



Brüssel, den 20. September 2021  
(OR. en)

11840/21

---

---

**Interinstitutionelle Dossiers:**

2021/0211(COD)  
2021/0200(COD)  
2021/0201(COD)  
2021/0197(COD)  
2021/0206(COD)

---

---

ENV 636  
CLIMA 242  
ENER 380  
TRANS 553  
ECOFIN 845  
AGRI 422  
FORETS 45  
MI 672  
CODEC 1230

**VERMERK**

---

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

---

Betr.: Paket „Fit für 55“

- a) Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zwecks Umsetzung des ehrgeizigen neuen Klimaziels für 2030 und damit verbundene Vorschläge
  - b) Überarbeitung 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
  - c) Überarbeitung der Verordnung (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030
  - d) Überarbeitung der Verordnung (EU) 2019/631 zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge
  - e) Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds
- Gedankenaustausch
- 

Im Hinblick auf den Gedankenaustausch auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 6. Oktober 2021 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Hintergrundvermerk sowie Fragen des Vorsitzes, die zur Strukturierung der Beratungen beitragen sollen.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, den Hintergrundvermerk und die Fragen (siehe Anlage) zur Kenntnis zu nehmen und sie dem Rat im Hinblick auf den Gedankenaustausch zu übermitteln.

---

– Paket „Fit für 55“ –

**Hintergrundvermerk für den Gedankenaustausch  
auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 6. Oktober 2021**

**EINLEITUNG**

Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 das als „Fit für 55“ bezeichnete Paket von Legislativvorschlägen vorgelegt, mit dem der klima- und energiepolitische Rahmen der EU an ihr neues ehrgeiziges Klimaziel für 2030, die Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % zu verringern, angepasst werden soll und mit dem die EU ferner auf Kurs gebracht werden soll, ihr Ziel, bis 2050 klimaneutral zu werden, zu erreichen. Das Paket besteht aus mehreren eng miteinander verknüpften Vorschlägen entweder zur Änderung bestehender Rechtsakte oder zur Einführung neuer Initiativen in einer Reihe von Politikbereichen und Wirtschaftssektoren, darunter Klima, Energie, Verkehr, Gebäude, Landnutzung und Forstwirtschaft. Zusätzlich sollen bis Ende 2021 mehrere Vorschläge zum Thema Energie vorgelegt werden. Die meisten Vorschläge enthalten direkte oder indirekte Verbindungen zu anderen Teilen des Pakets und sind darauf ausgerichtet, sich gegenseitig zu verstärken.

Zusammen sollen die Vorschläge die EU in die Lage versetzen, ihre Ziele auf faire, kosteneffiziente und wettbewerbsorientierte Weise zu erreichen und zu einem grünen und gerechten Wandel der EU-Wirtschaft im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals beizutragen. Die Überarbeitung ihres Rechtsrahmens in den Bereichen Klima- und Energiepolitik sollte es der EU zudem ermöglichen, ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris nachzukommen; dies gilt insbesondere für ihren aktualisierten national festgelegten Beitrag im Einklang mit den ehrgeizigeren Zielen für 2030. Ferner sollen die Vorschläge der Kommission zur Erholung der europäischen Wirtschaft nach der COVID-19-Pandemie und zur langfristigen Resilienz der Europäischen Union beitragen.

Der Rat wird sich in vier Formationen mit den Vorschlägen befassen: Umwelt, Energie, Verkehr sowie Wirtschaft und Finanzen. Die fünf klimabezogenen Initiativen, die in den Zuständigkeitsbereich des Rates (Umwelt) fallen, sind das Herzstück des Pakets „Fit für 55“. Dazu gehören die ehrgeizigeren Ziele des EU-Emissionshandelssystems (EHS) als Hauptmotor, zusammen mit den angehobenen nationalen Zielen in der Lastenteilungsverordnung (ESR) und Maßnahmen für mehr natürliche Senken durch die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF). Die vorgeschlagenen strengeren CO<sub>2</sub>-Normen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge sollen den Mitgliedstaaten dabei helfen, ihre angehobenen nationalen Ziele zu erreichen, und gleichzeitig technologische Innovationen in diesem Sektor anregen. Mit dem vorgeschlagenen neuen Klima-Sozialfonds sollen die sozioökonomischen Auswirkungen des vorgeschlagenen neuen Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr aufgefangen werden.

