenergie zu erreichen ist.

### Starke Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie und Biokraftstoffe fehlen

Aktuell stellt Bioenergie mit 59% Anteil am erneuerbaren Energieverbrauch bereits die größte „erneuerbare“ Energiequelle in Europa dar, obwohl völlig klar ist, dass die Nutzung in diesem Ausmaß nicht nachhaltig ist.<sup>5</sup> Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die **Verbrennung von Biomasse den Klimawandel sogar noch anheizt**, denn neu gepflanzte Bäume brauchen Jahrzehnte bis Jahrhunderte um das durch Verbrennung der alten Bäume freigegebene CO<sub>2</sub> wieder einzulagern.<sup>6</sup> Die Einstufung von Biomasse als erneuerbare Energiequelle ermöglicht es den Mitgliedstaaten also,

ihre Klima- und Energieziele zu erreichen, ohne ihre tatsächlichen Auswirkungen auf das Klima zu verringern.

Mittlerweile wird rund die Hälfte des in der EU geernteten Holzes zur Energiegewinnung verbrannt, darunter auch wertvolles Stammholz und Holz aus unbekanntem Quellen. **Der hohe Biomasseanteil wird zum großen Teil durch öffentliche Subventionen getrieben**. Durch diese Politik ist die EU zu einem der weltweit größten Importeure von Holzpellets geworden, was die weltweite Nachfrage nach diesem Material er-

5 <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/facts-and-figures-bioenergy-eu#:~:text=A%20new%20brief%20prepared%20by,20%25%20renewable%20energy%20by%202020.>

6 <https://www.businessgreen.com/opinion/3031766/when-will-the-biomass-bubble-burst>

höht. Dabei ist **Holz eine knappe und wertvolle Ressource, die grundsätzlich der stofflichen Nutzung vorbehalten sein sollte.**

Mit der Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sollte Biomasse klar von tatsächlich erneuerbaren Energiequellen wie Wind oder Sonne abgegrenzt werden. Die neue Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, die **Regeln für die Biomassebeschaffung zu verschärfen.** Es sollte ausschließlich Holz, welches eine **kaskadenartige, stoffliche Nutzung** durchlaufen hat (sekundäre Holzbiomasse) in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie als erneuerbare Energie gelten, nicht jedoch Holz, das direkt aus dem Wald stammt (primäre Holzbiomasse). Die vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien reichen nicht ansatzweise aus, um dies sicherzustellen.

Im Verkehrssektor will die Kommission die **Quote für den Anteil erneuerbarer Kraftstoffe bis 2030 von derzeit 14% auf 22-26% erhöhen.** Agrokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen wie Raps, Soja, Ölpalme, Mais u.a. dürfen daran unverändert einen signifikanten Anteil haben, obwohl sie erwiesenermaßen hohe Treibhausgasemissionen verursachen, den weltweiten Flächenfraß anheizen und das Artensterben befeuern. Auch am Enddatum 2030 für die Anrechnung des besonders klimaschädlichen Palmöldiesels soll sich laut Vorschlag nichts ändern.

Für sogenannte „fortschrittliche“ **biogene Kraftstoffe**, die u.a. aus Stroh, Ernteresten und Waldrestholz hergestellt werden, soll die Quote von bisher 1,75% auf 2,2% in 2030 angehoben werden – **wirksame Nachhaltigkeitsvorgaben in dieser Kategorie fehlen** jedoch weiterhin, obwohl signifikante ökologische Risiken bestehen. Die Nachfrage nach diesen Kraftstoffen würde

zusätzlich massiv über den Flugverkehr stimuliert, wo nach den Vorschlägen der „ReFuelEU Aviation“-Initiative in 2030 bereits über 4% und 2050 bis zu 35% des Flugkraftstoffes über „fortschrittliche“ biogene Kraftstoffe abgedeckt werden müsste.

Diese Vorschläge setzen die **desaströse Bio-kraftstoffpolitik der EU** fort und hätten in dieser Form dramatische Konsequenzen für Klima, Natur und Biodiversität. Die Kommission verpasst es nicht nur, die gravierenden Fehler der Vergangenheit zu korrigieren, indem sie die Nutzung von Agrokraftstoffen auf unbestimmte Zeit zementiert. Die gleichen Fehler werden nun sogar bei „fortschrittlichen“ biogenen Kraftstoffen wiederholt, indem ohne das Vorhandensein wirksamer Nachhaltigkeitskriterien und weit über die tatsächlich verfügbaren Mengen der Rohstoffe hinaus hohe, verpflichtende Quoten eingeführt werden.

Die DUH fordert daher einen **raschen Ausstieg aus allen Agrokraftstoffen.** Die Förderung insbesondere von Palmöl- und Sojadiesel muss sofort eingestellt werden, da hier die Umwelt- und Klimaschäden besonders eklatant sind. In der Kategorie der „fortschrittlichen“ **biogenen Kraftstoffe** braucht es statt einer **blinden Quotenerhöhung stringente Nachhaltigkeitsstandards**, Folgenabschätzungen und eine grundlegende Überarbeitung der erlaubten Liste der Rohstoffe (Annex IX Teil A). Rohstoffe, die nicht mit der Abfallhierarchie kompatibel sind (z.B. Faserholz), ein hohes Risiko für Verlagerungseffekte und damit indirekte Emissionen aufweisen (z.B. Tallöl) oder Risiken für Natur und Biodiversität bergen (z.B. Waldrestholz aller Art) sind auszuschließen. **Alle Quoten (auch die für den Flugverkehr) müssen sich strikt an den nachhaltig verfügbaren Mengenpotentialen der Rohstoffe orientieren.**

## Falsche Anreize für die Wärmewende

**Für eine erneuerbare Wärmewende setzt der Kommissionsvorschlag eindeutig die falschen Anreize.** Er enthält zwar verbindliche jährliche Wachstumsrate von 1,1 % für erneuerbare Wärme und ein nicht verbindliches Ziel, den Anteil erneuerbarer Wärme in der Fernwärme- und Fernkälteversorgung um jährlich 2,1 % zu er-

höhen. Das beinhaltet jedoch Abwärme, die oft nicht auf erneuerbaren Energien basiert. Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Alternativen zu Brennstoffen wie z.B. Wärmepumpen in Wärme und Kälte sowie in der Industrie fehlen komplett. Außerdem steht die **Ausgestaltung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht im**



**Einklang mit den Bestimmungen der Energieeffizienzrichtlinie**, die weiterhin Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) aus fossilen Brennstoffen fördert. Die problematische Definition von „hocheffizienter Fernwärme“ aus der Energieeffizienzrichtlinie wird übernommen. Bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse besteht außerdem ein **hohes Risiko, dass mehr Biomasse aus Waldrodung und Verbrennung von Bäumen zur Energiegewinnung verwendet** wird, um die Ausbauziele zu erreichen.

