

# Instrumente und Optionen im Europäischen Klimaschutzrecht

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

*Astrid Epiney, Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht, in: Ferdinand Kerschner (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien, Wien 2014, S. 1-28. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.*

## I. Einleitung

Die Bemühungen auf völker- und europarechtlicher Ebene zum Schutz des Klimas nahmen ihren entscheidenden Ausgangspunkt Beginn der 90er Jahre.<sup>1</sup> Es wurden verschiedene, mitunter neue rechtliche Instrumente entwickelt, deren Zielsetzung im Schutz des Klimas vor anthropogenen Einwirkungen<sup>2</sup> besteht, wobei entsprechende Regelungen auf internationaler, regionaler (insbesondere in der EU) und nationaler Ebene zu finden sind. Hintergrund dieser Bemühungen ist die (naturwissenschaftlich begründete) Erkenntnis, dass anthropogene Emissionen die Konzentration von Treibhausgasen (insbesondere CO<sub>2</sub>) in der Atmosphäre erhöhen und zu einem beachtlichen Anstieg der Temperatur auf der Erde führen, die erhebliche ökologische, ökonomische und soziale Implikationen entfaltet.<sup>3</sup>

In der Europäischen Union und insbesondere für die EU-Mitgliedstaaten spielen in diesem Zusammenhang die **Vorgaben des EU-Rechts** eine zentrale Rolle: Es ist davon auszugehen, dass eine effektive Reduktion der Treibhausgasemissionen in der EU nur unter der Voraussetzung verwirklicht werden kann, dass das EU-Recht selbst hierfür wirksame Instrumente zur Verfügung stellt und entsprechende Vorgaben für die Mitgliedstaaten

---

<sup>1</sup> Mit dem Abschluss der Klimarahmenkonvention, an das sich das sog. Kyoto-Protokoll anschloss. Vgl. zu diesen völkerrechtlichen Vorgaben *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 229 ff.; zu den neueren Entwicklungen *Alexander Proelß*, Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels, JZ 2011, 495 ff.; *Charlotte Streck u.a.*, The Results and Relevance of the Cancun Climate Conference, JEEPL 2011, 165 ff.; *Laurence Boisson de Chazournes*, La protection du climat en droit international – éléments d'un régime juridique en émergence, SZIER 2010, 339 ff.

<sup>2</sup> So die Definition des Klimaschutzrechts bei *Hans-Joachim Koch*, Klimaschutzrecht, NVwZ 2011, 641 (642), im Anschluss an *Klaus Ferdinand Gärditz*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324; ebenso *Sabine Schlacke*, Klimaschutzrecht – ein Rechtsgebiet? Begriffliches, Systematik und Perspektiven, Die Verwaltung, Beiheft 11, Berlin 2010, 121 (125); zu den Begrifflichkeiten auch *Frank Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 ff., der explizit auch die Immissionsreduktion einschließt. Weiter weist er darauf hin, dass auch das Klimaanpassungsrecht Teil des Klimaschutzrechts ist (720); dieser Aspekt wird in diesem Beitrag jedoch nicht erörtert.

<sup>3</sup> Vgl. die Nachweise bei *Schlacke*, Die Verwaltung, Beiheft 11 (Fn. 2), 121 f.; s. auch, mit Hinweisen auf die Ziele der EU-Umweltpolitik, *Wolfgang Kahl*, Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU, in: *Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller* (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 21 (22 ff.); die Notwendigkeit ehrgeiziger Klimaschutzziele betonend, m.w.N., auch etwa *Felix Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimatechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, 371 (373); *Sailer*, NVwZ 2011 (Fn. 2), 718.

formuliert. Es erstaunt daher nicht, dass sich die entsprechenden Maßnahmen der Europäischen Union in den letzten Jahren vermehrt haben und die Regelungsdichte in verschiedener Hinsicht gestiegen ist.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden – auf der Grundlage einer Skizzierung des primärrechtlichen Rahmens (II.) – der Versuch gewagt werden, die existierenden rechtlichen Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes in der EU zu systematisieren (III.), um in einem Fazit die unternommenen Anstrengungen zu bewerten und nach zukünftigen Optionen bzw. dem verbleibenden Handlungsbedarf zu fragen (IV.).

Dabei kann im Rahmen dieses Beitrags selbstredend kein vollständiges Bild der Klimaschutzregelungen in der EU gezeichnet werden, geht es hier doch um eine Vielzahl in der Regel eher komplexer Regelungen, die jeweils für sich genommen bereits zahlreiche Rechtsfragen aufwerfen. Daher wird weder Anspruch erhoben, vollständig alle Regelungen zu erfassen,<sup>4</sup> noch in Bezug auf die berücksichtigten Rechtsakte auch nur annähernd alle sich jeweils stellenden Rechtsfragen einer Klärung zuzuführen. Vielmehr geht es darum, die bestehenden EU-Regelungen zum Klimaschutz zu systematisieren, dies mit dem Ziel, die Regelungsstrukturen und -ansätze aufzuzeigen, um auf dieser Grundlage zumindest eine vorläufige Bewertung vorzunehmen und auf zukünftige Handlungsoptionen bzw. den Handlungsbedarf hinzuweisen.

## **II. Der primärrechtliche Rahmen**

Mit dem Inkrafttreten des **Vertrages von Lissabon** wurde klargestellt, dass die Union auch Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen kann (Art. 192 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV) und neu ein Titel über Energiepolitik mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage in den Vertrag (Art. 194 AEUV) eingeführt. Dies ändert freilich nichts daran, dass der Union schon vorher die Kompetenz zukam, Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu ergreifen, konnten diese doch unter die Umweltpolitik subsumiert werden. Allerdings führt insbesondere die Einführung einer eigenen Kompetenzgrundlage für den Erlass energiepolitischer Maßnahmen zu gewissen Verschiebungen in Bezug auf die Wahl der Rechtsgrundlage (1.) sowie – daran anschließend – die Möglichkeit „nationaler Alleingänge“ (2.).

### *1. Zu den Rechtsgrundlagen*

Für den Erlass von Maßnahmen zum Klimaschutz kommen nunmehr folgende Rechtsgrundlagen bzw. Kategorien von Rechtsgrundlagen in Betracht:

---

<sup>4</sup> So bleiben u.a. etwa solche mit einem wettbewerbsrechtlichen Bezug, wie das Beihilferecht, ausgespart. Ebensowenig wird auf Maßnahmen im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel – die angesichts der jedenfalls zu erwartenden globalen Erwärmung notwendig sind – eingegangen.

a) Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV

**Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV** erlauben der Union allgemein, **umweltpolitische Maßnahmen** zu ergreifen. Dabei ist die Kompetenz der Union insofern umfassend zu verstehen, als die Bestimmung schon immer dann zum Zuge kommt, wenn es um die Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 191 AEUV geht; in diese wurde der **Klimaschutz** durch den Vertrag von Lissabon ausdrücklich einbezogen (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV). Falls eine Maßnahme diese Voraussetzung erfüllt, also der **Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 191 AEUV** dient, fällt sie, vorbehaltlich der Einschlägigkeit anderer vertraglicher Rechtsgrundlagen, in den Anwendungsbereich der Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV und damit in die Kompetenz der Union. Dies bedeutet insbesondere, dass kein Politikbereich von vornherein aus dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen werden kann, so dass auf der Grundlage dieser Vorschriften potentiell Maßnahmen in allen Bereichen ergriffen werden können, ist doch allein der Beitrag zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 191 AEUV maßgeblich.<sup>5</sup>

Während Art. 192 Abs. 1 AEUV für den Erlass der Unionsmaßnahmen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, sind umweltpolitische Maßnahmen, die gewisse Bereiche betreffen, nach wie vor der einstimmigen Beschlussfassung des Rates (wobei das Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen anzuhören sind) unterworfen (**Art. 192 Abs. 2 AEUV**). Die besseren Gründe sprechen dafür, dass die Rechtsgrundlage jedenfalls in Art. 192 Abs. 1 AEUV zu sehen ist, so dass Art. 192 Abs. 2 AEUV lediglich eine besondere Verfahrensvorschrift zu entnehmen ist.<sup>6</sup>

Jedenfalls ist **Art. 192 Abs. 2 AEUV als Ausnahmebestimmung eng** auszulegen,<sup>7</sup> da auf diese Weise am ehesten dem Regel-Ausnahme-Verhältnis Rechnung getragen werden kann. Sobald nämlich eine Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Art. 192 Abs. 2 AEUV fällt, ist – die Einschlägigkeit anderer Rechtsgrundlagen vorbehalten – Art. 191 Abs. 1 AEUV heranzuziehen.

Dieser Grundsatz der engen Auslegung ist bei der Präzisierung der in Art. 192 Abs. 2 AEUV verwandten Begriffe zu beachten, so auch bei dem im Zusammenhang mit dem

---

<sup>5</sup> Dieser Ansatz wird durch die Liste in Art. 192 Abs. 2 AEUV bestätigt, die auch Bereiche umfasst, die als solche grundsätzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, jedoch offenbar gleichwohl Gegenstand der Umweltpolitik der Union sein können. Auch der EuGH ging von dieser Sicht aus, als er den Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (ABl. 2003 L 29, 55) für nichtig erklärte, da er deshalb auf Art. 192 AEUV hätte gestützt werden müssen, weil sein Hauptzweck gerade im Schutz der Umwelt zu sehen sei (EuGH, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, I-7879).

<sup>6</sup> Wie hier etwa *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Kommentar, Art. 192, Rdnr. 68; *Joachim Scherer/Sebastian Heselhaus*, in: Dausen (Hrsg.), Hb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rdnr. 77, jeweils m.w.N. A.A. *Klaus Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2, Rdnr. 139, ebenfalls m.w.N.

<sup>7</sup> In diese Richtung wohl auch EuGH, Rs. C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Rn. 46 ff.; ebenso die ganz h.L., vgl. etwa *Ludwig Krämer*, Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2011, 39; a.A. aber *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hb. EU-Wirtschaftsrecht (Fn. 6), O, Rdnr. 86.

Klimaschutzrecht besonders relevanten Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV. Danach ist die Verfahrensvorschrift des Art. 192 Abs. 2 AEUV auch bei Maßnahmen heranzuziehen, welche die **Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren**. Diese kumulativ zu verstehenden Voraussetzungen dürften wohl nur dann gegeben sein, wenn auf bestimmte Energieträger nicht mehr oder in wesentlich geringerem Ausmaß zurückgegriffen werden darf bzw. der Einsatz von Energieträgern, die bislang (fast) gar nicht genutzt wurden, in der Zukunft in substantiellem Umfang erfolgen müsste, so dass die Grundstrukturen der Energieversorgung unmittelbar-final betroffen sind, während etwa Modifikationen des Energiemix – wie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien – oder die Formulierung von Standards für die Nutzung von Biomasse nicht erfasst werden.<sup>8</sup> Insofern wurde die RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen<sup>9</sup> zutreffend auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt.<sup>10</sup> Auch das „Klimapaket“ der EU<sup>11</sup> wurde – obwohl selbstredend Rückwirkungen auf die Nutzung der verschiedenen Energiequellen zu erwarten und auch beabsichtigt sind – somit zu Recht auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt.

b) Art. 194 AEUV

**Art. 194 Abs. 2 AEUV<sup>12</sup>** ermöglicht u.a. den Erlass unionsrechtlicher Maßnahmen zur **Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen** sowie zur **Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen** (Art. 194 Abs. 1 lit. c) AEUV), eine Thematik, deren Bezug zur Umwelt- und Klimapolitik auf der Hand liegt, auch wenn diese Vorschrift den Klimaschutz nicht erwähnt. Allerdings dürfen solche Maßnahmen nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen, „berühren“ (Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV). Vor diesem Hintergrund kann

---

<sup>8</sup> I. Erg. ähnlich *Kahl*, in: Europäisches Klimaschutzrecht (Fn. 3), 21 (35), m.w.N.

