



Hintergrundpapier

Vorschlag der EU-Kommission zur Berücksichtigung der Emissionssenken im neuen EU-Klimaziel

Auswirkungen und WWF Forderungen

Zusammenfassung und WWF Forderungen

Die EU-Kommission hat als neues Klimaschutzziel für die EU (EU-NDC) ein Netto-Ziel von 55 % bis 2030 vorgeschlagen, das sowohl Emissionsquellen als auch -senken miteinschließt. Generell entspricht es dem Geist des Pariser Abkommens, dass Emissionssenken aus dem Forst- und Landwirtschaftssektor in der Klimaverpflichtung Platz finden, da das Einhalten des 1.5°C, bzw. 2°C Temperatur-Limits entschiedenes Handeln erfordert. Dieses umfasst sowohl die Minderung der Emissionen als auch den Ausbau der natürlichen Senken. Beide Erfordernisse lassen sich am besten durch zwei voneinander getrennte Ziele erreichen, die jedoch beide gemeinsam maßgeblich für das Erreichen der Klimaneutralität sind: ein **Ziel zur Emissionsminderung** und ein **separates Ziel zur Erhaltung und Erweiterung von Senken**. Beide, Minderungs- und Senken in einem gemeinsamen Ziel zu erfassen, welches dann ein Netto-Emissionsziel wäre, ist nach Auffassung des WWF irreführend in der politischen Debatte:

1. **Ein Netto-Ziel ist falsch als Signal an die relevanten Akteure, da es suggeriert, die Qualität der Emissionsreduktionen seien vergleichbar und seien austauschbar.** Tatsache ist jedoch, dass die dauerhafte Reduktion der Emissionen in den Sektoren Strom, Gebäude, Transport, Abfall und Landwirtschaft auf die langfristige Vermeidung von Treibhausgasemissionen abzielt und unabdinglich zum Erreichen der Klimaneutralität ist. Die Natur der Senken ist jedoch, dass ihr Speicherungspotential dauerhaft sein kann, jedoch nicht sein muss, da z.B. Waldbrände etc. zur Freilassung des Kohlenstoffs führen kann. Die Senken beinhalten also eine inhärente Unsicherheit in Bezug auf die Kohlenstoffspeicherung.
2. **Ein Netto-Ziel nimmt politischen Druck aus den relevanten Sektoren und weicht die Dringlichkeit der erforderlichen Handlungen** in den Sektoren Strom, Gebäude, Verkehr, Abfall und Landwirtschaft auf. In der Konsequenz bedeutet die Einbeziehung der Senken in das Emissionsziel, dass die klassischen emittierenden Sektoren weniger reduzieren müssen. Das Klimaneutralitätsziel für 2050 erfordert jedoch, die Emissionen in den genannten Sektoren um 95% zu reduzieren und **gleichzeitig und zusätzlich** die Senken aufzubauen.



WWF Forderungen:

Maßnahmen zum Erreichen der o.g. Minderungs- und Senkenziele sollten getrennt voneinander umgesetzt werden:

1. Das EU-NDC sollte ein reines Emissionsminderungsziel für 2030 von mindestens 65 % (ggü. 1990) beinhalten, ohne Anrechnung der Senken.
2. Das EU-NDC sollte ein separates Ziel für den Schutz und Aufbau der Senken beinhalten.
3. Flexibilitätsmechanismen zwischen den Zielen, zur Anrechnung der Senken in das Minderungsziel, sollten abgeschafft werden.

Hintergrund

Pariser Abkommen

Das Übereinkommen von Paris zielt darauf ab, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu beschränken und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1.5 Grad zu begrenzen. Auf der globalen Ebene, sollen zum Erreichen der Klimaziele in der ersten Hälfte des Jahrhunderts global rasche Minderungen erzielt werden *„um in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken herzustellen“*. Dieses wird auch als „Netto-Ziel“ oder „Klimaneutralitätsziel“ bezeichnet. Aufgrund der historischen Verantwortung bedeutet das für Europa, dass die Klimaneutralität deutlich vor 2050 erreicht werden muss.