Der aktuelle Regulierungsrahmen gibt keine ausreichende Orientierungshilfe für eine nachhaltige Wärmewende. Er ist auch nicht wirklich technologieneutral, da nachhaltige Wärmetechnologien in den Fördersystemen gegenüber Biomasse und fossiler KWK benachteiligt sind.<sup>7</sup> Die DUH fordert die neue Bundesregierung daher auf, sich für verbindliche Maßnahmen für erneuerbares Heizen und Kühlen einzusetzen, die neben der Steigerung der Energieeffizienz **Anreize für eine stärkere Nutzung von strom-**

**betriebenen Wärmepumpen, Geothermie, Solarwärme und Wärmespeicherung** schaffen. Insbesondere sollte die RED **spezifischere Ziele für den Wärmebereich festlegen**, wie etwa jährliche Austauschraten für ineffiziente Heiz- und Kühlsysteme durch Technologien wie Solarthermie oder Wärmepumpen, die tatsächlich zur Dekarbonisierung von Gebäuden und Industrieprozessen eingesetzt werden können. Dies sollte im Einklang mit den Maßnahmen geschehen, die sich aus der **Umsetzung der umfassenden Bewertung der nationalen Kälte- und Wärmeversorgung** nach Artikel 23 (früher: Artikel 14) der EED ergeben.

Um den tatsächlichen Beitrag von Wärmepumpen zum Erneuerbaren-Energie-Ziel abzubilden, sind außerdem die **Leitlinien<sup>8</sup> zur Berechnung der durch verschiedene Wärmepumpen-Technologien aus erneuerbaren Quellen gewonnenen Energie** zu überarbeiten, da diese auf veralteten Annahmen beruhen und nicht den aktuellen Stand der Technik widerspiegeln.

## Eine ambivalente Bilanz bei Wasserstoff

Positiv ist hervorzuheben, dass der Kommissionsvorschlag entgegen Forderungen unter anderem aus der Gasindustrie kein Zertifizierungssystem für sogenannte kohlenstoffarme Kraftstoffe einführt. Eine solche Regelung hätte beispielsweise der Förderung von blauem Wasserstoff, der auf Basis von fossilem Gas gewonnen wird und durch hohe Methanemissionen eine schlechte Klimabilanz hat,<sup>9</sup> durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie Tür und Tor geöffnet.

Die Neufassung der Richtlinie setzt auch **indikative Ziele für die Verwendung sogenannter erneuerbarer Kraftstoffe nicht-biologischen Ursprungs** (renewable fuels of non-biological origin, RFNBO), was vor allem grünen Wasser-

stoff betrifft. Bis 2030 soll die Hälfte des in industriellen Prozessen eingesetzten Wasserstoffs aus erneuerbaren Quellen stammen, und 2,6% der im Verkehr verwendeten Kraftstoffe sollen auf erneuerbarem Wasserstoff basieren. Für den Gebäudesektor enthält der Vorschlag keine Quote, was zu befürworten ist und unbedingt so bleiben muss.

Das Ziel für den Verkehrssektor setzt hochproblematische Anreize. Erneuerbare Gase, insbesondere grüner Wasserstoff, werden kostspielig und selbst nach 2030 voraussichtlich nur in begrenztem Ausmaß verfügbar sein. Daher bedarf es eines **politischen Rahmens, der die Zuweisung der begrenzten Mengen an die Sektoren priorisiert, die am schwierigsten zu**

7 [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Energie/Fernw%C3%A4rme/210312\\_DUH\\_Policy\\_Paper\\_Gr%C3%BCne\\_Fernw%C3%A4rme\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Energie/Fernw%C3%A4rme/210312_DUH_Policy_Paper_Gr%C3%BCne_Fernw%C3%A4rme_final.pdf)

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0114>

9 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/ese3.956>

**dekarbonisieren sind.** In der Industrie reicht das Ziel allein nicht aus, um die Ablösung fossiler Produktionsverfahren in der Stahl- und Chemieindustrie anzustoßen. Im Verkehrssektor könnte das Ziel zur **Verschwendung von Wasserstoff in PKW** führen, obwohl in diesem Sektor mit der direkten Nutzung von Strom in Elektrofahrzeugen eine dreimal energieeffizientere Technologie zur Verfügung steht.

Die DUH fordert daher die neue Bundesregierung auf, sich für strikte **Nachhaltigkeits-**

**standards und Einschränkung des Einsatzes von Wasserstoff und E-Fuels auf relevante Sektoren wie den Langstrecken-Flugverkehr und industrielle Hochtemperaturprozesse** einzusetzen. Die vorgeschlagene Quote für den Verkehrssektor ist unrealistisch hoch und muss zwingend von stringenten Standards für die Produktion von grünem Wasserstoff und seiner Derivate flankiert werden (u.a. 100% zusätzlicher, grüner Strom, CO<sub>2</sub> aus der Luft, nachhaltiger Wasserbezug, Vorrang für die lokale Energiewende).

## Anreize für Elektromobilität müssen gestärkt werden

Die Kommission schlägt vor, dass alle Mitgliedstaaten in Zukunft die Anrechnung von erneuerbarem Strom ermöglichen müssen, der im Verkehr (etwa in E-Autos) eingesetzt wird. Anders als bisher soll der Stromeinsatz jedoch nicht mehr mit einem Multiplikator speziell angereizt werden. Die Aufwertung der Stromnutzung ist zu begrüßen, fällt allerdings viel zu schwach aus.

Die DUH fordert daher, die **Elektromobilität durch Mehrfachanrechnung für erneuerbaren Strom stärker anzureizen.** Der bisherige Multiplikator von 4 für den Einsatz von Strom im Verkehr muss beibehalten werden, um einen klaren Anreiz für die Elektromobilität als mit Abstand effizienteste Technologie im Straßenverkehr zu setzen.

# 7. Energieeffizienzrichtlinie stärken

Eine der zentralen Säulen des „Fit for 55“-Pakets der EU stellt die **umfassende Überarbeitung der Energieeffizienzrichtlinie (EED)** dar, in der ein höheres und verbindliches EU-Energieeffizienzziel für 2030 festgelegt wird, das mit dem neuen Ziel für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen übereinstimmt. Die wichtigsten Energieeffizienzmaßnahmen in dem Vorschlag werden angepasst, um das neue Ziel innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens

zu erreichen. Zu diesen Maßnahmen gehören eine erhöhte jährliche Einsparanforderung und der Ausschluss fossiler Brennstoffe für die Erfüllung der Energieeinsparverpflichtung ab 2024, neue Bestimmungen für den öffentlichen Sektor, speziell die Anpassung der Sanierungsvorgaben für öffentliche Gebäuden, eine neue Rechtsgrundlage für die Umsetzung des „Efficiency First“-Prinzip und neue Vorschriften zur Bekämpfung von Energiearmut.

## Effizienzziel anheben und national verbindlich machen

Die Europäische Kommission schlägt ein **verbindliches EU-Energieeffizienzziel von mindestens 9% Energieeinsparung im Jahr 2030** im Vergleich zu den neuen Projektionen des EU-Referenzszenarios 2020 vor. Das vorgeschlagene Ziel entspricht einer Verringerung des Energieverbrauchs bei der Endenergie um 36% und bei der Primärenergie um 39%, was gegenüber dem derzeitigen Energieeffizienzziel von mindestens 32,5% für 2030 eine Steigerung des Ambitionslevels darstellt.

Die DUH spricht sich für ein **verbindliches Energieeffizienzziel von mindestens 45 % im Jahr 2030** (im Vergleich zum EU-Referenzszenario 2007 oder von mindestens 20 % im Jahr 2030 im Vergleich zum EU-Referenzszenario 2020).

Eine solche Zielerhöhung würde einen entscheidenden Beitrag leisten, das 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen, die Energiesicherheit der EU zu verbessern, Arbeitsplätze zu schaffen und die Umweltverschmutzung zu verringern.

