

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

Die Lastenteilungs- Verordnung nach 2030

63 | 29.10.2026

erstellt von
Sophie Schwab
Dr. Jana Viktoria Nysten

unter Mitarbeit von
Dr. Markus Ehrmann

II Die Lastenteilungs-Verordnung nach 2030

Zitiervorschlag:

S. Schwab/J. V. Nysten/M. Ehrmann, Die
Lastenteilungs-Verordnung nach 2030,
Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht
Nr. 63 vom 29.10.2026.



Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
schwab@stiftung-umweltenergierecht.de
nysten@stiftung-umweltenergierecht.de
ehrmann@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

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

Stiftungsrat
Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Markus Ludwigs (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Johanna Wolff

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung: Prüfauftrag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Lastenteilungs-Verordnung	3
I. Status Quo: Lastenteilungs-Verordnung nur auf EU-Klimaziel 2030 ausgelegt	3
1. Lastenteilungs-Verordnung als Maßnahme zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030	3
2. Zeitlich begrenzte Wirkung und Überprüfungsmechanismus	4
II. Vorgaben zur Überprüfung der Lastenteilungs-Verordnung aus dem Europäischen Klimagesetz	5
1. Einschlägige Elemente	6
2. Maßstab für die Prüfung durch die EU-Kommission	7
III. Forschungsfrage und Herangehensweise	7
B. Zu den Elementen des Europäischen Klimagesetzes: Fairness und Solidarität	8
I. Begriff der Fairness und Solidarität im Kontext des Europäischen Klimagesetzes	8
1. Fairness	8
2. Solidarität	8
3. Zentrale, aber unbestimmte Begriffe	8
II. Entwicklung der europäischen Lastenteilung in Bezug auf Fairness und Solidarität	9
1. Nationale Ziele als Beiträge zum Klimaziel der EU	9
a) Innereuropäische Aufteilung der Kyoto-Ziele in Ratsentscheidung 2002	9
b) Lastenteilungs-Entscheidung 2009	9
c) Lastenteilungs-Verordnung 2018/2023	10
2. Anwendungsbereich der Lastenteilung	11
3. Fortbestehende, aber unterschiedliche Implementierungen von Fairness und Solidarität in immer geringerem Ausmaß	11
III. Rückschlüsse für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung	12
1. Faire Verteilung auf die Mitgliedstaaten	12
2. Anwendungsbereich der Lastenteilungs-Verordnung	13
a) Kategorisierung der Treibhausgasemissionen nach ihrer Regulierung	13
b) Optionen für den Anwendungsbereich einer künftigen Lastenteilungs-Verordnung	14
c) Verhältnis der Lastenteilung zum EU-Emissionshandelssystem	14
3. Rechtlicher Freiraum vor dem Hintergrund bisheriger Regelungen	15

C. Zu den Elementen des Europäischen Klimagesetzes: Kosteneffizienz und Flexibilität	16
I. Begriff der Flexibilität und Kosteneffizienz im Kontext des Europäischen Klimagesetzes	16
II. Status quo: Flexibilität in der Lastenteilungs-Verordnung zur kosteneffizienten Zielerreichung	16
1. Flexibilität innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung durch Handel zwischen den Mitgliedstaaten	17
2. Flexibilitätsregelungen im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten, die Treibhausgasemissionsbudgets regulieren	17
a) Zusammenspiel mit dem EU-EHS-1	17
b) Zusammenspiel mit der LULUCF-Verordnung	18
c) Zusammenspiel mit dem EU-EHS-2	19
d) Zusammenspiel mit internationalen Gutschriften	19
III. Rückschlüsse für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung	20
D. Fazit	22

Zusammenfassung

Das Europäische Klimagesetz (EU-KlimaG) sieht nach einer am 7. April 2026 in Kraft getretenen Änderung bis zum Jahr 2040 eine verbindliche Treibhausgasemissionsminderung der Europäischen Union (EU) um 90 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 vor. Um dieses EU-Klimaziel 2040 zu erreichen, muss die Europäische Kommission (EU-Kommission) das europäische Klimaschutzrecht überprüfen und gegebenenfalls Gesetzesvorschläge für den Zeitraum nach 2030 entwickeln, vgl. Art. 4 Abs. 4 EU-KlimaG.

Bislang ist die Lastenteilungs-Verordnung (Lastenteilungs-VO) ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Klimaschutzrechts. Durch sie wird ein verbindliches EU-weites Ziel zur Minderung der Treibhausgasemissionen von 40 Prozent bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 2005 für alle unter die Lastenteilungs-Verordnung fallenden Sektoren festgelegt (Art. 1 Lastenteilungs-VO). Dieses Gesamtziel wird auf verbindliche Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten heruntergebrochen, die je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch ausfallen (Art. 1, 4, Anhang I Lastenteilungs-VO).

Für den Zeitraum nach 2030 ist aktuell allerdings kein neues Ziel für die bisher unter die Lastenteilungs-Verordnung fallenden Sektoren und damit keine Grundlage für eine Aufteilung auf nationale Ziele festgelegt. Wenn der Ansatz der Lastenteilungs-Verordnung auch künftig genutzt werden soll, muss die Verordnung also geändert oder ersetzt werden. Das Europäische Klimagesetz formuliert in Art. 4 Abs. 4 einen entsprechenden, wenn auch allgemein gefassten Auftrag, nach dem das relevante Unionsrecht auf die Erreichung des EU-Klimaziels 2040 zu prüfen ist. Nach Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG sind dabei verschiedene Elemente zu berücksichtigen, darunter Flexibilität (lit. c)), Kosteneffizienz (lit. f)), Solidarität (lit. f), q)) und Fairness (lit. q)). Das EU-Primärrecht und das Europäische Klimagesetz definieren diese von der EU-Kommission zu berücksichtigenden Elementen jedoch nicht. In der Vergangenheit setzte die Lastenteilungs-Verordnung diese Elemente um und konkretisierte dadurch die zunächst abstrakten Konzepte der Soli-

darität, Fairness, Flexibilität und Kosteneffizienz.

Die Aufteilung des EU-weiten Ziels zur Treibhausgasemissionsminderung in den der Lastenteilungs-Verordnung unterliegenden Sektoren in unterschiedlich hohe nationale Ziele kann als Ausdruck von Fairness und Solidarität verstanden werden. Denn auf diese Weise kann die Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. In einer möglichen Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung wird politisch zu beantworten sein, ob auch bei einem geringen verbleibenden Treibhausgasemissionsbudget das EU-Klimaziel 2040 in unterschiedlich hohe Ziele für die Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann und auf welche Sektoren sie sich beziehen können.

Daneben bestehen in der Lastenteilungs-Verordnung verschiedene Mechanismen, die den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität bei der Erreichung ihrer nationalen Ziele erlauben. So soll die Kosteneffizienz bei der Zielerreichung gefördert werden. Innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung können Mitgliedstaaten, die bei der Treibhausgasemissionsminderung schnellere Fortschritte machen, ihre überschüssigen Treibhausgasemissionsbudgets an andere Mitgliedstaaten übertragen. Zudem gibt es Flexibilitätsmechanismen in den Treibhausgasemissionsbudgets zwischen der Lastenteilungs-Verordnung und der LULUCF-Verordnung (kurz für: land use, land use change and forestry) sowie der EU-Emissionshandels-Richtlinie (EU-EHS-RL). In der Vergangenheit bestand in der Lastenteilungs-Entscheidung – die der heutigen Lastenteilungs-Verordnung vorausging und den Mitgliedstaaten Ziele bis 2020 setzte – eine weitere Flexibilität, indem internationale Gutschriften anerkannt wurden. Allerdings sind die Flexibilitäten immer durch Regelungen begrenzt, die sicherstellen sollen, dass Treibhausgasemissionsminderungen von allen Mitgliedstaaten und in allen Sektoren erreicht werden. Dies kann wiederum als Ausdruck der Solidarität und Fairness verstanden werden.

Eine Fortführung der Lastenteilungs-Verordnung ist im Europäischen Klimagesetz

nicht verpflichtend vorgeschrieben. Sie ist vielmehr nur ein möglicher Ansatz zur Erreichung der Klimaziele der Union. Das europäische Klimarecht kennt auch andere Modelle, etwa indikative, durch die Mitgliedstaaten selbst bestimmte Beiträge zu einem gemeinsamen EU-Ziel. Allerdings ist die Lastenteilungs-Verordnung ein wichtiges Instrument des Klimaschutzes in der EU. Sie hat in der Vergangenheit Fairness- und Flexibilitätsgedanken verknüpft. Zwar sind auch diese Elemente und ihre bisherige Konkretisierung im Europäischen Klimagesetz bislang nur im Rahmen eines Prüfauftrags für die EU-Kommission niedergelegt. Sie werden damit jedoch als Bewertungsmaßstab für Vorschläge zur Überarbeitung und Weiterentwicklung des Rechtsrahmens zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 dienen, was auch die Zukunft der Lastenteilungs-Verordnung umfasst.

Kernergebnisse

- ▶ Die Lastenteilungs-Verordnung sieht ein verpflichtendes Ziel der Union und national verbindliche Ziele der Mitgliedstaaten, um das unionsweite Ziel zu erfüllen, nur bis zum Jahr 2030 vor. Eine Weiterführung der Lastenteilungs-Verordnung ist nicht rechtlich vorgeschrieben.
- ▶ Durch eine Weiterführung der Lastenteilungs-Verordnung könnten die von der EU-Kommission laut Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG zu berücksichtigenden Elemente der Fairness, Solidarität, Flexibilität und Kosteneffizienz umgesetzt werden.
- ▶ Die Elemente der Fairness und Solidarität werden in der Lastenteilungs-Verordnung durch die Aufteilung eines EU-weiten Ziels zur Treibhausgasemissionsminderung auf unterschiedlich hohe nationale Ziele umgesetzt. Dieser Ansatz könnte fortgesetzt werden.
- ▶ Die Elemente der Flexibilität und Kosteneffizienz werden in der Lastenteilungs-Verordnung durch Regelungen umgesetzt, die es den Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang erlauben, die Treibhausgasemissionsminderungen auf verschiedene, für sie jeweils günstige Weise zu erreichen. Auch künftig könnten in einem neuen Instrument Flexibilitäten verwirklicht werden.

A. Einleitung: Prüfauftrag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Lastenteilungs-Verordnung

Art. 4 Abs. 3 des Europäischen Klimagesetzes (EU-KlimaG)¹ sieht inzwischen bis zum Jahr 2040 eine Treibhausgasemissionsminderung der Europäischen Union (EU) um 90 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 vor (EU-Klimaziel 2040). Die Lastenteilungs-Verordnung (Lastenteilungs-VO)² ist allerdings bislang allein auf das bis 2030 geltende Treibhausgasemissionsminderungsziel der EU ausgelegt (dazu unter I.). Daher steht bei der Ausrichtung des europäischen Klimaschutzrechts auf das Klimaziel 2040 eine Überprüfung der Lastenteilungs-Verordnung an. Die Europäische Kommission (EU-Kommission) soll gemäß Art. 4 Abs. 4 EU-KlimaG gegebenenfalls Gesetzesvorschläge entwickeln. Dabei sind verschiedene Elemente zu berücksichtigen, die in Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG vorgegeben sind (dazu unter II.). In dem vorliegenden Bericht wird untersucht, inwiefern die besonders relevanten Elemente der Fairness und Solidarität (dazu unter B.) sowie der Kosteneffizienz und Flexibilität (dazu unter C.) bislang in der Lastenteilungs-Verordnung umgesetzt wurden und was dies für die weitere Entwicklung der Lastenteilungs-Verordnung bedeuten kann.

I. Status Quo: Lastenteilungs-Verordnung nur auf EU-Klimaziel 2030 ausgelegt

Die Lastenteilungs-Verordnung ist ein wesentlicher Bestandteil der Rechtsvorschriften

zur Erreichung der Klimaziele der EU (dazu unter 1.)³. Sie ist derzeit nur auf die Erreichung des EU-Klimaziels 2030 ausgelegt (dazu unter 2.).