Die Beratungen über diese Initiativen und die dazugehörigen Folgenabschätzungen wurden vor kurzem auf fachlicher Ebene aufgenommen. Die Delegationen prüfen die Vorschläge derzeit noch und haben bislang nur allgemeine oder vorläufige Bemerkungen vorgebracht. Nachstehend wird ein Überblick über die Initiativen gegeben.

## WICHTIGSTE ELEMENTE DER VORSCHLÄGE

### Reform des EU-Emissionshandelssystems (EHS)<sup>1</sup>

Die Kommission schlägt umfassende Änderungen des **bestehenden EHS** vor, die in den unter das EHS fallenden Sektoren bis 2030 zu einer Emissionsreduktion von insgesamt 61 % gegenüber 2005 führen sollten, während das bisherige Ziel bei 43 % lag. Die ehrgeizigeren Ziele sollen durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des EHS und eine Verschärfung der bisherigen Bestimmungen erreicht werden.

---

<sup>1</sup> Die Reform des EHS umfasst drei Vorschläge: zwei Vorschläge zur Änderung der EHS-Richtlinie (mit einem dieser Vorschläge werden auch die MRV-Verordnung und der Beschluss über die Marktstabilitätsreserve geändert) und einen separaten Vorschlag zur Änderung des Beschlusses über die Marktstabilitätsreserve.

Bislang galten für den **maritimen Sektor** keine verbindlichen Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. Die Kommission schlägt vor, die Emissionen aus dem maritimen Sektor in das EHS einzubeziehen, wobei eine Übergangsphase von 2023 bis 2026 vorgesehen ist. Betroffen wären alle Emissionen aus Fahrten innerhalb der EU und 50 % der Emissionen aus Fahrten außerhalb der EU<sup>2</sup>.

Das wichtigste Element der **ehrgeizigeren Ziele des EHS** ist der Vorschlag, den linearen Kürzungsfaktor von 2,2 % auf 4,2 % pro Jahr zu erhöhen, womit eine steilere Kurve für die Verringerung der Anzahl der Emissionszertifikate im System erreicht werden soll. Zusätzlich wird es eine einmalige Senkung der Obergrenze für die Gesamtzahl der Zertifikate geben, während Zertifikate zur Berücksichtigung der Ausweitung des Systems auf den maritimen Sektor hinzugefügt werden.

Die derzeitigen Bestimmungen über die **Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen (kostenlose Zuteilung)** werden im Großen und Ganzen weiter gelten, wenngleich mit einigen Anpassungen. Für diejenigen Sektoren hingegen, in denen das neue CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem gelten soll, wird die kostenlose Zuteilung bis 2035 schrittweise abgeschafft, während parallel dazu ab 2026 eine schrittweise Einführung der im Rahmen des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems zu erhebenden Abgabe auf Einfuhren erfolgt. Die betroffenen Sektoren sind Eisen und Stahl, Zement, Düngemittel, Aluminium und Elektrizität.

Die kostenlose Zuteilung im **Luftverkehr** wird schrittweise abgeschafft; ab 2027 soll hier die vollständige Versteigerung gelten. Der erhöhte lineare Kürzungsfaktor wird ebenfalls für den Luftverkehr gelten. Das EHS sollte weiterhin auch auf innereuropäische Flüge (einschließlich UK und CH) angewandt werden, während vorgeschlagen wird, dass das globale marktbasierende System CORSIA für EU-Betreiber für außereuropäische Flüge von und nach Drittländern, die an CORSIA teilnehmen, gelten soll.

---

<sup>2</sup> Die Fahrten außerhalb der EU sollen nicht für das Ziel von -55 % angerechnet werden.

