



Brüssel, den 2. Dezember 2021
(OR. en)

14574/21

Interinstitutionelle Dossiers:

2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

A-PUNKT-VERMERK

Absender: Ratsvorsitz
Empfänger: Rat

Betr.: Vorschläge des Pakets „Fit für 55“ (CBAM, ETD und SCF)
– Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

1. Das Paket „Fit für 55“¹ wurde am 14. Juli 2021 von der Europäischen Kommission vorgelegt. Mit dem Paket soll der klima- und energiepolitische Rahmen der EU an ihr neues gesamtwirtschaftliches Klimaziel für 2030 angepasst werden, nämlich die Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 zu senken, und die EU soll auf Kurs gebracht werden, um ihr Ziel, bis 2050 klimaneutral zu werden, zu erreichen.
2. Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020² das verbindliche Ziel der EU gebilligt, die Treibhausgasemissionen bis 2030 intern netto um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren.

¹ Dok. ST 10849/21.

² Dok. EUCO 22/20, Nummern 14 und 17.

3. Darüber hinaus ist in Artikel 2 des Europäischen Klimagesetzes³ festgelegt, dass die unionsweiten im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und deren Abbau in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein müssen, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null reduziert sind, und die Union danach negative Emissionen anstrebt. Ferner treffen die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten auf Unionsebene bzw. auf nationaler Ebene die notwendigen Maßnahmen, um die gemeinsame Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität zu ermöglichen, und berücksichtigen dabei die Bedeutung der Förderung sowohl von Fairness als auch von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und von Kostenwirksamkeit bei der Verwirklichung dieses Ziels.

4. Das Paket „Fit für 55“ besteht aus einer Reihe miteinander verknüpfter Vorschläge und deckt verschiedene Politikbereiche und Wirtschaftssektoren ab, etwa Klima, Energie und Kraftstoffe, Verkehr, Gebäude, Landnutzung und Forstwirtschaft.

5. Die Vorschläge des Pakets „Fit für 55“ sind eine der wichtigsten Prioritäten für den Vorsitz, der sich in den verschiedenen beteiligten Ratsformationen bemüht hat, im Rahmen des Gesamtansatzes, die Kohärenz des Pakets zu gewährleisten, möglichst große Fortschritte zu erzielen. Die Übersicht des Vorsitzes über die bei allen Dossiers des Pakets „Fit für 55“ erzielten Fortschritte ist in Dokument ST 13977/21⁴ enthalten.

6. Der Vorsitz hält es für erforderlich, dass dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) neben dem oben genannten zusammenfassenden Fortschrittsbericht des Vorsitzes zur Information ein gegebenenfalls ausführlicherer Fortschrittsbericht des Vorsitzes zu den folgenden Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt wird:

- a) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems⁵ (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*),

³ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1).

⁴ Dokument vom 22. November 2021, das dem Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) auf seiner Tagung am 2., 3. und 9. Dezember 2021 sowie dem Rat (Umwelt) auf seiner Tagung am 20. Dezember 2021 vorgelegt wird.

⁵ Dok. 10871/21 + ADD 1-ADD 6; (2021/0214 (COD)).

- b) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung)⁶ (im Folgenden „ETD“ (*Energy Taxation Directive* – Energiebesteuerungsrichtlinie)) und
- c) auf Antrag einiger Delegationen der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds⁷ (im Folgenden „SCF-Verordnung“ (*Social Climate Fund* – Klima-Sozialfonds)).

II. CO₂-GRENZAUSGLEICHSSYSTEM (CBAM)

7. Der Europäische Rat hat die Europäische Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020⁸ ersucht, einen Vorschlag für ein CO₂-Grenzausgleichssystem, um WTO-konform die Umweltintegrität der politischen Maßnahmen der EU zu gewährleisten und eine Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden, vorzulegen.
8. In seinen Schlussfolgerungen vom 17.-21. Juli 2020 hielt der Europäische Rat unter anderem fest, dass die Europäische Kommission ein CO₂-Grenzausgleichssystem als Grundlage für zusätzliche Eigenmittel für die EU vorschlagen wird.⁹ Die Arbeit am CO₂-Grenzausgleichssystem wird auch im Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel genannt, der Teil der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2020 ist.¹⁰

⁶ Dok. ST 10872/21 + ADD 1-7.

