

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

Finanzflüsse der CO₂-Bepreisung – Die geplante Verwendung der Einnahmen aus EU-Emissionshandel 1 und 2 durch die Mitgliedstaaten und im Rahmen des EU-Klima-Sozialfonds

Ausgewählte Fragen

55 | 12.12.2022

erstellt von
Kimberly Harder, LL.B. (Köln/Paris I)
Ass. iur. Hannah Scheuing

II Finanzflüsse der CO2-Bepreisung

Zitiervorschlag:

**Harder, Scheuing, Finanzflüsse der CO2-Bepreisung
– Die geplante Verwendung der Einnahmen aus EU-
Emissionshandel 1 und 2 durch die Mitgliedstaaten
und im Rahmen des EU-Klima-Sozialfonds,
Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht
Nr. 55 vom 12.12.2022.**

Entstanden im Rahmen des durch die Stiftung
Mercator geförderten Vorhabens:

**„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf
Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“**



**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
harder@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
Dr. Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm
Prof. Dr. Franz Reimer
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung und Darstellung des Hintergrunds	3
B. Woraus ergibt sich, welche Einnahmen den Mitgliedstaaten zustehen?	4
I. Verteilung von Zertifikaten an Mitgliedstaaten sowie Versteigerung	4
II. Zuteilung von Zertifikaten an den Modernisierungs- und an den Innovationsfonds	5
III. Ergebnis	5
C. Welche europarechtlichen Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus den EHS 1 und 2 sind vorgesehen? Welche Bedingungen gelten für die Mitgliedstaaten?	6
I. Vorgesehene Vorgaben zur Einnahmenverwendung	6
II. Vorgesehene Finanzierung verschiedener Fonds, insbesondere des Modernisierungs- und des Innovationsfonds	7
III. Ergebnis	9
D. Einführung eines Klima-Sozialfonds – welche Bedingungen müssen die Mitgliedstaaten erfüllen, um an die Gelder aus dem Klima-Sozialfonds zu kommen?	10
I. Grund und Zielsetzung der Einführung	10
II. Ausgestaltung des Finanzierungssystems sowie Bedingtheit der Fondsmittel	11
1. Grundstruktur des Finanzierungssystems	11
2. Inhaltliche Anforderungen an die Pläne	13
III. Vom Klima-Sozialfonds besonders geschützte Gruppen	15
IV. Ergebnis	16
E. Was bedeutet der Unterschied zwischen EU-Eigenmitteln und externen zweckgebundenen Einnahmen für den Klima-Sozialfonds? – Haushaltsrechtliche Ansätze zur Finanzierung des Klima-Sozialfonds	17
I. Vorschlag der Kommission: Finanzierung des Fonds über EU-Eigenmittel	17
II. Vorschlag des Rates: Finanzierung des Fonds über externe zweckgebundene Einnahmen	18
III. Vorschlag des Parlaments: Kombination von EU-Eigenmitteln und externen zweckgebundenen Einnahmen	18

IV Finanzflüsse der CO2-Bepreisung

IV. Pro und Contra dieser Ansätze	18
V. Ergebnis	19
F. Wie will die EU die Einnahmenverwendung durch die Mitgliedstaaten und wie die Abläufe im Klima-Sozialfonds überwachen?	21
I. Governance-Strukturen im Rahmen der EHS-Einnahmenverwendung durch die Mitgliedstaaten	21
II. Governance-Strukturen im Klima-Sozialfonds	22
III. Ergebnis	23

Zusammenfassung

Der auf europäischer Ebene seit dem Jahr 2005 bestehende Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten ermöglicht der EU und ihren Mitgliedstaaten die Generierung erheblicher Einnahmen. In Umsetzung des Europäischen Green Deals ist im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets der Europäischen Kommission nun eine erhebliche Ambitionssteigerung zur Erreichung der Klimaziele vorgesehen. Derzeit werden die teils unterschiedlichen Positionen des Rats der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments in Bezug auf den Reformvorschlag der Europäischen Kommission abgestimmt. Insbesondere die geplante Einführung eines neuen europäischen Emissionshandelssystems (EHS) für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr würde die Summe der EHS-Einnahmen noch erheblich steigern.

Wie diese Einnahmen durch die EU und deren Mitgliedstaaten verwendet werden, ist von erheblicher Bedeutung für die Frage der Akzeptanz der Maßnahme einer CO₂-Bepreisung. Zudem bieten die Einnahmen einen zusätzlichen Hebel zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen und damit zur Erreichung des Ziels der Treibhausgasneutralität. Interessant sind in diesem Zusammenhang zunächst die Bindungen der EU-Mitgliedstaaten bei der Verwendung der durch sie im Rahmen der Versteigerung von Emissionszertifikaten generierten Einnahmen. Während die Mitgliedstaaten nach der aktuellen Fassung der Emissionshandels-Richtlinie (EHS-RL) mindestens 50 Prozent ihrer Versteigerungseinnahmen für klima- und energiebezogene Projekte ausgeben „sollten“, streben Europäische Kommission und Europäisches Parlament zukünftig eine echte Rechtspflicht der Mitgliedstaaten zur klima- und energiebezogenen Verwendung der Gesamtheit ihrer Versteigerungseinnahmen an. Der Rat der Europäischen Union befürwortet die Ausweitung auf 100 Prozent der Versteigerungseinnahmen, will aber bei einer „Sollte“-Vorschrift bleiben.

Von Bedeutung ist weiterhin die Finanzierung verschiedener Fonds auf europäischer Ebene. Bereits aktuell wird eine Teilmenge der zur Verfügung stehenden Zertifikate

über die Europäische Investitionsbank zum einen für den Innovationsfonds und zum anderen für den Modernisierungsfonds versteigert. Beide Fonds fördern auf verschiedene Art und Weise klima- und energiebezogene Maßnahmen. Für die Zukunft schlagen Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union eine Aufstockung dieser Fonds vor, wenn auch für den Innovationsfonds in unterschiedlicher Höhe.

Im Zusammenhang mit dem geplanten Emissionshandelssystem 2 für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (EHS 2) ist zudem die Einrichtung eines europäischen Klima-Sozialfonds (KSF) geplant. Ziel ist es, die sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen der Ausweitung des Emissionshandels auf die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr abzufedern. Nach Vorstellung der Europäischen Kommission soll das Ausgabenvolumen des Fonds im Zeitraum 2025-2027 23,7 Mrd. Euro sowie im Zeitraum 2028-2032, vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Mittel, 48,5 Mrd. Euro betragen.

Uneinigkeit zwischen Europäischer Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament besteht bezüglich der Finanzierung des KSF. Während der Kommissionsvorschlag zur Klimasozialfonds-Verordnung eine Finanzierung des Fonds über EU-Eigenmittel vorsieht, plädiert der Rat der Europäischen Union für eine Speisung des Fonds aus sogenannten externen zweckgebundenen Einnahmen. EU-Eigenmittel sind das geläufigste Finanzierungsinstrument auf europäischer Ebene und werden der EU von den Mitgliedstaaten zur allgemeinen Deckung ihrer Ausgaben zur Verfügung gestellt. Externe zweckgebundene Einnahmen hingegen dienen einem bestimmten Ausgabenzweck und sollen im Falle des KSF unmittelbar zu dessen Finanzierung aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im EHS 2 gezogen werden.

Das Europäische Parlament schlägt eine Kombination beider Finanzierungsformen vor. Diese unterschiedlichen Ansätze zur Finanzierung des KSF sind jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden. Die Finanzierung des Fonds über EU-Eigenmittel geht

mit einem aufwändigen Verfahren einher, welches die erneute Öffnung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der EU, sowie einen neuen Eigenmittelbeschluss inklusive des im Rahmen dessen vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens umfasst. Sowohl die Änderung des MFR als auch der Erlass eines neuen Eigenmittelbeschlusses setzen eine einstimmige Entscheidung des Rates der Europäischen Union voraus. Für eine Finanzierung des Fonds über externe zweckgebundene Einnahmen hingegen genügt nach der EU-Haushaltsordnung die Einfügung eines entsprechenden Passus in der EHS-RL selbst. Dies lässt sich schneller, einfacher sowie mit einem bloßen Mehrheitserfordernis im Rat der Europäischen Union umsetzen. Wird der KSF über externe zweckgebundene Einnahmen finanziert, bedeutet das allerdings auch eine unmittelbare Abhängigkeit der Finanzierbarkeit der im Rahmen des Fonds geplanten Maßnahmen von der tatsächlich ausreichenden Generierung von Einnahmen im EHS 2.

Bei der Verteilung der Mittel des KSF auf die Mitgliedstaaten wird eine Formel angewandt, die für eine solidarische Umverteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zugunsten einkommensschwächerer Mitgliedstaaten sorgt. Der Vorschlag der Europäischen Kommission enthält umfangreiche Vorgaben zum Ablauf des Verfahrens zur Mittelbewilligung und -auszahlung an die Mitgliedstaaten sowie zu den förderfähigen Maßnahmen. So ist insbesondere vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten sogenannte Klima-Sozialpläne verfassen, die sie der Europäischen Kommission zur Bewertung zukommen lassen.

Sowohl bezüglich der Verwendung der Einnahmen aus dem EHS durch die EU-Mitgliedstaaten als auch bezüglich der Finanzierbarkeit von Maßnahmen unter dem KSF werden also strenge Vorgaben vorgesehen. Diese Vorgaben entfalten allerdings nur dann vollständig ihren Zweck, wenn ihre Einhaltung in hinreichender Art und Weise durch die EU überwacht wird. Somit drängt sich die Frage der Governance-Strukturen im Rahmen der EHS-Einnahmenverwendung sowie im Rahmen des KSF förmlich auf. Die Europäische Kommission schlägt hier vor, verschiedene neue Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten einzuführen und bereits bestehende Berichtspflichten aus

dem EHS 1 auf das EHS 2 zu übertragen. Allerdings fällt negativ auf, dass im Bereich der EHS-Einnahmenverwendung keine Möglichkeit der Europäischen Kommission besteht, rechtzeitig auf Fehlinvestitionen der Mitgliedstaaten zu reagieren. Auch im Rahmen des KSF sind die Eingriffsmöglichkeiten der Europäischen Kommission stark beschränkt. Es ist nicht einmal eine umfassende Auswertung der Berichte vorgesehen. Sinnvoll wäre eine zentrale und gegebenenfalls verschärfte Regelung der Governance-Strukturen im Rahmen einer, von der Europäischen Kommission auch bereits angekündigten, Überarbeitung der Governance-Verordnung.

Kernergebnisse

- ▶ Der bisherige EHS 1 und der geplante EHS 2 bedeuten erhebliche Einnahmen beziehungsweise Einnahmepotenziale für die EU und ihre Mitgliedstaaten.
- ▶ Die Bindung der EU-Mitgliedstaaten an klima- und energiebezogene Projekte bei der Verwendung ihrer Einnahmen aus dem EHS soll verschärft werden.
- ▶ Ein wesentlicher Anteil der Einnahmen aus dem EHS fließt in den Modernisierungs- und in den Innovationsfonds, welche in unterschiedlicher Art und Weise klima- und energiebezogene Projekte fördern.
- ▶ Die geplante Verordnung zur Einführung eines Klima-Sozialfonds (KSF) sieht ein aufwändiges Verfahren zur Mittelbewilligung und -auszahlung an die Mitgliedstaaten sowie einen engen Rahmen für unter dem KSF finanzierbare Maßnahmen vor.
- ▶ Eine Finanzierung des KSF über EU-Eigenmittel geht mit einem komplexeren Verfahren einher als die Speisung des Fonds aus externen zweckgebundenen Einnahmen. Sie bedeutet aber auch eine höhere finanzielle Absicherung der Maßnahmen im KSF.
- ▶ Sowohl bezüglich der EHS-Einnahmenverwendung durch die Mitgliedstaaten als auch im Rahmen des KSF sind die Governance-Strukturen ausbaufähig. Sinnvoll wäre zudem eine zentrale Regelung durch eine Überarbeitung der Governance-Verordnung.