Zur Unterstützung dieser ehrgeizigeren Ziele werden sowohl der **Modernisierungsfonds als auch der Innovationsfonds** aufgestockt, und zwar durch eine zusätzliche Mittelzuweisung von 2,5 % an den Modernisierungsfonds zur Verteilung auf 12 Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 65 % des EU-Durchschnitts und durch die Schaffung neuer Finanzierungsquellen für den Innovationsfonds. Die Vorschriften für die Verwendung von Mitteln aus den Fonds werden angepasst, unter anderem im Einklang mit den Änderungen des EHS und den politischen Zielen des Grünen Deals. Überdies wird vorgeschlagen, dass sämtliche Erlöse der Mitgliedstaaten aus den Versteigerungen einer obligatorischen **Zweckbindung** für Klimaschutzausgaben unterliegen.

Die Kommission schlägt vor, zusätzlich zu den Maßnahmen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf EU-Ebene für fossile Brenn- und Kraftstoffe für die Sektoren **Gebäude und Straßenverkehr** festzulegen, damit in diesen Sektoren die erforderlichen Emissionsreduktionen im Einklang mit dem Gesamtziel von -55 % für 2030 erreicht werden. Ein **neues eigenständiges Emissionshandelssystem** für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr sollte ab 2025 eingeführt werden, mit Compliance-Pflichten ab 2026; Ziel dabei ist es, in diesen Sektoren bis 2030 eine Verringerung der Emissionen um 43 % gegenüber 2005 zu erreichen. Die mit diesem neuen Emissionshandelssystem erzielten Emissionsreduktionen werden für die Erreichung der nationalen Ziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lastenteilungsverordnung angerechnet. Die Festlegung der Obergrenze (Gesamtzahl der Zertifikate) wird anfänglich auf die im Rahmen der Lastenteilungsverordnung erhobenen Daten gestützt, wobei der lineare Kürzungsfaktor zunächst auf 5,15 % festgelegt wird. Es ist kein System der kostenlosen Zuteilung vorgesehen. Alle Versteigerungserlöse müssen für klima- und energiebezogene Zwecke verwendet werden, und 25 % der Erlöse fließen in den Klima-Sozialfonds.

Um weiterhin ein stabiles und gut funktionierendes EHS zu gewährleisten, wird eine Überarbeitung der **Marktstabilitätsreserve** vorgeschlagen, einschließlich neuer Bestimmungen in Bezug auf das neue eigenständige Emissionshandelssystem. Ein separater Vorschlag soll dazu dienen, die Einstellungsrate von 24 % der Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate bis 2030 aufrechtzuerhalten.

## Lastenteilungsverordnung

Mit dem Vorschlag soll die Lastenteilungsverordnung von 2018 geändert werden, um sie an das neue EU-Ziel für die Verringerung der Treibhausgasemissionen für 2030 anzupassen. In der Lastenteilungsverordnung werden verbindliche jährliche Treibhausgasemissionsziele für die Mitgliedstaaten in den Sektoren, die nicht unter die EHS-Richtlinie oder die LULUCF-Verordnung fallen, festgelegt. Der **Geltungsbereich der Lastenteilungsverordnung bleibt unverändert**, wengleich der Emissionshandel mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der EHS-Richtlinie auf die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude ausgeweitet wird, was ungefähr die Hälfte der durch die Lastenteilungsverordnung geregelten Emissionen ausmachen würde.