⁷ Dok. ST 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1; (2021/0206 (COD)).

⁸ Siehe Dok. EUCO 22/20, Nummern 14 und 17.

⁹ Siehe Dok. EUCO 10/20, Nummer A29.

¹⁰ ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 28.

9. Das Hauptziel des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems¹¹ (CBAM) (als Umweltschutzmaßnahme) besteht darin, dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen entgegenzuwirken, das durch asymmetrische Klimaschutzmaßnahmen von Drittländern (in denen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels weniger ehrgeizig sind als in der EU) verursacht wird. Die Anwendung des CBAM würde verhindern, dass die Anstrengungen der Union zur Emissionsminderung durch steigende Emissionen außerhalb der Union aufgrund der Verlagerung der Herstellung in Nicht-EU-Länder oder der gestiegenen Einfuhr von CO₂-intensiven Erzeugnissen wieder zunichte gemacht werden. Ohne ein solches CO₂-Grenzausgleichssystem würde die Verlagerung von CO₂-Emissionen wahrscheinlich dazu führen, dass die globalen Emissionen insgesamt steigen.
10. Die Kommission schlägt vor, dass anfangs eine Reihe bestimmter Produkte aus den energieintensivsten Sektoren unter das CBAM fallen: Eisen und Stahl, Zement, Düngemittel, Aluminium und Strom.
11. Das CBAM würde parallel zum Emissionshandelssystem der EU (im Folgenden „EU-EHS“) laufen, um dessen Funktionsweise in Bezug auf eingeführte Waren widerzuspiegeln und zu ergänzen. Es wird schrittweise die bestehenden EU-Mechanismen zur Eindämmung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen ersetzen, insbesondere die kostenlose Zuteilung von EU-EHS-Zertifikaten. Die Kommission beabsichtigt, im Anschluss an eine für 2025 geplante Überprüfung die Möglichkeit einer Ausweitung der Maßnahme auf indirekte Emissionen zu bewerten und in diesem Zusammenhang die Vereinbarkeit mit bestehenden finanziellen Maßnahmen zur Kompensation der indirekten Emissionskosten, die sich durch steigende Strompreise aufgrund des EU-EHS ergeben, zu untersuchen.
12. Damit sich Hersteller, Einführer und Händler an die neue Regelung anpassen können, sollte die Reduzierung der kostenlosen Zuteilung schrittweise gleichzeitig mit der stufenweisen Einführung des CBAM erfolgen, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen nicht kumulativ sind. Gemäß dem Vorschlag der Kommission würde das CBAM von 2023 bis 2025 nur eine Berichtspflicht bedeuten und ab 2026 schrittweise eingeführt werden (über einen Zeitraum von zehn Jahren bis 2035).
13. Das CBAM wäre ein wesentlicher Bestandteil des Instrumentariums zur Verwirklichung der Klimaneutralitätsziele der EU im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris, das im Dezember 2015 im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen angenommen wurde.

¹¹ Dok. 10871/21 + ADD 1-ADD 6; (2021/0214 (COD)).

14. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil) hat am 22. Juli 2021 eine Ad-hoc-Gruppe „CO₂-Grenzausgleichssystem“ (*Ad Hoc Working Party on the carbon border adjustment mechanism*, AHWP CBAM) eingesetzt, die die Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Gesetzgebungsvorschlag durchführen und die bereichsübergreifenden Fragen, die Gegenstand dieses Dossiers sind, effizient behandeln soll. Diese Ad-hoc-Gruppe arbeitet entsprechend ihrem Mandat¹² an der Konzeption des CBAM und stützt sich gegebenenfalls auf das Fachwissen der Delegierten der Mitgliedstaaten, die in den einschlägigen Bereichen tätig sind. Unter der Aufsicht des Ausschusses der Ständigen Vertreter erstattet sie dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) Bericht.
15. Bis Ende des slowenischen Ratsvorsitzes werden sechs Sitzungen der AHWP CBAM stattgefunden haben (aufgrund der Beschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in Form informeller Videokonferenzen der Mitglieder am 2. und 22. September, 14. Oktober, 4. und 19. November sowie 9. Dezember 2021).
16. Im Mittelpunkt der Sitzungen der Ad-hoc-Gruppe stand in erster Linie eine detaillierte Erläuterung des Kommissionsvorschlags und der begleitenden Folgenabschätzung, gefolgt von einer Prüfung der einzelnen Artikel des Vorschlags. Die erste Lesung des Vorschlags wurde abgeschlossen und es fanden ausführlichere Aussprachen über eine Reihe von Aspekten statt, etwa:
- a) die Wechselbeziehung von CBAM und EU-EHS;
 - b) die Auswirkungen der Anwendung des CBAM auf die direkten Emissionen in den Geltungsbereich fallender eingeführter Produkte;
 - c) die Bestimmungen des Vorschlags für eine CBAM-Verordnung, in denen vorgeschlagen wird, der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte (Artikel 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Artikel 291 AEUV) zu übertragen;
 - d) die Rolle der Zollbehörden bei der Verwaltung des CBAM;
 - e) die Methoden für die Berechnung grauer Emissionen;
 - f) die Bestimmungen des CBAM-Vorschlags, die den Stromsektor betreffen.

¹² Dok. ST 10846/21.

17. Auf der Grundlage der bisherigen Beratungen zum CBAM vertritt der Vorsitz die Auffassung, dass neben den übergeordneten Klimazielen eine Reihe von Leitlinien für die Umsetzung des „Fit für 55“-Pakets, die bereits vom Europäischen Rat gebilligt wurden, berücksichtigt werden müssen. Das betrifft zum Beispiel das Erfordernis, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu wahren und die unterschiedlichen Ausgangssituationen und nationalen Gegebenheiten sowie das Emissionsreduktionspotenzial der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, das Erfordernis, das Ziel für 2030 gemeinsam zu verwirklichen, usw.
18. Während die Klimaziele nicht angefochten werden, haben die Beratungen in der Ad-hoc-Gruppe bestätigt, dass die Mitgliedstaaten dem Vorschlag im Rahmen des internationalen Handels, der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie und seiner Auswirkungen auf die Wirtschaft, auch auf den Arbeitsmarkt, große Bedeutung beimessen. Wie bereits in der Begründung des Kommissionsvorschlags dargelegt, ist es weiterhin wichtig, sicherzustellen, dass das CBAM so konzipiert ist, dass es mit den Regeln der Welthandelsorganisation und anderen internationalen Verpflichtungen der EU in Einklang steht.
19. Der Vorsitz ist der Auffassung, dass aufgrund der Neuartigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen weitere fachliche Beratungen in der Ad-hoc-Gruppe erforderlich sein werden, da die Delegationen prüfen müssen, wie das CBAM in der Praxis funktionieren wird, einschließlich der Aspekte im Zusammenhang mit der Gesamtkonzeption und Verwaltung des neuen Mechanismus. Neben anderen Themen wären weitere Erkenntnisse zu folgenden Aspekten von Vorteil:
 - a) administrative Aspekte im Zusammenhang mit den Verfahren an der Grenze bei der Einfuhr von Waren;
 - b) Sanktionen für Verstöße und Bestimmungen zur Verhinderung der Umgehung von CBAM-Vorschriften;
 - c) Verfahren zur Registrierung von Betreibern und Anlagen in Nicht-EU-Ländern und entsprechende Kontrollen;
 - d) Bestimmungen zur Aufbewahrung von Aufzeichnungen über den im Ursprungsland gezahlten CO₂-Preis;
 - e) Einzelheiten hinsichtlich Verkauf, Preis und Abgabe von CBAM-Zertifikaten;
 - f) Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass die relevanten IT-Systeme und -Netze für die Kontrolle und Zusammenarbeit gemäß den Regeln des CBAM geeignet sind.

