EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2024
COM(2024) 552 final

BERICHT DER KOMMISSION

Erster Zweijahres-Transparenzbericht der Europäischen Union gemäß dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (einzureichen nach Maßgabe des erweiterten Transparenzrahmens)

{SWD(2024) 273 final}

1. Einleitung und Zusammenfassung

Die vom Menschen verursachte Erderwärmung setzt sich immer schneller fort und wirkt sich auf alle Regionen der Welt aus, wobei die Erwärmung in Europa doppelt so schnell voranschreitet wie im globalen Durchschnitt.[1] Um die Erwärmung auf das im Übereinkommen von Paris festgesetzte Temperaturziel von 1,5 °C zu begrenzen, müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen spätestens 2025 ihren Höchststand erreichen und bis 2030 um 43 % reduziert werden.[2] Der Klimawandel hat weitreichende negative Auswirkungen. So besteht in Europa die Gefahr von intensiveren und häufigeren Hitzewellen, längeren Dürren, stärkeren Niederschlägen, niedrigeren durchschnittlichen Windgeschwindigkeiten und geringeren Schneemengen.

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten sind entschlossen, ehrgeizige Maßnahmen als Reaktion auf die Bedrohungen durch den Klimawandel zu ergreifen. Alle 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris verpflichtet, die EU bis 2050 klimaneutral zu machen. Sie haben das Übereinkommen von Paris im Oktober 2016 mit dem gemeinsamen und verbindlichen Ziel ratifiziert, die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) in der gesamten Wirtschaft bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken. Nach Veröffentlichung der Leitlinien des Europäischen Rates legte die EU im Dezember 2022 ein neues und ehrgeizigeres Klimaziel für die EU und ihre 27 Mitgliedstaaten vor: eine Nettoverringerung der Treibhausgasemissionen in der Union bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 – ein Ziel, das den größeren Ehrgeiz und das stärkere Engagement bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris widerspiegelt.

Dieser Bericht und die dazugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bilden den ersten Zweijahres-Transparenzbericht der Europäischen Union. Die Kommission hat diesen Bericht auf der Grundlage der vom Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) angenommenen Leitlinien, des Übereinkommens von Paris und des Artikels 29 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz[3] erstellt. Die EU hat sich dafür entschieden, ihr nationales Treibhausgasinventar 2024 als eigenständigen Bericht vorzulegen.

Die jüngsten Inventarzahlen zeigen, dass die Treibhausgasemissionen der EU weiter zurückgegangen sind, wobei bis 2022 eine Nettoreduktion um 32,6 % gegenüber 1990 erzielt wurde. Dies zeigt, dass die EU bei der Verwirklichung ihrer Ziele Fortschritte macht. Dieser Bericht enthält detaillierte Informationen über die Treibhausgasemissionen und den Abbau dieser Gase im Jahr 2022 und zeigt auf, welche Fortschritte die EU bei der Umsetzung und Verwirklichung ihres national festgelegten Beitrags (Nationally Determined Contribution, NDC) gemäß dem Übereinkommen von Paris gemacht hat. In Kapitel 3 des Berichts werden die Klimaschutzstrategien und -maßnahmen der EU erläutert, einschließlich des 2023 angenommenen Legislativpakets „Fit für 55“, mit dem diese Strategien und Maßnahmen gestärkt werden, damit die EU das neue Ziel für 2030 erreichen kann. Ferner enthält das Kapitel

1 Copernicus-Dienst zur Überwachung des Klimawandels (C3S), 2024, „European State of the Climate 2023“, Zusammenfassung, S. 23:
https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, 2023, „Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger“, in: *Klimaänderungen 2023: Synthesebericht.* Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Sechsten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Core Writing Team, Lee, H. und Romero, J. (Hg.)), IPCC, Genf, Schweiz, S. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