Die wichtigsten Änderungen der geltenden Lastenteilungsverordnung betreffen Ziele und Flexibilitätsmöglichkeiten. Das Gesamtemissionsreduktionsziel für die erfassten Sektoren für die EU-27 **steigt für 2030 von 29 % auf 40 %** gegenüber 2005. Folglich werden die Beiträge der Mitgliedstaaten zu dem Gesamtziel auch erhöht; sie **liegen bei 10 % bis 50 %** unter dem Niveau von 2005. Die Berechnung erfolgt weiterhin auf der Grundlage des **Pro-Kopf-BIP**, wobei eine begrenzte Zahl **gezielter Korrekturen** angewandt werden, um Erwägungen der Kosteneffizienz sowie den besonderen Umständen einiger Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Darüber hinaus beträgt die maximale Zielerhöhung für einen einzelnen Mitgliedstaat 12 Prozentpunkte. Für die jährlichen Emissionsgrenzwerte der einzelnen Mitgliedstaaten gelten drei verschiedene Regelungen: keine Änderung gegenüber der geltenden Verordnung in den Jahren 2021-2022; Anpassung des Zielpfads an das neue Reduktionsziel von 40 % für den Zeitraum 2023-2025; und eine zweite Neuberechnung des Zielpfads für den Zeitraum 2026-2030 unter Verwendung aktualisierter Emissionsdaten.

Die Kommission schlägt bestimmte Änderungen der bestehenden **Flexibilitätsmöglichkeiten** vor, insbesondere die Aufteilung der LULUCF-Flexibilität in zwei Fünfjahreszeiträume, wobei die Mitgliedstaaten in jedem der beiden Zeiträume jeweils die Hälfte ihrer gesamten derzeit verfügbaren Flexibilität nutzen können. Außerdem schlägt die Kommission vor, eine neue **zusätzliche Reserve** einzurichten, indem nach 2030 alle nicht genutzten LULUCF-Gutschriften an Mitgliedstaaten übertragen werden, die dies benötigen, um ihnen bei der Erfüllung ihrer individuellen Ziele im Rahmen der Lastenteilungsverordnung zu helfen. Für die Nutzung dieser Reserve gelten besondere Bedingungen; die Reserve an sich würde nur zum Einsatz kommen, wenn das EU-Ziel von -55 % unter Einhaltung der im europäischen Klimagesetz festgelegten Grenze für den Beitrag des Nettoabbaus erreicht wird.

## **Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)**

Ziel der Überarbeitung der bestehenden Verordnung ist es, einfachere, transparentere und wirksamere Compliance-Vorschriften und Ziele festzulegen, den Abbau von Treibhausgasen in der EU bis 2030 auf mindestens 310 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu steigern und das Ziel eines klimaneutralen Landnutzungssektors der EU bis 2035 festzusetzen.

**Bis 2025 bleiben die Vorschriften der derzeitigen LULUCF-Verordnung weitgehend unverändert**, insbesondere die sogenannte „No-Debit“-Regel und die Verbuchungsgrundsätze. **Für den Zeitraum von 2026 bis 2030** werden jedoch **mehrere wesentliche Änderungen** vorgeschlagen: Das Ziel einer **Steigerung des Abbaus auf 310 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent in der EU bis 2030** wird über **nationale Ziele** auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei diese Ziele die derzeitige Minderungsleistung der einzelnen Mitgliedstaaten im LULUCF-Sektor und ihren jeweiligen Anteil an der bewirtschafteten Landfläche in der EU widerspiegeln. Der Geltungsbereich des Ziels wird auf alle Meldekategorien für Flächen ausgeweitet und die Einhaltung wird auf Grundlage der gemeldeten Emissionen und des gemeldeten Abbaus in den Treibhausgasinventaren bewertet anstatt anhand der verbuchten Emissionen und des verbuchten Abbaus. Das vorgeschlagene Verfahren umfasst die Definition eines linearen Zielpfads, der zum Gesamtziel der EU für 2030 führt, mit jährlichen Teilzielen für die einzelnen Mitgliedstaaten, die im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt werden.

Der Vorschlag enthält auch Bestimmungen für die **Zeit nach 2031**: Ab 2031 würde der Anwendungsbereich der Verordnung **auf Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Agrarsektor ausgeweitet**; damit würde ein einziges politisches Instrument für den gesamten Landnutzungssektor gelten, um so Synergien zwischen landgestützten Minderungsmaßnahmen zu fördern. Ferner enthält der Vorschlag das Ziel der **Klimaneutralität im gesamten Sektor bis 2035**, was eine erhebliche Steigerung des CO<sub>2</sub>-Abbaus erfordern wird, um die verbleibenden Emissionen aus der Landwirtschaft auszugleichen. Die Kommission beabsichtigt, zu einem späteren Zeitpunkt – vorbehaltlich einer Folgenabschätzung und eines neuen Legislativvorschlags – Einzelziele für die Mitgliedstaaten sowie EU-weite Maßnahmen für die Zeit nach 2030 vorzuschlagen.



