



## Aktuelle Entwicklungen im Emissionshandel

Am 5. Juni 2023 ist die europäische Richtlinie zur Reform des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-EHS) in Kraft getreten. Dadurch wird der Emissionshandel verschärft und zugleich sein Anwendungsbereich auf den Seeverkehr und später die Abfallverbrennung ausgeweitet. Für die Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen müssen die betroffenen Unternehmen Gegenleistungen in Form von Effizienzmaßnahmen erbringen. Zugleich wird ab 2027 ein zweites Emissionshandelssystem (EHS 2) für die Bereiche Verkehr und Gebäude geschaffen. Flankiert wird das EU-EHS durch die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems (Carbon Border Adjustment Mechanism – „CBAM“), mit dem die Effekte des „Carbon Leakage“ erfasst werden sollen. Verpflichtungen des CBAM treffen Importeure bereits seit dem 1. Oktober 2023.

**Dr. Markus Ehrmann**, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner,  
Köchling & Krahnfeld Rechtsanwälte, Hamburg

## 1. Hintergrund

Am 16. Mai 2023 sind im EU-Amtsblatt die Richtlinie zur Reform des Europäischen Emissionshandelsystems (EU-EHS) und parallel die Verordnung zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems (Carbon Border Adjustment Mechanism, „CBAM“) veröffentlicht worden. Die EU-EHS-Richtlinie trat zum 5. Juni 2023 in Kraft, die CBAM-Verordnung gilt ab dem 1. Oktober 2023.

Grundlage für die jetzt beschlossenen Texte waren Entwürfe, die die EU-Kommission am 14. Juli 2021 unter dem Motto „Fit für 55“ vorgelegt hat. Diese Instrumente sollen zur Umsetzung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 beitragen, welches im „Europäischen Klimagesetz“ rechtlich verbindlich für die EU festgelegt ist. Als Zwischenziel hat die EU die verbindliche Vorgabe eingeführt, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

## 2. Änderung EU-EHS

Das EU-EHS wird durch die Reform in mehrfacher Hinsicht durch Änderungen und Ergänzungen der bestehenden EU-EHS-Richtlinie geändert: Das gesamte System wird verschärft. Daneben wird das System der Zuteilung von Emissionsberechtigungen geändert. Weiterhin wird der Anwendungsbereich ausgeweitet. Um diesen Änderungen Rechnung zu tragen, wird der Erfüllungszyklus geändert. Schließlich wird ein neues zweites Emissionshandelsystem für Straßenverkehr und Gebäude („EHS2“) geschaffen.

### 2.1. Verschärfung

Zunächst soll das bestehende EU-EHS durch mehrere Maßnahmen verschärft werden:

Die Treibhausgas-Emissionen sollen bis 2030 um 62 % gegenüber 2005 reduziert werden.

Damit wird das Reduktionsziel von derzeit 43 % erheblich angehoben.

Weiterhin wird die jährliche Kürzung durch den linearen Reduktionsfaktor (LRF) auf jährlich 4,3 % von 2024 bis 2027 und 4,4 % von 2028 bis 2030 verschärft.

Schließlich soll die jährliche Annahmerate an Emissionsberechtigungen, die in die Marktstabilitätsreserve (MSR) eingestellt werden, auch nach dem Jahr 2023 bis zum Jahr 2030 von 12 % auf 24 % der insgesamt im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen verdoppelt werden. Das Volumen der MSR soll auf 400 Mio. Emissionsberechtigungen beschränkt werden.

### 2.2. Änderungen bei der Zuteilung

Daneben sollen die Benchmarks für die kostenlose Zuteilung weiter verschärft werden. Vorgesehen ist hierbei eine Verschärfung der Benchmarks um jährlich mindestens 0,2-0,3 % und maximal 1,6-2,5 %.

