



MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Der europäische Emissionshandel - Eine Untersuchung der
Einführung von EU-ETS 2

verfasst von | submitted by
Jonas Henri Spahr

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Laws (LL.M.)

Wien | Vienna, 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 999 082

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht
[Vollzeit Deutsch]

Betreut von | Supervisor:

Ass.-Prof. Mag. Dr. Stephanie Nitsch

Abstract

Die Europäische Union hat das Ziel, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Bis 2050 soll die Europäische Union sogar klimaneutral sein. Ein zentraler Mechanismus ist dabei der europäische Emissionshandel (EU-ETS), der seit 2005 durch einen marktbasierten Ansatz die Verringerung von Emissionen verfolgt. Aufgrund der bisherigen Begrenzung auf bestimmte Sektoren im EU-ETS 1 wurde das EU-ETS 2 eingeführt, um weitere Bereiche in den Emissionshandel einzubeziehen.

Diese Masterarbeit verfolgt das primäre Ziel, den europäischen Emissionshandel und die Einführung von EU-ETS 2 aufzuarbeiten und verständlich in einen rechtlichen Kontext zu bringen. Sie soll Energieunternehmen und Unternehmen mit hohen Emissionen einen Wegweiser im Bereich des modifizierten Emissionshandels bieten.

Die Analyse und Auswertung des europäischen Emissionshandels basiert auf einer umfassenden Literaturrecherche. Hierzu wurden europäische Gesetze mit ihren Erwägungsgründen, wissenschaftliche Artikel, Dokumente verschiedener europäischer Institute und Kommentare zum Klima- und Energierecht ausgewertet.

Die gewonnenen Ergebnisse zeigen, dass das EU-ETS 1 Erfolge bei der Emissionsreduktion erzielen konnte. Gleichzeitig wird deutlich, dass durch viele nicht einbezogene Sektoren Regulierungslücken und Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind. Das EU-ETS 2 schließt durch die Einbeziehung des Straßen- und Gebäudesektors einen Teil dieser Lücken und schafft Anreize sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher zur Emissionsminderung. Es hat sich gezeigt, dass die Einführung eines zweiten Emissionshandelssystems im Vergleich zur Erweiterung des EU-ETS 1 die praktikablere Lösung darstellt, da die beiden Systeme auf unterschiedlichen Ansätzen basieren. Das EU-ETS 1 verfolgt einen Downstream-Ansatz, wohingegen das EU-ETS 2 einen Upstream-Ansatz zur Grundlage hat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das EU-ETS 2 ein wichtiger und bedeutender Schritt zur Erreichung der Klimaziele ist, allein jedoch nicht ausreicht. Unabdingbar für die europäische Klimaneutralität ist ein Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	IV
A. Einleitung	1
B. Klima- und Energierecht der EU	2
I. Entstehung	3
1. EU-Umweltrecht	3
2. Klima- und Energierecht	5
II. Handlungsinstrumente des europäischen Klima- und Energierechts	8
1. Primärrecht der EU	8
2. Sekundärrecht	9
a) Erneuerbare-Energien-Richtlinie	10
b) Energieeffizienz-Richtlinie	10
c) Governance-Verordnung	11
d) Emissionshandelsrichtlinie	11
3. Umweltpolitische Aktionsprogramme	11
C. EU-ETS 1	12
I. Grundprinzipien	12
1. Ziele des Emissionshandels	12
2. Entstehung des Europäischen Emissionshandels	13
3. Kompetenz	13
a) Umweltkompetenz Art. 192 AEUV	14
b) Energierechtliche Kompetenz Art. 194 Abs. 2 AEUV	14
c) Auswahl der Kompetenznorm	15
II. Die Richtlinie im Einzelnen/Aufbau der Richtlinie	16
III. Funktionsweise	18
1. Die Handelsperioden des Emissionshandels	19
a) 1. Handelsperiode: Pilotphase	20
b) 2. Handelsperiode: Erweiterung des Anwendungsbereichs	20
c) 3. Handelsperiode: Einbeziehung von Distickstoffdioxid und perfluorierten Kohlenwas- serstoffen	23

d) 4. Handelsperiode: Novellierung und Anpassung des Emissionshandels	25
IV. Neue rechtliche Entwicklungen durch die Änderung der Richtlinie	26
1. Einbeziehung des internationalen Schiffsverkehrs	26
2. Reform des Luftverkehrs	27
D. EU-ETS 2	28
I. „Fit for 55“	28
1. Kurzzusammenfassung der Maßnahmen	29
a) Emissionshandel	29
b) CO ₂ -Grenzausgleichssystem	29
c) Effort Sharing Verordnung	30
d) Emissionsfreie Mobilität	30
e) Weitere Maßnahmen	30
II. Grundprinzipien	30
1. Beginn des Emissionshandels für die Sektoren Gebäude und Verkehr	31
2. Upstream-Ansatz	32
3. Lineare Ausgestaltung	33
III. Die Vorschriften des EU-ETS 2 im Einzelnen/Aufbau der Vorschriften	33
IV. Funktionsweise	34
1. Anwendungsbereich	34
2. Pflichten	35
a) Pflicht zur Beantragung einer Emissionsgenehmigung	35
b) Pflicht zur Emissionsberichterstattung	36
c) Pflicht zum Erwerb und zur Abgabe von Zertifikaten	37
3. Cap und Preisbildung	37
4. Klima-Sozialfonds	38
V. Analyse der Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels	39
1. Gemeinsamkeiten von EU-ETS 1 und EU-ETS 2	39
2. Unterschiede von EU-ETS 1 und EU-ETS 2	40
VI. Umsetzungsstand in den Mitgliedstaaten	41

E. Effort Sharing	41
I. Effort Sharing Decision von 2009	42
II. Grundprinzipien von Effort Sharing	43
III. Funktionsweise	44
1. Anwendungsbereich	44
2. Reduktionsverpflichtung	46
3. Flexibilitätsoption	46
IV. Einordnung und Gegenüberstellung von Effort Sharing und Emissionshandel	47
F. Analyse von Einzelfragen	48
I. Beseitigung einer Ungleichbehandlung durch EU-ETS 2?	48
II. Ist die Einführung von EU-ETS 2 im Angesichts des EU-ETS 1 notwendig?	50
III. Ist die Erreichung der klimapolitischen Ziele durch EU-ETS 2 gewährleistet?	51
H. Fazit	52

Literaturverzeichnis

Becker Büttner Held	Neue Vorgaben für die Emissionsberichterstattung im europäischen Emissionshandel, Blog vom 24.11.2023, abrufbar im Internet: https://www.bbh-blog.de/alle-themen/neue-vorgaben-fuer-die-emissionsberichterstattung-im-europaeischen-emissionshandel/ (Stand: 23. August 2024). <i>BBH, Blog vom 24.11.2024, Neue Vorgaben für die Emissionsberichterstattung im europäischen Emissionshandel.</i>
Böhringer, Ayse-Martina	Das neue Pariser Klimaübereinkommen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2016, S.753-795, Gießen. <i>Böhringer, ZaöRV 2016, S.</i>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)	Ein Preis für Treibhausgasemissionen - marktbasierte Instrumente für den internationalen Klimaschutz, 1. Auflage, Mai 2016, abrufbar im Internet: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/treibhausgasemissionen_broschuere_bf.pdf (Stand: 08. Juli 2024). <i>BMUB, Ein Preis für Treibhausgasemissionen, S.</i>
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Energiewende direkt, Was ist eigentlich die Energieunion? 21. März 2017, abrufbar im Internet: https://www.bmwk-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2017/05/Meldung/direkt-erklaert.html (Stand: 07. Juni 2024). <i>BMWK, Energiewende direkt, Was ist eigentlich die Energieunion?</i>
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Energiewende direkt - Emissionshandel mit Erfolgsbilanz, 14. Juli 2020, abrufbar im Internet: https://www.bmwk-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/08/Meldung/direkt-erfasst_infografik.html (Stand: 16. Juli 2024). <i>BMWK, Emissionsandel mit Erfolgsbilanz.</i>

Calliess, Christian	Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr.137, 31. Januar 2022, Berlin, abrufbar im Internet: https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper137-Calliess/BOB-137-Calliess-pdf.pdf (Stand: 03. Juni 2024). <i>Callies, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 137, S.</i>
Calliess, Christian/Ruffert, Matthias	EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar, 6. Auflage 2022, C.H.Beck Verlag. <i>Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art., Rn., Bearbeiter.</i>
Convery, Frank J.	Environment and Resource Economics Band 43, Origins and Development of the EU ETS, 28. Januar 2009, Springer Verlag. Convery, Environment and Resource Economics Band 43, S.
Dauses, Manfred/Ludwigs, Markus	Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Band 1, 60. Ergänzungslieferung, Stand: Februar 2024, C.H.Beck Verlag. <i>Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Band 1, Kapitel, Rn., Bearbeiter.</i>
Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt	Emissionshandel: Auswertung der ersten Handelsperiode 2005-2007, Januar 2009, Berlin, abrufbar im Internet: https://www.dehst.de/DE/service/archivsuche/archiv/SharedDocs/downloads/DE/Auswertung_1_HP.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand: 15. Juli 2024). <i>DEHSt, Auswertung der ersten Handelsperiode 2005-2007, S.</i>

Deutscher Bundestag - Unterabteilung Europa (Fachbereich Europa)	Ausarbeitung: Adressaten der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG - Rechtspflichten von Mitgliedstaaten und Unternehmen?, 18.10.2018, Berlin, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/583050/d1d0447428ece2f1e5f7dedf87cfc7ae/WD-7-223-18-PE-6148-18-pdf.pdf (Stand: 24. August 2024) <i>Deutscher Bundestag, Adressaten der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG, S.</i>
Deutscher Bundestag - Unterabteilung Europa (Fachbereich Europa)	Sachstand: Einzelfragen zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842; 25.04.2024, Berlin, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/1009696/041ccb4a9150efd4e8d26273cb6abae/EU-6-018-24-pdf.pdf (Stand: 24. August 2024). <i>Deutscher Bundestag, EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, S.</i>
Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste	Dokumentation: Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr - Zum geplanten EU-ETS II und den Auswirkungen auf das nationale Emissionshandelssystem, 26.01.2023, Berlin, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/935752/11ab46422ea31a5a3195319d5fa05f4d/WD-8-001-23-pdf-data.pdf (Stand: 30. August 2024). <i>Deutscher Bundestag, Neuer Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr, S.</i>
Deutscher Naturschutzring EU-Koordination	EU-Klimaschutzverordnung (sog. Effort-Sharing) - Factsheet, 08.09.2023, abrufbar im Internet: https://www.dnr.de/sites/default/files/2023-09/2023-09-klimaschutzvo-revision.pdf (Stand: 25. August 2024). <i>DNR, EU-Klimaschutzverordnung, S.</i>

Edenhofer, Ottmar/Kosch, Mirjam/Pahle, Michael/Zachmann, Georg	A whole-economy carbon price for Europe and how to get there, Policy Contribution Issue 06/21, März 2021, abrufbar im Internet: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-06-2021-090321.pdf (Stand: 10. September 2024). <i>Edenhofer/Kosch/Pahle/Zachmann, Policy Contribution Issue 06/21, S.</i>
Energate Messenger	Verfahren gegen EU-Länder wegen Emissionshandelsregeln, 26.07.2024, abrufbar im Internet: https://www.energate-messenger.de/news/246069/verfahren-gegen-eu-laender-wegen-emissionshandelsregeln (Stand: 06. September 2024). <i>Energate, Verfahren gegen EU-Länder wegen Emissionshandelsregeln.</i>
Epiney, Astrid	Umweltrecht der Europäischen Union, 4 Auflage 2019, Nomos Verlag. <i>Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel, Rn.</i>
Europäische Kommission	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, Brüssel, abrufbar im Internet: https://eur-lex.europa.eu/r e s o u r c e . h t m l ? uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF (Stand: 28. August 2024). <i>Kommission, Der europäische Grüne Deal, S.</i>
Europäische Kommission	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030, COM (2020) 562 final, 17.09.2020, Brüssel, abrufbar im Internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=COM:2020:562:FIN (Stand: 29. August 2024). <i>Europäische Kommission, COM (2020), S.</i>

Europäische Kommission – Dienststellen Energie	Im Blickpunkt: Energieeffizienz von Gebäuden; 17.02.2020, Brüssel, abrufbar im Internet: https://commission.europa.eu/document/download/65660913-cecb-4f2f-b34c-c9bbf9bed1af_de?filename=in_focus_energy_efficiency_in_buildings_de.pdf (Stand: 25. August 2024). <i>Europäische Kommission, Energieeffizienz von Gebäuden, S.</i>
Europäischer Rat	Pariser Klimaschutzübereinkommen, 27. Januar 2024, abrufbar im Internet: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/paris-agreement/#EU (Stand: 16. Juli 2024). <i>Europäischer Rat, Pariser Klimaschutzübereinkommen.</i>
Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union	„Fit für 55“, abrufbar im Internet: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55/ (Stand: 29. August 2024). <i>Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, „Fit for 55“.</i>
Europäisches Parlament	Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, Oktober 2023, abrufbar im Internet: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen (Stand: 03. Juni 2024). <i>Europäisches Parlament, Umweltpolitik: Allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, S.</i>
European Commission	ETS2: buildings, road transport and additional sectors, abrufbar im Internet: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en#ets2-a-smooth-start (Stand: 30. August 2024). <i>Europäische Kommission, ETS2: buildings, road transport and additional sectors.</i>

European Commission	Monitoring, reporting and verification of EU ETS emissions, abrufbar im Internet: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/monitoring-reporting-and-verification-eu-ets-emissions_en (Stand: 05. September 2024). <i>European Commission, Monitoring, reporting and verification of EU ETS emissions.</i>
Falke, Josef	Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht (Berichtszeitraum: 13. April 2024 bis 30. Juni 2024), Zeitschrift für Umweltrecht 2024, S.502-510, Bremen. <i>Falke, ZUR 2024, S.</i>
Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette	Klimaschutzrecht KSG TEHG BEHG - Kommentar, 1. Auflage 2022, C.H. Beck Verlag. <i>Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, §, Rn., Bearbeiter.</i>
Frenz, Walter	Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 22, Erich Schmidt Verlag. <i>Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.</i>
Frenz, Walter	Handbuch Europarecht Band 6 - Institutionen und Politiken, 20.09.2010, Springer Verlag. <i>Frenz, Europarecht HdB Band 6, Rn.</i>
Gerlach-Günsch, Mira/Seeliger, Andreas	EU - ETS 2: Ein wirkungsvolles, kosteneffizientes und sozial gerechtes EU-weites Emissionshandelssystem für den Gebäude- und Verkehrssektor?, SWK E2 Working Paper 2/2024, Institut für Energietechnik und Energiemanagement Hochschule Niederrhein, Juli 2024, abrufbar im Internet: https://www.hs-niederrhein.de/fileadmin/dateien/Institute_und_Kompetenzzentren/SWK_E2/SWK_E2_Working_Paper_Nr_2_2024.pdf (Stand: 10. September 2024). <i>Gerlach-Günsch/Seeliger, SWK E2 Working Paper 2/2024, S.</i>

Graichen, Verena/Cludius, Johanna/Haller, Markus/Hermann, Hauke/Keimeyer, Friedhelm/Loreck, Charlotte/Lehmann, Sascha/Duscha, Vicki/Wachsmuth, Jakob/Zaklan, Alexander	Abschlussbericht Strukturelle Weiterentwicklung des EU-ETS nach 2020, Climate Change 18/2022, Herausgeber: Umweltbundesamt, Berlin. <i>Umweltbundesamt, Climate Change 18/2022, S.</i>
Gumpp, Tobias	Stellenwert der Erwägungsgründe in der Methodenlehre des Unionsrechts, Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft 2022, S.446-476, München. <i>Gumpp, ZfPW 2022, S.</i>
Hakenberg, Waltraud	Europarecht, 8. Auflage 2018, Vahlen Verlag. <i>Hakenberg, Europarecht, Rn.</i>
Herzmann, Karste	Zur Kooperation der Energieregulierungsbehörden in Europa – Ein Überblick und Vergleich mit dem Telekommunikationssektor, Zeitschrift für Neues Energierecht 2005, S.216-220, Gießen. <i>Herzmann, ZNER 2005, S.</i>
Hoffmann, Jan	Ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030 - Das 8. UAP im Schatten des „Green Deal“ und des Ukraine-Krieges?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022, S.856-859, Cottbus - Senftenberg. <i>Hoffmann, NVwZ 2022, S.</i>
Honsel, Gregor	Emissionshandel: Deutschlands Kosten für fehlenden Klimaschutz; 22.08.2023, heise online, abrufbar im Internet: https://www.heise.de/hintergrund/Emissionshandel-Deutschlands-Kosten-fuer-fehlenden-Klimaschutz-9279170.html (Stand: 24. August 2024). <i>Honsel, Emissionshandel: Deutschlands Kosten für fehlenden Klimaschutz.</i>

Jacobs, Max	Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft Band 103; Europäischer Emissionshandel, Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Recht der Umweltbeihilfen - Plädoyer für einen "more environmental approach" im EU-Wettbewerbsrecht, 2016, Nomos Verlag. <i>Jacobs, Europäischer Emissionshandel, Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Recht der Umweltbeihilfen, S.</i>
Koch, Hans-Joachim	Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, S.641-654, Hamburg. <i>Koch, NVwZ 2011, S.</i>
Kreutzer-Kirchhof, Charlotte	Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, S.412-418, Düsseldorf. <i>Kreutzer-Kirchhof, EuZW 2017, S.</i>
Kühling, Jürgen/Rasbach, Winfried/Busch, Claudia	Energierrecht, 5. überarbeitet und erweiterte Auflage 2022, Nomos Verlag. <i>Kühling/Rasbach/Busch, Energierrecht, S., Rn.</i>
Landmann, Robert/Rohmer, Gustav	Umweltrecht Kommentar, Band 1, 102. Ergänzungslieferung, 01.09.2023, C.H.Beck Verlag. <i>Landmann/Rohmer, Umweltrecht, §/Art., Rn., Bearbeiter.</i>
Meyer-Ohlendorf, Nils	Institutionelle Architektur der EU nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa - Gut oder schlecht für die europäische Umweltpolitik?, Zeitschrift für Umweltrecht 2005, S.225-231, Berlin. <i>Meyer-Ohlendorf, ZUR 2005, S.</i>

Meyerholt, Ulrich	Energierrecht - Eine Einführung, Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht Band 15; 2019, Oldenburg. <i>Meyerholt, Energierrecht, S.</i>
Michaelis, Lars Oliver/Holtwisch, Christoph	Das europäische Emissionshandelssystem, Juristische Arbeitsblätter 2005, S.71-76, Hagen. <i>Michaelis/Holtwisch, JA 2005, S.</i>
Neuner, Jörg	Privatrecht und Sozialstaat, Band 138 von Münchner Universitätsschriften, 1999, C.H.-BECK Verlag. <i>Neuner, Privatrecht und Sozialstaat, S.</i>
Ohms, Martin J.	Recht der Erneuerbaren Energien - Klimaschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2014, C.H.Beck Verlag. <i>Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel, Rn., Bearbeiter.</i>
Pause, Fabian/Nysten, Jana/Harder, Kimberly	Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2023, S.196-207, Würzburg. <i>Pause/Nysten/Harder, EurUP 2023, S.</i>
Rat der Europäischen Union	„Fit für 55“: Rat nimmt Verordnung über CO₂-Emissionen für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge an, Pressemitteilung vom 28.03.2023, abrufbar im Internet: https://www-consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-council-adopts-regulation-on-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/ (Stand: 29. August 2024). <i>Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 28.03.2023, „Fit für 55“.</i>

Rebernig, Georg	Fit for 55: Europas Fahrplan für die Klimaneutralität bis 2025, Nachhaltigkeitsrecht Heft 2, S.217-220, 2022; abrufbar im Internet: https://biblioscout-net.uaccess.univie.ac.at/content/10.33196/nr202202021701.pdf (Stand: 28. August 2024). <i>Rebernig, NR 2022, S.</i>
Rickels, Wilfried/Rischer, Christian/Schenuit, Felix/Peterson, Sonja	Mögliche Effizienzgewinne durch die Einführung eines länderübergreifenden Emissionshandels für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor in der Europäischen Union, Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 25 Heft 1, 2024, S.70-80, abrufbar im Internet: https://doi.org/10.1515/pwp-2023-0022 (Stand: 10. September 2024). <i>Rieckels/Rischer/Schenuit/Peterson, Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 25, S.</i>
Sailer, Frank	Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, S.718-723, Würzburg. <i>Sailer, NVwZ 2011, S.</i>
Saurer, Johannes	Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2017, S.1574-1579, Tübingen. <i>Saurer, NVwZ 2017, S.</i>
Schlacke, Sabine	Klimaschutzrecht im Mehrbenensystem, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022, S.905-912, Greifswald. <i>Schlacke, NVwZ 2022, S.</i>
Schlacke, Sabine/Köster, Miriam/Thierjung, Eva-Maria	Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2021, S.620-626, Münster. <i>Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, S.</i>