<sup>9</sup> ABl. 2009 L 140/16. Hierzu noch unten III.2.

<sup>10</sup> Wobei allerdings der Rückgriff auf Art. 114 AEUV in Bezug auf einzelne Artikel dieser Richtlinie nicht überzeugend ist, vgl. hierzu *Astrid Epiney*, Biomassenutzung im Völker- und Europarecht, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller (Hrsg.), Klimaschutz durch Bioenergie, 2010, 29 (58 ff.).

<sup>11</sup> Das Paket stammt aus dem Jahr 2009. Es umfasste eine Modifikation des Emissionshandelssystems, die Richtlinie zur geologischen Speicherung von CO<sub>2</sub>, eine Richtlinie zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie einen Beschluss zur Verteilung der Anstrengungen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen in Bereichen, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen, vgl. diese Rechtsakte in ABl. 2009 L 140, zu diesen noch unten III.

<sup>12</sup> Zu dieser durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführten Vorschrift neben der einschlägigen Kommentarliteratur *Jörg Gundel*, Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV, EWS 2011, 25 ff.; *Martin Nettesheim*, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, JZ 2010, 19 ff.; *Wolfgang Kahl*, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, EuR 2009, 601 ff.

der mögliche Anwendungsbereich dieser Rechtsgrundlage für den Erlass von klimapolitischen Rechtsakten wie folgt präzisiert werden:

- Die Maßnahme darf (nur) die „**Förderung**“ der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie die „**Entwicklung**“ neuer und erneuerbarer Energiequellen umfassen. Denn der Anwendungsbereich der Rechtsgrundlage ist insofern beschränkt, als es um die Verfolgung der in Art. 194 Abs. 1 AEUV genannten Ziele gehen muss, die – in Bezug auf klimapolitische Maßnahmen – eben entsprechend beschränkt sind. Vieles (insbesondere auch die unterschiedliche Formulierung in Bezug auf die verschiedenen, in Art. 194 Abs. 1 lit. c) AEUV genannten Aspekte) spricht hier dafür, dass in Bezug auf die Energieeffizienz und Energieeinsparungen demnach (nur) Fördermaßnahmen erfasst werden und in Bezug auf neue oder erneuerbare Energiequellen die technologische Entwicklung, nicht aber die Förderung an sich, erfasst ist; letztere müsste demnach weiterhin auf Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV gestützt werden.<sup>13</sup>
- Zudem dürfen die ergriffenen Maßnahmen zumindest **keine zwingend vorzunehmende Modifikation des Energiemix der Mitgliedstaaten** nach sich ziehen, wären doch ansonsten wohl die Voraussetzungen des Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV erfüllt, der lediglich von „berühren“ spricht. Dieser Vorschrift ist nämlich eine materielle Vorgabe bzw. Schranke in Bezug auf den möglichen Inhalt der Sekundärrechtsakte zu entnehmen.<sup>14</sup>

Damit sind jedenfalls gewisse **regulatorische Maßnahmen** – die z.B. verpflichtend einen bestimmten Prozentsatz des Anteils erneuerbarer Energie am Energiemix der Mitgliedstaaten vorsehen, oder die Verwendung bestimmter Techniken (etwa in Bezug auf die Energieeffizienz) vorschreiben – ausgeschlossen. Allerdings können solche Maßnahmen ggf. auf **andere Rechtsgrundlagen**, wie insbesondere Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV und Art. 114 AEUV, gestützt werden. Hierfür spricht auch der ausdrückliche „Vorbehalt“ des Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV in Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV.<sup>15</sup> Insofern kann aus dem Umstand, dass in Bezug auf eine bestimmte, (auch) die Energiepolitik betreffende Klimaschutzmaßnahme der Anwendungsbereich des Art. 194 AEUV nicht eröffnet ist, nicht geschlossen werden, dass der Union für diese Maßnahme keine Kompetenz zustünde, kann sich diese doch aus anderen Rechtsgrundlagen ergeben. Die erwähnten Einschränkungen des Anwendungsbereichs des Art. 194 AEUV sind aber jedenfalls in den Fällen von Bedeutung,

---

<sup>13</sup> Vgl. ebenso *Kahl*, in: *Europäisches Klimaschutzrecht* (Fn. 3), 21 (60 f.); ihm folgend *Christian Calliess*, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV*, 4. Aufl., 2011, Art. 192, Rn. 15. A.A. aber etwa *Sophie Bings*, in: *Rudolf Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2. Aufl., 2012, Art. 194, Rn. 28; *Gundel*, *EWS* 2011 (Fn. 12), 25 (29).

<sup>14</sup> I. Erg. ebenso z.B. *Bings*, in: *Streinz, EUV/AEUV* (Fn. 13), Art. 194, Rn. 40, die von „Souveränitätsvorbehalt“ spricht, wobei dieser Ausdruck etwas unglücklich erscheint, da es in der Sache um die Reichweite der Kompetenzvorschrift des Art. 194 Abs. 2 AEUV geht, nicht um Souveränitätsfragen.

<sup>15</sup> Dieser wird teilweise aber auch so ausgelegt, dass auch im Rahmen des Art. 194 Abs. 2 AEUV einstimmige Beschlüsse möglich wären. Vgl. zur Problematik *Gundel*, *EWS* 2011 (Fn. 12), 25 (27 f.).

in denen der Anwendungsbereich des Art. 194 AEUV grundsätzlich eröffnet ist und – was diesfalls häufig zu bejahen sein wird – der Schwerpunkt der Maßnahme gerade im Bereich des Art. 194 AEUV (und nicht etwa in der Umweltpolitik) zu sehen ist.<sup>16</sup>

c) Art. 114 AEUV

**Art. 114 Abs. 1 AEUV** stellt die Rechtsgrundlage zum Erlass **binnenmarktrelevanter Maßnahmen** dar, die – wie sich auch aus Art. 114 Abs. 3 AEUV ergibt – durchaus auch Bezüge zur Umweltpolitik aufweisen bzw. (auch) umweltpolitische Zielsetzungen verfolgen können. Der **Begriff „Binnenmarkt“** – der seit dem Vertrag von Lissabon durchgehend den vorher ebenfalls noch in den Verträgen figurierenden Begriff des Gemeinsamen Marktes ersetzt hat – umfasst jedenfalls die **Verwirklichung der Grundfreiheiten** (vgl. Art. 26 Abs. 2 AEUV), darüber hinaus nach ständiger Rechtsprechung aber auch den **Abbau von Wettbewerbsverzerrungen**,<sup>17</sup> so dass sowohl Rechtsakte, die die Verwirklichung der Marktfreiheit bezwecken und beinhalten, als auch solche, die sich auf die Marktgleichheit beziehen, auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt werden können.

Art. 114 Abs. 1 AEUV erlaubt in Bezug auf Art und Inhalt der Rechtsakte eine sehr weitgehende Tätigkeit des Unionsgesetzgebers. So kann diese Bestimmung nicht nur die Grundlage für den Erlass allgemeiner Rechtsangleichungsmaßnahmen, sondern auch von Einzelmaßnahmen darstellen, soweit diese zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendig ist und somit allgemeine Maßnahmen unzureichend sind.<sup>18</sup> Weiter setzt die „Angleichung“ nationaler Regelungen nicht zwingend voraus, dass derartige Vorschriften bereits – zumindest in gewissen Mitgliedstaaten – bestehen. Vielmehr kann Art. 114 Abs. 1 AEUV auch dann herangezogen werden, wenn die geplante Maßnahme einer **heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorbeugen** soll, wobei das Entstehen von Hindernissen für den Binnenmarkt aber wahrscheinlich sein und die geplante Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken muss.<sup>19</sup> Schließlich kann die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auch dann betroffen sein, wenn es nicht um materielles Recht, sondern **institutionelle Aspekte** geht.<sup>20</sup> Allerdings ist es jedenfalls notwendig, dass die Zielsetzung der Harmonisierungsmaßnahme gerade auf die Errichtung und das Funktionieren des

<sup>16</sup> Vgl. auch noch unten II.1.e).

<sup>17</sup> Vgl. schon EuGH, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Rdnr. 11 ff.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-359/92, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-3681, Rdnr. 21 ff.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-376/98, Deutschland/EP und Rat, Slg. 2000, I-8419, Rdnr. 85 f.; EuGH, Rs. C-491/01, British American Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Rdnr. 61; EuGH, Rs. C-377/98, Niederlande/EP und Rat, Slg. 2001, I-7079, Rdnr. 15; EuGH, Rs. C-217/04, Großbritannien/EP und Rat, Slg. 2006, I-3771, Rdnr. 60 ff.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-217/04, Vereinigtes Königreich/EP und Rat, Slg. 2006, I-3771, wo der Gerichtshof festhielt, die Verordnung zur Gründung der Europäischen Agentur für Netz- und Informatiksicherheit sei zu recht auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt worden.