Ferner wurden neue und engere Voraussetzungen für eine kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen geschaffen. Diese soll nur noch bedingt erfolgen und an bestimmte Gegenleistungen geknüpft sein. Dieser Mechanismus ist bereits aus dem Bereich der Beihilfen, etwa im Rahmen der Strompreiskompensation und der BECV bekannt. Unterliegt eine Anlage der Verpflichtung zur Durchführung eines Energieaudits oder zur Einführung eines zertifizierten Energiemanagementsystems gemäß der Energieeffizienz-Richtlinie (Richtlinie 2012/27/EU) und werden die Empfehlungen des Auditberichts oder des zertifizierten Energiemanagementsystems nicht umgesetzt, so wird die kostenlose Zuteilung um 20 % gekürzt. Keine Kürzung erfolgt, wenn die Amortisationszeit für die betreffenden Investitionen mehr als drei Jahre beträgt oder die Kosten dieser Investitionen unverhältnismäßig hoch sind.

Weiterhin wird die kostenlose Zuteilung nicht gekürzt, wenn ein Betreiber nachweist, dass er andere Maßnahmen durchgeführt hat, die zu Treibhausgasemissionsreduktionen führen, die den im Auditbericht oder im zertifizierten Energiemanagementsystem für die betreffende Anlage empfohlenen gleichwertig sind.

Zusätzlich zu dieser bedingten Zuteilung soll in einem Malus-System eine Kürzung der Zuteilung ebenfalls um 20 % erfolgen, wenn die Betreiber von Anlagen, deren Treibhausgasemissionswerte über dem 80 %-Wert der Emissionswerte für die relevanten Produktbenchmarks liegen, bis zum 1. Mai 2024 nicht für jede dieser Anlagen einen Klimaneutralitätsplan für ihre unter diese Richtlinie fallenden Tätigkeiten erstellt haben.

Andererseits sollen als Anreiz und Belohnung die leistungsfähigsten und innovativsten Anlagen, deren Treibhausgasemissionen unter dem Durchschnitt der 10 % effizientesten Anlagen bei einem bestimmten Benchmark liegen, von der Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors ausgeschlossen werden.

Vollständig entfallen soll die bisher im Umfang von 100 % erfolgte kostenlose Zuteilung als Carbon-Leakage Maßnahme bei den Sektoren, die unter den CBAM fallen. Dies soll schrittweise in einem Zeitraum von neun Jahren zwischen 2026 und 2034 erfolgen, parallel zur schrittweisen Einführung des CBAM (siehe dazu unten bei 3.). Bis 2030 soll die Rate der kostenlosen Zuteilung nahezu halbiert werden. Der Abbau der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen stellt sich im Einzelnen wie folgt dar: 2026: 2,5 % weniger, 2027: 5 %, 2028: 10 %, 2029: 22,5 %, 2030: 48,5 %, 2031: 61 %, 2032: 73,5 %, 2033: 86 %, 2034: 100 %. Die gesamten bisherigen Carbon-Leakage Regelungen sollen also durch den CBAM ersetzt werden.



### 2.3. Änderungen beim Anwendungsbereich

Für den Seeverkehr werden ab 2024 echte Emissionsreduktionsverpflichtungen geschaffen. Hier gelten bislang lediglich Überwachungs-, Überprüfungs- und Berichterstattungspflichten. Weiterhin sollen die Regelungen für den Luftverkehr, der bereits ab 2012 am EU-EHS teilnimmt, verschärft werden.

Eine weitere Besonderheit im Hinblick auf den Anwendungsbereich ist die Aufweichung des maßgeblichen Schwellenwerts von 20 MW thermischer Gesamtnennleistung. Um Anreize für die Einführung kohlenstofffreier und kohlenstoffarmer Technologien zu schaffen, sollen die Mitgliedstaaten den Betreibern die Möglichkeit einräumen, bis zum Ende des laufenden und des nächsten Fünfjahreszeitraums im Anwendungsbereich des EU-EHS zu verbleiben, wenn die Anlage ihren Produktionsprozess geändert hat, um ihre Treibhausgasemissionen zu verringern, und den Schwellenwert von 20 MW thermischer Gesamtnennleistung nicht mehr erreicht.