Hierfür sieht die DUH **verbindliche nationale Ziele als unerlässlichen Baustein**, um die Verantwortung und das Engagement aller Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Der Vorschlag der Kommission für die EED sieht aktuell vor, dass die Mitgliedstaaten nur nationale Richtwerte festlegen. Sowohl im Rahmen der EED als auch für die RED sollten diese durch verbindliche, nationale Ziele ersetzt werden.

## Den öffentlichen Sektor als Vorreiter etablieren

Der öffentliche Sektor ist für etwa 5-10% des gesamten Endenergieverbrauchs der EU im Geltungsbereich der Energieeffizienzrichtlinie verantwortlich. Die neue Anforderung an den öffentlichen Sektor, seinen Energiebedarf jährlich um mindestens 1,7 % zu senken, kann Mitgliedstaaten dabei unterstützen, den öffentlichen Sektor als Vorreiter zu positionieren und das dort vorhandene Energieeinsparpotenzial

auszuschöpfen. Aus Sicht der DUH sollten hier **öffentliche Gebäude eine besondere Vorbildrolle** einnehmen.

Die DUH begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Verpflichtung einer **3%-igen Sanierungsrate von Bundesgebäuden auf alle Gebäude im öffentlichen Besitz auszuweiten** – also beispielsweise auch auf Krankenhäuser,

Schulen und Sozialwohnungen. Er kann dazu beitragen, die Energieeffizienz öffentlicher Gebäude zu verbessern und die Dekarbonisierung des öffentlichen Gebäudebestands enorm zu beschleunigen. Die bisherige Verpflichtung reicht nicht aus, um im ausreichenden Maß zum neuen Klimaziel beizutragen, da Bundesgebäude nur einen sehr kleinen Teil aller öffentlichen Gebäude in der EU ausmachen. Insgesamt machen öffentliche Gebäude etwa 10% des europäischen Gebäudebestands aus und sind für etwa 2% des gesamten Endenergieverbrauchs in der EU verantwortlich.

Dabei begrüßen wir den Vorschlag, die **Sanierungsverpflichtung an das Niveau des Niedrigstenergiegebäudes (NZEB)** zu koppeln, da potenzielle Energieeinsparungen auch maßgeblich von der Sanierungstiefe der betroffenen Gebäude abhängen. Gleichzeitig macht sich die DUH dafür stark, die **Möglichkeit zur Anrechnung von alternativen Maßnahmen innerhalb des Artikel 6 des neuen EED-Vorschlags zu streichen**. Nur so kann erreicht werden, dass Mitgliedsstaaten tatsächlich in ihre Gebäudesubstanz investieren und langfristig auf die Minderung von Treibhausgasemissionen hinwirken.

## Erhöhung der jährlichen Energieeinsparverpflichtung

Die Energieeinsparverpflichtung (Artikel 8, ehemals Artikel 7 der EED) ist als das Herzstück der Effizienzrichtlinie zu betrachten. Die Verschärfung der Einsparziele wird maßgeblich dafür sein, das neue ambitionierte Gesamtziel der Richtlinie zu unterfüttern. Die DUH ist der Ansicht, dass das **Anspruchsniveau von Artikel 8 des EED-Vorschlags erhöht werden muss**, um mehr Energieeinsparungen bei den Endverbraucher:innen zu erreichen.

Die DUH empfiehlt die jährliche Energieeinsparungsrate ab 2024 auf mindestens 2 % zu erhöhen. Dies würde es ermöglichen, die geringen

Einsparungen der Übergangsphase (2021 bis 2023) zu kompensieren. Ganz klar muss dabei sein, **Maßnahmen auszuschließen, deren Einsparpotenzial im Zusammenhang mit der Verbrennung von fossilen Brennstoffen** steht. Nur so lässt sich die Effizienzrichtlinie in Einklang bringen mit der übergeordneten Verpflichtung der EU zu Treibhausgasneutralität und den Zielen des Green Deal. Wir unterstützen daher den Kommissionsvorschlag, wonach Effizienzmaßnahmen, die aus der Nutzung fossiler Brennstoffe resultieren, ab 2024 nicht mehr auf die Erfüllung der Energieeinsparverpflichtung angerechnet werden können.

## Weichen für nachhaltige Fernwärme stellen

In diesen Zusammenhang begrüßt die Deutsche Umwelthilfe den Vorschlag der Kommission, die häufig mit fossilen Brennstoffen betriebene Kraft-Wärme-Kopplung langfristig nicht länger als Teil eines effizienten Fernwärmesystems zu betrachten. Dieses Signal ist längst überfällig, denn bei Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) entscheidet in der Regel der Wärmebedarf und nicht der Strombedarf darüber, wann die Anlage in Betrieb ist. Die gleichzeitige Nachfrage nach Strom und Wärme tritt immer seltener auf. **Optimale Betriebsbedingungen für KWK werden daher immer seltener**, was bedeutet, dass es mittelfristig nicht tragbar ist, nur aus Effizienzgründen auf KWK zu setzen. Dabei kritisiert die DUH scharf, dass die Förderung fossiler KWK bis 2035 weiterhin erlaubt sein soll. Auch die problematische Definition „hocheffizienter“ KWK nach Artikel 14 bleibt weiterhin bestehen. Laut EED muss eine große KWK-Anlage lediglich eine um 10% bessere Brennstoffausnutzung haben als eine vergleichbare getrennte Erzeugung, um als „hocheffi-

zient“ zu gelten. Bei kleineren KWK-Anlagen ist die Anforderung noch geringer. Auf der Grundlage dieser Definition wird die massive Förderung von KWK-Anlagen in der EU-Beihilfe-Leitlinie (EEAG) genehmigt, obwohl das Wärmenetz, in das sie die Wärme einspeisen, Verluste von durchschnittlich über 10% hat, was die gewonnene Effizienz zunichtemacht. **Auf dem Wärmemarkt entsteht so eine grundsätzliche Bevorteilung der KWK-Fernwärme, die klimapolitisch nicht gerechtfertigt ist.** Erneuerbare Fernwärme sowie die gebäudeindividuelle Heizung müssen dennoch mit der fossilen, hoch geförderten KWK-Fernwärme konkurrieren. Die DUH fordert daher eine **Überarbeitung dieser Vorschriften um einen deutlich schnelleren Ausstieg aus der fossilen KWK-Fernwärme** und den Stopp jeglicher Förderung solcher Anlagen zu gewährleisten. Nur so kann eine Perspektive für den **konsequenten Umstieg auf eine 100% nachhaltige Wärmeversorgung** auf Basis erneuerbarer Energien geschaffen werden.

## 8. Infrastruktur für alternative Kraftstoffe: Keine Fehlanreize setzen

Der im Rahmen des „Fit for 55“-Paket vorgelegte Kommissionsvorschlag einer Verordnung zum Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe bildet die Grundlage für die Nutzung alternativer, klimafreundlicher Antriebe und Kraftstoffe im Straßen-, Schiff- und Flug-

verkehr. Sie bietet damit die Chance, entsprechend des gesetzlich festgelegten Klimaziels der Europäischen Union, **wichtige Weichen für eine nachhaltige Antriebswende** zu stellen. Leider wird diese verpasst und die eigentlichen Bedarfe verfehlt.