A. Einleitung und Darstellung des Hintergrunds

Der im Jahr 2005 auf europäischer Ebene eingeführte Emissionshandel bildet einen wesentlichen Grundstein der europäischen Klimaschutzpolitik¹. Seit seiner Einführung sind die Emissionen in den umfassten Sektoren um ca. 43 Prozent gesunken².

Im Rahmen des am 14. Juli 2021 von der Europäischen Kommission (Kommission) vorgestellten *Fit for 55*-Pakets wird eine umfassende Reform und Erweiterung des EU-Emissionshandelssystems (EHS) angestrebt. Die Ambitionssteigerung soll dazu dienen, den EU-Zielen der Treibhausgasemissionsminderung um mindestens 55 Prozent im Jahr 2030 sowie der Klimaneutralität der EU im Jahr 2050 gerecht zu werden. Es soll insbesondere ein weiteres Emissionshandelssystem (EHS 2) für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr eingeführt werden³. Ziel ist es, einen wirtschaftlichen Anreiz zu schaffen, auch in diesen Sektoren den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren⁴. Bereits aktuell und umso mehr wohl zukünftig nach der vorgeschlagenen Ausweitung des EU-Emissionshandels auf weitere Sektoren, generiert das EHS erhebliche Einnahmen. So ist es im Jahr 2021 zu Einnahmen von 31 Mrd. Euro gekommen⁵. Die Höhe der Einnahmen hängt dabei entscheidend vom aktuellen CO₂-Preis ab, was nahezu zu einer Verdoppelung der Einnahmen im Jahr 2021 gegenüber 2020 geführt hat⁶. Wie die Einnahmen verwendet werden, ist von hoher Relevanz für die Akzeptanz der Maßnahme einer CO₂-Bepreisung⁷. Auch die Frage, inwieweit der Emissionshandel über den Anreiz zur

Einsparung von Treibhausgasen hinaus zur Erreichung der Klimaschutzziele beiträgt, hängt entscheidend davon ab, ob auch bei der Verwendung der Einnahmen aus dem EHS eine klimabezogene Ausrichtung vorgesehen ist.

Dieser Würzburger Bericht zum Umweltenergierecht befasst sich mit den Finanzflüssen im Rahmen des bereits bestehenden EHS 1, sowie des neu einzuführenden EHS 2 und beleuchtet dabei neben dem Status quo insbesondere auch die im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets vorgeschlagenen Änderungen sowie die Positionierung des Parlaments der Europäischen Union (Parlament) und des Rats der Europäischen Union (Rat) hierzu. Im Format eines Fragen-und-Antworten-Katalogs wird dabei beleuchtet, wie es zur Einnahmengenerierung im EHS kommt und wohin die Einnahmen zunächst unmittelbar fließen (Teil B.) sowie welchen europarechtlichen Bindungen die EU-Mitgliedstaaten bei der Einnahmenverwendung unterliegen (Teil C.). Besondere Aufmerksamkeit soll auch der Klima-Sozialfonds (KSF) erhalten, dessen Einrichtung im Zusammenhang mit dem geplanten EHS 2 angestrebt wird. Hier stehen die Frage der Bedingungen für die Finanzierbarkeit von mitgliedstaatlichen Maßnahmen unter dem KSF (Teil D.) sowie die unterschiedlichen Vorschläge zur Finanzierung des KSF (Teil E.) im Vordergrund. Abschließend wird kritisch betrachtet, wie die EU die Einhaltung ihrer Vorgaben zur Einnahmenverwendung, sowie die Abläufe unter dem KSF überwachen will (Teil F.).

¹ Website der *Europäischen Kommission*, Beitrag „Increasing the ambition of EU emissions trading“ im Bereich „European Green Deal“, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading_en.

²Ebd.

³ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments 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, S. 60-66, Neues „Kapitel IVa“, Art. 30a-30i.

⁴ Ebd.

⁵ COM(2022) 514 final vom 26.10.2022, EU Climate Action Progress Report 2022, S.9, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_514_en.pdf.

⁶ Ebd.

⁷ *Kellner et al.*, Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 1 m. w. N.

B. Woraus ergibt sich, welche Einnahmen den Mitgliedstaaten zustehen?

Die Frage, wie die Einnahmen aus dem bereits bestehenden EHS 1 sowie dem vorgeschlagenen neuen EHS 2 zu verwenden sind, wird denklogisch nur vor dem Hintergrund interessant, dass durch den Emissionshandel tatsächlich Einnahmen generiert werden. Wie dies vorgesehen ist und wem die Einnahmen zunächst zukommen, soll in den folgenden zwei Abschnitten erläutert werden.

I. Verteilung von Zertifikaten an Mitgliedstaaten sowie Versteigerung

Im Rahmen des bestehenden EHS 1 ist auf europäischer Ebene zunächst eine Gesamtmenge an Emissionszertifikaten für eine gewisse Handelsperiode vorgesehen. Während ein Teil dieser Gesamtmenge in die sogenannte Marktstabilitätsreserve eingestellt wird, wird der größte Teil durch die EU-Mitgliedstaaten entweder kostenlos zugewiesen oder im Rahmen von Auktionen an vom Anwendungsbereich der Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL)⁸ umfasste Wirtschaftsteilnehmer versteigert⁹. Seit 2021 beträgt der von den Mitgliedstaaten zu versteigernde Anteil an Emissionszertifikaten 57 Prozent¹⁰.

Bei diesem Anteil handelt es sich um den für die Mitgliedstaaten finanziell interessanten Anteil, der für sie zur Einnahmengenerierung führt. Diesen werden hier von der EU zunächst Zertifikate zur Versteigerung zugewiesen. Nach welchen Kriterien

die Zuweisung erfolgt, ist in der EHS-RL festgelegt. Art. 10 Abs. 2 EHS-RL regelt die Verteilung von Emissionszertifikaten für ortsfeste Anlagen auf die EU-Mitgliedstaaten. Hier ist festgelegt, dass sich die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat zu versteigernden Zertifikate aus zwei Teilmengen zusammensetzt. Gemäß Art. 10 Abs. 2 a) EHS-RL werden 90 Prozent der Gesamtmenge der Zertifikate entsprechend dem Anteil verteilt, den der jeweilige Mitgliedstaat an den geprüften Gesamtemissionen im Rahmen des EU-EHS im Jahre 2005 oder im Durchschnitt des Zeitraums von 2005-2007 hatte. Hier zählt der höhere Wert. Die verbliebenen 10 Prozent der Gesamtmenge an Zertifikaten in diesem Sektor werden gemäß Art. 10 Abs. 2 b) EHS-RL im Interesse von Solidarität, Wachstum und Verbund unter bestimmten Mitgliedstaaten aufgeteilt, wodurch sich bei diesen Mitgliedstaaten die Gesamtzahl der von ihnen zu versteigernden Zertifikate erhöht¹¹. Diese Regelung bleibt durch die geplante Änderung der EHS-RL unberührt und soll nach Auffassung von Kommission und Parlament auch auf den zukünftig geplanten Emissionshandel im Seeverkehr Anwendung finden¹². Hiervon schlägt der Rat für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2030 eine Abweichung vor¹³.

Im Bereich des Luftverkehrs legt Art. 3d Abs. 3 EHS-RL derzeit und unverändert auch zukünftig fest, dass die Zahl der den einzelnen Mitgliedstaaten in jeder Handelsperiode zur Versteigerung zugewiesenen

⁸ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. EU L 275 v. 25.10.2003, zuletzt geändert durch Delegierter Beschluss (EU) 2021/1416 der Kommission vom 17. Juni 2021, ABl. EU Nr. L 305 v. 31.08.2021.

⁹ EUR-Lex, Summaries of EU Legislation, "Greenhouse gas emission allowance trading system", abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l28012>.

¹⁰ Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 der RL 2003/87/EG.

¹¹ Zenke/Telschow, in: Theobald/Kühling, Energierecht, 100. EL 2018, Teil 118 Emissionshandel, Rn. 329; welche

EU-Mitgliedstaaten von dieser Regelung profitieren, lässt sich Anhang IIa der EHS-RL entnehmen.

¹² COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 48 f.

¹³ Rat der Europäischen Union, 10796/22 vom 30.06.2022, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments 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 – Allgemeine Ausrichtung, S. 46, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

Zertifikate dem Anteil dieser Mitgliedstaaten an den gesamten Luftverkehrsemissionen in einem jeweils festgelegten Bezugsjahr entspricht. Maßstab für die Verteilung an die Mitgliedstaaten sind also auch hier deren Emissionen in der Vergangenheit.

Bezüglich des Zuteilungskriteriums im Rahmen des neu einzuführenden EHS 2 besteht Einigkeit zwischen Kommission, Parlament und Rat. Auch hier soll sich die Verteilung der Emissionszertifikate auf die Mitgliedstaaten nach deren Anteil an Referenzemissionen richten¹⁴. Maßstab ist der Durchschnitt des Zeitraums von 2016 bis 2018¹⁵. In allen Bereichen stellen historische Emissionen somit den entscheidenden Faktor für die Verteilung der EU-Emissionshandelszertifikate auf die Mitgliedstaaten dar¹⁶.

Im Rahmen von Auktionen versteigern die Mitgliedstaaten dann die ihnen zugewiesenen Emissionszertifikate. Rechtliche Grundlage hierfür sind die Emissionshandelsrichtlinie sowie die Versteigerungsverordnung der Kommission¹⁷. In dieser Form generieren die Mitgliedstaaten Einkünfte aus dem EHS, die ihnen unmittelbar zufließen. Im Jahr 2021 sind den 27 EU-Mitgliedstaaten Versteigerungseinnahmen von 25 Mrd. Euro unmittelbar zugeflossen¹⁸.

II. Zuteilung von Zertifikaten an den Modernisierungs- und an den Innovationsfonds

Eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten wurde zudem bereits im bisherigen EHS unmittelbar für den Modernisierungsfonds und den Innovationsfonds versteigert. Dies

soll auch zukünftig so geschehen. Die für diese Fonds vorgesehenen Zertifikate werden nicht den Mitgliedstaaten zur Versteigerung zugewiesen, sondern über die Europäische Investitionsbank (EIB) versteigert¹⁹. Diese ist anschließend auch für die Verwaltung der Einnahmen zuständig²⁰ (siehe dazu sogleich unter C. II.).

III. Ergebnis

Aus der Emissionshandelsrichtlinie ergibt sich, dass ein Anteil der Gesamtmenge an Emissionszertifikaten durch die EU-Mitgliedstaaten kostenlos zugeteilt wird. Ein weiterer Anteil wird in die Marktstabilitätsreserve eingestellt und ein Teil über die EIB für Modernisierungs- und Innovationsfonds versteigert. Der abzüglich dieser Positionen verbleibende Bestand an Emissionszertifikaten wird durch die Mitgliedstaaten versteigert, wobei im Wesentlichen in der Vergangenheit liegende Emissionen darüber entscheiden, wie hoch der dem jeweiligen Mitgliedstaat zugewiesene Anteil an zu versteigernden Zertifikaten ist. Die Einnahmen aus der Versteigerung fließen dann zunächst unmittelbar den Mitgliedstaaten zu.

¹⁴ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 63; Rat der Europäischen Union, 10796/22 vom 30.06.2022, S. 81, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Dazu kritisch: *Görlach et al.*, A Fair and Solidarity-based EU Emissions Trading System for Buildings and Road Transport, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 10, 16 und 24.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, Abl.

EU L 302 v. 18.11.2010, S. 1 zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/1868 der Kommission vom 28. August 2019, Abl. EU L 289 v. 08.11.2019, S. 9-31.

¹⁸ COM(2022) 514 final vom 26.10.2022, S.9, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_514_en.pdf.

¹⁹ Art. 10d Abs. 3 S. 2 der RL 2003/87/EG; siehe auch Beitrag der *Europäischen Kommission* zum Innovationsfonds, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en-:~:text=The European Commission, assisted by the implementing bodies, or the PDA support lies with the Commission.

²⁰ Ebd.

C. Welche europarechtlichen Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus den EHS 1 und 2 sind vorgesehen? Welche Bedingungen gelten für die Mitgliedstaaten?

