
Klage zur Nachbesserung des unzureichenden Nationalen Energie- und Klimaplan

Hintergrundpapier der DUH

Die DUH hat am 24. Oktober Klage gerichtet auf Nachbesserung des aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) der Bundesrepublik Deutschland erhoben. Die Hintergründe und warum die Klageerhebung notwendig war, erläutert das folgende Hintergrundpapier.

Was ist der NECP?

NECP steht für “National Energy and Climate Plan” bzw. übersetzt “Nationaler Energie- und Klimaplan” (NEKP). Dieser Plan muss von jedem EU-Mitgliedstaat erstellt werden. Ziel ist es, die Energiewende und den Klimaschutz EU-weit zu fördern. Der NEKP ist das zentrale Planungsinstrument zur Einhaltung der europäischen Klimaschutzvorgaben durch die Mitgliedstaaten. In ihrem jeweiligen NEKP müssen die Mitgliedstaaten umfassend Auskunft über ihre nationale Energie- und Klimapolitik geben und die Maßnahmen zur Zielerreichung überprüfbar und messbar darlegen. Die Pläne werden von der EU-Kommission geprüft. Geregelt ist all dies in der sogenannten Governance-Verordnung¹.

Deutschland hat seinen ersten Nationalen Energie- und Klimaplan 2020 beschlossen. Da die Mitgliedstaaten zu einer Aktualisierung der

Pläne rechtlich verpflichtet sind, hat Deutschland im August 2024 seinen Plan aktualisiert und an die EU-Kommission übermittelt.

Ein Bestandteil der Nationalen Energie- und Klimapläne ist der Dekarbonisierungsplan. Hier legt jeder Mitgliedstaat die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge fest, um die Treibhausgasemissionen zu senken.

Hierunter fallen:

1. die verbindlichen Treibhausgasreduktionsziele und entsprechende Maßnahmen für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und kleine Industriebetriebe (“ESR”-Sektoren).² Diese Sektoren verantworten [über 60% der EU-weiten Emissionen](#), weshalb dieser Bereich besonders relevant ist. In diesen Sektoren muss Deutschland seine Emissionen bis 2030 um 50% gegenüber dem Jahr 2005 reduzieren.
2. die Ziele und Verpflichtungen im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (“LULUCF”)³. Vereinfacht gesagt, umfasst dies sowohl Emissionen als auch Einspeicherungen aus

¹ VO (EU) 2018/1999.

² Nach der Lastenteilungs-Verordnung (VO (EU) 2018/842) unterliegen die EU-Mitgliedstaaten in den Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und

kleine Industriebetriebe zwischen 2021 und 2030 jährlichen Zielvorgaben zur Senkung des CO₂-Ausstoßes.

³ Die LULUCF-Verordnung (VO (EU) 2018/841) zielt auf den Einsatz von Wäldern, Mooren und anderen Ökosystemen als natürliche Kohlenstoffsенke ab.

organischen und mineralischen Böden wie Mooren und Auen, Biomasse wie Wald und Grünland und Emissionen aus Landnutzungsänderungen wie dem Umbruch zu Siedlungs-, Verkehrs- oder Ackerflächen. Auch hier gibt es verbindliche nationale Ziele für jeden Mitgliedstaat bis 2030.

Warum die DUH geklagt hat: Rechtswidrigkeit des deutschen NEKP und Schwere der Folgen

EU-Rechtswidrigkeit des aktualisierten NEKP

Der aktualisierte NEKP entspricht aus mehreren Gründen nicht den EU-rechtlichen Vorgaben, wie die Klageschrift im Detail erläutert. Insbesondere ist der Plan nicht dazu geeignet, die verbindlichen Emissionsreduktionsziele Deutschlands zu erreichen.

Besonders deutlich verfehlt Deutschland das nationale 50%-Emissionsminderungsziel in den ESR-Sektoren. Vor allem in den ESR-Sektoren Verkehr und Gebäude ist Deutschland nicht auf Kurs und verpasst die Ziele um mehr als 10%.