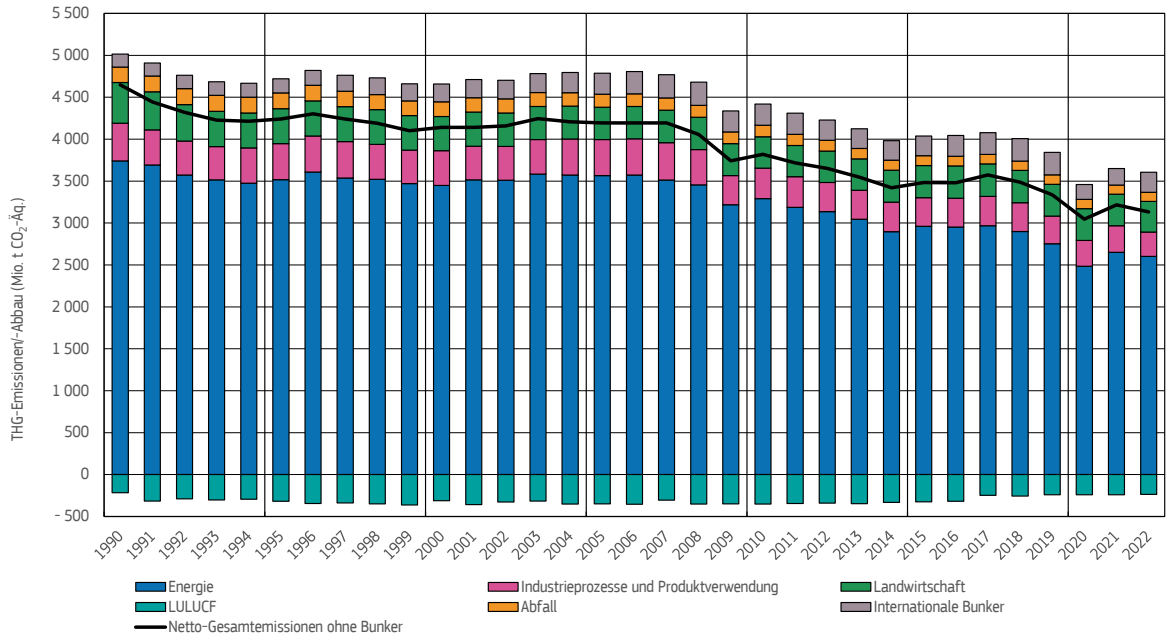
3 Verordnung (EU) 2018/1999 – DE – EUR-Lex (europa.eu).

Projektionen zu Treibhausgasemissionen und zum Abbau dieser Gase. Anschließend wird in Kapitel 4 die Strategie der EU zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit dargelegt. In Kapitel 5 des Berichts wird aufgezeigt, wie die EU-Organe die Entwicklungsländer unterstützen. Abschließend wird in Kapitel 6 noch darauf eingegangen, wie die EU dafür sorgt, dass die Finanzmittelflüsse besser auf das Ziel einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung ausgerichtet werden.

1.1 Treibhausgasemissionen und Abbau von Treibhausgasen

Die Gesamtemissionen an Treibhausgasen in der EU sind in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen, was auf die verringerte Nutzung von Kohle, die zunehmende Dekarbonisierung der EU-Wirtschaft durch den raschen Ausbau erneuerbarer Energien, Fortschritte bei der Energieeffizienz und ehrgeizige Klimaschutzstrategien zurückzuführen ist. Zwischen 1990 und 2022 gingen die Netto-Treibhausgasemissionen um 32,6 % zurück. Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr („internationale Bunker“) sind bei diesen Nettoemissionen nicht eingerechnet. Berücksichtigt werden dagegen Treibhausgasemissionen und der Abbau dieser Gase im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land-use Change and Forestry, LULUCF), der – wenn auch in immer geringerem Maße – als Nettosenke für Treibhausgasemissionen in der EU wirkt.

Abbildung 1: Treibhausgasemissionen/Abbau von Treibhausgasen in der EU nach Sektoren, 1990 bis 2022



Quelle: Jährliches Treibhausgasinventar der Europäischen Union 1990-2022

Im Jahr 2022 entfielen 77 % der Treibhausgasemissionen (ohne LULUCF) auf den Energiesektor, gefolgt von der Landwirtschaft (11 %), dem Bereich Industrieprozesse und Produktverwendung (9 %) und dem Abfallsektor (3 %). Kohlendioxid ist das wichtigste Treibhausgas und verursacht 81 % der Emissionen. Methan macht 12 %, Distickstoffoxid 5 % und fluorierte Gase 2 % der Emissionen aus.