In den Erwägungsgründen ihres Änderungsvorschlags zur Emissionshandelsrichtlinie hat die Kommission deutlich gemacht, dass für die Verwendung der Einnahmen aus den EHS 1 und 2 weitreichende europarechtliche Vorgaben bestehen sollen²¹. Wie diese nach Vorstellung der Kommission und nach, hiervon teilweise abweichender Vorstellung des Rates und des Parlaments aussehen sollen, wird in den folgenden Abschnitten dargestellt. Hierbei sollen zunächst die vorgesehenen Vorgaben zur Einnahmenverwendung für die Mitgliedstaaten beleuchtet werden und anschließend die Finanzierung verschiedener Fonds, insbesondere des Modernisierungs- und des Innovationsfonds, untersucht werden.

I. Vorgesehene Vorgaben zur Einnahmenverwendung

Im Rahmen des derzeitigen EHS sollten die Mitgliedstaaten nach Art. 10 Abs. 3 EHS-RL zumindest die Hälfte ihrer Versteigerungseinnahmen für klima- und energiebezogene Projekte wie die Verringerung von Treibhausgasemissionen und Energieeffizienzmaßnahmen ausgeben.

Der Vorschlag der Kommission zu Modifikationen am bestehenden EHS 1 und zur Einführung eines EHS 2 für Gebäude und den Straßenverkehr enthält nun deutlich strengere Vorgaben. Die Mitgliedstaaten sollen hiernach zukünftig verpflichtet werden, die Gesamtheit ihrer Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandel für klima- und energiebezogene Projekte zu verwenden²². Das bedeutet zum einen, dass nach

dem Vorschlag der Kommission die derzeitige „Sollte“-Vorschrift durch eine echte Rechtspflicht der Mitgliedstaaten ersetzt werden soll. Zum anderen soll die Pflicht zur Einnahmenverwendung im Rahmen klima- und energiebezogener Projekte nicht länger nur mindestens 50 Prozent, sondern zukünftig 100 Prozent der mitgliedstaatlichen Einnahmen aus dem Emissionshandel betreffen. Den Mitgliedstaaten stehen dabei verschiedene Optionen und Verteilungsmöglichkeiten offen. So gehören zu den von der Kommission angestrebten klima- und energiebezogenen Projekten beispielsweise Investitionen in emissionsfreie Fahrzeuge und Mobilität, aber auch Energieeffizienzmaßnahmen sowie Projekte zur Abfederung sozialer Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Emissionshandel²³. Von der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Ausgabe im Rahmen klima- und energiebezogener Projekte ausgenommen sind nach dem Kommissionsvorschlag nur diejenigen Einnahmen, deren Verwendung gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV als EU-Eigenmittel festgelegt wird²⁴.

Der Rat schlägt abweichend von der Fassung der Kommission keine echte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ausgabe der Einnahmen aus dem Emissionshandel für klima- und energiebezogene Projekte vor. Der Allgemeinen Ausrichtung des Rates ist vielmehr sowohl bezüglich der Einnahmen aus dem EHS 1 als auch aus dem neu einzuführenden EHS 2 nur zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten die Gesamtheit ihrer Einnahmen aus dem Emissionshandel für klima- und energiebezogene Projekte ausgeben „sollten“²⁵.

²¹ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 35.

²² Ebd., S. 52, S. 63 f.

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

²⁵ Rat der Europäischen Union, 10796/22 vom 30.06.2022, S. 54, S. 81 f., abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

Das Parlament hingegen folgt in Bezug auf die Einnahmen aus dem EHS 1 der Linie der Kommission und sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Gesamtheit ihrer Einnahmen aus diesem EHS für Klimaschutzmaßnahmen, sowie für die Weiterqualifizierung und Umschulung von potenziell von der grünen Wende betroffenen Arbeitnehmern ausgeben müssen²⁶. Es geht sogar noch weiter und weicht bezüglich zweier Ausgabenpflichten von dem Grundsatz ab, dass die Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen klima- und energiebezogenen Optionen frei wählen können. So schlägt das Parlament vor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen, mindestens 10 Prozent der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im EHS 1 für die Entwicklung der öffentlichen Verkehrsmittel zu verwenden. Insbesondere sollen umweltfreundlicher Personen- und Güterverkehr auf der Schiene, Busverkehr und die entsprechenden Technologien gefördert werden²⁷. Weitere 10 Prozent der Einnahmen aus dem EHS 1 sollen die Mitgliedstaaten nach den Änderungsanträgen des Parlaments für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in gefährdeten Drittländern einsetzen müssen²⁸.

Bezüglich der Einnahmen aus dem neu einzuführenden EHS 2 für Gebäude und den Straßenverkehr sieht das Parlament eine deutliche Abweichung vom Kommissionsvorschlag vor. Vorgeschlagen wird eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diejenigen Einnahmen, die nicht als externe zweckgebundene Einnahmen zur Verfügung zu stellen oder gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV in den Unionshaushalt einzustellen sind, für soziale Maßnahmen im Einklang mit der Verordnung über den Klima-Sozialfonds zu verwenden²⁹. Vorrangig sollen hierbei die dort vorgesehenen und sogleich unter D. näher erläuterten Klima-

Sozialpläne der Mitgliedstaaten von diesen kofinanziert werden³⁰. Somit entscheidet sich das Parlament im EHS 2 abweichend von der allgemeineren klima- und energiebezogenen Ausgabenbindung für eine ausschließlich soziale Ausrichtung der Einnahmenverwendung.

II. Vorgesehene Finanzierung verschiedener Fonds, insbesondere des Modernisierungs- und des Innovationsfonds

Bei der Verwendung der Einnahmen aus den EHS 1 und 2 spielt im Rahmen der Legislativvorschläge auch die Finanzierung verschiedener Fonds eine bedeutende Rolle. Insbesondere beschäftigen sich die Vorschläge aller drei Organe mit dem Innovations- und dem Modernisierungsfonds.

Wie gezeigt, wird schon innerhalb des bestehenden EHS ein Anteil der Emissionszertifikate für den Innovationsfonds und den Modernisierungsfonds versteigert³¹. Nach Vorstellung der Kommission sollen nun beide Fonds aufgestockt werden³². Ziel ist es nach eigenen Angaben, die Schließung der Investitionslücke für CO₂-arme Innovationen zu unterstützen, sowie bestehende Verteilungseffekte zwischen den EU-Mitgliedstaaten anzugehen³³. Hierbei soll im Besonderen die proportional größere Herausforderung bezüglich der Erreichung des EU-Klimaziels für Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden, welche im Bereich der Stromerzeugung in höherem Maße von fossilen Brennstoffen abhängig sind³⁴.

Ziel des Innovationsfonds ist es, bahnbrechende Innovationen im Bereich CO₂-armer

²⁶ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderungen zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments 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, Abänderung 514, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_DE.pdf.

²⁷ Ebd., Abänderung 515.

²⁸ Ebd.

²⁹ Ebd., Abänderung 590.

³⁰ Ebd.

³¹ Siehe Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 10a Abs. 8, Art. 10d der RL 2003/87/EG.

³² Website der *Europäischen Kommission*, Presseraum, Fragen und Antworten – CO₂-Bepreisung, Antwort auf Frage 7, Abschnitt 3, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3542.

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

Technologien und Prozesse zu fördern³⁵. Der Fonds soll zur Erreichung der Null-Schadstoff-Ziele beitragen und der Finanzierung von Projekten im Hoheitsgebiet sämtlicher Mitgliedstaaten dienen³⁶. Zweck ist es somit, an geografisch ausgewogen verteilten Standorten Innovationen zu fördern³⁷. Es ist hierbei vorgesehen, dass keines der über den Innovationsfonds geförderten Projekte eine Förderung durch mehr als 15 Prozent der Gesamtmenge der zu diesem Zweck verfügbaren Zertifikate erhält³⁸. Aktuell ist vorgesehen, dass der Innovationsfonds aus der Versteigerung von 450 Millionen Zertifikaten im Zeitraum 2021-2030 im Rahmen des bestehenden EU-EHS finanziert wird³⁹. Die Kommission schlägt nun vor, den Fonds um weitere 50 Millionen Zertifikate aus dem EHS 1, sowie um 150 Millionen Zertifikate aus dem neu einzuführenden EHS 2 aufzustocken⁴⁰. Weiterhin sieht sie vor, dass Zertifikate, die bisher den zukünftig unter das CO₂-Grenzausgleichssystem fallenden Wirtschaftszweigen kostenlos zugeteilt wurden, in Zukunft versteigert werden⁴¹. Die Versteigerungserlöse sollen dann ebenfalls in den Innovationsfonds fließen⁴².

Das Parlament folgt diesem Ansatz der Kommission nicht vollständig. Es schlägt stattdessen vor, dass sogar weitere 100 Millionen Zertifikate aus dem EHS 1 in den Innovationsfonds fließen sollen⁴³. Auf der anderen Seite sollen allerdings, so der Vorschlag des Parlaments, die Erlöse aus der Versteigerung von 150 Millionen Zertifikaten aus dem EHS 2 nicht in den Innovationsfonds, sondern in den neu einzuführenden Klima-Sozialfonds fließen⁴⁴. Das Parlament befürwortet des Weiteren eine Umbenennung des Innovationsfonds in Klima-Investitionsfonds⁴⁵. Hiermit geht inhaltlich

einher, dass eine Förderfähigkeit auch für die Ausweitung von Techniken, Verfahren und Technologien bestehen soll, die möglicherweise nicht länger als innovativ gelten, aber potenziell dennoch erheblich zur Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zu Energie- und Ressourceneinsparungen im Einklang mit den Klima- und Energiezielen der EU für 2030 beitragen⁴⁶. Nach dem Vorschlag des Parlaments müssen zukünftig zudem mindestens 12 Prozent der dem Innovationsfonds beziehungsweise Klima-Investitionsfonds zur Verfügung gestellten Zertifikate für die Weiterentwicklung und den Einsatz erneuerbarer Energiequellen im Einklang mit der Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁴⁷ genutzt werden⁴⁸.

Große Bedeutung im Zusammenhang mit der Verwendung der Mittel aus dem Emissionshandel hat auch der Modernisierungsfonds. Dieser dient der Verbesserung der Energieeffizienz und der Modernisierung der Energiesysteme bestimmter Mitgliedstaaten⁴⁹. In den Modernisierungsfonds fließen derzeit die Einnahmen aus der Versteigerung von 2 Prozent der Gesamtmenge der Zertifikate aus dem EHS 1 für den Zeitraum 2021-2030⁵⁰. Die Kommission schlägt nun vor, den Fonds durch eine Versteigerung von weiteren 2,5 Prozent der Zertifikate aus dem EHS 1 aufzustocken⁵¹. Diese Aufstockung soll den Mitgliedstaaten zugutekommen, deren Pro-Kopf-BIP unter 65 Prozent des Unionsdurchschnitts liegt. Von der schon zuvor vorgesehenen Versteigerung von 2 Prozent der Gesamtmenge der Zertifikate für den Modernisierungsfonds profitieren die Mitgliedstaaten, deren

³⁵ Art. 10a Abs. 8 der RL 2003/87/EG.

³⁶ Ebd.

³⁷ Ebd.

³⁸ Art. 10a Abs. 8 UAbs. 5 S. 4 der RL 2003/87/EG.

³⁹ Art. 10a Abs. 8 UAbs. 1 und 2 der RL 2003/87/EG.

⁴⁰ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 55, S. 63.

⁴¹ Ebd., S. 53.

⁴² Ebd., S. 54 f.

⁴³ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderung 534, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_DE.pdf.

⁴⁴ Ebd., Abänderung 588.

⁴⁵ Ebd., Abänderung 534.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2022/759 der Kommission vom 14.12.2021, ABl. EU L 139 v. 18.05.2022.

⁴⁸ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderung 537, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_DE.pdf.

⁴⁹ Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 der RL 2003/87/EG.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 52.

Pro-Kopf-BIP unter 60 Prozent des Unionsdurchschnitts liegt⁵².