### Am Bedarf vorbei

Die Kommission möchte die bisherige Richtlinie zum Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (Alternative Fuels Directive, AFID) in eine Verordnung (Alternative Fuels Regulation, AFIR) umwandeln. Anders als die bisherige Richtlinie würde eine **Verordnung für die EU-Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten unmittelbar rechtsgültig**, ohne dass die darin gemachten Vorgaben der EU in nationales Recht umgewandelt werden müssen. Dies ist gerade bei einer Verordnung kritisch zu betrachten, deren Kern einheitliche Mindestausbauziele für alle Mitgliedsstaaten sind, um ein europaweites Lade- und Tankstellennetzwerk entlang des europäischen Kern- und erweiterten Transportwegenetzes (TEN-T Core and Comprehensive Network) zu etablieren.

Ein schneller Aufbau der Infrastruktur ist selbstverständlich zu begrüßen, um eine beschleunigte Antriebswende zu ermöglichen, im vorliegenden Entwurf sind allerdings die **einheitliche Mindestausbauziele als Vorgaben schon festgeschrieben**, bevor eine **Bedarfsanalyse der einzelnen Mitgliedsstaaten für die Ladeinfrastruktur** vorliegt. Dies ist erst für 2024 vorgesehen. Bis dahin sollen Mitgliedsstaaten einen Planentwurf vorlegen, in dem der nationalpolitische Ausgestaltungsrahmen, inklusive der potenziellen Marktentwicklung alternativer Kraftstoffe im Transportsektor und damit

zusammenhängender Entwicklungsbedarfe der Infrastruktur, dargelegt werden soll. Der Verordnungsentwurf jedoch legt schon einen **klaren Ausbaupfad inklusive fester Vorgaben für Ladekapazitäten für die Jahre 2025, 2030 und 2035** fest, ohne Spielraum für die Ergebnisse der Bedarfsanalyse zu lassen. Für PKW und leichte elektrische Nutzfahrzeuge sollen entlang des **Kerntransportnetzes bis 2025 alle 60 km** in jede Reiserichtung öffentlich zugängliche Ladestellen mit festgelegten Mindestladekapazitäten entstehen. Für das erweiterte Transportwegenetz gelten diese Vorgaben ab 2030. In den Jahren 2030-2035 müssen dann entsprechend höhere Anforderungen für Gesamtkapazität der Ladestationen und zur Verfügung stehende Ladeleistungen erfüllt sein. **Die Ladeinfrastruktur für schwere Nutzfahrzeuge muss ebenfalls in einem Abstand von 60 km** mit festgeschriebenen Ladekapazitäten entlang des Kerntransportnetzes und später für das erweiterte Transportwegenetz etabliert werden. Auch hier sind **verpflichtende Kapazitätssteigerungen für die Jahre 2030 und 2035** festgelegt. Zusätzlich müssen an allen urbanen Knotenpunkten bis Ende 2025 Gesamtladekapazitäten von jeweils 600 kW zur Verfügung stehen, die mit Ladesäulen mit einer Mindestleistung von 150 kW zugänglich gemacht werden sollen. Ab 2030 verdoppelt sich die Anforderungen der Gesamtladekapazität auf

1200 kW je Knotenpunkt. Die **Ausbauvorgaben für Wasserstofftankstellen sind ebenfalls weitreichend** und sehen ebenso eine Abstandsregelung für Tankmöglichkeiten von Terminals für Flüssiggas (LNG) vor. Sie sollen bis 2025 in einer angemessenen Anzahl entlang des Kerntransportnetzes garantiert werden, hier ist allerdings die Einschränkung gegeben, dass dies nur notwendig ist, wenn es den Bedarf gibt und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen.

Damit legt die Kommission rechtsverbindlich einen genauen Ausbaupfad fest, der von den Mitgliedsstaaten garantiert, ergo auch finanziert werden muss, ohne dass deren Nutzen vorab geklärt ist. Die ersten Ziele der Verordnung müssen dabei schon ein Jahr nach Einreichung der geforderten Bedarfsanalysen umgesetzt sein. Die DUH fordert, **zunächst die eigentlichen Bedarfe im Rahmen der vorgesehenen Analyse zu ermitteln** und erst **anschließend die Ausbauziele** je nach Ergebnis der Analyse festzulegen.

## Klimapolitische Steuerung – Chance nutzen

Des Weiteren verpasst es die Kommission, die Verordnung und die damit verbundenen massiven Kosten klimapolitisch zu steuern und den Betrieb der Infrastruktur durch nachhaltige Standards ausschließlich auf erneuerbare, nicht-fossile Kraftstoffe, auszurichten.

Weder ist der Betrieb der Ladestationen für elektrisch betriebene Fahrzeuge auf die **Versorgung mit regenerativen Stromquellen festgelegt**, noch wurden klare **Kriterien für die ausschließliche Verwendung von grünem, aus regenerativen Stromquellen hergestelltem Wasserstoff** verankert. Damit werden hohe Investitionskosten per Gesetz in den Mitgliedsstaaten verordnet, ohne sicherzustellen, dass diese Investitionen zum Klimaschutz und zur Erreichung des gesetzlich verpflichtenden Reduktionsziels beitragen. Der ökologische und klimaschonende Mehrwert der gesamten Ladeinfrastruktur ist somit zweifelhaft.

Die mit dem Aufbau der Infrastruktur verbundenen **hohen Investitionskosten** für die Mitgliedsstaaten, die getätigt werden, ohne dass der Bedarf bereits geklärt ist, führen zu einer **immensen Pfadabhängigkeit**. Damit sich die Investition rentiert, muss die Infrastruktur entsprechend genutzt werden. Dies ruft eine massive Technologieoffensive hervor, die

im Hinblick auf die Wasserstoffinfrastruktur von Anfang an einen **großen Nutzerkreis für Wasserstoff zementiert**. Dieser (für die Rentabilität notwendige) große Nutzerkreis kann allein mit grünem Wasserstoff nicht bedient werden. Somit wird mit dem massiven Aufbau einer Wasserstofftankstelleninfrastruktur die Hintertür für die **Verwendung nicht regenerativem Wasserstoffs** etabliert. Da heute und in den nächsten Jahren nur sehr geringe Mengen an grünem Wasserstoff zur Verfügung stehen werden, ist die **Nutzung von nicht regenerativ erzeugtem Wasserstoff mit dieser Verordnung de facto festgelegt**. Gleichzeitig wird mit dem massiven Ausbau eine Grundvoraussetzung für die Nutzung von Wasserstoff für Fahrzeuge geschaffen, für die bereits andere erprobte und marktreife Technologien existieren. Deshalb braucht es konkrete Vorgaben zur Nutzung der Infrastruktur, die fossile Quellen für Kraftstoffe ausschließt und keine Hintertüren für nicht-regenerative Energiequellen offenlässt. Der Einsatz von grünem Wasserstoff und PtX-Stoffen aus erneuerbarem Strom muss **auf Sektoren beschränkt werden, in denen es keine anderen Alternative** gibt. Die DUH fordert, hier dringend nachzubessern und als **nachhaltigen Standard die ausschließliche Nutzung von erneuerbaren, nicht-fossilen Kraftstoffen** in der Verordnung rechtsverbindlich zu verankern.