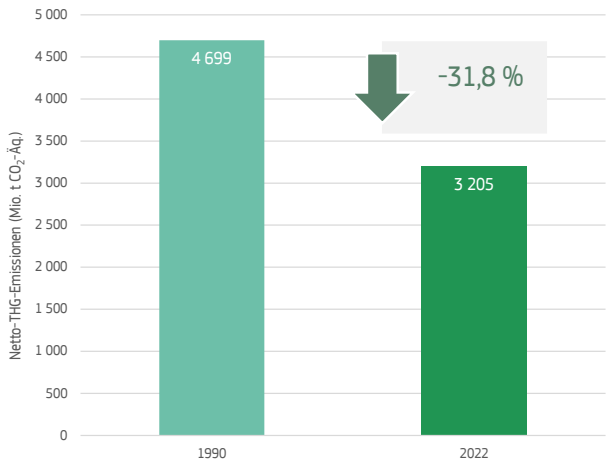
1.2 Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels des national festgelegten Beitrags (NDC) der EU

Im Rahmen des Übereinkommens von Paris haben sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu dem ehrgeizigen Ziel verpflichtet, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu senken. Im Europäischen Klimagesetz[46] sind das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 und das Zwischenziel festgelegt, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken. Diese Ziele umfassen die im Unionsrecht geregelten Emissionen bzw. den im Unionsrecht geregelten Abbau.

Der NDC der EU wird in den von der EU am 17. Oktober 2023 beim UNFCCC eingereichten Unterlagen beschrieben. Der NDC der EU ist ein gesamtwirtschaftliches Nettoreduktionsziel, das den Nettoabbau aus dem LULUCF-Sektor sowie Emissionen aus internationalen Luft- und Seeverkehrstätigkeiten umfasst, die in Anhang I der Emissionshandelsrichtlinie für 2030 geregelt sind. Der NDC der EU umfasst somit Emissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs. Dieses Ziel soll innerhalb der EU ohne Verwendung internationaler Gutschriften erreicht werden.

In diesem ersten Zweijahres-Transparenzbericht informiert die EU über ihre Fortschritte bei der Verwirklichung ihres NDC-Ziels. Da dieses NDC-Ziel spezifische Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr umfasst, ist es weiter gefasst als das nationale Treibhausgasinventar, jedoch – wenn es um den Luft- und Seeverkehr geht – nicht so weit gefasst wie das im Klimagesetz verankerte EU-Ziel für 2030. Im Rahmen des NDC sind die Emissionen zwischen 1990 und 2022 um 31,8 % zurückgegangen.

Abbildung 2: Emissionen im Rahmen des NDC in den Jahren 1990 und 2022



Um das Ziel einer Verringerung um mindestens 55 % bis 2030 zu erreichen, sind weitere Emissionsreduktionen erforderlich. Zu diesem Zweck haben die EU und ihre Mitgliedstaaten einen umfassenden Rahmen bestehend aus neuen und verbesserten Strategien und Maßnahmen geschaffen: das „Fit für 55“-Paket. Mit diesem Paket sollen die Emissionsreduktionen in den Sektoren, die unter das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) fallen, und in den Sektoren, die unter die Lastenteilungsverordnung fallen, beschleunigt und der CO_2-Abbau im LULUCF-Sektor gesteigert werden.

1.3 Klimaschutzstrategien und -maßnahmen

Der Rahmen der Europäischen Union für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 besteht aus einer Reihe von Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Klimaschutzverpflichtungen gemäß dem Übereinkommen von Paris erfüllen. Fundament dieses Rahmens ist das Europäische Klimagesetz, in dem das ehrgeizigere Klimaziel für 2030, Bestimmungen für die Ausarbeitung eines Klimaziels für 2040 und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verankert sind.

Das EU-Emissionshandelssystem ist ein Eckpfeiler des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. Durch die Festlegung einer Obergrenze für die Anzahl von Emissionszertifikaten im Energie- und Industriesektor erfolgt eine CO_2-Bepreisung, die auch bei bestimmten Flügen und Reisen im Luft- und Seeverkehr greift. Die Treibhausgasemissionen dieser Sektoren müssen bis 2030 um 62 % gegenüber dem Niveau von 2005 gesenkt werden. Darüber hinaus wird der Emissionshandel in der EU ab 2027 auf Emissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen in Gebäuden, im Straßenverkehr und in weiteren Sektoren (hauptsächlich Kleinindustrien, die nicht unter das bestehende EU-EHS fallen) ausgeweitet, wobei ein Klima-Sozialfonds eingerichtet wird, der aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten finanziert wird, um die finanziell schwächsten Haushalte und Kleinstunternehmen zu unterstützen. Die Obergrenze wird festgelegt, um die Emissionen dieser Sektoren bis 2030 um 42 % gegenüber dem Niveau von 2005 zu senken.