1. Lastenteilungs-Verordnung als Maßnahme zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030

Kern des Europäischen Klimagesetzes ist die Festlegung des langfristigen Ziels der Klimaneutralität bis spätestens 2050 in Art. 2 Abs. 1. Um dies zu erreichen, sieht Art. 4 EU-KlimaG verbindliche Zwischenziele für die Union vor. Bis zum Jahr 2030 hat sich die EU in Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 EU-KlimaG verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren (EU-Klimaziel 2030). Bis 2040 soll gemäß Art. 4 Abs. 3 EU-KlimaG eine Reduktion um 90 Prozent gegenüber 1990 erreicht werden (EU-Klimaziel 2040).

Die Lastenteilungs-Verordnung trägt zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030 bei. Unter die Verordnung fallen nach Art. 2 Abs. 1, 2 Lastenteilungs-VO die Sektoren, die weder vom Europäischen Emissionshandelsystem 1 (EU-EHS-1) noch von der LULUCF-Verordnung (LULUCF-VO)⁴ erfasst werden. In diesen Sektoren (u. a. Gebäude, Straßenverkehr, Landwirtschaft und Abfall) besteht nach Art. 1 Lastenteilungs-VO ein verbindliches Ziel, die Treibhausgasemissionen EU-

¹ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“), ABl. EU L 243 v. 09.07.2021, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2026, ABl. EU L v. 18.03.2026.

² Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkom-

men von Paris, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 26, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU L 111 v. 26.04.2023, S. 1.

³ J. V. Nysten/R. Busch, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 01.10.2025, S. 9.

⁴ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderun-

weit bis zum Jahr 2030 um 40 Prozent zu mindern⁵.

Das verbindliche Treibhausgasemissionsminderungsziel der EU soll über verbindliche nationale Beiträge der Mitgliedstaaten erreicht werden. Diese nationalen Ziele werden der Höhe nach individuell festgelegt, Art. 1, 4 i. V. m. mit Anhang I Lastenteilungs-VO. Den Pfad zur Erreichung der nationalen Ziele im Jahr 2030 legt die EU-Kommission fest, Art. 4 Abs. 3 Lastenteilungs-VO⁶. Zur Festlegung der nationalen Ziele wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Mitgliedstaaten berücksichtigt, was als Fairness- bzw. Solidaritätsaspekt verstanden werden kann (dazu unter B.).

Daneben bestehen verschiedene Flexibilitätsmechanismen, die auch der Kosteneffizienz dienen⁷: Innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung können unter anderem Mitgliedstaaten, die bei der Treibhausgasemissionsminderung schnellere Fortschritte machen, ihre überschüssigen Treibhausgasemissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten übertragen, Art. 5 Lastenteilungs-VO. Mitgliedstaaten, denen eine nationale Erreichung der Ziele nicht (kostengünstig) möglich war, können mit Hilfe dieser gekauften Treibhausgasemissionszuweisungen ihren Verpflichtungen nachkommen und so etwaigen Sanktionen nach Art. 9 Lastenteilungs-VO entgehen. Zudem gibt es gemäß Art. 6, 7 Lastenteilungs-VO Flexibilitätsmechanismen in den Treibhausgasemissionszuweisungen zwi-

schen der Lastenteilungs-Verordnung und der LULUCF-Verordnung sowie der EU-Emissionshandels-Richtlinie (EU-EHS-RL)⁸. In der Vergangenheit bestand in Art. 5 Lastenteilungs-Entscheidung – die der heutigen Lastenteilungs-Verordnung vorausging und den Mitgliedstaaten Treibhausgasemissionsminderungsziele bis 2020 setzte – eine weitere Flexibilität, indem internationale Gutschriften anerkannt wurden (dazu unter C.)⁹.

2. Zeitlich begrenzte Wirkung und Überprüfungsmechanismus

Die Wirkung der Lastenteilungs-Verordnung ist zeitlich begrenzt, wie sich aus der Zielbestimmung für das Jahr 2030 in Art. 1 Lastenteilungs-VO ergibt. Zwar ist kein gesetzliches Außerkrafttreten geregelt. Aufgrund der Ausrichtung an den Zielen für das Jahr 2030 hätte die Lastenteilungs-Verordnung danach jedoch nur noch eine begrenzte Wirksamkeit.

Zudem wird die Lastenteilungs-Verordnung gemäß Art. 15 Abs. 1 Lastenteilungs-VO fortlaufend überprüft. Die EU-Kommission legt nach Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 Lastenteilungs-VO innerhalb von sechs Monaten nach jeder im Rahmen des Art. 14 des Übereinkommens von Paris¹⁰ vereinbarten weltweiten Bestandsaufnahme einen Bericht vor. Dieser nimmt Bezug auf die Durchführung der Lastenteilungs-Verordnung, einschließlich ihres Beitrags zum EU-Klima-

gen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/839 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU L 107 v. 21.04.2023, S. 1.

⁵ Art. 1, Erwgr. 13 Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU L 111 v. 26.04.2023, S. 1 (Änderungs-VO (EU) 2023/857 zur Lastenteilungs-VO).

⁶ Das Gericht der Europäischen Union (EuG) hat erst jüngst den durch die EU-Kommission festgelegten jährlichen Minderungspfad bestätigt, siehe EuG, Urt. v. 02.09.2026 – T-120/24 – Global Legal Action Network und CAN Europe/Kommission.

⁷ Erwgr. 20 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum

2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 26 (Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018)).

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, S. 32, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024, ABl. EU L v. 29.02.2024.

⁹ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. EU L 140 v. 05.06.2009, S. 136.

¹⁰ Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, UNTS No. 54113, Bd. 3156, S. 79, abgedruckt in BGBl. II 2016, S. 1083.

ziel 2030 sowie zu den Zielen des Übereinkommens von Paris. Daneben enthält Art. 15 Abs. 2 Lastenteilungs-VO Berichtspflichten für die EU-Kommission unter Berücksichtigung der Fairness, Solidarität und Kostenwirksamkeit, einschließlich der Zeit nach dem Jahr 2030, mit der Möglichkeit, Legislativvorschläge zu unterbreiten. Zuletzt legte die EU-Kommission im November 2025 einen Bericht zur Lastenteilungs-Verordnung vor¹¹. Dieser enthielt jedoch keine neuen Vorschläge.

Eine Fortführung der Lastenteilungs-Verordnung für die Zeit nach dem Jahr 2030 ist damit nicht zwingend. Sie lässt sich weder aus der Lastenteilungs-Verordnung selbst noch aus dem Europäischen Klimagesetz ableiten. Darin sind lediglich die unionsweiten Klimaziele für die Jahre 2030, 2040 und 2050, aber keine Maßnahmen zu ihrer Erreichung festgelegt. Soll die Lastenteilungs-Verordnung zukünftig als Maßnahme zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 dienen, muss die Verordnung also geändert oder ersetzt werden.

Die zeitliche Begrenzung hat die Lastenteilungs-Verordnung mit ihren Rechtsvorgängern gemein. Auch die Wirkung der Lastenteilungs-Entscheidung aus dem Jahr 2009 war zeitlich begrenzt. Einerseits sah sie in Art. 3 nationale Ziele nur bis zum Jahr 2020 vor. Andererseits regelte sie in Art. 8 eine Überarbeitung im Falle des Zustandekommens eines internationalen Abkommens. Unabhängig davon bestanden Berichterstattungspflichten für die EU-Kommission. Auch in diesem Zuge wurde die EU-Kommission aufgefordert, gegebenenfalls nach Art. 6 Abs. 4 Lastenteilungs-Entscheidung Vorschläge vorzulegen. Noch vor der

Lastenteilungs-Entscheidung wurden die Treibhausgasemissionsminderungsziele unter dem Regime des Kyoto-Protokolls¹² durch eine Ratsentscheidung innereuropäisch aufgeteilt¹³. Diese Ziele galten gemäß Art. 3 Abs. 1, Annex B des Kyoto-Protokolls bis zum Jahr 2005.

II. Vorgaben zur Überprüfung der Lastenteilungs-Verordnung aus dem Europäischen Klimagesetz

Art. 4 Abs. 4 UAbs. 1 EU-KlimaG enthält einen an die EU-Kommission gerichteten Prüfauftrag. Sie soll für den Zeitraum nach 2030 die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union überprüfen, damit das EU-Klimazwischenziel 2040 (nach Art. 4 Abs. 3 EU-KlimaG) und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 (nach Art. 2 Abs. 1 EU-KlimaG) erreicht werden können. Zudem prüft sie, welche Maßnahmen gegebenenfalls auf der Grundlage einer detaillierten Folgenabschätzung im Einklang mit den Verträgen zu ergreifen sind.

Gemäß ihres Auftrags nach Art. 4 Abs. 4 EU-KlimaG bewertet die EU-Kommission derzeit im Rahmen einer Konsultation auch die Rolle der nationalen Ziele und der Flexibilität für die Zeit nach 2030 hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Gestaltung, Zuweisung und Governance sowie der Frage, wie sie EU-EHS-1 und EU-EHS-2 ergänzen¹⁴.

Bei dieser Bewertung sollen die in Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG aufgeführten Elemente angemessen berücksichtigt werden. Mehrere Belange erscheinen insbesondere für eine Fortführung der Lastenteilungs-Verordnung einschlägig zu sein (dazu unter 1.). Als Prüfauf-

¹¹ *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: EU-Fortschrittsbericht über Klimaschutz und -anpassung 2025, COM(2025) 668 final v. 06.11.2025, S. 32 ff.; zuvor Bericht in *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document: First Biennial Transparency Report from the European Union, SWD(2024) 273 final v. 21.11.2024, S. 43 ff.

¹² Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, UNTS No. 30822, Bd. 2302, S. 162, abgedruckt in BGBl. II 2002, S. 967.

¹³ Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. EU L 130 v.

15.05.2002, S. 1 (Entscheidung 2002/358/EG über die gemeinsame Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen).

¹⁴ *Europäische Kommission*, Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Folgenabschätzung, Ares(2026)1417227 v. 09.02.2026 (Aufforderung zur Stellungnahme, Ares(2026)1417227), S. 3; *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2026 – Ein unabhängiges Europa, COM(2025) 870 final v. 21.10.2025; zum Ergebnis der Konsultation: *Europäische Kommission*, Factual Summary Report on the Open Public Consultation on the revision of national targets & flexibilities in the EU climate policy framework after 2030, Ares(2026)6817220 v. 08.07.2026 (Factual Summary Report, Ares(2026)6817220).

trag an die EU-Kommission haben sie gleichwohl nur eine begrenzte Wirkung (dazu unter 2.).

1. Einschlägige Elemente

Das Europäische Klimagesetz listet insgesamt 20 Elemente in Art. 4 Abs. 5 lit. a) – t) auf, die die EU-Kommission für die Weiterentwicklung des europäischen Klimaschutzrechts zu berücksichtigen hat. Einige dieser Elemente beziehen sich auf konkrete Maßnahmen oder Instrumente, beispielsweise internationale Gutschriften (lit. a)), dauerhafte Entnahmen (lit. b)), natürliche CO₂-Entnahmen (lit. d)) und natürliche Senken (lit. e)). Diese Elemente weisen keinen Zusammenhang mit der Lastenteilungs-Verordnung auf. Weitere Elemente sind sehr weit gefasst, sodass sie wahrscheinlich eher allgemein beachtet werden sollen, beispielsweise die Beachtung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse (lit. g)), der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen (lit. h)) und der Kosten der Untätigkeit (lit. i)).