Der Rat befürwortet die von der Kommission vorgeschlagene Aufstockung des Modernisierungsfonds⁵³. Allerdings schlägt er vor, die Liste der Mitgliedstaaten zu erweitern, die von der Versteigerung der weiteren 2,5 Prozent der Zertifikate für den Modernisierungsfonds profitieren sollen. Gemäß der Allgemeinen Ausrichtung des Rates soll die Versteigerung dieser zusätzlichen Zertifikate allen Mitgliedstaaten zugutekommen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 Prozent des Unionsdurchschnitts liegt⁵⁴. Dies führt konkret dazu, dass nach dem Vorschlag des Rates auch Slowenien von der Aufstockung profitieren soll⁵⁵.

Auch das Parlament befürwortet die vorgeschlagene Aufstockung des Modernisierungsfonds grundsätzlich⁵⁶. Es sollen allerdings nach den Änderungsvorschlägen des Parlaments künftig nur diejenigen Mitgliedstaaten eine Förderung aus dem Fonds erhalten können, die rechtlich bindende Ziele für das Erreichen der Klimaneutralität bis 2050 und Maßnahmen zum Phase-Out aller fossilen Brennstoffe gesetzt haben⁵⁷. Ebenso soll der Zugang zu den Mitteln aus dem Modernisierungsfonds von der Achtung der Rechtsstaatlichkeit abhängig gemacht werden⁵⁸. Vom Parlament kam weiterhin der Vorschlag der Einrichtung eines Ozean-Fonds⁵⁹. Dieser soll den Übergang zu einem energieeffizienten und klimarobusten maritimen Sektor fördern⁶⁰. In den Fonds sollen 75 Prozent der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im maritimen Sektor fließen, sowie sämtliche externe zweckgebundene Einnahmen nach Art. 21 Abs. 2 der vorgeschlagenen FuelEU Maritime-Verordnung⁶¹.

III. Ergebnis

Während die aktuelle Fassung der Emissionshandelsrichtlinie vorsieht, dass die EU-Mitgliedstaaten mindestens 50 Prozent ihrer Einnahmen aus dem EHS für klima- und energiebezogene Projekte verwenden sollten, ist die angestrebte Neufassung der Richtlinie deutlich ambitionierter. Nach der von Kommission und Parlament befürworteten zukünftigen Fassung des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL muss die Gesamtheit der Einnahmen der Mitgliedstaaten aus dem EHS klima- und energiebezogen eingesetzt werden. Der Rat befürwortet hierbei lediglich die quantitative Ausweitung der Regelung auf 100 Prozent der Einnahmen und möchte keine echte Rechtspflicht einführen, sondern bei einer „Sollte“-Vorschrift bleiben. Zudem kommt in der aktuellen Fassung der Richtlinie sowie im Rahmen der Legislativvorschläge der Finanzierung verschiedener Fonds erhebliche Bedeutung zu. Zu nennen sind hier insbesondere Innovations-, Modernisierungs- und Klima-Sozialfonds. Hier haben Kommission, Parlament und Rat zwar teils unterschiedliche Ansätze dazu vorgestellt, wie groß die Fonds in Zukunft sein und welche Maßnahmen finanzierbar sein sollen. Dass der Finanzierung dieser Fonds durch die EHS-Einnahmen aber zukünftig (weiterhin) erhebliche Bedeutung zukommen soll, ist allen Vorschlägen zu entnehmen. Modernisierungsfonds, Innovationsfonds, KSF und auch der vom Parlament vorgeschlagene Ozean-Fonds stehen ebenfalls für die Finanzierung klima- und energiebezogener Projekte unterschiedlicher Art. Es kann also festgehalten werden, dass die EHS-Einnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene sowie in den benannten europäischen Fonds zukünftig vollständig in die Finanzierung klima- und energiebezogener Projekte fließen sollen.

⁵² Ebd.

⁵³ Rat der Europäischen Union, 10796/22 vom 30.06.2022, S. 54, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Ebd., Anhang IIb Teil B (S. 115), abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

⁵⁶ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderung 509, abrufbar unter:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_DE.pdf.

⁵⁷ Ebd., Abänderung 547.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd., Abänderung 501.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Ebd.; Kommissionsvorschlag Fuel EU Maritime-Verordnung: COM(2021) 562 final vom 14.07.2021, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG.

D. Einführung eines Klima-Sozialfonds – welche Bedingungen müssen die Mitgliedstaaten erfüllen, um an die Gelder aus dem Klima-Sozialfonds zu kommen?

Die Kommission schlägt vor, dass ein Teil der Einnahmen der Mitgliedstaaten aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten als Eigenmittel an die EU abgeführt wird⁶². Hieraus soll wiederum ein Klima-Sozialfonds finanziert werden, der im Folgenden in seinen Grundzügen erläutert werden soll.

I. Grund und Zielsetzung der Einführung

Ziel der Einführung eines EHS 2 für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr ist es, auch in diesen Bereichen eine Emissionsminderung durch einen wirtschaftlichen Anreiz zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe zu erreichen⁶³. Dies funktioniert im Rahmen eines EHS über die Kosten: Durch die Internalisierung von bisher nicht eingepreisten Kosten, steigen die Preise für fossile Brennstoffe. Durch diese Preissteigerung werden die Konsumenten von fossilen Brennstoffen zu Verhaltensänderungen angehalten – entweder indem sie auf treibhausgasneutrale Alternativen setzen, auf effizientere Produkte wechseln oder indem sie ihren Verbrauch insgesamt reduzieren⁶⁴. Zwar soll der EHS 2 unmittelbar zunächst die Inverkehrbringer von Brennstoffen verpflichten (sogenanntes Upstream-System)⁶⁵, die Kosten dürften diese aber, wie

im EHS 1, in der Regel an die Endverbraucher weitergeben.

Diese Bepreisung würde sich in den europäischen Gesellschaften jedoch tendenziell regressiv auswirken: Typischerweise sind einkommensschwache Haushalte von Preissteigerungen im Bereich Gebäude überproportional betroffen, da sie ohnehin einen größeren Teil ihres Einkommens für das Heizen aufwenden⁶⁶. Um die mit den steigenden Preisen einhergehenden sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen abzufedern, schlägt die Kommission vor, eine Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds zu erlassen⁶⁷.

Mit dem Fonds sollen den Mitgliedstaaten Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit diese abmildernde Maßnahmen ergreifen und Investitionen tätigen können⁶⁸. Ziel ist der Schutz spezifischer, unverhältnismäßig stark betroffener Gruppen in den Mitgliedstaaten⁶⁹:

„Die aus dem Fonds unterstützten Maßnahmen und Investitionen sollen Haushalten, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzern zugutekommen, die finanziell schwächer und besonders von der Aufnahme der Treibhausgasemissionen von Gebäuden und aus dem Straßenverkehr in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind,

⁶² Mehr dazu unter E.

⁶³ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 3.

⁶⁴ Siehe für einen kompakten Überblick über die Vorteile eines solchen Modells gegenüber ordnungsrechtlichen Regulierungen aus ökonomischer Sicht und die Wirkweise *Eisenknopf/Knorr* (2021): Emissionshandel als Leitinstrument für eine effektive und effiziente EU-Klimapolitik im Verkehr, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Analysen und Berichte Klimapolitik, S. 796 f.

⁶⁵ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, Art. 30a i. V. m. Anhang III.

⁶⁶ Siehe SWD(2021) 601 final vom 14.7.2021, 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, S. 25 f., S. 123 ff., sowie COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, S. 9.

⁶⁷ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021.

⁶⁸Ebd., S. 3.

⁶⁹Ebd., S. 2.

insbesondere von Energiearmut betroffenen Haushalten und Bürgern, denen (in abgelegenen und ländlichen Gebieten) keine öffentlichen Verkehrsmittel als Alternative zu Privatfahrzeugen zur Verfügung stehen.⁷⁰ (Art. 1 UAbs. 3 KOM-Vorschlag KSF-VO)

Das Volumen des Fonds soll im Zeitraum 2025-2027 nach Vorstellung der Kommission 23,7 Mrd. Euro, sowie im Zeitraum 2028-2032 – vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Mittel – 48,5 Mrd. Euro betragen⁷¹. Den Mitgliedstaaten soll jeweils eine maximale Mittelzuweisung zustehen, die anhand einer Formel berechnet wird⁷². Die in der Formel verwendeten Kriterien sollen solidarisch für eine Umverteilung zugunsten einkommensschwächerer Mitgliedstaaten sorgen⁷³. So wird beispielsweise die von Armut bedrohte Bevölkerung in ländlichen Gebieten der Mitgliedstaaten oder der prozentuale Anteil der von Armut bedrohten Haushalte mit Zahlungsrückständen bei ihren Betriebskostenrechnungen bei der Berechnung berücksichtigt⁷⁴. Für Deutschland ist nach dem Vorschlag der Kommission im gesamten Zeitraum 2025-2032 ein Volumen von ca. 5,9 Mrd. Euro vorgesehen⁷⁵. Der Vorschlag der Kommission sieht dabei ein sehr ausdifferenziertes System vor, wie die finanziellen Mittel den Mitgliedstaaten zukommen und für welche Maßnahmen diese Gelder erhalten können.

II. Ausgestaltung des Finanzierungssystems sowie Bedingtheit der Fondsmittel

Die Kommission schlägt ein System vor, in dem der Zugang zu dem Fondsvolumen in mehrfacher Hinsicht beschränkt ist⁷⁶. So soll zum einen der Kommission eine gewichtige Rolle im Zugang zu und bei der Kontrolle der Verwendung der Gelder zukommen. Zum anderen ist ein sehr enger Kreis von Maßnahmen und Investitionen vorgesehen, für den die Mitgliedstaaten Gelder beantragen können.

1. Grundstruktur des Finanzierungssystems

Die Kommission schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten sogenannte Klima-Sozialpläne schreiben⁷⁷. Diese sollen sie der Kommission zeitgleich mit der Aktualisierung der nationalen Energie- und Klimapläne⁷⁸ bis Ende Juni 2024 vorlegen. Auf die inhaltlichen Anforderungen an die Klima-Sozialpläne wird sogleich unter 2. eingegangen.

Die Pläne hat die Kommission dann binnen sechs Monaten zu bewerten und über sie im Wege eines Durchführungsrechtsakts in Form eines Beschlusses zu entscheiden⁷⁹. Der Rat plädiert hier für eine fünfmonatige Frist⁸⁰, das Parlament möchte hingegen eine Beschleunigung des Verfahrens und nur eine dreimonatige Frist⁸¹. In dem Beschluss der Kommission wird – bei positiver Bewertung – festgelegt, welche

⁷⁰ Hervorhebungen durch Verfasser.

⁷¹ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 9 Abs. 1 und 2.

⁷² Vgl. ebd., Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 und 2.

⁷³ Vgl. UBA, Kurzstudie, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, S. 20 f.

⁷⁴ Vgl. COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Anhang I.

⁷⁵ Vgl. ebd., Anhang II.

⁷⁶ Änderungen der beiden Gesetzgebungsorgane – Rat und Parlament – werden aus Lesbarkeitsgründen im Folgenden in den Fußnoten dargestellt. Ausnahmen werden dort gemacht, wo die Änderungsvorschläge deutliche Auswirkungen auf die Grundstruktur haben dürften.

⁷⁷ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 3.

⁷⁸ Gemäß Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom

11.12.2019 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (sog. Governance-VO), Abl. EU L 328 vom 21.12.2018, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021, Abl. EU L 243 vom 09.07.2021.

⁷⁹ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 16 Abs. 1.

⁸⁰ Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds - Allgemeine Ausrichtung, Art. 16 Abs. 1, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

⁸¹ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderungen zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, Abänderung 119, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

Maßnahmen und Investitionen vom Mitgliedstaat durchzuführen sind, sowie die Höhe der geschätzten Gesamtkosten des Plans, Etappenziele, Zielvorgaben und die Höhe der Mittelzuweisung an den Mitgliedstaat⁸².

Die Kommission soll den Plan im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung bewerten⁸³. Dabei soll sie insbesondere die

- ▶ Relevanz,
- ▶ Wirksamkeit,
- ▶ Effizienz und
- ▶ Kohärenz

des Plans bewerten⁸⁴.