Schließlich ist geplant, die Abfallverbrennung grundsätzlich ab 2028 in den EU-EHS einzubeziehen. Bislang gilt hier die Bereichsausnahme für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen und Siedlungsabfällen (§ 2 Abs. 5 Nr. 3 TEHG). Nun sollen bereits ab dem 1. Januar 2024 die Emissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen mit einer Gesamtfeuerleistung von mehr als 20 MW überwacht und berichtet werden. Sodann soll die EU-Kommission bis zum 31. Juli 2026 prüfen, ob kommunale Müllverbrennungsanlagen in das EU-EHS einbezogen werden können.

### 2.4. Änderung des Erfüllungszyklus ab 2024

Die oben aufgeführten inhaltlichen Änderungen werden begleitet von einer Änderung des Zeitplans für die Einhaltung der Vorschriften des Emissionshandels ab 2024. Um den Änderungen bei Zuteilung von Emissionsberechtigungen in der verwaltungsmäßigen Abwicklung besser Rechnung tragen zu können, wird dieser Zeitplan angepasst: Die Frist für die Ausgabe von Emissionsberech-

tigungen durch die zuständigen nationalen Behörden wird vom 28. Februar auf den 30. Juni eines Kalenderjahres verschoben. Parallel wird die Frist für die Abgabe von Emissionsberechtigungen vom 30. April auf den 30. September verschoben.

### 2.5. Schaffung eines neues EHS für Straßenverkehr und Gebäude (EHS2)

Für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude sowie ggf. weitere Sektoren, also die Bereiche der Treib- und Brennstoffversorgung, wird ein eigenes separates, mit dem EU-EHS erst später zu verknüpfendes Emissionshandelssystem geschaffen (EHS2). Gleichwohl erfolgt die Einrichtung dieses EHS2 durch eine Änderung der bestehenden Emissionshandels-Richtlinie. Eine mögliche Zusammenlegung der beiden Systeme soll erst nach einigen Jahren erfolgen, wenn mit der Funktionsweise des neuen EHS2 Erfahrungen gesammelt worden sind.

Das System wird nach längerer Debatte nun 2027 eingeführt. Dabei wird ein stufenweiser Einstieg verfolgt: 2024 sollen die Verpflichteten bereits über eine Emissionsgenehmigung verfügen und ab 2025 ihre Emissionen erfassen und berichten, ab 2027 müssen sie dann Emissionszertifikate erwerben und abgeben. Bei außerordentlich hohen Energiepreisen (über EUR 106,00 pro MWh) besteht die Möglichkeit, den Start des Systems um ein Jahr, also auf 2028, zu verschieben. Zudem sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, bis Dezember 2030 Brennstofflieferanten von der Abgabepflicht im Rahmen des EHS2 zu befreien, wenn diese einem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis unterliegen, der den Versteigerungspreis im EHS2 übersteigt oder diesem entspricht. Dies dürfte für Deutschland mit seinem bereits seit 2021 bestehenden System des nationalen Emissionshandels auf der Grundlage des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) der Fall sein. Ohnehin ist zu erwarten, dass dieser nationale Emissionshandel in dem EHS2 aufgehen wird. Es ist derzeit indes bisher nicht abzusehen, wie dies genau erfolgen soll.

