

Rechtsprobleme der ETS-2-Verschiebung

Allgemeine Risiken für die Rechtmäßigkeit künftiger EU-Gesetzgebung

Götz Reichert



Im EU-Gesetzgebungsverfahren zur Festlegung des EU-2040-Klimaziels haben Rat und Europäisches Parlament ad hoc zusätzlich beschlossen, den Start des EU-Emissionshandels für Straßenverkehr und Gebäude (ETS-2) von 2027 auf 2028 zu verschieben. Das Vorgehen der EU-Gesetzgeber verstößt gegen EU-Recht und birgt als Präzedenzfall allgemeine Risiken für die Rechtmäßigkeit künftiger EU-Gesetzgebung. Wie die aktuelle Diskussion um Eingriffe in längst geregelte EU-Klimaschutzinstrumente wie das ETS-1 zeigt, ist diese Gefahr real.

- Mangels eines formellen Vorschlags der Europäischen Kommission für die ETS-2-Verschiebung haben Rat und Europäisches Parlament unionsrechtswidrig das Initiativmonopol der Kommission missachtet.
- Es verstößt gegen das unionsrechtliche Gebot der Rechtssicherheit, dass Rat und Europäisches Parlament die ETS-2-Verschiebung in einer eigenständigen Sachvorschrift im Rahmen einer Änderungsverordnung beschlossen haben, ohne dabei den Wortlaut der ursprünglichen ETS-2-Startregelung der ETS-Richtlinie zu ändern. Sie schaffen so sehenden Auges einen Widerspruch zwischen zwei formal geltenden EU-Rechtsnormen.
- Die EU-Organe sollten die im Sommer 2026 ohnehin anstehende Revision der ETS-Richtlinie dazu nutzen, diese Verstöße gegen das Unionsrecht auf Basis eines Kommissionsvorschlags zu beseitigen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Emissionshandel für den Straßenverkehr und Gebäude (ETS-2)	4
2.1	CO ₂ -Bepreisung durch Cap-and-Trade	4
2.2	Klima-Sozialfonds (KSF)	5
2.3	Steuerung der Zertifikatsmenge: Frontloading, MSR und weiche Preisgrenze	5
2.4	Regulatorische Möglichkeit zur ETS-2-Verschiebung von 2027 auf 2028	6
3	Zögerliche Umsetzung und wachsender Widerstand	7
3.1	Zögerliche ETS-2-Umsetzung.....	7
3.2	Wachsender Widerstand gegen die ETS-2-Einführung	8
4	ETS-2-Verschiebung und MSR-Modifikationen	9
4.1	Hintergrund: Festlegung von EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel	9
4.2	ETS-2-Verschiebung.....	11
4.3	MSR-Modifikationen	12
5	Rechtsprobleme der ETS-2-Verschiebung	13
5.1	Allgemeine Voraussetzungen für die Änderung von EU-Sekundärrecht	13
5.2	Rechtmäßigkeit der ETS-2-Verschiebung	14
5.2.1	Initiativmonopol der Europäischen Kommission	14
5.2.2	Normkollision und Rechtssicherheit.....	20
5.2.2.1	Vorliegen einer Normkollision	20
5.2.2.2	Auflösung der Normkollision.....	22
5.2.2.3	Rechtssicherheit: Risiken und Schutzvorkehrungen	24
6	Allgemeine Risiken für die Rechtmäßigkeit künftiger EU-Gesetzgebung	27
7	Fazit.....	29

1 Einleitung

Im Rahmen der „Fit for 55“-Reformen des EU-Klimarechts ab 2021 hatte die EU 2023 beschlossen, 2027 ein neues separates Emissionshandelssystem (ETS-2) einzuführen, um durch einen CO₂-Preis ökonomische Anreize für die Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe insbesondere im Straßenverkehr und im Gebäudesektor zu setzen. Ein Cap-and-Trade-Emissionshandelssystem gilt zwar verbreitet als klimatologisch effektives und ökonomisch kosteneffizientes Instrument zur Senkung von THG-Emissionen auch in diesen Sektoren. Allerdings war den EU-Gesetzgebern von Anfang bewusst, dass eine zusätzliche Verteuerung von Energiekosten mit Blick auf deren ökonomische und soziale Auswirkungen auf Unternehmen und Bevölkerung sowie die Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen problematisch sein könnte. Daher sah auch das ETS-2 als Schutz vor sehr hohen Preissprüngen gerade zu seinem Beginn u.a. die automatische Verschiebung seines Starts um ein Jahr auf 2028 für den Fall vor, dass die Großhandelspreise für Gas oder Öl in der ersten Jahreshälfte 2026 im Vergleich zu historischen Entwicklungen außergewöhnlich hoch sein sollten und bestimmte Preisschwellen überschreiten würden. Dennoch wuchs im Verlauf des Jahres 2025 angesichts anhaltend hoher Energiepreise gerade unter den EU-Mitgliedstaaten der Widerstand gegen die Einführung des ETS-2. Schließlich einigten sich Anfang November 2025 der Rat und das Europäische Parlament darauf, dessen Start auf 2028 zu verschieben.

Die ETS-2-Verschiebung, die im April 2026 in Kraft tritt, erfolgte jedoch nicht auf Initiative der Europäischen Kommission durch eine Änderung der entsprechenden Regelungen der ETS-Richtlinie 2003/87/EG zu den hierfür eigentlichen erforderlichen Überschreitungen der Preisschwellen von Gas und Öl. Vielmehr wurde sie durch Rat und Europäisches Parlament überraschend im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Europäischen Klimagesetz beschlossen, das eigentlich der Festlegung des EU-2040-Klimaziels diene. Dieses – der ansonsten üblichen EU-Gesetzgebungspraxis widersprechende – legislative Vorgehen der beiden EU-Gesetzgeber, das offenkundig auch der großen Drucksituation kurz vor Beginn der UN-Klimakonferenz COP30 im November 2025 geschuldet war, ist in mehrfacher Hinsicht unionsrechtlich fragwürdig. Diese cepStudie beleuchtet die regulatorischen Hintergründe der ETS-2-Verschiebung und untersucht auf dieser Basis die unionsrechtliche Rechtmäßigkeit sowohl des hierfür von Rat und Europäischem Parlament prozedural beschrittenen Wegs als auch des daraus hervorgegangene materiellen Unionsrechts. Dabei identifiziert sie allgemeine Risiken für die Rechtmäßigkeit der EU-Gesetzgebung, die die Art und Weise der ETS-2-Verschiebung als Präzedenzfall schafft, sowie Schutzvorkehrungen hiergegen, denen über den vorliegenden Fall hinaus allgemeine Bedeutung zukommt.

2 Emissionshandel für den Straßenverkehr und Gebäude (ETS-2)

Im Rahmen der „Fit for 55“-Reformen des EU-Klimarechts ab 2021¹ hat die EU in der geänderten² ETS-Richtlinie 2003/87/EG³ durch ein **neues separates Emissionshandelssystem (ETS-2)**⁴ geschaffen, um durch einen CO₂-Preis ökonomische Anreize für die Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) aus der **Verbrennung fossiler Brennstoffe insbesondere im Straßenverkehr und im Gebäudesektor** zu setzen.⁵ Von Anfang an war den EU-Gesetzgebern die Brisanz einer zusätzlichen Verteuerung von Energiekosten für die Bevölkerung, deren soziale Auswirkungen und das dadurch steigende Risiko schwindender Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen sehr bewusst. Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrung der „Gelbwesten“-Proteste in Frankreich 2018⁶, die maßgeblich durch die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Kraftstoffe ausgelöst worden waren, und der Energiekrise in Folge des russischen Überfalls auf die Ukraine 2022 sieht das ETS-2 mehrere Schutzmechanismen vor, um die ökonomischen Belastungen für besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen und Unternehmen abzufedern.

2.1 CO₂-Bepreisung durch Cap-and-Trade

Wie das ETS-1 für ortsfeste Anlagen der Energieerzeugung und energieintensive Industrien sowie für Flüge innerhalb der EU und den Seeverkehr⁷, so ist auch das ETS-2 ein Cap-and-Trade-System: Das ETS-2 legt eine sinkende **Obergrenze (Cap)** für die maximal zulässigen THG-Emissionen in den erfassten Sektoren fest, indem es die Menge der Emissionsrechte (Zertifikate)⁸ begrenzt und jährlich reduziert. Im Gegensatz zum ETS-1 verpflichtet das ETS-2 nicht die Endverbraucher von Brennstoffen, Zertifikate zu halten. Vielmehr sind hierzu alle natürlichen und juristischen Personen verpflichtet, die – wie insbesondere Brennstofflieferanten – Energiesteuern zahlen müssen.⁹ Der Zertifikatspreis wird in der Regel über die Lieferkette an die Endverbraucher weitergegeben („upstream“). Die ETS-2-pflichtigen Unternehmen müssen Zertifikate für die THG-Emissionen abgeben, die bei der Verbrennung der Brennstoffmengen entsteht, die sie auf den Markt gebracht haben.¹⁰ ETS-2-Zertifikate werden – ursprünglich **ab 2027**¹¹ – ausschließlich durch Versteigerung und nicht durch kostenlose Zuteilung auf den Markt gebracht¹² und sind **handelbar (Trade)**,¹³ Der Zertifikatspreis wird folglich nicht hoheitlich festgelegt, sondern auf dem Markt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage gebildet.

¹ Europäische Kommission (2023), Pressemitteilung vom 9. Oktober 2023, Kommission begrüßt Fertigstellung der wichtigsten „Fit für 55“-Rechtsvorschriften; Rat der Europäischen Union, Fit for 55; Europäisches Parlament, Legislative Train Schedule: Fit for 55 Package under the European Green Deal

² 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 [ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959].

³ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union [ETS-Richtlinie 2003/87/EG].

⁴ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Kapitel IVa: Art. 30a-30k; hierzu Menner/Reichert (2022), Fit for 55: Klima und Straßenverkehr, cepAnalyse 06/2022.

⁵ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30a i.V.m. Anhang III.

⁶ Hierzu z.B. Hanafi u.a. (2019), Carbon Pricing in France and Germany, cepInput 11/2019, S. 5 ff.

⁷ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, insbesondere Kapitel II-IV: Art. 3a-30.

⁸ Beschluss (EU) 2024/2951 der Kommission vom 29. November 2024 über die unionsweite Menge der im Rahmen des EU-EHS für Gebäude, Straßenverkehr und weitere Sektoren für 2027 zu vergebende Zertifikate.

⁹ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30b i.V.m. Anhang III.

¹⁰ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30e.

¹¹ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30c (1) sowie Art. 30d (1) und (2).

¹² ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30d.

¹³ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30e i.V.m. Art. 12.

2.2 Klima-Sozialfonds (KSF)

Angesichts der wirtschaftlichen Belastung, die die CO₂-Bepreisung im Straßenverkehr und im Gebäudesektor und die damit einhergehende Verteuerung von Brennstoffen für Endverbraucher mit sich bringt, wird das ETS-2 durch den **Klima-Sozialfonds (KSF)**¹⁴ begleitet, der für den Zeitraum 2026-2032 eingerichtet wurde¹⁵. Der KSF soll „zu einem sozial gerechten Übergang zur Klimaneutralität beitragen, indem er die sozialen Auswirkungen“ des ETS-2 abfedert.¹⁶ Zu diesem Zweck zielt der KSF darauf ab, „benachteiligte“ Haushalte¹⁷, Kleinstunternehmen¹⁸ und Verkehrsteilnehmer¹⁹ u.a. durch vorübergehende direkte Zahlungen sowie durch Investitionen zu unterstützen. Hierzu soll der KSF Maßnahmen und Investitionen der EU-Mitgliedstaaten mitfinanzieren, die in deren nationalen **Klima-Sozialplänen**²⁰ enthalten sind. Diese Maßnahmen können z.B. dazu dienen, die Energieeffizienz von Gebäuden zu steigern, die Beheizung und Kühlung von Gebäuden u.a. durch die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien zu dekarbonisieren und einen verbesserten Zugang zu emissionsfreier bzw. -armer Mobilität und Verkehr zu ermöglichen.²¹

Für den KSF werden von 2026 bis 2032 maximal **65 Milliarden €** bereitgestellt.²² Die maximale Mittelzuweisung für jeden Mitgliedstaat im Rahmen des KSF (Anteil in %) reicht von 0,07% (Malta) über 8,18% (Deutschland) bis zu 17,6% (Polen).²³ Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten mindestens 25% der geschätzten Gesamtkosten ihrer Klima-Sozialpläne selbst tragen.²⁴ Da sich der KSF hauptsächlich aus den Einnahmen der Versteigerung von ETS-2-Zertifikaten speist, ist seine Finanzierung vom Inkrafttreten des ETS-2 abhängig. Bei einer **ETS-2-Verschiebung auf 2028**²⁵ soll der dem KSF zugewiesene Höchstbetrag bei **54,6 Milliarden €** liegen.²⁶

2.3 Steuerung der Zertifikatsmenge: Frontloading, MSR und weiche Preisgrenze

Zusätzlich zur Finanzierung von Entlastungsmaßnahmen durch den Klima-Sozialfonds sollen weitere Schutzmechanismen eine sozialverträgliche Einführung des ETS-2 gewährleisten und die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf finanziell schwächere Haushalte und Verkehrsteilnehmer abfedern²⁷. Die Schutzmechanismen sollen „**übermäßig steigenden Preisen**“ insbesondere zu Beginn des ETS-2 entgegenwirken, da ansonsten „die Bereitschaft von Haushalten und Einzelpersonen, in die Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen zu investieren, untergraben“ werde könnte.²⁸ Allen Schutzmechanismen ist gemein, dass sie die Bildung des Zertifikatspreises selbst weiterhin dem Handel auf dem Zertifikatsmarkt überlassen, jedoch darauf abzielen, die Preisbildung indirekt durch Steuerung der verfügbaren Zertifikatsmenge bzw. des Zertifikatsangebots zu beeinflussen:

¹⁴ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060 [KSF-Verordnung (EU) 2023/955].