## Alle Verkehrsträger mitdenken

Auch für den Schwerlastverkehr gilt: Aufgrund der viel höheren Effizienz sollte der **Fokus ganz überwiegend auf elektrischen Lösungen** liegen. Dazu zählt vor allem die **Verlagerung auf die Schiene**. Schiene sowie batterieelektrische Lkw haben Priorität gegenüber dem Einsatz von PtX-Kraftstoffen. Doch der Schienenverkehr findet zu wenig Raum in den Vorschlägen der

Kommission zur Erreichung des Klimaziels – und dies im **Europäischen Jahr der Schiene**. Ausbau des Schienennetzes, Verlagerung von Gütern auf die Schiene, Elektrifizierung, Lückenschluss und bessere Vernetzung von Knotenpunkten europaweit sind Grundbausteine für den klimafreundlichen Umbau des Verkehrssektors.

## Investitionslasten an Nutzen binden

Abschließend verpasst es der Verordnungsentwurf, eine Lösung für die **immensen Kosten** zu finden, die der **umfangreiche Aufbau der Infrastruktur** verursacht. Anstatt die Industrien, deren Geschäftsmodelle auf diese Infrastruktur angewiesen sind, zum Beispiel für den Verkauf neuer Fahrzeuge oder für CO<sub>2</sub>-Einsparungen in ihren Lieferketten, durch die Übernahme von monetären und organisatorischen Verpflichtungen mit einzubinden, werden die **Kosten für den Transformationsprozess im Verkehrssektor vergemeinschaftet**. Das belastet vor allem finanziell schwächer aufgestellte Mitgliedssta-

ten und trägt damit erheblich zur sozialen Ungleichheit in Europa bei. Die **unterschiedlichen Voraussetzungen der Mitgliedsstaaten sowie die Marktanteile der profitierenden Industrien** in den Mitgliedsstaaten sollten bei der Verteilung der Lasten Berücksichtigung finden. Der Aufbau der Ladeinfrastruktur an sich darf dabei nicht in Frage stehen. Die DUH fordert, eine **verpflichtende Beteiligung der Unternehmen an den Kosten der Infrastruktur** für alternative Kraftstoffe auf europäischer Ebene vorzuschreiben.



# 9. Revision der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für PKW: Verkehrswende geht anders

Der Straßenverkehr verursacht etwa 20% aller Treibhausgasemissionen in Europa, und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist in diesem Sektor in den letzten 30 Jahren noch gestiegen. **Hauptverantwortlich dafür ist der PKW-Verkehr.** Ohne eine rasche und deutliche Reduktion der PKW-Emissionen kann Europa weder seine eigenen Klimaziele noch die 1,5°C-Grenze einhalten. **Die CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für PKW sind das zentrale Instrument** der EU für die Antriebswende. Sie verpflichten die Automobilhersteller, immer emissionsärmere und zunehmend rein-elektrische Autos zu produzieren. In 2020/21

stieg der Marktanteil (teil)elektrischer PKW in Europa aufgrund dieser Regulierung bereits deutlich an.

Die Kommission schlägt eine **Verschärfung des CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte erst ab 2030** und ein Ende der Neuzulassung von Verbrennungsmotoren erst 2035 vor. Klimaschädliche Schlupflöcher und Fehlanreize sollen weiterhin bestehen bleiben. Das erkennt den Ernst der Lage; es müssen jetzt bereits umfassende Emissionsminderungen eingeleitet werden, nicht erst ab 2030.

## Das Ende des Verbrenners kommt zu spät

Laut Kommissionsvorschlag sollen ab 2035 europaweit nur noch lokal emissionsfreie Autos ohne Verbrennungsmotor neu zugelassen werden dürfen. Positiv ist, dass die EU-Kommission **erstmalig einen Pfad für den vollständigen Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor** bei PKW (und leichten Nutzfahrzeugen) vorgeben will. Die **Geschwindigkeit ist aber viel zu langsam**, um den Sektor auch nur annähernd auf einen 1,5°C-kompatiblen Minderungspfad zu lenken. Berechnungen des International Council on Clean Transportation zeigen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs mit den Vorschlägen der Kommission in 2030 immer noch über dem Niveau von 1990 liegen würden.<sup>10</sup> Der Straßenverkehr würde das EU-Klimaziel von -55% in 2030 also meilenweit verfehlen,

und der Verkehrssektor absehbar das gesamte verbleibende CO<sub>2</sub>-Budget der EU für die Einhaltung der 1,5°C-Grenze aufzehren.<sup>11</sup>

Die DUH setzt sich daher für ein **Ende der Neuzulassung von Verbrenner-PKW bis spätestens 2030** ein. In Europa werden Autos im Schnitt 15 Jahre lang gefahren. Der Kommissionsvorschlag würde also dazu führen, dass fossile Antriebe noch 2050 große Teile der Fahrzeugflotte in Europa ausmachen. Der Verkauf neuer Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor muss daher schnellstmöglich und europaweit spätestens bis 2030 beendet werden, um eine Chance zu wahren, unser schrumpfendes CO<sub>2</sub>-Restbudget einzuhalten.

<sup>10</sup> <https://theicct.org/publications/fit-for-55-review-eu-sept21>

<sup>11</sup> <https://theicct.org/blog/staff/eu-carbon-budget-apr2021>

## CO<sub>2</sub>-Grenzwerte vor 2030 verschärfen

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission müssten die Autohersteller die durchschnittlichen Emissionen ihrer neu verkauften PKW bis 2030 um 55% gegenüber 2021 reduzieren (bislang waren 37,5% vorgesehen). Besonders problematisch daran ist, dass dadurch **keinerlei Änderungen vor 2030 vorgesehen** ist. Die bereits geltende CO<sub>2</sub>-Minderungsvorgabe von -15% in 2025 soll nicht verbessert werden. Dieser Grenzwert ist jedoch so lax, dass ihn die Autohersteller ohne wesentliche Veränderungen gegenüber heute werden einhalten können. **Ohne Verschärfung wäre nur eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von -2% bis 2029 zu erwarten.**<sup>12</sup>

Das bedeutet: Mit dem Vorschlag der Kommission werden in den nächsten Jahren so noch viele weitere **Millionen klimaschädlicher Verbrennerautos auf die Straßen gespült**, dass selbst das zu schwache EU-Klimaziels im Straßenverkehr völlig unerreichbar wird. Die für den Klimaschutz alles entscheidenden 2020er

Jahre, in denen die Emissionen drastisch sinken müssen, um in Reichweite der 1,5°C-Grenze zu bleiben, würden verschenkt. Die DUH fordert daher von der neuen Bundesregierung, sich für **deutlich strengere Minderungsvorgaben für die Autohersteller einzusetzen, die ab sofort greifen**. Für den Klimaschutz entscheidend sind umfassende CO<sub>2</sub>-Reduktionen in diesem Jahrzehnt. „Business as usual“ bis 2030 bedeutet ein sicheres Verfehlen der 1,5°C-Grenze.