20. Der Vorsitz stellt fest, dass die Mitgliedstaaten entschlossen sind, die Beratungen auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags fortzusetzen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch noch zu früh, um abschließende Bemerkungen zum Inhalt eines möglichen Kompromisses für eine allgemeine Ausrichtung des Rates (sein Standpunkt in den künftigen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament) zu diesem Gesetzgebungsdossier zu machen.

III. ÜBERARBEITUNG DER ENERGIEBESTEUERUNGSRICHTLINIE (ETD)

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung)¹³ zielt auf Folgendes ab:

- a) – Schaffung eines angepassten Rahmens, der zu den Zielen der EU für 2030 und zur Klimaneutralität bis 2050 im Kontext des europäischen Grünen Deals beiträgt. Dies würde die Angleichung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom an die Energie-, Umwelt- und Klimapolitik der EU einschließen, wodurch die Anstrengungen der EU zur Verringerung der Emissionen verstärkt würden,
 - b) – Schaffung eines Rahmens, der den EU-Binnenmarkt bewahrt und verbessert, indem der Umfang der Energieerzeugnisse und die Struktur der Steuersätze aktualisiert werden sowie die Anwendung von Steuerbefreiungen und -ermäßigungen durch die Mitgliedstaaten rationalisiert wird, und
 - c) – Schaffung von Kapazitäten zur Generierung von Einnahmen für die Haushalte der Mitgliedstaaten.
22. Nach Auffassung der Kommission werden diese Ziele durch die Umstellung der volumenabhängigen Besteuerung auf eine Besteuerung nach dem Energiegehalt, durch die Einführung einer Rangfolge der Steuersätze entsprechend ihrer Umweltleistung und durch die Beschränkung von Anreizen für die Nutzung fossiler Kraft- und Brennstoffe erreicht. Nach dieser Rangfolge werden konventionelle fossile Kraft- und Brennstoffe wie Gasöl und Benzin mit dem höchsten und elektrischer Strom mit dem niedrigsten Steuersatz belegt.

¹³ Dok. ST 10872/21 + ADD 1-7.

23. Die Kommission hatte bereits 2011 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgelegt, den sie jedoch 2015 nach ergebnislosen Beratungen zurückzog. Am 11. September 2019 veröffentlichte die Kommission einen Bericht¹⁴ über die Bewertung der Energiebesteuerungsrichtlinie, in dem sie darauf hinwies, dass die derzeitigen Vorschriften nicht zu dem neuen Regelungsrahmen der EU und den politischen Zielen in den Bereichen Klima und Energie beitragen. Am 5. Dezember 2019 billigte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) Schlussfolgerungen zum EU-Rahmen für die Energiebesteuerung¹⁵, in denen hervorgehoben wurde, dass die durch die Energiebesteuerungsrichtlinie bewirkte Harmonisierung der Energiebesteuerung eine wichtige Rolle dabei spielt, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Der Rat sprach sich ferner dafür aus, den Rechtsrahmen für die Energiebesteuerung so zu überarbeiten, dass er zur Verwirklichung der umfassenderen wirtschafts- und umweltpolitischen Ziele der EU beiträgt. In den Schlussfolgerungen wurde die Kommission aufgefordert, sicherzustellen, dass Kosten und Nutzen der Vorschläge in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht umfassend analysiert werden. Zur Vorbereitung des Vorschlags für eine Energiebesteuerungsrichtlinie führte die Kommission eine öffentliche Konsultation¹⁶ durch.
24. Im Rahmen der informellen Sitzung der Gruppe „Steuerfragen“ (hochrangig) vom 20./21. Juli 2021 zu den künftigen Herausforderungen im Bereich Besteuerung konnten die Delegationen in der Arbeitssitzung zu den steuerlichen Aspekten des Grünen Deals bereits einen ersten Gedankenaustausch über die Rolle der Besteuerung beim grünen Wandel führen. Am 22. Juli 2021 hat die Kommission dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil) den Vorschlag für eine Energiebesteuerungsrichtlinie vorgelegt.
25. Die fachlichen Beratungen in der Gruppe „Steuerfragen“ (Indirekte Besteuerung – Verbrauchsteuern/Energiebesteuerung) wurden am 9. September 2021 aufgenommen. In dieser Sitzung stellte die Kommission sowohl den Vorschlag als auch die Folgenabschätzung vor.
26. In der Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 23. September 2021 hat der Vorsitz die Delegationen über den Sachstand, die geplanten Arbeiten und seine Absicht, während seiner Amtszeit möglichst große Fortschritte bei diesem Dossier zu erzielen, unterrichtet.