Schlacke, Sabine/Wentzien, Helen/Thierjung, Eva-Maria/Köster, Miriam	Implementing the EU Climate Law via the „Fit for 55“ package, Oxford Open Energy 2022, S.1-13, Greifswald, abrufbar im Internet: https://academic.oup.com/ooenergy/article/doi/10.1093/ooenergy/oiab002/6501634 (Stand: 25.08.2024). <i>Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, S.</i>
Schröder, Meinhard	Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht - Unter besonderer Berücksichtigung des Vertrags vom Amsterdam, Natur und Recht 1998, S.1-5, Heidelberg. <i>Schröder, NuR 1998, S.</i>
Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter	Europarecht - Das Recht der Europäischen Union, 1. Edition 2007, Manz Verlag. <i>Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht, Rn.</i>
Selter, Annette	Grundlagen der aktuellen Energie- und Strombesteuerung und Reformpläne im Rahmen des Fit-for-55-Paketes, Deutsches Steuerrecht 2022, S.1178-1183. <i>Selter, DStR 2022, S.</i>
Stäsche, Uta	Reform des EU-Emissionshandelssystems, der Effort-Sharing-Verordnung, der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienzrichtlinie - „Fit for 55“?, Klima und Recht 2023, S.171-180, Berlin. <i>Stäsche, KlimaR 2023, S.</i>
Steuer, Sebastian	Europäischer Emissionsrechtehandel Eine Momentaufnahme nach der Reform durch das „Fit for 55“-Paket; Zeitschrift für Europäisches Privatrecht 2024, S.284-315, Frankfurt a.M. <i>Steuer, ZEuP 2024, S.</i>
Streinz, Rudolf	Europarecht, 12. neu bearbeitete Auflage 2018, C.F. Müller Verlag. <i>Streinz, Europarecht, §, Rn.</i>

Streinz, Rudolf	Beck'sche Kurzkommentare EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, C.H.Beck Verlag. <i>Streinz, EUV/AEUV, Art., Rn., Bearbeiter.</i>
Ströbele, Wolfgang	Energiewende einfach erklärt - Von guten Absichten und unbequemen Fakten, Oktober 2021, Springer Verlag. <i>Ströbele, Energiewende, S.</i>
Telschow, Carsten/Grebe, Vera	Reform des Europäischen Emissionshandels – Wichtigste Neuerungen im Überblick, InfrastrukturRecht 2023, S.98-101. <i>Telschow/Grebe, IR 2023, S.</i>
Thärichen, Holger	Emissionshandel als Instrument für Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz?, Zeitschrift für Umweltrecht 2023, S.77-84, Berlin. <i>Thärichen, ZUR 2023, S.</i>
Theobald, Christian/Kühling, Jürgen	Energier e c h t K o m m e n t a r , 1 2 3 . Ergänzungslieferung, November 2023, CH.Beck Verlag. <i>Theobald/Kühling, Energier e c h t , EU-Energier e c h t , Rn., Bearbeiter.</i>
Theobald, Christian/Kühling, Jürgen	Energier e c h t K o m m e n t a r , 1 2 4 . Ergänzungslieferung, Januar 2024, CH.Beck Verlag. <i>Theobald/Kühling, Energier e c h t , Emissionshandel, Rn., Bearbeiter.</i>
Theobald, Christian/Nill-Theobald, Christiane	Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts - Die Liberalisierung der Strom- und Gaswirtschaft, 3. Auflage 2013, C.H.Beck Verlag. <i>Theobald/Theobald, Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts, S.</i>

Umweltbundesamt	Energiebedingte Emissionen von Klimagasen und Luftschadstoffen, 19.01.2024, abrufbar im Internet: https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energiebedingte-emissionen#quotenergiebedingte-emissionenquot (Stand: 17. Juli 2024). <i>Umweltbundesamt, Energiebedingte Emissionen von Klimagasen und Luftschadstoffen.</i>
Umweltbundesamt	Fact Sheet September 2023, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, 19.07.2023, abrufbar im Internet: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/einfuehrung-eines-emissionshandelssystems-fuer (Stand: 22. August 2024). <i>Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.</i>
Umweltbundesamt - Deutsche Emissionshandelsstelle	Treibhausgasemissionen 2022 - Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2022), Mai 2023, abrufbar im Internet: https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 01. August 2024). <i>DESt, VET-Bericht 2022, S.</i>
United States Environmental Protection Agency	Acid Rain Programm, 24. Januar 2024, abrufbar im Internet: https://www.epa.gov/acidrain/acid-rain-program (Stand: 26. Juni 2024). <i>EPA, Acid Rain Program.</i>
Winkler, Daniela/Baumgart, Max/Ackermann, Thomas	Europäisches Energierecht, 1. Auflage 2021, Nomos-Verlag. <i>Winkler/Baumgart/Ackermann, EU Energierecht, Teil, Rn.</i>

Zenke, Ines/Schäfer, Ralf

Energiehandel in Europa - Öl, Gas, Strom,
Derivate, Zertifikate, 4. Auflage 2017,
C.H.Beck Verlag.

*Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, §, Rn.,
Bearbeiter.*

A. Einleitung

Der Klimawandel stellt eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar und erfordert entschlossene Maßnahmen auf globaler, nationaler und regionaler Ebene. Die Europäische Union (EU) hat sich im Rahmen des Pariser Abkommens vom 19. Oktober 2016 nach Art. 2 Abs. 1 lit. a verpflichtet, die globale Erderwärmung auf unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Eindämmung der Treibhausgasemissionen. Gemäß Art. 4 des Pariser Abkommens hat die EU ihre langfristige Strategie für die Verringerung der Emissionen, ihre aktualisierten Klimaschutzpläne 2020, vorgelegt und sich darin verpflichtet, die Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu reduzieren und bis 2050 klimaneutral zu werden.¹ Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, spielt der europäische Emissionshandel (EU-ETS) eine zentrale Rolle. Seit seiner Einführung im Jahr 2005 bildet das EU-ETS eines der Herzstücke der europäischen Klimapolitik und hat sich als marktbasierter Ansatz zur Reduktion von Treibhausgasemissionen etabliert. Das EU-ETS 1 hat bereits signifikante Erfolge erzielt.² Die jährlichen Emissionsobergrenzen werden stetig gesenkt, wodurch Unternehmen Anreize erhalten, ihre Emissionen zu reduzieren. Dennoch gibt es Bereiche, in denen das EU-ETS 1 an seine Grenzen stößt. Sektoren wie der Straßenverkehr und Gebäude, die zusammen einen erheblichen Anteil der EU-Emissionen ausmachen, sind bislang nicht in das EU-ETS integriert. Diese Lücke birgt das Risiko, dass wichtige Emissionsquellen nicht reguliert bleiben und die Erreichung der Klimaziele erschwert werden. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission die Einführung eines ergänzenden Emissionshandelssystems, das sogenannte EU-ETS 2, beschlossen.³ Dieses System soll speziell den Straßenverkehr und den Gebäudesektor abdecken und somit eine umfassendere und effektivere Reduktion der Treibhausgasemissionen in der EU ermöglichen. Die zentrale Forschungsfrage dieser Masterarbeit ist, ob die Einführung von EU-ETS 2 notwendig ist, um die Erweiterung und Verbesserung des bestehenden EU-ETS 1 zu unterstützen, und ob EU-ETS 2 tatsächlich zur Umsetzung der Klimaziele der EU beiträgt. Um diese Fragen zu beantworten, wird die Masterarbeit zunächst das bestehende EU-ETS 1 untersuchen. Dabei werden die Mechanismen, Erfolge und Herausforderungen des Systems analysiert. An die Analyse von EU-ETS 1 schließt sich die von EU-ETS 2 an. Hier wird bewertet, inwieweit EU-ETS 2 die bestehenden Lücken schließen

¹ Europäischer Rat, Pariser Klimaschutzübereinkommen; Böhringer, ZaöRV 2016, S.765 ff.; Steuer, ZEuP 2024, S.296.

² BMWK, Emissionshandel mit Erfolgsbilanz.

³ Beschlossen durch die Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union.

kann und welche Auswirkungen dies auf die verschiedenen betroffenen Sektoren und Akteure hat. Insbesondere wird untersucht, ob das neue System dazu beitragen kann, die Emissionen im Straßenverkehr und Gebäudesektor signifikant zu reduzieren und somit die Gesamtziele der EU-Klimapolitik zu unterstützen. Durch diese umfassende Analyse zielt die Masterarbeit darauf ab, einen fundierten Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Effektivität und Notwendigkeit der Erweiterung des europäischen Emissionshandelssystems zu leisten. Anschließend wird das Effort-Sharing-System der EU beleuchtet, das die Lastenverteilung der Emissionsminderungen unter den Mitgliedstaaten regelt und somit einen wichtigen ergänzenden Rahmen zum EU-ETS bildet.

Die Ergebnisse dieser Arbeit sollen insbesondere Energieunternehmen und Unternehmen mit hohen Emissionen eine fundierte Grundlage für zukünftige politische und rechtliche Entwicklungen im Bereich des Emissionshandels und der Klimapolitik bieten.

B. Klima- und Energierecht der EU

Bevor der Emissionshandel genauer beleuchtet und in den Kontext des europäischen Rechts gebracht werden kann, muss der Hintergrund des europäischen Klima- und Energierechts aufgearbeitet werden. Hierbei wird sich insbesondere auf dessen Entstehung und die maßgeblichen Rechtsakte konzentriert. Wichtig ist, in einem ersten Schritt zu klären, ob der Emissionshandel dem Klimarecht oder dem Energierecht zuzuordnen ist. Im Kontext des Klimarechts spielt der Emissionshandel eine zentrale Rolle bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen. Das Ziel des Emissionshandels ist es, die Gesamtemissionen von Treibhausgasen zu begrenzen und zu reduzieren, indem ein Markt für Emissionszertifikate geschaffen wird. Dies unterstützt die internationalen Klimaschutzziele, insbesondere die Verpflichtungen, die im Rahmen des Kyoto-Protokolls und des Pariser Abkommens eingegangen wurden. Im Energierecht hat der Emissionshandel ebenfalls eine wichtige Funktion, da der Energiesektor einer der größten Verursacher von Treibhausgasemissionen ist.⁴ Die Regulierung und Reduktion der Emissionen aus dem Energiesektor sind entscheidend für die Umstellung auf eine nachhaltige Energieversorgung und die Förderung erneuerbarer Energien. Durch den Emissionshandel werden Anreize geschaffen, in emissionsärmere Technologien und erneuerbare Energien zu investieren. Der Emissionshandel lässt sich daher nicht einem bestimmten „Rechtsgebiet“ zuordnen, sondern stellt eher eine Schnittstelle vom Klimarecht und Energierecht dar.

⁴ Meyerholt, Energierecht, S.20; Umweltbundesamt, Energiebedingte Emissionen von Klimagasen und Luftschadstoffen.

I. Entstehung

Das europäische Klimarecht und Energierecht sind recht junge Rechtsgebiete. Zu beachten ist, dass Klimarecht und Energierecht nicht gleichbedeutend mit dem Umweltrecht sind.⁵ Die verschiedenen Rechtsgebiete sind jedoch so eng miteinander verwoben, dass eine klare Trennung nicht möglich ist. Insbesondere auf europäischer Ebene lässt sich eine Differenzierung nur schwer treffen. Klimarecht und Energierecht folgen keiner speziellen Zuweisung und sind auch keinem allgemeinen Rechtsgebiet zuzuordnen. Sie sind auch immer Querschnittsrecht, die in zahlreiche Regelungsmaterien mit deren Zielen und Instrumenten integriert worden sind und in Zukunft auch weiter integriert werden.⁶ Auch lässt sich das Klimarecht und Energierecht nicht dem Öffentlichen Recht oder dem Zivilrecht zuordnen. Es werden sowohl Rechtsbeziehungen zwischen Bürgern und Privatrechtssubjekten als auch Beziehungen des Staates und anderen Trägern hoheitlicher Gewalt untereinander sowie zu einzelnen Privaten geregelt.⁷

1. EU-Umweltrecht

In den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 gab es keine Ausführungen oder Hinweise auf umweltpolitische Belange und demnach auch keine diesbezüglichen Kompetenzen.⁸ Der Beginn der europäischen Umweltpolitik ist auf die Anfänge der 70er Jahre zurückzuführen. Im Jahr 1972 wurde von Staats- und Regierungschefs eine gemeinschaftliche Umweltpolitik gefordert, woraufhin die Gemeinschaft umweltpolitische Aktionsprogramme⁹ erließ und eine Reihe umweltpolitischer Sekundärrechtsakte in verschiedenen Bereichen des Umweltrechts annahm.¹⁰ Die erlassenen Sekundärrechtsakte erfassten zum einen mit dem Binnenmarkt im Zusammenhang stehende Gebiete, wie verschiedenen Produktionsnormen und Anforderungen an die Produktion, und zum anderen auch genuin umweltpolitisch motivierte Bereiche, wie etwa die Ge-

⁵ Sailer, NVwZ 2011, S.723.

⁶Koch, NVwZ 2011, S.642.

⁷ Meyerholt, Energierecht, S.26 ff.

⁸ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.191, Rn.1, Epiney.

⁹ vgl. Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22.November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, Amtsblatt Nr.C 112, 41973x1220.

¹⁰ Europäisches Parlament, Umweltpolitik: Allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, S.1; Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.191, Rn.1, Epiney.

wässerqualität oder den Vogelschutz.¹¹ Da es für umweltbezogene Rechtsetzungsakte keine Rechtsgrundlage gab, stützte man sich im Wesentlichen auf Art. 100 und Art. 235 EWGV^{12, 13}

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1987 wurden die Ziele der Umweltpolitik in den AEUV¹⁴ aufgenommen. Es entstand ein kurzes Umweltkapitel in der AEUV. Mit dem Umweltkapitel wurde die erste Rechtslage für eine gemeinsame Umweltpolitik geschaffen, mit der die Qualität der Umwelt bewahrt, die Gesundheit des Menschen geschützt und für die rationelle Nutzung der natürlichen Ressourcen gesorgt werden sollte.¹⁵

In der folgenden Zeit wurden durch verschiedene Verträge teils größere und teils kleinere Änderungen und Erweiterungen des europäischen Umweltrechts vorgenommen. Der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992/1993 verankerte den Umweltschutz in der Zielbestimmung des Art. 3 1) EGV¹⁶ und modifizierte die bisher geltenden Bestimmungen.¹⁷ 1997/1999 kam es zum Vertrag von Amsterdam. In diesem Vertrag wurde insbesondere der Art. 95 Abs. 4 ff. EGV neu gefasst, die Querschnittsklausel integriert und die Entscheidungsverfahren in Art. 95 Abs. 1 EGV und Art. 175 Abs. 1 EGV harmonisiert.¹⁸ Der Vertrag von Nizza (2001/2003) brachte für das europäische Umweltrecht nur wenig Neues und modifizierte lediglich den heutigen Art. 192 Abs. 2 AEUV.¹⁹

Der letzte beschlossene Vertrag war der Vertrag von Lissabon, der im Jahr 2009 in Kraft getreten ist. Die Besonderheit des Vertrages war die Einführung eines eigenen Kapitels für Energiepolitik, durch welches für umweltrelevante Rechtsakte eine Rechtsgrundlage geschaffen wurde.²⁰ Neben dem eigenen Kapitel für die Energiepolitik wurde das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere in den Vertrag überführt.²¹ Auf diesem rechtlichen Hintergrund fußt unser heutiges europäisches Umweltrecht, das fortlaufend weiterentwickelt wird und auf dem zahlreiche umweltrechtliche Rechtsakte beruhen.

¹¹ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.191, Rn.1, Epiney.

¹² Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

¹³ Calliess, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr.137, S.8; andere Ansicht: Vandermeersch, ELR 1987, S.410 ff.

¹⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

¹⁵ Europäisches Parlament, Umweltpolitik: Allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, S.1.

¹⁶ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁷ Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.2, Rn.5.

¹⁸ Schröder, NuR 1998, S.1 ff.

¹⁹ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.191, Rn.2, Epiney.

²⁰ Meyer-Ohlendorf, ZUR 2005, S.226.

²¹ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.191, Rn.2, Epiney.

Durch die ca. 300 bestehenden Rechtsakte sind thematisch nahezu alle „klassischen“ Bereiche des Umweltrechts abgedeckt.²² In jüngster Vergangenheit zählt zu den bedeutendsten Weiterentwicklungen des europäischen Umweltrechts die im Jahr 2021 erlassene Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999. Die Verordnung (EU) 2021/1119 wird auch als europäisches Klimagesetz bezeichnet und schafft einen rechtlichen Rahmen für die Verwirklichung des Ziels, dass die EU bis 2025 klimaneutral wird. Außerdem werden in der Verordnung die Ziele festgehalten, negative Emissionen in der EU zu erreichen und die Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber den Werten aus 1990 zu senken. Spätestens im Jahr 2050 sollen die Emissionen abgebaut sein und negative Emissionen erreicht werden, was bedeutet, dass weniger Emissionen ausgestoßen als abgebaut werden.²³

2. Klima- und Energierecht

Die Entwicklung des europäischen Klimarechts und Energierechts hat sich über mehrere Jahrzehnte aus dem europäischen Umweltrecht entwickelt. Da die bereits gemachten Ausführungen zum europäischen Umweltrecht auch den historischen Hintergrund des Klima- und Energierechts darstellt, wird nachfolgend lediglich auf spezielle Ereignisse der Entwicklung des Klima- und Energierechts eingegangen.

Der wesentliche Impuls für die Entstehung des europäischen Energierechts wurde durch die internationalen Bemühungen gesetzt, die Ende der 1980er Jahre einsetzten und 1998 zum Abschluss des Kyoto-Protokolls führten, dem ersten internationalen Abkommen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.²⁴ Die EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich zu spezifischen Reduktionszielen und begannen mit der Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Zudem wurden Regelungen zur Energieeffizienz im Kyoto-Protokoll festgehalten.

In den 1990er und 2000er Jahren stand die Liberalisierung und Integration der Energiemärkte im Fokus. Es kam zu einem Beschluss der ersten Generation der Binnenmarkt-Richtlinien für Strom und Gas.

²² Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.2, Rn.6.

²³ Schlacke/Köster/Thierjung, EuZW 2021, S.621.

²⁴ Theobald/Kühling, Energierecht, EU-Energierecht, Rn.12, Gundel.

Die erste Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie²⁵ von 1996 zielte darauf ab, den Elektrizitätsmarkt in der EU zu liberalisieren. Den Mitgliedsstaaten wurde eine schrittweise Lockerung der Versorgungsmonopole auferlegt, was zu mehr Wettbewerb und zur Trennung von Erzeugung und Vertrieb führte.²⁶ Ähnliche Ziele verfolgte die erste Erdgasbinnenmarktrichtlinie²⁷ von 1998, die den freien Zugang zu den Netzen und den Wettbewerb im Gasmarkt förderte.

Im Jahr 2003 wurde das zweite Energiepaket verabschiedet, das strengere Regelungen zur Marktliberalisierung und zur Entflechtung von Versorgungsunternehmen umfasste. Zudem wurden nationale Regulierungsbehörden eingeführt, um den Wettbewerb zu überwachen. Auch auf europäischer Ebene wurde durch die Europäische Kommission, neben der bereits bestehenden CEER, eine Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörde für Strom und Gas gegründet.²⁸

Zwei Jahre später, 2005, wurde das EU-Emissionshandelssystem als weltweit erstes großflächiges Emissionshandelssystem eingeführt. Es bildet den Eckpfeiler der europäischen Klimapolitik und zielt darauf ab, Treibhausgasemissionen kosteneffizient zu reduzieren.

Das dritte Energiepaket von 2009 vertiefte die Marktintegration weiter und führte die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) ein. Zudem wurde durch das dritte Energiepaket die VO (EG) Nr. 714/2009 über Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, die VO (EG) Nr. 715/2009 über Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen, die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie²⁹ und die Erdgasbinnenmarktrichtlinie³⁰ eingeführt.³¹

Im Jahr 2014 wurde die Energieunion ins Leben gerufen. Hierbei handelt es sich zunächst um einen politischen Begriff, der vom ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten geprägt wurde und auf die Abhängigkeit der EU von russischen Gaslieferungen hinweisen sollte.³² Mittlerweile wird die Ener-

²⁵ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

²⁶ Theobald/Kühling, Energierecht, EU-Energierecht, Rn.7, Gundel.

²⁷ Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt.

²⁸ Herzmann, ZNER 2005, S.2017.

²⁹ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG.

³⁰ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG.

³¹ Winkler/Baumgart/Ackermann, EU Energierecht, Teil 1, Rn.19.

³² Winkler/Baumgart/Ackermann, EU Energierecht, Teil 1, Rn.20.

gieunion als politischer Rahmen gesehen, in dem die Mitgliedstaaten der EU im Energiebereich kooperieren und den Binnenmarkt für Strom und Gas weiter vorantreiben.³³

Ein weiterer Meilenstein in der Klimapolitik war das Pariser Abkommen von 2015, bei dem die EU eine führende Rolle bei den Verhandlungen spielte und sich zu umfassenden Klimaschutzmaßnahmen verpflichtete. Insgesamt unterzeichneten 195 Staaten das Abkommen. Die Kernziele dieses Übereinkommens wurden in Art. 2 festgehalten und normiert. So setzen sich die unterzeichnenden Vertragsstaaten das langfristige Ziel, die globale Erderwärmung auf eindeutig unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und werden zudem Anstrengungen unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.³⁴ Im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll, das konkrete, staatspezifische Emissionsreduktionsverpflichtungen festlegt, spielen im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens die sogenannten Nationally Determined Contributions (NDCs) eine entscheidende Rolle.³⁵ Gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 des Pariser Abkommens erstellt und übermittelt jeder Vertragsstaat eigenständig NDCs, die die Ziele und Maßnahmen enthalten, die der Staat zur Erreichung seiner Klimaziele umsetzen möchte.³⁶

Im Jahr 2018 wurde das Clean Energy Package³⁷ erlassen, mit welchem die bisher letzte große Reform des Klima- und Energierechts einherging. Das Clean Energy Package enthielt Neuregelungen zum Energieumweltrecht³⁸, eine Neufassung der Strombinnenmarktverordnung, der Strombinnenmarkttrichtlinie und der ACER-Verordnung.³⁹

Der geschichtliche Hintergrund des europäischen Klimarechts und Energierechts zeigt eine kontinuierliche Entwicklung hin zu einer stärker integrierten und nachhaltigen Energie- und Klimapolitik. Beginnend mit der Liberalisierung der Energiemärkte hat sich der Fokus zunehmend auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Förderung erneuerbarer Energien verlagert. Die aktuellen Initiativen wie der Europäische Green Deal und das Fit for 55-Paket zeigen den jüngsten Schritt in dieser Entwicklung auf.