Zudem sollten die **CO<sub>2</sub>-Vorgaben jährlich anstatt in Fünfjahresschritten angezogen werden**. Es hat sich gezeigt, dass die bisherigen Fünfjahresintervalle bei den CO<sub>2</sub>-Grenzwerten dazu führen, dass in den Zwischenjahren die Emissionen stagnieren oder sogar wieder steigen. Das ICCT hat jährliche Grenzwerte ab 2025 als einen der wichtigsten drei Hebel für eine schnellere Emissionsminderung im Verkehrssektor identifiziert.<sup>13</sup>

## Schlupflöcher konsequent schließen

Zusätzlich zu den stagnierenden Grenzwerten möchte die Kommission außerdem die zahlreichen von der Autoindustrie in die aktuelle Regulierung hineinverhandelten Schlupflöcher und Sonderregelungen unangetastet lassen. Diese belohnen vor allem den Verkauf von margenstarken schweren und hochemittierenden Autos. Aktuell gilt: Je schwerer die Autos eines Herstellers, desto schwächer der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwert für diesen Hersteller. Die DUH fordert die unverzügliche Abschaffung dieser **Vergünstigungen für schwere Fahrzeuge**. Der Gewichts-Bonus ist ein massiver Fehlanreiz, der den klimaschädlichen SUV-Boom befeuert. Auch die gerade bei deutschen Autokonzernen aufgrund ihrer sehr niedrigen offiziellen CO<sub>2</sub>-Werte beliebten Plug-in Hybride (PHEV; diese haben sowohl Verbrennungs- als auch Elektro-

motor) werden weiterhin speziell begünstigt. Noch bis 2030 können die Hersteller ihren CO<sub>2</sub>-Grenzwert um bis zu 5% aufweichen, indem sie verstärkt PHEV verkaufen. Dem Klima schadet das gleich zweifach: **PHEV emittieren im Realbetrieb im Mittel zwei- bis viermal mehr CO<sub>2</sub> als auf dem Papier**,<sup>14</sup> im reinen Verbrennermodus sogar bis zu achtmal mehr.<sup>15</sup> Gleichzeitig erlaubt der laxere CO<sub>2</sub>-Grenzwert es dann den Herstellern, insgesamt noch mehr hochemittierende Verbrenner-PKW zu verkaufen. Die kommende Regierung sollte sich dafür einsetzen, die **aktuelle Flottendurchschnittsregelung durch eine absolute CO<sub>2</sub>-Obergrenze für jedes neue Auto zu ersetzen**. Grundproblem der aktuellen Regelung ist, dass sich die CO<sub>2</sub>-Grenzwerte auf die Flottendurchschnitte der Hersteller beziehen. Das bedeutet: Die Hersteller

12 <https://www.transportenvironment.org/discover/what-the-eu-climate-plan-means-for-car-co2-emissions/>

13 <https://theicct.org/publications/fit-for-55-review-eu-sept21>

14 <https://theicct.org/publications/phev-real-world-usage-sept2020>

15 <https://www.transportenvironment.org/publications/plug-hybrids-europe-heading-new-dieselgate>

können den **Verkauf eines hochemittierenden Autos auf dem Papier dadurch „kompensieren“, dass sie zusätzlich Elektroautos oder PHEV verkaufen.** Solche Rechentricks helfen dem Klima aber nicht. Wir fordern die Einführung einer absoluten CO<sub>2</sub>-Obergrenze für alle neuen PKW von 120 g CO<sub>2</sub>/km im Realbetrieb. Auch die Möglichkeit, **CO<sub>2</sub>-Vorgaben um bis zu 5% durch den Verkauf von Elektroautos und PHEV aufzuweichen, ist umgehend und ersatzlos zu streichen.**

Zudem müssen **realistische Emissionswerte für PHEV angelegt werden.** Die EU-Kommission hat bereits heute Zugang zu realen on-board Verbrauchsdaten und muss diese nutzen, um die tatsächlichen Emissionswerte für PHEV abzubilden. Die offiziellen, sehr niedrigen CO<sub>2</sub>-Werte für PHEV sind fernab jeder Realität, wie zahlreiche Studien gezeigt haben.

# 10. LULUCF-Verordnung muss Senken verlässlich schützen

Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (land use, land use change and forestry, kurz: LULUCF) spielt in den Plänen der Kommission, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, eine zentrale Rolle. **Durch die Fähigkeit, Treibhausgase zu binden, kann der Sektor einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten.** Mit dem bereits verabschiedeten EU-Klimaschutzgesetz wurde erstmals ein Netto-Klimaziel beschlossen, für das Emissionsminderungen der Wirtschaft mit natürlichen Senken verrechnet werden.

Die DUH hatte diesen Vorschlag als Verwässerung des 2030-Ziels kritisiert und ohne Erfolg die Einführung eines separaten Ziels zur Erhaltung und Erweiterung von Senken gefordert.<sup>16</sup> Nach dieser unglücklichen Entscheidung der EU ist eine **verlässliche Ausgestaltung der LULUCF-Verordnung nun umso wichtiger** um die Effektivität des neuen Nettoziels zu gewährleisten.

Nach der aktuellen EU-Rechtslage müssen die EU-Mitgliedstaaten bisher nur sicherstellen, dass die bilanzierten Treibhausgasemissionen aus dem Bereich LULUCF im Zeitraum von 2021 bis 2030 durch eine **mindestens gleichwertige bilanzierte Entfernung von CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre** ausgeglichen werden. Das Potenzial der Senken beschränkt sich also derzeit noch zum einen auf das Treibhausgas CO<sub>2</sub> und zum anderen dient es nur zur Reduktion der in nationalen LULUCF Bereich entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Der Kommissionsvorschlag für die Änderung der LULUCF-Verordnung sieht für 2026-2030 die Einführung **national verbindlicher Ziele zur Steigerung des Netto-CO<sub>2</sub>-Abbaus im Bereich Landnutzung und Forstwirtschaft** vor. Das ist ein Fortschritt gegenüber dem Status Quo, allerdings bedarf es höherer Ambition und einer Überarbeitung in der detaillierten Ausgestaltung, um den Reduktionszielen gerecht zu werden.

## Keine Zeit verlieren: Zielvorgaben stärken

Der Vorschlag der Kommission sieht aufeinander aufbauende Zielvorgaben in drei Zeiträumen vor. **Bis 2025 findet die bestehende LULUCF-Verordnung weiterhin Anwendung.** Hierbei sollen sich die bilanzierten Treibhausgasemissionen des LULUCF Sektors mit den bilanzierten CO<sub>2</sub>-Minderungen zumindest die Waage halten, es soll also beim Netto-Null-Ziel aller Mitgliedsstaaten bleiben. In der Periode **2026-2030 soll das LULUCF-Gesamtreduktionsziel auf 310 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente angehoben werden**, was einer Steigerung um 85 Millionen Tonnen, oder 15%, gegenüber der bisher geltenden Zielvorgabe entspricht.