Binnenmarktes ausgerichtet ist und diese verbessern soll, und die zu vermeidende Wettbewerbsverzerrung muss ein gewisses „Gewicht“ haben.<sup>21</sup>

d) Rechtsgrundlagen in sonstigen Politikbereichen

Schließlich können (auch) den Klimaschutz betreffende EU-Rechtsakte auch auf Rechtsgrundlagen in (weiteren) **spezifischen Politikbereichen** gestützt werden, wie z.B. Art. 43 Abs. 2 AEUV (Landwirtschaft), Art. 91, Art. 100 Abs. 2 AEUV (Verkehr), Art. 101 ff. AEUV (Wettbewerb) oder Art. 113 AEUV (Steuern).

e) Zur Abgrenzung der Rechtsgrundlagen

Für den Erlass klimapolitischer Maßnahmen kommen somit – letztlich parallel zur Situation bei (sonstigen) umweltpolitischen Maßnahmen – im EU-Vertrag *a priori* mehrere Rechtsgrundlagen in Betracht. Damit stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der verschiedenen Rechtsgrundlagen. Diese Problematik ist nicht nur vor dem Hintergrund ggf. **unterschiedlicher Rechtsetzungsverfahren** (wobei mittlerweile das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Regel ist; spezifisch in Bezug auf Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV ist jedoch zu beachten, dass im Falle der Einschlägigkeit dieser Bestimmungen ggf. – falls die Voraussetzungen des Abs. 2 vorliegen – eine einstimmige Beschlussfassung notwendig ist, die im Falle des Rückgriffs auf eine andere Rechtsgrundlage möglicherweise nicht zum Zuge käme), sondern auch angesichts der je nach der einschlägigen Rechtsgrundlage variierenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zum „**nationalen Alleingang**“ von Bedeutung: Dabei unterscheiden sich nicht nur die diesbezüglichen Vorgaben des Art. 193 AEUV einerseits sowie der Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV andererseits; vielmehr ist darüber hinaus zu beachten, dass im Falle der Abstützung der jeweiligen Maßnahme auf eine andere Rechtsgrundlage grundsätzlich kein nationaler Alleingang möglich ist.<sup>22</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH hat die **Wahl der Rechtsgrundlage** auf der Grundlage **objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände** zu erfolgen, zu denen insbesondere **Ziel und Inhalt** des Rechtsakts gehören.<sup>23</sup> Dabei ist grundsätzlich für einen

---

<sup>21</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere die Judikatur zur Tabakwerberichtlinie, EuGH, Rs. C-376/98 (Deutschland/EP und Rat), Slg. 2000, I-8419; EuGH, Rs. C-380/03 (Deutschland/EP und Rat), Slg. 2006, I-11573; s. auch EuGH, Rs. C-436/03 (EP/Kommission und Rat), Slg. 2006, I-3754 (Verneinung der Einschlägigkeit des Art. 95 EGV in Bezug auf die Einführung des Statuts einer europäischen Genossenschaft); EuGH, Rs. C-58/08 (Vodafone), Urt. v. 8.6.2010, EuZW 2010, 539.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu noch unten II.2.

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-178/03, Kommission/EP und Rat, Slg. 2005, I-7879; EuGH, Rs. C-178/03, Kommission/EP und Rat, Slg. 2006, I-129; EuGH, Rs. C-94/03, Kommission/Rat, Slg. 2006, I-1; EuGH, Rs. C-155/07, EP/Rat, Slg. 2008, I-8103; EuGH, Rs. C-42/97, EP/Rat, Slg. 1999, I-869, Rdnr. 38 ff.; EuGH, Rs. C-

Rechtsakt **nur eine Rechtsgrundlage** heranzuziehen. Eine **Doppelabstützung** ist nach der Rechtsprechung aber dann geboten, wenn ein Rechtsakt gleichzeitig zwei Zielsetzungen verfolgt und / oder mehrere Komponenten aufweist, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist, wobei allerdings der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtsetzungsverfahren nicht beeinträchtigt werden dürfe.<sup>24</sup> Sobald aber in Bezug auf einen bestimmten Rechtsakt tatsächlich ein Schwerpunkt auszumachen ist, ist eine Doppelabstützung ausgeschlossen. Insgesamt dürfte jedenfalls die jüngere **Rechtsprechung des EuGH Doppelabstützungen eher zurückhaltend** gegenüber stehen, so wenn der Gerichtshof Art. 192 AEUV als zutreffende Rechtsgrundlage für die Abfallverbringungsverordnung<sup>25</sup> ansah,<sup>26</sup> dies obwohl es in diesem Rechtsakt im Schwerpunkt um produktbezogene Regelungen ging, die jedoch praktisch im Wesentlichen durch umweltpolitische Anliegen motiviert waren.<sup>27</sup>

In Bezug auf das grundsätzliche Verhältnis der verschiedenen Rechtsgrundlagen stehen diese in struktureller Sicht gleichberechtigt nebeneinander, so dass zwischen den erwähnten möglicherweise für Klimaschutzmaßnahmen heranzuziehenden Rechtsgrundlagen **kein irgendwie geartetes Über- bzw. Unterordnungsverhältnis** (im Sinne einer Subsidiarität gewisser Rechtsgrundlagen im Verhältnis zu anderen) anzunehmen ist. Ebenso wenig liegen die Voraussetzungen dafür vor, dass bestimmte Vorschriften im Verhältnis zu anderen eine *lex specialis* bzw. eine *lex generalis* darstellten.<sup>28</sup>

Festzuhalten ist damit, dass – ausgehend von dem Umstand, dass Doppelabstützungen grundsätzlich zu vermeiden sind bzw. die Ausnahme darstellen sollen – für die Bestimmung der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts sein **sachlicher Schwerpunkt** entscheidend ist, der wiederum auf der Grundlage seines **Inhalts und Ziels** zu ermitteln ist. Die Berücksichtigung des materiellen Regelungsgehalts und damit der objektiven Sachnähe einerseits und der

---

36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Rdnr. 54 ff.; EuGH, Gutachten 2/00, Cartagena-Protokoll, Slg. 2001, I-9713; EuGH, Rs. C-411/06, Kommission/EP und Rat, Slg. 2009, I-7585.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-491/01, British American Tobacco Ltd. u.a., Slg. 2002, I-11453, Rdnr. 108 f.; s. auch EuGH, Rs. C-178/03, Kommission/EP und Rat, Slg. 2006, I-129, Rdnr. 57. Mit diesem etwas unklaren Hinweis auf den Wesenskern der Rechtsetzungsverfahren ist offenbar gemeint, dass die vertragliche Kompetenzverteilung auf horizontaler Ebene nicht modifiziert werden darf.

<sup>25</sup> VO 1013/2006, ABl. 2006 L 190, 1.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-411/06, Kommission/EP und Rat, Slg. 2009, I-7585.

<sup>27</sup> Dies dürfte eine Relativierung der Aussagen des Gerichtshofs in der Rs. C-94/03 (EuGH, Rs. C-94/03, Kommission/Rat, Slg. 2006, I-1) darstellen, wo der Gerichtshof eine Heranziehung des Art. 207 AEUV (neben Art. 192 AEUV) immer schon dann als notwendig bezeichnete, wenn in den entsprechenden Rechtsakten Regelungen enthalten sind, die sich unmittelbar und sofort auf den Handel auswirken, vgl. hierzu *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009, EurUP 2010, 134 f.

<sup>28</sup> Vgl. ausführlich *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, 67 ff.; zumindest missverständlich insoweit *Bings*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 13), Art. 194, Rn. 39, die in Bezug auf Art. 194 AEUV von einer *lex specialis* (insbesondere in Bezug auf Art. 114 AEUV) spricht. Auch *Wolfgang Kahl*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 192, Rn. 91, spricht hier von Spezialität. Allerdings ist zu beachten, dass in der Regel im Falle der Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 194 AEUV der Schwerpunkt der Maßnahme im Bereich der Energiepolitik liegen wird (die eben auch die in Art. 194 Abs. 1 lit. c) AEUV erwähnten Aspekte erfasst, so dass sich dieser Ansatz im Ergebnis kaum von dem hier vertretenen unterscheidet. Wie hier auf den Schwerpunkt abstellend etwa *Gundel*, EWS 2011 (Fn. 12), 25 (29). Vgl. auch noch unten II.1.e).



objektiv erkennbaren Zielsetzungen andererseits ermöglicht eine umfassende Würdigung von Inhalt und Bedeutung einer Maßnahme, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass diese Kriterien notwendigerweise etwas offen bleiben und nicht alle Abgrenzungsprobleme durch generell-abstrakt anwendbare Grundsätze ausgeräumt werden können.

Wendet man diese Grundsätze auf klimapolitische Rechtsakte an, so können folgende Fallgruppen gebildet werden:<sup>29</sup>

- **Produktbezogene Maßnahmen** sind wegen des sehr engen Bezugs zum Binnenmarkt grundsätzlich auf Art. 114 Abs. 1 AEUV zu stützen, auch wenn mit der Festlegung bestimmter Standards klimapolitische Zielsetzungen verfolgt werden. Denn letztlich geht es hier in jedem Fall darum, den freien Warenverkehr zu verwirklichen. Dies gilt auch für solche Maßnahmen, die die Energieeffizienz oder Energieeinsparungen betreffen. Die Schranken des Art. 194 Abs. 2 AEUV kommen insoweit nicht zum Tragen.
- **Produktions- oder standortbezogene Maßnahmen** sind je nach ihrem Schwerpunkt in der Regel auf Art. 114 Abs. 1, Art. 192 oder Art. 194 AEUV zu stützen. Das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Art. 114 AEUV einerseits und der Art. 192, 194 AEUV andererseits dürfte in dem (mehr oder weniger engen) Bezug der Maßnahme zum Abbau von Wettbewerbsbeeinträchtigungen zu sehen sein. Soweit die Abgrenzung zwischen Art. 192 und Art. 194 AEUV betroffen ist, ist letztere Vorschrift im Falle des Vorliegens der genannten<sup>30</sup> Voraussetzungen für ihre Einschlägigkeit grundsätzlich deshalb „prioritär“ heranzuziehen, weil diesfalls der Schwerpunkt der Maßnahme in der Regel eher auf energiepolitischem Gebiet liegen dürfte. Sollte Art. 194 AEUV jedoch nicht zum Zuge kommen können, kann auf Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV zurückgegriffen werden. Insoweit kommt der Union also jedenfalls eine umfassende Zuständigkeit zum Erlass klimapolitischer Maßnahmen zu, wobei ggf. aber die besondere Verfahrensvorschrift des Art. 192 Abs. 2 AEUV zu beachten ist.<sup>31</sup>
- **Rechtsgrundlagen in anderen Politikbereichen** können dann heranzuziehen sein, wenn der objektive Schwerpunkt einer umweltpolitisch motivierten Maßnahme in dem jeweiligen anderen Politikbereich liegt und untrennbarer Bestandteil desselben ist. Dies kann in Bezug auf klimapolitische Maßnahmen z.B. im Bereich der Verkehrspolitik relevant werden.

## 2. Zu den Möglichkeiten „nationaler Alleingänge“

---

<sup>29</sup> Vgl. in Bezug auf umweltpolitische Rechtsakte bereits die Kategorisierung bei *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 28), 67 ff.; s. ansonsten auch den Überblick über die Praxis der Unionsorgane bei *Krämer*, Droit de l'environnement de l'UE (Fn. 7), 37 f.

<sup>30</sup> Oben II.1.b).

<sup>31</sup> Vgl. bereits oben II.1.a), b).

**Art. 114 Abs. 4-6** und **Art. 193 AEUV** verankern die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, auch im Falle des Bestehens sekundärrechtlicher Regelungen sog. verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Diese Vorschriften – auf deren materielle Voraussetzungen hier nicht eingegangen werden soll<sup>32</sup> – können selbstverständlich auch bei klimapolitischen Maßnahmen relevant werden.<sup>33</sup> Allerdings sind derartige nationale Alleingänge nur in Bezug auf solche Rechtsakte möglich, die auf **Art. 114 Abs. 1 bzw. Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt** wurden. Sobald ein Rechtsakt auf der Grundlage einer anderen vertraglichen Bestimmung erlassen wurde, können sie daher nicht zum Zuge kommen; eine analoge Anwendung scheidet aus.<sup>34</sup>

Allerdings kommt die „Sperrwirkung“ des Sekundärrechts von vornherein nur unter der Voraussetzung zum Zuge, dass der entsprechende EU-Sekundärrechtsakt in Bezug auf die vom nationalen Recht geregelte Situation auch tatsächlich abschließend ist; ob und inwieweit dies der Fall ist, kann unter Umständen schwierig zu beantworten sein.<sup>35</sup> Im Klimaschutzrecht dürften diejenigen Konstellationen, in denen das EU-Recht lediglich Mindeststandards vorgibt, jedoch häufig sein, sieht man einmal von produktbezogenen Regelungen ab.