Bei Straßenverkehr und Gebäuden wäre es aufgrund der sehr großen Zahl kleiner Emittenten nicht möglich, mit der Regulierung auf der Ebene der Emittenten anzu-

setzen, wie dies bei ortsfesten Anlagen und im Luftverkehr der Fall ist. Vielmehr ist es aus Gründen der technischen Durchführbarkeit und der Verwaltungspraktikabilität sinnvoller, mit der Regulierung weiter oben in der Lieferkette anzusetzen. Daher wurde ein „Upstream“-Modell gewählt: Verpflichtete sollen demnach nicht die Haushalte und Autofahrer als Endverbraucher sein, sondern die Brenn- und Kraftstoff-Anbieter. Anknüpfungspunkt für die Regelungen soll daher das Inverkehrbringen von Brenn- und Kraftstoffen, die zur Verbrennung in Gebäuden und im Straßenverkehr verwendet werden, sein.

Parallel zu den Verpflichtungen der Anlagenbetreiber im EU-EHS sind im EHS2 die Inverkehrbringer verpflichtet, die Menge der in Verkehr gebrachten Brennstoffe zu überwachen, die dadurch bedingten Emissionen jährlich zu berichten und eine entsprechende Menge an Zertifikaten zu erwerben und abzugeben. Im EHS2 erfolgt keine kostenfreie Zuteilung, vielmehr sollen sämtliche Zertifikate versteigert werden. Denn in den Bereichen Straßenverkehr und Gebäude besteht schon keine Carbon Leakage Gefahr. Dabei soll der Preis bis 2030 auf EUR 45,00 pro Zertifikat gedeckelt werden.

Das EHS2 soll über ein eigenes EU-weites Cap verfügen, das ebenfalls jährlich reduziert wird. Ab 2024 wurde der lineare Kürzungsfaktor hier auf 5,1 % festgelegt, ab 2028 soll er auf 5,38 % ansteigen. Hierdurch soll eine Emissionsminderung um 43 % gegenüber 2005 erreicht werden

## 3. Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems (CBAM)

### 3.1. Hintergrund

Hintergrund für die Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems durch eine neue Verordnung ist letztlich, dass die einzelnen Staaten trotz des internationalen Übereinkommens von Paris unterschiedliche Konzepte und Ansätze verfolgen, die nicht zum selben Ambitionsniveau beim Klimaschutz führen, wie es die EU verfolgt. Daraus ergeben sich Unterschiede bei der Bepreisung von Treibhausgasemissionen, woraus wiederum die Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen („Carbon Leakage“) folgt.

### 3.2. Anwendungsbereich

Der CBAM gilt für in die EU aus Drittländern eingeführte Waren. Der Anwendungsbereich wird zunächst auf die in Anhang I der Verordnung aufgelisteten Waren beschränkt: Zement, Aluminium, Düngemittel, Stromerzeugung, Wasserstoff, Eisen und Stahl sowie einige Vorprodukte und eine begrenzte Anzahl von nachgelagerten Produkten. Die EU-Kommission wird prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Güter ausgedehnt werden soll, einschließlich organischer Chemikalien und Polymere. Bis 2030 sollen alle Güter einbezogen werden, die unter den EU-EHS fallen.

### 3.3. Funktionsweise des CBAM

Der gesamte CBAM ist in seiner Funktionsweise dem EU-EHS nachgebildet. Für Waren aus Drittstaaten sollen die gleichen CO<sub>2</sub>-Kosten angewandt werden, wie sie andernfalls im EU-EHS hätten getragen werden müssen.

Vor der Einfuhr von Waren muss der Anmelder die Zulassung für die Einfuhr von Waren in die EU bei der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaates beantragen. Jeder zugelassene Anmelder legt der zuständigen Behörde bis zum 31. Mai jeden Jahres einen Bericht („CBAM-Erklärung“) für das vorausgehende Kalenderjahr vor. Diese enthält die Gesamtmenge der in dem vorausgehenden Kalenderjahr eingeführten Waren in Tonnen (bzw. Megawattstunden bei Strom) und die Gesamtmenge an grauen Emissionen. Graue Emissionen sind die bei Warenherstellung freigesetzten direkten Emissionen in Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Tonne der Warenart (bzw. pro Megawattstunde bei Strom) und die indirekten Emissionen aus der Erzeugung von während der Warenherstellung verbrauchtem Strom. Diese müssen von einem akkreditierten Prüfer geprüft werden.