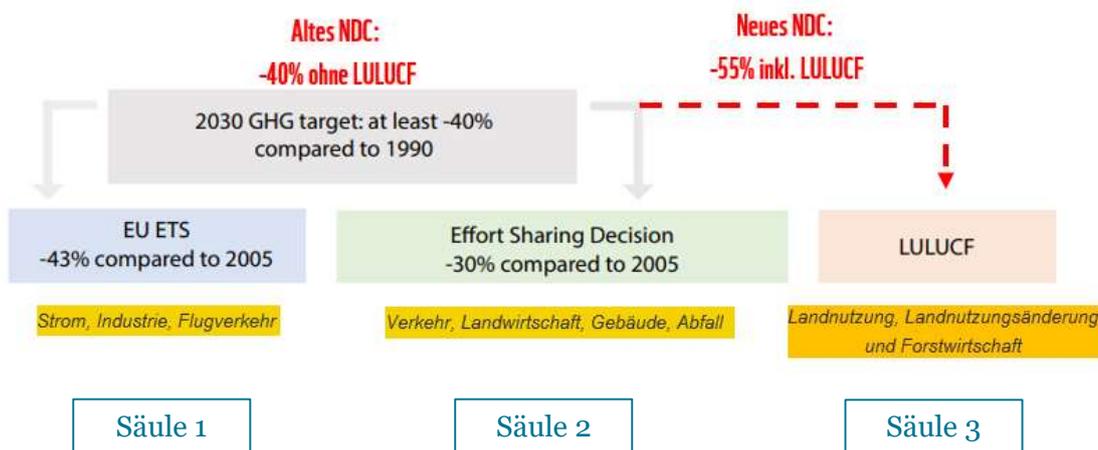
Daraus ergeben sich zwei wichtige Konsequenzen für eine wirksame Klimapolitik:

1. **Eine wirksame Klimapolitik sollte ein Doppelziel verfolgen:**
 - ein **Minderungsziel für die fossilen Emissionen** aus den klassischen Sektoren wie Strom, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfall;
 - ein **Ziel zur Ausweitung der natürlichen Kohlenstoffsenken**.
2. **Eine wirksame Klimapolitik sollte eine klare Minderungshierarchie verfolgen:** Nur durch eine umfassende Minderung der Emissionen in allen Sektoren wird es möglich sein, das Ziel des Pariser Abkommens einzuhalten. Die Emissionsminderung in allen Sektoren muss damit stets an erster Stelle stehen und eine Null-Emissionsstrategie in allen Sektoren umgesetzt werden. Gleichzeitig sollte eine Strategie zum Ausbau von natürlichen Senken verfolgt werden, da in einigen Sektoren unvermeidbare Restemissionen verbleiben, die durch natürliche Senken für die Erreichung der Klimaneutralität (null-Emissionen) ausgeglichen werden müssen. Das bedeutet, dass das Minderungsziel die Höhe der erforderlichen Senken bestimmt.

EU-Klimaziel

Am 17. September 2020 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag zur Verschärfung des EU-Klimaziels für 2030 (sog. NDC, Nationally Determined Contribution) in ihrer Mitteilung „*Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030*“ veröffentlicht. Das jetzige Klimaziel der EU ist eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 40% ggü. 1990. Die Kommission schlägt ein neues Ziel für die Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2030 „um mindestens 55 % (*Emissionen und Abbau*) gegenüber dem Jahr 1990“ vor.

Die Klammer „*Emissionen und Abbau*“ bedeutet, dass das Ziel für 2030 zum ersten Mal als Netto-Ziel formuliert wird. Das heißt, es werden sowohl Emissionsquellen (aus den Sektoren Strom, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfall) als auch Emissionssenken (aus dem Sektor der Landnutzung, Landnutzungsänderung, und Forstwirtschaft, sog. „LULUCF Sektor“) im Basisjahr und für die Zielerreichung berücksichtigt. Neben der ersten Säule (Europäischer Emissionshandel, EU ETS) und der zweiten Säule (Klimaschutzverordnung, Effort Sharing Decision) macht der Kommissionsvorschlag den LULUCF Sektor zur dritten Säule der EU-Klimapolitik.