Fraglich und durch die Rechtsprechung noch nicht problematisiert (geschweige denn geklärt) ist die Frage, ob Art. 193 AEUV oder Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV auch im Falle einer **Doppelabstützung** auf Art. 192 AEUV bzw. Art. 114 Abs. 1 AEUV und eine weitere Vertragsnorm oder auf diese beiden Vorschriften herangezogen werden kann, eine Frage, die im Zuge der Rechtsprechung des EuGH zu „Doppelabstützungen“<sup>36</sup> – die zwar die Ausnahme darstellen sollen, gleichwohl aber unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erachtet werden – durchaus von Bedeutung sein kann. Im Ergebnis erscheint es hier grundsätzlich sachgerecht, den Rückgriff auf Art. 193 AEUV bzw. Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV in Bezug auf den gesamten Rechtsakt zuzulassen: Denn eine Doppelabstützung kommt ja gerade dann in Betracht, wenn ein Rechtsakt „gleichwertig“ und „untrennbar“ zwei oder mehr Zielsetzungen verfolgt, so dass es in der Regel nicht möglich sein wird, seine Bestimmungen in der Form „aufzuteilen“, dass diejenigen Artikel, die auf Art. 192 AEUV bzw. Art. 114 Abs. 1 AEUV hätten gestützt werden müssen, von denjenigen, für die eine andere Rechtsgrundlage

<sup>32</sup> Vgl. im Einzelnen zur Tragweite dieser Bestimmungen (neben der aktuellen Kommentarliteratur) *Astrid Epiney*, Die Rechtsprechung des EuGH zur Zulässigkeit „nationaler Alleingänge“ (Art. 95 Abs. 4-6 und Art. 176 EGV): Versuch einer Standortbestimmung, FS Hans-Werner Rengeling, 2008, 215 ff.

<sup>33</sup> S. die Beispiele in Bezug auf Regelungen über Biomasse bzw. Bioenergie bei *Epiney*, in: Klimaschutz durch Bioenergie (Fn. 10), 29 (61 f.).

<sup>34</sup> Allgemeine Meinung, vgl. nur *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 6), § 2, Rdnr. 307; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV (Fn. 13), Art. 193, Rn. 6; *Gundel*, EWS 2011 (Fn. 12), 25 (27); *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 28), 142. S. aber im Zusammenhang mit Art. 114 Abs. 4-6 AEUV das Plädoyer für eine „allgemeine Supplementierungsregel“, wonach auch in Politikbereichen ohne eine entsprechende Schutzverstärkerklausel zumindest ein analoger Rückgriff auf Art. 114 Abs. 4-6 AEUV möglich sein soll, bei *Wolfgang Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 114, Rdnr. 48. A.A. in Bezug auf Art. 194 auch *Gabriele Britz*, Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Spannungsfeld von Klimaschutz und Binnenmarkt, in: *Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller* (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 71 (86).

<sup>35</sup> Vgl. zur Problematik, m.w.N., *Astrid Epiney/Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger/Jennifer Heuck*, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der EU, 2011, 46 ff.

<sup>36</sup> S.o. II.1.

einschlägig wäre, unterschieden werden; eine Ausnahme hiervon kommt allenfalls dann in Betracht, wenn – was gelegentlich vorkommt – ein Rechtsakt für jede einzelne Bestimmung klarstellt, auf welche Rechtsgrundlage sie gestützt ist. Im Übrigen trägt dieser Ansatz auch dem Anliegen der Rechtssicherheit und -klarheit Rechnung, wird es doch häufig sehr schwierig sein, diejenigen Bestimmungen, die auf Art. 192 AEUV bzw. Art. 114 Abs. 1 AEUV beruhen, von denjenigen, für die andere Rechtsgrundlagen heranzuziehen sind, zu unterscheiden.<sup>37</sup>

### III. Zum Stand des EU-Sekundärrechts auf dem Gebiet des Klimaschutzes

Die EU hat mittlerweile eine breite Palette rechtlich verbindlicher<sup>38</sup> Rechtsakte erlassen. Über diese soll im Folgenden ein systematischer Überblick gegeben werden, um die Strukturen des europäischen Klimaschutzrechts zu erfassen. Berücksichtigt werden dabei – ohne jedoch einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben<sup>39</sup> – diejenigen Rechtsakte, deren vordringliches Ziel dem Klimaschutz zuzuordnen ist, auch wenn gewisse Verbindungen zu anderen Bereichen bestehen mögen.<sup>40</sup> Ein bedeutendes Element des EU-Klimaschutzrechts stellt der Handel mit Treibhausgasen dar (1.); hinzu kommen Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien (2.) sowie in demjenigen der Energieeffizienz und Emissionsbeschränkungen (3.) und einige sonstige Maßnahmen (4.).

#### 1. Zum Emissionshandel

Ein Emissionshandel für Treibhausgase bzw. Treibhausgaszertifikate wurde durch den Erlass der **RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** in der Union<sup>41</sup> eingeführt. Diese Richtlinie soll zur Erfüllung der sich aus dem sog. Kyoto-Protokoll<sup>42</sup> ergebenden Pflichten der Union zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen,

---

<sup>37</sup> Zur Problematik, m.w.N., *Wolfgang Kahl*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 193, Rdnr. 13; s. auch *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hb. EU-Wirtschaftsrecht (Fn. 6), O, Rdnr. 164, die generell differenzieren wollen, je nachdem, ob die betreffende Bestimmung auf Art. 192 AEUV gestützt werden konnte; ähnlich *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU (Fn. 6), Art. 193, Rdnr. 8.

<sup>38</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Sekundärrecht, unter Aussparung von Maßnahmen lediglich politischen Charakters. Zu den Zielsetzungen etwa *Schlacke*, Die Verwaltung, Beiheft 11 (Fn. 2), 121 (132 f.); *Ludwig Krämer*, Klimaschutzrecht der Europäischen Union, SZIER 2010, 311 (313 ff.). S. auch die in KOM (2010) 639, 3 formulierten Ziele der Union auf dem Gebiet der Klimapolitik: Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 %, der Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % und die Verbesserung der Energieeffizienz um 20 %.

<sup>39</sup> S. schon oben I.

<sup>40</sup> So etwa zum Immissionsschutz- oder Energierecht, vgl. zu den Abgrenzungsfragen, m.w.N., *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 6), § 16, Rn. 8 ff.

<sup>41</sup> ABl. 2003 L 275, 32.

<sup>42</sup> ILM 1998, 32.

insbesondere CO<sub>2</sub>, beitragen. Die Richtlinie wurde durch die RL 2009/29<sup>43</sup> in wichtigen Punkten modifiziert.<sup>44</sup>

Das **Grundkonzept der RL 2003/87** geht dahin, dass einerseits bestimmte Anlagen einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen, damit sie Treibhausgase emittieren können. Andererseits soll diese Genehmigung nur (u.a.) unter der Voraussetzung erteilt werden, dass sich die Unternehmen verpflichten, quantifizierte Emissionsrechte („Zertifikate“) zur Emission von in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Treibhausgasen in der Höhe des Ausstoßes zurückzugeben. Die handelbaren Berechtigungen sollen von den Mitgliedstaaten nach bestimmten Kriterien an die Unternehmen verteilt werden, wobei diese Verteilung zunächst kostenlos erfolgte. Mit der Revision der Richtlinie sollen die Berechtigungen grundsätzlich versteigert werden, wobei hier einige (beachtliche) Ausnahmen vorgesehen sind.

Weiter führt die RL 2009/29 eine stärkere **Zentralisierung der Definition der Obergrenzen und der Verteilung** ein: Ab 2013 soll es eine EU-weite Obergrenze für CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. die unionsweite Menge der Zertifikate (für die zudem gewisse Kriterien zu beachten sind, vgl. Art. 9 RL 2003/87) sowie ein zentrales System zur Registrierung der Zertifikate (Art. 19 Abs. 1, 4 RL 2003/87) geben. Art. 10 Abs. 2 RL 2003/87 sieht den Schlüssel vor, nach dem die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat zu versteigernden Zertifikate auf die Mitgliedstaaten zu verteilen ist.

Der Handel mit Treibhausgaszertifikaten dürfte nach wie vor das zentrale Instrument der Klimapolitik in der Union darstellen,<sup>45</sup> dies obwohl in Bezug auf seine „Klimawirksamkeit“ gewisse Zweifel angebracht sind und auch gegen die Grundkonzeption des Emissionshandels gewichtige Bedenken geltend gemacht werden.<sup>46</sup> Hier sei lediglich auf zwei Aspekte kurz hingewiesen:<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> ABl. 2009 L 140, 63.

<sup>44</sup> Vgl. den Überblick über die RL 2003/87 und ihre Modifikationen sowie die Grundprinzipien des Emissionshandels m.w.N. bei *Astrid Epiney*, Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU, ZUR 2010, 236 ff.

<sup>45</sup> So auch die Einschätzung etwa bei *Ekardt*, UPR 2011 (Fn. 3), 371 (374).

<sup>46</sup> Vgl. insbesondere, jeweils m.w.N., *Bernhard Wegener*, Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems, ZUR 2009, 283 ff.; *Gerd Winter*, Das Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems, ZUR 2009, 289 (295 ff.); *Gerd Winter*, The Climate is No Commodity: Taking Stock of the Emissions Trading System, Journal of Environmental Law Advance Access, December 3, 2009, 1 ff.; *Martin A. Beckmann/Andreas Fisahn*, Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten – eine Bewertung ordnungsrechtlicher und marktgesteuerter Instrumente in der Umweltpolitik, ZUR 2009, 299 ff. S. aber auch die durchwegs positive Beurteilung bei *Frank Convery/Denny Ellerman/Christian de Perthuis*, The European Carbon Market in Action: Lessons from the First Trading Period, JEEPL 2008, 215 ff.; *Michael Rodi*, Immissionsschutz durch Emissionshandel – internationale, europäische und nationale Entwicklungen, in: Martin Oldiges (Hrsg.), Immissionsschutz durch Emissionshandel – eine Zwischenbilanz, 2007, 15 ff.

<sup>47</sup> S. ansonsten ausführlich *Epiney*, ZUR 2010 (Fn. 44), 236 (238 ff.).