¹⁵ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 1.

¹⁶ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 3 (1).

¹⁷ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 2 (10).

¹⁸ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 2 (11).

¹⁹ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 2 (12).

²⁰ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 1 und Art. 4-7.

²¹ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 3 (2) und Art. 8.

²² KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 10 (1) i.V.m. ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30d (4).

²³ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 14 i.V.m. Anhang I und II.

²⁴ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 15.

²⁵ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30k.

²⁶ KSF-Verordnung (EU) 2023/955, Art. 10 (1) i.V.m. ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30d (4).

²⁷ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 76.

²⁸ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 90.

- Um einen sehr hohen Anstieg der Brennstoffpreise durch den Zertifikatspreis zu Beginn des ETS-2 zu vermeiden, sollte im ursprünglichen Startjahr 2027 die Versteigerung von Zertifikaten mit einer Menge beginnen, die **130%** der für 2027 berechneten Versteigerungsmengen entspricht („**Front-loading**“). Diese zusätzlichen 30% an Zertifikaten sollten von den für den Zeitraum 2029-2031 berechneten Auktionsmengen abgezogen und bis zum 31. Mai 2028 versteigert werden können.²⁹
- Um die Preisvolatilität mittels einer regelgebundenen Steuerung der Zertifikatsmenge zu mildern³⁰, wurde für das ETS-2 eine separate **Marktstabilitätsreserve (MSR)** geschaffen, die ursprünglich am 1. September 2028 einsatzbereit sein sollte.³¹ Sie arbeitet mit vorab festgelegten Ober- und Unterschwellen für Zertifikatspreise, bei deren Über- bzw. Unterschreiten eine bestimmte Zertifikatsmenge automatisch entweder aus der MSR freigegeben oder in diese eingestellt wird.³²
- Ursprünglich bis 2029 soll eine „**weiche Preisobergrenze**“ von **45 €** (zu Preisen von 2020) gelten.³³ Wird diese Schwelle erreicht, werden automatisch zusätzliche Zertifikate aus der MSR freigegeben, jedoch nur in begrenztem Umfang und in der Regel nicht mehr als zweimal pro Jahr. Da es sich lediglich um eine indirekte Steuerung des Zertifikatsangebot handelt und der maximale Zertifikatspreis nicht direkt hoheitlich festgelegt ist, kann hierdurch jedoch eine Überschreitung der Preisschwelle von 45 € nicht garantiert verhindert werden.

2.4 Regulatorische Möglichkeit zur ETS-2-Verschiebung von 2027 auf 2028

Schließlich regelt die ETS-Richtlinie – quasi als Ultima Ratio – selbst die Möglichkeit einer **Verschiebung des Starts des ETS-2 um ein Jahr von 2027 auf 2028**, „wenn die **Großhandelspreise für Gas oder Öl** im Vergleich zu historischen Entwicklungen **außergewöhnlich hoch** sind.“ Dieser Schutzmechanismus „soll automatisch eintreten, [...] wenn konkrete Auslöser für die Energiepreise vorliegen.“³⁴ Demnach ist der Start des ETS-2 zu verschieben, wenn eine oder beide der folgenden Bedingungen erfüllt sind:³⁵

- (1) „Der durchschnittliche **TTF-Gaspreis**³⁶ für die sechs Kalendermonate, die am 30. Juni 2026 enden, lag über dem durchschnittlichen TTF-Gaspreis im Februar und März 2022.“
- (2) „Der durchschnittliche **Preis für Rohöl der Sorte Brent**³⁷ für die sechs Kalendermonate, die am 30. Juni 2026 enden, war mehr als doppelt so hoch wie der durchschnittliche Preis für Rohöl der Sorte Brent in den fünf vorangegangenen Jahren. Der Bezugszeitraum von fünf Jahren ist der Fünfjahreszeitraum, der vor dem ersten Monat des Zeitraums der sechs Kalendermonate endet.“

Um festzustellen, ob der Start des ETS-2 auf 2028 zu verschieben ist, hätte die Kommission bis spätestens 15. Juli 2026 im EU-Amtsblatt bekanntgeben müssen, ob eine oder beide Bedingungen erfüllt sind.

²⁹ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30d (2) i.V.m. dem 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 [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814], Art. 1a (3).

³⁰ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 90.

³¹ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30d i.V.m. MSR-Beschluss (EU) 2015/1814, Art. 1a.

³² MSR-Beschluss (EU) 2015/1814, Art. 1a.

³³ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30h (2) und ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 91.

³⁴ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 92.

³⁵ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30k (1) Buchstabe a und b.

³⁶ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 3 Buchstabe ah: Der „TTF-Gaspreis“ ist der Preis des Month-Ahead-Terminkontrakts für Gas, der an dem virtuellen Handelspunkt Title Transfer Facility (TTF) der Gasunie Transport Services B.V. gehandelt wird.

³⁷ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 3 Buchstabe ai: Der „Preis für Rohöl der Sorte Brent“ ist der Preis des Month-Ahead-Terminkontrakts für Rohöl, der als Referenzpreis für den Kauf von Öl verwendet wird.

3 Zögerliche Umsetzung und wachsender Widerstand

Trotz der zentralen Rolle des ETS-2 innerhalb des EU-Regulierungsrahmens für die Dekarbonisierung des Straßenverkehrs und des Gebäudesektors gab es von Anfang an gegen das Instrument große Bedenken aufgrund der potentiellen sozialen Auswirkungen steigender Brennstoffpreise insbesondere auf schutzbedürftige Gruppen, die die Akzeptanz von Klimaschutzpolitik generell untergraben könnten. Diese Skepsis zeigte sich u.a. in erheblichen Verzögerungen der Umsetzung des ETS-2 in das nationale Recht fast aller Mitgliedstaaten, wodurch zunehmend der Zeitplan für den ETS-2-Start Anfang 2027 ins Wanken geriet. Parallel forderte eine wachsende Zahl an Mitgliedstaaten zumindest eine Verschiebung, einige von ihnen gar die vollständige Abschaffung des ETS-2.³⁸

3.1 Zögerliche ETS-2-Umsetzung

Die **Umsetzung der ETS-2-Vorgaben in das nationale Recht der Mitgliedstaaten** hätte bis spätestens 30. Juni 2024 erfolgen müssen.³⁹ Diese Frist versäumten jedoch nahezu alle Mitgliedstaaten,⁴⁰ so dass die Kommission entsprechende Vertragsverletzungsverfahren einleitete.⁴¹ Auch die Entwicklung der nationalen **Klima-Sozialpläne** liegt weit hinter dem Zeitplan zurück. Die Mitgliedstaaten hätten ihre Pläne bis 30. Juni 2025 der Kommission vorlegen sollen.⁴² Mitte Februar 2026 hatten dies jedoch erst vier getan (Lettland, Litauen, Malta, Schweden).⁴³ Die anhaltenden Verzögerungen gefährdeten zunehmend den Start des ETS-2 Anfang 2027.

Insgesamt lassen sich die zögerliche Umsetzung der ETS-2-Vorgaben in nationales Recht sowie die schwerfällige Aufstellung der nationalen Klima-Sozialpläne auf einen Hauptgrund zurückführen, der in allen Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle spielt: Im Gegensatz zu anderen Klimaschutzmaßnahmen hat die CO₂-Bepreisung fossiler Brennstoffe im Straßenverkehr und im Gebäudesektor durch das ETS-2 direkte und spürbare Auswirkungen auf das tägliche Leben weiter Teile der Bevölkerung. Zudem macht es im Gegensatz z.B. zu CO₂-Emissionsnormen für Fahrzeuge die Kosten von Klimaschutz transparent. Hierdurch eignet sich das ETS-2 – trotz seiner Vorzüge hinsichtlich seiner ökologischen Effektivität und ökonomischen Effizienz⁴⁴ – in der politischen Diskussion für eine starke Polarisierung⁴⁵, so dass es ein potentiell unpopuläres und damit für politische Entscheidungsträger höchst heikles Klimaschutzinstrument darstellt.

³⁸ Zum Folgenden umfassend Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), The EU Emissions Trading System EU-ETS 2 – Under Pressure, But Indispensable for Decarbonising Heavy-Duty Transport, [cepStudy 05/2025](#), S. 18 ff.

³⁹ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Art. 3 (1).

⁴⁰ European Parliamentary Research Service (May 2025), EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors (ETS2) – Status and concerns, S. 6.

⁴¹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 25. Juli 2024, [Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives](#).

⁴² Verordnung (EU) 2023/955, Erwägungsgrund 17.

⁴³ Europäische Kommission, [Social Climate Fund National Plans](#).

⁴⁴ Vgl. z.B. Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), The EU Emissions Trading System EU-ETS 2 – Under Pressure, But Indispensable for Decarbonising Heavy-Duty Transport, [cepStudy 05/2025](#), S. 13 ff.

⁴⁵ Lukács, 30. April 2025, Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI), [Challenges to the Implementation of ETS2 and the Social Climate Fund](#).

3.2 Wachsender Widerstand gegen die ETS-2-Einführung

Vor diesem Hintergrund hat sich eine wachsende Zahl an Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen, den Start des ETS-2 zumindest bis 2028 zu verschieben oder es gar ganz abzuschaffen.⁴⁶ Nachdem im September 2024 der slowakische Umweltminister eine Überarbeitung des ETS-2 gefordert hatte⁴⁷, kündigte im Dezember 2024 die tschechische Regierung an, bei anderen Mitgliedstaaten für dessen Verschiebung um mindestens ein Jahr auf 2028 werben zu wollen⁴⁸. Zeitgleich sprach sich die polnische Regierung für eine dreijährige Verschiebung aus.⁴⁹ Im März 2025 erteilte das Parlament Estlands der Regierung des Landes das Mandat, sich für die generelle Abschaffung des ETS-2 oder zumindest seine Verschiebung einzusetzen.⁵⁰ Trotz dieses wachsenden Widerstands gegen das ETS-2 bekräftigte die Kommission im Mai 2025 ihre Absicht, es wie vorgesehen Anfang 2027 einzuführen⁵¹. Dabei betonte sie, dass die entsprechenden Rechtsvorschriften bereits verabschiedet und in Kraft getreten seien und dass sie vor der in der ETS-Richtlinie 2003/87/EG selbst vorgesehenen Überprüfung im Januar 2028 keine Änderungen plane.⁵² In der Zwischenzeit war jedoch die Zahl der Mitgliedstaaten, die eine vorzeitige Überprüfung und Änderung des ETS-2 forderten, weiter gestiegen. Anfang Juli 2025 sandte die tschechische Regierung ein von 18 Mitgliedstaaten – darunter u. a. Deutschland, Italien, Spanien und Polen – unterzeichnetes „gemeinsames Non-Paper“ an die Kommission, in dem Optionen für Änderungen des ETS-2 – wie eine Ausweitung des Frontloading, eine Erweiterung des MSR-Anwendungsbereichs, eine verbindliche Preisobergrenze und Änderungen am Einnahmenverteilungssystem⁵³ – skizziert wurden.⁵⁴ Obwohl eine Verschiebung oder gar Abschaffung des ETS-2 nicht genügend Unterstützung fand, betonte der tschechische Ministerpräsident Petr Fiala, dass diese Vorschläge von einer qualifizierten Mehrheit der im Rat der EU vertretenen Mitgliedstaaten unterstützt würden, „was deutlich zeigt, dass unsere Bedenken nicht isoliert sind“.

⁴⁶ European Parliamentary Research Service (May 2025), EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors (ETS2) – Status and concerns, S. 6.

⁴⁷ Euractiv, 9. September 2024, [Slovak Environment Minister rejects EU directive on household fossil fuel charges](#).

⁴⁸ Euractiv, 17. Dezember 2024, [Czechia wants to delay ETS 2 until at least 2028](#).

⁴⁹ European Parliamentary Research Service (May 2025), EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors (ETS2) – Status and concerns, S. 6.

⁵⁰ ERR News, 13. März 2025, [Estonia to move for postponing ETS2 regulation](#).

⁵¹ Carbon Pulse, 5. Mai 2025, [EU Commission stresses no ETS2 review before 2028](#).

⁵² ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30i.

⁵³ Für einen Überblick und eine ökonomische Bewertung der Vorschläge vgl. Vgl. z.B. Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), The EU Emissions Trading System EU-ETS 2 – Under Pressure, But Indispensable for Decarbonising Heavy-Duty Transport, [cepStudy 05/2025](#), S. 25 ff.

⁵⁴ Regierung der Tschechischen Republik, 2. Juli 2025, [The Czech Republic has sent requirements from 18 EU member states to the European Commission regarding changes to emissions trading](#).

4 ETS-2-Verschiebung und MSR-Modifikationen

In der zweiten Jahreshälfte 2025 stand die EU unter hohem Zeitdruck, mehrere grundlegende Weichenstellungen für die künftige EU-Klimapolitik vorzunehmen. Der nach hartem Ringen schließlich im November 2025 erzielte Gesamtkompromiss umfasste nicht nur Modifikationen der ETS-2-Marktstabilitätsreserve, sondern auch die Verschiebung des ETS-2 um ein Jahr von 2027 auf 2028.