Für die Überprüfung der Lastenteilungs-Verordnung scheinen aufgrund des Sachzusammenhangs hier insbesondere die folgenden Elemente relevant:

- ▶ Art. 4 Abs. 5 lit. c): „eine größere Flexibilität innerhalb der verschiedenen Sektoren und Instrumente und über sie hinweg, um die Verwirklichung der Ziele auf einfache und kosteneffiziente Weise zu unterstützen;“
- ▶ Art. 4 Abs. 5 lit. f): „Kosteneffizienz und Solidarität als Teil der Ziele und Anstrengungen der Mitgliedstaaten für die Zeit nach 2030 unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegeben-

heiten und Besonderheiten, einschließlich derer von Inseln und Gebieten in äußerster Randlage;“

- ▶ Art. 4 Abs. 5 lit. q): „die Fairness und Solidarität zwischen und in den Mitgliedstaaten“.

Bisher sollte die Lastenteilungs-Verordnung sowohl Fairness und Solidarität als auch Flexibilität und Kosteneffizienz verwirklichen¹⁵. Zudem sieht die bereits oben erwähnte Vorschrift zur Überprüfung in Art. 15 Abs. 2 S. 3 Lastenteilungs-VO vor, dass die EU-Kommission einen Bericht vorlegen kann, der einen Weg zur Treibhausgasemissionsminderung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Förderung von Fairness und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Kostenwirksamkeit bei der Verwirklichung dieses Ziels bewertet. Auch in dieser Norm der Lastenteilungs-Verordnung selbst sind damit Solidarität, Fairness und Kostenwirksamkeit (statt Kosteneffizienz) verankert¹⁶. Diese drei Elemente finden sich ebenso in Art. 2 Abs. 2 EU-KlimaG im Zusammenhang mit dem Ziel der Klimaneutralität 2050. Demnach treffen die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um die gemeinsame Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität zu ermöglichen, und berücksichtigen dabei die Bedeutung der Förderung sowohl von Fairness als auch von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und von Kostenwirksamkeit bei der Verwirklichung dieses Ziels.

Diese Elemente haben somit sowohl innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung als auch innerhalb des Europäischen Klimagesetzes eine hervorgehobene Rolle für die Frage der weiteren Entwicklung der Lastenteilungs-Verordnung. Aus diesem Grund werden sie in der Folge weiter untersucht.

¹⁵ Bezug zu Fairness in Erwgr. 2, Bezug zu Solidarität in Erwgr. 2, Bezug zu Kosteneffizienz bzw. Kostenwirksamkeit in Erwgr. 2, 9, 20, 21, Bezug zu Flexibilität in Erwgr. 18, 20, 21, 22, 23, 26, 27 Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018); Bezug zu Flexibilität in Art. 4 Abs. 2, Art. 5, Art. 6, Art. 7 Abs. 1 Lastenteilungs-VO; zu einer ähnlichen Kombination dieser Belange auch *J. Fournier/R. Lanz/K. Purrr/J. Weiß, Umweltbundesamt, A post-2030 climate policy framework fit for reaching the EU climate targets*, Discussion Paper, 06.2026, S. 29.

¹⁶ Der Begriff der Kostenwirksamkeit berücksichtigt neben der ökonomischen Effizienz auch die Auswirkungen auf das angestrebte Ziel. Eine Maßnahme kann

daher kostenwirksam sein, auch wenn sie nicht die kosteneffizienteste Option ist, etwa weil sie eine nachhaltigere oder sozial ausgeglichene Wirkung hat. Kosteneffizienz dahingegen ist eine rein ökonomische Messgröße. Siehe *J. V. Nysten/M. Ehrmann, Der Beitrag internationaler Gutschriften zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 – Rechtlicher Rahmen nach Europäischem Klimagesetz und Art. 6 des Übereinkommens von Paris*, Würzburger Studien zum Umweltenergie-recht Nr. 53 (im Erscheinen); *R. Cooter/T. Ulen, Law and Economics*, 6. Aufl. 2012, S. 15 ff.; *J. D. Gwartney/R. L. Stroup/D. R. Lee/T. H. Ferrarini, Common Sense Economics*, 3. Aufl. 2016, S. 42 f.

2. Maßstab für die Prüfung durch die EU-Kommission

Die in Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG genannten Elemente haben eine Wirkung im Rahmen des Prüfauftrags an die EU-Kommission; dort können sie als Maßstab gelten, an dem sich etwaige Gesetzgebungsvorschläge zu messen haben. Die EU-Kommission entscheidet zwar grundsätzlich allein, ob und mit welchem Inhalt sie Gesetzgebungsvorschläge vorlegt¹⁷. Allerdings sind gesetzlich festgelegte Prüfaufträge an die EU-Kommission kein Novum des Europäischen Klimagesetzes, sondern regelmäßig – durch EU-Parlament (Art. 225 AEUV) und den Rat (Art. 241 AEUV) – vorgesehen.

Die in Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG genannten Elemente binden gleichwohl nicht den europäischen Gesetzgeber selbst. Dies steht zum einen in Übereinstimmung mit dem Initiativrecht für Gesetzgebung, das gemäß Art. 17 Abs. 1, Art. 294 Abs. 2 EUV allein bei der EU-Kommission liegt. Rat und EU-Parlament sind als gesetzgebende Organe frei in ihrer Entscheidung im Rahmen ihres politischen Gestaltungsspielraums als Gesetzgeber. Zum anderen stellt das „Europäische Klimagesetz“ trotz seiner offiziellen Bezeichnung lediglich eine Verordnung im

Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV dar. Diese kann Vorgaben machen, die in allen Mitgliedstaaten verbindlich und unmittelbar gelten; nicht aber solche, die den EU-Gesetzgeber binden.

III. Forschungsfrage und Herangehensweise

Dieses Hintergrundpapier widmet sich der Frage, welche Bedeutung den laut Art. 4 Abs. 5 EU-KlimaG von der EU-Kommission zu berücksichtigenden Elementen der Fairness und Solidarität (dazu unter B.) sowie der Flexibilität und Kosteneffizienz (dazu unter C.) für die Zukunft der Lastenteilungs-Verordnung zukommen könnte. Dabei wird vom Text des Europäischen Klimagesetzes ausgegangen. Weiterhin werden die Regelungen der Lastenteilungs-Verordnung in ihrer heutigen Fassung sowie ihre Vorgängerregelungen auf eben jene Aspekte untersucht. Zudem werden Stellschrauben für eine Weiterentwicklung aufgezeigt. Der bisherige Status quo bietet damit einen Bewertungsmaßstab, an dem neue Vorschläge gemessen werden können.

¹⁷ M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 EUV Rn. 5; F. Schmidt, in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje/J. P. Terhechte (Hrsg.), EUV/AEUV, 8. Aufl. 2026, Art. 17 EUV Rn. 75 ff. Vgl. auch Art. 17 Abs. 1 EUV, nach dem das Initiativrecht für

Gesetzgebung allein bei der EU-Kommission liegt. Dem entspricht in den Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren Art. 294 Abs. 2 AEUV, wonach die EU-Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für Rechtsakte unterbreitet.

B. Zu den Elementen des Europäischen Klimagesetzes: Fairness und Solidarität

Nach Art. 4 Abs. 5 lit. f) und q) EU-KlimaG berücksichtigt die EU-Kommission bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts die Elemente der Fairness und der Solidarität (dazu unter I.). Die Begriffe der Fairness und Solidarität werden jedoch im europäischen Klimaschutzrecht nicht weiter definiert. Die Lastenteilungs-Verordnung und ihre Rechtsvorgänger haben durch die Implementierung eines EU-weiten Ziels zur Treibhausgasemissionsminderung, das auf unterschiedlich hohe nationale Ziele aufgeteilt wird, ein historisch gewachsenes Fairness- und Solidaritätskonzept entwickelt. Daher lohnt ein Blick auf diese Rechtsquellen zur Klärung der Frage, wie diese Begriffe bislang mit Leben gefüllt worden sind. Das Konzept ist allerdings nicht rechtlich bindend und hat sich im Laufe der Zeit gewandelt (dazu unter II.). Wenn in einer möglichen künftigen Lastenteilungs-Verordnung nach dem Jahr 2030 weiterhin Fairnessaspekte durch eine Aufteilung auf nationale Ziele implementiert werden sollen, stellt sich die Frage nach der unterschiedlichen Höhe dieser Ziele angesichts schrumpfender Treibhausgasemissionsbudgets durch die EU-Klimaziele 2040 und 2050. Auch könnte sich der Anwendungsbereich der Lastenteilungs-Verordnung weiter verändern (dazu unter III.).

I. Begriff der Fairness und Solidarität im Kontext des Europäischen Klimagesetzes

Die Begriffe der Fairness (dazu unter 1.) und Solidarität (dazu unter 2.) finden sich an mehreren Stellen im Europäischen Klimagesetz. Sie werden allerdings unterschiedlich genutzt und nicht definiert.

1. Fairness

Um die Erreichung des EU-Klimaziels 2040 zu erleichtern, sollen nach Art. 4 Abs. 5 lit. q) EU-KlimaG die „Fairness und Solidarität zwischen und in den Mitgliedstaaten“ berücksichtigt werden. Die Lastenteilungs-Verordnung kann in dieser Hinsicht Fairnessaspekte implementieren, denn durch die Aufteilung des EU-weiten Ziels auf unterschiedlich hohe nationale Ziele kann eine faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden.

2. Solidarität

Die EU-Kommission berücksichtigt gemäß Art. 4 Abs. 5 lit. f) EU-KlimaG die „Kosteneffizienz und Solidarität als Teil der Ziele und Anstrengungen der Mitgliedstaaten für die Zeit nach 2030 unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten und Besonderheiten, einschließlich derer von Inseln und Gebieten in äußerster Randlage“. Daneben berücksichtigt die EU-Kommission gemäß Art. 4 Abs. 5 lit. q) EU-KlimaG „die Fairness und Solidarität zwischen und in den Mitgliedstaaten“.

Ein Ausdruck des Solidaritätsprinzips ist in Art. 222 AEUV enthalten. Allgemein fordert die Solidarität, die Interessen der anderen Gemeinschaftsmitglieder als den eigenen gleichwertig anzusehen. Dies erfordert die Bereitschaft zur freiwilligen Hinnahme von Nachteilen bzw. zumindest zum Verzicht auf Vorteile. Finanzielle Umverteilung bildet nur eine Form der Solidarität, nicht aber ihren Inhalt¹⁸.

3. Zentrale, aber unbestimmte Begriffe

Während der Begriff der Fairness im Europäischen Klimagesetz mit Gerechtigkeitsideen verbunden ist, beschreibt der Begriff der Solidarität primärrechtlich die Vorstel-

¹⁸ C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 222 AEUV Rn. 2.

lung des gegenseitigen Beistands zwischen gleichen Partnern. Daraus ergibt sich, dass die Begriffe der Fairness und Solidarität nicht deckungsgleich sind. Die Betonung der Fairness in Art. 4 Abs. 5 lit. q) EU-KlimaG bringt daher ein neues Element, das nicht wie die Solidarität in der Gleichheit der Mitgliedstaaten begründet ist. Im Gegenteil, bei dem Begriff der Fairness geht es eher darum, Ungleichheiten zu korrigieren.

II. Entwicklung der europäischen Lastenteilung in Bezug auf Fairness und Solidarität

Obwohl Fairness und Solidarität weder im Primärrecht zum Umweltschutz noch im Europäischen Klimagesetz definiert sind, besteht im Rahmen der Lastenteilungsverordnung und ihren Rechtsvorgängern ein historisch gewachsenes Verständnis für diese Elemente durch die Implementierung unterschiedlich hoher nationaler Ziele (dazu unter 1.). Für die Wirkung der nationalen Ziele besonders relevant ist ihr Anwendungsbereich. Dieser hat sich in der historischen Entwicklung der verschiedenen Instrumente zur Lastenteilung immer weiter verengt (dazu unter 2.).