Der neue Kommissionsvorschlag ist der zweite Schritt in der Integration des LULUCF Sektors in das europäische Klimaziel:

- Im Jahr 2018 begann durch die LULUCF Verordnung die Teilintegration des Sektors in das europäische Klimaziel mit der sogenannten „no debit rule“. Die Vorschrift verbietet dem Sektor, aus einer Kohlenstoffsенке zu einer Treibhausgasquelle zu werden. Der Erhalt der Senken wurde somit zum Auftrag für die Mitgliedsstaaten, wie etwa der Schutz der Wälder.
- Der neue Vorschlag der Kommission vollzieht die Integration des LULUCF Sektors in das europäische Klimaziel unter Berücksichtigung von Emissionsquellen und -senken.

Auswirkungen und Bewertung

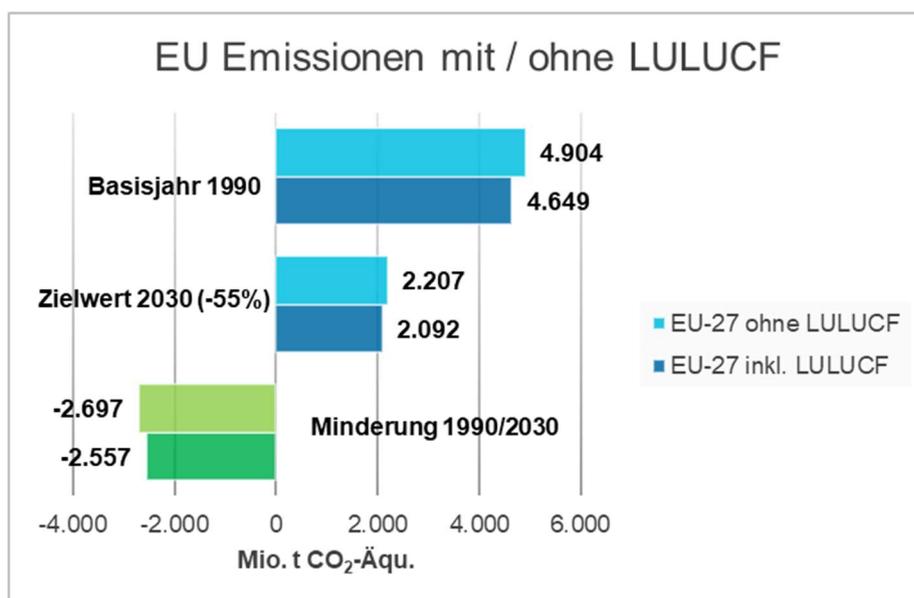
Aus Sicht des WWF wäre die Umsetzung des Vorschlages der EU-Kommission, das Klimaziel für 2030 in ein Netto-Ziel von 55% bis 2030 einschließlich Kohlenstoffsinken umzuwandeln, **ein schwerwiegender Fehler:**

1. Das vorgeschlagene Ziel der EU-Kommission von 55 Prozent unter Einberechnung von CO₂-Senken widerspricht der Dringlichkeit.

Die neue Berücksichtigung von Senken im Basisjahr bedeutet automatisch eine Verringerung der Minderungsverpflichtung für die übrigen Sektoren:

- 1990 Basisjahr **ohne** LULUCF für die EU 27 = 4.904 Mio. t CO₂-Äqu.
 - o ein 55%-Ziel bedeutet ein Zielwert von 2.207 Mio. t CO₂-Äqu. für 2030
 - o damit würden 2.697 Mio. t CO₂-Äqu. bis 2030 eingespart.
- 1990 Basisjahr mit LULUCF für die EU 27 = 4.649 Mio. CO₂-Äqu.
 - o ein 55%-Ziel bedeutet ein Zielwert von 2.092 Mio. t CO₂-Äqu. für 2030
 - o damit würden nur 2.557 Mio. t CO₂-Äqu. bis 2030 eingespart, **also 140 Mio. t CO₂-Äqu. weniger** als im Szenario ohne LULUCF. Das entspricht den Gesamtemissionen von Dänemark, Schweden, und der Slowakei (im Jahr 2018) zusammen.