4.1 Hintergrund: Festlegung von EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel

Die EU war völkerrechtlich verpflichtet, bis spätestens Februar 2025 den EU-Beitrag zu den globalen Klimaschutzanstrengungen bis 2035 im Rahmen des Pariser Klimaabkommens⁵⁵ (Nationally Determined Contribution, **EU-2035-NDC**) dem Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)⁵⁶ mitzuteilen.⁵⁷ Parallel dazu war die EU unionsrechtlich nach der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“)⁵⁸ verpflichtet, ein **EU-Klimaziel für 2040** festzulegen.⁵⁹ Hintergrund ist, dass sich die EU zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens unionsrechtlich verpflichtet hatte, ihre THG-Emissionen bis 2050 auf netto null zu reduzieren (Klimaneutralität) sowie diese auf dem Weg dahin bis 2030 um 55% gegenüber 1990 zu senken (EU-2030-Klimaziel, „Fit for 55“) und hierzu auch ein rechtsverbindliches Zwischenziel für 2040 festzulegen.⁶⁰ Sowohl der völkerrechtliche EU-2035-NDC als auch das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel definieren als Zwischenetappen jeweils den THG-Senkungspfad der EU hin zur Klimaneutralität bis 2050, so dass sie aufeinander abgestimmt sein sollten.⁶¹ Beide sind für die künftige **Weiterentwicklung des gesamten EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030** sowie die konkrete Ausgestaltung der Klimaschutzmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft maßgeblich.

Zu Festlegung des EU-2040-Klimaziels hätte die Kommission eigentlich bereits spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens (Global Stocktake)⁶², die im Dezember 2023 erfolgte⁶³, bis Juni 2024 einen Legislativvorschlag vorlegen müssen. Allerdings ließ sie diese Frist angesichts des sensiblen politischen Umfelds 2024 und 2025 – Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024, anschließende Neubesetzung des Kommissionskollegiums, Präsidentschaftswahlen in Polen im Mai/Juni 2025, das zugleich in der ersten Jahreshälfte 2025 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, sowie allgemein wachsende Bedenken von Mitgliedstaaten gegen ambitionierte Klimaziele⁶⁴ – verstreichen. Stattdessen

⁵⁵ Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 [Pariser Klimaabkommen].

⁵⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) vom 5. Mai 1992.

⁵⁷ Pariser Klimaabkommen, Art. 1 (12); Adolphsen/Könneke/Thielges (2024), Die dritte Generation der Nationalen Klimabeiträge, SWP-Aktuell 2024/A 37.

⁵⁸ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“) [EU-Klimagesetz/EU-KlimaG].

⁵⁹ EU-KlimaG, Art. 4 (3)-(5).

⁶⁰ EU-KlimaG, Art. 2 (1), Art. 4 (1) und Art. 4 (3).

⁶¹ Grundlegend zu den völker- und unionsrechtlichen Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zum Schutz des Klimas vgl. umfassend Reichert (2025), Pariser Klimaabkommen und EU-Klimaziele – Rechtliche Implikationen für die EU-Klimapolitik nach 2030, cepStudie 08/2025.

⁶² Pariser Klimaabkommen, Art. 14 (1) und (2).

⁶³ UNFCCC (2024), Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023, Decision 1/CMA.5 adopted on 13 December 2023, Outcome of the first global stocktake, pp. 2-22.

⁶⁴ EU-Klimaziel 2040: Warum unter Polens Ratspräsidentschaft kaum Fortschritt zu erwarten ist, Europe.Table vom 31. Dezember 2024.

veröffentlichte die Kommission zunächst im Februar 2024 eine Mitteilung⁶⁵ nebst einer Folgenabschätzung⁶⁶, auf deren Basis sie eine Senkung der THG-Emissionen innerhalb der EU („domestically“) bis 2040 um 90% gegenüber 1990 empfahl.⁶⁷ An dieser unverbindlichen Empfehlung⁶⁸ hielt auch Ursula von der Leyen nach ihrer Wiederwahl zur Kommissionspräsidentin im Juli 2024 fest.⁶⁹ Nach weiterem Zögern leitete schließlich die Kommission mit ihrem Legislativvorschlag vom 2. Juli 2025⁷⁰ das zu Festlegung des EU-2040-Klimaziels erforderliche ordentliche Gesetzgebungsverfahren⁷¹ zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes ein.

Während Rat und Europäisches Parlament in der zweiten Jahreshälfte 2025 unter dem Eindruck wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten und schwindender internationaler Wettbewerbsfähigkeit der EU⁷² um eine Einigung auf das EU-2040-Klimaziel rangen, stieg im Vorfeld der **UN-Klimakonferenz COP30**, die vom 10. bis 21. November 2025 im brasilianischen Belém stattfand⁷³, auch der Druck, endlich den mit diesem Ziel zusammenhängenden EU-2035-NDC festzulegen. Es galt, nicht mit leeren Händen anzureisen, um nicht die eigene klimapolitische Glaubwürdigkeit zu beschädigen und Verhandlungsposition zu schwächen. Diese außergewöhnliche **Drucksituation** trug maßgeblich dazu bei, dass sich schließlich Anfang November 2025 die EU-Organe auf einen **Gesamtkompromiss („Package Deal“)** verständigten, der gleich mehrere klimapolitische Streitfragen beilegte.⁷⁴ So einigten sich am 5. November 2025 die Mitgliedstaaten nach einem Verhandlungsmarathon im Rat sowohl auf den völkerrechtlichen EU-2035-NDC als auch auf das darauf aufbauende unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel⁷⁵. Der an das UNFCCC-Sekretariat gemeldete EU-2035-NDC sieht vor, dass die EU das indikative Ziel verfolgt, bis 2035 ihre Netto-THG-Emissionen gegenüber 1990 um 66,25% bis 72,5% zu senken.⁷⁶ Am 9. November stimmte das Europäische Parlament dem neuen EU-2040-Klimaziel grundsätzlich zu.⁷⁷ Dieses sieht zwar, wie von der Kommission vorgeschlagen, eine THG-Emissionssenkung um nominell 90% gegenüber 1990 vor⁷⁸ – allerdings verbunden mit Flexibilitätsoptionen, die u.a. eine

⁶⁵ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2024) 63 vom 6. Februar 2024, Unsere Zukunft sichern – Europas Klimaziel für 2024 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft.

⁶⁶ Europäische Kommission, Impact Assessment Report SWD(2024) 63 vom 6. Februar 2024.

⁶⁷ Die Folgenabschätzung der Kommission und ihre rechtlich unverbindliche Empfehlung für das EU-2040-Klimaziel basierten wiederum auf einer entsprechenden Empfehlung des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel vom Juni 2023. European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050 vom 15. Juni 2023.

⁶⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 288.

⁶⁹ von der Leyen (2024), Europe's Choice – Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029, S. 8.

⁷⁰ Europäische Kommission, Vorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität [Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung].

⁷¹ AEUV, Art. 289 (1) i.V.m. 294.

⁷² Hierzu umfassend Draghi (2024), The future of European competitiveness („Draghi Report“).

⁷³ 30th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP30).

⁷⁴ Zwischenzeitlich wurde die EU-KlimaG-Änderungsverordnung vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen. Vgl. European Parliament, EU climate law: a 2040 emissions reduction target of 90% for the EU, Press Release of 10 February 2026; Council of the European Union, 2040 climate target: Council gives final green light, Press Release of 5 March 2026.

⁷⁵ Council of the European Union, 2040 climate target: Council agrees its position on a 90% emissions reduction, Press Release of 5 November 2025.

⁷⁶ Council of the European Union, EU submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Approval of 5 November 2025.

⁷⁷ European Parliament, 2040 climate target: deal on a 90% emissions reduction in EU climate law, Press Release of 10 December 2025.

⁷⁸ EU-KlimaG, geänderter Art. 4 (3) und (5) Buchstabe a.

Verwirklichung von bis zu fünf Prozentpunkten dieses Ziels durch die Anrechnung internationaler CO₂-Gutschriften für außereuropäische Emissionsreduktionen⁷⁹ erlaubt.

Nachdem anschließend Trilog-Verhandlungen durchgeführt worden waren, haben sich zwischenzeitlich das Europäische Parlament und der Rat auf die Verordnung zur Festlegung des EU-2040-Klimaziels durch eine Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetzes) [**KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667**]⁸⁰ geeinigt. Am 10. Februar 2026 nahm hierzu das Plenum des Europäischen Parlaments in erster Lesung eine Stellungnahme mit ausreichender Mehrheit (413 Ja-Stimmen, 226 Nein-Stimmen, 12 Enthaltungen) an⁸¹, die wiederum der Rat am 5. März 2026 mit qualifizierter Mehrheit billigte. Dabei stimmten von den 27 EU-Mitgliedstaaten nur Polen, die Slowakei, Tschechien und Ungarn gegen eine Änderung des Europäischen Klimagesetzes, während sich Belgien enthielt.⁸² Damit haben Europäisches Parlament und Rat die KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 angenommen. Sie wurde am 11. März 2026 von den Präsidentinnen des Europäischen Parlaments und des Rates unterzeichnet und am 18. März 2026 im Amtsblatt der Europäischen Union (ABIEU) veröffentlicht.⁸³ Sie tritt zwanzig Tage später am 7. April 2026 in Kraft.

4.2 ETS-2-Verschiebung

Teil des Package Deals war, dass insbesondere auf Drängen Polens⁸⁴ in die **KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667** zusätzlich zur Festlegung des EU-2040-Klimaziels auch eine im ursprünglichen Kommissionsvorschlag⁸⁵ nicht vorgesehene Regelung neu aufgenommen wurde, die die **Verschiebung des ETS-2-Starts um ein Jahr von 2027 auf 2028** eigenständig anordnet:⁸⁶

Artikel 2

Verschiebung der Durchführung des Emissionshandels für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren

Die Durchführung des Emissionshandels für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren gemäß Kapitel IVa der Richtlinie 2003/87/EG wird auf 2028 verschoben. Die Bestimmungen des Artikels 30k Absatz 2 Buchstaben a bis e der Richtlinie 2003/87/EG gelten entsprechend. Die Bestimmungen des Artikels 10a Absatz 8b der Richtlinie 2003/87/EG gelten auch im Jahr 2026.

⁷⁹ Pariser Klimaabkommen, Art. 6.

⁸⁰ Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040.

⁸¹ Europäisches Parlament, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 10. Februar 2026 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) 2026/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040.

⁸² Rat der Europäischen Union, Abstimmungsergebnis vom 5. März zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040.

⁸³ Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040, ABIEU L 2026/667 vom 18. März 2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2026/667/oj>.

⁸⁴ Republic of Poland – Ministry of Climate and Environment, 5. November 2025, The Environment Council (ENVI) has agreed on a revision of the European Climate Law, ETS 2 delayed. Poland is effectively changing the way EU climate policy is shaped.

⁸⁵ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung.

⁸⁶ EU-KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, Art. 2.

Als Begründung für die ETS-2-Verschiebung wird in den Erwägungsgründen der Änderungsverordnung ohne weitere Erläuterung pauschal darauf verwiesen, dass dies „[i]m Interesse eines reibungslosen Übergangs“ zum ETS-2 sei.⁸⁷

4.3 MSR-Modifikationen

In engem Zusammenhang mit der ETS-2-Verschiebung stehen schließlich die geplanten Modifikationen der ETS-2-Marktstabilitätsreserve (MSR), die Ideen des gemeinsamen Non-Papers der Mehrzahl der Mitgliedstaaten vom Juli 2025 aufgreifen. Ohne die grundsätzliche Funktionsweise der MSR zu ändern, sollen die Modifikationen die „Liquidität im Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage [von ETS-2-Zertifikaten] verbessern und die Vorhersehbarkeit des anfänglichen Preisniveaus erhöhen“.⁸⁸ Die Änderungen sollen dazu beitragen, „einen **geordneten, reibungslosen und effizienten Marktstart** und eine ebensolche Preisentwicklung für beaufsichtigte Unternehmen zu gewährleisten, und es den nationalen Behörden und den Brennstoffverbrauchern ermöglichen, sich durch angemessene Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen optimal vorzubereiten“.⁸⁹ Insgesamt sollen die MSR-Modifikationen eine **stärkere Steuerung der auf dem Markt verfügbaren Zertifikatsmenge** ermöglichen, wenn der Zertifikatspreis ein bestimmtes Niveau überschreiten sollte. So wird ein Aufstockungsmechanismus eingeführt, um die Anzahl der Zertifikate zu verdoppeln, die aus der MSR auf den Markt zu bringen sind, wenn der Zertifikatspreis die „weiche Preisgrenze“ von 45 € (zu Preisen von 2020) übersteigt. Zudem werden ETS-2-Zertifikate in der MSR über 2030 hinaus gültig sein. Außerdem wird die Versteigerung der ETS-2-Zertifikate früher beginnen, um bereits 2027 ein Preissignal zu setzen und Einnahmen für frühzeitige Investitionen in die Dekarbonisierung des Straßenverkehrs und Gebäudesektors zu generieren („**Frontloading**“). In diesem Zusammenhang hat die **Europäische Investitionsbank (EIB)** angekündigt, einen neuen ETS-2-Frontloading-Fonds einzurichten.⁹⁰ Dieser soll den Mitgliedstaaten, die die ETS-2-Vorgaben umgesetzt haben, Zugang zu 3 Milliarden € gewähren, bevor das ETS-2 Anfang 2028 startet und Einnahmen generieren kann. Dadurch sollen die Mitgliedstaaten über mehr Mittel verfügen, um Unterstützungsmaßnahmen zur Abfederung der ETS-2-Mehrkosten für Kraft- und Heizstoffe gemäß ihrer Klima-Sozialpläne zu finanzieren.

⁸⁷ EU-KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, Erwägungsgrund 12 Satz 2.