- Auch nach der Revision der RL 2003/87 sind die vom **Emissionshandel erfassten Sektoren beschränkt**,<sup>48</sup> und es gibt nach wie vor Tätigkeiten, die durchaus viel Treibhausgase emittieren, jedoch nicht von der Richtlinie erfasst werden. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob diese Einschränkung mit den Vorgaben des Primärrechts, insbesondere mit dem Gleichheitssatz, im Einklang steht. Auf der Grundlage der Rechtsprechung<sup>49</sup> ist es durchaus möglich, ganze Sektoren vom Emissionshandelssystem auszuschließen, wovon auch die Konzeption der revidierten RL 2003/87 ausgeht. Allerdings werden damit rund die Hälfte aller CO<sub>2</sub>- bzw. Treibhausgasemittenten nicht vom Emissionshandelssystem erfasst. Dies wirft selbstredend durchaus ins Gewicht fallende Probleme auf, wobei insbesondere auf zwei Aspekte hinzuweisen ist:
  - Erstens impliziert dies einen beachtlichen **Spielraum bei der Festlegung der Obergrenze für die insgesamt auszugebenden Emissionszertifikate**, so dass diese Festlegung Gegenstand politischer Verhandlungen ist, was nicht zwingend dem Anliegen des Klimaschutzes förderlich ist. Zwar sind Art. 9 RL 2003/87 Vorgaben für die unionsweit festzulegende Menge an zu vergebenden Zertifikaten zu entnehmen; die Grundlage hierfür ist allerdings die vorher (2008-2012) von den Mitgliedstaaten festgelegte Menge an Zertifikaten, was gewisse Zweifel an der Objektivität der Definition der Obergrenze aufkommen lässt.<sup>50</sup> Zudem führen die in Art. 10a RL 2003/87 vorgesehenen Ausnahmen von der Versteigerung dazu, dass gleichwohl gewisse mitgliedstaatliche „Quoten“ definiert werden sollen, was (teilweise) durch Durchführungsmaßnahmen der Kommission im Ausschussverfahren nach Art. 23 RL 2003/87 geschehen soll (Art. 10a Abs. 1), wobei aber auch die Mitgliedstaaten einzubeziehen sind. Es ist zu bezweifeln, ob in diesem Verfahren tatsächlich klimawirksame Obergrenzen festgelegt werden können.
  - Zweitens und vor allem aber werden damit rund **50 % der Treibhausgasemissionen eben nicht erfasst**, und trotz des Beschlusses 406/2009<sup>51</sup> und weiterer Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes<sup>52</sup> sind letztlich kaum Strategien erkennbar, wie in diesem Sektor effektiv eine

<sup>48</sup> Wenn auch mit den Revisionen der RL 2003/87 inzwischen zusätzliche Sektoren einbezogen wurden, so u.a. der Luftverkehr. Vgl. hierzu EuGH, Rs. C-366/10 (*Air Transport Association of America*), Urt. v. 21.12.2011, wonach dieser Einbezug mit den völkerrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Vgl. zu diesem Urteil *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012 (im Erscheinen).

<sup>49</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-127/07 (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine*), Slg. 2008, I-9895. Vgl. zu diesem Urteil *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2008, EurUP 2009, 94 (97 f.).

<sup>50</sup> Ausführlich m.w.N. zu der letztlich viel zu großzügigen Kalkulation der Menge von Zertifikaten m.w.N. *Beckmann/Fisahn*, ZUR 2009 (Fn. 46), 299 (301 f.).

<sup>51</sup> Vgl. zu dieser unten III.4.

<sup>52</sup> Vgl. unten III.2., 3., 4.

„Kehrtwende“ erreicht werden kann, was insbesondere für den Verkehrssektor gilt.<sup>53</sup>

- Sodann fallen die vom Anwendungsbereich der RL 2003/87 erfassten Anlagen in aller Regel auch in den **Anwendungsbereich der RL 2010/75 (IVU- bzw. IE-Richtlinie)**<sup>54</sup>. Grundsätzlich sind für solche Anlagen bei ihrer Genehmigung aber Emissionsgrenzwerte nach dem Stand der besten verfügbaren Techniken auch für Treibhausgase festzulegen (Art. 15 Abs. 1-3 RL 2010/75). Von diesem Grundsatz macht **Art. 9 Abs. 1 RL 2010/75** jedoch für diejenigen Anlagen, die am Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten teilnehmen, eine Ausnahme: Die Genehmigung soll danach für die vom Handel erfassten Treibhausgase keine Emissionsgrenzwerte enthalten, es sei denn, diese seien erforderlich, um eine erhebliche lokale Umweltverschmutzung zu verhindern. Zudem steht es den Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 2 RL 2010/75 frei, für solche Anlagen keine Energieeffizienzanforderungen aufzustellen. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Vorsorgeprinzip kann mit guten Gründen in Zweifel gezogen werden, weniger, weil es sich beim Emissionshandel nicht um ein klassisches regulatorisches Instrument handelt, denn weil durch diesen allgemeinen Ausschluss der Festlegung von Emissionsgrenzwerten auch „leicht vermeidbare“ Emissionen durch den ergänzenden Erlass solcher Grenzwerte gerade nicht verhindert werden.<sup>55</sup> Jedenfalls steht es den Mitgliedstaaten aber frei, solche Emissionsgrenzwerte in Anwendung des Art. **193 AEUV** zu erlassen.<sup>56</sup>

Insgesamt wird die **Effektivität der RL 2003/87** im Hinblick auf ihre „Klimawirksamkeit“ bzw. die Reduktion von Emissionen mit guten Gründen in Frage gestellt;<sup>57</sup> angesichts der erwähnten nach wie vor bestehenden Zweifel daran, ob die Obergrenzen hinreichend streng festgelegt werden, und der Unsicherheiten in Bezug auf die Preisentwicklung ist auch nach der Revision der Richtlinie keineswegs sichergestellt, dass auf diese Weise tatsächlich ein ausreichender Anreiz für flächendeckende Reduktionen gegeben ist, zumal das System ja grundsätzlich gerade nicht mit Emissionsgrenzwerten verknüpft ist. Auch könnte das Ansetzen bei „Emissionsrechten“ den Blick darauf verstellen, dass jede längerfristig erfolgreiche Klimapolitik darauf abzielen muss, das wirtschaftliche Wachstum von steigenden Treibhausgasemissionen zu entkoppeln; hierfür finden sich aber beim Emissionshandel keine Ansätze. Hinzu kommt, dass es – ohne dass dieser Aspekt soweit ersichtlich bislang empirisch

---

<sup>53</sup> S. auch noch unten IV.

<sup>54</sup> RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17. Diese Richtlinie löste die RL 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Luftverschmutzung, ABl. 2008 L 24, 8, ab.

<sup>55</sup> Vgl. im Einzelnen *Epiney*, ZUR 2010 (Fn. 44), 236 (242 f.).

<sup>56</sup> Vgl. im Einzelnen mit ausführlicher Begründung *Epiney*, ZUR 2010 (Fn. 44), 236 (242); ebenso etwa *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (327); wohl auch – mit einer etwas gewundenen und komplizierten Begründung – *Ekardt*, UPR 2011 (Fn.), 371 (375 f.).

<sup>57</sup> Vgl. z.B. *Moritz Hartmann*, Globaler Klimawandel und Europäischer Rechtspluralismus, EuR 2011, 636 (641 ff.); *Koch*, NVwZ 2011 (Fn. 2), 641 (647 ff., 654); *Ekardt*, UPR 2011 (Fn. 3), 371 (376 f.). *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (329). S. auch die Nachweise in Fn. 46.

untersucht wurde – durchaus Zweifeln unterliegt, ob tatsächlich in allen Mitgliedstaaten die Einhaltung der Vorgaben der RL 2003/87 gewährleistet wird bzw. werden kann. Schließlich bleibt die Frage, ob der sehr hohe Verwaltungsaufwand des Systems in einem vernünftigen Verhältnis zu den erhofften klimapolitischen Fortschritten – sprich Emissionsreduktionen – steht.

## 2. Erneuerbare Energien

Die Union hat bereits vor geraumer Zeit erste Rechtsakte zur Förderung erneuerbarer Energien angenommen, die auch die Zurverfügungstellung von Finanzmitteln umfassten.<sup>58</sup> Von zentraler Bedeutung ist heute die **RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen**.<sup>59</sup> Die dieser Richtlinie – die mit Ausnahme der auf Art. 114 AEUV gestützten Bestimmungen zur Förderung von Biokraftstoffen auf Art. 192 AEUV gestützt wurde<sup>60</sup> – zu entnehmenden Vorgaben können durch folgende Punkte zusammengefasst werden:

- Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass der **Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen** am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020 mindestens dem in Anhang I RL 2009/28 festgelegten nationalen Gesamtziel (diese sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch angesetzt) entspricht, wobei insgesamt bis 2020 mindestens 20 % des Bruttoendenergieverbrauchs in der Union durch Energie aus erneuerbaren Quellen zu decken ist (Art. 3 Abs. 1 RL 2009/28).
- Zudem gewährleistet jeder Mitgliedstaat, dass sein **Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern** im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht (Art. 3 Abs. 4 Uabs. 1 RL 2009/28).
- Zur Erreichung dieser Ziele sind **nationale Aktionspläne** aufzustellen (Art. 4 RL 2009/28).
- Art. 5-12 RL 2009/28 enthalten komplexe Regelungen zur **Berechnung** des Anteils an erneuerbaren Energien. Es besteht auch die Möglichkeit, die vorgegebenen Ziele durch

---

<sup>58</sup> Vgl. den Überblick bei *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (320 ff.).

<sup>59</sup> ABl. 2009 L 140, 16. Diese Richtlinie löst die RL 2001/77 zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2001 L 283, 33) sowie die RL 2003/30 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen (ABl. 2003 L 123, 42) ab. Ausführlich zur RL 2009/28 *Wieland Lehnert/Jens Vollprecht*, Neue Impulse von Europa: Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU, ZUR 2009, 307 ff.; *Christina Ringel/Christian Bitsch*, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, NVwZ 2009, 807 ff. Zur RL 2003/30 aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-503/10 (Evoetil AD), Urt. v. 21.12.2011.

<sup>60</sup> Was nicht überzeugt: Denn der Schwerpunkt des Rechtsakts insgesamt dürfte klar auf umweltpolitischen Erwägungen beruhen, was auch für die Bestimmungen über den Biokraftstoff – trotz deren Produktbezogenheit – gilt. Doppelabstützungen sind jedoch grundsätzlich zu vermeiden. Daher hätte der gesamte Rechtsakt auf Art. 192 AEUV gestützt werden müssen. Vgl. schon *Epiney*, in: Klimaschutz durch Bioenergie (Fn. 10), 29 (56 ff.).

eine Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zu erreichen, wobei unter bestimmten Voraussetzungen „grenzüberschreitende Anrechnungen“ möglich sind.