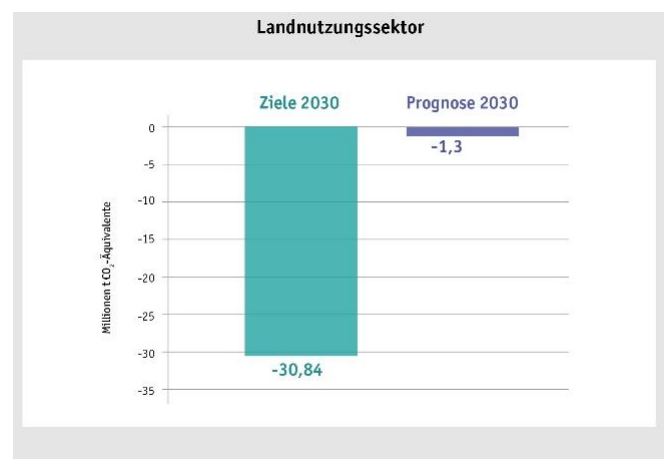
In den Jahren 2021 bis 2030 werden schon nach offiziellen Zahlen des Umweltbundesamtes in den ESR-Sektoren 126 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente zu viel ausgestoßen. Hierbei sind die Projektionen aber insbesondere im Gebäudebereich viel zu optimistisch. Realistisch ist eine sogar noch deutlichere ESR-Gesamtzielverfehlung von 178 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten.⁴

Diese beträchtlichen Umsetzungslücken sind insbesondere in Hinblick auf die Langwierigkeit

der Umstellungsprozesse im Gebäude- und Verkehrssektor problematisch. Die für die Erreichung der Ziele bis 2030 erforderlichen Maßnahmen müssen frühzeitig eingeleitet werden, um die Sozialverträglichkeit und technische Machbarkeit des Umstiegs zu gewährleisten. So ist beispielsweise der Austausch von fossilen Heizungen, das Anheben der energetischen Sanierungsrate sowie die Verkehrswende hin zum ÖPNV und zur Elektromobilität ein langfristiger Prozess. Ohne frühzeitige Weichenstellungen ist die Erreichung der Ziele im Gebäude- und Verkehrssektor somit nicht möglich.

Auch in Bezug auf den LULUCF Sektor ist der NEKP ungenügend. Die Gesamtemissionsziele für das Jahr 2030 werden nahezu zu 100% verfehlt.

Die Projektion lautet aktuell minus 1,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente anstatt der vorgeschriebenen minus 30,84 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. Die dargestellten Maßnahmen sind nicht ausreichend, teils nicht langfristig finanziert und zu unbestimmt, um konkrete Projektionen auf sie stützen zu können. Auf nationaler Ebene ist die Zielverfehlung bereits rechtskräftig festgestellt.⁵



⁴ Lücke i.H.v. 52 Millionen Tonnen ergibt sich aus Abstand der UBA-Projektionen (32 Mio. t CO₂-Äquivalent Gesamtlücke 2023-2030 im Gebäudesektor im Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS), UBA Projektionsbericht 2024, S. 199) und Projektionen des Forschungsinstituts für Wärmeschutz München (FIW) (84 Mio. T CO₂-Äquivalente. Zahlen beziehen sich zwar auf Gebäudesektor

nach dem KSG aber sind für den Gebäudesektor nach der ESR übertragbar.

⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22; die europäische LULUCF-VO und die Vorgaben aus dem KSG in § 3a unterscheiden sich in Berechnungsmethode und Datengrundlage etwas, dennoch wird nach beiden rechtlichen Vorgaben das jeweilige quantitative Senkenziel nicht erreicht.

Auch im LULUCF Sektor geht es um langfristige Umstellungsprozesse, die Zeit erfordern, bis Ökosysteme wieder ihre volle Klimawirksamkeit entfalten können. Entwässerte Moore tragen zu 7,5% der jährlichen nationalen Treibhausgasemissionen bei und die Wiedervernäsung der Flächen läuft aktuell weiterhin [deutlich zu langsam](#). Zur größten deutschen Senke an Land, dem Wald, wurde mit der [vierten Bundeswaldinventur](#) festgestellt, dass dieser seit 2017 keine Treibhausgase mehr speichert. Waldumbau, die deutliche Reduktion des Holzeinschlags und der Aufwuchs von Gehölzen und der Verbleib von Totholz sind zentrale Schritte. Wenn jetzt nicht ausreichende Maßnahmen für die Wiederherstellung der Natur ergriffen werden, emittieren die Ökosysteme noch mehr anstatt ihrer Rolle als natürliche Senke gerecht werden zu können. Je später wir handeln, desto härter werden die Maßnahmen sein.