⁸⁸ Europäische Kommission, Vorschlag COM(2025) 738 vom 27. November 2025 für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Marktstabilitätsreserve für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren, Begründung, S. 2.

⁸⁹ Kommissionsvorschlag COM(2025) 738, Begründung, S. 2. Vgl. auch Council of the European Union, Market stability reserve: Council backs measures for a smoother launch of ETS2, [Press Release of 18 February 2026](#).

⁹⁰ Europäische Kommission, Unlocking €3 billion for investment opportunities in the decarbonisation of buildings and road transport, [News-Artikel vom 4. Februar 2026](#).

5 Rechtsprobleme der ETS-2-Verschiebung

Unabhängig davon, ob die Verschiebung des Beginns der ETS-2-Durchführung von 2027 auf 2028 aus sozialen und ökonomischen Gründen sinnvoll oder gar notwendig sein sollte und welche Auswirkungen sie auf die Gesamtarchitektur des EU-Klimarechts im Allgemeinen und die Erreichbarkeit der völker- und unionsrechtlichen EU-Klimaziele im Besonderen haben könnte⁹¹, so wirkt unionsrechtlich die Art und Weise, wie und in welcher Form sie zustande, grundlegende Fragen nach ihrer Rechtmäßigkeit auf. Zu deren Beantwortung werden im Folgenden zunächst die allgemeinen Voraussetzungen des Unionsrechts für die Änderung von EU-Sekundärrecht beleuchtet und auf dieser Basis konkret die Rechtmäßigkeit der ETS-2-Verschiebung analysiert. Dabei werden Risiken für die Rechtmäßigkeit der EU-Gesetzgebung identifiziert, denen über den vorliegenden Fall hinaus allgemeine Bedeutung zukommt.

5.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Änderung von EU-Sekundärrecht

Allgemein kann es sinnvoll oder geboten sein, dass politische Entscheidungen und die aus ihnen hervorgegangenen Rechtsnormen im weiteren Zeitverlauf aktualisiert, modifiziert oder gar vollständig revidiert werden. Auf diese Weise kann Regulierung neue Entwicklungen und Erkenntnisse berücksichtigen, ihre Ziele effektiver verfolgen und/oder geänderte Meinungen und Präferenzen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen. Unionsrechtlich umfasst daher die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten auch die Befugnis zu deren nachträglichen Änderung. Dementsprechend **steht es unionsrechtlich den EU-Gesetzgebern frei**, das von ihnen einmal in Form von Richtlinien oder Verordnungen⁹² im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁹³ erlassene **EU-Sekundärrecht** anschließend **jederzeit wieder zu ändern oder gar ganz aufzuheben**. Dies gilt grundsätzlich auch für die Verschiebung der ETS-2-Durchführung. Die wachsende Skepsis gegenüber einer CO₂-Bepreisung in den sensiblen Sektoren Straßenverkehr und Gebäude (s.o. Abschnitt 3) ist Ausdruck legitimer Sorgen und Bedenken, die sich im Anschluss an die Entscheidung der EU-Gesetzgeber im Jahr 2023, das ETS-2 im Jahr 2027 einzuführen, vor dem Hintergrund geopolitischer Disruptionen und kontinuierlich hoher bzw. steigender Energiepreise immer weiter verstärkt haben. Dass die ETS-Richtlinie 2003/87/EG die Überprüfung des ETS-2 ggf. verbunden mit einem Änderungsvorschlag seitens der Europäischen Kommission eigentlich erst bis spätestens Anfang 2028 vorsieht⁹⁴, steht früheren Änderungen des ETS-2 einschließlich einer Verschiebung seines Starttermins für sich genommen nicht entgegen.

Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit sowohl des ursprünglichen Erlasses von EU-Sekundärrecht als auch für dessen anschließende Änderung ist, dass dies **im Einklang mit dem höherrangigen EU-Primärrecht der EU-Verträge⁹⁵ und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen⁹⁶** – z.B. Bestimmtheit,

⁹¹ Zur Rolle des ETS-2 im Zusammenspiel der verschiedenen klimapolitischen EU-Instrumente zur Dekarbonisierung des Straßenverkehrs vgl. umfassend Menner/Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), Towards Decarbonised Road Transport Driven by a Globally Competitive EU Automotive Industry, *cepStudy*, S. 16 ff. und 29 ff.; Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), The EU Emissions Trading System EU-ETS 2 – Under Pressure, But Indispensable for Decarbonising Heavy-Duty Transport, *cepStudy* 05/2025, S. 6 ff.

⁹² AEUV, Art. 288.

⁹³ AEUV, Art. 289 (1) i.V.m. Art. 294.

⁹⁴ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30i Satz 1 und 2.

⁹⁵ Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrages von Lissabon, in Kraft seit 1. Dezember 2009.

⁹⁶ Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 226, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025; Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 9, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

Rechtssicherheit, Vertrauensschutz⁹⁷ – geschieht.⁹⁸ So müssen Rechtsetzungsentscheidungen der EU-Gesetzgeber gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung⁹⁹ auf eine EU-Kompetenzgrundlage gestützt sein, den Grundsätzen der Subsidiarität¹⁰⁰ und der Verhältnismäßigkeit¹⁰¹ entsprechen sowie im Rahmen und nach den Vorgaben des hierfür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden. Sowohl die Einführung des ETS-2 zu Beginn des Jahres 2027 als auch deren Verschiebung um ein Jahr lässt sich auf die EU-Kompetenz für den Umwelt- und Klimaschutz stützen.¹⁰² Zudem wurde die ETS-2-Verschiebung ebenfalls im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens¹⁰³ beschlossen (s.o. Abschnitte 4.2). Für sie stimmten sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament hinreichend große Mehrheiten, so dass sie folglich auch den Willen der EU-Gesetzgeber zum Ausdruck bringt und entsprechend demokratisch legitimiert erscheint (s.o. Abschnitt 4.2). Warum sollte also die Verschiebung der ETS-2-Durchführung aus unionsrechtlicher Sicht problematisch sein?

5.2 Rechtmäßigkeit der ETS-2-Verschiebung

Ausgangspunkt für **Zweifel an der Rechtmäßigkeit der ETS-2-Verschiebung** ist nicht deren materieller Regelungsgehalt an sich, sondern vielmehr zunächst der prozedurale Umstand, dass sie **nicht durch Änderung der entsprechenden Regelungen des Kapitels IVa der ETS-Richtlinie 2003/87/EG** (s.o. Abschnitt 2), sondern im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur **Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz)** erfolgte, das primär der Festlegung des EU-2040-Klimaziels diente (s.o. Abschnitte 4.1 und 4.2). Dieses Vorgehen der EU-Gesetzgeber, das offenkundig der großen Drucksituation kurz vor Beginn der UN-Klimakonferenz COP30 geschuldet war (s.o. Abschnitt 4), ist in mehrfacher Hinsicht unionsrechtlich fragwürdig.

5.2.1 Initiativmonopol der Europäischen Kommission

Die Initiative zur Verschiebung des ETS-2 ging nicht von der Europäischen Kommission aus. Sie selbst hat hierzu keinen Legislativvorschlag zur Abänderung der entsprechenden Regelungen von Kapitel IVa der ETS-Richtlinie 2003/87/EG vorgelegt. Ob die Kommission dies aus Zeitmangel angesichts der Drucksituation Anfang November 2025 unterließ oder ob sie eine ETS-2-Verschiebung nicht selbst initiieren wollte, ist nicht bekannt, aber letztlich auch irrelevant. Zudem änderte die Kommission insoweit auch nicht ihren Legislativvorschlag vom Juli 2025 zur Festlegung des EU-2040-Klimaziels im Europäischen Klimagesetz, der keine ETS-2-Verschiebung vorgesehen hatte.¹⁰⁴ Vielmehr wurde die ETS-2-Verschiebung vom Rat initiiert, der sie erstmals in seiner Allgemeinen Ausrichtung vom 5. November 2025 zur Verordnung für die Änderung des Europäischen Klimagesetzes in Form des dort neu eingefügten Artikels 2 in das Gesetzgebungsverfahren einführte (s.o. Abschnitt 4.2).¹⁰⁵ Dies widerspricht zumindest auf den ersten Blick dem unionsrechtlichen Grundsatz, dass gemäß Artikel 17 Absatz 2 EUV „**ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission**“ erlassen werden darf

⁹⁷ Mayer, Art. 19 EUV, Rn. 32, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

⁹⁸ Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 226, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025; Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 8 f., in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

⁹⁹ EUV, Art. 5 (1) Satz 1 und (2).

¹⁰⁰ EUV, Art. 5 (3).

¹⁰¹ EUV, Art. 5 (4).

¹⁰² AEUV, Art. 191 (1).

¹⁰³ AEUV, Art. 192 (1) i.V.m. Art. 289 (1) und Art. 294.

¹⁰⁴ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung.

¹⁰⁵ Council of the European Union, 2040 climate target: Council and Parliament agree on a 90% emissions reduction, [Press Release of 10 December 2025](#).

(„Initiativmonopol“), soweit in den EU-Verträgen nichts anderes festgelegt ist.¹⁰⁶ Hier ist nicht ersichtlich, dass einer der in den EU-Verträgen vorgesehenen Ausnahmetatbestände¹⁰⁷ einschlägig wäre.

Am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligte Akteure sind die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament. Dessen prozedurale Ausgestaltung in Artikel 294 AEUV dient auch der Herstellung des institutionellen Gleichgewichts zwischen diesen EU-Organen, das von ihnen verlangt, loyal zusammenzuarbeiten und ihre jeweiligen Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe auszuüben.¹⁰⁸ Dabei soll das **Initiativmonopol der Kommission** zur Einleitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sicherstellen, dass sich in den Legislativvorschlägen das **Unionsinteresse** widerspiegelt.¹⁰⁹ Dies folgt aus der Aufgabe der Kommission¹¹⁰, als „Motor der Integration“ das allgemeine Interesse der Europäischen Union zu fördern, mit dem sie im institutionellen Gefüge – insbesondere im Vergleich zum Rat, in dem die nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten repräsentiert sind – in besonderem Maß betraut ist. Dies geht davon aus, die Kommission als unabhängige und dem Unionsinteresse verpflichtete Institution am besten geeignet ist, einen ausgewogenen Vorschlag vorzulegen, der die unterschiedlichen Belange kleiner und großer Mitgliedstaaten sowie der Unionsbürger und Unternehmen von vornherein berücksichtigt und damit ein idealer Ausgangspunkt für die politische Debatte und die Beratungen der beiden Gesetzgebungsorgane Rat und Parlament ist.¹¹¹ Dabei kann die Kommission grundsätzlich selbst entscheiden, ob sie überhaupt einen Vorschlag vorlegen will oder nicht. Zudem darf sie Gegenstand, Ziel und Inhalt ihres Vorschlags bestimmen. Schließlich kann sie vor Abschluss des Verfahrens ihren Vorschlag jederzeit ändern oder unter bestimmten Umständen auch ganz zurücknehmen.¹¹²

Im Gegensatz zum Initiativmonopol der Kommission verfügen **Rat¹¹³ und Europäisches Parlament¹¹⁴ als EU-Gesetzgeber gemeinsam über die finale Entscheidungsbefugnis** zum Erlass des vorgeschlagenen Rechtsakts.¹¹⁵ Diese erschöpft sich nicht darin, dass sie den Kommissionsvorschlag lediglich in seiner ursprünglichen Fassung im Ganzen annehmen oder ablehnen können. Damit Rat und Europäisches Parlament ihre Funktion als mitgestaltende EU-Gesetzgeber auch tatsächlich wahrnehmen können, räumen die detaillierten Regelungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vielmehr beiden die Möglichkeit ein, in den verschiedenen Verfahrensphasen eigene Standpunkte mit Änderungen des Rechtssetzungsvorschlags festzulegen. Insgesamt soll das komplexe Verfahren die Meinungsbildung und den Ausgleich unterschiedlicher Interessen innerhalb und zwischen den beiden EU-Gesetzgebungsorganen ermöglichen, die ihre Entscheidungsbefugnis zur Mitgestaltung von EU-Rechtsakten nur gemeinsam durch einen Kompromiss ausüben können. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass Rat und Europäisches Parlament auch befugt sind, den ursprünglichen Kommissionsvorschlag abzuändern.

¹⁰⁶ Schmidt/Schoo, Art. 294 AEUV, Rn. 14, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

¹⁰⁷ AEUV, Art. 294 (15).

¹⁰⁸ EUV, Art. 13 (2). Zum institutionellen Gleichgewicht zwischen Kommission und Rat im Rahmen der EU-Rechtsetzung in Bezug auf den parallelen Tatbestand des Artikels 293 AEUV umfassend EuGH (Große Kammer), C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 83 ff.

¹⁰⁹ Krajewski/von Achenbach, Art. 289 AEUV, Rn. 26, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

¹¹⁰ EUV, Art. 17 (1) Satz 1.

¹¹¹ Schmidt, Artikel 17 EUV, Rn. 75, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

¹¹² EuGH (Große Kammer), C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 87.

¹¹³ EUV, Art. 14 (1) Satz 1.

¹¹⁴ EUV, Art. 16 (1) Satz 1.

¹¹⁵ AEUV, Art. 294 (4).