¹⁴ Dok. ST 12153/19.

¹⁵ Dok. ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_de

27. Die fachliche Prüfung des Vorschlags wurde im Rahmen einer Analyse der einzelnen Artikel in den Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ (Indirekte Besteuerung – Verbrauchsteuern/Energiebesteuerung) vom 6. Oktober, 20. Oktober, 15. November und 24. November 2021 fortgesetzt. Der erste Durchgang zur Analyse aller Artikel wurde am 24. November 2021 abgeschlossen.
28. Im Rahmen der Prüfung des Vorschlags konnten die Delegationen der Klärung dienende Fragen stellen, die von der Kommission beantwortet wurden. Es wurden einige Fragen zu verschiedenen Aspekten des Vorschlags gestellt, etwa der Umstellung der volumenabhängigen Besteuerung auf eine Besteuerung nach dem Energiegehalt, der Einführung einer Rangfolge der Steuersätze entsprechend der Umweltleistung, der Besteuerung neuer Produkte, der Indexierung, dem Luft- und Seeverkehr sowie den Verknüpfungen mit anderen Dossiers im Zusammenhang mit dem Paket „Fit für 55“.
29. In der Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 25. November 2021 hat der Vorsitz die Delegationen über die Ergebnisse der Beratungen und die Fortschritte bei dem Dossier unterrichtet, auch im Zusammenhang mit dem Paket „Fit für 55“.

IV. KLIMA-SOZIALFONDS (SCF)

30. Um die sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen des vorgeschlagenen separaten Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr abzumildern, schlägt die Kommission vor, einen Klima-Sozialfonds einzurichten (Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds)¹⁷.
31. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) hat am 8. September 2021 eine Ad-hoc-Gruppe „Klima-Sozialfonds“ eingesetzt,¹⁸ die die Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über diesen Gesetzgebungsvorschlag durchführen und die darin enthaltenen bereichsübergreifenden Fragen effizient behandeln soll.

¹⁷ Dok. ST 10920/21 + ADD 1 + COR 1; (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Dok. ST 11402/21 + COR 1.

32. Unter der Aufsicht des Ausschusses der Ständigen Vertreter erstattet sie dem Rat (Umwelt) und gegebenenfalls dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) Bericht.
33. Die wichtigsten Aspekte des Sachstands zu diesem Gesetzgebungsvorschlag sind in der Übersicht des Vorsitzes über die Fortschritte beim Paket „Fit für 55“ (Dok. ST 13977/21) dargelegt. Wie in der genannten Übersicht des Vorsitzes angegeben, hat der Vorsitz gemäß dem Mandat der Ad-hoc-Gruppe „Klima-Sozialfonds“¹⁹ die einschlägigen Bestimmungen des Vorschlags und seiner Anhänge zu den finanziellen Aspekten im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen und den Eigenmitteln der Union eingeklammert. Die weiteren Fortschritte bei der SCF-Verordnung werden in einem Fortschrittsbericht dargelegt, der im Hinblick auf die Tagung des Rates (Umwelt) am 20. Dezember 2021 ausgearbeitet wird.

V. FAZIT

Vor diesem Hintergrund und im Anschluss an die Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 1. Dezember 2021 wird der Rat (Wirtschaft und Finanzen) ersucht, diesen Sachstandsbericht des Vorsitzes auf seiner nächsten Tagung als A-Punkt zur Kenntnis zu nehmen.

¹⁹ Dok. ST 11402/21 + COR 1.