Die natürliche Senke nach der EU LULUCF-Verordnung und dem deutschen Klimaschutzgesetz sollen einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich unvermeidbarer Restemissionen leisten, um die Treibhausgasneutralität zu erreichen. Damit die Transformation der Landnutzung sozialgerecht und langfristig planbar umgesetzt wird, sind ambitionierte Maßnahmen im LULUCF-Sektor überfällig.

Insgesamt leidet der aktualisierte NEKP bereits an dem grundlegenden Mangel, dass er keine quantifizierten und nachvollziehbaren Prognosen enthält. Außerdem sind viele der Konzepte und Maßnahmen derart unbestimmt, dass eine Bewertung der Auswirkungen nicht möglich ist. Auch dies verstößt gegen die europarechtliche Rechtsgrundlage.⁶

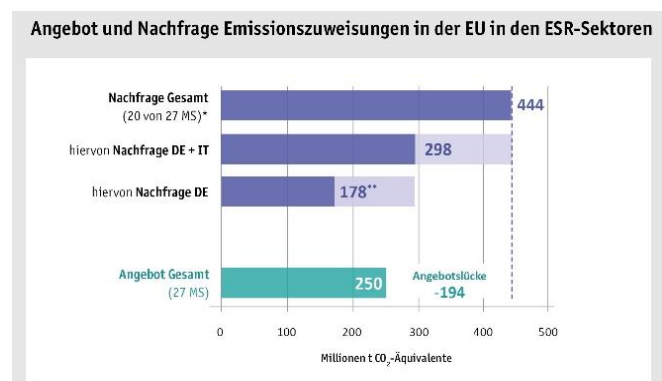
Folgen der Zielverfehlung

EU-Recht gestattet den Kauf und Verkauf von Emissionszuweisungen zwischen den Mitgliedstaaten, und zwar [bis zu 10 % ihrer jährlichen](#)

[Emissionszuweisungen für die Jahre 2021 bis 2025 und 15 % für die Jahre 2026 bis 2030.](#)

Durch den möglichen Ankauf von Emissionen anderer Mitgliedstaaten werden jedoch die Zielverfehlungen Deutschlands nicht auf wunderbare Weise kompensiert. Im Gegenteil: Es werden hierdurch höchst problematische Anreize gesetzt. Mitgliedstaaten, wie Deutschland und Italien, planen enorme Zielverfehlungen ein und kaufen zahlreiche Zertifikate am Markt, statt mehr Maßnahmen zur Minderung ihrer nationalen Emissionen zu ergreifen. Sie sorgen damit für eine Knappheit der Zertifikate und treiben die Preise in die Höhe. Verfehlen andere Länder ebenfalls ihre Ziele, sind keine Zertifikate mehr am Markt verfügbar und diesen Ländern drohen Klagen und empfindliche Strafen.

Derzeit ist die Zielverfehlung Deutschlands und Italiens zusammen so groß, dass sie den gesamten Zertifikatsüberschuss aufbrauchen würden.



Quelle: [UBA Projektionsbericht 2024](#)

* Zahl umfasst die 20 MS, die die als ESR-konform oder nicht ESR-konform qualifiziert werden. Die restlichen 7 MS, die als „möglicherweise“ oder „wahrscheinlich nicht ESR-konform“ qualifiziert werden, sind nicht mitinbegriffen. Diese würden nach dem aktuellen Pfad die Gesamtnachfrage jedoch ebenfalls treiben, womit die Angebots-Nachfrage-Lücke bei Mitberücksichtigung aller 27 MS noch größer ausfallen würde.

** Zahl ergibt sich aus UBA Zahlen und [Mehremissionen von 52 Mio. t](#) im Gebäudesektor, die in UBA Zahlen unberücksichtigt bleiben

⁶ Art. 3 Abs. 2 lit. d) und f) Governance-VO.