In der Lastenteilungsverordnung werden für die EU-Mitgliedstaaten individuelle, verbindliche Reduktionsziele für Emissionen in Sektoren festgelegt, die nicht unter das EU-EHS und auch nicht in den LULUCF-Bereich fallen, nämlich Inlandsverkehr (mit Ausnahme des Luftverkehrs), Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kleinindustrien. In diesen Sektoren müssen die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber dem Niveau von 2005 um 40 % gesenkt werden, wobei die Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 10 % und 50 % liegen.

Die Verwirklichung dieser Ziele wird durch mehrere sektorspezifische Strategien und Maßnahmen unterstützt, unter anderem durch die Energieeffizienzrichtlinie, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie CO_2-Emissionsnormen im Straßenverkehr, aber auch durch EU-Mittel, einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität, des Kohäsionsfonds, der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Modernisierungsfonds oder des Innovationsfonds.

Im LULUCF-Sektor wurde mit der LULUCF-Verordnung ein EU-weites Ziel für den Nettoabbau von 310 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent bis 2030 eingeführt. Für die einzelnen Mitgliedstaaten gelten verbindliche individuelle Ziele im Bereich von -47 bis +5 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent. Zusammengenommen wird so das gemeinsame Ziel der EU erreicht.

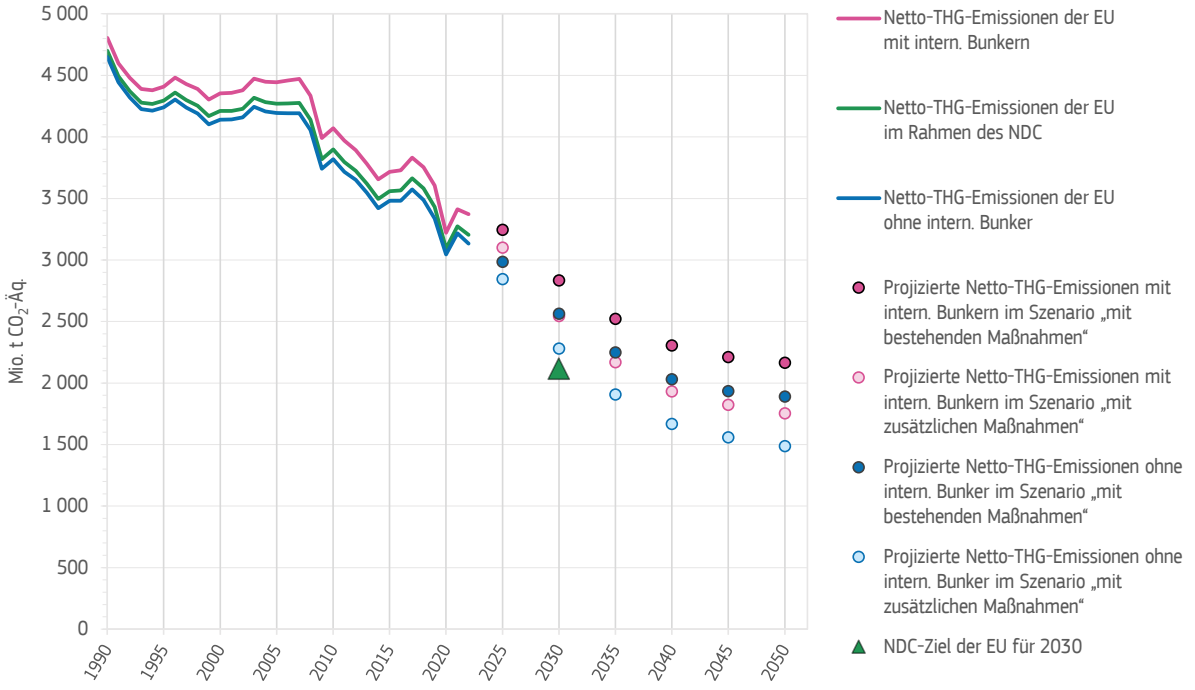
Im Jahr 2024 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung und eine detaillierte Folgenabschätzung zum EU-Ziel für 2040, worin sie eine Verringerung der Nettotreibhausgasemissionen bis 2040 um 90 % gegenüber dem Niveau von 1990 empfahl.