Bei der Ausübung ihres **Änderungsrechts** verfügen sie grundsätzlich über einen **erheblichen Gestaltungsspielraum**, dessen Ausschöpfung in ihrem politischen Ermessen liegt.¹¹⁶ Allerdings darf das Änderungsrecht von ihnen nicht dazu missbraucht werden, das **Initiativmonopol der Kommission zu unterlaufen**.¹¹⁷ Die Aufgabe von Rechtsprechung und Rechtswissenschaft besteht daher darin, Umfang und Grenzen des Änderungsrechts zu bestimmen:

- Das Änderungsrecht der beiden EU-Gesetzgeber ist begriffsnotwendig auf *Änderungen* des ursprünglichen Kommissionsvorschlags beschränkt. Folglich darf dieser nicht lediglich von Rat und Europäischem Parlament als Anlass bzw. Vorwand benutzt werden, eine **völlig andere Regelung** zu beschließen. Dementsprechend hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)¹¹⁸ in Bezug auf die Änderungsbefugnis des Rates gemäß Artikel 293 AEUV¹¹⁹ festgestellt, dass Modifikationen jedenfalls nicht vom Gegenstand des Ausgangsvorschlags abweichen dürfen bzw. in dessen Anwendungsbereich bleiben müssen. Demnach dürfen die EU-Gesetzgeber **kein Aliud zum Kommissionsvorschlag** beschließen.¹²⁰ Ohne einen hinreichend engen Sachzusammenhang würde ihrer Änderungsbefugnis und der von ihnen beschlossenen Regelung die hierfür erforderliche Basis in Form des – das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überhaupt erst einleitenden – Kommissionsvorschlags fehlen.
- Doch selbst wenn ein inhaltlicher Konnex zwischen der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung und deren Änderung besteht, so muss die vom Rat und Europäischem Parlament verabschiedete Fassung dem **Zweck des Kommissionsvorschlags** entsprechen und darf diesen **nicht verändern**.¹²¹ Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Änderung den Kommissionsvorschlag gar „in einer Weise verfälscht, die der **Verwirklichung des mit ihm verfolgten Ziels entgegensteht** und ihm deshalb die Daseinsberechtigung nimmt“.¹²²

Aus diesen vom EuGH benannten Anforderungen lässt sich zwar **kein generelles Verbot selbst substantieller oder wesentlicher Änderungen des Kommissionsvorschlags** ableiten, so dass den beiden EU-Gesetzgebungsorganen grundsätzlich ein **weiter Änderungsspielraum** verbleibt.¹²³ Allerdings haben demnach Rat und Europäisches Parlament folgende Grenzen ihres Recht zur Änderung eines Kommissionsvorschlags zu respektieren: (1) Sie dürfen nur innerhalb des Gegenstands und Anwendungsbereichs des Kommissionsvorschlags Änderungen vornehmen. (2) Sie dürfen den Zweck des Kommissionsvorschlags nicht verändern, verfälschen oder gar dessen Verwirklichung behindern:

¹¹⁶ Krajewski/von Achenbach, Art. 293 AEUV, Rn. 5, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

¹¹⁷ Krajewski/von Achenbach, Art. 293 AEUV, Rn. 6, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025 m.w.N.; Kluth, Art. 293, Rn. 9, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

¹¹⁸ EuGH, C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 94; EuGH, C-408/95 (Eurotunnel/Seafare), Urteil vom 11. November 1997, EU:C:1997:532, Rn. 39; EuGH, 355/87 (Kommission/Rat), Urteil vom 30. Mai 1989, EU:C:1989:220, Rn. 44.

¹¹⁹ Umfassend zu den Grenzen des Änderungsrecht des Rates gemäß des heutigen Art. 293 AEUV und damaligen Art. 250 EGV [ex-Art. 189a EGV, ex-Art. 149 EWGV] vgl. von Buttlar, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, 2003, S. 51 ff.

¹²⁰ Krajewski/von Achenbach, Art. 293 AEUV, Rn. 6, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

¹²¹ EuGH, C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 94; EuGH, C-408/95 (Eurotunnel/Seafare), Urteil vom 11. November 1997, EU:C:1997:532, Rn. 39; EuGH, 355/87 (Kommission/Rat), Urteil vom 30. Mai 1989, EU:C:1989:220, Rn. 44.

¹²² EuGH, C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 93; EuGH, C-409/13 (Rat/Kommission), Urteil vom 14. April 2015, ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 83.

¹²³ Krajewski/von Achenbach, Art. 293 AEUV, Rn. 6, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025 unter Verweis auf von Buttlar, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, 2003, S. 57.

(1) Gegenstand und Anwendungsbereich des Kommissionsvorschlags

Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob die von Rat und Europäischem Parlament neu in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Verschiebung des ETS-2-Starts¹²⁴ zum **Gegenstand** des ursprünglichen Kommissionsvorschlags¹²⁵ zählt und von dessen **Anwendungsbereich** gedeckt ist:

„Gegenstand und Anwendungsbereich“ des Europäischen Klimagesetzes, auf dessen Änderung der Kommissionvorschlag abzielte, ist es laut Artikel 1 der Verordnung (EU) 2021/1119, einen „Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und die Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch Senken“ zu schaffen. Dazu gibt diese Rahmenverordnung „das verbindliche Ziel vor, für die Verwirklichung des [im Übereinkommen von Paris] festgelegten langfristigen Temperaturziels bis zum Jahr 2050 in der Union **Klimaneutralität** zu erreichen. [...] Außerdem wird [...] eine verbindliche Unionsvorgabe für die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union für 2030 festgelegt“ (**EU-2030-Klimaziel**). Zudem enthielt das Europäische Klimagesetz in seiner ursprünglichen Fassung gemäß Artikel 4 Absätze 3 bis 5 den Auftrag an die Kommission und die EU-Gesetzgeber, ein **EU-2040-Klimaziel** festzulegen. Schließlich ist hervorzuheben, dass es sowohl dem Wortlaut von Artikel 1 des Europäischen Klimagesetzes als auch seinem **Charakter als Rahmenverordnung** und seiner Regelungssystematik entsprechend gerade **nicht** zu seinem „Gegenstand und Anwendungsbereich“ gehört, auch die **einzelnen klimapolitischen Maßnahmen und Instrumente** zur Verfolgung seiner Ziele zu regeln – im Gegenteil: Wie aus Artikel 4 Absatz 2 ersichtlich ist, soll dies vielmehr in **gesonderten Rechtsakten** erfolgen. Dies ist durch die „Fit for 55“-Reformen des EU-Klimarechts für den Zeitraum bis 2030 auch geschehen.¹²⁶ Dementsprechend wurde auch das ETS-2 einschließlich der Möglichkeit seiner Verschiebung nicht in der Verordnung (EU) 2021/1119 selbst, sondern im Rahmen eines gesonderten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Ergänzung der ETS-Richtlinie 2003/87/EG detailliert geregelt (s.o. Abschnitt 2).

Innerhalb dieser Grenzen des so definierten „Gegenstands und Anwendungsbereichs“ des Europäischen Klimagesetzes bewegt sich auch der **Kommissionsvorschlag vom Juli 2025** zu dessen Änderung. Der Vorschlag zielt darauf ab, in der klimapolitischen Rahmenverordnung (1) das EU-2040-Klimaziel festzulegen und (2) „Elemente“ bzw. Abwägungsgesichtspunkte¹²⁷, die die Kommission in ihren künftigen Legislativvorschlägen zur Anpassung und Weiterentwicklung der einzelnen klimapolitischen EU-Rechtsakte für die Zeit nach 2030 „angemessen berücksichtigen“ muss.¹²⁸ Im Gegensatz dazu sind das ETS-2 und dessen Verschiebung nicht von diesem „Gegenstand und Anwendungsbereich“ des Europäischen Klimagesetzes und des – im vorliegenden Kontext maßgeblichen – Kommissionsvorschlags umfasst. Folglich hat die vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossene Änderung einen völlig anderen Regelungsgehalt, so dass sie ein **Aliud** gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag darstellt.

¹²⁴ EU-KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, Art. 2; European Parliament, EU climate law: a 2040 emissions reduction target of 90% for the EU, [Press Release of 10 February 2026](#); Council of the European Union, 2040 climate target: Council gives final green light, [Press Release of 5 March 2026](#).

¹²⁵ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung.

¹²⁶ Europäische Kommission (2023), [Pressemitteilung vom 9. Oktober 2023](#), Kommission begrüßt Fertigstellung der wichtigsten „Fit für 55“-Rechtsvorschriften; Rat der Europäischen Union, [Fit for 55](#); Europäisches Parlament, [Legislative Train Schedule: Fit for 55 Package under the European Green Deal](#)

¹²⁷ Hierzu z.B. Reichert, Pariser Klimaabkommen und EU-Klimaziele – Rechtliche Implikationen für die EU-Klimapolitik nach 2030, [cepStudie 08/2025](#), S. 18.

¹²⁸ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung, Art. 1 (1) und (2).

(2) Zweck des Kommissionsvorschlags

Über diese rechtlichen Bedenken könnte man versuchen, sich mit dem Argument hinwegzusetzen, dass sowohl das Europäische Klimagesetz als auch die ETS-Richtlinie 2003/87/EG einschließlich des darin geregelten ETS-2 pauschal **demselben übergeordneten Zweck des Klimaschutzes** durch die Verwirklichung von Klimaneutralität bis 2050 dienen sollen. Demnach würde zwischen dem Kommissionsvorschlag einerseits und dessen Änderung bzw. Ergänzung durch Rat und Europäisches Parlament andererseits allein durch den jeweiligen *allgemeinen* klimapolitischen Zweck ein hinreichender inhaltlicher Konnex bestehen. Folglich käme es auf die *konkrete* Ausgestaltung sowohl des Kommissionsvorschlags als auch der Änderung durch die EU-Gesetzgeber gar nicht mehr an. In letzter Konsequenz würde dies dazu führen, dass die EU-Gesetzgeber in jedem Gesetzgebungsverfahren zu einem Rechtsakt mit klimapolitischer Zweckbestimmung weitreichende Änderungen und sogar Neuerungen im Vergleich zum Kommissionsvorschlag einführen könnten, sofern auch diese nur einen klimapolitischen Zweck verfolgen sollten.

Dies kann nicht richtig sein. Ein derart loser und von der konkreten Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags und dessen Änderung losgelöster **inhaltlichen Konnex** in Form der pauschalen Zweckbestimmung „Klimaschutz“ wäre weder inhaltlich hinreichend fass- und eingrenzbar noch rechtlich überprüfbar. Nicht zuletzt mangels Justiziabilität bestünde das Risiko, dass Rat und Europäisches Parlament die Einleitung eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Klimapolitik durch die Kommission nur als Vorwand nutzen könnten, eigene – vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag inhaltlich unabhängige – klimapolitische Initiativen zu ergreifen und damit das Initiativmonopol der Kommission zu umgehen. Um dies zu verhindern, hat die konkrete Zweckbestimmung der Regelungen eines Kommissionsvorschlags im Rahmen seines spezifischen Gegenstands und Anwendungsbereichs der Maßstab zu sein, anhand dessen zu bewerten ist, ob sich die Änderung der EU-Gesetzgeber innerhalb der vom EuGH aufgezeigten Grenzen der Änderungsbefugnis bewegt.

Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass die Änderung („ETS-2-Verschiebung“) ein **Aliud** zum Zweck des ursprünglichen Kommissionsvorschlags („Festlegung des EU-2040-Klimaziels“) darstellt. Erschwerend kommt hinzu, dass **die ETS-2-Verschiebung gerade nicht dem Klimaschutz durch Klimaneutralität dient**, sondern vielmehr **die Verwirklichung dieses Ziels tendenziell eher erschwert**.¹²⁹ Eine solche dem Zweck des ursprünglichen Kommissionsvorschlags entgegengesetzte „Änderung“ überschreitet die Grenzen der Änderungsbefugnis der EU-Gesetzgeber und verstößt mithin gegen das Initiativmonopol der Kommission.

Dagegen könnte man anführen, dass die **Europäische Kommission** im weiteren Verlauf des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens nicht die Missachtung ihres Initiativmonopols moniert, sondern vielmehr **durch ihr anschließendes Verhalten die ETS-2-Verschiebung** – explizit oder zumindest durch Duldung implizit – **akzeptiert** und sich so letztlich zu eigen gemacht haben könnte. Hierfür könnte zwar sprechen, dass es nicht nur grundsätzlich Sache der Kommission ist, „zu entscheiden, ob sie einen Rechtsetzungsvorschlag vorlegt oder nicht, und gegebenenfalls seinen Gegenstand, sein Ziel und seinen Inhalt zu bestimmen“, sondern sie dementsprechend auch diesen Vorschlag jederzeit wieder ändern und bei Bedarf zurückzunehmen kann, solange das Gesetzgebungsverfahren noch nicht

¹²⁹ Hierzu z.B. Reichert/Voßwinkel/Wolf (2025), The EU Emissions Trading System EU-ETS 2 – Under Pressure, But Indispensable for Decarbonising Heavy-Duty Transport, [cepStudy 05/2025](#).

abgeschlossen ist.¹³⁰ Allerdings setzt eine solche anschließende Änderung eines Kommissionsvorschlags voraus, dass es einen solchen zunächst überhaupt gegeben hat – was in Bezug auf das ETS-2 nicht der Fall war. Zudem ist hier auch nicht ersichtlich, dass die Kommission ihren ursprünglichen **Vorschlag vom Juli 2025**¹³¹ zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes, um das EU-2040-Klimaziel festzulegen, **im Rahmen dieses ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nachträglich explizit bzw. formell geändert bzw. um die ETS-2-Verschiebung ergänzt hat.**