Allerdings bieten diese Kriterien reichlich Ermessensspielraum für die Kommission. So soll diese bei der Bewertung der Relevanz beispielsweise berücksichtigen, „ob der Plan eine angemessene Antwort auf die sozialen Auswirkungen darstellt“⁸⁵. Hinsichtlich der Wirksamkeit muss analysiert werden, „ob der Plan voraussichtlich eine nachhaltige Wirkung auf die Herausforderungen hat, denen mit dem Plan begegnet werden soll“⁸⁶. Was nun eine angemessene Antwort ist und wie nachhaltig die Wirkung ausfallen muss, bleibt der Entscheidung der Kommission überlassen und steht Wertungen offen. Natürlich sind Prognosen von Auswirkungen immer von Unsicherheiten und einem anzulegenden Wertungsmaßstab abhängig. Dennoch fällt auf, dass die Maßstäbe wenig konkret und detailgenau sind. Am auffälligsten ist dies sicherlich beim Kriterium der Kohärenz: Hier wird lediglich bestimmt, dass die Kommission berücksichtigt, „ob der Plan Maßnahmen und

Investitionen enthält, die kohärent sind“⁸⁷. Eine transparente Bekanntgabe, wie die einzelnen Kriterien ausgelegt werden oder eine Konkretisierung der entsprechenden Vorgaben wären sicherlich zu begrüßen. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz, gerade auch für die Öffentlichkeit, wäre es wichtig, deutlich zu machen, warum welches Land für welche Summen Zusagen erhält.

Die Mitgliedstaaten selbst haben die Möglichkeit, gegen einen negativen Beschluss der Kommission Rechtschutz zu erlangen. Ihnen steht grundsätzlich, bei Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen, die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 2 Alt. 5 AEUV offen. Demnach kann der EuGH überprüfen, ob Handlungen der EU-Organe ermessensmissbräuchlich ergangen sind. Allerdings wendet der EuGH die Vorschrift sehr restriktiv an. Eine Handlung ist demnach nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn anzunehmen ist, dass sie „ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen“⁸⁸ vorgenommen wird. Es geht daher ausschließlich um die nach objektiven Kriterien zu ermittelnde Verfolgung subjektiv rechtswidriger Zwecke⁸⁹, die aber in der Praxis selten vorliegen, sodass der Nichtigkeitsgrund nur in Ausnahmefällen durchgreift⁹⁰. Sonstige Ermessensfehler können allerdings unter Art. 263 Abs. 2 Alt. 1 AEUV⁹¹ subsumiert werden.

Ob eine Klage strategisch klug und zielführend für die Mitgliedstaaten ist, ist natürlich eine andere Frage, die sich pauschal nicht beantworten lässt. In jedem Fall führt eine

⁸² COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 16 Abs. 1.

⁸³ Ebd., Art. 15 Abs. 1.

⁸⁴ Ebd., Art. 15 Abs. 2.

⁸⁵ Ebd., Art. 15 Abs. 2 lit. a) i). Das Parlament schlägt hier vor, dass eine „angemessene und wirksame Antwort“ vorliegen muss, ändert hierdurch aber nichts an der Offenheit der Formulierung, siehe Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 110, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

⁸⁶ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 15 Abs. 2 lit. b) i). Hier immerhin schlägt das Parlament eine gewisse Konkretisierung vor: der Plan soll „eine nachhaltige Wirkung auf das Ziel der Union bis 2030, die Klimaneutralität und die Herausforderungen“ haben, Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 115, abrufbar unter:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

⁸⁷ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 15 Abs. 2 lit. d).

⁸⁸ Ständige Rechtsprechung, siehe EuGH, Urt. v. 13. 7. 1995, Rs. C – 156/93 (Parlament/Kommission), Slg. 1995, I – 2019 Rn. 31 m. w. N.

⁸⁹ Cremer, in: Calliess/Ruffert/Cremer, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 263 Rn. 95.

⁹⁰ Pechstein/Görlitz in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, AEUV Art. 263 Rn. 191.

⁹¹ „Verletzung dieses Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“.

erfolgreiche Klage als negative Feststellungsklage nur zur Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung – hier des negativen Beschlusses – durch den EuGH⁹². Der EuGH kann den Beschluss jedoch nicht durch einen positiven ersetzen. Insofern wäre in einem solchen Fall noch der Erlass eines positiven Beschlusses durch die Kommission erforderlich, wobei sie aufgrund des Urteils nicht hierzu verpflichtet ist.

Sofern die Kommission einen positiven Beschluss erlassen hat, schließt sie im Anschluss innerhalb einer angemessenen Frist mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine rechtliche Einzelverpflichtung im Sinne von Art. 112 Abs. 1 lit. a), Abs. 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046⁹³. In dieser wird bestimmt, wie viel Geld dem Mitgliedstaat im Zeitraum 2025-2027, sowie 2028-2032⁹⁴ maximal zur Verfügung steht.

Diese vereinbarte Summe wird aber nicht unmittelbar ausgezahlt. Die Auszahlung erfolgt erst auf Antrag des Mitgliedstaates nach dem Erreichen einschlägiger vereinbarter Etappenziele und Zielvorgaben, sowie abhängig von der Verfügbarkeit der Mittel⁹⁵. Auch hier behält sich die Kommission vor, zunächst binnen zwei Monaten zu überprüfen, ob die Etappenziele und Zielvorgaben „in zufriedenstellender Weise“⁹⁶ erreicht wurden. Nach positiver Bewertung erlässt sie einen Beschluss zur Genehmigung der Auszahlung der Mittelzuweisung⁹⁷, andernfalls wird die Zahlung ganz oder teilweise ausgesetzt⁹⁸. Parlament und Rat plädieren dafür, lediglich in Bezug auf die Maßnahmen Zahlungen auszusetzen, bei denen Zwischenziele verfehlt wurden⁹⁹. Nach Vorstellung der Kommission hat der betroffene Mitgliedstaat bei (teilweiser) Aussetzung der Zahlung sechs Monate Zeit, die Etappenziele und Zielvorgaben in zufriedenstellender Weise zu erfüllen,

andernfalls kürzt die Kommission die Mittelzuweisung anteilig, nachdem der Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme hatte¹⁰⁰.

2. Inhaltliche Anforderungen an die Pläne

Die Kommission hat somit in ihren Vorschlag verschiedene Gelegenheiten eingebaut, im Laufe des Verfahrens aus ihrer Sicht bestehende Fehler zu korrigieren oder einem Mitgliedstaat den Zugriff auf Mittel aus dem Fonds zu verwehren. Insgesamt erweckt der Vorschlag den Eindruck, dass die Kommission sehr weitreichenden Einfluss erhalten soll und wenig Hoheit bei den Mitgliedstaaten verbleiben soll¹⁰¹. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass zusätzlich ein sehr enger Rahmen für die überhaupt innerhalb der Klima-Sozialpläne genehmigungsfähigen Maßnahmen vorgeschlagen wird.

Die berücksichtigungsfähigen Maßnahmen und Investitionen führt Art. 6 Vorschlag KSF-VO abschließend auf. Zum einen können die Mitgliedstaaten befristete direkte Einkommensbeihilfen in ihre Pläne aufnehmen, das heißt direkte Zahlungen an die Bevölkerung gewähren. Allerdings dürfen diese Zahlungen nach der Vorstellung der Kommission ausschließlich finanziell schwächeren Haushalten und Verkehrsnutzern zugutekommen, müssen auf die direkten Auswirkungen des EHS 2 beschränkt sein und über die Zeit abnehmen¹⁰². Direkte Einkommensbeihilfen sind somit nur temporär unter dem KSF finanzierbar und ausschließlich zugunsten von Privatpersonen denkbar. Nicht möglich ist eine Verwendung der Mittel aus dem KSF für finanzielle Beihilfen zugunsten von

⁹² Art. 264 AEUV.

⁹³ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 18 Abs. 1; die zitierte Verordnung ist eine Überarbeitung der Haushaltsordnung der Europäischen Union.

⁹⁴ Die Verpflichtung für den Zeitraum 2028-2032 wird vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Mittel geschlossen: COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 18 Abs. 2.

⁹⁵ Ebd., Art. 19 Abs. 1.

⁹⁶ Ebd., Art. 19 Abs. 2.

⁹⁷ Ebd., Art. 19 Abs. 3.

⁹⁸ Ebd., Art. 19 Abs. 4.

⁹⁹ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 127, abrufbar unter:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf; Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 19 Abs. 4, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹⁰⁰ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 19 Abs. 6. Der Rat plädiert hier für eine Frist von 12 Monaten, siehe Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 19 Abs. 6.

¹⁰¹ Görlach et al., A Fair and Solidarity-based EU Emissions Trading System for Buildings and Road Transport, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 11.

¹⁰² COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 6 Abs. 1.

Kleinstunternehmern¹⁰³. Wie die Mitgliedstaaten feststellen können, welche Auswirkungen genau auf die Einführung des EHS 2 zurückgehen, wird nicht genauer bestimmt und bleibt somit offen.

Der Fokus der finanzierbaren Maßnahmen und Investitionen soll daher auf strukturellen Maßnahmen und langfristigen Veränderungen liegen. Die Mitgliedstaaten können die Kosten für die folgenden Maßnahmen in ihre Klima-Sozialpläne aufnehmen, sofern auch diese grundsätzlich finanziell schwächeren Haushalten, Kleinstunternehmen oder Verkehrsnutzern zugutekommen:

- ▶ Gebäuderenovierungen, auch in Form von finanzieller Unterstützung oder steuerlichen Anreizen, unabhängig davon, wer Eigentümer der betreffenden Gebäude ist¹⁰⁴,
- ▶ Dekarbonisierung des Heizens und Kühlens von Gebäuden sowie des Kochens in Gebäuden¹⁰⁵,
- ▶ Unterstützung öffentlicher und privater Einrichtungen bei der Entwicklung und Bereitstellung bezahlbarer Lösungen für energieeffiziente Renovierungen¹⁰⁶,
- ▶ Eröffnung des Zugangs zu emissionsfreien und -armen Fahrzeugen und Fahrrädern, auch durch finanzielle Unterstützung oder steuerliche Anreize für deren Erwerb¹⁰⁷,
- ▶ Gewährleistung des Zugangs zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie Förderung nachhaltiger Mobility-on-Demand- und gemeinsam genutzter Mobilitätsdienste¹⁰⁸ sowie

- ▶ Unterstützung öffentlicher oder privater Einrichtungen bei der Entwicklung und Bereitstellung emissionsfreier und -armer Mobilitäts- und Verkehrsdienste und bei der Einführung attraktiver Angebote für aktive Mobilität in ländlichen Gebieten und in abgelegenen und schlechter zugänglichen Gebieten¹⁰⁹.

Die Verwendung von „grundsätzlich“ bedeutet dabei, dass Ausnahmen denkbar sind. Somit können die Maßnahmen ausnahmsweise auch den nach dem Vorschlag der Kommission nicht besonders geschützten Gruppen (hierzu sogleich unter III.) zukommen. Im Kern sind aber nur Maßnahmen zulässig, die speziell auf die finanziell schwächeren Haushalte, Kleinstunternehmen oder Verkehrsnutzer ausgerichtet sind. Der Wortlaut des Kommissionsvorschlags suggeriert, dass die Liste an potenziellen Maßnahmen abschließend ist. Dies möchte der Rat ändern und schlägt eine entsprechende Ergänzung vor, so dass auch darüber hinausgehende, sonstige Maßnahmen möglich wären¹¹⁰. Das Parlament schlägt hingegen eine weitere Auflistung einzelner Maßnahmen vor¹¹¹.

Die Beschränkungen in Bezug auf die direkten Einkommensbeihilfen halten aber beide Gesetzgebungsorgane aufrecht¹¹² und führen ergänzend Maximalgrenzen für den Anteil an den Gesamtkosten des Plans ein¹¹³. Sollte an den Beschränkungen festgehalten werden, könnte ein Klimageld, wie es derzeit in Deutschland diskutiert wird und wie es die Regierungskoalition

¹⁰³ Zudem dürfen diese nicht in die Gesamtkosten mit eingepreist werden, wenn den Haushalten bereits andere Interventionen zugutekommen, vgl. COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 7.

¹⁰⁴ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. a).

¹⁰⁵ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. b).

¹⁰⁶ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. c).

¹⁰⁷ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. d).

¹⁰⁸ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. e).