1. Nationale Ziele als Beiträge zum Klimaziel der EU

Die nationale Aufteilung der Lasten der Bekämpfung des Klimawandels hat eine lange Geschichte in der Entwicklung des europäischen Klimaschutzrechts. Anhand dieser Geschichte kann auch dargestellt werden, wie Fairness- und Solidaritätsaspekte im Laufe der Zeit implementiert wurden.

Erstmals wurden nationale Ziele in einem Ratsbeschluss aus dem Jahr 2002 festgelegt, um die Kyoto-Ziele innereuropäisch umzulegen (dazu unter a)). Im Jahr 2009 folgte die Lastenteilungs-Entscheidung (dazu unter b)), im Jahr 2018 die Lasten-

teilungs-Verordnung, die im Jahr 2023 im Rahmen des Green Deals konsolidiert wurde (dazu unter c)).

a) Innereuropäische Aufteilung der Kyoto-Ziele in Ratsentscheidung 2002

In Art. 3 Abs. 1, Annex B Kyoto-Protokoll verpflichtete sich die Europäische Gemeinschaft (als Vorläuferin der EU) bis zum Jahr 2005 zu einer Treibhausgasemissionsminderung um acht Prozentpunkte im Vergleich zum Stand im Jahr 1990. Diese gemeinschaftsweite Verpflichtung wurde im Jahr 2002 unter anderem durch eine Ratsentscheidung in nationale Ziele für die Mitgliedstaaten umgewandelt¹⁹. Während einige Mitgliedstaaten bis zu 127 Prozent mehr Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 ausstoßen durften, mussten andere Mitgliedstaaten ihre Treibhausgasemissionen auf 72 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 reduzieren.

b) Lastenteilungs-Entscheidung 2009

Im Jahr 2009 trat die Lastenteilungs-Entscheidung in Kraft, die in Art. 3 Abs. 1 unterschiedlich hohe nationale Ziele für den Zeitraum von 2013 bis 2020 vorsah. Der Rat betonte, dass hinsichtlich der Beiträge der Mitgliedstaaten ein differenzierter Ansatz verfolgt werden müsse, der von Fairness geprägt sei²⁰. Die Erwägungsgründe der Lastenteilungs-Entscheidung beschrieben, wie die nationalen Ziele bestimmt werden sollten. Erstens wurden nach Erwägungsgrund 7 die Menge der Treibhausgasemissionen des betreffenden Mitgliedstaats im Jahr 2005 berücksichtigt. Zweitens nannte Erwägungsgrund 8 den Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Drittens berücksichtigte ebenfalls Erwägungsgrund 8 das relative Pro-Kopf-BIP des jeweiligen Mitgliedstaats. Mitgliedstaaten mit geringerem Einkommensniveau wurde ermöglicht, die Treibhausgasemissionen in Sektoren zu erhöhen, in denen der Verbrauch und die damit verbundenen Treibhausgasemissionswerte unter dem EU-Durchschnitt lagen, beispielsweise im Verkehrssektor²¹. Viertens betonte

¹⁹ Anhang II Entscheidung 2002/358/EG über die gemeinsame Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen.

²⁰ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel)

8./9. März 2007, 7224/07 v. 09.03.2007 (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates März 2007), Nr. 33.

²¹ A. Runge-Metzger/T. van Ierland, The Effort Sharing Regulation, in: J. Delbeke/P. Vis (Hrsg.), Towards a Climate-Neutral Europe, 2019, S. 95 (99).

Erwägungsgrund 9, dass weder von einem Mitgliedstaat verlangt werde, dass er seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um mehr als 20 Prozent gegenüber 2005 reduziere, noch sollte einem Mitgliedstaat gestattet werden, seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um mehr als 20 Prozent gegenüber 2005 ansteigen zu lassen.

Die Lastenteilungs-Entscheidung wird mit den internationalen Verpflichtungen der EU zum Klimaschutz begründet²². Das damalige unionsweite Ziel, das als politische Zielvorgabe in Schlussfolgerungen des Europäischen Rates enthalten war, sah eine Treibhausgasemissionsminderung um 20 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 vor²³. Aus der Lastenteilungs-Entscheidung ergab sich hingegen nicht, welche unionsweite Treibhausgasemissionsminderung die kumulierten nationalen Ziele erreichen sollten. Auch im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission für die Lastenteilungs-Entscheidung wurde lediglich thematisiert, dass das Verhältnis der Treibhausgasemissionsminderung zwischen EU-Emissionshandelssystem und Lastenteilungs-Entscheidung künftig beibehalten werden solle, allerdings nicht, wie dieses Verhältnis aussehen sollte²⁴. Auffällig sind außerdem die unterschiedlichen Bezugspunkte. Während eine unionsweite Reduktion von 20 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 erreicht werden sollte, wurden die nationalen Ziele an den Treibhausgasemissionen im Jahr 2005 ausgerichtet.

c) Lastenteilungs-Verordnung 2018/2023

Im Jahr 2018 wurde die Lastenteilungs-Verordnung als Nachfolgerin der Lastenteilungs-Entscheidung erlassen. Die Rechtsform der „Entscheidung“ war im damaligen Art. 249 Abs. 4 EGV vorgesehen gewesen²⁵. Im Dezember 2009 war allerdings der

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit dem aktuellen Art. 288 in Kraft getreten, der die Rechtsform der Entscheidung nicht mehr vorsah; entsprechend musste eine andere Form gewählt werden und der Lastenteilungs-Entscheidung folgte die Lastenteilungs-Verordnung.

Art. 4 Lastenteilungs-VO sieht wiederum nationale Ziele vor, diesmal für den Zeitraum von 2021 bis 2030. Auch hier wird in den Erwägungsgründen betont, dass sich alle Mitgliedstaaten an den Anstrengungen des Klimaschutzes beteiligen, wobei Fairness- und Solidaritätsaspekte in ausgewogener Weise zu berücksichtigen seien²⁶. Die Methodik aus der Lastenteilungsentscheidung wurde weiter genutzt²⁷. Die Reduktionsverpflichtungen reichten in der ersten Fassung von 2018 von null bis 40 Prozent²⁸. Auch in ihrer heutigen Fassung sieht Art. 4, Anhang I Lastenteilungs-VO nationale Ziele für den Zeitraum von 2021 bis 2030 vor. Ob des höheren EU-Ziels zur Treibhausgasemissionsminderung müssen die Mitgliedstaaten ihre Treibhausgasemissionen nun stärker reduzieren in einer Spanne von 10 bis 50 Prozent.

Die Lastenteilungs-Verordnung ist laut Erwägungsgrund 3 S. 1 der Ursprungsfassung der Lastenteilungs-VO ein Teil der Umsetzung der Beiträge der EU aus dem Übereinkommen von Paris. Anders als in der Lastenteilungs-Entscheidung wurde im Verordnungstext klargestellt, dass die nationalen Ziele zur Erreichung des kollektiven Ziels der EU von mindestens 55 Prozent Treibhausgasemissionsminderung bis 2030 beitragen sollten²⁹. Man erwartet gemäß Art. 1 S. 1 Lastenteilungs-VO in den ihr unterliegenden Sektoren dabei eine Senkung um 40 Prozent bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 2005. In der ersten

²² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates März 2007, Nr. 30; mit Bezug darauf Erwgr. 2 S. 3 Lastenteilungs-Entscheidung.

²³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates März 2007, Nr. 32; mit Bezug darauf Erwgr. 4 Lastenteilungs-Entscheidung.

²⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 v. 23.1.2008, KOM(2008) 17 endgültig v. 23.07.2008, S. 5.

²⁵ M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV 2022, 6. Aufl. 2022, Art. 357 AEUV Rn. 4.

²⁶ Erwgr. 2 S. 2 Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018); mit ähnlicher Formulierung *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates – 23./24. Oktober 2014, EUCO 169/14 v. 24.10.2014, Nr. 2.2.

²⁷ Erwgr. 2 Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018).

²⁸ Anhang I Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018).

²⁹ Erwgr. 13 Änderungs-VO (EU) 2023/857 zur Lastenteilungs-VO.

Fassung der Lastenteilungs-Verordnung sollten die Treibhausgasemissionen noch auf 30 Prozent im Vergleich zum Jahr 2005 beschränkt werden³⁰. Die Lastenteilungs-Entscheidung und -Verordnung nutzen mit dem Jahr 2005 einen anderen Richtwert als Art. 4 Abs. 1, 3 EU-KlimaG, das sich an den Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 orientiert.

2. Anwendungsbereich der Lastenteilung

Der Anwendungsbereich der verbindlichen nationalen Ziele in der Lastenteilung hat sich mit jedem neuen Instrument weiter verengt. Die ersten nationalen Ziele im Rahmen der innereuropäischen Aufteilung der Kyoto-Ziele galten für alle europäischen Treibhausgasemissionen³¹. Die Lastenteilungs-Entscheidung hatte einen kleineren Anwendungsbereich als die Ratsentscheidung zur Aufteilung der Kyoto-Ziele. Angesichts des Inkrafttretens des EU-EHS-1 im Jahr 2005 wurde es als schwierig angesehen, weiterhin nationale Ziele für alle Treibhausgasemissionen fortzusetzen³². Art. 2 Abs. 1 Lastenteilungs-Entscheidung erfasste somit nicht mehr die vom EU-EHS-1 erfassten Sektoren³³. In den Jahren 2008 bis 2012 lag das EU-EHS-1 allerdings innerhalb der nationalen Ziele der Mitgliedstaaten aus der Ratsentscheidung von 2002³⁴. Während dieser Zeit gab es zwar schon das EU-EHS-1, aber die Lastenteilungs-Entscheidung, die das EU-EHS-1 aus ihrem Anwendungsbereich ausnahm, kam noch nicht zur Anwendung, da sie Ziele ab dem Jahr 2013 vorsah. In der Lastenteilungs-Verordnung wurde der Anwendungsbereich weiter beschränkt. Nun gilt die Verordnung gemäß Art. 2 Abs. 1, 2 Lastenteilungs-VO weder für Treibhausgasemissionen im Anwendungsbereich des EU-EHS-1 noch für Treibhausgasemissionen in der LULUCF-

Verordnung. Ab dem Jahr 2028 wird außerdem das EU-EHS-2 in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr zur Anwendung kommen³⁵. Da die Lastenteilungs-Verordnung *de lege lata* dabei nicht weiter in ihrem Anwendungsbereich beschränkt wird, werden zwei EU-Maßnahmen parallel bestehen.

3. Fortbestehende, aber unterschiedliche Implementierungen von Fairness und Solidarität in immer geringerem Ausmaß

Die Implementierung von Fairness- und Solidaritätsgedanken durch eine Aufteilung des EU-weiten Treibhausgasemissionsminderungsziels auf unterschiedlich hohe nationale Ziele hat eine lange europäische Geschichte in verschiedenen Instrumenten (Aufteilung der Kyoto-Ziele, Lastenteilungs-Entscheidung, Lastenteilungs-Verordnung in der Ursprungsfassung und nach der Reform 2023). Gleichwohl hat sich die konkrete Gestaltung der nationalen Ziele mit jedem neuen Instrument und jeder Reform verändert. So wurde in der Lastenteilungs-Entscheidung eine Begrenzung der Unterschiede der nationalen Ziele eingeführt. Auch der Anwendungsbereich der nationalen Ziele hat sich immer weiter verengt.

Die Entwicklung der nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele in der Lastenteilung erscheint auf den ersten Blick als stetige Fortsetzung eines einmal etablierten Systems. Tatsächlich beruht die Aufteilung der EU-Klimaziele auf nationale Ziele der Mitgliedstaaten jedoch nicht auf einem Automatismus. Die jeweiligen Regelungen waren befristet und sahen lediglich die Möglichkeit vor, das System durch neue Legislativvorschläge fortzuführen oder weiterzuentwickeln. Wären solche Vorschläge nicht erarbeitet und verabschiedet worden, wäre die Aufteilung der unionsweiten

³⁰ Art. 1 Lastenteilungs-VO (Ursprungsfassung 2018).