- Art. 13-16 RL 2009/28 sind **verschiedene Vorgaben** für Verwaltungsverfahren, Rechtsvorschriften und Regelwerke (transparente Zuständigkeiten, Verwaltungsverfahren, sonstige Vorschriften, wobei auch baurechtliche Vorgaben verankert werden), Information und Ausbildung, Herkunftsnachweise und Netzzugang für erneuerbare Energien zu entnehmen.
- Für **Biokraftstoffe** werden in Art. 17-19 RL 2009/28 sog. Nachhaltigkeitskriterien verankert, die auch für eingeführte Kraftstoffe gelten.<sup>61</sup>
- Art. 22 RL 2009/28 sieht umfangreiche **Berichtspflichten** der Mitgliedstaaten und Art. 23 RL 2009/28 ebenso umfangreiche Überwachungs- und Berichterstattungspflichten der Kommission vor.
- Die in Art. 24 RL 2009/28 verankerte sog. **Transparenzplattform** stellt letztlich ein neues, Internet-basiertes Kommunikationsinstrument der Kommission dar, auf der eine Reihe von Informationen zu veröffentlichen sind.

Die Richtlinie sieht somit erstmals **verpflichtende quantitative Anteile an erneuerbaren Energien** vor; allerdings bleibt die **Wahl der Mittel praktisch vollumfänglich den Mitgliedstaaten** überlassen, woran auch die Pflicht zur Aufstellung und Aktualisierung von Aktionsplänen nichts ändert, wenn damit auch beachtliche Verfahrenspflichten einhergehen. Sanktionen irgendwelcher Art im Falle der Verfehlung der Ziele sind nicht vorgesehen, so dass letztlich nur der Weg über das Vertragsverletzungsverfahren bleibt. Vor diesem Hintergrund dürfte sich die effektive Wirkung der Vorgaben der RL 2009/28 letztlich – zumindest soweit der zu erreichende Anteil an erneuerbaren Energien betroffen ist – darauf beschränken, Zielvorgaben festzulegen, deren Durch- und Umsetzung vollumfänglich in die Hände der Mitgliedstaaten gelegt werden, wenn auch detaillierte Verfahrensvorschriften zu verzeichnen sind. Ob auf diese Weise die Ziele wirklich durchgesetzt und erreicht werden können, bleibt fraglich.

### 3. *Energieeffizienz und Emissionsbegrenzung*

Auf dem Gebiet der Energieeffizienz arbeitete die Union zunächst schwerpunktmäßig mit (rechtlich unverbindlichen) Entschlüssen und Empfehlungen; hinzu kamen relativ rasch finanzielle Fördermaßnahmen von allerdings bescheidenem Umfang. Allmählich wurden aber

---

<sup>61</sup> Vgl. zu den hierdurch aufgeworfenen rechtlichen Problemen im Einzelnen *Epiney*, in: Klimaschutz durch Bioenergie (Fn. 10), 29 (32 ff.); zu diesen Regelungen und ihrer Umsetzung in Deutschland auch etwa *Dominik Müller*, Die Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsstandards für die Nutzung von Bioenergie in Deutschland, ZUR 2011, 405 ff.



auch darüber hinaus rechtliche verbindliche Vorgaben erarbeitet, die inzwischen teilweise wieder revidiert wurden und deren normative Dichte und Tragweite variiert.<sup>62</sup> Darüber hinaus entwickelte die Union in einzelnen Bereichen Emissionsbeschränkungen. Die heute geltenden Regelungen können grob in produktbezogene Rechtsakte (a) und produktions- oder standortbezogene Regelungen (b) eingeteilt werden.

#### a) Produktbezogene Regelungen

Bei den produktbezogenen Regelungen steht die auf Art. 114 AEUV<sup>63</sup> gestützte **RL 2009/125** zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von **Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchender Produkte („Ökodesign-Richtlinie“)**<sup>64</sup> im Vordergrund. Die Richtlinie sieht die Festlegung von Anforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte vor, damit diese in Verkehr gebracht bzw. in Betrieb genommen werden dürfen (Art. 1 Abs. 2 RL 2009/125).<sup>65</sup> Unter energieverbrauchsrelevanten Produkten sind nach Art. 2 Nr. 1 RL 2009/125 letztlich alle Produkte zu verstehen, wobei die am meisten Energie verbrauchenden Produkte (die Verkehrsmittel) jedoch vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind (Art. 1 Abs. 3 RL 2009/125). Allerdings formuliert die Richtlinie nicht selbst Produktnormen, sondern schafft lediglich einen Rahmen für die Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen, die ihrerseits Produktnormen in Bezug auf das Ökodesign von Produkten verankern, wobei diese Produktnormen nicht auf Aspekte des Energieverbrauchs beschränkt sind, sondern weitere Aspekte des Ökodesigns der Produkte regeln können (vgl. die Begriffsdefinitionen in Art. 2 Nr. 23, 24 RL 2009/125). Die Durchführungsmaßnahmen – also die Definition der Produkthanforderungen – werden von der Kommission im Ausschussverfahren (Art. 19 RL 2009/125) erlassen, die eine Reihe von Vorgaben zu beachten hat (Art. 15 RL 2009/125). Mittlerweile wurde bereits eine Reihe solcher Durchführungsverordnungen erlassen, und für zahlreiche weitere Produkte ist dies noch vorgesehen.<sup>66</sup>

Zwar ist nicht zu verkennen, dass die Richtlinie insgesamt zu einer Vereinheitlichung und damit zu einer partiellen Erhöhung der Umweltfreundlichkeit – insbesondere soweit der Energieverbrauch der Produkte betroffen ist – der erfassten Produkte führt. Allerdings sind

---

<sup>62</sup> Vgl. zur Entwicklung etwa *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (324 ff.).

<sup>63</sup> Diese Abstützung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Richtlinie gemeinsame Ökodesign-Anforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte stellt, damit diese im Binnenmarkt frei verkehren können.

<sup>64</sup> ABl. 2009 L 285, 10.

<sup>65</sup> Vgl. ansonsten die in Art. 6 RL 2009/125 verankerte Freiverkehrsklausel. Die Richtlinie sieht darüber hinaus die CE-Kennzeichnung sowie entsprechende Vermutungsregelungen und Konformitätsbewertungen vor, vgl. Art. 5 ff. RL 2009/125.

<sup>66</sup> Vgl. z.B. VO 642/2009, ABl. 2009 L 191, 42 (Fernseher); VO 640/2009, ABl. 2009 L 191, 26 (Elektromotoren). S. ansonsten das Arbeitsprogramm der Kommission in KOM (2008) 660 endg. sowie die Liste der Durchführungsverordnungen der Kommission bei *Koch*, NVwZ 2011 (Fn. 2), 641 (646).

die Vorgaben der Richtlinie in Bezug auf die in den Durchführungsverordnungen zu verankernden Ökodesign-Anforderungen sehr allgemein gehalten (vgl. Art. 15 RL 2009/125), und eine zwingende Berücksichtigung des Lebenszyklus eines Produkts ist (obwohl dieser analysiert werden soll, vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. a) RL 2009/125) nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass die für die Produkthanforderungen entscheidenden Durchführungsverordnungen der Kommission im Ausschussverfahren erlassen werden, so dass weder das Europäische Parlament beteiligt ist noch eine öffentliche Erörterung und Auseinandersetzung mit den vorgesehenen Produktnormen erfolgt. Ohne dass es hier möglich wäre, die bislang erlassenen Durchführungsverordnungen im Hinblick auf die angelegten Umweltaanforderungen zu bewerten, weist das in der RL 2009/125 vorgesehene System vor diesem Hintergrund doch gewisse Defizite auf.

Ebenfalls produktbezogen ist die auf Art. 194 AEUV gestützte **RL 2010/30 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etikettierung und Produktinformationen**<sup>67</sup>. Die Regelungssystematik und der Geltungsbereich dieser Richtlinie sind weitgehend parallel zur RL 2009/125 ausgestaltet, wobei für den Erlass der Durchführungsrechtsakte auf das in Art. 290 AEUV neu vorgesehene Instrument der delegierten Rechtsakte zurückgegriffen wird (vgl. Art. 11 ff. RL 2010/30). Materiell geht es nicht um eigentliche Produkthanforderungen, sondern um die Vereinheitlichung der Etikettierung und Information über die Produkte, so dass die Endverbraucher in die Lage versetzt werden, im Hinblick auf den Energieverbrauch effizientere Produkte zu wählen.

Schließlich ist auf die den nachfolgenden Regelungen zu entnehmenden **Emissionsnormen für Kraftfahrzeuge** hinzuweisen:

- VO 715/2007 über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen<sup>68</sup>;
- VO 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen<sup>69</sup>;
- VO 510/2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen<sup>70</sup>;
- VO 595/2009 über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro IV)<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> ABl. 2010 L 153, 1.

<sup>68</sup> ABl. 2007 L 171, 1.

<sup>69</sup> ABl. 2009 L 140, 1.

<sup>70</sup> ABl. 2011 L 145, 1.

<sup>71</sup> ABl. 2009 L 188, 1.

## b) Produktions- oder standortbezogene Regelungen

Bei den produktions- oder standortbezogenen Regelungen kann zwischen denjenigen, die letztlich die Energieversorgungsunternehmen in die Pflicht nehmen und bei deren Tätigkeiten (Energieerzeugung, Energieumwandlung, Energietransport sowie Versorgung der Endverbraucher) eine Effizienzsteigerung anstreben, und denjenigen, die an den energieverbrauchenden Prozessen der Verbraucher ansetzen, unterschieden werden:

- In die erste Gruppe gehört – neben den hier nicht näher behandelten Maßnahmen im Energiebinnenmarktrecht – im Wesentlichen die **RL 2006/32 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen**<sup>72</sup>. Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2006/32 haben die Mitgliedstaaten für 2015 einen „generellen nationalen Energieeinsparrichtwert“ von 9 % festzulegen und dessen Verwirklichung „anzustreben“, womit deutlich wird, dass die Zielvorgabe von 9 % letztlich unverbindlich ist. Die Mitgliedstaaten haben Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu erarbeiten und die Energieversorgungsunternehmen müssen in Bezug auf die Zurverfügungstellung von Daten sowie die Förderung der Energieeffizienz in die Pflicht genommen werden (Art. 6 RL 2006/32).
- In der zweiten Gruppe sind fünf Rechtsakte zu erwähnen:
  - Der **RL 2010/31 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**<sup>73</sup> sind Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz neuer Gebäude sowie an bestehende Gebäude im Falle der Durchführung bestimmter (größerer) Arbeiten zu entnehmen. Weiter sind die Ausarbeitung nationaler Pläne zur Erhöhung der Zahl von Niedrigstenenergiegebäuden, die Erstellung von Energieausweisen für Gebäude, regelmäßige Inspektionen von Heizungen und Klimaanlage in Gebäuden sowie unabhängige Kontrollsysteme für Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz und Inspektionsbereiche vorzusehen.
  - Die **RL 2009/33 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge**<sup>74</sup> sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber sowie Betreiber, die öffentliche Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags anbieten, beim Kauf von Straßenfahrzeugen die Energie- und Umweltauswirkungen der Fahrzeuge zu berücksichtigen haben. Da es sich aber lediglich um, wenn auch in der Richtlinie in Bezug auf die hierbei zu beachtenden Parameter spezifizierte, Berücksichtigungspflichten handelt, kann der Richtlinie gerade keine Pflicht zur (Nicht-) Anschaffung bestimmter Fahrzeuge entnommen werden. Vielmehr handelt es sich lediglich um ein detaillierter

---

<sup>72</sup> ABl. 2006 L 114, 64.