## Verordnung über CO<sub>2</sub>-Normen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge

Der Beitrag von CO<sub>2</sub>-Normen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge zu den ehrgeizigeren Klimazielen der EU besteht überwiegend in **erhöhten EU-weiten Reduktionszielen** für 2030 und der Festlegung eines neuen Ziels von 100 % für 2035, was de facto bedeutet, dass in der EU ab 2035 keine Personenkraftwagen oder leichten Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor mehr in **Verkehr** gebracht werden. Bei den vorgeschlagenen Zielen für 2030 wird weiterhin zwischen Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen unterschieden: Das Ziel wird für Personenkraftwagen von 37,5 % auf 55 % und für leichte Nutzfahrzeuge von 31 % auf 50 % erhöht.

Zusätzlich wird der **Anreizmechanismus für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge 2029** auslaufen und kann somit ab 2030 von den Herstellern nicht dazu genutzt werden, ihre spezifischen Emissionsreduktionsziele zu erreichen.

## Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds

Um die **sozioökonomischen Auswirkungen des vorgeschlagenen Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr** aufzufangen, schlägt die Kommission die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds vor. Dieser Fonds soll auf der Grundlage von Klima-Sozialplänen der einzelnen Mitgliedstaaten **Unterstützungsmaßnahmen und Investitionen** zugunsten von benachteiligten Haushalten, Kleinstunternehmen oder Verkehrsteilnehmern bereitstellen und die Energieeffizienz von Gebäuden, die Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden, die Integration von Energien aus erneuerbaren Quellen sowie den Zugang zu emissionsfreier und emissionsarmer Mobilität und entsprechenden Verkehrsmitteln steigern. Der Fonds kann auch **befristete direkte Einkommensstützung** leisten.

Der Vorschlag sieht eine Mittelausstattung des Fonds in Höhe von **72,2 Milliarden EUR** für den Zeitraum 2025-2032 vor; sie erfolgt über eine Zuteilungsmethode, die darauf ausgerichtet ist, die erwarteten uneinheitlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Erweiterung des EHS zwischen und in den Mitgliedstaaten anzugehen. Die Mitgliedstaaten sollten mindestens 50 % der Gesamtkosten der Klima-Sozialpläne selbst finanzieren, und zwar aus den Erlösen der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des neuen Systems.

Für die Einrichtung des Fonds ist eine **Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 sowie des Eigenmittelbeschlusses** erforderlich.

## **FRAGEN AN DIE MINISTERINNEN UND MINISTER**

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister ersucht, auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 6. Oktober 2021 einen Gedankenaustausch auf der Grundlage der folgenden beiden Fragen zu führen:

- *Angesichts der Tatsache, dass die oben angeführten fünf klimabezogenen Initiativen Teil des Gesamtpakets „Fit für 55“ und somit eng miteinander verknüpft sind, sind Sie der Ansicht, dass diese Initiativen einen ausgewogenen Policy-Mix darstellen, mit dem sichergestellt wird, dass die erforderlichen Emissionsreduktionen kostenwirksam und im Wege einer fairen Lastenteilung zwischen Wirtschaftssektoren, Mitgliedstaaten sowie Bürgerinnen und Bürgern erreicht werden?*
  
- *Konkreter gesagt, bieten diese Initiativen, einschließlich des vorgeschlagenen neuen Emissionshandelssystems für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude, angemessene Synergien und Anreize für die Verwirklichung der erforderlichen ehrgeizigen Ziele sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang den Beitrag der einzelnen Vorschläge zur Verwirklichung der im europäischen Klimagesetz verankerten ehrgeizigeren Ziele?*