Der Vorschlag der Kommission bedeutet je nach Größe der Senke reale Emissionsminderungen von nur 52% bis 53%. Die Lücke zu dem wissenschaftlich notwendigen Ziel einer Minderung um 65 Prozent bis 2030 wird somit noch größer.



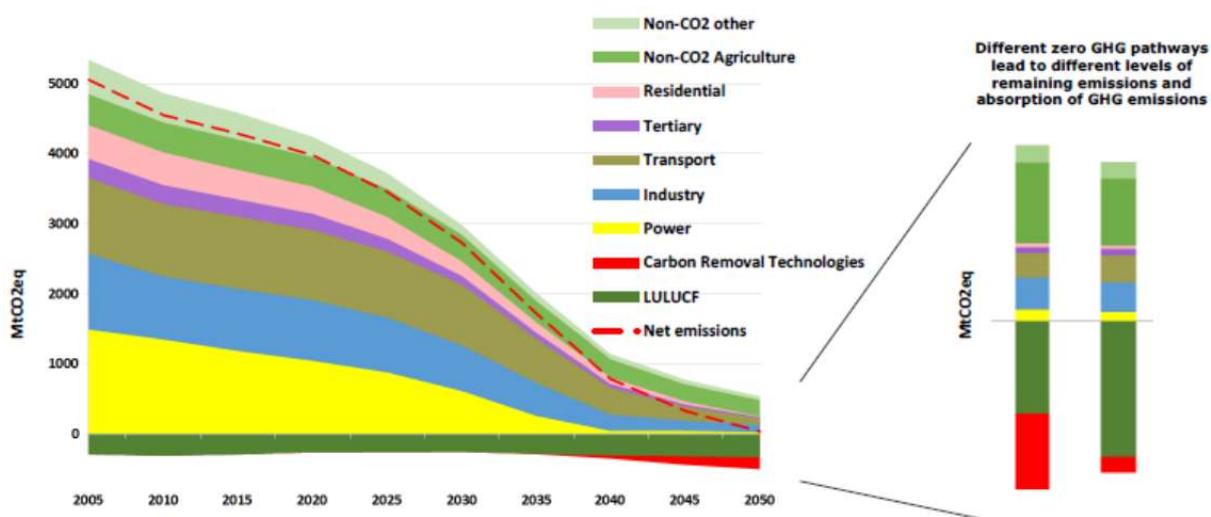
WWF Forderung:

Das EU-NDC sollte ein reines Emissionsminderungsziel von mindestens 65 % (ggü. 1990) beinhalten, ohne die Anrechnung von Senken.

2. Die Einbeziehung des LULUCF-Sektors in das europäische Klimaziel bringt starke Unsicherheiten mit sich und unterminiert eine wirksame Strategie zur Ausweitung der Kohlenstoffsenken.

Der Erhalt und die Ausweitung des LULUCF-Sektors durch die Wiederherstellung von Wäldern, Feuchtgebieten, Torfmooren und anderen Ökosystemen in der EU ist von grundlegender Bedeutung für die natürliche Umwelt der EU, ihre Tierwelt und ihre Menschen.

Auch für den Klimaschutz ist der LULUCF-Sektor entscheidend: die Szenarien der EU-Kommission zur Langfriststrategie sehen eine Bandbreite von Maßnahmen vor, um das Langfristziel zu erreichen, aber in allen Szenarien spielt der LULUCF Sektor die wesentliche Rolle, um die Restemissionen auszugleichen:



Quelle: Zusammenfassung des Oeko-Instituts

Allerdings sind natürliche Senken mit sehr vielen Unsicherheiten behaftet:

- **Intransparente Grundlage:** Die Erfassung der Emissionen des LULUCF Sektors erfordert die volle Transparenz darüber, wie die Mitgliedsstaaten ihre Referenzwerte für die Waldbewirtschaftung festlegen, was zu großen Mengen nicht-berücksichtigter Emissionen führen kann.
- **Senken sind weder stabil noch permanent:** In der gesamten EU ist der LULUCF-Sektor zwar im Moment noch eine Nettosenke, doch **die Senke ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen**. Im Jahr 2010 entfernte der Sektor noch 356 Mt. CO₂ pro Jahr aus der Atmosphäre; im Jahr 2015 waren es nur noch 300 Mt. **Bis 2030 und darüber hinaus wird diese Senkenleistung voraussichtlich weiter abnehmen**. Dies ist größtenteils auf die Pläne der Mitgliedsstaaten zurückzuführen, in Zukunft stärker zu entwalden, was wiederum teilweise auf die erhöhte Nachfrage nach Biomasse für Bioenergie zurückzuführen ist.

Kurzum: Die natürlichen Senken und ihre Leistungen sind mit sehr vielen Unsicherheiten behaftet, sodass eine Integration der Senken in das Emissionsminderungsziel einer klaren Planungssicherheit entgegensteht. **Ein gemeinsames Ziel könnte in Anbetracht des schlechten Zustands vieler Senken auch zu zusätzlichen Minderungsanforderungen für die anderen Sektoren führen.**



Um die langfristigen Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen, muss der LULUCF-Sektor die Menge an CO₂ erhöhen, die der Atmosphäre entzogen und gespeichert wird. Dies muss auf nachhaltige Weise geschehen, ohne die langfristige Lebensfähigkeit der natürlichen Ressourcen, die Ökosystemleistungen, die biologische Vielfalt oder die Ernährungssicherheit zu gefährden.

WWF Forderung:

Das EU-NDC sollte ein separates Ziel für den Schutz und Aufbau der Senken beinhalten, das zusätzlich zum Minderungsziel gilt. Das Ziel sollte auf einer robusten und transparenten Grundlage basieren und Anreize für eine Ausweitung der Senken und des gespeicherten Kohlenstoffs schaffen.

3. Die Einbeziehung von LULUCF reduziert die Minderungsverpflichtung aus den klassischen Sektoren

Durch die Anrechnung der Emissionssenkten aus dem Forst- und Landnutzungssektor in die Klimaverpflichtung würde die Ambition für die fossilen Emissionen schwächer ausfallen. Im jetzigen System ist eine Flexibilität zwischen der LULUCF-Verordnung und der Effort Sharing Verordnung bereits vorhanden: Maßnahmen im Bereich LULUCF können genutzt werden, um fehlende Maßnahmen zur Emissionsminderung in den Verkehr-, Gebäude- und Landwirtschaftssektoren auszugleichen. **Für den WWF ist diese Flexibilität nicht zielführend, da die Option von Minderungsmaßnahmen im LULUCF-Sektor andere Sektoren davon abhalten, den Kohlendioxid ausstoß so schnell wie möglich zu reduzieren.**

Durch die vollständige Einrechnung von Senken in das Klimaziel besteht das Risiko, den Druck auf die klassischen emittierenden Sektoren zu reduzieren, indem sie die Leistungen der natürlichen Senken zur Minderung nutzen, um weniger Minderungen im eigenen Sektor erbringen zu müssen.

WWF Forderung:

Minderungs- und Senkenziele sollten getrennt voneinander definiert und umgesetzt werden (Firewall). Flexibilitätsmechanismen zur Anrechnung der Senken in das Minderungsziel gilt es abzuschaffen. Nur damit kann das Net-Zero Ziel der EU erreicht werden.

Ansprechpartnerinnen bei WWF Deutschland:

Juliette de Grandpré
Senior Policy Advisor Klima- und Energiepolitik
juliette.degrandpre@wwf.de
0151-18854937

Vanessa Klocke
Policy Advisor Klima- und Energiepolitik
vanessa.klocke@wwf.de
0151-18856852

Viviane Raddatz
Interimsleitung Klima- und Energiepolitik
viviane.raddatz@wwf.de
0151-18854974