³¹ Anhang II Entscheidung 2002/358/EG über die gemeinsame Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen.

³² A. Runge-Metzger/T. van Ierland, The Effort Sharing Regulation, in: J. Delbeke/P. Vis (Hrsg.), Towards a Climate-Neutral Europe, 2019, S. 95 (98).

³³ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Impact Assessment: Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, SEC(2008) 85 v. 23.01.2008 (Impact Assessment SEC(2008) 85), S. 114.

³⁴ J. Graichen/S. Gores/J. Cludius/Oeko-Institut Consult GmbH, National targets and the ETS in a post-2030 climate target architecture: A quantitative and qualitative discussion of scopes and synergies, 27.01.2026, S. 30; Entscheidung 2002/358/EG über die gemeinsame Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen.

³⁵ Art. 2 Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040, ABl. EU L v. 18.03.2026 (Änderungs-VO (EU) 2026/667 zum EU-KlimaG).

Treibhausgasemissionsminderungsziele auf nationale Ziele in den betreffenden Sektoren nach Ablauf der jeweiligen Regelungen entfallen.

III. Rückschlüsse für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung

Im Falle einer Fortführung der Lastenteilungs-Verordnung stellen sich Fragen zu ihrer zukünftigen Ausgestaltung, insbesondere was die faire bzw. solidarische Zuweisung der Treibhausgasemissionsbudgets auf die Mitgliedstaaten betrifft (dazu unter 1.), aber auch bezüglich ihres Anwendungsbereichs (dazu unter 2.).

1. Faire Verteilung auf die Mitgliedstaaten

Die Lastenteilungs-Verordnung könnte auch nach dem Jahr 2030 eine Maßnahme sein, um die nach dem Europäischen Klimagesetz bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens zu berücksichtigende Aspekte der Fairness und Solidarität umzusetzen. Die Beibehaltung des Fairnesskriteriums im Europäischen Klimagesetz kann daher auf eine beabsichtigte Fortsetzung des Ansatzes der Lastenteilung hindeuten³⁶.

Angesichts der feststehenden EU-Klimaziele und des historischen Verständnisses von Fairness in der Lastenteilungs-Verordnung stellt sich die Frage, inwieweit die von der EU angestrebten Treibhausgasemissionsminderungen künftig noch sinnvoll auf unterschiedlich hohe verbindliche

nationale Ziele aufgeteilt werden können. Die Frage der Aufteilung wird politisch entschieden, wie beschrieben existiert keine rechtlich verpflichtende Vorgabe. Das Treibhausgasemissionsbudget der EU schrumpft durch die EU-Klimaziele für 2040 in Art. 4 Abs. 3 EU-KlimaG und für 2050 in Art. 2 Abs. 1 EU-KlimaG deutlich. Große Unterschiede zwischen den nationalen Zielen könnten so schwer haltbar sein³⁷. Insbesondere ein Netto-Null-Ziel kann denklogisch nur in unterschiedlich hohe nationale Ziele aufgeteilt werden, wenn bestimmte Mitgliedstaaten negative Treibhausgasemissionen erreichen, während andere Mitgliedstaaten noch begrenzt Treibhausgasemissionen ausstoßen. Diese Gestaltungsentscheidungen können aus rechtlicher Sicht nicht beantwortet werden. Sie drängen sich jedoch auf, wenn einerseits die unionsweiten Klimaziele erreicht und andererseits das historisch gewachsene Fairnessverständnis der Lastenteilungs-Verordnung nicht aufgegeben werden sollen³⁸.

Zudem ist die bisher verfolgte Strategie der Aufteilung auf verbindliche nationale Ziele nicht zwingend für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung. Es wäre ebenso möglich, die zur Erreichung der EU-Klimaziele erforderlichen Treibhausgasemissionen durch indikative Beiträge, die die Mitgliedstaaten sich selbst setzen, zu erreichen³⁹. Eine solche Ausgestaltung würde dem Vorbild der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL) folgen⁴⁰. Dies würde aber eine andere rechtliche Bindungswirkung zur Folge haben und einen anderen Nachsteuerungsmechanismus bei einer Zielverfehlung erfordern.

³⁶ L. Jensen/European Parliamentary Research Service, Amending the European Climate Law – Setting an emissions reduction target for 2040, PE 775.903, September 2025, S. 4.

³⁷ Mit einer möglichen Berechnung der nationalen Ziele für 2040 J. Graichen/S. Gores/J. Cludius/Oeko-Institut Consult GmbH, National targets and the ETS in a post-2030 climate target architecture: A quantitative and qualitative discussion of scopes and synergies, 27.01.2026, S. 26 ff.

³⁸ Zu dieser Problematik ebenfalls L. Jensen/European Parliamentary Research Service, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 1.

³⁹ Zu verschiedenen möglichen Designs der Ziele N. Meyer-Ohlendorf/S. Gores/J. Graichen, Climate

Targets for EU Member States after 2030: Functions and Options, Ecologic Institute Discussion Paper, 10.04.2025, S. 9 ff.

⁴⁰ Siehe zu indikativen Zielen z. B. Art. 3 Abs. 2 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024; zur Zielstruktur des Europäischen Klimarechts außerdem J. V. Nysten/R. Busch, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 42 vom 01.10.2025, S. 8 ff.

Kategorisierung von Treibhausgasemissionen nach regulierenden Instrumenten

Sektor	Regulierende Instrumente
Großteil Energie	EU-EHS-1
Großteil Industrie	EU-EHS-1
Luftverkehr	EU-EHS-1
Seeverkehr	EU-EHS-1
Inländischer Seeverkehr	EU-EHS-2 + Lastenteilungs-VO
Gebäude	EU-EHS-2 + Lastenteilungs-VO
Straßenverkehr	EU-EHS-2 + Lastenteilungs-VO
Landwirtschaft	Lastenteilungs-VO
Abfall	Lastenteilungs-VO
Internationale Gutschriften	Nicht reguliert
Carbon Capture and Storage (CCS)	EU-EHS-1
Natürliche Senken	LULUCF-VO

2. Anwendungsbereich der Lastenteilungs-Verordnung

Neben der Frage nach der Verteilung stellt sich auch jene nach dem Anwendungsbereich einer künftigen Lastenteilungs-Verordnung. Die Wirkung der nationalen Ziele einer möglichen künftigen Lastenteilungs-Verordnung steht in Zusammenhang mit ihrem sachlichen Anwendungsbereich. Je größer dieser ist, umso weitgehender wirken die unterschiedlich hohen Ziele. Um Optionen für einen künftigen Anwendungsbereich zu etablieren (dazu unter b)), müssen die Treibhausgasemissionen zuerst kategorisiert werden (dazu unter a)). Ein Knackpunkt des Anwendungsbereichs einer künftigen Lastenteilungs-Verordnung ist ihr unterschiedliches Verhältnis zum EU-EHS-1 und EU-EHS-2 (dazu unter c)).

a) Kategorisierung der Treibhausgasemissionen nach ihrer Regulierung

Emissionen wurden in der europäischen Geschichte der Lastenteilung bislang maßgeblich danach kategorisiert, ob sie bereits

in anderen Instrumenten reguliert werden, vgl. Art. 2 Abs. 1, 2 Lastenteilungs-VO.

Das EU-EHS-1 umfasst große stationäre Energie- und Industrieanlagen, den Luftverkehr und den Seeverkehr⁴¹. Das neue EU-EHS-2 umfasst im Wesentlichen die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr⁴². Die Regelungen sind bereits in Kraft getreten, der faktische Start wurde allerdings auf das Jahr 2028 verschoben⁴³. In der LULUCF-Verordnung wird der Nettoabbau von Treibhausgasemissionen in natürlichen Senken in der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft reguliert. Bislang nicht anderweitig reguliert sind Treibhausgasemissionen aus dem Abfallsektor. Die EU-Kommission hat am 17. Juli 2026 vorgeschlagen, Treibhausgasemissionen aus der Abfallverbrennung in das EU-EHS-1 aufzunehmen⁴⁴. Daneben sind auch Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft bislang nur in der Lastenteilungs-Verordnung reguliert. Die LULUCF-Verordnung umfasst nur Treibhausgasemissionssenken, aber nicht den Ausstoß von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft. Vorschläge für einen Emissionshandel in der Landwirtschaft stehen im

⁴¹ Art. 2, Anhang I EU-EHS-RL.

⁴² Art. 30a, Anhang III EU-EHS-RL.

⁴³ Art. 30k EU-EHS-RL Art. 2 Änderungs-VO (EU) 2026/667 zum EU-KlimaG.

⁴⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur

Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 im Hinblick auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer kosteneffizienten Dekarbonisierung, COM(2026) 616 final v. 17.07.2026, S. 71 f.

Raum⁴⁵. Ebenfalls nicht reguliert ist die Nutzung von internationalen Emissionsgutschriften⁴⁶. Diese ist in Art. 4 Abs. 5 lit. a) EU-KlimaG angelegt, aber die Umsetzung ist noch offen⁴⁷.

b) Optionen für den Anwendungsbereich einer künftigen Lastenteilungs-Verordnung

Für den möglichen Anwendungsbereich einer Lastenteilungs-Verordnung nach dem Jahr 2030 bestehen aus der Systematik der bisherigen Entwicklung des Anwendungsbereichs der Lastenteilungs-Verordnung denklogisch mindestens vier Optionen⁴⁸. Erstens könnte die Lastenteilungs-Verordnung schlicht wegfallen. Zweitens könnte eine künftige Lastenteilungs-Verordnung nur Treibhausgasemissionen regulieren, die nicht anderweitig reguliert sind, also weder im EU-EHS-1 noch im EU-EHS-2 noch in der LULUCF-Verordnung erfasst sind. Der Anwendungsbereich könnte drittens auch wie bisher nach Art. 2 Lastenteilungs-VO alle Treibhausgasemissionen außer solchen umfassen, die im EU-EHS-1 und der LULUCF-Verordnung reguliert sind. Treibhausgasemissionen, die im EU-EHS-2 reguliert sind, wären dann weiterhin auch von der Lastenteilungs-Verordnung umfasst, da für einen Ausschluss dieser Treibhausgasemissionen ein Verweis auf Anhang IV und nicht nur auf Anhang I der EU-EHS-RL in Art. 2 Abs. 1 Lastenteilungs-VO nötig wäre. Internationale Gutschriften könnten auch hier in nationale Mengen aufgeteilt werden. Viertens wäre die Ausweitung der Lastenteilungs-Verordnung auf alle Treibhausgasemissionen denkbar.

c) Verhältnis der Lastenteilung zum EU-Emissionshandelssystem

Für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Lastenteilungs-Verordnung ist ihr Verhältnis zum EU-Emissionshandelssystem entscheidend. Das Überschneiden des Anwendungsbereichs von Lastenteilungsmaßnahmen und dem EU-EHS-1 bzw. EU-EHS-2 wird unterschiedlich bewertet.

Eine doppelte Regulierung durch die Lastenteilungs-Entscheidung bzw. -verordnung und das EU-EHS-1 wollte der europäische Gesetzgeber vermeiden. In Erwägungsgrund 6 zur Lastenteilungs-Entscheidung wurde entsprechend nicht mit nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten über verschiedene Sektoren hinweg argumentiert, sondern eine Differenzierung zwischen den Wirtschaftszweigen vorgenommen. Alle Wirtschaftszweige sollten einen Beitrag zu den von der EU angestrebten Treibhausgasemissionsminderungen leisten. Für die im EU-EHS-1 regulierten Treibhausgasemissionen war daher keine zusätzliche bzw. weitere Regulierung im Rahmen der Lastenteilungs-Entscheidung mehr notwendig.