Diese Senkung wird für jeden Mitgliedsstaat auf Grundlage seines Treibhausgasinventares berechnet und verbindlich vorgeschrieben. Die dafür zu ergreifenden Maßnahmen müssen die Mitgliedsstaaten bis 2024 in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen (NECPs) plausibel darlegen. Ab 2031 werden dann auch die Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Landwirtschaft in den LULUCF-Sektor einbezogen und der kombinierte Sektor soll **bis 2035 die Klimaneutralität erreichen, um ab 2036 dann durch seine Senkenfunktion verbleibende Emissionen in anderen Sektoren auszugleichen.**

<sup>16</sup> <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/klimaziel-vorschlag-der-eu-kommission-ist-mogelpackung-deutsche-umwelthilfe-fordert-wissenschaftlich/>

Die Anhebung der Minderungsvorgaben für die Landnutzung ist sehr zu begrüßen, da dies einen **starken Anreiz bietet, bestehende Senken zu schützen und Wälder, Moore und andere natürliche Ökosysteme wiederherzustellen**. Dies bis 2026 hinauszuzögern vergeudet allerdings wertvolle Zeit, denn von da an bleiben nur noch vier Jahre bis zum Zieljahr 2030 um die angehebenen Minderungsziele zu erfüllen. Auf Grund des hohen Risikos, dass natürliche Senken durch die Folgen des Klimawandels, wie Dürre und Waldbrände, innerhalb kürzester Zeit zerstört werden können, erscheint ein höheres Minderungsziel unerlässlich. Die DUH fordert daher, **erhöhte Reduktionsvorgaben schon vor 2026 einzuführen, um schnellstmöglich Reduktionen im Bereich der LULUCF zu erzielen** und eine Verlagerung des Großteils der Minderungslast in die Zukunft zu vermeiden.

Garantiert werden soll die Umsetzung der Reduktionsziele durch einen **Sanktionsmechanismus für die Mitgliedsstaaten**. Wird das nationale Reduktionsziel in einer Erfüllungsperiode nicht erreicht, wird das Reduktionsziel des Folgezeitraums durch den Sanktionsmechanismus zusätzlich angehoben. Die Gesamtreduktions-

menge der einzelnen Mitgliedsstaaten würde sich somit bei Verzögerungen der Umsetzung des Gesamtreduktionsziels quantitativ erhöhen. Der neu eingebrachte Sanktionsmechanismus für die Mitgliedsstaaten ist im Ansatz sinnvoll, weil **nicht rechtzeitig erbrachte Reduktionsleistungen mit zusätzlichen Verpflichtungen und damit höheren Anstrengungen einhergehen**. Anders als bei monetären Sanktionen ist ein einfaches Freikaufen von Verpflichtungen hier nicht möglich. Dazu ist die **Aufteilung der Kompensationsmöglichkeiten in Perioden** ein Fortschritt, da die zeitliche Befristung dazu anregt, frühzeitig Maßnahmen zur Reduktion umzusetzen und nicht erst ab 2026 damit zu beginnen. Dabei motiviert der periodische Ansatz dazu, eher einen kontinuierlichen Reduktionspfad einzuführen. Damit ist ein Anreiz gesetzt, dass bereits kurzfristig wirkende Maßnahmen umgesetzt werden. Geplante Schlupflöcher in der LULUCF-Verordnung, wie die **Möglichkeit der Übertragung von einem anderen Mitgliedstaat** und der geplante **Flexibilitätsmechanismus mit der Lastenteilungsverordnung sollten aus dem Gesetzesvorschlag gestrichen werden**, um die Lenkungswirkung des Sanktionsmechanismus zu stärken.

## Natürliche Senken nicht mit der Landwirtschaft verrechnen

Ab 2031 sollen die Bereiche **Landwirtschaft (inkl. Landwirtschaft mit Düngung und Viehzucht), Forstwirtschaft und Landnutzung zum AFOLU-Sektor (Agriculture, Forestry and Other Land Use) zusammengefasst** werden. In diesem kombinierten Sektor sollen Senkenfunktion und Treibhausgasreduktion dieser Bereiche miteinander verrechnet werden, wodurch auch Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen (z.B. Methan) aus der Landwirtschaft in die Reduktionsbemühungen unter dieser Verordnung mit aufgenommen werden. Ziel ist es laut Entwurf der Kommission, unionsweit die **Klimaneutralität in den kombinierten Sektoren bis spätestens 2035** zu erreichen, die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null zu reduzieren und danach negative Emissionen zu erzeugen.

Problematisch ist dabei, dass das Bestandsrisiko der Senken die Berechnungsgrundlage der Kohlenstoffspeicher im Bereich LULUCF und

damit ihren Anteil an der Gesamtklimabilanz sehr unzuverlässig macht. **Die Senkenkapazität von Wäldern und Böden** und besonders deren zukünftige Entwicklung sind **aufgrund des Klimawandels selbst oftmals unsicher**. Schon heute sind weite Teile der Wälder Mitteleuropas in schlechtem Zustand. Es ist daher zwingend erforderlich, den Schutz der natürlichen Senken voranzutreiben und durch **verbindliche Ziele** zu sichern. Es ist jedoch zu vermeiden, dass genau dies dazu führt, Reduktionsbemühungen in anderen Sektoren zu verringern, indem Emissionslasten zwischen anderen Sektoren und der LULUCF verrechnet werden.

Aus diesem Grund ist auch die **Zusammenlegung der Bereiche LULUCF und Agrarsektor zu einem gemeinsam betrachteten Sektor riskant und nicht zu empfehlen**. Indem die Landwirtschaft als Ganzes mit LULUCF in den neuen AFOLU-Sektor eingebunden wird, können ihre

Emissionen, einschließlich der Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen (z.B. Methan), über Landnutzungsänderungen wie Aufforstung kompensiert werden. Diese **Senkenfunktion von natürlichen Flächen darf jedoch nicht dafür genutzt werden, Emissionen aus der Landwirtschaft leichtfertig herunterzurechnen** und damit deren dringend notwendige Transformation zu verhindern. So wird riskiert, Anreize für die Emissionsminderung in der Landwirtschaft zu schwächen, denn hier sind effektive Maßnahmen bekannt und zuverlässig in ihrer Minderungswirkung.

Die DUH spricht sich daher gegen die Zusammenlegung von LULUCF und Landwirtschaft aus und fordert, die **Zielsetzung der LULUCF Netto-Senkenleistung weiterhin separat von anderen Sektoren zu bilanzieren**. Nur so ist eine klare, transparente und nachvollziehbare Berechnung der tatsächlichen Senkenleistung gewährleistet und eine Verminderung von Reduktionsambitionen in anderen Bereichen kann vermieden werden. Dazu muss endlich der **Landwirtschaftssektor stärker in die Pflicht genommen** werden. Insbesondere sind die dabei entstehenden Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen wie Methan **separat mit klaren und verbindlichen unionseuropäischen und nationalen Zielen** zu belegen.

# 11. EU-Forststrategie muss verbindlich werden

Klimawandel und kommerzielle Nutzung setzen die europäischen Wälder massiv unter Druck. Der Wald befindet sich in einem historisch schlechten Zustand. Große Waldgebiete in der EU waren in den letzten Jahren von beispiellosem Borkenkäferbefall, schweren Dürren und Waldbränden betroffen. Gleichzeitig nimmt der Nutzungsdruck auf die Wälder zu. Der **Verlust des Baumbestands hat sich in den letzten zehn Jahren beschleunigt**, auch unter dem Druck der Bioenergiegewinnung. Die europäischen Wälder speichern heute bereits 15% weniger Kohlenstoff als noch vor 20 Jahren.<sup>17</sup> Zudem werden gesunde Waldökosysteme in Monokulturen umgewandelt. Höchste Zeit also für eine starke Waldstrategie, die Maßnahmen auf den Weg bringt, um Wälder zu erhalten und zerstörte Wälder wieder gesünderen Zustand zu versetzen. **Denn der Wald ist auch ein öffentliches und nicht nur ein privates Gut.**

Als Teil des „Fit for 55“-Pakets soll die EU-Forststrategie bis 2030 die Waldfläche vergrößern sowie die Gesundheit und die Widerstandsfähigkeit der europäischen Wälder gegen den Klimawandel erhöhen. Die Strategie enthält einige positive Elemente, etwa einen Fokus auf naturnahe Forstwirtschaft. Die Problemlagen und Herausforderungen werden im Grunde richtig beschrieben und die **wichtige Rolle der Wälder**

**für die Bewältigung des Klimawandels und den Erhalt der Biodiversität** wird hervorgehoben. Im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen der EU-Kommission hat die Strategie jedoch durch massive Einflussnahme der europäischen Forstindustrie und mehrerer EU-Agrarminister:innen erheblich an Substanz verloren. Auch die scheidende Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner hat sich persönlich für eine Schwächung der Strategie eingesetzt. Infolgedessen stützt sich die **Strategie nun hauptsächlich auf freiwillige Maßnahmen, während von verbindlichen Vorgaben Abstand genommen** wurde. Im Ganzen bleibt sie zu ungenau und unverbindlich, um den Trend zur Waldzerstörung und den Verlust der biologischen Vielfalt umdrehen zu können.