¹⁰⁹ Ebd., Art. 6 Abs. 2 lit. f).

¹¹⁰ Durch Einfügung eines „unter anderem“, siehe Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 6 Abs. 1, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹¹¹ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 86 ff., abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

¹¹² Das Parlament plädiert für eine teilweise Lockerung und möchte die Beschränkung auf die Auswirkungen des EHS 2 streichen und zusätzlich auch regionale Einkommensbeihilfen ermöglichen, siehe ebd., Abänderung 60.

¹¹³ Das Parlament schlägt eine Begrenzung auf 40 Prozent der Gesamtkosten der Pläne im Zeitraum 2024-2027 vor, siehe ebd., Abänderung 83. Der Rat schlägt eine Begrenzung auf 35 Prozent der Gesamtkosten des Plans vor, siehe Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 6 Abs. 1a, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

einführen will¹¹⁴, nicht unter dem KSF finanziert werden¹¹⁵.

Dies gilt darüber hinaus auch für die meisten bisher in Deutschland ergriffenen Maßnahmen. Ersten Untersuchungen zufolge sind diese in der Regel nicht ausreichend zielgerichtet auf die Adressaten des Fonds zugeschnitten, so dass sie nicht unter dem KSF finanzierbar wären¹¹⁶. Insofern wäre es hier, wenn nicht eine grundsätzliche Überarbeitung der Vorgaben des KSF erfolgt, zukünftig in der nationalen Politik notwendig, Teile der sozialen Ausgleichsmaßnahmen zielgerichteter auszugestalten, um sie unter dem Fonds finanzierbar zu machen¹¹⁷.

III. Vom Klima-Sozialfonds besonders geschützte Gruppen

Der Vorschlag der Kommission sieht Definitionen für die vom KSF besonders geschützten Gruppen der finanziell schwächeren Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer vor. So sind beispielsweise finanziell schwächere Haushalte

„von Energiearmut betroffene Haushalte oder Haushalte, einschließlich solcher mit mittleren Einkommen im unteren Bereich, die stark von den Preisauswirkungen der Aufnahme von Gebäuden in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind und denen die

Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie bewohnen, fehlen¹¹⁸.

Eine genauere Konkretisierung ist im Rechtsakt nicht vorgesehen, ebenso wenig wie eine Berechtigung der Kommission, eine solche Konkretisierung beispielsweise in Form eines delegierten Rechtsakts zu regeln. Demnach obliegt es den Mitgliedstaaten zu bestimmen, welche und wie viele Haushalte hierunter fallen.

Für den Begriff der Energiearmut, der in verschiedenen Kontexten auf europäischer Ebene verwendet wird¹¹⁹, gibt es bislang keine einheitliche Definition. Die Kommission hat im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets vorgeschlagen, eine Definition in die Energieeffizienz-Richtlinie aufzunehmen¹²⁰. Das Parlament schlägt vor, eine eigene Definition in die Verordnung zum Klima-Sozialfonds aufzunehmen¹²¹.

Solange hier keine Klarstellung erfolgt, obliegt es den Mitgliedstaaten zu bestimmen, welche Haushalte stark von den Preisauswirkungen des EHS 2 betroffen sind. Zwar müssen die Mitgliedstaaten ihre Einschätzungen und Berechnungen in ihren Klima-Sozialplänen offenlegen¹²², dennoch wird dies zwangsläufig zu unterschiedlichen Anwendungen in den Mitgliedstaaten führen¹²³. Dies kann einerseits die Chance bieten, dass auf die Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten individuell eingegangen werden kann. Andererseits erschwert es aber die Bewertung, welche

¹¹⁴ Siehe u.a. Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

¹¹⁵ Dabei bleibt vorliegend außer Betracht, dass nach dem Vorschlag der Kommission unklar bleibt, ob bereits laufende Maßnahmen nachträglich unter dem KSF finanziert werden können. Der in Art. 12 des KSF-Verordnungsvorschlags vorgesehene Grundsatz der Zusätzlichkeit spricht dagegen. Hier ist eine Klarstellung im Gesetzgebungsverfahren zu erwarten.

¹¹⁶ UBA, Kurzstudie, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, 2022, S. 26 ff.

¹¹⁷ Siehe für eine Auflistung an denkbaren und diskutierten Maßnahmen UBA, Kurzstudie, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, S. 29.

¹¹⁸ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 2 Nr. 11.

¹¹⁹ Zum Beispiel durch das EU Energy Poverty Observatory, das 2021 durch den Energy Poverty Advisory

Hub abgelöst wurde, sowie im Rahmen des „Clean Energy for all Europeans“-Pakets der Europäischen Kommission von 2016. In Rechtsakten ausdrücklich benannt wird Energiearmut derzeit in der Governance-Verordnung, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie der Richtlinie für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

¹²⁰ Siehe den entsprechenden Verweis in COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 2 Nr. 2 auf COM(2021) 558 final vom 14.07.2021, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Neufassung), Art. 2 Nr. 49.

¹²¹ Siehe Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 54, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

¹²² Siehe COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 4 Abs. 1 lit. c).

¹²³ Das UBA hat beispielhaft eine Definition hergeleitet und eine Berechnung für Deutschland vorgenommen, siehe UBA, Kurzstudie, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, 2022, S. 36 ff.

Bevölkerungsgruppen in der Europäischen Union unter den KSF fallen können und damit auch eine Einschätzung, inwiefern das Volumen und der angedachte (Um-)Verteilungsmechanismus ausreichend sind¹²⁴.

IV. Ergebnis

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten viele Bedingungen erfüllen müssen, um an die Gelder aus dem KSF zu kommen. Der Kommission steht eine zentrale Rolle bei dem Verfahren und der Vergabe der Gelder zu.

So müssen die Mitgliedstaaten zunächst Maßnahmen konzipieren und aufsetzen, die speziell die vom KSF adressierten Gruppen umfassen und die Anforderungen der Verordnung erfüllen. Dies dürfte bereits eine nicht unerhebliche Hürde darstellen. Im weiteren Verfahren bieten sich dann verschiedene Möglichkeiten für die Kommission, Einwände gegen die Klimasozialpläne der Mitgliedstaaten zu erheben und diese zurückzuweisen. Dabei werden insbesondere die Bewertungskriterien nicht offen kommuniziert. Wenn diese Hürden genommen sind, kann die Kommission erneut Zahlungen aussetzen, wenn sie die vereinbarten Etappenziele und Zielvorgaben für nicht „in zufriedenstellender Weise“ erfüllt hält. Auch hier werden keine genaueren Kriterien benannt.

Dies alles erscheint zum einen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission ein nicht unerheblicher administrativer Aufwand zu sein. Zum anderen fragt sich, ob nicht angesichts der Höhe der den Mitgliedstaaten zustehenden Summen der Anreiz bei diesen eher schwach ausgeprägt sein dürfte, die Hürden zu nehmen. Deutschland steht beispielsweise eine Summe von 5,9 Mrd. Euro im Zeitraum 2025-2032 zu. Sollte das EHS 2 eingeführt werden und ein durchschnittlicher Preis

von 50 Euro je Tonne CO₂ angenommen werden, würde Deutschland allein aus dem EHS 2 im Zeitraum 2026-2032 rund 47 Mrd. Euro einnehmen¹²⁵. Bürokratischer Aufwand und Ertrag für lediglich einen kleinen Teil der nationalen Maßnahmen scheinen hier in einem gewissen Kontrast zu stehen.

Merkwürdig mutet zudem auch an, dass der entscheidende Punkt für das Ziel, eine Abmilderungswirkung bei sozial schwächeren Gruppen in sämtlichen Mitgliedstaaten zu erreichen, mindestens ungenau ausgestaltet wurde. Die Definitionen der finanziell schwächeren Gruppen lassen viel Spielraum für die Mitgliedstaaten zu und legen die genaue Konkretisierung in deren Hände. Zwar soll auch diese Konkretisierung im Rahmen des Verfahrens durch die Kommission überprüft werden, jedoch erscheint fraglich, ob die notwendige Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt werden kann. Ob der KSF ausreicht, um die sozialen Auswirkungen der Einführung des EHS 2 abzumildern zu können, wird sich zeigen müssen.

¹²⁴ Siehe *Held et. al.*, Assessment of the EU Commission's Proposal on an EU ETS for buildings & road transport (EU ETS 2) Criteria for an effective and socially just EU ETS 2, 2022, p. 20 f., sowie *Strambo et. al.*, SEI policy paper: The impact of the new EU Emissions Trading System on households – How can the Social Climate Fund support a just transition?, 2022, p. 12 f. Einen Überblick über die mutmaßliche (Um-)Verteilungswirkung des Vorschlags der Kommission bietet auch *Gore, T.*, Can Polluter Pays policies in the buildings and transport sectors be progressive? Assessing

the distributional impacts on households of the proposed reform of the Energy Taxation Directive and extension of the Emissions Trading Scheme, Research report, Institute for European Environmental Policy, 2022, S. 28 ff.

¹²⁵ Vgl. UBA, Kurzstudie, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, 2022, S. 18.

E. Was bedeutet der Unterschied zwischen EU-Eigenmitteln und externen zweckgebundenen Einnahmen für den Klima-Sozialfonds? – Haushaltsrechtliche Ansätze zur Finanzierung des Klima-Sozialfonds

Interessant sind die unterschiedlichen Ansätze von Kommission, Rat und Parlament zur Finanzierung des KSF. Während die Kommission bei der klassischen haushaltsrechtlichen Finanzierungsform über EU-Eigenmittel bleibt¹²⁶, befürwortet der Rat eine Finanzierung des KSF über sogenannte externe zweckgebundene Einnahmen¹²⁷. Das Parlament vereinigt in seinen Änderungsvorschlägen Elemente aus beiden Ansätzen¹²⁸.

I. Vorschlag der Kommission: Finanzierung des Fonds über EU-Eigenmittel

Der Haushalt der Europäischen Union wird grundsätzlich beinahe vollständig über EU-Eigenmittel finanziert¹²⁹. Dies erfolgt per Eigenmittelbeschluss gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, der EU Finanzmittel in bestimmter Höhe zur Verfügung zu stellen¹³⁰.

In der Haushaltsarchitektur der Europäischen Union wird zunächst für eine Zeitspanne von zumindest fünf Jahren in Form

einer Verordnung ein langfristiger Ausgabenplan angenommen: der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR)¹³¹. Dieser setzt für jedes der fünf bis sieben umfassten Jahre einen Höchstbetrag bezüglich der Ausgaben der EU in verschiedenen Ausgabenkategorien (Rubriken) fest¹³². Eine der Rubriken des aktuellen MFR 2021-2027 ist „Natürliche Ressourcen und Umwelt“. Innerhalb der Grenzen des MFR werden anschließend die Jahreshaushalte verabschiedet. Diese bleiben regelmäßig unterhalb der Höchstbeträge des MFR, um Flexibilität zu gewährleisten¹³³. Die Finanzierung der vorgesehenen Ausgaben erfolgt dann im Wesentlichen über die der EU zur Verfügung gestellten Eigenmittel. Hierbei greift der sogenannte Grundsatz der Gesamtdeckung, wonach die Quellen der Einnahmen der EU in keinem direkten Zusammenhang mit den durch sie finanzierten Ausgaben stehen, sondern in ihrer Gesamtheit der Deckung aller Ausgaben dienen¹³⁴. Mit der Summe an EU-Eigenmitteln wird also zunächst ganz allgemein der Haushalt der EU gefüllt. Eine unmittelbare Zweckbindung der Mittel besteht nicht.

Die Finanzierung des KSF und damit der im Rahmen dieses Fonds förderfähigen

¹²⁶ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 9 Abs. 1, 2.

¹²⁷ Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 9 Abs. 1, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹²⁸ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 99 ff., abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

¹²⁹ 90 Prozent des Haushalts der EU werden über Eigenmittel finanziert, vgl. *Europäisches Parlament*, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Die Einnahmen der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/27/die-einnahmen-der-europaischen-union>.