³³ BMWK, Energiewende direkt, Was ist eigentlich die Energieunion?

³⁴ Böhringer, ZaöRV 2016, S.760.

³⁵ Böhringer, ZaöRV 2016, S.762.

³⁶ Saurer, NVwZ 2017, S.1575.

³⁷ Auch Winterpaket oder viertes Energiebinnenmarktpaket genannt.

³⁸ insbesondere: *Gebäudeeffizienz-RL (EU) 2018/844*, *Energieeffizienz-RL (EU) 2018/2002* und *Erneuerbare-Energien-RL (EU) 2018/2001*.

³⁹ Theobald/Kühling, Energierecht, EU-Energierecht, Rn.13, Gundel.

II. Handlungsinstrumente des europäischen Klima- und Energierechts

Logischerweise zählen zu den wichtigsten Handlungsinstrumenten des europäischen Klima- und Energierechts die verschiedenen Rechtsquellen. Im europäischen Recht sind dies das Primärrecht und Sekundärrecht. Bedeutsam als Handlungsinstrument sind zudem umweltpolitische Aktionsprogramme. Auch im Rahmen der gesetzlichen Normen lässt sich eine klare Trennung zwischen dem Klimarecht und Energierecht sowie dem „übergeordneten“ Umweltrecht auf europäischer Ebene kaum vornehmen. Wie sich beispielsweise aus Art. 194 Abs. 1 AEUV ergibt, verfolgt die Energiepolitik, und damit auch ihre Rechtsetzung, die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt. Die Norm stellt gleichzeitig eine des Umweltrechts und des Energierechts dar. Da das Klima- und Energierecht ein Ausfluss des europäischen Umweltrechts ist, erlangen viele Normen Bedeutung für die verschiedenen Rechtsgebiete. Relevanz hat dies jedoch weitestgehend nur in Bezug auf das Primärrecht. Die Sekundärrechtsakte sind in der Regel auf eine bestimmte Rechtsmaterie zugeschnitten⁴⁰. Im Folgenden wird lediglich kurz auf die primärrechtlich und sekundärrechtlich relevanten Normen eingegangen. Im Rahmen der Analyse zum europäischen Emissionshandel werden insbesondere die Kompetenznormen genauer beleuchtet.

1. Primärrecht der EU

Das Primärrecht der EU bildet die Grundlage des Rechtsrahmens der Europäischen Union und gilt unmittelbar für die Mitgliedstaaten. Es genießt Vorrang vor dem Sekundärrecht, das auf Grundlage des Primärrechts erlassen wird. Zu den wichtigsten Bestandteilen des EU-Primärrechts gehören insbesondere die EUV⁴¹ und AEUV. Wichtigkeit hat das Primärrecht der EU für die Ziele und Kompetenzen des Umweltrechts.

Gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV gehören die nachhaltige Entwicklung Europas, ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu den Zielen der Europäischen Union. Art. 3 Abs. 5 EUV betont, dass die EU auch in ihren Beziehungen zur übrigen Welt zur nachhaltigen Entwicklung beitragen soll. Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV führt die Umweltpolitik als Bereich geteilter Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten auf.⁴² Nach Art. 11 AEUV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitik berücksichtigt werden, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (sogenannte Querschnittsklausel).

⁴⁰ vgl. Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

⁴¹ Vertrag über die Europäische Union.

⁴² Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.3, Rn.3.

Art. 114 Abs. 1 AEUV dient als Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die die Verwirklichung des Binnenmarktes zum Ziel haben, einschließlich Regelungen, die den Umweltschutz bezwecken. Die Art. 191 bis Art. 193 AEUV verankern die Umweltpolitik als eigenständige Unionspolitik und umfassen verschiedene Bestimmungen. Art. 191 AEUV definiert die Ziele und Grundsätze der EU-Umweltpolitik, zu denen ein hohes Schutzniveau, die Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten sowie die Prinzipien des Verursachers, des Ursprungs und der Vorsorge gehören. Außerdem fordert dieser Artikel die Zusammenarbeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten mit internationalen Organisationen und Drittländern im Bereich der Umweltpolitik. Art. 192 AEUV stellt die Rechtsgrundlage für Unionsmaßnahmen zur Erreichung der in Art. 191 genannten Ziele dar. Schließlich erlaubt Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten, strengere Schutzmaßnahmen zu treffen und damit unionsrechtliche Standards zu überschreiten, insofern ein auf Art. 192 AEUV gestützter Rechtsakt existiert.

Diese Bestimmungen verdeutlichen die Verpflichtungen und Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Umweltpolitik und setzen klare Rahmenbedingungen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung innerhalb der Union. Die wichtigste primärrechtliche Normierung für das Energierecht ist Art. 194 AEUV, der zum einen eine Kompetenznorm darstellt und zum anderen die Ziele der europäischen Energiepolitik verankert. Diese umfassen die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, die Förderung der Energieeffizienz und Energieeinsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen. Darüber hinaus wird die Interconnection der Energienetze gefördert, um eine stabile und nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten.

2. Sekundärrecht

Durch das Sekundärrecht werden spezifische, rechtlich verbindliche Regeln gesetzt, die für die Mitgliedstaaten beziehungsweise die EU-Bürger gelten. Zu den sekundären Rechtsakten gehören die in Art. 288 AEUV ausgeführten Formen. Die am häufigst gewählten Möglichkeiten sind die Verordnung und die Richtlinie. Der europäische Gesetzgeber ist im Bereich des Energie- und Klimarechts zunächst hauptsächlich durch Erlass von Richtlinien tätig geworden, ehe er seit dem Beschleunigungspaket 2003 auch die Rechtsform der Verordnung nutzt.⁴³ Verordnungen sind abstrakt-generelle Rechtssätze.⁴⁴ Im Gegensatz zu Richtlinien sind Verordnungen in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten.⁴⁵ Es bedarf keiner Umsetzung mehr durch den natio-

⁴³ Theobald/Kühling, Energierecht, EU-Energierecht, Rn.13, Gundel.

⁴⁴ Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht, Rn.257.

⁴⁵ Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.288 AEUV, Rn.21, Ruffert.

nalen Gesetzgeber in das nationale Recht. Richtlinien sind nach Art. 288 Abs. 3 AEUV an die Mitgliedstaaten gerichtet, denen sodann die Pflicht obliegt, diese in nationales Recht umzusetzen⁴⁶. In der Richtlinie ist zudem in der Regel angelegt, bis zu welcher Frist die Richtlinie vom Mitgliedstaat umgesetzt werden muss.⁴⁷ Der Wortlaut des Art. 288 Abs. 3 AEUV stellt es den Mitgliedstaaten frei, mit welchen Mitteln oder welcher Form die Richtlinie national umgesetzt wird, wodurch die Mitgliedstaaten auf ihre nationalen und regionalen Besonderheiten besser eingehen können.⁴⁸ Im folgenden werden kurz die bedeutsamsten Verordnungen und Richtlinien des Energie- und Klimarechts der letzten paar Jahre dargestellt.

a) Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁴⁹, die 2018 überarbeitet wurde, hat das Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energien in den Sektoren Wärme, Strom und Transport auf mindestens 32 % zu erhöhen.⁵⁰ Um dieses Ziel zu erreichen, soll insbesondere die Nutzung von Solar-, Wind-, Wasser- und Biomasseenergie gefördert werden. Die Richtlinie enthält auch eine Besonderheit, da sie zum ersten Mal direkt den Wärmesektor mit einbezieht. Um die Dekarbonisierungsziele zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten die Anteile der erneuerbaren Energien im Wärmebereich über die Jahre schrittweise ausbauen.

b) Energieeffizienz-Richtlinie⁵¹

Diese europäische Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zu ergreifen. Der Energieverbrauch in der Europäischen Union soll um 32 % gesenkt werden. Die verankerten Maßnahmen sind unter anderem die Renovierung öffentlicher Gebäude, Energieaudits für Unternehmen und die Einführung intelligenter Messsysteme. Zudem ist die Richtlinie für den Sektor der Fernwärme von besonderer Bedeutung.

⁴⁶ Hakenberg, Europarecht, Rn.248.

⁴⁷ Streinz, Europarecht, §5, Rn.490.

⁴⁸ Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.288 AEUV, Rn.27, Ruffert; Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.3, Rn.7.

⁴⁹ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁵⁰ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.163.

⁵¹ Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955.

c) Governance-Verordnung

Die Governance-Verordnung⁵² regelt die Klimaplanung für die Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten werden dazu verpflichtet, Zielsetzungen im Bereich des Klimaschutzes und dafür vorgesehene Maßnahmen in einem nationalen Energie- und Klimaplan niederzulegen.⁵³ Die Europäische Kommission gibt zu den Plänen der Mitgliedstaaten eine Empfehlung ab, der Rechnung getragen werden muss oder wenn der Empfehlung nicht nachgegangen wird, müssen die Gründe für ein Nichteinhalten dargelegt werden.⁵⁴

d) Emissionshandelsrichtlinie⁵⁵

Das EU-Emissionshandelssystem, eingeführt 2005, ist das weltweit größte Emissionshandelssystem. Es zielt darauf ab, die Treibhausgasemissionen der energieintensiven Industrie und des Stromsektors durch die Begrenzung und den Handel von Emissionszertifikaten zu reduzieren. Die aktuelle Phase (2021-2030) sieht eine jährliche Reduktion der Zertifikate um 2,2 % vor, um die EU-Klimaziele zu erreichen.

3. Umweltpolitische Aktionsprogramme

Wie bereits dargelegt, kommt den primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Rechtsakten in der Regel ein rechtlich verbindlicher Charakter nach außen zu. Im Gegensatz dazu, haben umweltpolitische Aktionsprogramme nach Art. 192 Abs. 3 AEUV keinen solchen rechtlichen Charakter. Diese Aktionsprogramme dienen zur Verankerung der Ziele und Prioritäten der europäischen Umweltpolitik und legen die bevorzugten Instrumente, Verfahren sowie die bereichsbezogenen Schwerpunkte für einen bestimmten Zeitraum fest.⁵⁶ Durch den Vertrag von Maastricht wurden die umweltpolitischen Aktionsprogramme im Umweltkapitel des AEUV verankert.⁵⁷ Gemäß dem Art. 192 AEUV beschließen das Europäische Parlament und der Rat in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

⁵² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁵³ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.665.

⁵⁴ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.143.

⁵⁵ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

⁵⁶ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, AEUV, Art.192, Rn.48, Epiney; Streinz, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.38, Kahl.

⁵⁷ Streinz, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.36, Kahl.

über umweltpolitische Aktionsprogramme. Hierdurch erlangen die Aktionsprogramme eine Bindungswirkung, die für die betreffenden europäischen Organe gilt.⁵⁸ Mittlerweile wurden acht Umweltaktionsprogramme erlassen. Ende 2020 hat die Europäische Kommission das bislang letzte und insgesamt achte Umweltaktionsprogramm mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2030 vorgelegt, das im März 2022 beschlossen wurde.⁵⁹

C. EU-ETS 1

Eines der modernsten und zentralsten Instrumente für die Reduktion von Treibhausgasen des europäischen Energie- und Klimarechts ist der Emissionshandel. Die erste rechtliche Grundlage für den Emissionshandel in Europa ist die Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003. Aufgrund dieser Richtlinie entstand das EU-ETS 1. Die Richtlinie erfuhr im Laufe der Zeit einige Änderungen, auf die in Kapitel C.I. und C.III. genauer eingegangen wird. Als Erstes werden die Grundlagen von EU-ETS 1 behandelt.

I. Grundprinzipien

Am ehesten lässt sich der Emissionshandel damit definieren, dass er die Nutzung der natürlichen Ressource Luft einem knappheitsinduzierenden Handelssystem unterwirft, indem es deren Verschmutzung durch den Ausstoß von Schadstoffen in handelbaren Rechten verbrieft.⁶⁰ Im Rahmen der Grundprinzipien von EU-ETS 1 wird auf die Entstehung des europäischen Emissionshandels, seinen Zielen und auf die Kompetenz zur Schaffung einer solchen Richtlinie eingegangen.

1. Ziele des Emissionshandels

Der Emissionshandel hat verschiedene Ziele. In erster Linie dient er der Vermeidung und Verringerung von klimaschädlichen Emissionen, was zu einer Emissionsneutralität führen soll und somit auch dem Klimawandel entgegenwirkt.⁶¹ Gleichzeitig soll es zu einem Anreiz für Emissionsreduktionen in den erfassten Sektoren kommen, die Erfüllung der Emissionsreduktionsziele durch festge-

⁵⁸ Dausers/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Band 1, Kapitel O, Rn.195, Heselhaus; Callies/Ruffert, EUV/AEU, Art.192 AEUV, Rn.34, Callies.

⁵⁹ Hoffmann, NVwZ 2022, S.856.

⁶⁰ Kühling/Rasbach/Busch, Energierecht, S.305, Rn.84.

⁶¹ Erwägungsgrund 3, 4 und 21 der Richtlinie 2003/87/EG.

legte Obergrenzen garantieren und es sollen durch die Veräußerungserlöse finanzielle Spielräume geschaffen werden, um die ökologische Transformation zu unterstützen und sozial abzufedern.⁶²

2. Entstehung des Europäischen Emissionshandels

Der Grundgedanke des Emissionshandels entstand bereits im 20. Jahrhundert durch Thomas Crocker und John Harkness Dale.⁶³ John Harkness Dale schlug in einem seiner veröffentlichten Werke vor, einen effizienten Klimaschutz nicht nur mit ordnungspolitischen und rechtlichen Mitteln zu organisieren, sondern auch auf ökonomische Maßnahmen und Anreize zu setzen.⁶⁴

Die Idee des Emissionshandels wurde erstmals auf der ersten Weltklimakonferenz 1979 in Genf diskutiert und führte schließlich am 9. Mai 1992 zur Verabschiedung des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaveränderungen in Rio de Janeiro, das die Grundlage für das Kyoto-Protokoll von 1997 schuf.⁶⁵ Mit dem Kyoto-Protokoll wurde der Emissionshandel als einer von mehreren Klimaschutzmechanismen festgeschrieben und es entstanden die Rahmenbedingungen für das europäische Emissionshandelssystem.⁶⁶

Das allererste Emissionshandelssystem wurde 1995 mit dem Acid Rain Programm in den USA eingeführt, das den Schwefeldioxidausstoß reduzieren sollte.⁶⁷ Aufgrund des Erfolgs dieses ersten Emissionshandelssystems gilt es als Vorreiter für alle weiteren entstanden Systeme, die den Emissionshandel betreffen. Um das Kyoto-Protokoll auch umzusetzen, führte die Europäische Union mit einer Versuchsphase ab dem Jahr 2005 den Emissionshandel für bestimmte Wirtschaftszweige ein.⁶⁸

3. Kompetenz

Für den Erlass der Richtlinien zum europäischen Emissionshandel brauchen die Organe der EU eine entsprechende Kompetenz. Es stellt sich hierbei die Frage, auf welche Kompetenznormen abzustellen ist. Die Kompetenzen für das Energie- und Umweltschutzrecht sind hinsichtlich ihrer Reichweite und Abgrenzung vielfach umstritten und eine einheitliche Lösung liegt bisher nicht vor. In Be-

⁶² Umweltbundesamt, Climate Change 18/2022, S.9; Theobald/Theobald, Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts, S.608; Erwägungsgrund 23 der Richtlinie 2003/87/EG.

⁶³ Convery, Environment and Resource Economics Band 43, S.397.

⁶⁴ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.4, Zenke/Telschow.

⁶⁵ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.6, Zenke/Telschow.

⁶⁶ Jacobs, Europäischer Emissionshandel, Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Recht der Umweltbeihilfen, S.25.

⁶⁷ EPA, Acid Rain Program.

⁶⁸ Ströbele, Energiewende, S.95; Michaelis/Holtwisch, JA 2005, S.71.

tracht kommen zum einen die energierechtliche Kompetenznorm des Art. 194 Abs. 2 AEUV und die Umweltkompetenz nach Art. 192 AEUV.

a) Umweltkompetenz Art. 192 AEUV

Art. 192 AEUV normiert die maßgebliche Rechtsgrundlage für das Tätigwerden einer Verfolgung der EU in Hinblick auf die in Art. 191 AEUV gefassten umweltpolitischen Zielsetzungen.⁶⁹ Auf Grundlage dieser Kompetenznorm können alle Rechtsakte, die in Art. 288 AEUV aufgeführt sind, erlassen werden. Inhaltlich müssen die erlassenen Maßnahmen die Ziele des Art. 191 AEUV verwirklichen, also den Schutz der Umwelt bewirken oder bezwecken.⁷⁰ Relevant wird in diesem Zusammenhang auch der Umweltbegriff. Eine gesetzliche Definition für den Umweltbegriff lässt sich im Primärrecht nicht finden. Eine Definition ergibt sich aus einer Gesamtschau der umweltbezogenen Artikel der AEUV und aus der Entstehungsgeschichte für das europäische Umweltrecht. Hieraus ergibt sich die Definition für die Umwelt als die Summe der Faktoren Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe einschließlich der Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren und der auf den Schutz der menschlichen Gesundheit der Allgemeinheit bezogenen sozialen Umwelt.⁷¹ Die Ziele des Art. 191 AEUV reichen zusammengefasst von der Erhaltung der Umwelt durch das Verschlechterungsverbot und den Schutz der Umwelt mittels Verringerung und Beseitigung bereits eingetretener und eine Vermeidung drohender Umwelteingriffe mit allen dafür in Betracht kommenden Instrumenten über die Verbesserung der Umweltqualität, den Gesundheitsschutz, die umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen bis zum Globalitätsprinzip.⁷²

b) Energierechtliche Kompetenz Art. 194 Abs. 2 AEUV

Eine der wichtigsten energierechtlichen Kompetenznormen ist der Art. 194 AEUV, insbesondere der Abs. 2, der durch den Vertrag von Lissabon in die AEUV eingeführt wurde. Ähnlich wie Art. 192 AEUV wird auf die energierechtlichen Ziele der EU, welche in Art. 194 Abs. 1 AEUV dargestellt sind, Bezug genommen und als Voraussetzung für den Erlass von Maßnahmen beschrieben.

⁶⁹ Geiger/Kahn/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.1, Kotzur/Niehaus; Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.4, Rn.3.

⁷⁰ Epiney, Umweltrecht der EU, Kapitel.4, Rn.4.

⁷¹ Streinz, EUV/AEUV, Art.191 AEUV, Rn.43, Kahl; Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.191 AEUV, Rn.9, Callies.

⁷² vgl. im Einzelnen zu den Inhalten des Art.191 AEUV: Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, §3, Rn.12 ff.; Streinz, EUV/AEUV, Art.191 AEUV, Rn.51 ff., Kahl; Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art.191 AEUV, Rn.66 ff., Nettesheim.

Eine gesetzliche Definition für den Begriff der Energiepolitik gibt es nicht. Unter Auslegung der Ziele des Art. 194 Abs. 1 AEUV ergibt sich, dass die Energiepolitik sehr umfassend sein soll und Energieträger aller Art sowie deren Transport und Absatz umfasst.⁷³ Unter der Energiepolitik werden allgemein alle Maßnahmen verstanden, die der Energiewirtschaft zuzuordnen sind und die Energiepolitik umfasst die gesamte Wertschöpfungskette von der Erzeugung, der Förderung, der Lagerung, dem Transport und den dazugehörigen Produkten, der Verteilung, der Vermarktung, der Preispolitik, dem Verbrauch, der Energiesicherheit bis hin zu den Nachhaltigkeitserwägungen.⁷⁴

Die konkreten Ziele der europäischen Energiepolitik sind nach Art. 194 Abs. 1 AEUV die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, die Förderung der Energieeffizienz und Energieeinsparungen, die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energien sowie die Förderung der Interconnection der Energienetze.⁷⁵

c) Auswahl der Kompetenznorm

Der EuGH grenzt bei verschiedenen möglichen Kompetenznormen nach ständiger Rechtsprechung auf Grundlage des Schwerpunkts der Maßnahme, die erlassen werden soll, ab.⁷⁶ Abgestellt wird dabei auf die Kompetenznorm, welche zu der Maßnahme die größere Sachnähe aufweist, wobei sich diese Sachnähe aus objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen ergeben muss.⁷⁷ Hierzu zählen insbesondere der Inhalt und die Ziele der Maßnahme.⁷⁸ Ausnahmsweise kann sich nach der Rechtsprechung des EuGH auch auf zwei Kompetenznormen gestützt werden.⁷⁹

In der Literatur zum Kompetenzstreit werden zwei wesentliche Kritikpunkte an der Auffassung der Rechtsprechung geäußert. Zum einen stellt sich die Frage, inwieweit eine Spezialität einer anderen Kompetenznorm besteht, beziehungsweise ob solche Spezialitäten insbesondere bei Umweltkompetenzen und energierechtlichen Kompetenzen überhaupt bestehen.⁸⁰ Zum anderen wird intensiv dar-

⁷³ Streinz, EUV/AEUV, Art.194 AEUV, Rn.1, Kahl.

⁷⁴ Frenz, Europarecht HdB Band 6, Rn.4660.

⁷⁵ vgl. im Einzelnen zu den Inhalten des Art.194 AEUV: Streinz, EUV/AEUV, Art.194 AEUV, Rn.19 ff., Bings; Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.194 AEUV, Rn.9 ff., Calliess.

⁷⁶ Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.24, Callies.

⁷⁷ EuGH Urt.v. 30.01.2001 RS C-36/89, Rn.58 (Spanien/Rat); EuGH Urt.v. 11.06.1991 RS C-300/89, Rn.10 (Titandioxid).