Die Forststrategie steht weiterhin unter **massivem Beschuss der Forstindustrie und Mitgliedstaaten**, in denen die Forstlobby einen großen Einfluss ausübt. Sie kritisieren die Vorschläge der EU-Kommission als Eingriff in das Subsidiaritätsprinzip der EU-Kompetenzordnung. Da die Umweltschutzziele auf Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend erreicht werden können und die Überwachung und der Schutz der Wälder auf EU-Ebene besonders wirksam sind, ist eine **gemeinsame Strategie und ein klares Mandat der EU dringend notwendig**.

## Definition und Kartierung von Altwäldern

Positiv hervorzuheben ist der Fokus der Strategie auf den **strikten Schutz von alten, naturnahen Wäldern und Primärwäldern**. Waldökosysteme sollen einen Beitrag zum Ziel der EU Biodiversitätsstrategie leisten, mindestens 30% der europäischen Land- und Meeresgebiete in wirksam bewirtschaftete Schutzgebiete um-

zuwandeln - davon jeweils 10% mit besonders strengen Schutzvorgaben. Insbesondere alle Primärwälder sowie alte Wälder sollen streng geschützt werden.

Hierfür will die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten bis Ende 2021 eine **Definition**

<sup>17</sup> <https://www.fern.org/publications-insight/forests-sacrificed-for-eu-climate-policy-2366/>

von **Primär- und Altwäldern** entwickeln. Zum Teil existieren noch unterschiedliche Klassifizierungen. Die DUH betont, dass die **gemeinsame Definition auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse** erfolgen muss. Nur so kann sie eine solide Voraussetzung für den strikten Schutz aller verbleibenden Altwälder im Einklang mit der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 bilden. Auch das verbindliche Ziel eines **Legislativvorschlags zur EU-Waldbeobachtung, Berichterstattung und Datenerhebung** ist zu befürworten. Die Kommission erkennt damit an, dass eine angemessene Überwachung und Datenverfügbarkeit für wirksame Waldschutzmaßnahmen von großer Bedeutung sind. Nur so kann man auf Umweltprobleme rechtzeitig

reagieren. Als Teil davon sollen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten strategische Waldpläne für Wälder und den forstbasierten Sektor ausarbeiten.

Die DUH schlägt vor, **auf Basis von Satellitendaten jährliche Dashboards über die Forstwirtschaft in der EU zu erstellen**. Zudem sollten Expertenarbeitsgruppen eingerichtet werden, denen auch Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und des Forstsektors angehören, um **Kriterien für eine weniger intensive Waldbewirtschaftung sowie für die Kartierung und den Schutz alter Wälder** zu entwickeln.

## Verbindliche Regelungen für die nachhaltige Waldbewirtschaftung sind nötig

Die EU-Forststrategie will außerdem **Indikatoren und Schwellenwerte für die nachhaltige Waldbewirtschaftung** entwickeln. Bisher existiert hier keine zufriedenstellende Definition, wie nachhaltiges Waldmanagement aussehen soll. Waldbewirtschaftung auf der Basis von Monokulturen und Kahlschlägen soll langsam in nachhaltigere Managementpraktiken überführt werden. EU-weite Waldbewirtschaftungspläne mit gemeinsamen Indikatoren und Berichtsstandards sollen hierfür stärkere Verbreitung finden.

Diese Prinzipien sollen aber nicht als Teil des Legislativvorschlags zur Beobachtung, Berichterstattung und Datenerhebung von Wäldern vorgeschlagen werden. Die Kommission will Indikatoren und Schwellenwerte vielmehr unter **Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und auf freiwilliger Basis** formulieren. Geplant ist auch ein freiwilliges Zertifizierungssystem für naturnahe Forstwirtschaft.

Von **freiwilligen Zertifizierungssystemen wird allerdings kaum die notwendige Lenkungswirkung** ausgehen. Bestimmungen zur Einschränkung von Monokulturen und Kahlschlägen wurde zudem auf Druck der Nord-EU-Länder deutlich abgeschwächt und bleiben zu vorsichtig formuliert. Je nach Auslegung können auch **Monokulturen weiter möglich** bleiben. Die DUH fordert von der neuen Regierungskoalition eine Abkehr vom industrienahen Kurs der alten Bundesregierung. Wir brauchen **verbindliche Ziele und Kriterien für die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt** in bewirtschafteten Wäldern mit positiven Anreizen für Waldbesitzende, **klare ökologische Benchmarks** zu erfüllen. **Zertifizierungssysteme sind nicht stark genug**, um ein Gegengewicht zu schwachen Forstgesetzen zu bilden. Sie sind meist nicht darauf ausgerichtet, die Ursachen nicht-nachhaltiger Praktiken anzugehen. Die Strategie sollte eine naturnahe Bewirtschaftung aller Wälder fördern und die Biodiversitätsziele nicht auf Schutzgebiete beschränken.



Wir brauchen eine Waldstrategie, die sowohl der Natur, dem Klima als auch den Menschen, die vom Wald leben, gerecht wird. **Nutzung und Naturschutz müssen zusammengebracht werden.** Wenn wir weiter Anreize für eine intensive Waldbewirtschaftung und einen verstärkten Holzeinschlag im Namen der Bioökonomie schaffen, werden wir die Klima- und Biodiversitätsziele nicht erreichen. Ziel muss die **Nutzung langlebiger Holzprodukte** sein, anstelle von kurzlebigen Produkten wie Papier und Energie. Klima- und biodiversitätsschädigende Forstpraktiken der Industrie müssen beendet werden. Hierfür müssen auch die RED und die LULUCF-Verordnung grundsätzlich überarbeitet werden, da sie in ihrer jetzigen Form negative Auswirkungen auf das Klima und die biologische Vielfalt haben.

## DEUTSCHE UMWELTHILFE E.V.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Sie ist mit dem DZI-Spendensiegel ausgezeichnet. Testamentarische Zuwendungen sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.

## SPENDEN

Wir machen uns seit über 40 Jahren stark für den Klimaschutz und kämpfen für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende – damit Natur und Mensch eine Zukunft haben. Herzlichen Dank! **[www.duh.de/spenden](http://www.duh.de/spenden)**

### **Unser Spendenkonto:**

Bank für Sozialwirtschaft Köln

IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02

BIC: BFS-WDE33XXX





Deutsche Umwelthilfe