Es ist mehr als fraglich, ob stattdessen ein **bloß implizites Verhalten der Kommission** ausreichend wäre. Da die Kommission jederzeit die Möglichkeit hat, ihre prozeduralen Schritte im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens formell in Schriftform transparent zu kommunizieren, würde dies ohne Not aufwendige Interpretationen ihres eventuell nicht eindeutigen Verhaltens erfordern und die gerichtliche Überprüfbarkeit erheblich beeinträchtigen. Setzte man sich Unrecht über diese Bedenken hinweg, so könnte man das **Verhalten der Kommission im Rahmen der den Trilog-Verhandlungen** mit Rat und Europäischem Parlament als implizite Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags bzw. Zustimmung zur ETS-2-Verschiebung werten. Allerdings sind Trilog-Verhandlungen nicht öffentlich und mangels Transparenz folglich auch nicht bewertbar. Als erkennbare implizite Änderung bzw. Zustimmung der Kommission zur ETS-2-Verschiebung ließe sich allenfalls der **Kommissionsvorschlag vom 27. November 2025 zur Änderung des MSR-Beschlusses (EU) 2025/1814**¹³² deuten (s.o. Abschnitt 4.3). Die darin vorgesehenen Maßnahmen stehen insofern in einem sachlichen Zusammenhang mit der ETS-2-Verschiebung, als auch sie dazu beitragen sollen, „einen geordneten, reibungslosen und effizienten Marktstart und eine ebensolche Preisentwicklung für beaufsichtigte Unternehmen zu gewährleisten, und es den nationalen Behörden und den Brennstoffverbrauchern ermöglichen, sich durch angemessene Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen optimal vorzubereiten“.¹³³ Diese kurze Begründung für die modifizierte Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve zum ETS-2 entspricht der noch knapperen Begründung im Rahmen der von Rat und Europäischem Parlament angenommenen Änderungsverordnung (EU) 2026/667 zum Europäischen Klimagesetzes, der zufolge die ETS-2-Verschiebung „[i]m Interesse eines reibungslosen Übergangs“ zum ETS-2 sei (s.o. Abschnitt 4.2).¹³⁴ Gegen eine rechtswirksame nachträgliche Billigung der Kommission zur ETS-2-Verschiebung durch ihren Vorschlag zur Änderung des MSR-Beschlusses spricht jedoch bereits prozedural, dass es sich hierbei um ein anderes, eigenständiges Gesetzgebungsverfahren handelt. Zudem hat die Kommission zwar in ihrer Vorschlagsbegründung zur Änderung des MSR-Beschlusses die von Rat und Europäischem Parlament zuvor beschlossene ETS-2-Verschiebung erwähnt, diese jedoch inhaltlich weder bewertet noch gar explizit gebilligt.¹³⁵ Folglich lässt sich der Kommissionsvorschlag zur Änderung des MSR-Beschlusses nicht in eine rechtswirksame nachträgliche Billigung der ETS-2-Verschiebung umdeuten.

¹³⁰ EuGH (Große Kammer), C-24/20 (Kommission/Rat), Urteil vom 22. November 2022, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 87; EuGH, C-409/13 (Rat/Kommission), Urteil vom 14. April 2015, ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 74.

¹³¹ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung.

¹³² Europäische Kommission, Vorschlag COM(2025) 738 vom 27. November 2025 für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Marktstabilitätsreserve für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren.

¹³³ Kommissionsvorschlag COM(2025) 738, Begründung, S. 2.

¹³⁴ EU-KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, Erwägungsgrund 12 Satz 2.

¹³⁵ Kommissionsvorschlag COM(2025) 738, Begründung, S. 1: „Zudem hat der Rat am 5. November 2025 eine Einigung über eine allgemeine Ausrichtung zum Europäischen Klimagesetz erzielt, wobei eine Bestimmung eingeführt wurde, mit der die Anwendung des EHS2 um ein Jahr auf das Jahr 2028 verschoben wird. Das Europäische Parlament nahm am 13. November 2025 einen ähnlichen Standpunkt zur Verschiebung des EHS2 um ein Jahr an.“

Insgesamt ist die von Rat und Europäischem Parlament beschlossene ETS-2-Verschiebung nicht von Gegenstand, Anwendungsbereich und Zweck des Kommissionsvorschlags zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes vom Juli 2025¹³⁶ gedeckt. Dieser wurde von der Kommission auch nicht nachträglich entsprechend geändert bzw. erweitert. Damit haben die EU-Gesetzgeber ihre diesbezügliche Änderungsbefugnis überschritten. Mangels eines expliziten Kommissionsvorschlags speziell für die ETS-2-Verschiebung durften Rat und Europäisches Parlament diese nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes beschließen. **Folglich missachtet die ETS-2-Verschiebung das Initiativmonopol der Kommission gemäß Art. 17 Absatz 2 i.V.m. Art. 294 Absatz 2 AEUV und verstößt gegen Unionsrecht.**

Dieser Rechtsverstoß führt zur **formellen Rechtswidrigkeit** von Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, der insoweit mit der **Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV** vor dem EuGH grundsätzlich angreifbar und von diesem aufzuheben ist. Im vorliegenden Fall könnte sich die Kommission auf eine Verletzung „wesentlicher Formvorschriften“, die das institutionelle Gleichgewicht gewährleisten sollen, durch die beiden EU-Gesetzgeber Rat und Europäisches Parlament berufen. *Ubi non accusator, ibi non iudex* (wo kein Kläger, da kein Richter): Es mag sein, dass die Kommission aus politischen Gründen darauf verzichtet, die Missachtung ihres Initiativmonopols zu rügen und hiergegen juristisch vorzugehen. An dem Vorliegen des Rechtsverstoßes an sich ändert dies jedoch nichts.

5.2.2 Normkollision und Rechtssicherheit

Dass die ETS-2-Verschiebung von 2027 auf 2028 nicht durch eine Änderung der ETS-Richtlinie 2003/87/EG (s.o. Abschnitt 2), sondern im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes beschlossen wurde, könnte nicht allein aus prozeduralen Gründen einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellen. Vielmehr ist auch das Ergebnis dieser Vorgehensweise der EU-Gesetzgeber mit Blick auf die hierdurch sehenden Auges erzeugte Normkollision, die die Rechtssicherheit in der Unionsrechtsordnung gefährdet, unionsrechtlich fragwürdig.

5.2.2.1 Vorliegen einer Normkollision

Mangels eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur ausdrücklichen Änderung der **ETS-Richtlinie 2003/87/EG** sind die in dessen Kapitel IVa normierten **Regelungen über das ETS-2** einschließlich derjenigen zur Festlegung des **Beginns der ETS-2-Durchführung ab 2027** (s.o. Abschnitt 2.1) gemäß Artikel 30c Absatz 1, Artikel 30d Absatz 1 und Absatz 2 ETS-Richtlinie 2003/87/EG sowie die dort ebenfalls bereits detailliert geregelte **Möglichkeit einer Verschiebung des Starttermins um ein Jahr auf 2028** (s.o. Abschnitt 2.4) gemäß Artikel 30k Absatz 1 (*Voraussetzungen* der ETS-2-Verschiebung) und Absatz 2 (*Rechtsfolgen* der ETS-2-Verschiebung) **zumindest formal weiterhin in Kraft**.¹³⁷ Ob sie auch materiell weiterhin Rechtswirkung entfalten oder aber nachfolgend geändert bzw. aufgehoben wurden, ist im Folgenden zu klären.

¹³⁶ Kommissionsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für die EU-KlimaG-Änderungsverordnung.

¹³⁷ Konsolidierter Text vom 1. März 2024 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024.

Die Voraussetzungen der ETS-2-Verschiebung gemäß Artikel 30k Absatz 1 ETS-Richtlinie 2003/87/EG könnten dadurch aufgehoben worden sein, dass die EU-Gesetzgeber **Artikel 2 der Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2026 zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes** (s.o. Abschnitt 4.2) mit dem amtlichen Titel „Verschiebung der Durchführung des Emissionshandels für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren“ beschlossen haben. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 weder die ETS-Richtlinie 2003/87/EG noch – entgegen dem Titel der KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 – das Europäische Klimagesetz selbst ändert. Vielmehr **verfügt Artikel 2 Satz 1 eigenständig**, dass die „Durchführung des Emissionshandels für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren gemäß Kapitel IVa der Richtlinie 2003/87/EG [...] **auf 2028 verschoben**“ wird. Dabei benennt Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 nicht explizit, welche Artikel der ETS-Richtlinie 2003/87/EG, die den ETS-2-Start ab 2027 sowie die mögliche Verschiebung auf 2028 bereits regeln (s.o.), hierdurch geändert oder ganz gestrichen werden sollen. Insofern ordnet Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 **nicht explizit Änderungen oder Aufhebung des Rechtstextes der ETS-Richtlinie 2003/87/EG** an. Stattdessen verfügt Artikel 2 Satz 2 lediglich, dass die „Bestimmungen des Artikels 30k Absatz 2 Buchstaben a bis e der Richtlinie 2003/87/EG“, die die Rechtsfolgen einer ETS-2-Verschiebung auf 2028 regeln, „entsprechend“ gelten sollen. Schließlich bestimmt Artikel 2 Satz 3, dass die „Bestimmungen des Artikels 10a Absatz 8b der Richtlinie 2003/87/EG [...] auch im Jahr 2026 [gelten]“. Letzterer regelt, dass zugunsten des Klima-Sozialfonds (s.o. Abschnitt 2.2) eine bestimmte Zertifikatsmenge an versteigert werden soll.

Folglich verfügt Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, dass die in Artikel 30k Absatz 2 ETS-Richtlinie 2003/87/EG bereits normierte **Rechtsfolge** in Form einer ETS-2-Verschiebung von 2027 auf 2028 eintreten soll, **ohne** dass hierfür die ebenfalls bereits in Artikel 30k Absatz 1 ETS-Richtlinie 2003/87/EG geregelten **Voraussetzungen** – Überschreitung bestimmter Schwellen (a) des durchschnittlichen TTF-Gaspreises oder (b) des durchschnittlichen Preis für Rohöl der Sorte Brent in der ersten Jahreshälfte 2026 (s.o. Abschnitt 2.4)¹³⁸ – erfüllt sein müssen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass es **für dieselbe Rechtsfolge („ETS-2-Verschiebung von 2027 auf 2028“) zwei Regelungen des Unionsrechts** gibt, die zwar **beide zumindest formal in Kraft** sind, sich aber **inhaltlich widersprechen**: (1) die detaillierte Regelung der verschiedenen Voraussetzungen für ETS-2-Verschiebung gemäß **Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b** ETS-Richtlinie 2003/87/EG und (2) die voraussetzungslose Anordnung der ETS-2-Verschiebung durch **Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667**.

Dieser Widerspruch lässt sich auch nicht durch den Versuch einer **vermittelnden Auslegung der beiden Rechtsnormen** nach den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden mit ihren unionsrechtlichen Besonderheiten¹³⁹ auflösen, um beide als nebeneinander geltend stehen lassen zu können. Die jeweilige Auslegung insbesondere *grammatikalisch* gemäß ihres Wortlauts, *systematisch* hinsichtlich ihres Bezugs zu anderen Normen des Unionsrechts, *teleologisch* nach ihrem Sinn und Zweck sowie *historisch* im Lichte ihrer Entstehungsgeschichte führt zu dem Ergebnis, dass die Rechtsfolge der ETS-2-Verschiebung bei Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG nur bei **Vorliegen genau spezifizierter Voraussetzungen (Überschreitung von Preisschwellen)** eintreten soll und – im klaren **Widerspruch** dazu – bei Artikel 2 Satz 1 Verordnung (EU) 2026/667 eben gerade nicht.

¹³⁸ ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 30k (1) Buchstabe a und b.

¹³⁹ Hierzu allgemein Mayer, Art. 19 EUV, Rn. 53-67, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025; Wegener, Art. 19 EUV, Rn. 28-31, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022.

Trotz dieses inhaltlichen Widerspruchs können zunächst sowohl Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG (automatische ETS-2-Verschiebung nur unter bestimmten Voraussetzungen) als auch Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 (voraussetzungslose ETS-2-Verschiebung) für sich in Anspruch nehmen, nicht nur formal, sondern auch inhaltlich gültig und somit rechtswirksam zu sein. Nach der EuGH-Rechtsprechung¹⁴⁰ spricht für einen einmal von den Unionsorganen angenommenen **EU-Rechtsakt grundsätzlich die Vermutung seiner Gültigkeit**. Diese Vermutung geht so weit, dass selbst rechtswidrige Rechtsakte in aller Regel dennoch Rechtswirkungen entfalten, solange sie nicht aufgehoben oder zurückgenommen werden. Demnach entfalten ausnahmsweise nur „Rechtsakte, die offenkundig mit einem derart schweren Fehler behaftet sind, daß die Gemeinschaftsrechtsordnung ihn nicht tolerieren kann, nicht — nicht einmal vorläufig — Rechtswirkung, sind also rechtlich inexistent.“¹⁴¹ Diese hohe Anforderung an die Widerlegung der Gültigkeitsvermutung von Rechtsakten soll laut EuGH¹⁴² „einen Ausgleich zwischen zwei grundlegenden, manchmal jedoch einander widerstrebenden Erfordernissen herstellen, denen eine Rechtsordnung genügen muß, nämlich die Stabilität der Rechtsbeziehungen und die Wahrung der Rechtmäßigkeit. Die Schwere der Folgen, die mit der Feststellung der Inexistenz eines Rechtsaktes der Gemeinschaftsorgane verbunden sind, verlangt aus Gründen der Rechtssicherheit, daß diese Feststellung auf ganz außergewöhnliche Fälle beschränkt wird.“ Folglich ist **ein einmal beschlossener Rechtsakt grundsätzlich ohne eine erneute formelle Beschlussfassung nicht abänderbar**.¹⁴³

Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass eine der beiden Rechtsnormen ihrem Inhalt nach mit einem so schwerwiegenden Fehler behaftet wäre, als dass sie von der Unionsrechtsordnung nicht toleriert werden könnte. Beide wurden nach ihrem Erlass nicht durch eine erneute formelle Beschlussfassung abgeändert. Für beide spricht daher die Vermutung der Gültigkeit. Angesichts des inhaltlichen Widerspruchs zwischen Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG einerseits und Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 andererseits sowie der jeweiligen Vermutung ihrer Gültigkeit, besteht zwischen beiden formell geltenden Regelungen inhaltlich eine **Normkollision**.