⁷⁸ EuGH Urt.v. 19.09.2002 RS C-336/00, Rn.30 (Huber); EuGH Urt.v. 29.03.1990 RS C-62/88, Rn.16 (Griechenland/Rat).

⁷⁹ EuGH Urt.v. 11.06.1991 RS C-300/89, Rn.13, 17 (Titandioxid).

⁸⁰für eine Spezialität: Streinz, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.91, Kahl; gegen eine Spezialität: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art.192 AEUV, Rn.24, Nettesheim.

über diskutiert, wie mit Fällen echter Normenkonkurrenz umzugehen ist, bei denen Rechtsakte Umweltziele in variierendem Maße regeln. In der Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Anwendung mehrerer Kompetenzgrundlagen problematisch ist und vermieden werden sollte, insbesondere wenn diese Rechtsgrundlagen verfahrensmäßige Unterschiede aufweisen, die die Beteiligungsrechte der Institutionen oder den Abstimmungsmodus im Rat betreffen.⁸¹ Solche verfahrensmäßigen Unterschiede könnten beispielsweise dazu führen, dass ein Rechtsakt unterschiedliche Abstimmungsmehrheiten erfordert oder verschiedene Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments und anderer Organe berührt. Dies würde die Rechtssicherheit und Kohärenz der Gesetzgebung beeinträchtigen und könnte zu ineffizienten und widersprüchlichen Regelungen führen. Letztendlich stimmt die Literatur der Schwerpunkttheorie des EuGH⁸² überwiegend mit ein paar Einschränkungen zu.⁸³ Um die korrekte Kompetenznorm für den europäischen Emissionshandel zu bestimmen, muss auf dessen Ziele abgestellt werden. Miteinzubeziehen sind die Erwägungsgründe der Emissionshandelsrichtlinie. Wie bereits dargestellt, dient der Emissionshandel in erster Linie der Vermeidung und Verringerung von klimaschädlichen Emissionen, was dem Klimawandel entgegenwirken soll. Aus Erwägungsgrund 26 der Richtlinie ergibt sich auch, dass der Emissionshandel zur Bekämpfung der Klimaänderung dienen soll. Ein näherer Sachzusammenhang besteht daher mit dem Ziel des Art. 191 Abs. 1 Beistrich 1 AEUV, der den Schutz der Umwelt normiert. Zwar besteht auch ein großer Bezug zum Energiesektor, aber der Emissionshandel gilt nicht spezifisch für die europäische Energiepolitik.⁸⁴ Die entsprechenden Rechtsakte für den europäischen Emissionshandel werden seit dem Vertrag von Lissabon auf Grundlage von Art. 192 AEUV erlassen. Art. 192 AEUV ist somit die richtige Kompetenznorm für EU-ETS.

II. Die Richtlinie im Einzelnen/Aufbau der Richtlinie

Die europäische Emissionshandelsrichtlinie ist detailliert strukturiert. Sie beginnt mit den vorangestellten Erwägungsgründen. Ursprünglich handelte es sich um 30 Erwägungsgründe, die jedoch durch die Änderungen der Richtlinie erweitert wurden. Die Erwägungsgründe stehen zwar außerhalb des eigentlichen Normtextes, sind aber ein fester Bestandteil des Sekundärrechts⁸⁵. Aussagen

⁸¹ Streinz, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.103, Kahl.

⁸² EuGH Urt.v. 11.06.1991 RS C-300/89, Rn.10 (Titandioxid); EuGH Urt.v. 12.02.2015 RS C-48/14 Rn.29 (Parlament/Rat); EuGH Urt.v. 30.01.2001 RS C-36/89, Rn.58 (Spanien/Rat).

⁸³ Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.192 AEUV, Rn.25, Callies.

⁸⁴ Theobald/Kühling, Energierecht, Europäisches Energierecht, Rn.23, Gundel.

⁸⁵ Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.19 EUV, Rn.32, Wegener.

in Erwägungsgründen sind typischerweise auf der Abstraktionsebene des Zwecks beziehungsweise der Wertentscheidung angelegt und fokussieren sich daher auf teleologische Erwägungen statt auf die konkrete Regelungsentscheidung.⁸⁶ Im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie erläutern die Erwägungsgründe den Kontext und die Notwendigkeit des EU-ETS, einschließlich der Verpflichtungen der EU im Rahmen internationaler Abkommen wie dem Kyoto-Protokoll und dem Pariser Abkommen. Die Erweiterungen der Erwägungsgründe folgte aus verschiedenen Gründen. Mit jeder Novellierung wurde das EU-ETS 1 in seinem Anwendungsbereich oder seiner Effektivität verbessert. Diese Änderungen erforderten verständlicherweise auch neue und erweiterte Erwägungsgründe, um die rechtlichen Absichten des europäischen Gesetzgebers klarzustellen und auf rechtliche Herausforderungen zu reagieren. Zudem musste das EU-ETS 1 immer wieder aufgrund internationaler Klimavereinbarungen angepasst und geändert werden. Die Erwägungsgründe wurden erweitert, um diese internationalen Verpflichtungen und deren Einfluss auf die EU-Klimapolitik zu berücksichtigen.

Die Richtlinie ist nicht in einzelne Kapitel unterteilt. Gedanklich lässt sich eine solche Einteilung jedoch vornehmen, wobei auffällt, dass die Richtlinie dem „klassischen“ Aufbau von Rechtsakten der EU entspricht.

Das erste „Kapitel“ enthält die allgemeinen Bestimmungen. Art. 1 definiert das Hauptziel der Richtlinie, nämlich die Schaffung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten innerhalb der Gemeinschaft und das damit einhergehende Hinwirken auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen. Art. 2 beschreibt den Anwendungsbereich und nennt die Sektoren und Treibhausgase, die unter das EU-ETS fallen. Artikel 3 klärt die wichtigsten Begriffe und Definitionen, die in der Richtlinie verwendet werden, wie Zertifikat, Anlage, Betreiber und Emissionen.

Das zweite „Kapitel“ beschäftigt sich mit den Verpflichtungen der Betreiber. Art. 4 verlangt, dass Betreiber von Anlagen eine Genehmigung besitzen müssen, um Treibhausgase ausstoßen zu dürfen. Das Antragsverfahren für diese Genehmigung wird in Art. 5 erläutert. Art. 6 bestimmt die spezifischen Bedingungen und Anforderungen, die in der Genehmigung festgelegt werden müssen.

Im dritten „Kapitel“ geht es um die Zuteilung und Ausgabe von Zertifikaten. Art. 9 beschreibt die Erstellung und Genehmigung der nationalen Zuteilungspläne, die festlegen, wie viele Zertifikate in jedem Mitgliedstaat ausgegeben werden. Art. 10 regelt die Versteigerung von Zertifikaten und legt

⁸⁶ Gump, ZfPW 2022, S.451; Neuner, Privatrecht und Sozialstaat, S.193; Hier wird mit der Rspr. des EuGH gegangen und die Erwägungsgründe als Teil der teleologischen Interpretation verstanden. Andere Ansichten sehen die Erwägungsgründe als historische Interpretationen. Eine Entscheid ist nicht nötig.

fest, dass Mitgliedstaaten einen Teil der Zertifikate versteigern müssen. Das Verfahren der Zuteilung und Ausgabe von Zertifikaten an die Betreiber der Anlagen wird in Art. 11 beschrieben.

Die Überwachung, Berichterstattung, Verifizierung und Sanktionierung ist in „Kapitel“ vier geregelt. Art. 14 legt hierbei fest, dass die Europäische Kommission Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung der Emissionen erstellt. Art. 15 regelt die Verifizierung der Emissionen durch unabhängige Prüfer und die Akkreditierung dieser Prüfer. Die Sanktionierung von Verstößen gegen die nationalen Vorschriften, die aufgrund der Richtlinie erlassen wurden, obliegt nach Art. 16 den Mitgliedstaaten.

Das fünfte „Kapitel“ beschäftigt sich mit der Überprüfung und Fortschreibung des Systems. Art. 21 verlangt von den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission jährliche Berichte über die Umsetzung und die Ergebnisse des EU-ETS vorzulegen. Der Kommission wird es durch die Richtlinie ermöglicht, Änderungen vorzuschlagen, um den sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden. Schließlich enthält „Kapitel“ sechs die Schlussbestimmungen. Art. 32 bestimmt das Datum, an dem die Richtlinie in Kraft tritt und ihre Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erforderlich ist.

Zusätzlich zu den „Kapiteln“ enthält die Richtlinie mehrere Anhänge, die technische und administrative Informationen bereitstellen. Anhang I listet die Kategorien von Tätigkeiten und Anlagen auf, die unter das EU-ETS fallen. Anhang II führt die spezifischen Treibhausgase auf, die vom EU-ETS erfasst werden. Anhang III stellt die Kriterien bereit, die die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer nationalen Zuteilungspläne beachten müssen.

III. Funktionsweise

Der europäische Emissionshandel ist ein marktbasiertes Instrument für die Reduktion von Emissionen. Er basiert zum einen auf den Grundstrukturen von Permit and Allowance und zum anderen auf dem Cap-and-Trade-Prinzip. Das duale Konzept von Permit (Genehmigung) und Allowance (Berechtigung) besagt, dass jeder betroffene Betreiber eine staatliche Genehmigung braucht, die ihnen das Recht gibt, eine bestimmte Menge an Treibhausgasen auszustoßen.⁸⁷ Nach dem Cap-and-Trade-Prinzip wird eine Gesamtobergrenze (Cap) für die Emissionen festgelegt, die alle erfassten Anlagen in der EU in einem bestimmten Zeitraum ausstoßen dürfen.⁸⁸ Diese Obergrenze wird im Laufe der Zeit gesenkt, um die Emissionen schrittweise zu reduzieren. Diese Zertifikate können untereinander gekauft und verkauft werden (Trade), sodass Unternehmen, die weniger emittieren, überschüssige

⁸⁷ Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, §8, Rn.23, Zenke/Telschow; Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, §8, Rn.8, Zenke/Telschow.

⁸⁸ BMUB, Ein Preis für Treibhausgasemissionen, S.6.

Zertifikate verkaufen können, während Unternehmen, die mehr emittieren, zusätzliche Zertifikate kaufen müssen. Den für die gehandelten Zertifikate und dem damit einhergehenden Preis für CO₂ wird durch den Markt bestimmt.⁸⁹ Der größte Teil der Zertifikate wird durch Auktionen vergeben, bei denen Unternehmen Zertifikate ersteigern können. In bestimmten Sektoren, die stark vom internationalen Wettbewerb betroffen sind, werden einige Zertifikate kostenlos zugeteilt, um die Wettbewerbsfähigkeit zu schützen und das Risiko der Verlagerung von Emissionen zu minimieren.⁹⁰ Die erfassten Unternehmen müssen ihre Emissionen überwachen und jährlich darüber berichten. Gemeldete Emissionen müssen gemäß Art. 15 der Richtlinie 2003/87/EG von unabhängigen Prüfern verifiziert werden, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Daten sicherzustellen. Am Ende jedes Jahres müssen Unternehmen genügend Zertifikate abgeben, um ihre gesamten Emissionen zu decken. Unternehmen, die nicht genügend Zertifikate haben, müssen nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87/EG eine Geldstrafe zahlen und die fehlenden Zertifikate im folgenden Jahr nachreichen. Die exakte Höhe der Geldstrafe für fehlende Zertifikate wird durch die Richtlinie 2003/87/EG vorgegeben und auf 100 Euro für jede emittierte Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die keine Berechtigung in Form eines Emissionszertifikats abgeben wurde, festgesetzt.

1. Die Handelsperioden des Emissionshandels

Der europäische Emissionshandel ist in Handelsperioden aufgeteilt, welche durch entsprechende Änderungen der Richtlinie 2003/87/EG für den entsprechenden Zeitraum und die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Die Richtlinie 2003/87/EG ist unter anderem durch die Richtlinie 2008/101/EG⁹¹, Richtlinie 2009/29/EG⁹², Richtlinie (EU) 2018/410⁹³ und zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2023/959⁹⁴ geändert worden. Die erste Handelsperiode war von 2005 bis 2007, die zweite

⁸⁹ Kreuter-Kirchhof, EuZW 2017, S.413.

⁹⁰ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.715.

⁹¹ Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.

⁹² Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikate.

⁹³ Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.3.2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1.

⁹⁴ Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union.

Handelsperiode von 2008 bis 2012 und die dritte Handelsperiode bezieht sich auf die Jahre 2013 bis 2020. Die vierte Handelsperiode begann im Jahr 2021 und soll bis 2030 andauern. Die größten Unterschiede der Handelsperioden liegen darin, dass in den ersten beiden Handelsperioden die Anlagenbetreiber die Emissionsberechtigungen weitgehend kostenlos erhielten.⁹⁵

a) 1. Handelsperiode: Pilotphase

Die erste Handelsperiode begann am 01. Januar 2005 und diente als erste Pilotphase, um den Emissionshandel in der EU einzuführen und die erforderliche Infrastruktur für den Emissionshandel zu schaffen.⁹⁶ Am Anfang waren vom Emissionshandel lediglich die Unternehmen der Großindustrie und des Sektors der Energie, die im Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG genannt sind, umfasst.⁹⁷ In Deutschland waren beispielsweise in der ersten Handelsperiode ca. 1.850 deutsche Anlagen vom Emissionshandel betroffen.⁹⁸

Wie bereits angesprochen ist eines der Grundprinzipien des Emissionshandel der Cap. Es muss eine Obergrenze für die Emissionen geben. In der ersten Handelsperiode gab es keine europaweite Regelung zur Festlegung einer Obergrenze. Die Mitgliedstaaten konnten jeweils selbst über ihr Zuteilungsbudget befinden.⁹⁹

Auch die Regelungen für die Zuteilungen der Emissionen wurde von den Mitgliedstaaten selbst und ohne Vorgaben der EU vorgenommen. Gemäß Art. 9 RL 2003/87/EG müssen die Mitgliedstaaten nationale Zuteilungspläne erstellen, aus denen hervorgeht, wie viele Zertifikate sie in einem Zeitraum zuteilen und wie die Zuteilung ausgestaltet ist. Der Zuteilungsplan muss auf objektive und transparente Kriterien gestützt werden, einschließlich der im Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien. Mindestens 95 % der Zertifikate teilen die Mitgliedstaaten kostenlos zu gemäß Art. 10 RL 2003/101/EG.

b) 2. Handelsperiode: Erweiterung des Anwendungsbereichs

Da die erste Handelsperiode eher als Einführungsphase und als Grundlage für den weiteren Emissionshandel gilt, wurden mit der zweiten Handelsperiode weitere Akteure in den Anwendungsbereich

⁹⁵ Kreutzer-Kirchhof, EuZW 2017, S.413.

⁹⁶ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.27 ff., Zenke/Telschow.

⁹⁷ Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel C, Rn.247, Ohms.

⁹⁸ DEHSt, Auswertung der ersten Handelsperiode 2005-2007, S.11.

⁹⁹ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.39, Zenke/Telschow; in Deutschland durch den Nationalen Allokationsplan I für die Bundesrepublik Deutschland 2005-2007 vom 31.03.2004.

aufgenommen. Europaweit wurden integrierte Hüttenwerke mit Weiterverarbeitungseinheiten mit einer Feuerungswärmeleistung größer 20 MW und auch bestimmte Weiterverarbeitungseinheiten innerhalb integrierter Hüttenwerke in den Anwendungsbereich aufgenommen.¹⁰⁰

Am beachtenswertesten in der zweiten Handelsperiode war die Einführung des emissionsintensiven Flugverkehrs in den Emissionshandel nach Art. 3 a der Richtlinie 2008/101/EG. In den Artikeln 3 a bis 3 g wurden die genauen Regelungen für den Flugverkehr notifiziert. Für jede Tonne Kohlendioxid müssen die Luftfahrzeugbetreiber ein Emissionszertifikat abgeben. Für den Luftverkehr galt die Einbeziehung in den Emissionshandel jedoch nicht sofort, sondern erst ab dem 01. Januar 2012. Jedoch gab es bereits ab 2009 für Luftfahrzeugbetreiber, deren Maschinen in der EU starteten oder landeten neue Anforderungen, da sie Monitoring-Konzepte vorlegen mussten, die beschreiben, wie die Emissionen der Luftfahrzeuge ermittelt werden.¹⁰¹

In den Anwendungsbereich des Emissionshandels für den Luftverkehr fallen grundsätzlich alle Luftfahrzeugbetreiber, die Flüge innerhalb der EU oder auch Kontinentalflüge von und nach Europa durchführen.¹⁰² Ausgenommen hiervon sind jedoch die in Anhang I der Richtlinie genannten Fälle, wie beispielsweise Militärflüge (lit. b), Flüge im Zusammenhang mit Such- und Rettungseinsätzen (lit. c) oder Flüge, bei denen das Luftfahrzeug ohne Zwischenlandung wieder zum Ausgangsflugplatz zurückkehrt (lit. e).

Da der Anwendungsbereich des Emissionshandels für Luftfahrzeuge auch die Flüge betrifft, die von und nach Europa durchgeführt werden, kommt es in diesen Fällen auch zu einer Einbeziehung von Luftfahrzeugbetreibern aus Drittstaaten. Einige Drittstaaten protestierten gegen diese Einbeziehung, was dazu führte, dass der Emissionshandel für drittstaatliche Flüge mit EU-Berührung zunächst ausgesetzt wurde.¹⁰³ Vom EuGH wurde die Einbeziehung des Luftverkehrs durch Urteil als rechtmäßig bestätigt.¹⁰⁴ Das Urteil erging aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV. Zu dem Vorabentscheidungsersuchen kam es im Rahmen eines Rechtsstreits über die Gültigkeit der erlassenen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2008/101/EG vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland zwischen der Air Transport Association of America, der American Airlines Inc., der Continental Airlines Inc. und der United Airlines Inc. auf der einen und

¹⁰⁰ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.31, Zenke/Telschow.

¹⁰¹ Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel C, Rn.290, Ohms.

¹⁰² Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel C, Rn.289, Ohms.

¹⁰³ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.33, Zenke/Telschow.

¹⁰⁴ EuGH Urt.v. 21.12.2011, RS C-366/10 (Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc./Secretary of State for Energy and Climate Change).

dem Secretary of State for Energy and Climate Change (Minister für Energie und Klimawandel) auf der anderen Seite. Der EuGH befasste sich in dem Urteil hauptsächlich mit der Vereinbarkeit der Richtlinie 2008/101/EG mit internationalen Abkommen, der extraterritorialen Wirkung des Unionsrechts und der Einordnung des EU-ETS 1 als unzulässige Gebühr oder Abgabe. Bei den internationalen Abkommen prüfte der EuGH insbesondere das Chicagoer Abkommen und das Kyoto-Protokoll. Das Chicagoer Abkommen definiert gewisse Grundsätze und Übereinkommen, damit die internationale Zivilluftfahrt sich sicher und geordnet entwickeln kann, und damit internationale Luftverkehrsdienste auf der Grundlage gleicher Möglichkeiten eingerichtet und gesund und wirtschaftlich betrieben werden können.¹⁰⁵ Die Richtlinie 2008/101/EG kann jedoch nicht am Chicagoer Abkommen geprüft werden, da die Europäische Union nicht an dieses Abkommen gebunden ist. Das Kyoto-Protokoll sieht zwar qualifizierte Verpflichtungen für Verringerung von Treibhausgasen vor, doch ist insbesondere die Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 des Kyoto-Protokoll nach Ansicht des EuGH nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau und begründet somit für Bürger keine Rechte, auf die sie sich vor Gericht berufen können. Die Richtlinie 2008/101/EG kann dadurch nicht am Kyoto-Protokoll gemessen werden. Bei der Frage der extraterritorialen Wirkung des Unionsrechts geht der EuGH darauf ein, ob auch Flüge die in Drittstaaten beginnen oder enden in das Unionsrecht und damit das EU-ETS 1 einbezogen werden können. Der EuGH stellt zwar klar, dass auf internationale Flüge, bei denen das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Union oder das von Drittländern überflogen wird, die aber nicht auf Flugplätzen enden oder von Flugplätzen abgehen, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befinden, die Richtlinie 2008/101/EG keine Anwendung findet.¹⁰⁶ Starten oder landen hingegen Flüge im Gebiet der EU, auch wenn der Flug größtenteils außerhalb der EU stattfindet, kommt die Richtlinie 2008/101/EG zur Anwendung und die durchführenden Luftfahrzeugbetreiber müssen ihre Emissionen angeben. Zudem stellt der EuGH in seinem Urteil klar, dass das EU-ETS 1 nicht als eine unzulässige Gebühr oder Abgabe im Sinne des Open-Skies-Abkommens anzusehen ist, sondern eine marktbasierte Maßnahme darstellt, welche erlaubt ist.

Wie in der ersten Handelsperiode unterlag es auch in der zweiten den Mitgliedsstaaten das Emissionsbudget für die emissionspflichtigen Unternehmen festzulegen. Neu war allerdings, dass die Allokationspläne der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Kommission zur Prüfung von beihilferechtlichen Gesichtspunkten und der Vereinbarkeit mit Klimaschutzziele vorgelegt werden muss-

¹⁰⁵ EuGH Urt.v. 21.12.2011, RS C-366/10 (Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc./Secretary of State for Energy and Climate Change); Rn.57.