Eine parallele Regulierung von Treibhausgasemissionen im EU-EHS-2 und der Lastenteilungs-Verordnung entspricht der heutigen Rechtslage nach Art. 2 Abs. 1, 2 Lastenteilungs-VO, in denen Treibhausgasemissionen im Anwendungsbereich des EU-EHS-2 nicht explizit ausgeschlossen werden. Da die Treibhausgasemissionspreisung durch das EU-EHS-2 zum Jahr 2028 starten wird, wird in den Jahren 2028 bis 2030 eine parallele Regulierung in beiden Instrumenten stattfinden. Dies bewertete die EU-Kommission sogar ausdrücklich positiv⁴⁹: Indem durch die Treibhausgas-

⁴⁵ *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, Climate adaptation and mitigation in the agri-food system: Recommendations for coherent EU policies, März 2026, S. 13 ff.

⁴⁶ Legt eine Einbeziehung in die nationalen Ziele nahe: *L. Jensen/European Parliamentary Research Service*, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 7.

⁴⁷ Vgl. dazu eingehend: *J. V. Nysten/M. Ehrmann*, Der Beitrag internationaler Gutschriften zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 – Rechtlicher Rahmen nach Europäischem Klimagesetz und Art. 6 des Übereinkommens von Paris, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 53 (im Erscheinen).

⁴⁸ *N. Meyer-Ohlendorf/S. Gores/J. Graichen*, Climate Targets for EU Member States after 2030: Functions

and Options, Ecologic Institute Discussion Paper, 10.04.2025, S. 9 ff.; *O. Geden/N. Brazzola/L. Tenkhoff/S. Dröge*, EU-Klimapolitik bis 2040: erste Weichenstellungen bei Flexibilisierung und Lastenteilung, SWP-Aktuell Nr. 46, Oktober 2026, S. 6 f.

⁴⁹ *Europäische Kommission*, 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, COM(2021) 551 final v. 14.07.2021, S. 5.

emissionsbepreisung im EU-EHS-2 zusätzliche wirtschaftliche Anreize zur Treibhausgasemissionsminderung gegeben würden, ergänze das EU-EHS-2 die Lastenteilungs-Verordnung. Die Lastenteilungs-Verordnung sehe Anreize und die Rechenschaftspflicht für nationale Maßnahmen vor. Da die Zielvorgabe bis 2030 für das EU-EHS-2 mit den kosteneffizienten Beiträgen der erfassten Sektoren abgestimmt sei, komme es zu keiner Verzerrung der Beiträge der Lastenteilungssektoren, die nicht unter das EU-EHS-2 fallen. Nationale Maßnahmen könnten zur Wirksamkeit der CO₂-Bepreisung beitragen.

3. Rechtlicher Freiraum vor dem Hintergrund bisheriger Regelungen

Im Ergebnis ist die EU-Kommission in möglichen Vorschlägen zu einer Fortführung der Lastenteilungs-Verordnung frei. Bereits die Frage nach dem „Ob“ der Fortführung

der Verordnung ist rechtlich offen und nicht verbindlich vorgegeben. Sollen nationale Ziele in der Klimaschutzarchitektur nach 2030 eine Rolle spielen, stellt sich die Frage nach dem „Wie“. Auch hier besteht ein weiterer rechtlicher Spielraum. Aus der bisherigen Festlegung der Höhe der nationalen Ziele lässt sich insbesondere keine genaue Methode, sondern nur ein ungefährender Ansatz ableiten, der sich zudem in den vergangenen 20 Jahren verändert hat. Auch der Anwendungsbereich möglicher künftiger nationaler Ziele ist entscheidend für die Wirkung ihres Fairness- und Solidaritätsgedankens. Hier besteht ebenfalls ein großer rechtlicher Freiraum. Entscheidend wird vor allem die Frage sein, ob eine parallele Regulierung von Treibhausgasemissionen im EU-EHS-2 und durch nationale Ziele fortgesetzt werden wird.

C. Zu den Elementen des Europäischen Klimagesetzes: Kosteneffizienz und Flexibilität

Das Europäische Klimagesetz erwähnt Kosteneffizienz und Flexibilität (dazu unter I.). Auch diese Aspekte wären für eine Zukunft der Lastenteilungs-Verordnung relevant⁵⁰. Flexibilitätsmechanismen bestehen aktuell einerseits innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung und andererseits im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten (dazu unter II.). Für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung bieten die vorhandenen Flexibilitätsmechanismen einen Werkzeugkasten (dazu unter III.).

I. Begriff der Flexibilität und Kosteneffizienz im Kontext des Europäischen Klimagesetzes

Die Begriffe der Flexibilität und Kosteneffizienz finden sich im Europäischen Klimagesetz, werden dort jedoch nicht definiert. So soll die EU-Kommission nach Art. 4 Abs. 5 lit. f) EU-KlimaG bei ihren Vorschlägen „Kosteneffizienz und Solidarität als Teil der Ziele und Anstrengungen der Mitgliedstaaten für die Zeit nach 2030“ berücksichtigen. Zudem soll in der Ausgestaltung der Klimagesetzgebung nach Art. 4 Abs. 5 lit. c) EU-KlimaG „eine größere Flexibilität innerhalb der verschiedenen Sektoren und Instrumente und über sie hinweg“ berücksichtigt werden, „um die Verwirklichung der Ziele auf einfache und kosteneffiziente Weise zu unterstützen“. In Erwägungsgrund 13 S. 1 der Änderungs-VO 2026/667 zum EU-KlimaG wird noch genauer ausgeführt, dass diese Flexibilität erfolgt, um ein kosteneffizientes Konzept zu fördern. So sollen beispielsweise die Errungenschaften der Mitgliedstaaten in einem Sektor Lücken in anderen Sektoren kosteneffizient ausgleichen können. Dabei ist sicherzustellen, dass jeder Sektor einen Beitrag leistet und dass etwaige Defizite in einem Sektor nicht zulasten anderer Wirtschaftszweige gehen, wobei

die Möglichkeit jedes Mitgliedstaats, die Flexibilitätsregelungen zu nutzen, unberührt bleibt.

Aus diesen Erwähnungen wird bereits deutlich, dass es einen Zusammenhang zwischen den Begriffen der Kosteneffizienz und Flexibilität gibt, da Flexibilität zur Kosteneffizienz beitragen soll.

II. Status quo: Flexibilität in der Lastenteilungs-Verordnung zur kosteneffizienten Zielerreichung

In der Lastenteilungs-Verordnung finden sich unterschiedliche Ausprägungen von Flexibilität, die den Mitgliedstaaten zur kosteneffizienten Zielerreichung dienen. Die Lastenteilungs-Verordnung konkretisiert damit beispielhaft den abstrakten Begriff der Flexibilität. Mit Hilfe verschiedener Flexibilitätsmechanismen innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung (dazu unter 1.) und im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten (dazu unter 2.) können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele erreichen und so Sanktionen nach Art. 8, 9 Lastenteilungs-VO vermeiden. Daneben enthält Art. 5 Abs. 1–3 Lastenteilungs-VO auch zeitliche Flexibilitätsregelungen⁵¹.

Dabei wird die Rolle von Flexibilität bei einer kosteneffizienten Erreichung der EU-weiten Treibhausgasemissionsminderung stark betont. Bereits im Jahr 2008 unterstrich die EU-Kommission in einer Folgenabschätzung, dass – da die nationalen Ziele auch auf Prognosen beruhen – die politischen Instrumente ausreichend Flexibilität der Zielerreichung bieten müssen. Ansonsten könnte jede Abweichung von den Ausgangsprognosen zu Kosten führen, die mit

⁵⁰ Europäische Kommission, Aufforderung zur Stellungnahme, Ares(2026)1417227, S. 2.

⁵¹ J. V. Nysten/R. Busch, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und

Energieeffizienz, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 01.10.2025, S. 9 f. (Da die zeitliche Flexibilität keine Flexibilität zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, wird sie hier nicht weiter behandelt.).

einer weniger starren Option vermieden werden könnte⁵².

1. Flexibilität innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung durch Handel zwischen den Mitgliedstaaten

Flexibilität innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung besteht derzeit explizit durch die Möglichkeit zum Handel mit Treibhausgasemissionszuweisungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser Handel stellt ein Kernelement der Lastenteilung dar.

In der Lastenteilungs-Verordnung wurden diese Flexibilitätsmechanismen in der Ursprungsfassung aus dem Jahr 2018 und in der Reform 2023 ausgeweitet. Ein Mitgliedstaat kann nach Art. 5 Abs. 4 Lastenteilungs-VO für die Jahre 2021 bis 2025 bis zu zehn Prozent (Ursprungsfassung: fünf Prozent) und für die Jahre 2026 bis 2030 bis zu 15 Prozent (Ursprungsfassung: zehn Prozent) seiner jährlichen Treibhausgasemissionszuweisung für ein bestimmtes Jahr an einen anderen Mitgliedstaat übertragen. Der Empfängermitgliedstaat kann diese Menge für das betreffende Jahr oder für spätere Jahre des Zeitraums bis 2030 verwenden. Ein Mitgliedstaat, dessen geprüfte Treibhausgasemissionen in einem Jahr unter seiner jährlichen Treibhausgasemissionszuweisung für dieses Jahr liegen, kann den überschüssigen Teil seiner jährlichen Treibhausgasemissionszuweisung an andere Mitgliedstaaten übertragen (Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-VO). Die Begrenzung des Umfangs der Flexibilität stellt sicher, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Treibhausgasemissionsminderung im eigenen Land treffen. Eine Zielerfüllung rein über den Transfer von Treibhausgasemissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten ist nicht möglich. Es bleibt bei einer Aufteilung der Last der Treibhausgasemissionsminderungen auf alle Mitgliedstaaten, was als Ausdruck von Fairness und Solidarität verstanden werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten (Ursprungsfassung: können) außerdem die durch die Übertragung von

jährlichen Treibhausgasemissionszuweisungen erzielten Einnahmen oder deren finanziellen Gegenwert für die Bekämpfung des Klimawandels in der EU oder in Drittländern verwenden.

Für Deutschland, beispielsweise, sind diese Flexibilitätsmechanismen relevant, da nach Angaben des Expertenrats für Klimafragen die nationalen Ziele im Jahr 2024 überschritten wurden⁵³.

2. Flexibilitätsregelungen im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten, die Treibhausgasemissionsbudgets regulieren

Die Lastenteilungs-Verordnung verlangt ausdrücklich Minderungen in den von ihr umfassten Sektoren. Damit unterscheidet sie sich etwa von § 4 Abs. 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes⁵⁴, der seit der Reform von 2024 keine verbindlichen Sektorziele mehr kennt. Die (europäische) Lastenteilungs-Verordnung verlangt jedoch weiterhin Minderungen in den von ihr erfassten Sektoren; Minderungen in anderen Sektoren außerhalb der Lastenteilungs-Verordnung können entsprechende Defizite daher nicht kompensieren⁵⁵. Es sind lediglich beschränkte Flexibilitätsmechanismen zwischen den Instrumenten der Lastenteilungs-Verordnung und dem EU-EHS-1 (dazu unter a)) und der LULUCF-Verordnung (dazu unter b)) EU-rechtlich vorgesehen. Indirekte Flexibilitäten bestehen zudem mit dem EU-EHS-2 (dazu unter c)). In der Vergangenheit bestanden zudem Flexibilitätsregelungen hinsichtlich internationaler Gutschriften, die nun wieder aktuell werden könnten (dazu unter d)). Dieses Zusammenspiel der Instrumente könnte eine Form der Flexibilität darstellen, die in Art. 4 Abs. 5 lit. c) EU-KlimaG als Flexibilität über die Sektoren hinweg beschrieben wird.

a) Zusammenspiel mit dem EU-EHS-1

Zwischen dem Anwendungsbereich der EU-Emissionshandels-Richtlinie und der

⁵² Europäische Kommission, Impact Assessment SEC(2008) 85, S. 3.