<sup>73</sup> ABl. 2010 L 153, 13.

<sup>74</sup> ABl. 2009 L 120, 5.

geregeltes Berücksichtigungserfordernis im Rahmen eines Vergabeverfahrens bzw. eines Kaufs.

- Die **VO 842/2006 über bestimmte fluoriierte Treibhausgase**<sup>75</sup> verpflichtet die Betreiber ortsfester Kälte- und Klimaanlage, von Wärmepumpen sowie von Brandschutzsystemen das Entweichen der in Anhang I aufgeführten Treibhausgase zu verhindern und Lecks dauerhaft zu reparieren (Art. 3 Abs. 1 VO 842/2006) sowie entsprechende Kontrollen durchzuführen (Art. 3 Abs. 2-7 VO 842/2006). Weiter müssen die Betreiber ein ordnungsgemäßes Recycling der Anlagen sicherstellen (Art. 4 VO 842/2006), und die Verwendung der erfassten Treibhausgase wird für eine Reihe von Anwendungen (z.B. in Fenstern für Wohnhäuser oder Reifen) untersagt (vgl. Art. 9 i.V.m. Anhang II VO 842/2006).
- Die IVU- bzw. **Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75)**<sup>76</sup> enthält einen Hinweis auf die Energieeffizienz: Nach Art. 11 lit. f RL 2010/75 gehört die effiziente Verwendung von Energie zu den Grundpflichten der Betreiber. Da die Anforderungen an Effizienz in der Richtlinie jedoch nicht präzisiert werden, bleibt diese Vorgabe denkbar unscharf, und es ist nicht zu erwarten, dass sie zu einer wirklichen Steigerung der Energieeffizienz führt. Immerhin sind darüber hinaus in der behördlichen Genehmigung für Anlagen nach der besten verfügbaren Technik für Emissionen in Luft, Wasser und Boden Emissionsgrenzwerte festzulegen, womit ebenfalls ein Beitrag zur Energieeffizienz geleistet wird; zu erinnern ist aber an die „Durchbrechung“ dieser Pflicht für am Emissionshandel teilnehmende Anlagen.<sup>77</sup> Im Übrigen gilt die RL 2010/75 nur für große, im Einzelnen spezifizierte Industrieanlagen; für kleinere Anlagen fehlen unionsrechtliche Vorgaben.
- Zu erwähnen ist schließlich die auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützte **RL 2004/8 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung** im Energiebinnenmarkt<sup>78</sup>. Diese sieht insbesondere vor, dass die Kommission im Hinblick auf die Bestimmung der Effizienz der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) nach bestimmten Kriterien harmonisierte Wirkungsgrad-Referenzwerte festlegt (Art. 4 RL 2004/8) und dass Herkunftsnachweise für Strom aus hocheffizienter KWK in den Mitgliedstaaten ausgestellt werden (Art. 5 RL 2004/8). Weiter haben die Mitgliedstaaten eine Analyse des nationalen Potentials für den Einsatz hocheffizienter KWK zu erstellen (Art. 6 RL 2004/8), und es werden Vorgaben für Förderregelungen (Art. 7 RL 2004/8) und

---

<sup>75</sup> ABl. 2006 L 161, 1.

<sup>76</sup> RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17. Diese Richtlinie löste die RL 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Luftverschmutzung, ABl. 2008 L 24, 8, ab.

<sup>77</sup> Vgl. III.1.

<sup>78</sup> ABl. 2004 L 52, 50.

Verwaltungsverfahren (Art. 9 RL 2004/8) formuliert. Hinzukommen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und der Kommission (Art. 10, 11 RL 2004/8).

#### 4. Sonstige Maßnahmen

Der im Rahmen des sog. Klimapakets<sup>79</sup> verabschiedete **RL 2009/31 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid**<sup>80</sup> sind grundlegende Anforderungen an die Abscheidung, den Transport und die Einlagerung von CO<sub>2</sub> in geologische Formationen zu entnehmen.<sup>81</sup> Dabei bezeichnet die Richtlinie diese (wohl noch nicht wirklich ausgereifte) Technologie als „Brückentechnologie“ (Erw. 4 Präambel), die insbesondere nicht dazu führen solle, den Ausstoß von Treibhausgasen als solchen – etwa durch den Rückgriff auf erneuerbare Energien – weniger zu reduzieren. Ob es tatsächlich bei einer solchen offenbar vorübergehenden Anwendung dieser Technologie bleiben wird, wird sich zeigen; angesichts des mit ihr verbundenen beachtlichen finanziellen und technologischen Aufwands ist dies jedoch – ist sie einmal so weit entwickelt, dass sich ein Rückgriff auf sie „lohnt – zu bezweifeln.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, eine geologische Speicherung von Kohlendioxid zu gestatten; entscheiden sie sich aber dafür, sind die Vorgaben der Richtlinie – die eine umweltverträgliche geologische Speicherung gewährleisten sollen – einzuhalten. Im Einzelnen regelt die Richtlinie die Standortauswahl inklusive der Explorationsgenehmigungen (Art. 4, 5 RL 2009/31), Speichergenehmigungen (Art. 6-11 RL 2009/31), Betrieb, Schließung und Nachsorgeverpflichtungen (Art. 12-20 RL 2009/31) sowie den Zugang Dritter zum Transportnetz und den Speicherstätten (Art. 21, 22 RL 2009/31). Weiter wurden weitere Richtlinien (insbesondere die RL 85/337, UVP-Richtlinie, und die RL 2010/75) modifiziert. So ist für jede Speicherung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Interessant ist, dass nach Art. 35, 36 RL 2009/31 (die die einschlägigen Abfallrichtlinien entsprechend modifizieren) gespeichertes Kohlendioxid oder Kohlendioxid, das einer Speicherung zugeführt werden soll, nicht als Abfall anzusehen ist. Im Gegenschluss dürfte aus Lecks

---

<sup>79</sup> Das daneben auch noch die RL 2009/29 zur Änderung der RL 2003/87 (ABl. 2009 L 140, 63), hierzu oben III.1., die RL 2009/28 zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2009 L 140, 16), hierzu oben III.2., und die Entscheidung 406/2009 zur Verteilung der Anstrengungen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen in Bereichen, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen (ABl. 2009 L 140, 136), hierzu sogleich im Text, umfasste.

<sup>80</sup> ABl. 2009 L 140, 114.

<sup>81</sup> Vgl. im Einzelnen zu diesen Anforderungen, m.w.N., *Sabine Schlacke/Susanna Much*, Rechtsprobleme der CO<sub>2</sub>-Sequestrierung, SZIER 2010, 287 ff.; s. auch *Martin Wickel*, Die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage) – Eine neue Technik als Herausforderung für das Umweltrecht, ZUR 2011, 115 ff.; *Ilja Skrylnikow*, CCS: Carbon Dioxide Capture and Storage – Technologische Risiken und regulatorische Herausforderungen, NuR 2010, 543 ff.

entweichendes Kohlendioxid Abfall darstellen,<sup>82</sup> mit der Folge, dass die spezifischen abfallrechtlichen Pflichten greifen.

Die **Entscheidung 406/2009** über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Union zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020<sup>83</sup> sieht eine **Lastenverteilung** zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor, um die für die EU insgesamt angestrebte Reduktionsbegrenzung zu erreichen. Diese Entscheidung ersetzt die Entscheidung 2002/358<sup>84</sup>, die eine Lastenverteilung für die EU-15 bis 2012 vorsah. Im Einzelnen definiert die Entscheidung insbesondere Obergrenzen der Entwicklung der nicht vom Emissionshandel<sup>85</sup> erfassten Treibhausgasemissionen, wobei zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Emissionen reduzieren müssen, nicht wenige andere Mitgliedstaaten jedoch auch zulegen dürfen.

Die Festlegung der von jedem einzelnen Mitgliedstaat zu erreichenden Ziele ist eher das Ergebnis eines politischen Kompromisses, denn einer rationalen Entscheidung, zumal die Entscheidung 406/2009 das Basisjahr von 1990 durch dasjenige von 2005 austauscht: Dies führt dazu, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die bis 2005 ungenügende Anstrengungen zur Emissionsreduktion unternommen haben, letztlich „belohnt“ werden.<sup>86</sup> Letztlich wäre wohl nur eine Berechnung nach Pro-Kopf-Emissionen der einzig denkbare rationale Maßstab, da bei allen anderen Kriterien – zumal bei den in der Entscheidung 406/2009 festgelegten Zahlen solche Kriterien nicht wirklich ersichtlich sind – die Gefahr der Willkür besteht.<sup>87</sup> Weiter ist zu bemerken, dass die in der Entscheidung 2002/358 formulierten Zielsetzungen nur in sehr begrenztem Umfang eingehalten wurden. Da die Zahlen in der Entscheidung 406/2009 durchaus nicht weniger ehrgeizig, für manche Mitgliedstaaten wohl noch ehrgeiziger, ausfallen, besteht kein Grund zur Annahme, dass diese Bilanz 2020 anders ausfallen wird, zumal auch in der Entscheidung 406/2009 kein Mechanismus vorgesehen ist, der Sanktionen irgendwelcher Art für den Fall der Nichterreichung der fixierten Ziele enthielte. Hinzu kommt, dass die Treibhausgasemissionen in zahlreichen Sektoren wohl kaum verlässlich erfasst sind.<sup>88</sup>

Schließlich gibt es einige – wenige – **steuerliche Regelungen**: Die RL 2003/96<sup>89</sup> formuliert für bestimmte Energieerzeugnisse und Strom Mindeststeuersätze; den Mitgliedstaaten steht es frei, für aus erneuerbaren Energiequellen stammenden Strom keine Steuern zu erheben. Der

---

<sup>82</sup> *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (331).

<sup>83</sup> ABl. 2009 L 140, 136.

<sup>84</sup> ABl. 2002 L 130, 1.

<sup>85</sup> Zu diesem oben III.1.

<sup>86</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die Tabellen bei *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (315 ff.), der dies ebenfalls kritisiert.

<sup>87</sup> S. so auch *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (319).

<sup>88</sup> Vgl. hierzu mit Beispielen *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (319 f.).

<sup>89</sup> RL 2003/96 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. 2003 L 283, 51. Vgl. zu dieser Richtlinie aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-250/10 (Haltegemeinschaft LBL), Urt. v. 21.12.2011.

RL 99/62 („Wegekostenrichtlinie“)<sup>90</sup> sind Mindestsätze für die mitgliedstaatlichen Kraftfahrzeugsteuern zu entnehmen.