¹⁰⁶ EuGH Urt.v. 21.12.2011, RS C-366/10 (Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc./Secretary of State for Energy and Climate Change); Rn.117.

ten.¹⁰⁷ Durch Art. 3c RL 2008/101/EG wurden hingegen für den Luftverkehr verbindliche Werte festgesetzt. Für die „erste“ Periode des Luftverkehrs vom 01. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 wurde die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate auf 97 % der historischen Luftverkehrsemissionen festgelegt. In der folgenden Handelsperiode, die am 01. Januar 2013 begann, wurde für den Luftverkehr eine Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate von 95 % der historischen Luftverkehrsemissionen, multipliziert mit der Anzahl der Jahre in der Handelsperiode festgesetzt, sofern es zu keinen Änderungen nach der Überprüfung durch die Europäische Kommission gemäß Art. 30 Abs.4 RL 2008/101/EG kommt. Im Luftverkehr erfolgte die Zuteilung der Emissionszertifikate durch kostenlose Zuteilung und Versteigerung. Nach Art. 3d RL 2008/101/EG werden 15% der Zertifikate versteigert.

Die Zuteilung in der zweiten Handelsperiode erfolgte wiederum durch nationale Zuteilungspläne. Mindestens 90 % der Zertifikate teilen die Mitgliedstaaten kostenlos zu gemäß Art. 10 RL 2003/101/EG.

c) 3. Handelsperiode: Einbeziehung von Distickstoffdioxid und perfluorierten Kohlenwasserstoffen

Die dritte Handelsperiode wurde auf acht Jahre, von 2013 bis 2020, angelegt. Gekennzeichnet ist diese Handelsperiode durch die Änderungen der Emissionsrichtlinie durch die RL 2009/29/EG.¹⁰⁸ Seit dem Beginn der dritten Handelsperiode umfasst der Emissionshandel nicht mehr nur das Treibhausgas Kohlenstoffdioxid, sondern auch Distickstoffdioxid und perfluorierte Kohlenwasserstoffe. Durch diese Erweiterung kam es folglich auch dazu, dass mehr Anlagen dem Emissionshandel unterfielen. Es unterliegen nun auch Anlagen der Aluminiumindustrie und bestimmte Anlagen der chemischen Industrie dem EU-ETS.¹⁰⁹ In Deutschland wurden in der dritten Handelsperiode ca. 1.900 Anlagen und europaweit knapp 12.000 Anlagen vom Emissionshandel erfasst.¹¹⁰

Für die Zuteilung der Emissionszertifikate ist eine vollständige Harmonisierung auf europäischer Ebene vorgesehen. Die Kommission musste bis zum 31. Dezember 2010 einheitliche Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung festlegen. Dieser Pflicht ist die Kommission mit dem Beschluss

¹⁰⁷ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.42, Zenke/Telschow.

¹⁰⁸ Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel C, Rn.298, Ohms.

¹⁰⁹ Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, §8, Rn.13, Zenke/Telschow.

¹¹⁰ DEHSt, VET-Bericht 2022, S.2; Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.35, Zenke/Telschow.

2011/278/EU¹¹¹ nachgekommen. Die einheitlichen EU-Zuteilungsregeln treten an die Stelle der bisherigen nationalen Allokationspläne der Mitgliedstaaten.¹¹² Der Beschluss wurde von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Im Gegensatz zu den ersten beiden Handelsperioden, bei welchen die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten der Regelfall war, wurde in der dritten Handelsperiode die kostenlose Zuteilung beschränkt. Im Vordergrund sollte die Versteigerung der Zertifikate stehen. In Art. 10a Abs. 11 RL 2009/29/EG wurde normiert, dass die kostenlosen Zuteilung der Zertifikate von 80 % sukzessive linear auf 30 % zum Ende der dritten Handelsperiode gesenkt werden. Zudem setzt Art. 10a Abs. 11 RL 2009/29/EG das Ziel die kostenlose Zuteilung in der vierten Handelsperiode bis 2027 komplett zu beenden. Diese hundertprozentige Versteigerung des Zuteilungsbudgets ab dem Jahr 2027 wird nach aktuellem Stand jedoch nicht umgesetzt.¹¹³

Neben den einheitlichen Zuteilungsregeln wurde auch ein einheitliches Emissionsbudget auf europäischer Ebene festgelegt. Dieser Cap wurde von der Kommission festgelegt. Im Jahr 2013 lag die Gesamtmenge der auszugebenden Zertifikate bei rund 2 Milliarden.¹¹⁴ Dieser Wert wurde auch linear verringert. Nach Erwägungsgrund 21 der RL 2009/29/EG sollte der jährliche Rückgang an Zertifikaten 1,74 % der Zertifikate entsprechen, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne der Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 2008 bis 2012 vergeben wurden.

Neben der Erweiterung des Emissionshandels in der dritten Handelsperiode, kam es aber auch zu einer Privilegierung kleinerer Anlagen. Unter diese kleineren Anlagen fielen nach Art. 27 RL 2009/29/EG jene Anlagen, die Emissionen von weniger als 25.000 Tonnen Kohlenstoffdioxid-Äquivalent gemeldet haben und, wenn Verbrennungstätigkeiten durchgeführt werden, eine Feuerungswärmeleistung von weniger als 35 MW haben. Diese kleinen Unternehmen wurden aber nicht komplett vom Emissionshandel ausgeschlossen, sondern mussten äquivalente Maßnahmen zum Emissionshandel nachweisen und weiter über ihre Emissionen berichten. Da die vollständige Befreiung von den Pflichten des Emissionshandels nicht vorgesehen war, hat die Norm kaum praktische Bedeutung erlangt.¹¹⁵

¹¹¹ Beschluss 2011/278/EU vom 27.4.2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

¹¹² Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, Kapitel C, Rn.346, Ohms.

¹¹³ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.66, Zenke/Telschow.

¹¹⁴ Beschluss der Kommission vom 22. Oktober 2010 zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate und zur Aufhebung des Beschlusses 2010/384/EU.

¹¹⁵ Zenke/Schäfer, Energiehandel in Europa, §8, Rn.13, Zenke/Telschow.

d) 4. Handelsperiode: Novellierung und Anpassung des Emissionshandels

Wie vor jeder Handelsperiode wurde auch vor Beginn der vierten die europäische Emissionshandelsrichtlinie durch die RL 2018/410 novelliert und angepasst. Zu einer Erweiterung des Anwendungsbereich des Emissionshandels kam es jedoch hierbei nicht.

In der dritten Handelsperiode war eine Erleichterung für kleine Anlagen vorgesehen, die jedoch kaum praktische Bedeutung hatte. Mit der vierten Handelsperiode wird in Art. 27a RL 2018/410 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, Anlagen vom Emissionshandel tatsächlich auszuschließen. Anlagen können von den Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden, wenn sie in jedem der drei Jahre vor Beginn eines Zuteilungszeitraums weniger als 2.500 Tonnen Kohlenstoffdioxid emittieren, sowie für Reserve- und Ersatzeinheiten, die weniger als 300 Stunden in jedem Jahr dieses Zeitraums in Betrieb waren.¹¹⁶ Sinn dieser neu geregelten Ausschlussmöglichkeit von Anlagen ist die Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands der Mitgliedstaaten.¹¹⁷

Wie in der vorherigen Handelsperiode erfolgt die Zuteilung der Zertifikate nach einheitlichen Zuteilungsregeln. Anders festgelegt sind jedoch die Zuteilungsabschnitte. In der vierten Handelsperiode erfolgt die Zuteilung in zwei Abschnitten von je fünf Jahren. Der erste Zuteilungsabschnitt ist von 2021 bis 2025 und der zweite Abschnitt von 2026 bis 2030. Weiterhin ist die Versteigerung der Emissionszertifikate der Normalfall und die kostenlose Zuteilung die Ausnahme.¹¹⁸ Gänzlich abgeschafft werden soll die kostenlose Zuteilung aber nicht, um das Risiko einer klimapolitisch bedingten Verlagerung von Emissionen zu vermeiden, solange in anderen führenden Wirtschaftsnationen keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen werden, und ohne dass der Anteil der zu versteigernden Zertifikate gekürzt wird.¹¹⁹

Beim Zuteilungsbudget wird der in der dritten Handelsperiode eingeführte lineare Kürzungsfaktor von 1,74 % auf 2,2 % pro Jahr angehoben gemäß Art. 1 Nr. 12 RL 2018/410. Diese Anhebung bewirkt ein zusätzliches Abschmelzen des europäischen Zuteilungsbudgets um rund 50 Millionen Zertifikate pro Jahr.¹²⁰ Neu durch Art. 12 Abs. 4 S. 2 RL 2018/410 eingeführt, ist die Möglichkeit der freiwilligen Löschung von überschüssigen Zertifikaten durch die Mitgliedstaaten. Die Löschung kann vorgenommen werden, wenn aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen die Zertifikate nicht mehr gebraucht werden. Die Richtlinie beschreibt dabei den Fall der Stilllegung von Stromer-

¹¹⁶ Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 2018/410.

¹¹⁷ Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 2018/410.

¹¹⁸ Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2018/410.

¹¹⁹ Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2018/410.

¹²⁰ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.51, Zenke/Telschow.

zeugungskapazitäten, wie etwa ein Kohle- oder Atomausstieg.

IV. Neue rechtliche Entwicklungen durch die Änderung der Richtlinie

Im Rahmen des Fit for 55¹²¹ kam es zu Änderungen des EU-ETS 1. Betroffen waren insbesondere die Abfallverbrennung, der Schiffsverkehr und der Luftverkehr. Die Abfallverbrennung wurde formal in das EU-ETS 1 einbezogen, doch besteht bisher lediglich eine Berichtspflicht und noch keine Abgabepflicht. Aus diesem Grund wird auf die Abfallverbrennung in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.

1. Einbeziehung des internationalen Schiffsverkehrs

Ab dem Jahr 2024 wurde der Schiffsverkehr in einzelnen Schritten in den Emissionshandel einbezogen. Die Einbeziehung des Schiffsverkehrs erfolgt durch das Einfügen der Art. 3ga bis 3gg in die Emissionshandelsrichtlinie durch die RL 2023/959. Der Anwendungsbereich erstreckt sich auf Fahrten von Schiffen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums und Emissionen am Liegeplatz, die jeweils vollständig erfasst werden.¹²² Art. 3ga Abs. 1 der Richtlinie hält fest, dass Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Anlaufhafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einem Anlaufhafen außerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats durchführen oder die Fahrten von einem Anlaufhafen außerhalb der Hoheitsgebiete eines Mitgliedstaats zu einem Anlaufhafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchführen zu 50 % abzudecken sind. Durch den Verweis in Anhang I der RL 2023/959 auf die Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG werden die einbezogenen Schiffe erfasst. Dem Emissionshandel unterfallen die Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl über 5.000, die Fahrten für den kommerziellen Waren- und Passagiertransport durchführen.

Die Schiffsunternehmer sind nach dem neu eingefügten Art. 3gb RL2023/959 dazu verpflichtet für das Jahr 2024 40 %, für das Jahr 2025 70 % und für das Jahr 2026 100 % der berichteten geprüften Emissionen, für die die Abgabeverpflichtung gemäß Art. 12 Emissionshandelsrichtlinie gelten, Zertifikate abzugeben.

¹²¹ Auf Fit for 55 wird ab Seite 27 detailliert eingegangen.

¹²² Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.51, Zenke/Telschow.

Eine kostenlose Zuteilung ist für Schifffahrtsunternehmen jedoch nicht vorgesehen.¹²³ Um der gesteigerten Nachfrage durch die Einbeziehung des Schiffsverkehrs Rechnung zu tragen, wurde das Cap im Jahr 2024 um 78,4 Millionen Zertifikate erhöht nach Art. 9 Abs. 3 S. 3 RL 2023/959.¹²⁴

2. Reform des Luftverkehrs

Durch Fit for 55 kam es nicht nur zur Einbeziehung des Seeverkehrs in den Emissionshandel sondern es wurde auch eine Reform des Luftverkehrs eingebracht. Zu beachten ist, dass für diese Reform die eigenständige Änderungsrichtlinie 2023/958¹²⁵, die ebenfalls zum 16. Mai 2023 in Kraft getreten ist, erlassen wurde.

Der europäische Emissionshandel gilt immer noch nicht für den Luftverkehr mit Drittstaaten. Geltungsbereich für den drittstaatlichen Luftverkehr hat das Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). Das CORSIA für die Flüge von und zu Drittstaaten wird im Europäischen Wirtschaftsraum implementiert.¹²⁶

Nach Art. 3 lit. v RL 2023/958 werden ab 2025 auch Nicht-CO₂-Effekte nach Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie in die Berichterstattung der Luftfahrzeugbetreiber einbezogen. Bis zum 31. Dezember 2027 muss die Europäische Kommissionen einen Bericht über die Nicht-CO₂-Effekte vorlegen und gegebenenfalls einen Legislativvorschlag erarbeiten, um Nicht-CO₂-Effekte in den Anwendungsbereich des EU-EHS einzubeziehen. Der Luftverkehr wirkt sich nämlich nicht nur durch CO₂-Emissionen auf das Klima aus, sondern auch durch Nicht-CO₂-Emissionen wie etwa Stickoxide, Rußpartikel, oxidierte Schwefelverbindungen und Auswirkungen von Wasserdampf, sowie durch atmosphärische Prozesse wie die Bildung von Ozon und Kondensstreifen, die von derartigen Emissionen verursacht werden.¹²⁷

Durch die Änderung des Art. 3d der Emissionsrichtlinie läuft die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für den Luftverkehr schrittweise aus. Ab dem 01. Januar 2026 wird die gesamte Menge an Zertifikaten, die in diesem Jahr zugeteilt worden wäre, versteigert. Eine Ausnahme für die kostenlose Zuteilung ist jedoch auch ab 2026 vorgesehen. Es wird eine antragsbasierte kostenlose Zuteilung von maximal 20 Millionen Zertifikaten für die Nutzung von nachhaltigen Kraftstoffen ausgegeben,

¹²³ Stäsche, KlimaR 2023, S.175.

¹²⁴ Steuer, ZEuP 2024, S.311; Telschow/Grebe, IR 2023, S98.

¹²⁵ Richtlinie (EU) 2023/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag des Luftverkehrs zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus.

¹²⁶ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.141, Zenke/Telschow.

¹²⁷ Erwägungsgrund 10 der Richtlinie 2023/958.

um die Preisdifferenz zum herkömmlichen Kerosin teilweise auszugleichen gemäß Art. 3c Abs. 6 RL 2023/958.

D. EU-ETS 2

Die jüngste Reform des Emissionshandels kam mit dem „Fit for 55“-Paket der Europäischen Union. Der Emissionshandel in der Europäischen Union wurde durch dieses Paket weiter vorangetrieben und erweitert. Im Rahmen dieses Kapitels wird die jüngste Erweiterung detailliert betrachtet. Eine Besonderheit lässt sich jedoch schon vorwegnehmen, die im Europäischen Emissionshandel in dieser Form noch nicht stattgefunden hat. Bei den stetigen Reformen des Europäischen Emissionshandels in den letzten Jahren, wurde das bestehende EU-ETS 1 in seinem Anwendungsbereich modifiziert und erweitert. Mit dem „Fit for 55“-Paket wurde nun ein komplett neues Emissionshandelssystem, das EU-ETS 2, eingeführt, das die Emissionsreduzierung weiterer Sektoren zum Ziel hat.

I. „Fit for 55“

Im Rahmen des europäischen Green Deals wurde von der Europäischen Kommission das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 verankert.¹²⁸ Dabei kombiniert der europäische Green Deal ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen und Initiativen, mit denen in der Europäischen Union bis zum Jahr 2050 die Klimaneutralität erreicht werden soll.¹²⁹ Dieses Ziel der Klimaneutralität wurde vom europäischen Gesetzgeber im Rahmen der Verordnung (EU) 2021/1119¹³⁰ normiert.¹³¹ Da der Weg zur Klimaneutralität ein sehr weiter ist und in kurzer Zeit geschehen soll, wurden in der Verordnung (EU) 2021/1119 Klimazwischenziele festgehalten. Gemäß Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EU) 2021/1119 gilt als verbindliche Klimavorgabe, die Senkung der Net-totreibhausgase bis 2023 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990. Für die Umsetzung des Klimazwischenziels bis 2030 dient das „Fit for 55“-Paket, das von der EU im Juli 2021 vorgelegt wurde. Hierbei handelt es sich um ein umfangreiches Rechtsetzungspaket, das insgesamt 12

¹²⁸ Europäische Kommission, Der Europäische Grüne Deal, S.5.

¹²⁹ Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2023/959.

¹³⁰ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.Juni 20221 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

¹³¹ Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2023/959.

Vorschläge für Gesetzesänderungen umfasst.¹³² Bei dem „Fit for 55“-Paket handelt es sich um eines der größten Gesetzespakete, das die Europäische Kommission jemals vorgelegt hat.¹³³

1. Kurzzusammenfassung der Maßnahmen

Die kompletten Maßnahmen des „Fit for 55“ Pakets der Europäischen Union lassen sich im Rahmen dieser Masterarbeit nicht umfassend darstellen. Um trotzdem eine kurze Übersicht zu erhalten, wird eine nicht abschließende Kurzzusammenfassung einzelner Maßnahmen dargelegt.

a) Emissionshandel

Da der europäische Emissionshandel zu einem der Kerninstrumente des Klimarechts gehört, hat er verständlicherweise auch im „Fit for 55“-Paket eine herausragende Stellung und hat mit die meisten Erweiterungen erfahren. Zur Erreichung der neuen Klimaziele erfährt der bestehende europäische Emissionshandel eine Verschärfung des Reduktionsfaktors, die Reduzierung der freien Zuteilung und eine einmalige Kappung der Emissionen.¹³⁴ Außerdem kam es zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den Seeverkehr.¹³⁵ Daneben wurde ein komplett neues, separates Emissionshandelssystem eingeführt, welches sich auf die Sektoren Gebäude und Verkehr konzentriert.

b) CO₂-Grenzausgleichssystem

Die Europäische Kommission legte einen Vorschlag zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems vor.¹³⁶ Sinn eines solchen Grenzausgleichssystems ist die Festlegung eines CO₂-Preises für Einfuhren bestimmter Produkte, damit die CO₂-Emissionen nicht in Regionen außerhalb Europas verlagert werden.¹³⁷ Andernfalls könnten Unternehmen die bestehenden europäischen Klimaschutzmaßnahmen umgehen, indem sie ihre Produktion in Drittstaaten verlagern. Betroffen von dem Grenzausgleichssystem sind vorerst die energieintensiven Sektoren.¹³⁸

¹³² Rebernig, NR 2022, S.217.

¹³³ Rebernig, NR 2022, S.217.

¹³⁴ Selter, DStR 2022, S.1179.

¹³⁵ siehe Kapitel C.

¹³⁶ im April 2023 hat der Europäische Rat das CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) förmlich angenommen.

¹³⁷ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.79.

¹³⁸ Rebernig, NR 2022, S.218.

c) Effort Sharing Verordnung

Ebenfalls trug das „Fit for 55“-Paket zur Novellierung der Effort Sharing Verordnung¹³⁹ bei. Dadurch soll sichergestellt werden, dass jedes Land der EU einen fairen Beitrag zum Klimaziel leistet.^{140 141}

d) Emissionsfreie Mobilität

Auf Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge entfallen 15 % der gesamten Emissionen in der EU.¹⁴² Die bisher bestehende Verordnung (EU) 2019/631¹⁴³ wird durch das „Fit for 55“-Paket deutlich verschärft. Mit der neuen Verordnung werden die Ziele gesetzt, dass eine Emissionsminderung von 55 % für neue Personenkraftwagen und von 50 % für leichte Nutzfahrzeuge von 2030 bis 2034 gegenüber den Werten von 2021 erreicht werden soll und dass es zu einer Emissionsminderung von 100 % für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ab 2035 kommt.¹⁴⁴

e) Weitere Maßnahmen

Weitere Maßnahmen des „Fit for 55“-Pakets behandeln die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft¹⁴⁵, die erneuerbare Energie und Energieeffizienz und die Energiebesteuerung.

II. Grundprinzipien

Im Rahmen der unter den Anwendungsbereich des EU-ETS 1 fallenden Sektoren, konnte vom Start des Emissionshandels im Jahr 2005 bis zum Jahr 2018 eine Emissionsminderung um 33 % erzielt

¹³⁹ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013.

¹⁴⁰ Rebernig, NR 2022, S.218.

¹⁴¹ Ausführlich zum Effort Sharing Kapitel E.

¹⁴² Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, „Fit für 55“.

¹⁴³ Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 442/2009 und (EU) Nr. 510/2011.

¹⁴⁴ Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 28.03.2023, „Fit für 55“.

¹⁴⁵ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 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 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU.

werden.¹⁴⁶ Viele Bereiche mit großem Minderungspotenzial werden jedoch nicht vom Emissionshandel erfasst. Im Gebäudesektor, auf den derzeit 40 % der Endenergie und 36 % der Treibhausgasemissionen in der EU entfallen, besteht sehr großes Potential für kosteneffiziente Emissionsreduktionen.¹⁴⁷ Eine Einbeziehung in den Emissionshandel gab es jedoch nicht. Auch wurde das Minderungspotenzial im Sektor Straßenverkehr bislang nicht abgerufen.¹⁴⁸ Durch die Vorschläge im „Fit for 55“-Paket hat der europäische Gesetzgeber gehandelt und mit der Richtlinie 2023/959 das EU-ETS 2 auf den Weg gebracht. Bei der Richtlinie 2023/959 handelt es sich um eine Änderung der Richtlinie 2003/87/EG. Für das EU-ETS 2 besteht daher keine eigenständige Richtlinie, sondern es wurde in die Richtlinie 2003/87/EG eingearbeitet. Wie bereits erwähnt, entsteht für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr ein eigenständiges Emissionshandelssystem. Das EU-ETS 2 soll getrennt, aber parallel zum EU-ETS 1 laufen, um jede Störung des reibungslosen Emissionshandelsystems für ortsfeste Anlagen und den Luftverkehr zu vermeiden.¹⁴⁹

1. Beginn des Emissionshandels für die Sektoren Gebäude und Verkehr

Der zeitliche Ablauf für den Beginn des EU-ETS 2 wird in Art. 30f Richtlinie 2023/959 festgehalten. Der Emissionshandel soll im Jahr 2025 beginnen. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Art Vorbereitungsphase. In den ersten Jahren müssen die beaufsichtigten Unternehmen¹⁵⁰ über ihre Emissionen für die Jahre 2024 bis 2026 Bericht erstatten und im Besitz einer Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen sein.¹⁵¹ Eine Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten besteht in der Vorbereitungsphase jedoch noch nicht. Im Jahr 2027 endet die Vorbereitungsphase und die Versteigerung der Zertifikate beginnt gemäß Art. 30d Abs. 1 Richtlinie 2023/959. Diese zeitlich gestaffelte Abfolge ermöglicht es, den Emissionshandel in den Sektoren Gebäude und Verkehr auf geordnete und wirksame Weise zu beginnen.¹⁵² Zudem würden hierdurch Maßnahmen ermöglicht, die eine sozial gerechte Einführung des Emissionshandels im Gebäude- und Straßenverkehrssektor sowie in weiteren Sektoren sicherstellen, um die Folgen der CO₂-Bepreisung auf einkommensschwächere

¹⁴⁶ Europäische Kommission, COM (2020), S.15.