1.4 Projektionen zu Treibhausgasemissionen und zum Abbau von Treibhausgasen

Die jüngsten Projektionen zu Treibhausgasemissionen und zum Abbau dieser Gase zeigen, dass die Nettoemissionen im Jahr 2030 bei einem Szenario „mit zusätzlichen Maßnahmen“ 47 % unter dem Niveau von 1990 liegen könnten, sofern die Emissionen der internationalen Luft- und Schifffahrt berücksichtigt werden. Werden die Emissionen der internationalen Luft- und Schifffahrt nicht berücksichtigt, könnten sie 51 % unter dem Niveau von 1990 liegen. Daher

werden zusätzliche Anstrengungen erforderlich sein, um das im Rahmen des NDC der EU festgelegte Emissionsreduktionsziel von -55 % zu erreichen.

Abbildung 3: Historische und projizierte Netto-Treibhausgasgesamtemissionen in der EU



Quellen: Jährliches Treibhausgasinventar der Europäischen Union 1990-2022, Projektionen zu den Treibhausgasemissionen der EU-Mitgliedstaaten, die 2023 und 2024 im Rahmen der Governance-Verordnung vorgelegt wurden

1.5 Vorbereitung auf die Auswirkungen des Klimawandels und Widerstandsfähigkeit gegenüber diesen Auswirkungen

Gemäß dem Europäischen Klimagesetz und im Einklang mit Artikel 7 des Übereinkommens von Paris sind die Europäische Union und die Mitgliedstaaten verpflichtet, kontinuierlich auf eine Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit und eine Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen hinzuarbeiten.

Daher enthält die EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel 2021, die derzeit aktiv umgesetzt wird, ein breites Spektrum von Initiativen und Maßnahmen, zu deren Durchführung sich die Europäische Kommission verpflichtet hat.[4]

Im März 2024 veröffentlichte die Europäische Umweltagentur die erste Europäische Klimarisikobewertung[5], in der Klimarisiken bewertet und politische Prioritäten für die Anpassung an den Klimawandel sowie für klimasensible Sektoren ermittelt wurden. So wurden 36 wesentliche Klimarisiken für Europa in folgenden fünf Clustern identifiziert: Ökosysteme, Lebensmittel, Gesundheit, Infrastruktur sowie Wirtschaft und Finanzen. Mehr als die Hälfte dieser Klimarisiken erfordert rasche zusätzliche Maßnahmen, und acht Risiken sind besonders

[4] Bericht über die Umsetzung der EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] Europäische Klimarisikobewertung – Europäische Umweltagentur.

dringlich. Im selben Monat nahm die Kommission eine Mitteilung zur Bewältigung von Klimarisiken[6] an, in der Maßnahmen zur Verbesserung der Resilienz und der Vorsorge dargelegt werden und in der eindeutig festgelegt wird, wer für das Ergreifen von Maßnahmen zuständig ist.

Abschließend ist zu erwähnen, dass die Stärkung der Anpassungsmaßnahmen und die Verbesserung der Vorsorge nach wie vor eine der wichtigsten Prioritäten der EU ist, wie aus der Mitteilung der Kommission vom März 2024 und aus den politischen Leitlinien von Präsidentin von der Leyen für die Europäische Kommission 2024-2029[7] hervorgeht.

1.6 Unterstützung von Entwicklungsländern

Die Beiträge der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Finanzierung von Klimamaßnahmen sind in den letzten 9 Jahren von 9,5 Mrd. EUR im Jahr 2013 auf 28,5 Mrd. EUR im Jahr 2022 gestiegen. Der Beitrag aus dem EU-Haushalt und der Beitrag der EIB beliefen sich 2022 auf 6,5 Mrd. EUR.

56 % der den Entwicklungsländern von den EU-Organen zur Finanzierung von Klimamaßnahmen bereitgestellten Finanzmittel wurden für Klimaschutzzwecke und 16 % für Anpassungszwecke verwendet, während 29 % dieser Mittel für Maßnahmen verwendet wurden, die sowohl dem Klimaschutz als auch der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Die EU unterstützt den Kapazitätsaufbau in den Partnerländern durch eine Reihe von Verordnungen, Strategien, Maßnahmen und Programmen.