Die Bepreisung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Einfuhr einer Ware aus einem Drittstaat soll durch die Verwendung von sog. CBAM-Zertifikaten erfolgen. Ein CBAM-Zertifikat ist ein elektronisches Zertifikat, welches einer Tonne der mit einer Ware verbundenen (grauen) Emissionen entspricht. Bei Einfuhr von Waren muss der zugelassene

Anmelder bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates CBAM-Zertifikate kaufen. Der Preis von CBAM-Zertifikaten wird dabei als Durchschnittspreis der Schlusspreise der EU-EHS-Emissionsberechtigungen auf der Auktionsplattform für jede Kalenderwoche von der EU-Kommission berechnet und auf der Webseite der EU-Kommission wöchentlich veröffentlicht. Damit wird der EU-EHS-Preis sehr genau abgebildet. Der zugelassene Anmelder muss dann bis zum 31. Mai jeden Jahres die Menge an CBAM-Zertifikaten, die den für das vorausgehende Kalenderjahr in der CBAM-Erklärung angegebenen und durch den akkreditierten Prüfer geprüften grauen Emissionen entspricht, abgeben. In der CBAM-Erklärung kann eine Verringerung der abzugebenden CBAM-Zertifikate geltend gemacht werden, wenn im Ursprungsland für die angegebenen grauen Emissionen ein CO<sub>2</sub>-Preis gezahlt wird, diese Kosten können dann angerechnet werden. Damit wird quasi europäische Klimaschutzpolitik ins EU-Ausland getragen.

Schließlich werden die Einfuhr von Waren ohne CBAM-Zertifikat, die Nichtvorlage des CBAM-Berichts sowie die nicht ausreichende Abgabe von CBAM-Zertifikaten wie im EU-EHS sanktioniert.

## 4. Ausblick

Die Änderungen des EU-EHS und die Schaffung des EHS2 erfolgen durch eine Änderung der Emissionshandels-Richtlinie. Diese bedarf der Umsetzung in nationales Recht, in Deutschland durch Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG). Dies soll bis spätestens zum 31. Dezember 2023 erfolgen, sodass die neuen Regelungen ab dem 1. Januar 2024 Anwendung finden. Ergänzt werden müssen diese Regelungen durch eine Revision der EU-Zuteilungsverordnung, die bis spätestens Anfang 2024 vorliegen soll. Es ist absehbar, dass die betroffenen Unternehmen auf dieser Grundlage bis Mitte 2024 ihre Anträge auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen stellen müssen.

Rechtsgrundlage des CBAM hingegen ist eine Verordnung. Diese hat unmittelbare Wirkung, bedarf also keiner Umsetzung in nationales Recht. Die Regelungen gelten

bereits ab dem 1. Oktober 2023 für eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2025. Scharf gestellt wird der CBAM erst ab 2026. In dieser Übergangsphase bestehen allein Berichtspflichten, es sind noch keine CBAM-Zertifikate abzugeben. Eine eigene Durchführungsverordnung für die Übergangsphase, die zum 16. September 2023 in Kraft getreten ist, sieht zwar Erleichterungen vor. Zu beachten ist jedoch, dass der erste Bericht von Importeuren der vom CBAM erfassten Waren bereits zum 31. Januar 2024 vorliegen muss. Es muss die Menge der eingeführten Waren, die direkte und indirekten graue Emissionen sowie den im Herkunftsland fälligen Kohlenstoffpreis umfassen. ✓



© Dr. Markus Ehrmann

### Dr. Markus Ehrmann

Rechtsanwalt und Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht, Partner

Köchling & Krahnfeld Rechtsanwälte, Hamburg  
+49 40 8222576-0  
www.kk-rae.de  
ehrmann@kk-rae.de