Dies hätte neben den erwähnten negativen Effekten für die anderen Mitgliedstaaten national **hohe Kosten für die Steuerzahler** zur Folge: für den Zertifikateankauf müsste Deutschland mit [Kosten in zweistelliger Milliardenhöhe](#) rechnen. Außerdem ist für das Klima nichts gewonnen, wenn sich Länder wie Deutschland und Italien auf dem Papier „freikaufen“ anstatt ambitioniertere, angemessene Maßnahmen durchzusetzen. In der Bilanz würden weniger Treibhausgase eingespart und Deutschland hätte nicht seinen machbaren und fairen Beitrag zur Emissionsminderung geleistet.

Ab 2027 soll mit der Einführung des ETS2 außerdem die CO₂-Preisbildung für die Bereiche Wärme und Verkehr auf EU-Ebene verlegt werden. Durch die Versteigerung der Zertifikate ergibt sich der Preis vollständig am Markt durch die Nachfrage, wobei die Kommission noch einige politische Steuerungsmechanismen besitzt. Unter den aktuellen Vorzeichen ist davon auszugehen, dass die Mechanismen nur eine geringe preisdämpfende Wirkung haben werden. Das Cap des ETS2 ist ambitioniert verglichen mit den bisherigen Emissionsminderungen in den Sektoren und sinkt jedes Jahr relativ stark. So betragen die bisherigen Minderungen in den Sektoren von 2005 bis 2021 durchschnittlich -11 Mt CO₂ pro Jahr, das Cap verlangt jedoch Minderungen von -63 Mt CO₂ pro Jahr. Man kann also davon ausgehen, dass **auf jeden Fall eine große Lücke zwischen den Emissionen und den Zertifikaten entsteht und der Preis deshalb ansteigt**.

Die klimapolitische Untätigkeit Deutschlands vor allem in den Sektoren Verkehr und Gebäude hat also direkte Konsequenzen auf die CO₂-Preisbildung auf europäischer Ebene und damit letztendlich auch auf den CO₂-Preis, mit dem zum Ende des Jahrzehnts

Verbraucherinnen und Verbraucher in ganz Europa konfrontiert sein werden.

Der Zielverfehlungskurs für die europäischen Klimaziele führt damit automatisch zu einem hohen Preisdruck – es ist essenziell, bereits jetzt dieser Preisspirale durch ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen in den ETS2-Sektoren entgegenzuwirken.

Fazit

Die Nationalen Energie- und Klimapläne sind das **entscheidende Planungsinstrument**, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Maßnahmen zur Erreichung der EU-Klimaschutzvorgaben ergreifen. Legen die Mitgliedstaaten keine ausreichenden, unkonkrete und nicht überprüfbare Maßnahmen vor, **scheitert hieran die gesamte Energie- und Klimapolitik der EU**. Es ist unverzichtbar, dass die EU-Mitgliedstaaten ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der EU-Ziele im Einklang mit dem Pariser Abkommen leisten und ihre Verantwortung ernst nehmen. Denn gerade durch die gemeinsame Anstrengung kann europaweit ein enormes Potential entfaltet werden, das über die jeweils nationalen Emissionsminderungshebel deutlich hinausgeht.

Deutschland verfehlt die EU-Ziele besonders deutlich und schneidet in den ESR-Sektoren unter den EU-Mitgliedstaaten [sogar am schlechtesten ab](#). Damit erbringt Deutschland nicht seinen fairen und nötigen Klimaschutzbeitrag, erhöht den Druck auf andere Mitgliedstaaten und gefährdet die EU-weiten Klimaziele. Der sich hieraus ergebenden besonderen Verantwortung muss Deutschland gerecht werden und den Nationalen Energie- und Klimaplan EU-rechtskonform abändern.

Stand: 31.10.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 99 95 - 0

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

Ansprechpartnerinnen

Caroline Tiefenbach
Referentin
Klimaschutz im Verkehr
Tel.: 030 2400 867 - 764
E-Mail: tiefenbach@duh.de

Elisabeth Staudt
Senior Expert
Energie und Klimaschutz
Tel.: +49 160 9218-8880
E-Mail: staudt@duh.de