Mit dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (Verordnung „NDICI/Europa in der Welt“)[8], für das im Zeitraum 2021-2027 Mittel in Höhe von rund 79 Mrd. EUR bereitstehen und für das ein Ausgabenziel für Klimamaßnahmen in Höhe von 30 % festgelegt wurde, werden die nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung des Klimawandels unter anderem in afrikanischen Ländern südlich der Sahara, in Asien und im pazifischen Raum sowie in Amerika und in der Karibik unterstützt.

Das Instrument wurde beispielsweise im Jahr 2024 genutzt, als die EU ausgewählte Länder unter anderem mit einer Sachverständigen-Abgleichfunktion beim Aufbau von Kapazitäten unterstützte, um eine rasche und maßgeschneiderte Beratung zu Fragen zu ermöglichen, die sich bei ihren Zweijahres-Transparenzberichten ergeben. Auf diese Weise sollten die Entwicklungsländer bei der Erstellung ihres Treibhausgasinventars und ihres Zweijahres-Transparenzberichts unterstützt werden.

Global Gateway ist die neue europäische Strategie, mit der Investitionen in intelligente, saubere und sichere Verbindungen für Digitalisierung, Energie und Verkehr gefördert sowie die Gesundheits-, Bildungs- und Forschungssysteme weltweit gestärkt werden sollen. Die Strategie stützt sich auf die **neuen Finanzierungsinstrumente** des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU für 2021-2027. Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung Plus (EFSD) – eines der Finanzierungsinstrumente im Rahmen von Global Gateway – spielt bei der nachhaltigen Entwicklung in den EU-Partnerländern außerhalb Europas eine

[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – DE - EUR-Lex.
[7] Politische Leitlinien 2024-2029 | Europäische Kommission (europa.eu).
[8] Verordnung (EU) 2021/947 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

Schlüsselrolle. Bei mehreren EFSD-Garantien wurden die Mittel für erneuerbare Energien aufgestockt.[9]

Die EU fördert den Technologietransfer im Rahmen zahlreicher Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit. Ebenso hat die EU im Einklang mit der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und dem Aktionsplan von Accra in ihre gesamte Entwicklungshilfe Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau integriert. Darüber hinaus ebnet die EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel den Weg für eine Intensivierung der internationalen Maßnahmen der EU zur Stärkung der Klimaresilienz.

1.7 Ausrichtung der Finanzmittelflüsse auf das Ziel einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung

In den letzten Jahren hat die EU erhebliche Fortschritte dabei gemacht, die Finanzmittelflüsse auf allen Ebenen stärker auf die Ziele des Übereinkommens von Paris auszurichten. Im Einklang mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens von Paris hat die EU den Klimawandel mithilfe verschiedener nationaler und internationaler Initiativen in den Mittelpunkt ihres wirtschaftlichen, sozialen und entwicklungspolitischen Handelns gerückt.

Diese Maßnahmen zeigen, dass ein proaktiver Ansatz verfolgt wird, um die Klimaziele der EU zu erreichen und zu den globalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels beizutragen. Im Rahmen dieser globalen Anstrengungen hat die EU eine Führungsrolle übernommen, etwa im Hinblick auf die EU-interne und internationale Mobilisierung von Finanzmitteln für Klimamaßnahmen aus einer Vielzahl von Quellen, Instrumenten und Kanälen (darunter Instrumente zur Erschließung des enormen Potenzials privater Finanzierungen durch die gezielte Nutzung öffentlicher Mittel) und die Ergreifung verschiedener Maßnahmen zur Ausrichtung der Finanzmittelflüsse auf die Ziele des Übereinkommens von Paris.

Neben der Bereitstellung und Mobilisierung von Unterstützung für Entwicklungsländer unternimmt die Europäische Union weitere Schritte, um die Finanzmittelflüsse entsprechend Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens von Paris auf das Ziel einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung auszurichten. Zu diesen Schritten gehören unter anderem die durchgängige Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel in allen wichtigen Ausgabenprogrammen der EU, die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“, die Umsetzung der EU-Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten[10], umfassende ESG-bezogene Offenlegungspflichten für Nicht-Finanzunternehmen und Finanzunternehmen sowie die Abstimmung der EIB-Finanzierungen mit den Grundsätzen und Zielen des Übereinkommens von Paris.

[9] Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung – Operationeller Bericht 2020, Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

[10] Verordnung (EU) 2020/852 – DE – Taxonomie-Verordnung – EUR-Lex (europa.eu).