5.2.2.2 Auflösung der Normkollision

Kein Rechtssystem kann **Widersprüche zwischen seinen Rechtsnormen** dulden. Ansonsten verliert es seine wesentliche Fähigkeit, die von ihm erfassten Sachverhalte eindeutig zu regeln und den ihm unterworfenen Normadressaten klare Verhaltensanweisungen zu geben. Um **Rechtssicherheit** gewährleisten zu können, sind unbeabsichtigte Normkonflikte auch innerhalb des Unionrechts aufzulösen. Dies erfolgt anhand von **Kollisionsregeln**¹⁴⁴, die entweder das Unionsrecht selbst oder aber die allgemeine juristische Methodenlehre bereitstellt.¹⁴⁵

¹⁴⁰ EuGH, C-137/92 P (Kommission/BASF), Urteil vom 15. Juni 1994, ECLI:EU:C:1994:247, Rn. 48 ff.

¹⁴¹ EuGH, C-137/92 P (Kommission/BASF), Urteil vom 15. Juni 1994, ECLI:EU:C:1994:247, Rn. 49.

¹⁴² EuGH, C-137/92 P (Kommission/BASF), Urteil vom 15. Juni 1994, ECLI:EU:C:1994:247, Rn. 49 f.

¹⁴³ Ruffert, Artikel 288, Rn. 15, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

¹⁴⁴ Hierzu umfassend Vranes, *Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior* – Zur Rechtsnatur der „Konfliktlösungsregeln“, in: ZaöRV (2005), S. 391 ff.

¹⁴⁵ Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 228, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

(1) Lex-Superior-Kollisionsregel

Es gilt der Grundsatz *Lex superior derogat legi inferiori* (das höherrangige Gesetz geht dem niederrangigen vor). Während in Bezug auf die **Normenhierarchie des Unionsrechts** unstreitig ist, dass das EU-Primärrecht der EU-Verträge¹⁴⁶ und der allgemeinen Rechtsgrundsätze¹⁴⁷ im Sinne der Lex-Superior-Kollisionsregel über dem EU-Sekundärrecht steht¹⁴⁸, so wird die Hierarchisierung innerhalb des EU-Sekundärrechts auch im Anschluss an das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages im Dezember 2009 weiter diskutiert.¹⁴⁹ Weitgehend unstreitig dürfte jedoch sein, dass die beiden Rechtsaktsformen der **Verordnung** und der **Richtlinie** gemäß Artikel 288 AEUV grundsätzlich **gleichrangig** sind.¹⁵⁰ Daran ändert auch nicht, dass das „Europäische Klimagesetz“ sowohl seinem Titel als auch seinem Inhalt nach eine „Rahmenverordnung“ darstellt. Rein formal handelt es sich dennoch um eine Verordnung im Sinne von Artikel 288 AEUV, die in Bezug auf ihre Stellung in der unionsrechtlichen Normenhierarchie anderen klimapolitischen Verordnungen und Richtlinien – einschließlich der ETS-Richtlinie 2003/87/EG – rechtstechnisch nicht übergeordnet ist. Folglich lässt sich vorliegend die Normkollision zwischen Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG und Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 nicht nach der Lex-Superior-Kollisionsregel auflösen.

(2) Lex-Posterior-Kollisionsregel

Innerhalb grundsätzlich gleichrangiger EU-Rechtsakte bleibt es bei den allgemeinen Regeln der juristischen Methodenlehre mit leichten unionsrechtlichen Modifikationen.¹⁵¹ Der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* (das spätere Gesetz verdrängt das frühere) gilt mit der Maßgabe, dass die Rechtsakte vom gleichen EU-Organ im gleichen Verfahren erlassen wurden, damit weder die grundsätzliche Gleichberechtigung der EU-Organen noch die besondere Funktion einzelner Verfahrensarten beeinträchtigt werden. Dies ist vorliegend grundsätzlich der Fall: Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 (voraussetzungslose ETS-2-Verschiebung) wurde zu einem späteren Zeitpunkt als Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG (ETS-2-Verschiebung nur unter bestimmten Voraussetzungen) von denselben EU-Organen – Rat und Europäisches Parlament – jeweils im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 294 SAEUV angenommen. Folglich spricht vieles dafür, dass nach der **Lex-Posterior-Kollisionsregel** der später angenommene Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 dem früheren Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG vorgeht.

¹⁴⁶ Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). jeweils in der Fassung des Vertrages von Lissabon, in Kraft seit 1. Dezember 2009.

¹⁴⁷ Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 226, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025; Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 9, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

¹⁴⁸ Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 226, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025.

¹⁴⁹ Ruffert, Artikel 288 AEUV, Rn. 11, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022; Geismann, Artikel 288 AEUV, Rn. 27, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

¹⁵⁰ Geismann, Artikel 288 AEUV, Rn. 29, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

¹⁵¹ Ruffert, Artikel 288 AEUV, Rn. 14, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022; Geismann, Artikel 288 AEUV, Rn. 30, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

5.2.2.3 Rechtssicherheit: Risiken und Schutzvorkehrungen

Man könnte sich damit begnügen, sowohl im vorliegenden Fall der ETS-2-Verschiebung als auch künftig in vergleichbaren Fallkonstellationen eine Normkollision durch die Anwendung der Lex-Posterior-Kollisionsregel aufzulösen. Dies würde jedoch die **Risiken** verkennen, die hier die **spezifische Art und Weise des Vorgehens von Rat und Europäischem Parlament als Präzedenzfall für die Rechtmäßigkeit auch der künftigen EU-Gesetzgebung** schaffen würde.

Ausgangspunkt für diese Bedenken ist die EuGH-Rechtsprechung über die *Vermutung der Gültigkeit* zugunsten eines einmal erlassenen Rechtsakts bis zu dessen formeller Änderung (s.o. Abschnitt 5.2.2.1). Aufgrund der Vorgehensweise von Rat und Europäischem Parlament, Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG (automatische ETS-2-Verschiebung nur unter bestimmten Voraussetzungen) durch den nachfolgend erlassenen Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 (voraussetzungslose ETS-2-Verschiebung) erhält allgemein ein erhebliches Element der Rechtsunsicherheit Einzug in die Unionsrechtsordnung, die letztlich auch die Lex-Posterior-Kollisionsregel nicht hinreichend ausräumen kann.

Zwar dürfte im vorliegenden Fall für alle Beteiligten – EU-Gesetzgeber und alle vom ETS-2 direkt oder indirekt Betroffene – die gewollte Rechtsfolge (ETS-2-Verschiebung auf 2028) klar erkennbar sein. Beide Rechtsnormen wurden zwar jeweils im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch dieselben hierfür zuständigen EU-Gesetzgeber – Rat und Europäisches Parlament – mit hinreichend großen Mehrheiten angenommen. Dabei wollten die beiden EU-Gesetzgeber mit Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 auch eine inhaltlich von Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG abweichende Regelung treffen. Zweifelsohne war es ihr Wille, die Durchführung des ETS-2 um ein Jahr von 2027 auf 2028 zu verschieben. Allerdings geben sowohl die einzelnen Umstände, die zu diesem Ergebnis führten, sowohl für sich genommen als auch in ihrer Summe Anlass dafür, die Art und Weise der ETS-2-Verschiebung aus folgenden Gründen als unionsrechtlich unrechtmäßig zu qualifizieren:

Problematisch ist, dass diese inhaltliche Änderung des ETS-2-Starts durch Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 ohne eine ausdrückliche Anordnung der Änderung bzw. Aufhebung des Rechtstextes von Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG erfolgte. Dies geschah **entgegen der ganz üblichen EU-Gesetzgebungspraxis**, wie sie die am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligten EU-Organe – Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament – miteinander in ihrem „Gemeinsamen Handbuch zur Abfassung von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ und dem dazugehörigen „Leitfaden“ vereinbart haben.¹⁵² Demnach sind bei der **Abfassung von Änderungsrechtsakten** zum Schutz vor Normkollisionen und der daraus resultierenden Rechtsunsicherheit folgende zwei Grundsätze einzuhalten:

¹⁵² Europäische Parlament/Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission, Gemeinsames Handbuch zur Abfassung von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, Auflage November 2025, Anhang I: Gemeinsamen Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken [Gemeinsamer Leitfaden].

- **Gebot der formellen Textänderung des zu ändernden Rechtsakts:**

„Änderungen eines Akts werden klar und deutlich formuliert. Die Änderungen erfolgen in **Form eines Textes, der sich in den zu ändernden Text einfügt.**“¹⁵³

„Die teilweise Änderung eines Rechtsakts erfolgt üblicherweise durch eine **formelle, d.h. textliche Änderung dieses Rechtsakts.** Der Änderungstext muss sich also in den zu ändernden Rechtsakt einfügen.“¹⁵⁴

- **Verbot eigenständiger Sachvorschriften im Änderungsrechtsakt**

„Ein Änderungsrechtsakt darf keine dem zu ändernden Akt gegenüber **eigenständigen Sachvorschriften** enthalten. Da der neue Akt keine andere Rechtswirkung entfaltet als den alten Akt zu ändern, erschöpfen sich seine Wirkungen mit Inkrafttreten. Nur der alte Rechtsakt in seiner geänderten Fassung bleibt bestehen und regelt weiterhin die gesamte Materie.“¹⁵⁵

„Diese Vorgehensweise erleichtert die Kodifizierung von Rechtstexten, da **eigenständige Sachvorschriften in einem Änderungsrechtsakt zu einer juristisch schwer lösbaren Situation führen.**“¹⁵⁶

Dies ist sowohl eine klare Analyse der rechtlichen Problematik als auch eine deutliche Warnung. Im vorliegenden Fall verletzt Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 diese beiden Grundsätze. Zum einen ändert er entgegen dem *Gebot der formellen Textänderung* nicht den Wortlaut des ihm inhaltlich widersprechenden Artikels 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG (automatische ETS-2-Verschiebung nur unter bestimmten Voraussetzungen), indem er diesen weder ausdrücklich ändert noch aufhebt. Zum anderen stellt seine Anordnung der voraussetzungslosen ETS-2-Verschiebung eine *verbotene eigenständige Sachvorschrift* in einem Änderungsrechtsakt dar, die unabhängig von dem von der KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 in ihrem Titel als „zu ändernden Akt“ genannten Europäischen Klimagesetz ist.

Nun könnte man es sich einfach machen und darauf verweisen, dass formal das „Gemeinsame Handbuch zur Abfassung von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ und der dazugehörige „Leitfaden“ nach eigenem Verständnis „nicht verbindlich für die am Gesetzgebungsprozess beteiligten politischen Gremien“ sind, da sie „nur“ von den jeweiligen juristischen und sprachjuristischen Diensten der Europäischen Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments erstellt wurden.¹⁵⁷ Zudem könnte man sich mit der **Lex-Posterior-Kollisionsregel** begnügen, der zufolge der später angenommene Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 dem früheren Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG vorgeht (s.o.). Allerdings sind sowohl das Gebot der formellen Textänderung des zu ändernden Rechtsakts als auch das Verbot eigenständiger Sachvorschriften in einem Änderungsrechtsakt unabhängig von dem zu ändernden Rechtsakt, wie sie von allen juristischen Diensten der an der EU-Gesetzgebung beteiligten EU-Organe postuliert werden, **Ausdruck eines**

¹⁵³ Gemeinsamer Leitfaden, Leitlinie 18 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹⁵⁴ Gemeinsamer Leitfaden, Leitlinie 18.1 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹⁵⁵ Gemeinsamer Leitfaden, Leitlinie 18.3 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹⁵⁶ Gemeinsamer Leitfaden, Leitlinie 18.4 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹⁵⁷ Europäische Parlament/Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission, Gemeinsames Handbuch zur Abfassung von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, Auflage November 2025, Vorwort.

wesentlichen rechtlichen Anliegens: Sie sollen verhindern, dass innerhalb der Unionsrechtsordnung zwar jeweils formal geltende, aber sich inhaltlich widersprechende Rechtsnormen überhaupt erst entstehen. Derartige Normkollisionen stellen eine **erhebliche Gefährdung der Rechtssicherheit in der Unionsrechtsordnung** dar und sind daher möglichst zu vermeiden – insbesondere dann, wenn sie ohne weiteres vermeidbar gewesen wären.