¹⁴⁷ Europäische Kommission, COM (2020), S.10.

¹⁴⁸ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.111, Zenke/Telschow.

¹⁴⁹ Erwägungsgrund 75 der Richtlinie 2023/959.

¹⁵⁰ Beaufsichtigte Unternehmen = Inverkehrbringer von Brennstoffen

¹⁵¹ Erwägungsgrund 76 der Richtlinie 2023/959.

¹⁵² Erwägungsgrund 76 der Richtlinie 2023/959.

Haushalte und Verkehrsteilnehmer abzumildern.¹⁵³ Die Richtlinie 2023/959 sieht in Art. 30k eine Sondervorschrift für den Fall außergewöhnlich hoher Energiepreise vor. Liegen die Voraussetzungen des Art. 30k vor, kann abweichend von Art. 30c der Emissionshandel für Gebäude, Straßenverkehr und weitere Sektoren auf 2028 verschoben werden. Der europäische Gesetzgeber nennt gemäß Art. 30k Abs. 1 a) und b) zwei Bedingungen, wann der Fall der außergewöhnlich hohen Energiepreise vorliegt.¹⁵⁴ Die Europäische Kommission muss bis zum 15. Juli 2026 bekanntmachen, ob eine oder beide Bedingungen für eine Verschiebung vorliegen.

2. Upstream-Ansatz

Für den Emissionshandel bestehen zwei mögliche Ausgestaltungsformen, der Upstream-Ansatz und der Downstream-Ansatz. Beim Downstream-Ansatz wird direkt an der Einrichtung, welche den CO₂ ausstößt, angeknüpft.¹⁵⁵ Die CO₂ ausstoßende Einrichtung muss genügend Zertifikate für ihre Emissionen haben. Der Upstream-Ansatz stellt nicht auf die emittierende Einrichtung an, sondern lagert die Verpflichtung für genügend Zertifikate in der Lieferkette vor.¹⁵⁶ Die CO₂-Emissionen werden nicht von den Endverbrauchern, sondern von den Unternehmen erfasst und bepreist, die Brennstoffe in Umlauf bringen.¹⁵⁷ Die Versorgung mit diesen Stoffen wird mit einem CO₂-Preis belastet, nicht die Emissionen von Treibhausgasen.¹⁵⁸ Das bedeutet, dass bereits beispielsweise Importeure oder Großhändler, die Brennstoffe liefern, die CO₂-Zertifikate erwerben müssen. Der Preis dieser Zertifikate wird in der Lieferkette nach unten weitergegeben und betrifft letztlich auch Endnutzer wie Haushalte oder Verkehrsteilnehmer.¹⁵⁹ Mit dem Downstream-Ansatz können Kleinemissionen praktisch kaum erfasst werden.¹⁶⁰ Daher verfolgt das EU-ETS 2 dem Upstream-Ansatz. Aufgrund der sehr großen Zahl von Kleinemittenten im Gebäude- und Straßenverkehrssektor ist es nicht möglich, die Regulierung unmittelbar auf der Ebene der Treibhausgas emittierenden Einrich-

¹⁵³ Erwägungsgrund 76 der Richtlinie 2023/959.

¹⁵⁴ außergewöhnliche Energiekosten in Folge des Ukraine-Kriegs: Zenke, EurUP 2023, Preisgestaltung im Energierecht, S.208 ff.

¹⁵⁵ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.719.

¹⁵⁶ Erwägungsgrund 77 der Richtlinie 2023/959.

¹⁵⁷ Europäische Kommission, ETS2: buildings, road transport and additional sectors; Thärichen, ZUR 2023, S.78.

¹⁵⁸ Deutscher Bundestag, Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr, S.5.

¹⁵⁹ Erwägungsgrund 91 der Richtlinie 2023/959; Erwägungsgrund 76 der Richtlinie 2023/959.

¹⁶⁰ Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.719.

tungen ansetzen zu lassen.¹⁶¹ Diese Vielzahl kleiner Emittenten würden einen Downstream-Ansatz erschweren beziehungsweise ineffizient machen.¹⁶²

3. Lineare Ausgestaltung

Das EU-ETS 2 wird nach dem Cap-and-Trade-Prinzip organisiert.¹⁶³ Hierbei wird eine Obergrenze für die erlaubten Emissionen festgelegt, die im Laufe der Zeit sinkt und die bis 2030 zu einem Rückgang der Emissionen in den betroffenen Sektoren um 42 % im Vergleich zu 2005 führen soll.¹⁶⁴ Festgelegt ist die lineare Ausgestaltung des EU-ETS 2 in Art. 30c Richtlinie 2023/959. Die Gesamtmenge der Emissionszertifikate im Rahmen des EU-ETS 2 soll erstmals im Jahr 2027 festgelegt werden und sich dabei an einem Reduktionspfad orientieren, der auf der Emissionsobergrenze für das Jahr 2024 basiert. Dieser Reduktionspfad wird gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/842 auf Grundlage der Referenzemissionen der betroffenen Sektoren für das Jahr 2005 und den Zeitraum von 2016 bis 2018 berechnet. Der lineare Reduktionsfaktor wird demnach auf 5,1 % festgesetzt. Ab dem Jahr 2028 erfolgt die Festlegung der Gesamtmenge der Zertifikate auf Basis der durchschnittlichen berichteten Emissionen der Jahre 2024, 2025 und 2026. Diese Menge wird weiterhin um die ab 2024 geltende absolute jährliche Reduktionsrate verringert. Dies entspricht einem linearen Reduktionsfaktor von 5,38 % gegenüber dem berechneten Wert von 2025 auf Grundlage des beschriebenen Reduktionspfads.¹⁶⁵

III. Die Vorschriften des EU-ETS 2 im Einzelnen/Aufbau der Vorschriften

Der Aufbau der Vorschriften des EU-ETS 2, Art. 30a bis Art. 30k Richtlinie 2023/959, orientiert sich sehr stark an dem Aufbau des EU-ETS 1 der Richtlinie 2003/87/EG.

Als „erster“ Artikel des EU-ETS 2 definiert der Art. 30a den Anwendungsbereich und damit die einzubeziehenden Sektoren in den Emissionshandel. Art. 30c beschreibt die Festlegung der Obergrenze für die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen, die innerhalb des neuen Systems erlaubt ist. Diese Menge wird linear gesenkt, um eine kontinuierliche Reduktion der Emissionen zu gewährleisten. Die Obergrenze wird entsprechend den Emissionszielen der EU angepasst. Die Zertifikate, welche

¹⁶¹ Erwägungsgrund 77 der Richtlinie 2023/959.

¹⁶² Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.3.

¹⁶³ Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.4.

¹⁶⁴ Erwägungsgrund 80 der Richtlinie 2023/959.

¹⁶⁵ Erwägungsgrund 80 der Richtlinie 2023/959.

unter das EU-ETS 2 fallen werden grundsätzlich versteigert gem. Art. 30d. Eine kostenlose Zuteilung ist in diesem Artikel nicht vorgesehen. Zudem enthält Art. 30d Regelungen zum Klima-Sozialfonds. Bezüglich der Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten verweist der Art. 30e auf Art. 12 der Richtlinie 2003/87/EG. Der Handel der Zertifikate soll daher dem gleichen Prinzip wie im EU-ETS 1 folgen. Art. 30e schreibt vor, dass die betroffenen Unternehmen die Menge der verkauften fossilen Brennstoffe und die entsprechenden Emissionen regelmäßig überwachen und darüber berichten müssen. Der europäische Gesetzgeber hat in der Richtlinie Maßnahmen bei übermäßigen Preiserhöhungen vorgesehen. Wann solche übermäßigen Preiserhöhungen vorliegen und wie damit umgegangen wird, definiert Art. 30h. Art. 30i schreibt vor, dass die Wirksamkeit, Verwaltung und praktische Anwendung des EU-ETS 2 von der Kommission regelmäßig überprüft wird und dem Europäischen Parlament und Rat bis zum 01. Januar 2028 Bericht erstattet wird. Die Europäische Kommission wird verpflichtet, die Auswirkungen auf die Emissionsreduzierung und die sozioökonomischen Auswirkungen zu bewerten und bei Bedarf eine Überprüfung der Regelungen vorzuschlagen.

IV. Funktionsweise

Wie das EU-ETS 1 folgt das EU-ETS 2 dem Cap-and-Trade-Prinzip. Die durch das Cap gedeckelten Zertifikate werden über eine Versteigerung verteilt. Die Versteigerung stellt die einfachste und wirtschaftlich effizienteste Methode für die Zuteilung von Emissionszertifikaten dar und vermeidet Zufallsgewinne.¹⁶⁶ Eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten gemäß Art. 30d der Richtlinie ist im EU-ETS 2 nicht vorgesehen. Hintergrund für den Wegfall der kostenlosen Zuteilung ist, dass die beaufsichtigten Unternehmen ihre Kosten an die Endkunden weiterreichen können und sollen.¹⁶⁷ Die dadurch höheren Preise bei den Letztabnehmern setzen dann Anreize, um fossile Brennstoffe einzusparen und emissionsärmere Technologien einzusetzen.¹⁶⁸

1. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des EU-ETS 2 umfasst nach Art. 30a in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2023/959 grundsätzlich sowohl Brennstoffe zur Verbrennung im Gebäude- und im Straßenverkehrssektor als auch in den Sektoren Energiewirtschaft, Baugewerbe und verarbeitendes

¹⁶⁶ Erwägungsgrund 81 der Richtlinie 2023/959.

¹⁶⁷ Erwägungsgrund 81 der Richtlinie 2023/959; Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.4; Europäische Kommission, COM (2020), S.17.

¹⁶⁸ Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.4.

Gewerbe. Sofern Industrie- und Energieanlagen unter das EU-ETS 1 fallen, ist der Anwendungsbereich für das EU-ETS 2 gesperrt.¹⁶⁹ Ein Zusammenschluss der beiden EU-ETS ist vorerst nicht gewollt. Nach Art. 30i Richtlinie 2023/959 prüft die Europäische Kommission bis zum 31. Oktober 2031 jedoch, ob das EU-ETS 2 in das EU-ETS 1 integriert werden soll.

Die Vorschriften für das EU-ETS 2 sehen sowohl eine Opt-In als auch ein Opt-Out für den Anwendungsbereich vor. Bei der Opt-In kann ein Mitgliedstaat ab dem Jahr 2027 das EU-ETS 2 auf Sektoren erweitern, die nicht vom Anhang III der Richtlinie aufgeführt sind. Art. 30j Richtlinie 2023/959 enthält die Voraussetzungen, wann eine Erweiterung des Anwendungsbereichs zulässig ist. Es müssen alle einschlägigen Kriterien, insbesondere die Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die Umweltintegrität des gemäß diesem Kapitel geschaffenen Emissionshandelssystems und die Zuverlässigkeit des vorgesehenen Überwachungs- und Berichterstattungsverfahrens berücksichtigt werden. Außerdem muss die Europäische Kommission die Erweiterung billigen und einen delegierten Rechtsakt erlassen. Für den Anwendungsbereich soll es bis Ende 2030 vorübergehende Ausnahmeregeln geben, da in einigen Mitgliedstaaten bereits nationale CO₂-Steuern für die vom EU-ETS 2 erfassten Sektoren bestehen.¹⁷⁰ Gemäß Art. 30e Abs. 3 Richtlinie 2023/959 haben die Mitgliedstaaten dann die Möglichkeit zum Opt-Out aus der Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten, wenn die nationale CO₂-Steuer des betreffenden Mitgliedstaats, die von dem beaufsichtigten Unternehmen tatsächlich gezahlt wird, für das Bezugsjahr höher ist als der durchschnittliche Auktionsclearingpreis des gemäß diesem Kapitel eingerichteten Emissionshandelssystems.

Nicht vom EU-ETS 2 erfasst, ist die Überführung von als Brennstoff verwendeten gefährlichen Abfällen oder Siedlungsabfällen in den steuerrechtlich freien Verkehr.

2. Pflichten

Mit der Einführung des EU-ETS 2 treffen die beaufsichtigten Unternehmen einige Pflichten, welche sie beachten müssen.

a) Pflicht zur Beantragung einer Emissionsgenehmigung

Nach Art. 30b Richtlinie 2023/959 müssen die beaufsichtigen Unternehmen, also die Unternehmen, die Brennstoffe in Verkehr bringen, über eine gültige Emissionsgenehmigung verfügen. Die Emissi-

¹⁶⁹ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.114, Zenke/Telschow.

¹⁷⁰ Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.4.

ongenehmigung hat die in dem jeweiligen Mitgliedstaat zuständige Behörde auf Antrag zu erteilen.¹⁷¹ Die Angaben, die das Unternehmen im Antrag machen muss, sind in Art. 30b Abs. 2 Richtlinie 2023/959 aufgeführt. Die zuständige Behörde erteilt eine Genehmigung erst nach einer Prüfung. Dabei hat sich die Behörde gem. Art. 30b Abs. 3 Richtlinie 2023/959 zu vergewissern, dass die Einrichtung zur Überwachung von und Berichterstattung über Emissionen, die den Brennstoffmengen entsprechen, die sie gemäß Anhang III in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt hat, in der Lage ist.

b) Pflicht zur Emissionsberichterstattung

Durch den Verweis von Art. 30f Abs. 1 Richtlinie 2023/959 auf Art. 14 Richtlinie 2003/87/EG besteht für das EU-ETS 2 ebenfalls ein sogenannter Compliance Cycle.¹⁷² Für die Emissionsberichterstattung gelten ergänzend die Regelungen der Monitoringverordnung (EU) 2018/2066¹⁷³ (MVO), die durch die Durchführungsverordnung (EU) 2023/2122¹⁷⁴ reformiert wurde.¹⁷⁵ Die beaufsichtigten Unternehmen müssen nach Art. 30f Abs. 2 Richtlinie 2023/959 im Jahr 2025 über die historischen Emissionen von 2024 und ab dem Jahr 2026 über die ausgestoßenen Emissionen des vorausgegangenen Jahres gemäß den in Art. 14 Abs. 1 Richtlinie 2003/87/EG genannten Durchführungsrechtsakten der zuständigen Behörde berichten.¹⁷⁶ Die Frist für die Berichterstattung wird von Art. 30f Abs. 4 Richtlinie 2023/959, Art. 75p Abs. 1 MVO auf den 30. April des Folgejahres festgesetzt. Für die Berichterstattungsjahre ab 2025 gilt das Anforderungsprogramm der MVO einschließlich der Emissionsberichte und der vorherigen Vorlage eines Monitoringkonzepts zur Genehmigung.¹⁷⁷

¹⁷¹ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.118, Zenke/Telschow.

¹⁷² European Commission, Monitoring, reporting and verification of EU ETS emissions; Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.121, Zenke/Telschow; Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.6.

¹⁷³ Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission.

¹⁷⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2023/2122 der Kommission vom 12. Oktober 2023 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 in Bezug auf die Aktualisierung der Überwachung von und der Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

¹⁷⁵ BBH, Blog vom 24.11.2023, Neue Vorgaben für die Emissionsberichterstattung im europäischen Emissionshandel.

¹⁷⁶ Erwägungsgrund 76 der Richtlinie 2023/959; Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.6.

¹⁷⁷ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.121, Zenke/Telschow.

c) Pflicht zum Erwerb und zur Abgabe von Zertifikaten

Ab dem Jahr 2028 müssen die beaufsichtigten Unternehmen erstmals ihre erworbenen Zertifikate für die Emissionen im Jahr 2027 abgeben und somit ihrer Abgabepflicht nachkommen.¹⁷⁸ Nach Art. 30e Abs. 2 Richtlinie 2023/959 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass das beaufsichtigte Unternehmen ab dem 01. Januar 2028 bis zum 31. Mai jedes Jahres die Zertifikate tatsächlich abgibt.

3. Cap und Preisbildung

Gemäß Art. 30c Abs. 1 S. 4 Richtlinie 2023/959 veröffentlicht die Europäische Kommission bis zum 01. Januar 2025 die unionsweite Menge der Zertifikate für das Jahr 2027 und legt damit das Cap fest. Für die Bestimmung der genauen Anzahl der Menge der Zertifikate gibt es noch keine Berechnungsmethode, da die Lastenteilungsverordnung, welche gemäß Art. 30c Abs. 1 S. 2 Richtlinie 2023/959 als Berechnungsgrundlage dient, keine speziellen Emissionsminderungsziele für die EU-ETS 2 umfassenden Sektoren bestimmt.¹⁷⁹ Für das Jahr 2027 sind 30 % mehr Zertifikate als geplant vorgesehen gemäß Art. 30d Abs. 2 Richtlinie 2023/959. Dies hat den Hintergrund, einen reibungslosen Beginn des neuen Emissionshandelssystems zu gewährleisten und zu berücksichtigen, dass die beaufsichtigten Unternehmen Zertifikate vorab absichern oder kaufen müssen, um ihr Preis- und Liquiditätsrisiko zu mindern.¹⁸⁰ Die für das Jahr zusätzlichen 30 % der Zertifikate werden nach Art. 30d Abs. 2 S. 3 Richtlinie 2023/959 von den Versteigerungsmengen für den Zeitraum 2029 bis 2031 abgezogen. Grundsätzlich wird die Anzahl der vergebenen Zertifikate jedes Jahr nach 2024, ausgehend vom Referenzjahr 2024, linear um 5,1 % gekürzt. Dieser lineare Kürzungsfaktor wird ab dem Jahr 2028 auf 5,38 % erhöht, sofern die Bedingungen gemäß Anhang IIIa Nummer 1 Richtlinie 2023/959 keine Anwendung finden.

Im EU-ETS 2 ist keine übergangsweise Festpreisphase vorgesehen, sodass direkt mit der Versteigerung der Zertifikate begonnen wird.¹⁸¹ Der Preis für die Zertifikate bestimmt sich somit direkt nach Angebot und Nachfrage.

Der Europäische Gesetzgeber hat mit Art. 30h Richtlinie 2023/959 eine Maßnahme vorgesehen, die bei einer übermäßigen Preiserhöhung der Emissionszertifikate greifen soll. Dieser Preisstabilitätsmechanismus soll die Sicherheit schaffen, dass der CO₂-Preis in den ersten Jahren des neuen Emis-

¹⁷⁸ Erwägungsgrund 86 der Richtlinie 2023/959.

¹⁷⁹ Pause/Nysten/Harder, EurUP 2023, S.198.

¹⁸⁰ Erwägungsgrund 82 der Richtlinie 2023/959.

¹⁸¹ Theobald/Kühling, Energierecht, Emissionshandel, Rn.130, Zenke/Telschow.

sionshandelssystem 45 Euro nicht übersteigt.¹⁸² Stärkere Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen über eine Marktstabilitätsreserve ausgeglichen werden.¹⁸³ Nach Art. 30d Abs. 2 UAbs. 2 Richtlinie 2023/959 werden im Jahr 2027 600 Millionen Zertifikate für das EU-ETS 2 als Bestand in der Marktstabilitätsreserve gemäß Art. 1a Abs. 3 des Beschlusses (EU) 2015/1814¹⁸⁴ geschaffen. Für die Freigabe der Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve gibt es verschiedene Schwellenwerte. Beispielsweise werden nach Art. 30 h Abs. 2 Richtlinie 2023/959 20 Millionen Zertifikate freigegeben, wenn der Durchschnittspreis der Zertifikate bei Versteigerung eine Preisobergrenze von 45 EUR während eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Monaten übersteigt. Grundsätzlich hat gemäß Art. 30h Abs. 6 Richtlinie 2023/959 die Freigabe von Zertifikaten die Folge, dass die zur Verfügungsstellung zusätzlicher Zertifikate frühestens nach 12 Monaten geschehen kann.

4. Klima-Sozialfonds

Durch die Ausgestaltung des EU-ETS 2 mit dem Upstream-Ansatz werden durch die Weitergabe der Kosten für die Zertifikate insbesondere die privaten Haushalte belastet. Mittels der Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, der mit der Verordnung (EU) 2023/955¹⁸⁵ entstand, werden gesonderte Mittel zur Verfügung gestellt, um die am stärksten betroffenen, finanziell schwächeren Gruppen zu unterstützen, insbesondere die von Energie- oder Verkehrsarmut betroffene Haushalte.¹⁸⁶ Der Klima-Sozialfonds wird Fairness und Solidarität zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten fördern und gleichzeitig das Risiko von Energie- und Verkehrsarmut während des Übergangs mindern.¹⁸⁷ Für den Klima-Sozialfonds werden die Erlöse aus der Versteigerung von 50 Millionen Zertifikaten aus dem EU-ETS 1 und ab dem Jahr 2027 der Erlös von 150 Millionen Zertifikaten aus

¹⁸² Erwägungsgrund 91 der Richtlinie 2023/959.