¹³⁰ Die drei wichtigsten Quellen der EU-Eigenmittel sind hierbei im Rahmen des EU-Haushalts 2021-2027 Zölle, Beiträge auf Grundlage der von den EU-Mitgliedstaaten erhobenen MwSt., sowie direkte Beiträge dieser nach Maßgabe ihres Bruttonationaleinkommens, Website der *Europäischen Kommission*, Beitrag zu den Eigenmitteln im Rahmen der Einnahmen der EU im langfristigen EU-Haushalt 2021-2027, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_de.

¹³¹ Art. 312 AEUV.

¹³² Art. 312 Abs. 3 AEUV.

¹³³ *Generaldirektion Haushalt (Europäische Kommission)*, Der EU-Haushalt auf einen Blick, 2. Ausgabe 2019, S. 15.

¹³⁴ Art. 20 S.1 EU-Haushaltsordnung 2018.

Maßnahmen soll sich nach dem Vorschlag der Kommission in dieses System einordnen und über EU-Eigenmittel erfolgen¹³⁵. Dementsprechend wurde von der Kommission auch jeweils ein Vorschlag zur Änderung des Eigenmittelbeschlusses sowie des MFR gemacht¹³⁶.

II. Vorschlag des Rates: Finanzierung des Fonds über externe zweckgebundene Einnahmen

Dem Vorschlag der Kommission zur Finanzierung des KSF begegnet der Rat mit einem Gegenvorschlag. In seiner Allgemeinen Ausrichtung zum Vorschlag KSF-VO sieht er eine Finanzierung des Fonds über externe zweckgebundene Einnahmen gemäß Art. 21 Abs. 5 der Haushaltsordnung der Union (EU-HO) vor¹³⁷. Diese externen zweckgebundenen Einnahmen sollen sich für den Zeitraum 2027-2032 auf insgesamt maximal 59 Mrd. Euro belaufen und unmittelbar aus der Versteigerung von Emissionzertifikaten im Rahmen des EHS 2 stammen¹³⁸.

Abweichend vom Grundsatz der Gesamtddeckung sind externe zweckgebundene Einnahmen solche, die von der EU spezifisch zur Finanzierung bestimmter Ausgaben erhoben werden¹³⁹. Bei diesen Mitteln besteht also von vornherein eine unmittelbare Zweckbindung.

III. Vorschlag des Parlaments: Kombination von EU-Eigenmitteln und externen zweckgebundenen Einnahmen

In seinen Änderungsvorschlägen zum Vorschlag KSF-VO bringt das Parlament eine weitere Finanzierungsmöglichkeit auf den Verhandlungstisch. Es schlägt vor, den KSF für den Zeitraum 2025-2027 mit mindestens 11,14 Mrd. Euro aus EU-Eigenmitteln auszustatten¹⁴⁰. Zusätzlich sollen die Einnahmen aus der Versteigerung von 150 Millionen Zertifikaten im EHS 2 als externe zweckgebundene Einnahmen in den Fonds fließen¹⁴¹. Nach Angaben des Parlaments soll dieser Anteil einer Finanzausstattung von ca. 5,25 Mrd. Euro entsprechen¹⁴². Für den Zeitraum 2028-2032 werden Höhe der Ausstattung und Art der Finanzierung vom Parlament zunächst offengelassen. Beides soll nach den Änderungsvorschlägen des Gesetzgebungsorgans erst zukünftig festgesetzt werden¹⁴³.

IV. Pro und Contra dieser Ansätze

Die dargestellten unterschiedlichen Ansätze zur Finanzierung des KSF sind jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden. Wird der KSF ganz oder teilweise über EU-Eigenmittel finanziert, setzt dies voraus, dass der derzeit geltende MFR erneut geöffnet wird und die vorgesehenen Ausgaben für den Fonds dort aufgenommen werden. Die Verordnung zur Festlegung des MFR erfordert grundsätzlich einen einstimmigen Beschluss des Rates nach Zustimmung des Parlaments¹⁴⁴. Weiterhin ist, begriffsnotwendig, ein neuer Eigenmittelbeschluss gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV erforderlich.

¹³⁵ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2.

¹³⁶ COM(2021) 570 final vom 22.12.2021, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union; COM(2021) 569 final vom 22.12.2021, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

¹³⁷ Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 9 Abs. 1, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹³⁸ Ebd., Art. 9.

¹³⁹ Art. 20, 21 Abs. 1 EU-Haushaltsordnung 2018.

¹⁴⁰ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0247 vom 22.06.2022, Abänderung 99, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0247_DE.pdf.

¹⁴¹ Ebd.

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ Ebd., Abänderung 100.

¹⁴⁴ Vgl. Art. 312 Abs. 2 AEUV.

Dieser verlangt einen einstimmigen Beschluss des Rates nach Anhörung des Parlaments, welcher erst nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihrer jeweiligen Verfassung in Kraft tritt¹⁴⁵ und unterliegt somit einem relativ aufwändigen Verfahren¹⁴⁶.

Weder eine erneute Öffnung des MFR noch ein Eigenmittelbeschluss sind im Falle der vom Rat vorgeschlagenen ausschließlichen Finanzierung des KSF über externe zweckgebundene Einnahmen erforderlich¹⁴⁷.

Nach der Allgemeinen Ausrichtung des Rates soll vielmehr im Einklang mit Art. 21 Abs. 5 S. 1 EU-HO direkt in der Emissionshandelsrichtlinie festgelegt werden, dass ein Teil der Zertifikate für den KSF versteigert wird und die hieraus resultierenden Einnahmen der EU als externe zweckgebundene Einnahmen zur Finanzierung des Fonds zur Verfügung zu stellen sind¹⁴⁸. Im Rahmen dieser Lösung werden also neben der ohnehin vorzunehmenden Änderung der Emissionshandelsrichtlinie als Mehrheitsentscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren keine weiteren Legislativverfahren mit Einstimmigkeitserfordernis notwendig. Die vom Rat vorgeschlagene Art der Finanzierung weist in Einführung und Umsetzung im Vergleich zur klassischen Variante der Finanzierung über EU-Eigenmittel also eine gewisse Unkompliziertheit auf und ist politisch einfacher umzusetzen.

Auf der anderen Seite geht eine Finanzierung des KSF direkt über Einnahmen aus dem EHS 2 aber auch mit einer geringeren finanziellen Absicherung des Fonds einher. Die für den KSF vorgesehenen Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten unterliegen schon von Beginn an einer unmittelbaren Mittelbindung. Die Verwendung für andere Projekte und Maßnahmen der EU ist somit ausgeschlossen. Andersherum ist entsprechend aber auch ausgeschlossen, dass im Falle insuffizienter Einnahmen

aus dem Emissionshandel auf Finanzmittel der EU aus anderen Quellen zurückgegriffen werden kann, um die Maßnahmen des KSF zu finanzieren. Der Rat formuliert entsprechend, dass in diesem Fall jeder Mitgliedstaat pro rata seines vorgesehenen Anteils an der Gesamtfinanzierung zunächst lediglich eine Teilfinanzierung erhalten soll und die Kommission dann „anstrebt“ zu zahlen, sobald neue Einnahmen verfügbar sind¹⁴⁹.

Unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Absicherung der unter dem KSF förderfähigen Maßnahmen stellt die Finanzierung über EU-Eigenmittel die sicherere Variante dar. Auch hier ist zwar vorgesehen, dass der aufgrund des Fonds bestehende höhere Finanzbedarf der EU durch einen Anteil an den erwarteten Einnahmen aus dem EHS 2 finanziert wird¹⁵⁰. Die zusätzlichen Einnahmen unterliegen, dem Grundsatz der Gesamtdeckung entsprechend, aber keiner unmittelbaren Zweckbindung, sodass sie Teil des allgemeinen „Einnahmentopfs“ der EU werden und auch für andere Projekte und Maßnahmen zur Verfügung stehen. Andersherum wird der KSF im Falle der Finanzierung über EU-Eigenmittel Teil der allgemeinen Ausgabenliste der EU, sodass auch die Möglichkeit der Finanzierung dieses Fonds aus der Gesamtheit der Einnahmequellen der EU besteht. Mithin existiert bei der Finanzierung über EU-Eigenmittel keine unmittelbare Abhängigkeit der Maßnahmen unter dem KSF von den tatsächlichen Einnahmen aus dem EHS 2.

V. Ergebnis

Es lässt sich somit im Ergebnis feststellen, dass der Unterschied zwischen einer Finanzierung des KSF über externe zweckgebundene Einnahmen oder über EU-Eigenmittel im Wesentlichen durch zwei Elemente geprägt ist: Komplexität des Verfahrens zum

¹⁴⁵ In Deutschland erfolgt die Annahme des Eigenmittelbeschlusses nach Art. 23 GG und (str.) Art. 59 GG, § 1 EUZBVG; § 3 Abs. 1 IntVG, *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Band 3, 76. EL 2022, Art. 311 AEUV Rn. 10 Fn. 3.

¹⁴⁶ Siehe Art. 311 Abs. 3 AEUV.

¹⁴⁷ *Rat der EU*, Pressemitteilung v. 29.06.2022: Paket „Fit für 55“: Allgemeine Ausrichtung des Rates zu Emissionsreduktionen und ihren sozialen Auswirkungen, Abschnitt zum Klima-Sozialfonds.

¹⁴⁸ Rat der Europäischen Union, 10796/22 vom 30.06.2022, S. 63, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/de/pdf>.

¹⁴⁹ Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 19 Abs. 9, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹⁵⁰ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Begründung des Vorschlags, 4. Auswirkungen auf den Haushalt, S.10.

einen und finanzielle Absicherung der Maßnahmen zum anderen.

Eine Finanzierung über EU-Eigenmittel ist mit einem aufwändigen Verfahren verbunden, welches die erneute Öffnung des MFR, sowie einen neuen Eigenmittelbeschluss inklusive des im Rahmen dessen vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens umfasst. Beides setzt eine einstimmige Entscheidung im Rat voraus. Für eine Finanzierung des Fonds über externe zweckgebundene Einnahmen genügt hingegen im Einklang mit Art. 21 Abs. 5 S.1 EU-HO die Einfügung eines entsprechenden Passus in der Emissionshandelsrichtlinie selbst. Dies lässt sich schneller, einfacher sowie mit einem bloßen Mehrheitserfordernis im Rat umsetzen.

Eine Finanzierung des KSF über externe zweckgebundene Einnahmen bedeutet aber auch eine unmittelbare Abhängigkeit der Finanzierbarkeit der im Rahmen des Fonds geplanten Maßnahmen von der tatsächlich ausreichenden Generierung von Einnahmen im EHS 2. Der Grundsatz der Gesamtdeckung, der den Rückgriff auch auf andere Einnahmequellen der EU ermöglicht, greift hier gemäß Art. 20 S. 1, 21 EU-HO gerade nicht. Dies ist bei der klassischen Variante der Finanzierung über EU-Eigenmittel anders, sodass diese mit einer höheren finanziellen Absicherung der Maßnahmen im Rahmen des KSF einhergeht.

F. Wie will die EU die Einnahmenverwendung durch die Mitgliedstaaten und wie die Abläufe im Klima-Sozialfonds überwachen?

Nachdem die Kommission verschiedene (Weiter-)Entwicklungen auf der Ausgaben- sowie der Einnahmenseite des EHS vorgeschlagen hat, ist es auch von Bedeutung, die strukturellen Fragen rund um die Governance-Mechanismen zu beleuchten. Wie will die Kommission sicherstellen und überprüfen, dass die Einnahmen entsprechend ihren Vorschlägen ausgegeben werden? Hierbei gilt insbesondere zu berücksichtigen, inwiefern auf bereits bestehende Strukturen aus der Governance-Verordnung zurückgegriffen wird. Entsprechende Fragen stellen sich auch in Bezug auf den mit dem neu einzuführenden EHS 2 verbundenen KSF.

I. Governance-Strukturen im Rahmen der EHS-Einnahmenverwendung durch die Mitgliedstaaten

Bezüglich der Governance-Strukturen im EHS muss zwischen den beiden Systemen differenziert werden. Im Bereich des EHS 1 gibt es bereits etablierte Berichts- und Kontrollverfahren, die nur in einzelnen Teilen eine Überarbeitung erfahren sollen. Da das EHS 2 erst neu eingeführt werden soll, gilt dies naturgemäß auch für die Governance-Strukturen in diesem System.