⁵³ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2025 und zu den Projektionsdaten 2026, 15.05.2026, S. 16 ff.

⁵⁴ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

⁵⁵ Zur Kategorisierung der Treibhausgasemissionen siehe unter B. III. 2. a) .

Lastenteilungs-Verordnung bestehen Flexibilitätsregelungen.

Erstens gibt es einen Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 EU-EHS-RL, der festlegt, dass jeder Mitgliedstaat das Verzeichnis der in seinem Hoheitsgebiet unter die EU-Emissionshandels-Richtlinie fallenden großen Industrie- und Energieanlagen veröffentlicht und der EU-Kommission unterbreitet. Ergibt sich eine Änderung der unter die EU-Emissionshandels-Richtlinie fallenden Treibhausgasemissionsquellen, werden die jährlichen nationalen Ziele der Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Abs. 1 lit. a) Lastenteilungs-VO um die entsprechende Anzahl der EU-EHS-1-Zertifikate angepasst. So soll eine Erfassung aller EU-rechtlich regulierten Treibhausgasemissionen sichergestellt werden.

Zweitens findet eine Anpassung der nationalen Ziele statt, sollten Mitgliedstaaten das EU-EHS-1 auf nicht von der EU-Emissionshandels-Richtlinie umfasste Treibhausgase oder Tätigkeiten ausweiten, Art. 10 Abs. 1 lit. b) Lastenteilungs-VO, Art. 24 EU-EHS-RL. Ebenfalls gemäß Art. 10 Abs. 1 lit. b) Lastenteilungs-VO kann die EU-Kommission Maßnahmen für die Vergabe von Zertifikaten oder Gutschriften in Bezug auf Projekte erlassen, die von Mitgliedstaaten verwaltet werden und die Reduzierungen von Treibhausgasemissionen außerhalb des EU-EHS-1 bewirken. Solche Projektgutschriften nach Art. 24a Abs. 1 EU-EHS-RL können von den Mitgliedstaaten daneben nach Art. 5 Abs. 8 Lastenteilungs-VO auch genutzt werden, um ihre nationalen Ziele im Rahmen der Compliance-Kontrolle in der Lastenteilungs-Verordnung zu erfüllen⁵⁶.

Drittens können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 27 EU-EHS-RL kleine Anlagen aus dem EU-EHS-1 ausnehmen. Auch in diesem Fall werden die nationalen Ziele der Mitgliedstaaten nach Art. 10 Abs. 1 lit. c) Lastenteilungs-VO um die Anzahl der EU-EHS-1-Zertifikate angepasst, die für die Zeit des Ausschlusses angefallen wären.

Während die soeben beschriebenen Flexibilitätsmechanismen für alle Mitgliedstaaten gelten, besteht eine weitere Flexibilität nur für die in Anhang II Lastenteilungs-VO genannten Mitgliedstaaten, und zwar für

Belgien, Dänemark, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden. Ihr Umfang ist allerdings auf weniger als 0,5 Prozent der erwarteten jährlichen Treibhausgasemissionszuweisungen in den Nicht-EU-EHS-1-Sektoren im Zeitraum von 2021 bis 2030 begrenzt. Dennoch kann für diese Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 1 Lastenteilungs-VO eine Löschung von bis zu 100 Mio. EU-EHS-1-Zertifikaten zwecks Einhaltung der Ziele aus der Lastenteilungs-Verordnung kollektiv berücksichtigt werden. Diese Flexibilität soll nur für Mitgliedstaaten mit höherem Pro-Kopf-Einkommen gelten, insbesondere für diejenigen, die Schwierigkeiten bei der Erreichung ihrer Ziele im Inland erwarten; entsprechend die abschließende Auflistung in Anhang II Lastenteilungs-VO. Diese Mitgliedstaaten könnten eine begrenzte Anzahl von Zertifikaten aus dem EU-EHS-1, die sie normalerweise versteigern würden, in das System der Lastenteilung übertragen und gegen Treibhausgasemissionsbudgets für Nicht-EU-EHS-1-Sektoren eintauschen.

b) Zusammenspiel mit der LULUCF-Verordnung

Zudem bestehen Flexibilitätsregelungen zwischen der Lastenteilungs-Verordnung und der LULUCF-Verordnung. Überschreiten die Treibhausgasemissionen eines Mitgliedstaats in einem Jahr seine jährliche Treibhausgasemissionszuweisung, kann ihm nach Art. 7 Abs. 1 Lastenteilungs-VO unter bestimmten Voraussetzungen für das betreffende Jahr eine bestimmte Treibhausgasemissionsmenge angerechnet werden. Jedoch darf die für diesen Mitgliedstaat angerechnete kumulierte Menge für die Jahre 2021 bis 2025 den für diesen Mitgliedstaat festgelegten Gesamtnettoabbau nicht überschreiten (lit. a)). Außerdem muss die für einen Mitgliedstaat angerechnete kumulierte Menge für die Jahre 2026 bis 2030 unter der Hälfte der für diesen Mitgliedstaat bestehenden Höchstmenge liegen (lit. aa)). Zudem darf die Menge nicht über die Verpflichtungen dieses Mitgliedstaats gemäß Art. 4 LULUCF-VO hinausgehen (lit. b)). Schließlich darf der Mitgliedstaat von anderen Mitgliedstaaten nicht mehr Nettoabbauereinheiten erworben

⁵⁶ Zuvor bereits in Art. 5 Abs. 7 Lastenteilungs-Entscheidung.

haben, als er selbst an andere Mitgliedstaaten übertragen hat (lit. c)).

Die Flexibilität ist zudem dadurch begrenzt, dass sie nur zur Verfügung steht, wenn das unionsweite Ziel der LULUCF-Verordnung erreicht wird, vgl. Art. 7 Abs. 1 Lastenteilungs-VO. Auf diesen Faktor haben Mitgliedstaaten, die ihre Verpflichtungen übererfüllen und somit grundsätzlich für die Nutzung von Flexibilitäten in Betracht kommen, keinen Einfluss, wenn das Ziel aufgrund zu geringer Erfolge anderer Mitgliedstaaten verfehlt wird⁵⁷.

Diese Flexibilität ist also zum einen begrenzt durch die Menge der anrechenbaren Treibhausgasemissionsminderungen. Darüber hinaus können diese LULUCF-Gutschriften nicht zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß der Lastenteilungs-Verordnung gehandelt werden. Zum anderen können sie nur berücksichtigt werden, wenn ein Mitgliedstaat andernfalls seine Verpflichtungen nicht erfüllen würde. Diese Bedingungen schränken den Umfang weiter ein, in dem LULUCF-Gutschriften verwendet werden können. Schließlich werden alle Treibhausgasemissionsüberschreitungen gemäß der LULUCF-Verordnung im Zeitraum 2021 bis 2025 automatisch von den jährlichen Treibhausgasemissionszuweisungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lastenteilungs-Verordnung abgezogen, Art. 9 Abs. 2 Lastenteilungs-VO. Dadurch kann es für Mitgliedstaaten, die ihre LULUCF-Ziele nicht erreichen, schwieriger werden, die Ziele der Lastenteilungs-Verordnung zu erreichen⁵⁸.

c) Zusammenspiel mit dem EU-EHS-2

Aus der parallelen Anwendung der Lastenteilungs-Verordnung und des EU-EHS-2 ab dem Jahr 2028 kann sich eine zwar nicht rechtliche, aber indirekte faktische Flexi-

bilität ergeben. Nach ökonomischen Studien wird das EU-EHS-2 in ärmeren Mitgliedstaaten wahrscheinlich eine deutlich stärkere Wirkung zeigen, wenn die Erhöhung der Energiekosten durch den CO₂-Preis dort wegen der geringeren Kaufkraft zu einer stärkeren Verhaltensänderung als in den reichen Ländern führt⁵⁹. Verbraucher mit einem niedrigeren verfügbaren Einkommen sind nicht in gleichem Maß in der Lage, höhere Energiekosten zu zahlen wie Verbraucher mit höherem Einkommen⁶⁰. Es könnte daher sein, dass ärmere Länder ihre Lastenteilungsziele notgedrungen aufgrund einer geringeren Kaufkraft übererfüllen werden. Dies könnte den oben geschilderten, in der Lastenteilungs-Verordnung angelegten Handel mit Treibhausgasemissionsbudgets zwischen den Mitgliedstaaten anfeuern. Diese ärmeren Mitgliedstaaten könnten als Ausgleich zusätzliche Einnahmen erzielen aus dem Verkauf von überschüssigen Treibhausgasemissionsbudgets an reichere Mitgliedstaaten mit höheren nationalen Zielen⁶¹. Dies stellt gleichzeitig eine indirekte Flexibilität durch die Lastenteilungs-Verordnung dar. Andererseits bringt die Lastenteilungs-Verordnung die wohlhabenderen Mitgliedstaaten dazu, ihre Ziele aus der Lastenteilungs-Verordnung zu erreichen, wenn sie die Kosten für den Kauf von überschüssigen Zertifikaten anderer Mitgliedstaaten vermeiden wollen. Dies könnte den Preis im EU-EHS-2 begrenzen und damit wiederum eine übermäßige Belastung durch steigende Energiepreise für Haushalte in ärmeren Ländern vermeiden⁶².

d) Zusammenspiel mit internationalen Gutschriften

Eine offene Frage der Klimaarchitektur nach 2030 ist die Verortung internationaler Gutschriften⁶³. In Art. 4 Abs. 5 lit. a) EU-KliMaG ist vorgesehen, dass internationale

⁵⁷ L. Jensen/European Parliamentary Research Service, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 5.

⁵⁸ C. Hanoune, The Effort Sharing Regulation, in: J. Delbeke (Hrsg.), Delivering a Climate Neutral Europe, 2024, S. 139 (157).

⁵⁹ J. Graichen/S. Ludig/Öko-Institut e.V., Auswirkung des ETS-2 auf die ESR-Zielerreichung in der EU, 09.12.2024, S. 9.

⁶⁰ J. Graichen/V. Graichen/K. Wiegmann/M. Scheffler/Öko-Institut e.V., Next stop climate neutrality, 11.06.2024, S. 58.

⁶¹ J. Graichen/V. Graichen/K. Wiegmann/M. Scheffler/Öko-Institut e.V., Next stop climate neutrality, 11.06.2024, S. 57.

⁶² J. Graichen/V. Graichen/K. Wiegmann/M. Scheffler/Öko-Institut e.V., Next stop climate neutrality, 11.06.2024, S. 75.

⁶³ Dazu auch L. Jensen/European Parliamentary Research Service, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 1.

Gutschriften in Höhe von bis zu fünf Prozent auf das EU-Klimaziel 2040 verwendet werden können. Allerdings ist noch offen, auf welche Weise internationale Gutschriften einen Beitrag zur Zielerreichung leisten können⁶⁴.

Wenn die EU-Kommission den Rechtsrahmen für den Beitrag von internationalen Gutschriften zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 prüft, kann sie auf Erfahrungen mit der Lastenteilungs-Entscheidung aufbauen. Diese enthielt eine Flexibilität für die Mitgliedstaaten durch eine Anrechnungsmöglichkeit für internationale Gutschriften. Entsprechende internationale Gutschriften in Form von sogenannten zertifizierten Emissionsreduktionen (CER) und Emissionsreduktionseinheiten (ERU) wurden in Art. 6 und 12 Kyoto-Protokoll etabliert. Die Lastenteilungs-Entscheidung erlaubte in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 den Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang, jene Gutschriften zur Erreichung ihrer nationalen Ziele zu verwenden. Dabei durfte jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 5 Abs. 4 Lastenteilungs-Entscheidung pro Jahr nur Gutschriften in einer Menge verwenden, die drei Prozent der Treibhausgasemissionen des betreffenden Mitgliedstaats im Jahr 2005 entsprach. So sollte sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele nicht rein auf internationale Gutschriften setzten. Sie mussten auch Anstrengungen zur Treibhausgasemissionsminderung im eigenen Land – und damit innerhalb der EU – unternehmen. Allerdings konnten die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 4, 6 Lastenteilungs-Entscheidung in jedem Jahr den nicht ausgeschöpften Teil ihrer jährlichen Menge an Gutschriften von drei Prozent auf einen anderen Mitgliedstaat oder auf die nachfolgenden Jahre übertragen.