¹⁸³ Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.5; Erwägungsgrund 82 der Richtlinie 2023/959.

¹⁸⁴ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG.

¹⁸⁵ Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060

¹⁸⁶ Erwägungsgrund 84 der Richtlinie 2023/959.

¹⁸⁷ Erwägungsgrund 84 der Richtlinie 2023/959.

dem EU-ETS 2 genutzt.¹⁸⁸ Insgesamt sollen zwischen 2026 und 2030 maximal 65 Milliarden Euro durch den Klima-Sozialfonds für die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.¹⁸⁹

V. Analyse der Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels

Im Rahmen der Analyse der Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels wird auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von EU-ETS 1 und EU-ETS 2 eingegangen.

1. Gemeinsamkeiten von EU-ETS 1 und EU-ETS 2

Ein zentrales Merkmal der beiden Emissionshandelssysteme ist die lineare Ausgestaltung für die Reduktion der Emissionsobergrenze. Der Gesetzgeber sieht jeweils vor, die Caps jährlich um den linearen Reduktionsfaktor zu kürzen. Lediglich in der Höhe des Reduktionsfaktors unterscheiden sich das EU-ETS 1 und EU-ETS 2. Beim EU-ETS 1 betrug der Reduktionsfaktor 1,74 % pro Jahr. Ab 2021 wurde er auf 2,2 % erhöht. Der lineare Reduktionsfaktor des EU-ETS 2 beträgt für die Jahre 2025 bis 2027 5,1 % und ab dem Jahr 2027 5,38 %. Hintergrund der linearen Kürzung der Zertifikate bei beiden Emissionshandelssystemen ist der Anreiz zum Einsparen von Emissionen und der Weg zu emissionsärmeren Technologien.

Sowohl im EU-ETS 1 wie auch im EU-ETS 2 ist eine Marktstabilitätsreserve verankert. Im EU-ETS 1 war eine solche jedoch am Anfang nicht vorgesehen und wurde erst 2019 mit der Richtlinie 2018/410 eingeführt. Hintergrund für die Einführung in das EU-ETS 1 war die Beseitigung eines bestehenden Marktungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage bei den Zertifikaten.¹⁹⁰ Auch im EU-ETS 2 wird die Marktstabilisierungsreserve genutzt, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu wahren und Preisschwankungen zu minimieren.

Ein weiteres gemeinsames Ziel der beiden Systeme ist die Vermeidung von Carbon Leakage, also der Verlagerung von Unternehmen in Drittländer, um die Pflicht für den Erwerb von Emissionszertifikaten zu umgehen. Im EU-ETS 1 wurde dies durch die Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten erreicht. Da im Rahmen des EU-ETS 2 keine kostenlose Zuteilung vorgesehen ist, musste hier ein anderer Weg gefunden werden. Der Abwanderung von Unternehmen in Drittländer wurde durch ein CO₂-Grenzausgleichssystem entgegengewirkt. Dabei wurde ein CO₂-Preis für bestimmte Produkte

¹⁸⁸ Erwägungsgrund 84 der Richtlinie 2023/959.

¹⁸⁹ Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.7.

¹⁹⁰ Erwägungsgrund 23 der Richtlinie 2018/410.

aus Drittländern eingeführt. Trotz unterschiedlicher Ausgestaltung in den Emissionshandelssystemen haben beide das gleiche Ziel vor Augen.

Die Gemeinsamkeiten von EU-ETS 1 und EU-ETS 2 zeigen, dass beide Systeme auf den gleichen grundlegenden Mechanismen beruhen, um die Emissionen in der EU kontinuierlich zu senken.

2. Unterschiede von EU-ETS 1 und EU-ETS 2

Neben den Gemeinsamkeiten haben das EU-ETS 1 und EU-ETS 2 in ihrer jeweiligen Ausgestaltung auch einige Unterschiede. Während das EU-ETS 1 vor allem große Industrien und den Energiesektor betrifft, erweitert das EU-ETS 2 den Anwendungsbereich auf zusätzliche Sektoren wie den Straßenverkehr und Gebäude und stellt hierbei eher auf Kleinemittende ab.

Der wohl größte Unterschied von EU-ETS 1 und EU-ETS 2 liegt in der Anwendung des Downstream-Ansatzes auf der einen und auf der anderen Seite in der Anwendung des Upstream-Ansatzes. Das EU-ETS 1 basiert auf einem Downstream-Ansatz. Hierbei liegt die Verantwortung des Emissionshandels direkt bei dem Unternehmen, das die Emissionen verursacht.¹⁹¹ Diese Unternehmen befinden sich danach am „Ende“ der Produktionskette, an dem die tatsächlichen Emissionen entstehen. Der Sinn des Downstream-Ansatzes besteht darin, dass die Unternehmen, die direkt Emissionen verursachen, auch die Verantwortung tragen. Dadurch werden Anreize geschaffen, um neue Technologien einzusetzen, Emissionen einzusparen und Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten zu reduzieren. Im EU-ETS 1 ist der Downstream-Ansatz gut umsetzbar, da sich der Anwendungsbereich hauptsächlich auf die energieintensive Industrie erstreckt, die von einem Mitgliedstaat gut überschaut werden kann und die Regeln des Emissionshandels kontrolliert werden können. Im Gegensatz zum Downstream-Ansatz im EU-ETS 1 wird im EU-ETS 2 ein Upstream-Ansatz verwendet. Wie bereits erklärt, liegt hier die Verantwortung nicht am „Ende“ der Produktionskette, sondern am „Anfang“. Eine Umsetzung des Downstream-Ansatzes wäre im Rahmen des Anwendungsbereichs von EU-ETS 2 kaum umsetzbar. Es müsste dann bei Millionen einzelner Verbraucher die Vorschriften des Emissionshandels kontrolliert werden und diese Verbraucher müssten Emissionszertifikate erwerben und abgeben. Stattdessen wird die Verantwortung auf die überschaubare Anzahl von Unternehmen am „Anfang“ der Lieferkette übertragen. Durch den Upstream-Ansatz wird der administrative Aufwand reduziert und durch die Weitergabe der höheren Kosten an die Endnutzer trotzdem der Effekt des Anreizes zur Emissionsreduktion geschaffen.

¹⁹¹ Thärichen, ZUR 2023, S.78.

Ein weiteres zentrales Unterscheidungsmerkmal ist der Umgang mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionen. Im EU-ETS 1 war eine kostenlose Zuteilung einer gewissen Anzahl an Zertifikaten vorgesehen. Insbesondere am Anfang des Emissionshandels erhielten die betroffenen Sektoren einen erheblichen Teil ihrer Emissionszertifikate kostenlos. Hintergrund der kostenlosen Zuteilung ist die Erleichterung beim Beginn des Emissionshandels und die Senkung des Risikos von Carbon Leakage. Die kostenlose Zuteilung wurde und wird jedoch stetig reduziert und bis 2034 vollständig eingestellt werden. Eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ist im EU-ETS 2 nicht vorgesehen. Da dieses Emissionshandelssystem auf den Upstream-Ansatz setzt und die Lieferanten reguliert, wird von Anfang an auf Auktionen zurückgegriffen, um die Emissionszertifikate zu verteilen.

VI. Umsetzungsstand in den Mitgliedstaaten

Da es sich bei EU-ETS 2 um eine Richtlinie handelt, müssen die EU-Mitgliedstaaten diese in nationales Recht umsetzen. Die für das EU-ETS 2 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mussten von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2024 auf nationaler Ebene umgesetzt werden.¹⁹² Zwar haben alle Mitgliedstaaten das EU-ETS 2 in nationales Recht umgesetzt, doch hat die Europäische Kommission gegen 26 Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet aufgrund einer nicht korrekten Umsetzung der Richtlinie.¹⁹³ Lediglich Österreich ist in dem angestrebten Vertragsverletzungsverfahren nicht aufgeführt, weshalb davon auszugehen ist, dass Österreich die Richtlinie korrekt in nationales Recht umgesetzt hat. Die 26 Mitgliedstaaten hatten zwei Monate Zeit, um Stellung zu beziehen.¹⁹⁴ Noch nicht bekannt ist, ob die Europäische Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof eine Klage einreichen wird.

E. Effort Sharing

Das Effort Sharing bildet neben dem Emissionshandel eine weitere maßgeblich tragende Säule zur Verringerung der europaweiten Emissionen. Die Effort Sharing Regulation, auch Lastenteilungsverordnung genannt, entstand durch die europäische Verordnung 2018/842. In diesem Kapitel wird das Effort Sharing untersucht, um eine spätere Einordnung und Notwendigkeit des EU-ETS 2 für das Klimabestreben der Europäischen Union vornehmen zu können.

¹⁹² Umweltbundesamt, Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU, S.8.

¹⁹³ Energate, Verfahren gegen EU-Länder wegen Emissionshandelsregeln.

¹⁹⁴ Energate, Verfahren gegen EU-Länder wegen Emissionshandelsregeln.

Wie die Bezeichnung des Rechtsaktes impliziert, handelt es sich um eine europäische Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV. Die Verordnung gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht.

Ebenso wie der europäische Emissionshandel hat das Effort Sharing seine Wurzeln in den internationalen Klimaabkommen und den europäischen Vorhaben zum Klimaschutz. Vorgänger der Effort Sharing Verordnung war die Effort Sharing Decision von 2009¹⁹⁵ (auch Lastenteilungsentscheidung genannt).

Im Rahmen des „Fit für 55“-Pakets hat der Europäische Rat eine Änderung der Effort Sharing Verordnung angenommen.¹⁹⁶ Durch die Änderung wurde die Reduzierung der Treibhausgasemissionen in Art. 1 der Verordnung von 30 % auf 40 % gegenüber dem Stand von 2005 erhöht. Zudem wurde die Tabelle in Anhang I der Verordnung angepasst und neue Treibhausgasemissionsreduktionsziele der Mitgliedstaaten festgelegt.

I. Effort Sharing Decision von 2009

Die Effort Sharing Decision war ein Rechtsakt der Europäischen Union nach Art. 294 Abs. 4 EGV¹⁹⁷. Eine Entscheidung ist nach dieser Norm in all ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Die Entscheidung nach Art. 294 Abs. 4 EGV gehört zum sekundären Recht der Europäischen Union. Heutzutage ist der Begriff der Entscheidung in der AEUV nicht mehr zu finden. Der Beschluss in Art. 288 Abs. 4 AEUV löste die Entscheidung ab und ist nunmehr der verbindliche Rechtsakt für Einzelfälle.¹⁹⁸

Der Kerninhalt der Effort Sharing Decision lag in der Festlegung verbindlicher nationaler Emissionsreduktionsziele in den Mitgliedstaaten der EU für den Zeitraum von 2013 bis 2020 gemäß Art. 1 Effort Sharing Decision. Einbezogen sind insbesondere die Sektoren, die vom europäischen Emissionshandel nicht erfasst wurden. Dies waren beispielsweise der Verkehr oder die Landwirtschaft. Dadurch sollte den gesetzten Klimazielen weiter Rechnung getragen werden. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Effort Sharing Decision begrenzt jeder Mitgliedstaat bis 2020 seine Treibhausgasemissionen gegen-

¹⁹⁵ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.

¹⁹⁶ Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999.

¹⁹⁷ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung bis 30. November 2009.

¹⁹⁸ Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art.288 AEUV, Rn.88, Ruffert.

über seinen Emissionen im Jahr 2005 um mindestens den Prozentsatz, der in Anhang II der Entscheidung festgelegt wurde.¹⁹⁹ Deutschland musste seine Emissionen in den Sektoren außerhalb des EU-ETS 1 zwischen 2005 und 2020 um 14 % mindern. Für Österreich war eine Minderung von 16 % der Emissionen vorgesehen. Einige Länder, die im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten ein geringeres Bruttoinlandsprodukt hatten, durften ihre Emissionen steigern. Hierzu zählten beispielsweise Bulgarien und die Tschechische Republik.²⁰⁰

Art. 3 Abs. 4 und 5 Effort Sharing Decision ermöglicht es den Mitgliedstaaten bis zu 5 % der Emissionszuweisungen einem anderen Mitgliedstaat zu übertragen. Diese Übertragung dient dazu, die Unterschiede bei den Kosten der Reduktion in den einzelnen Mitgliedstaaten durch größere geografische Flexibilität auszugleichen und gleichzeitig die Kostenwirksamkeit der Gesamtverpflichtung der Gemeinschaft zu verbessern.²⁰¹

Die Verpflichtungen in der Entscheidung zur Emissionsreduzierung von 2013 bis 2020 konnten von allen Staaten erfüllt werden, allerdings von Deutschland, Irland und Malta nur durch den Kauf von überschüssigen Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten.²⁰²

II. Grundprinzipien von Effort Sharing

Die Effort Sharing Verordnung legt, wie bereits die Effortentscheidung als Vorgängerrechtsakt, verbindliche nationale Ziele für die Emissionsreduzierung in den Jahren 2021 bis 2023 fest. Nach Art. 1 der Effort Sharing Verordnung soll bis zum Jahr 2030 eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 %, vor der Änderung 30 %, gegenüber dem Stand von 2005 in den unter diese Verordnung fallenden Sektoren erreicht werden. Vorgesehen ist ein linearer Minderungspfad bis 2030, der mit einer konkreten Obergrenze für den Mitgliedstaat endet.²⁰³ Der linearen Minderungspfad bedeutet, dass die Emissionen jährlich um die gleiche Menge verringert werden müssen, wobei die pro Mitgliedstaat und pro Jahr zulässige Jahreshöchstmenge mittels eines Durchführungsakts der Euro-

¹⁹⁹ Deutscher Bundestag, Adressaten der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG, S.4.

²⁰⁰ Bulgarien, BIP Statista <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/278230/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-prokopf-in-bulgarien/>; Tschechische Republik BIP Statista <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14393/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-tschechien/>; im Vergleich Deutschland: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2014/01/bruttoinlandsprodukt-2013-012014.pdf?__blob=publicationFile.

²⁰¹ Erwägungsgrund 10 der Effort Sharing Decision.

²⁰² Honsel, Emissionshandel: Deutschlands Kosten für fehlenden Klimaschutz.

²⁰³ Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG, §1, Rn.23, Peters; Stätsche, KlimaR 2023, S.176.

päischen Kommission festgelegt wird.²⁰⁴ Aktuell gilt der Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126²⁰⁵ in der durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319²⁰⁶ geänderten Fassung.²⁰⁷ Eines der wichtigsten Grundprinzipien des Effort Sharing ist die unterschiedliche Festlegung der Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten. Dies führt zu einer gerechten Aufteilung, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Ebenso wie in der Effort Sharing Decision wird dieses Prinzip auch in der Verordnung weiterverfolgt. Die Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten werden auf der Grundlage ihres Bruttoinlandsprodukts pro Kopf festgelegt.²⁰⁸ Wohlhabendere Länder haben strengere Ziele, während ärmere Länder niedrigere Reduktionsverpflichtungen haben. Dies stellt sicher, dass Länder entsprechend ihrer finanziellen Kapazitäten zur Emissionsminderung beitragen.

III. Funktionsweise

1. Anwendungsbereich

Die Effort Sharing Verordnung betrifft Sektoren, die nicht in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen sind. Ausgestaltet ist der Anwendungsbereich in Art. 2 Verordnung 2018/842. Ihm unterfallen die Sektoren Gebäude, Straßenverkehr, Landwirtschaft, kleine Industrieanlagen und Abfallwirtschaft und damit rund 60 % aller Emissionen.²⁰⁹

Bisher gab es keine signifikanten Überschneidungen im Anwendungsbereich der Effort Sharing Verordnung und EU-ETS 1.²¹⁰ Dies änderte sich jedoch durch die Schaffung des EU-ETS 2. Durch das neu eingeführte EU-ETS 2 wird zukünftig auch der Bereich der Gebäude und des Straßenverkehrs vom Emissionshandel umfasst. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels wirkt sich jedoch nicht auf den Anwendungsbereich der Effort Sharing Verordnung aus. Es kommt zu keinem Ausschluss aus dem Anwendungsbereich aus der Verordnung, die auch dem EU-ETS 2 unterfallen. Vielmehr stehen die beiden Instrumente aufgrund der dringenden Emissionssen-

²⁰⁴ Deutscher Bundestag, Einzelfrage zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, S.6; Stätsche, KlimaR 2023, S.176.

²⁰⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 16. Dezember 2020 zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021 bis 2030 gemäß der Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates.

²⁰⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 der Kommission vom 28. Juni 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/2126 zur Überarbeitung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2023 bis 2030.

²⁰⁷ Deutscher Bundestag, Einzelfrage zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, S.6.

²⁰⁸ Erwägungsgrund 2 der Effort Sharing Verordnung; DNR, EU-Klimaschutzverordnung, S.2

²⁰⁹ Stätsche, KlimaR 2023, S.176.

²¹⁰ Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, S.7.

kungen in den überschneidenden Sektoren nebeneinander.²¹¹ Dieses Nebeneinander kann aus der vergangenen Rechtsetzung der Europäischen Union abgeleitet werden. Hätte der europäische Gesetzgeber gewollt, dass es zu keinem Nebeneinander sondern einer ausschließlichen Anwendbarkeit des EU-ETS 2 für die Gebäude- und Verkehrssektoren kommt, hätte er in der jüngsten Änderung der Effort Sharing Verordnung den Anwendungsbereich anpassen können. Eine solche Anpassung wurde jedoch nicht vorgenommen. Es scheint eher der Fall zu sein, dass der europäische Gesetzgeber bewusst den Anwendungsbereich für Effort Sharing und den Emissionshandel eröffnet hat, um das Ziel der Emissionsreduzierung voranzubringen.

Neben der Effort Sharing Verordnung besteht explizit für Gebäude die Richtlinie (EU) 2024/1275²¹² (Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie), welche nach langen Debatten im April 2024 angenommen wurde.²¹³ Die Richtlinie (EU) 2024/1275 novelliert die bestehenden Regelungen der Richtlinie 2010/31/EU²¹⁴ aus Gründen der Klarheit und erheblicher Änderungen.²¹⁵ Die neue Richtlinie bildet für die Mitgliedstaaten den Rahmen zur Senkung der Energiekosten und des Energieverbrauchs von Gebäuden. Ziel der Richtlinie ist es nach Art. 1 Abs. 1 bis 2050 unter Berücksichtigung der äußeren klimatischen Bedingungen, der lokalen Bedingungen, der Anforderungen an die Raumklimaqualität und der Kosteneffizienz einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen. Ebenso wie im Vergleich zum EU-ETS 2 stellt sich bei der Richtlinie (EU) 2024/1275 die Frage, ob durch sie der Anwendungsbereich der Effort Sharing Verordnung eingeschränkt wird. Beide Rechtsakte zielen auf den Gebäudesektor ab, weshalb man davon ausgehen könnte, dass Doppelmaßnahmen nicht gewollt sind. Jedoch sind weder in den Erwägungsgründen noch in den Artikeln der Effort Sharing Verordnung oder der Richtlinie (EU) 2024/1275 Regelungen zum Ausschluss des Anwendungsbereichs eines Rechtsakts vorgesehen. Für eine Einschränkung des Anwendungsbereichs der Effort Sharing Verordnung durch die Richtlinie (EU) 2024/1275 hätte der europäische Gesetzgeber eine klare und unmissverständliche gesetzliche Regelung treffen und festlegen müssen. Es ist somit auch hier davon auszugehen, dass sich die Effort Sharing Verordnung und die Richtlinie (EU) 2024/1275 nicht gegenseitig ausschließen, sondern sich ergänzen. Beide Rechtsakte agieren zusammen, um die Treibhausgasemissionen bis 2050 auf null zu senken.

²¹¹ Stätsche, KlimaR 2023, S.176; Schlacke/Wentzien/Thierjung/Köster, Oxford Open Energy 2022, S.7.

²¹² Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung).

²¹³ Falke, ZUR 2024, S.503.

²¹⁴ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

²¹⁵ Erwägungsgrund 1 der Richtlinie (EU) 2024/1275.

2. Reduktionsverpflichtung

Die Effort Sharing Verordnung gibt den Mitgliedstaaten konkrete Reduktionsziele bis 2030 vor.²¹⁶ Gemäß Art. 4 Abs. 1 Verordnung 2018/842 ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 2025 zumindest um den Prozentsatz zu begrenzen, der für ihn in Anhang I auf Basis seiner gemäß Art. 4 Abs. 3 Verordnung 2018/842 dieses Artikels bestimmten Treibhausgasemissionen festgelegt ist. Für Deutschland ist nach Anhang I der Verordnung ein Minderungsziel von minus 50 % der Emissionen gegenüber 2005 bestimmt. Ebenfalls in diese Richtung geht das Minderungsziel von Österreich, das sich auf minus 48 % gegenüber 2005 bemisst.

Im Gegensatz zur Effort Sharing Decision von 2009 ist es keinem Mitgliedstaat mehr gestattet, Emissionen zu generieren. Vor der Änderung der Effort Sharing Verordnung durch die Verordnung 2023/857 hatten einige Mitgliedstaaten sehr geringe Emissionsreduktionsziele, die teilweise unter 10 % betrugen. Bulgarien durfte beispielsweise zwar keine neuen Emissionen generieren, musste aber auch im Vergleich zu 2005 keine Emissionen einsparen. Durch die Änderungsverordnung wurden die Ziele deutlich nachgebessert und angehoben. Für Bulgarien wurde nun auch ein Minderungsziel von minus 10 % festgesetzt.