Derzeit ist in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 EHS-RL vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission in den Berichten, die sie gemäß der Entscheidung Nr. 280/2004/EG vorlegen, über die Verwendung der Einnahmen informieren. Diese Entscheidung wurde zunächst durch eine spezielle

Verordnung zur Berichterstattung in Bezug auf den EHS 1 aufgehoben, die wiederum mittlerweile in der Governance-Verordnung aufgegangen ist. Eine entsprechende sprachliche Anpassung der EHS-RL ist allerdings bisher nicht vorgesehen.

Gemäß Art. 19 Abs. 2 Gov-VO übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich bis zum 31. Juli Informationen über die Verwendung der von den Mitgliedstaaten erzielten Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten gem. Art. 10 und 3d EHS-RL¹⁵¹. Daneben erfolgt eine jährliche Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten, in der über die Anwendung der Richtlinie berichtet wird¹⁵². Hierbei werden unter anderem die Regelungen für die Zuteilung der Zertifikate, die Führung der Register und die Anwendung der Durchführungsmaßnahmen für die Überwachung und Berichterstattung berücksichtigt¹⁵³.

Diese Berichte werden seitens der Kommission zunächst lediglich zur Kenntnis genommen und dann im Rahmen ihres jährlichen Berichts über die Lage der Energieunion¹⁵⁴ teilweise aufgenommen. Dort ist ein separater Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes¹⁵⁵ enthalten¹⁵⁶. Nicht vorgesehen ist eine Überprüfung und Rückmeldung beziehungsweise die Abgabe von Empfehlungen durch die Kommission, insbesondere was die Verwendung der Einnahmen angeht.

Hinsichtlich dieses derzeit gültigen Systems sieht der Vorschlag der Kommission keinerlei Änderungen vor. Es wird lediglich festgestellt, dass die „Folgen der Änderungen (...) analysiert werden [müssen], anschließend muss die Verordnung (EU)

¹⁵¹ Diese Berichte müssen die in Anhang VIII Teil 3 Gov-VO aufgeführten Angaben enthalten.

¹⁵² Art. 21 Abs. 1 der RL 2003/87/EG.

¹⁵³ Art. 21 Abs. 1 S. 2 der RL 2003/87/EG.

¹⁵⁴ Jedes Jahr bis zum 31. Oktober zu veröffentlichen, Art. 35 Abs. 1 Gov-VO.

¹⁵⁵ Nach den Art. 10 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 2 der RL 2003/87/EG.

¹⁵⁶ Siehe zuletzt COM(2021) 962 final vom 26.10.2021, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das Funktionieren des CO₂-Marktes der EU gemäß Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 21 Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG (geändert durch Richtlinie 2009/29/EG und Richtlinie (EU) 2018/410).

2018/1999 unter Umständen angepasst werden, um die Kohärenz der beiden Rechtsakte zu gewährleisten¹⁵⁷. Auch die Allgemeine Ausrichtung des Rates sieht diesbezüglich keine Änderungen vor.

Anders ist dies hingegen beim Parlament. Dieses knüpft an die Aktualisierungspflicht für den nationalen Energie- und Klimaplan aus der Governance-Verordnung an¹⁵⁸ und schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten mit jeder aktualisierten Fassung des nationalen Energie- und Klimaplanes einen Plan über die Verwendung der Einnahmen aus dem EHS vorlegen¹⁵⁹. Zudem bleibt es bei der jährlichen Berichterstattung nach Art. 19 Gov-VO. Allerdings ist auch der Vorschlag des Parlaments nicht so weitreichend, dass die Planungen der Mitgliedstaaten der Kontrolle der Kommission unterworfen würden und diese gegebenenfalls nach Art. 32, 34 Gov-VO Empfehlungen zu mitgliedstaatlichen Plänen abgeben könnte. Die Aktualisierungen finden im zehnjährlichen Abstand statt, sodass die Pläne der Mitgliedstaaten ebenfalls nur alle 10 Jahre vorgelegt werden müssen. Eine große Erweiterung liegt hierin nicht.

Wenig überraschend orientiert sich die Kommission hinsichtlich des Vorschlags zur Berichterstattung über den EHS 2 an den Strukturen des EHS 1. So schlägt sie vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission lediglich über die ergriffenen Maßnahmen in den nach der Governance-VO vorzulegenden Berichten unterrichten¹⁶⁰. Auch hier findet keine weitere Kontrolle der Maßnahmen statt. Der Rat hat auch hier keinen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf an dem Vorschlag. Dies sieht an dieser Stelle aber auch das Parlament so und stellt keine Änderungsanträge hierzu vor.

II. Governance-Strukturen im Klima-Sozialfonds

Wie dargestellt, beinhalten die strukturellen Abläufe des KSF insgesamt schon

verschiedene Kontroll- und Überprüfungsmechanismen. Dies wird nach Auszahlung der finanziellen Mittel noch durch regelmäßige Berichterstattungspflichten ergänzt. Hinsichtlich der Durchführung der genehmigten Klimasozialpläne haben die betroffenen Mitgliedstaaten nach der Vorstellung der Kommission zweijährlich im Rahmen ihrer Fortschrittsberichte zu den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen¹⁶¹ über Fortschritte bei der Durchführung des Plans zu berichten¹⁶². Dabei haben sie die folgenden Punkte in ihren Bericht aufzunehmen¹⁶³:

- ▶ Ausführliche quantitative Informationen zur Anzahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte;
- ▶ Gegebenenfalls ausführliche Informationen über Fortschritte bei der Umsetzung des nationalen Richtziels, die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte zu verringern;
- ▶ Ausführliche Informationen zu den Ergebnissen der im Plan enthaltenen Maßnahmen und Investitionen;
- ▶ Informationen über die Treibhausgasstrategien und -maßnahmen, sowie über Projektionen und über Energiearmut, über die gemäß Art. 18 beziehungsweise Art. 24 der Verordnung (EU) 2018/1999 Bericht erstattet wurde;
- ▶ Informationen über die langfristigen Strategien zur Gebäuderenovierung, über die gemäß der Richtlinie 2010/31/EU Bericht erstattet wurde;
- ▶ Informationen über Änderungen des Plans, sowie
- ▶ im Jahr 2027: die Bewertung der Eignung des Plans gemäß Art. 17 Abs. 5 Vorschlag KSF-VO angesichts der tatsächlichen unmittelbaren Auswirkungen des gemäß Kapitel IVa der RL 2003/87/EG geschaffenen EHS für Gebäude und den Straßenverkehr.

Der Kommission soll zudem die Befugnis übertragen werden, ergänzende delegierte

¹⁵⁷ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 18.

¹⁵⁸ Art. 14 Abs. 1 und 2 Gov-VO.

¹⁵⁹ Europäisches Parlament, P9_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderung 517, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_DE.pdf.

¹⁶⁰ COM(2021) 551 final vom 14.07.2021, S. 64.

¹⁶¹ Art. 17 Gov-VO.

¹⁶² COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 23 Abs. 1.

¹⁶³ Ebd., Art. 23 Abs. 1 lit a) – lit g).

Rechtsakte zu erlassen, um die gemeinsamen Indikatoren für die Berichterstattung festzulegen¹⁶⁴.

Bei dieser Ausgestaltung lehnt sich die Kommission zwar an die Strukturen der Governance-Verordnung an, es bleibt jedoch unklar, warum sie dies ausschließlich in dem Vorschlag zum KSF regeln möchte. Es erscheint sinnvoller, zusätzliche Berichtspflichten auch weiterhin zentral an einem Ort vorzugeben, wie es mit der Governance-Verordnung ursprünglich bezweckt wurde¹⁶⁵. Daher wäre hier zu empfehlen, eine entsprechende Änderung beziehungsweise Anpassung der Governance-Verordnung vorzunehmen.

In Art. 29 Gov-VO ist zudem vorgesehen, dass die Kommission zweijährlich in ungeraden Jahren bis zum 31. Oktober die Fortschritte auf Unions- und Mitgliedstaatsebene bewertet und gegebenenfalls Empfehlungen ausspricht. Eine solche Bewertung und gegebenenfalls Empfehlung ist im Vorschlag zum KSF nicht vorgesehen. Weder berichtet die Kommission hier über ihre Erkenntnisse aus den Fortschrittsberichten noch spricht sie Empfehlungen aus. Laut ihres Vorschlags überwacht die Kommission lediglich die Durchführung des Fonds und misst die Erreichung der Ziele¹⁶⁶. Eine zumindest der Governance-Verordnung vergleichbare Herangehensweise wäre wünschenswert¹⁶⁷, da ein Bericht ohne weitere Diskussion oder Evaluierung wenig sinnvoll erscheint.

III. Ergebnis

Die Kommission schlägt vor, verschiedene neue Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten einzuführen oder bereits bestehende Berichtspflichten im Bereich des EHS 1 auf

das EHS 2 auszuweiten. Insgesamt erscheint diese Ausgestaltung allerdings wenig schlüssig und durchsetzungsstark. So sollen die Mitgliedstaaten zwar zukünftig dazu verpflichtet werden, 100 Prozent ihrer Einnahmen für klimabezogene Maßnahmen auszugeben¹⁶⁸. Allerdings wird nicht in der möglichen Strenge überprüft, ob dies auch tatsächlich erfolgt. Zwar erstatten die Mitgliedstaaten Bericht, aber die Kommission hat keine im Rechtsakt vorgesehene Möglichkeit, auf etwaige Fehlinvestitionen zu reagieren. Hiermit gibt sie eine Möglichkeit der Steuerung aus der Hand, obwohl gerade die Einnahmenverwendung ein wichtiger Punkt für die Akzeptanz von CO₂-Bepreisungsmaßnahmen ist¹⁶⁹. Natürlich steht es ihr – theoretisch – frei, bei Verstößen gegen Pflichten aus der Richtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Dieses ist aber zum einen recht förmlich und zum anderen immer erst nachträglich möglich, also wenn der Verstoß bereits vorliegt. Eine nachgelagerte Kontrolle erscheint angesichts der Dringlichkeit der Fragen hier aber nicht mehr ausreichend. Im Kern gilt dies auch für die Berichtspflichten aus dem KSF.

Auch ansonsten werden die Berichte weder unter Beteiligung der Öffentlichkeit geschrieben noch findet eine umfassende Auswertung durch die Kommission statt. So bleibt etwas fraglich, ob die Berichte nicht ausschließlich zusätzlicher bürokratischer Aufwand ohne Mehrwert sind. Die Kommission kündigt bereits an, dass eine potenzielle Überarbeitung der Governance-Verordnung im Raum steht. Es bleibt zu hoffen, dass diese zeitnah nach Abschluss des *Fit for 55*-Pakets erfolgt und dass darauf geachtet wird, sämtliche Governance-Strukturen zentral dort zu regeln und gegebenenfalls auch zu verschärfen¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Ebd., Art. 23 Abs. 4. Dies erfährt jedoch Ablehnung durch den Rat, der stattdessen vorschlägt, Indikatoren in einem Anhang festzulegen, siehe Rat der Europäischen Union, 10775/22 vom 30.06.2022, Art. 23 Abs. 4, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10775-2022-INIT/de/pdf>.

¹⁶⁵ Vgl. Erwägungsgrund 15 Gov-VO.

¹⁶⁶ COM(2021) 568 final vom 14.07.2021, Art. 23 Abs. 3. Zudem soll die Kommission bis zum 1. Juli 2028 einen Evaluierungsbericht über die Verordnung insgesamt vorlegen, vgl. ebd., Art. 24.

¹⁶⁷ Vgl. allgemein zum Thema der Fortentwicklung der Governance-VO:

Schlacke/Pause/Knodt/Thierjung/Köster, Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen. Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022.

¹⁶⁸ Siehe bereits oben unter C.I.

¹⁶⁹ *Kellner et al.*, Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 1 m. w. N.

¹⁷⁰ Vgl. *Schlacke/Pause/Knodt/Thierjung/Köster*, Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen. Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 8.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 79 40 77-0
F: +49 931 79 40 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Entstanden im Rahmen des durch die Stiftung Mercator geförderten Vorhabens:
„Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“