Ferner konnten einige Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-Entscheidung jährlich zusätzlich weitere Gutschriften im Umfang von einem Prozent ihrer überprüften Treibhausgasemissionsmengen des Jahres 2005 aus Projekten in den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern verwenden. Diese zusätzliche Flexibilität war

abhängig von der Höhe des nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziels nach der Lastenteilungs-Entscheidung: Es betraf jene Mitgliedstaaten, die nicht mehr als fünf Prozent Treibhausgasemissionsminderung erreichen mussten, Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-Entscheidung.

Zeitlich war die Möglichkeit der Nutzung internationaler Gutschriften beschränkt auf Projekte aus dem Zeitraum von 2008 bis 2012; nur wenn es sich um Gutschriften aus den am wenigsten entwickelten Ländern handelte, waren auch Gutschriften aus Projekten mit Registrierung bzw. Durchführung seit 2013 zulässig, Art. 5 Abs. 1 lit. a) – c) Lastenteilungs-Entscheidung. Außerdem sollte bei der Nutzung internationaler Gutschriften gemäß Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Lastenteilungs-Entscheidung gewährleistet sein, dass die Maßnahmen für den Erwerb dieser Gutschriften die ausgewogene geografische Verteilung der Projekte und das Erreichen eines internationalen Abkommens über den Klimawandel fördern.

III. Rückschlüsse für die Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung

Die Lastenteilungs-Verordnung kennt unterschiedlichste Arten von Flexibilitätsregelungen. Es existiert innerhalb der Lastenteilungs-Verordnung ein Handel zwischen den Mitgliedstaaten, es bestehen Flexibilitätsmechanismen mit dem EU-EHS-1, der LULUCF-Verordnung und es bestehen indirekte Effekte mit dem EU-EHS-2. In der Vergangenheit gab es zudem eine Flexibilität mit internationalen Gutschriften, die zukünftig wieder interessant werden könnte. Die explizit geregelten Flexibilitätsmechanismen sind dabei jeweils in ihrer Höhe beschränkt. Mitgliedstaaten werden auf diese Weise dazu gezwungen, zumindest auch im eigenen Land und in allen Sektoren Treibhausgasemissionen zu mindern. Die Verteilung der Lasten – im Interesse von Fairness und Solidarität – bleibt so erhalten.

Die Lastenteilungs-Verordnung bietet demnach auch für eine Weiterentwicklung verschiedene Stellschrauben, mit denen

⁶⁴ Vgl. dazu eingehend: J. V. Nysten/M. Ehrmann, Der Beitrag internationaler Gutschriften zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 – Rechtlicher Rahmen nach Europäischem Klimagesetz und Art. 6 des Übereinkom-

mens von Paris, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 53 (im Erscheinen).

Flexibilität stärker oder schwächer betont werden könnte. Laut dem Wissenschaftlichen Dienst des EU-Parlaments ist im Kommissionsvorschlag eine Stärkung der Flexibilität innerhalb der Sektoren und über sie hinweg zu erwarten⁶⁵. Der Handel zwischen den Mitgliedstaaten in seiner bisherigen Form könnte hingegen auslaufen⁶⁶.

Die Flexibilität hat dabei Vor- und Nachteile. Einerseits kann durch Flexibilität die Zielerreichung durch die Mitgliedstaaten erleichtert und Kosteneffizienz gestärkt werden. Andererseits droht eine sehr weitgehende Flexibilität, die Ziele aufzuweichen. So wird in Erwägungsgrund 13 der Änderungs-VO zum EU-KlimaG betont, dass dennoch jeder Sektor einen Beitrag

leisten sollte und dass etwaige Defizite in einem Sektor nicht zulasten anderer Wirtschaftszweige gehen sollten. Ähnliches gilt für Flexibilitäten im Handel zwischen den Mitgliedstaaten oder global mit internationalen Gutschriften: Entsprechende Untersuchungen werden auch derzeit wieder durchgeführt und die Ergebnisse diskutiert, insbesondere was die Nutzung internationaler Gutschriften betrifft⁶⁷. Auch die Transparenz der Flexibilität könnte in der Diskussion um eine mögliche Weiterentwicklung einer Lastenteilungs-Verordnung eine Rolle spielen. So stellt die EU-Kommission im Rahmen der Konsultation die Frage, ob die Flexibilität beim bilateralen Handel mit Treibhausgasemissionszuweisungen beibehalten werden sollte⁶⁸.

⁶⁵ L. Jensen/European Parliamentary Research Service, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 1.

⁶⁶ L. Jensen/European Parliamentary Research Service, National climate targets and flexibilities post-2030, PE 791.502, September 2026, S. 6.

⁶⁷ J. Graichen/S. Gores/J. Cludius/Oeko-Institut Consult GmbH, National targets and the ETS in a post-2030 climate target architecture: A quantitative and qualitative discussion of scopes and synergies, 27.01.2026, S. 8.

⁶⁸ Europäische Kommission, Factual Summary Report, Ares(2026)6817220, S. 4.

D. Fazit

Die Lastenteilungs-Verordnung sieht derzeit keine nationalen Ziele für die Mitgliedstaaten nach dem Jahr 2030 vor. Soll der Ansatz mit einem verbindlichen EU-weiten Treibhausgasemissionsminderungsziel, das auf ebenso verbindliche, aber unterschiedlich hohe nationale Ziele für die Mitgliedstaaten aufgeteilt wird, weiterverfolgt werden, müsste die Lastenteilungs-Verordnung ersetzt oder weitergeführt werden. Eine rechtliche Verpflichtung zur Weiterführung der Lastenteilungs-Verordnung ergibt sich nicht aus dem Europäischen Klimagesetz. Dieses erteilt der EU-Kommission jedoch einen Auftrag zur Überprüfung des relevanten Unionsrechts. Dabei werden ausdrücklich einige Elemente genannt, darunter Fairness und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie Kosteneffizienz und Flexibilität, die derzeit von der Lastenteilungs-Verordnung adressiert werden und die zukünftig auch durch eine solche Maßnahme umgesetzt werden könnten. Insbesondere Art. 4 Abs. 5 lit. f) EU-KlimaG verbindet Solidaritäts- und Kosteneffizienbelange und erscheint dadurch wie eine Beschreibung der derzeitigen Lastenteilungs-Verordnung mit verbindlichen nationalen Zielen. Gleichwohl könnten auch andere Ansätze zur Erreichung des EU-Klimaziels 2040 fair und solidarisch sein.

Der Begriff der Fairness, wie er in Art. 4 Abs. 5 lit. q) EU-KlimaG genutzt wird, ist nicht primärrechtlich verankert und wird auch im Europäischen Klimagesetz nicht definiert, ebenso wenig der Begriff der Solidarität in Art. 4 Abs. 5 lit. q) EU-KlimaG. In der Lastenteilungs-Verordnung und ihren Rechtsvorgängern hat sich jedoch historisch ein Verständnis von Fairness und Solidarität etabliert, das in der Aufteilung des verbindlichen EU-Ziels zur Treibhausgasemissionsminderung auf ebenso verbindliche, aber je nach Ausgangslage des Mitgliedstaats unterschiedlich hohe nationale Ziele ausgedrückt wird. Dieses Verständnis ist nicht rechtlich verbindlich und ergibt sich auch eher indirekt aus der Historie. Es besteht weder eine klare rechtliche noch eine politische Festlegung einer Formel für die Verteilung.

In einer möglichen Fortentwicklung der Lastenteilungs-Verordnung wird politisch zu beantworten sein, ob auch bei einem durch das EU-Klimaziel 2040 geringeren verbleibenden Treibhausgasemissionsbudget für die Sektoren in der Lastenteilung unterschiedlich hohe nationale Ziele für die Mitgliedstaaten umgesetzt werden können. Mit Ausweitung des EU-EHS-1 ist der Anwendungsbereich der Lastenteilungs-Verordnung gegebenenfalls zu überdenken. Die bisherige Entwicklung kann als Bewertungsmaßstab für neue Vorschläge dienen, um vergleichend zu bewerten, wie und ob sich die nationalen Ziele und ihr Anwendungsbereich entwickeln können.

Die Begriffe der Flexibilität und Kosteneffizienz werden ebenfalls in Art. 4 Abs. 5 lit. c), f) EU-KlimaG erwähnt, aber nicht definiert. In der Lastenteilungs-Verordnung sollen mit Flexibilitätsregelungen einerseits Zielerreichungen der Mitgliedstaaten und andererseits Kosteneffizienz gefördert werden. Die Lastenteilungs-Verordnung kennt unterschiedliche Arten der Flexibilität innerhalb der Verordnung selbst und in Bezug zum EU-EHS-1 und zur LULUCF-Verordnung. Eine indirekte Flexibilität ergibt sich bei der gleichzeitigen Anwendung des EU-EHS-2 und der Lastenteilungs-Verordnung. In der Lastenteilungs-Entscheidung bestanden in der Vergangenheit zudem Flexibilitätsregelungen bezüglich internationaler Gutschriften. Auch diese bislang genutzten Flexibilitätsregelungen sind für die Zukunft nicht rechtlich bindend vorgeschrieben. Sie können aber als mögliche Stellschrauben für eine Weiterentwicklung genutzt werden, um auch künftig Kosteneffizienz zu fördern. In der Vergangenheit waren Flexibilitätsmechanismen begrenzt, um sicherzustellen, dass alle Sektoren bzw. alle Mitgliedstaaten einen Beitrag leisten; Ähnliches wäre auch in der Zukunft denkbar.

Fairness und Solidarität einerseits sowie Flexibilität und Kosteneffizienz andererseits wurden vorliegend als zwei Aspekte dargestellt, die in der Lastenteilungs-Verordnung parallel erreicht werden können. Eine gleichzeitige Erreichbarkeit legt auch Art. 4 Abs. 5 lit. f) EU-KlimaG nahe, der Solidarität und Kosteneffizienz zusammen als

Elemente nennt. Für das Ziel der Klimaneutralität 2050 ist in Art. 2 Abs. 2 EU-KlimaG festgelegt, dass die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen die Bedeutung der Förderung sowohl von Fairness als auch von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und von Kostenwirksamkeit bei der Verwirklichung dieses Ziels berücksichtigen.

Allerdings können sich diese Elemente auch als antagonistische Konzepte gegenüberstehen. So könnte eine Treibhausgasemissionsminderung in den ärmsten EU-Mitgliedstaaten am kosteneffizientesten sein⁶⁹. Wenn sich allerdings die wohlhabenderen Staaten aus Kostengründen nicht am Klimaschutz beteiligen würden,

wäre dies wohl kaum eine faire und solidarische Verteilung der Bürde des Klimaschutzes. In der Vergangenheit – und bis heute – wurden daher in Rahmen der Lastenteilung Begrenzungen der Flexibilität vorgenommen; es war weder möglich, dass die Mitgliedstaaten ihre Ziele allein durch den Handel mit Treibhausgasemissionszuweisungen oder internationalen Gutschriften erfüllen, noch sich bei der Treibhausgasemissionsminderung auf bestimmte Sektoren beschränken. Dieser Ansatz der begrenzten Flexibilität kann auch in der Zukunft helfen, eine Balance zwischen Kosteneffizienz einerseits sowie Solidarität und Fairness andererseits bei der Erreichung der EU-Klimaziele zu schaffen.

⁶⁹ Solche Effekte könnten durch das EU-EHS-2 entstehen und durch die Lastenteilungs-Verordnung abgefedert werden, siehe dazu C. II. 2. b) .

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