3. Flexibilitätsoption

Da die Einhaltung der Minderungsziele für einige Mitgliedstaaten zu einer großen Herausforderung wird, hat der europäische Gesetzgeber verschiedenen Flexibilitätsoptionen eingebaut. Vorgesehen ist zum einen eine Übertragung aus den Jahren davor oder danach und eine Übertragung von Emissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten.²¹⁷ Schlussfolgerung aus diesen Flexibilitätsoptionen ist, dass ein Mitgliedstaat den Prozentsatz seines Treibhausgasemissionsreduktionszieles in einem Jahr verringern kann. Lediglich in Ländern mit sehr geringen Treibhausgasemissionsreduktionszielen, wie beispielsweise Bulgarien, kann es dazu kommen, dass die Möglichkeit zur Generierung von neuen Emission besteht. In der Gesamtbetrachtung hat eine solche Generierung jedoch keine Bedeutung, da entweder in den Jahren davor oder danach oder bei der Übertragung durch einen anderen Mitgliedstaat der Anteil dieser Emissionen eingespart wird.

Nach Art. 5 Abs. 4 Verordnung 2018/842 kann ein Mitgliedstaat für die Jahre 2021 bis 2025 bis zu 10 % und für die Jahre 2026 bis 2030 bis zu 15 % seiner jährlichen Emissionszuweisungen für ein bestimmtes Jahr an einen anderen Mitgliedstaat übertragen. Durch die Möglichkeit der Übertragung

²¹⁶ Steuer, ZEuP 2024, S.310.

²¹⁷ Erwägungsgrund 20 der Verordnung 2018/842.

entsteht ein zwischenstaatlicher Handel mit Emissionszuweisungen.²¹⁸ Die durch die Übertragung erzielten Einnahmen eines Mitgliedstaats sollten nach Art. 5 Abs. 6 Verordnung 2018/842 für die Bekämpfung des Klimawandels in der Union oder in Drittländern verwendet werden.

Neben dem Erwerb von Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit zur Übertragung der Vorwegnahme von Emissionszuweisungen. Für die Jahre 2021 bis 2025 kann ein Mitgliedstaat eine Menge von 7,5 % seiner jährlichen Emissionszuweisungen für das folgende Jahr vorwegnehmen gemäß Art. 5 Abs. 1 Verordnung 2018/842. Für die Jahre 2026 bis 2029 verringert sich die Menge für die Vorwegnahme auf 5 %. Neben der Vorwegnahme kann ein Mitgliedstaat nach Art. 5 Abs. 3 Verordnung 2018/842 auch den für das Jahr 2021 überschüssigen Teil seiner jährlichen Emissionszuweisung bis zu einer Höhe von 75 % seiner jährlichen Emissionszuweisung auf nachfolgende Jahre des Zeitraums bis 2030 übertragen und für die Jahre 2022 bis 2029 den überschüssigen Teil seiner jährlichen Emissionszuweisung bis zu einem Volumen von 25% bis zu dem jeweiligen Jahr auf nachfolgende Jahre des Zeitraums bis 2030 übertragen.

Eine dritte Flexibilitätsoption sieht Art. 6 Verordnung 2018/842 vor. Dieser ermöglicht es den neun Mitgliedstaaten, die in Anhang II der Verordnung aufgeführt sind und mit überdurchschnittlichen Minderungszielen belastet sind, eine begrenzte Menge an EU-ETS-Zertifikaten für die Kompensation von Emissionen in den Sektoren des Effort Sharing zu verwenden.²¹⁹ Dabei werden die EU-ETS-Zertifikate, die für die einmalige Flexibilitätsmöglichkeit berücksichtigt werden, bei der Bestimmung der Gesamtmenge, der in einem bestimmten Jahr in Umlauf befindlichen EU-ETS-Zertifikate, als in Umlauf befindliche EU-ETS-Zertifikate angesehen, um ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im EU-ETS zu beheben.²²⁰ Deutschland ist nicht in Anhang II aufgelistet und fällt damit nicht unter diese Sonderregelung. Hingegen wird Österreich in Anhang II genannt und kann diese Flexibilitätsoption nutzen.

IV. Einordnung und Gegenüberstellung von Effort Sharing und Emissionshandel

Das Effort Sharing ist als eine Art Auffangnetz konzipiert, um Sektoren abzudecken, die bislang nicht von EU-ETS 1 erfasst waren oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden.²²¹ Das EU-ETS 1 zielte hauptsächlich auf Großemittenten in den Sektoren Energie, Industrie und Luftfahrt ab. Im Gegensatz dazu deckt das Effort Sharing Sektoren wie Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Ab-

²¹⁸ Steuer, ZEuP 284, S.310.

²¹⁹ Deutscher Bundestag, Einzelfrage zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, S.7.

²²⁰ Erwägungsgrund 21 der Verordnung 2018/842.

²²¹ Schlacke, NVwZ 2022, S.912.

fallwirtschaft ab. Diese Bereiche sind ebenfalls für einen erheblichen Teil der Emissionen verantwortlich, wurden jedoch bisher nicht durch marktorientierte Mechanismen erfasst. Der Verkehrssektor verursacht fast ein Viertel der Treibhausgasemissionen.²²² In denselben Jahren emittierte der Gebäudesektor rund 36 % der energiebedingten EU-Emissionen.²²³ Durch das Effort Sharing wird somit sichergestellt, dass auch diese Sektoren ihren Beitrag zur Emissionsreduktion leisten.

Durch das EU-ETS 2 gibt es einen Emissionshandel für die Sektoren Gebäude und Verkehr. Wie bereits dargestellt, finden EU-ETS und Effort Sharing nebeneinander Anwendung. Dadurch kommt es zu einem Wechselspiel zwischen den beiden Mechanismen. Sie ergänzen sich gegenseitig, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen.²²⁴ Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist, dass das EU-ETS 2, das die Emissionen im Straßenverkehr und im Gebäudesektor erfasst, in Zukunft zur Erfüllung der Effort Sharing Verpflichtungen beitragen wird, da marktwirtschaftliche Anreize zur Emissionsreduktion geschaffen werden.²²⁵

Zusammengefasst unterscheiden sich das EU-ETS und das Effort Sharing in ihrer Rechtsform, ihrem Anwendungsbereich und ihrer Funktionsweise, arbeiten jedoch eng zusammen, um das gemeinsame Ziel der Emissionsreduktion zu erreichen. Das EU-ETS basiert auf einer marktorientierten Richtlinie, die vor allem auf Großemittenten zielt, während das Effort Sharing als Verordnung die Reduktion der Emissionen in nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren sicherstellt.

F. Analyse von Einzelfragen

I. Beseitigung einer Ungleichbehandlung durch EU-ETS 2?

Eine wesentliche Frage, die sich durch die Einführung von EU-ETS 2 gestellt hat, ist, ob dadurch eine bestehende Ungleichbehandlung beseitigt wurde. Diese Ungleichbehandlung könnte sich daraus ergeben, dass nicht alle Sektoren dem Emissionshandel unterfallen und damit Unternehmen benachteiligt werden, die in den Anwendungsbereich des Emissionshandels fallen. Um auf die Frage einzugehen, ob das EU-ETS 2 explizit eine Ungleichbehandlung beseitigt, muss in einem ersten Schritt geklärt werden, ob überhaupt ein genereller Fall der Ungleichbehandlung im Emissionshandel und der dabei einbezogenen Sektoren besteht.

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht

²²² Erwägungsgrund 12 der Verordnung 2018/842; Stätsche, KlimaR 2023, S.176.

²²³ Europäische Kommission, Energieeffizienz von Gebäuden, S.1.

²²⁴ Erwägungsgrund 2 der Verordnung 2018/842.

²²⁵ Deutscher Bundestag, Einzelfrage zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, S.9.

gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist.²²⁶ Die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch eine unterschiedliche Behandlung setzt voraus, dass die betreffenden Sachverhalte im Hinblick auf alle Merkmale, die sie kennzeichnen, vergleichbar sind.²²⁷ Eine Vergleichbarkeit aller möglichen Sektoren, welche Emissionen verursachen, kann bejaht werden. Dies ergibt sich daraus, dass sich die verschiedenen Quellen der Emission von Treibhausgasen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit zuzuordnen sind, grundsätzlich in einer vergleichbaren Lage befinden, da jede Emission von Treibhausgasen zu einer gefährlichen Störung des Klimas beitragen kann und da jeder Wirtschaftssektor, der solche Gase emittiert, zum Funktionieren des Systems des Handels mit Zertifikaten beitragen kann.²²⁸ Weiter müssten die verschiedenen aber vergleichbaren Sektoren unterschiedlich behandelt werden. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nur dann vorgeworfen werden, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt und dadurch bestimmte Personen gegenüber anderen benachteiligt werden.²²⁹ Die Unternehmen, die einem Sektor unterfallen, der vom Emissionshandel erfasst ist, müssen über Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen verfügen und solche gegebenenfalls nachkaufen. Zum einen wird dadurch, zumindest mittelbar, der Ausstoß von Emissionen bei diesen Unternehmen begrenzt beziehungsweise unter Kosten gestellt, welche sich negativ auf ihre wettbewerbliche Situation im Vergleich zu anderen Unternehmen auswirkt. Somit schafft die Einbeziehung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Emissionshandels für die betreffenden Unternehmer einen Nachteil gegenüber denjenigen, die hierin nicht einbezogene Tätigkeiten ausüben.²³⁰ Sobald eine unterschiedliche Behandlung von vergleichbaren Gruppen jedoch gerechtfertigt ist, liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor. Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, das heißt, wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht.²³¹ Als Rechtfertigung und somit als vereinbar mit dem Gleichheitssatz ist anzubringen, dass

²²⁶ EuGH Urt.v. 11.07.2006 RS C-313/04, Rn.33 (Franz Egenberger GmbH/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; EuGH Urt.v. 05.10.1994 C-133/93 Rn.50 (Crispoltoni u.a. / Fattoria Autonoma Tabacchi u.a.).

²²⁷ EuGH Urt.v. 16.12.2008 RS C-127/07, Rn.25 (Arcelor Atlantique und Lorraine u.a.).

²²⁸ EuGH Urt.v. 16.12.2008 RS C-127/07, Rn.34 (Arcelor Atlantique und Lorraine u.a.).

²²⁹ EuGH Urt.v. 22.05.2003 RS C-462/99, Rn.115 (Connect Austria).

²³⁰ EuGH Urt.v. 16.12.2008 RS C-127/07, Rn.43 (Arcelor Atlantique und Lorraine u.a.).

²³¹ EuGH Urt.v. 10.03.1998 RS C-122/95, Rn.68 ff. (Deutschland / Rat); EuGH Urt.v. 23.03.2006 RS C-535/03, Rn.53 ff. (Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation).

der Emissionshandel sukzessive ausgeweitet wird und eine Einbeziehung aller Branchen nicht sofort bewerkstelligt werden kann.²³² Es muss erst langsam ein funktionierendes Emissionshandels-system aufgebaut werden, um nach und nach weitere Sektoren einbeziehen zu können, ohne die Funktionen und Ziele zu gefährden. Der Ungleichbehandlung wird auch dadurch entgegengewirkt, dass die Emissionshandelssysteme „langsam“ anlaufen und sich die betroffenen Unternehmen hier-auf wirtschaftlich einstellen können. So wurden im EU-ETS 1 viele Zertifikate kostenlos vergeben, um den Unternehmen nicht sofort zusätzliche Kosten aufzubürden. Gesagt werden muss jedoch auch, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber zwar zu Recht ein gestuftes Verfahren zur Einführung des Emissionshandelssystems anwenden kann, jedoch insbesondere im Hinblick auf die Ziele des Emis-sionshandels und die Umweltpolitik der Gemeinschaft dazu verpflichtet ist, die ergriffenen Maß-nahmen, insbesondere für die von der Richtlinie erfassten Sektoren, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, wie es auch in Art. 30 der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehen ist.²³³

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass eine Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen, die dem Emis-sionshandel unterfallen, und solchen, die noch nicht vom Anwendungsbereich erfasst sind, nicht vorliegt. Die Frage, ob das EU-ETS 2 eine Ungleichbehandlung beseitigt, muss daher nicht beant-wortet werden, da eine Ungleichbehandlung überhaupt nicht feststellbar ist.

II. Ist die Einführung von EU-ETS 2 im Angesichts des EU-ETS 1 notwendig?

Es stellt sich die Frage, ob die Einführung eines neuen, separaten Emissionshandelssystems über-haupt notwendig war und ob man das bestehende EU-ETS 1 in seinem Anwendungsbereich hätte erweitern können. Diese Frage lässt sich kurz und bündig beantworten. Eine Erweiterung des An-wendungsbereichs des EU-ETS 1 um die Sektoren Gebäude und Verkehr wäre kaum zu bewerkstel-ligen gewesen. Das EU-ETS 1 konzentriert sich auf emissionsintensive Industrien und den Strom-sektor, während das EU-ETS 2 auf den Endverbrauch fossiler Brennstoffe im Verkehrs- und Gebäu-debereich abzielt. Dadurch verfolgt das EU-ETS 2 auch einen Upstream-Ansatz, während im EU-ETS 1 der Downstream-Ansatz zur Anwendung kommt. Es wäre äußerst komplex und undurchsich-tig gewesen, diese beiden Ansätze in einem Emissionshandelssystem unterzubringen. Mit dem Upstream-Ansatz einher geht, dass Verbraucher direkt mit höheren Brennstoffkosten konfrontiert werden. Eine solche Maßnahme erfordert präzise gesetzliche und politische Vorüberlegungen und Entscheidungen, um negative soziale Auswirkungen zu minimieren. Diese würden erheblich ver-nachlässigt, wenn man lediglich den Anwendungsbereich von EU-ETS 1 erweitern würde.

²³² Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, Rn.718.

²³³ EuGH Urt.v. 16.12.2008 RS C-127/07, Rn.62 (Arcelor Atlantique und Lorraine u.a.).

Auf der anderen Seite wird hervorgebracht, dass zwei Emissionshandelssysteme auf ökonomische Ineffizienzen hinweisen, da sich die CO₂-Preise in den beiden Systemen aufgrund unterschiedlicher Grenzvermeidungskosten voraussichtlich auseinanderentwickeln werden.²³⁴ Dies führt dann weiter dazu, dass Emissionen nicht unbedingt zuerst dort vermieden werden, wo die Grenzkosten der CO₂-Vermeidung am niedrigsten sind.²³⁵ Zudem wird davon ausgegangen, dass bei einem einheitlichen Emissionshandelssystem die höchsten Wohlfahrtsgewinne erzielt werden können.²³⁶

Am Anfang scheint es einfacher und funktionaler, das EU-ETS 1 und EU-ETS 2 zu trennen. Nach der Etablierung von EU-ETS 2 könnte man jedoch in Erwägung ziehen, das EU-ETS 2 in EU-ETS 1 zu integrieren und damit ein einheitliches System für den Emissionshandel zu schaffen. Dies lässt sich aber erst prognostizieren, wenn abzusehen ist, wie sich beide Systeme, insbesondere das EU-ETS 2, weiterentwickeln.

III. Ist die Erreichung der klimapolitischen Ziele durch EU-ETS 2 gewährleistet?

Ob die Erreichung der klimapolitischen Ziele durch EU-ETS 2 gewährleistet ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Auf der einen Seite bieten die Sektoren, die von EU-ETS 2 erfasst werden ein sehr hohes Potenzial für die Einsparung von Emissionen. Der Gebäude- und Verkehrssektor verursachen einen wesentlichen Anteil an unseren derzeitigen Emissionen. Die Einbeziehung solch emissionsintensiver Sektoren ebnet definitiv den Weg zum Ziel der Klimaneutralität. Ein anderer Weg zum Einsparen von Emissionen in diesen Sektoren außerhalb eines Emissionshandels scheint zur Zeit auch schwer durchzusetzen. Es müssten dann eventuell Verbraucher direkt in die Pflicht genommen werden, Emissionen einzusparen, was zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führt. Durch den verfolgten Upstream-Ansatz werden sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucher zur Emissionsminderung angehalten. Zudem macht das EU-ETS 2 keine Vorgaben, wie die Unternehmen eine Emissionsminderung herbeiführen. Durch diesen technologieoffenen Ansatz steht es den Unternehmen anhand ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten frei, in welche Bereiche sie investieren, um weniger Emissionen auszustoßen. Durch die stetige Verknappung der Emissionszertifikate werden für die Unternehmen auch starke Anreize geschaffen, langfristig in emissionsarme Technologien zu investieren.

²³⁴ Edenhofer/Kosch/Pahle/Zachmann, Policy Contribution Issue 06/21, S.6.

²³⁵ Gerlach-Günsch/Seeliger, SWK E2 Working Paper 2/2024, S.11.

²³⁶ Rieckels/Rischer/Schenuit/Peterson, Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 25, S.76.

Auf der anderen Seite trifft insbesondere einkommensschwächere Haushalte die Weitergabe von zusätzlichen Kosten für Emissionszertifikate an die Verbraucher sehr hart. Ob die Einrichtung des Klimasozialfonds als Auffangbecken für besonders betroffene Haushalte ausreicht, wird sich in Zukunft zeigen. Ungewiss ist zudem, ob der Preis für die Zertifikate im Rahmen des EU-ETS 2 zu niedrig ist. Sind die Preise zu niedrig, hemmt dies die Investitionen in klimaneutrale Technologien durch die Unternehmen.

Im Ergebnis kann nach dieser Auswertung gesagt werden, dass viel für das EU-ETS 2 als zuverlässige Klimaschutzmaßnahme spricht. Jedoch ist die Erreichung der klimapolitischen Ziele der EU allein durch die Einführung des EU-ETS 2 nicht gewährleistet. Zu ungewiss ist, wie sich das EU-ETS 2 tatsächlich etablieren und entwickeln wird. Außerdem werden durch das EU-ETS 2 zwar weitere emissionsstarke Sektoren einbezogen, doch es gibt noch viel Einsparungspotenzial in anderen Bereichen, für die weitere Regelungen zur Emissionsreduzierung eingeführt werden müssen.

H. Fazit

Im Rahmen dieser Masterarbeit wurde unter verschiedenen Blickwinkeln der europäische Emissionshandel und insbesondere die Einführung von EU-ETS 2 analysiert. Vorangestellt kann man sagen, dass der Emissionshandel über die letzten Jahre hinweg zu einem funktionierenden und gut durchdachten klimapolitischen Instrument geworden ist. Dies lässt sich anhand von EU-ETS 1 feststellen, das sich fest etabliert hat und stetig in seinem Anwendungsbereich erweitert wird. Auch auf unvorhergesehene Probleme, wie die Problematik mit Drittlandsflügen durch die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel, konnte der Gesetzgeber, die Politik und letztlich auch der EuGH gut reagieren, ohne die klimapolitischen Ziele aus den Augen zu verlieren. Besonders auffallend ist anhand der Analyse von EU-ETS 1 und EU-ETS 2 die Wahl von unterschiedlichen Ansätzen in den Emissionshandelssystemen. Während das EU-ETS 1 einen Downstream-Ansatz verfolgt, wird beim EU-ETS 2 ein Upstream-Ansatz festgelegt. Mittelbare Folge, und auch vom Gesetzgeber so gewollt, des Upstream-Ansatzes ist die Weitergabe der Kosten für Emissionszertifikate an die Verbraucher. Ob der Klimasozialfonds ausreicht, um besonders einkommensschwache Haushalte aufzufangen, wird sich erst in Zukunft zeigen, wenn die Kosten für Produkte durch zu erwerbende Zertifikate im Gebäude- und Verkehrssektor steigen.

Insbesondere sollten in dieser Arbeit zwei Forschungsfragen beantwortet werden. Zum einen ging mit der Einführung des EU-ETS 2 die Frage einher, ob es überhaupt ein neues Emissionshandelsystem braucht und ob eine Erweiterung des EU-ETS 1 ausgereicht hätte. Am Anfang der Einbeziehung der Sektoren Gebäude und Verkehr stellt die Einführung eines neuen Emissionshandelssys-

tems definitiv die bessere und leichter umsetzbare Möglichkeit dar. Eine Erweiterung des EU-ETS 1 ist kaum durchführbar, da für die Sektoren Gebäude und Verkehr grundverschiedene Ansätze und Ausgestaltungen des Emissionshandels notwendig sind. Sollte sich das EU-ETS 2 über die nächsten Jahre gut entwickeln und die Politik gute Lösungsansätze vorbringen wird, kann über eine Zusammenlegung der beiden Systeme diskutiert werden. Eine jetzige Beurteilung, ob die beiden Emissionshandelssysteme zusammengelegt werden können, ergibt zurzeit keinen Sinn, da das EU-ETS 2 erst anläuft. Die zweite Forschungsfrage befasste sich mit der Gewährleistung der klimapolitischen Ziele durch die Einführung von EU-ETS 2. Am Anfang dieser Masterarbeit wurde in Bezug auf diese Forschungsfrage davon ausgegangen, dass die gesteckten Klimaziele der EU allein durch die Einführung eines weiteren Emissionshandelssystems erreicht und gewährleistet werden können. Aus der Analyse des EU-ETS 2 ging jedoch hervor, dass die einbezogenen Sektoren dies nicht schaffen werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das EU-ETS 2 auf jeden Fall das Potenzial hat, einen mehr als bedeutenden Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität zu leisten. Es werden neue Sektoren einbezogen, Anreize für Investitionen geschaffen und es trägt zur Technologieoffenheit bei. Allein wird das EU-ETS 2 jedoch nicht für die gesetzten Ziele der EU ausreichen. Dies lässt sich schon daraus schließen, dass die EU auch weiterhin verschiedene Rechtsakte für ihre Klimapolitik erlässt. Eine Gewährleistung der klimapolitischen Ziele besteht somit allein durch das EU-ETS 2 nicht. Es ist eher ein Zusammenspiel zwischen verschiedenen Systemen und Maßnahmen der EU, die schlussendlich zur Klimaneutralität führen.