Allgemein ist das **Gebot der Rechtssicherheit** ein wesentlicher Ausdruck des umfassenderen **Rechtsstaatsprinzips**, das als tragender Grundsatz der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller EU-Mitgliedstaat gemäß der Artikel 2 EUV und gemäß der Präambel Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ChGrEU)¹⁵⁸ anerkanntermaßen ein konstitutives Element der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft bzw. Rechtsunion ist.¹⁵⁹ Dementsprechend ist die Achtung des Rechtsstaatsprinzips auch gemäß Artikel 49 EUV eine Voraussetzung für die Aufnahme in die EU. Im Kern verlangt das Rechtsstaatsprinzip den Vorrang des Rechts, der gewährleisten soll, dass alle hoheitliche Gewalt innerhalb der gesetzlichen Grenzen im Einklang mit den Werten der Demokratie und Grundrechte unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird.¹⁶⁰

Laut EuGH-Rechtsprechung leiten sich aus dem Rechtsstaatsprinzip eine Reihe **allgemeiner Rechtsgrundsätze** ab, die in der Unionsrechtsordnung anzuwenden und einklagbar sind.¹⁶¹ Hierzu zählen neben dem Rechtmäßigkeitsprinzip, dem Willkürverbot, der wirksamen richterlicher Kontrolle durch unabhängige und unparteiische Gerichte, der Achtung der Grundrechte und dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz insbesondere auch das **Prinzip der Rechtssicherheit**. Demnach müssen Rechtsvorschriften u.a. klar und vorhersehbar sein. Der EuGH hat die Bedeutung der Rechtssicherheit wiederholt hervorgehoben und erklärt, dass nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes „die [Unions]gesetzgebung klar und für die Betroffenen vorhersehbar sein muß“.¹⁶² Die erforderliche Klarheit und Vorhersehbarkeit einer Rechtsordnung werden durch widersprüchliche Rechtsnormen in besondere Weise gefährdet. Dies gilt umso mehr, wenn Normkollisionen durch die Gesetzgeber sehenden Auges herbeigeführt wurden. Dies darf keine Rechtsordnung einschließlich diejenige der EU dulden.

Aus diesem Grund warnen daher die juristischen Dienste aller drei EU-Organen zu Recht vor einer „**juristisch schwer lösbaren Situation**“ und versuchen, hiergegen durch entsprechende Leitlinien für die Abfassung von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren **Schutzvorkehrungen** zu treffen. Diese sollen primär verhindern, dass durch Änderungsrechtsakte **unabsichtlich Normkollisionen entstehen**. Im vorliegenden Fall haben jedoch die EU-Gesetzgeber Rat und Europäisches Parlament angesichts der besonderen Drucksituation im November 2025, einen klimapolitischen Last-Minute-Kompromiss einschließlich der ETS-2-Verschiebung schließen zu wollen (s.o. Abschnitt 4.1), **sehenden Auges** die übliche EU-Gesetzgebungspraxis gemäß dem Leitfaden missachtet und dadurch **die Gefährdung der Rechtssicherheit in der Unionsrechtsordnung bewusst in Kauf genommen haben**. Erschwerend kommt hier hinzu, dass Rat und Parlament dies zudem **unter Verletzung des Initiativmonopols**

¹⁵⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ChGrEU), ABIEU C 202 vom 7. Juni 2016, S. 389-405, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

¹⁵⁹ Zum Folgenden vgl. umfassend Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 158 vom 11. März 2014, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips samt Anhängen I und II [EU-Rahmen-Rechtsstaatsprinzip COM(2014) 158]. Calliess, Art. 2 EUV, Rn. 26 f., in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

¹⁶⁰ EU-Rahmen-Rechtsstaatsprinzip COM(2014) 158, S. 4.

¹⁶¹ EU-Rahmen-Rechtsstaatsprinzip COM(2014) 158, Anhang I, S. 1.

¹⁶² EuGH, Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80 (Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi), Urteil vom 12. November 1981, ECLI:EU:C:1981:270, Rn. 1.

der Europäischen Kommission taten (s.o. Abschnitt 5.2.1). Dies mag *politisch* ein nachvollziehbarer Grund für die EU-Organe gewesen sein, so vorzugehen bzw. sich hiergegen nicht juristisch zu wehren. *Rechtlich* ist es dies nicht.

Insgesamt verstößt es folglich gegen das Gebot der Rechtssicherheit, das als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips als allgemeiner Rechtsgrundsatz im EU-Primärrecht anerkannt ist, dass Rat und Europäisches Parlament durch Annahme von Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 *bewusst* entgegen dem *Gebot der formellen Textänderung* nicht den Wortlaut des ihm inhaltlich widersprechenden Artikels 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG (ETS-2-Verschiebung nur unter bestimmten Voraussetzungen) geändert haben. Zudem verstößt es ebenfalls gegen das unionsrechtliche Gebot der Rechtssicherheit, dass die Anordnung der voraussetzungslosen ETS-2-Verschiebung durch Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 in Form einer *verbotenen eigenständigen Sachvorschrift* in einer Änderungsverordnung erfolgte.

Wie schon die Missachtung des Initiativmonopols der Kommission (s.o. Abschnitt 5.2.1), so führen auch diese Rechtsverstöße zur **formellen Rechtswidrigkeit** von Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, der insoweit mit der **Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV** vor dem EuGH grundsätzlich angreifbar und von diesem aufzuheben ist. Im vorliegenden Fall könnte ein aktiv parteifähiger Kläger wie insbesondere die Kommission, die als „Hüterin der Verträge“ in besonderem Maß die Aufgabe zukommt, die Rechtmäßigkeit des Unionsrechts zu überwachen und notfalls auch gerichtlich durchzusetzen¹⁶³, die Verletzung der EU-Verträge durch die beiden EU-Gesetzgeber Rat und Europäisches Parlament rügen. Wie auch schon im Fall der Missachtung ihres Initiativmonopols, so mag die Kommission auch insoweit aus politischen Gründen darauf verzichten, dies zu tun und eine Klage vor dem EuGH einzuleiten. An dem Vorliegen des Rechtsverstoßes an sich ändert dies jedoch auch hier nichts.

6 Allgemeine Risiken für die Rechtmäßigkeit künftiger EU-Gesetzgebung

Insgesamt stellen die Verstöße gegen das Unionsrecht durch das Vorgehen der EU-Gesetzgeber zur ETS-2-Verschiebung gerade auch in ihrer *Kombination* zudem eine Verletzung des **Rechtmäßigkeitsprinzips** dar, das ebenfalls eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzip ist.¹⁶⁴ Der EuGH hat das Rechtmäßigkeitsprinzip als fundamentalen Grundsatz der Unionsrechtsordnung mit der Feststellung bestätigt, „dass in einer Rechtsgemeinschaft die Wahrung der Rechtmäßigkeit gebührend sichergestellt sein muss“.¹⁶⁵ Es verlangt insbesondere auch einen **transparenten, demokratischen und auf der Rechenschaftspflicht beruhenden pluralistischen Gesetzgebungsprozess**.¹⁶⁶ Dass die im November 2025 gleichsam über Nacht ad hoc beschlossene ETS-2-Verschiebung diesen Anforderungen nicht genügt, wird deutlich, wenn man dies mit dem ansonsten üblichen Vorgehen der an der EU-Rechtssetzung beteiligten EU-Organe im Allgemeinen und dem legislativen Verfahren in den Jahren 2020 bis 2023 zur Einführung des ETS-2 einschließlich der Regelung seiner automatische Verschiebung gemäß Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG im Besonderen vergleicht.

¹⁶³ Vgl. z.B. Schmidt, Artikel 17 EUV, Rn. 32 ff., in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025.

¹⁶⁴ EU-Rahmen-Rechtsstaatsprinzip COM(2014) 158, S. 4.

¹⁶⁵ EuGH, C-496/99 P (Kommission/CAS Succhi di Frutta SpA), Urteil vom 29. April 2004, ECLI:EU:C:2004:236, Rn. 63.

¹⁶⁶ EU-Rahmen-Rechtsstaatsprinzip COM(2014) 158, Anhang I, S. 1.

So hatte die Europäische Kommission im Vorfeld ihres Rechtsetzungsvorschlags u.a. zur Einführung des ETS-2 im Rahmen der „Fit for 55“-Reformen bereits 2020 eine **öffentliche Konsultation**¹⁶⁷ durchgeführt und dann ihren Vorschlag vom 14. Juli 2021 begleitet von einer umfangreichen **Folgenabschätzung**¹⁶⁸ auch eingehend begründet.¹⁶⁹ Im weiteren Verlauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens¹⁷⁰ hatten Rat und Parlament diesen Vorschlag einschließlich der Regelungen zur Einführung und ggf. automatischen Verschiebung des ETS-2 intensiv diskutiert, beraten und sich auf Basis eines über viele Monate andauernden **transparenten demokratischen Meinungsbildungs-, Abwägungs- und Kompromissfindungsprozesses** auf Änderungen der ETS-Richtlinie 2003/87/EG¹⁷¹ verständigt. In der entsprechenden ETS-Änderungsrichtlinie werden auch die Regelungen zum ETS-2 – einschließlich der Regelungen zur ETS-2-Verschiebung gemäß Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG¹⁷² – ausführlich begründet.¹⁷³ Damit kamen die EU-Gesetzgeber damals ihrer **Pflicht** gemäß Artikel 296 Unterabsatz 2 AEUV nach, Rechtsakte mit einer **Begründung** zur versehen.¹⁷⁴ Die vom ETS-2 direkt oder indirekt Betroffenen – u.a. Brennstoffhändler, Automobilindustrie, Unternehmen der Heizungsbranche sowie die Bevölkerung – durften darauf vertrauen, dass die so festgelegten Regelungen zu ETS-2 Bestand haben würden, solange sie nicht in einem entsprechenden Verfahren geändert werden würden. Dieses Verfahren schafft Legitimation für die daraus hervorgegangenen Regelungen.

Im Gegensatz dazu fehlt es bei der nun von Rat und Europäischem Parlament mittels Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 *ad hoc*, ohne öffentliche Konsultation, ohne Kommissionsvorschlag und ohne Folgenabschätzung beschlossenen ETS-2-Verschiebung offenkundig an einem solchen intensiven demokratischen und transparent nachvollziehbaren Gesetzgebungsprozess. Erschwerend kommt hinzu, dass die EU-Gesetzgeber ihr Vorgehen auch nur knapp und allzu pauschal begründen (s.o. Abschnitt 4.2). Zwar kann es grundsätzlich sinnvoll oder geboten sein, dass Rechtsnormen im weiteren Zeitverlauf modifiziert werden. Gerade bei der langfristig angelegten EU-Klimapolitik mit ihrem Ziel, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, kann es immer wieder erforderlich sein, sie an neue Umstände anzupassen. Umso wichtiger ist es, dass dies im Rahmen sorgfältiger legislativen Entscheidungsprozesse erfolgt, die **demokratische Legitimation** schaffen und bei allem Anpassungsbedarf hinreichende **Planungssicherheit** vermitteln. Diesen Anforderungen genügen weder das vorliegende Gesetzgebungsverfahren noch das daraus hervorgegangene Ergebnis. Es darf nicht zum Präzedenzfall für künftige EU-Gesetzgebung werden, deren **Rechtmäßigkeit** ansonsten gefährdet wäre.

¹⁶⁷ Europäische Kommission, Öffentliche Konsultation vom 13. November 2020 bis 5. Februar 2021 zur Aktualisierung des EU-Emissionshandelssystems (EHS).

¹⁶⁸ European Commission, Commission Staff Working Document SWD(2021) 601 of 14 July 2021, Impact Assessment Report Accompanying the document Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757.

¹⁶⁹ Europäische Kommission, Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 für eine Richtlinie des Europäischen Parlament und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757.

¹⁷⁰ EUR-Lex, Schritte des Verfahrens 2021/0211/COD.

¹⁷¹ 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 [ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959].

¹⁷² ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgrund 92.

¹⁷³ ETS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959, Erwägungsgründe 75-93.

¹⁷⁴ Zur Begründungspflicht für Rechtsakte vgl. allgemein Calliess, Art. 296 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Auflage 2022 m.w.N.

7 Fazit

Insgesamt missachtet es unionsrechtswidrig das Initiativmonopol der Europäischen Kommission gemäß Art. 17 Absatz 2 i.V.m. Art. 294 Absatz 2 AEUV, dass Rat und Europäisches Parlament Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667, der eigenständig die voraussetzungslose Verschiebung des ETS-2 um ein Jahr von 2027 auf 2028 anordnet, angenommen haben, ohne dass die Kommission hierfür formell einen Rechtsetzungsvorschlag vorgelegt hatte. Zudem verstößt es gegen das unionsrechtliche Gebot der Rechtssicherheit, dass Rat und Europäisches Parlament Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 angenommen und dabei bewusst entgegen dem *Gebot der formellen Textänderung* nicht den Wortlaut des ihm inhaltlich widersprechenden Artikels 30k Absatz 1 Buchstaben a und b ETS-Richtlinie 2003/87/EG geändert haben. Schließlich verstößt es ebenfalls gegen das unionsrechtliche Gebot der Rechtssicherheit, dass die Anordnung der voraussetzungslosen ETS-2-Verschiebung durch Artikel 2 KlimaG-Änderungsverordnung (EU) 2026/667 in Form einer *verbotenen eigenständigen Sachvorschrift* in einer Änderungsverordnung erfolgte.

Nicht zuletzt auch aufgrund der allgemeinen Risiken für die Rechtmäßigkeit auch künftiger EU-Gesetzgebung, die die Art und Weise der ETS-2-Verschiebung als Präzedenzfall schafft, ist dies unionsrechtlich nicht hinnehmbar. Daher sollten die EU-Organe die im Sommer 2026 ohnehin anstehende Revision der ETS-Richtlinie 2003/87/EG dazu nutzen, dessen Artikel 30k Absatz 1 Buchstaben a und b auf Basis eines Kommissionsvorschlags entsprechend zu ändern. Zudem sollte als Schutzvorkehrung gegen die – unabsichtliche oder gar bewusst in Kauf genommene – Erzeugung von Normkollisionen, die die Rechtssicherheit innerhalb der Unionsrechtsordnung gefährden, die EU-Gesetzgeber künftig zur Einhaltung des Gebots der formellen Textänderung eines zu ändernden Rechtsakts sowie des Verbots eigenständiger Sachvorschriften in einem Änderungsrechtsakt ausdrücklich verpflichtet sein.

**Autor:****Dr. Götz Reichert, LL.M.**

Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr
reichert@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4205 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

das **Centre de Politique Européenne** PARIS und

das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden

das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.