#### IV. Fazit

Versucht man auf der Grundlage dieses zugegebenermaßen sehr knappen Überblicks über die bestehenden Maßnahmen der Union im Klimaschutz eine Bewertung der unternommenen Anstrengungen (die notwendigerweise schon deshalb vorläufig bleiben muss, weil zahlreiche empirische Daten nicht verfügbar sind und die Verfasserin schwerpunktmäßig über juristische, weniger über in diesem Zusammenhang auch sehr wichtige technische Kenntnisse verfügt), so drängen sich folgende Bemerkungen auf:

- Die **Palette der eingesetzten Instrumente** ist eher breit und umfasst auch zahlreiche rechtsverbindliche Akte.
- Die **normative Dichte** der Rechtsakte variiert jedoch beträchtlich:
  - Soweit es um **produktbezogene Regelungen** geht, werden auf Unionsebene selbst verbindliche Standards festgelegt, dies teilweise bereits in von Rat und EP verabschiedeten Rechtsakten (soweit Emissionsvorschriften für KfZ betroffen sind), teilweise erst in delegierten Rechtsakten der Kommission (etwa bei der Ökodesign-Richtlinie). In der zuletzt genannten Konstellation fallen die Vorgaben in dem Rahmenrechtsakt eher weitmaschig aus, jedenfalls soweit ökologische Aspekte betroffen sind.
  - Bei **produktions- oder standortbezogenen Regelungen** sind einige wenige eher präzise Vorgaben zu verzeichnen, dies im Wesentlichen in der RL 2010/75, die eine Verpflichtung zur Emissionsbegrenzung nach dem Stand der besten verfügbaren Technik verankert. Allerdings wird auch diese Verpflichtung insofern in bedeutendem Maße relativiert, als bei am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen keine derartigen Grenzwerte festgelegt werden müssen.

Ansonsten ist auch der RL 2010/75 nur eine sehr allgemeine Verpflichtung zu einem effizienten Energieeinsatz zu entnehmen, ohne dass die Kriterien hier spezifiziert werden. Anderen Rechtsakten (wie insbesondere der RL 2010/31 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der RL 2009/33 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge) sind zwar etwas präzisere materielle Vorgaben zu entnehmen, die allerdings immer noch sehr weitmaschig formuliert sind, so dass ihre normative Dichte eher gering ausfällt und den Mitgliedstaaten ein entsprechend weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.

---

<sup>90</sup> RL 99/62 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 L 187, 42.

Darüber hinaus beschränken sich die weiteren Regelungen im Bereich der Energieeffizienz und der Förderung erneuerbarer Energien in der Regel darauf, Zielsetzungen durchaus auch beziffert zu formulieren, wobei diese teils schon ausdrücklich nur als unverbindliche Richtwerte formuliert werden (wie in der RL 2006/32 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen), teils verpflichtend ausgestaltet sind (wie in der RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen). Damit einher gehen jedoch sehr umfangreiche und detailliert geregelte Verfahrenspflichten.

- Auffallend ist weiter, dass irgendwie geartete **Sanktionen** im Falle der Nichteinhaltung der in den Rechtsakten vorgegebenen Ziele fehlen. Nach den bisherigen Erfahrungen besteht kein Anlass zu Optimismus, was die Einhaltung der (rechtlich verbindlich oder als Leitlinie formulierten) Zielsetzungen betrifft. Dies ist insbesondere für die RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die 2006/32 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und die Entscheidung 406/2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen von Bedeutung.
- Der **Emissionshandel** spielt vor diesem Hintergrund nach wie vor eine zentrale Rolle im Gesamtkonzept der EU-Klimaschutzpolitik. Es bestehen aber durchgreifende Zweifel, ob dieses Instrument – auch nach seiner Revision durch die RL 2009/29 – tatsächlich zu der notwendigen substantiellen Reduktion von Treibhausgasemissionen führt.<sup>91</sup>

Insgesamt dürfte es der Union daher nicht gelungen sein, wirksame Instrumente zu verabschieden, die effektiv das Ergreifen der für die durchaus bestehenden und zu begrüßenden ehrgeizigen Klimaschutzziele notwendigen Maßnahmen zu gewährleisten vermögen:<sup>92</sup> Zwar sind die Ziele durchaus – und dies häufig in rechtlich verbindlicher Form – formuliert; jedoch vermag die Art und Weise ihrer rechtlichen Verankerung gerade nicht zu gewährleisten, dass die angestrebten Fortschritte auch tatsächlich erzielt werden. Nichtsdestotrotz zeitigten die EU-Maßnahmen durchaus gewisse Wirkungen, so dass anzunehmen ist, dass es um den Klimaschutz in den EU-Mitgliedstaaten schlechter bestellt wäre, wenn die Union hier untätig geblieben wäre.<sup>93</sup>

Soll das 2°-Ziel aber wirklich erreicht werden, sind substantielle weitere Anstrengungen und Maßnahmen notwendig. Hierbei kann auf der Grundlage der bisherigen Erwägungen zwischen verschiedenen Aktionsfeldern unterschieden werden:

---

<sup>91</sup> S. im Einzelnen schon oben III.1.

<sup>92</sup> Vgl. auch die Zweifel in Bezug auf die hinreichende Wirkung des bisherigen Klimaschutzrechts bei *Ekardt*, UPR 2011 (Fn. 3), 371 (373 f.).

<sup>93</sup> Nach *Krämer*, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (332) konnten die Treibhausgasemissionen im Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 stabilisiert werden, und Vieles spreche dafür, dass 2012 auch das Ziel der Reduktion um 8 % erreicht werden könne.



- Die **Emissionsbeschränkungen bzw. -ziele für die Mitgliedstaaten** sind zumindest grundsätzlich in Abhängigkeit der **Pro-Kopf-Emissionen** festzulegen. Weiter ist der Referenzzeitpunkt für diese Beschränkungen transparent zu definieren und insbesondere nicht in der Form zu verschieben, dass Mitgliedstaaten von fehlenden vergangenen Anstrengungen zur Emissionsreduktion letztlich profitieren können.
- Es sollte vermehrt direkt bei den **Emissionen** selbst angesetzt werden, in dem die Emission von Treibhausgasen selbst durch entsprechende Grenzwerte bzw. Standards beschränkt wird. Hierfür gibt es durchaus sowohl bei den Produkten (Ökodesign-Richtlinie) als auch bei produktionsbezogenen Regelungen (IVU-Richtlinie) Ansätze. Diese sollten jedoch ausgebaut werden bzw. ihre Unzulänglichkeiten (bei der IVU-Richtlinie) sind zu beheben. Darüber hinaus ist an Emissionsbeschränkungen in Sektoren zu denken, in denen bislang keine bestehen, wie für kleinere Anlagen. Die Verfolgung von in diese Richtung gehenden Bestrebungen erscheint schon deshalb dringlich, weil es für einen effektiven Klimaschutz letztlich entscheidend darauf ankommt, ob die Emissionen reduziert werden oder nicht.
- Damit in engem Zusammenhang stehend ist auffallend, dass in gewissen **Politikbereichen**, die einen beachtlichen Beitrag zu den Treibhausgasemissionen leisten, bislang keine wirklich effektiven Maßnahmen getroffen werden. Von Bedeutung ist dies insbesondere für den **Verkehrssektor**: Zwar gibt es hier Emissionsbeschränkungen; ihre „Klimawirkung“ dürfte aber weitgehend durch die Erhöhung des Verkehrsaufkommens ausgeglichen werden, so dass hier drastische weitere Maßnahmen notwendig wären. Denken könnte man an verschiedene Instrumente des Road-Pricing, Produktanforderungen (Stichwort: 3l-Auto) und konsequente Maßnahmen zur Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene. In all diesen Bereichen ist die Union bislang weitgehend untätig geblieben, und keine der klimapolitischen Maßnahmen der Union greift hier. Weiter ist hier der Gebäudesektor zu erwähnen, in denen die Maßnahmen der Union angesichts der langen Lebensdauer von Gebäuden bislang nur wenig Wirkungen zeitigten.
- Der **Emissionshandel** sollte hinterfragt werden, und die Frage stellt sich, ob nicht andere Instrumente, etwa solche abgabenrechtlicher Natur, effektiver wären. Aus realpolitischer Sicht dürfte deren Erlass jedoch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sein, da einerseits große Mittel in das System investiert wurden und andererseits gerade für abgabenrechtliche Maßnahmen Einstimmigkeit erforderlich ist.
- Der **schrittweise Ersatz fossiler Energiequellen** ist – über die durchaus zu begrüßenden Schritte in der RL 2009/28 über erneuerbare Energien hinaus – verstärkt anzugehen.
- Bei allen Maßnahmen der Union ist darauf zu achten, dass die mitgliedstaatlichen Pflichten hinreichend präzise formuliert werden und insbesondere auch **klare materiell-**

**rechtliche Vorgaben** enthalten. Die auch in anderen Bereichen des EU-Umweltrechts zu beobachtende Tendenz – um es etwas plakativ zu formulieren – weg von materiellen und hin zu verfahrensrechtlichen Vorgaben birgt die Gefahr, dass die an sich notwendigen Maßnahmen nicht getroffen werden, und – wie bereits erwähnt – für das Klima zählt letztlich nur, ob die Treibhausgasemissionen tatsächlich verringert werden oder nicht.

- Im Falle der Nichteinhaltung von rechtlich verbindlich verankerten Zielen sind **Sanktionen** vorzusehen.
- Schließlich – und nur am Rande – sei darauf hingewiesen, dass ein stärkeres und effektiveres Engagement der Union auf **internationaler Ebene** – sowohl in der internationalen Klimapolitik als auch auf der Ebene der Beziehungen der EU zu Drittstaaten – zu wünschen wäre.<sup>94</sup>

Die Union verfügt über die Kompetenzen für die Entwicklung einer in sich kohärenten und effektiveren Klimaschutzpolitik. Es wäre zu wünschen, dass sowohl in der Kommission als auch bei den Mitgliedstaaten die Prioritäten in Zukunft wirklich so gesetzt werden, dass die getroffenen Maßnahmen die (ehrgeizigen) politischen Ziele auch tatsächlich zu erreichen vermögen.<sup>95</sup> Jedenfalls erscheint es verkürzt, (nur) der „Union“ vorzuwerfen, dass zu wenig wirksame Maßnahmen ergriffen wurden; häufig – etwa in Bezug auf abgabenrechtliche Maßnahmen – fehlt es auch an einem entsprechenden Willen der Mitgliedstaaten.

---

<sup>94</sup> Hierzu im Einzelnen die Vorschläge bei Krämer, SZIER 2010 (Fn. 38), 311 (335 ff.).

<sup>95</sup> Sachdienlich – wenn auch nicht *per se* notwendig, da es letztlich auf die Inhalte ankommt – könnte es in diesem Zusammenhang auch sein, die verschiedenen Regelungsansätze besser aufeinander abzustimmen und insgesamt konsistenter zu gestalten, dies etwa durch den Erlass eines eigentlichen „Klimaschutzrechtsakts“. Vgl. in diesem Sinn das Plädoyer bei Schlacke, Die Verwaltung, Beiheft 11 (Fn. 2), 121 (152 ff.); hierzu auch Sailer, NVwZ 2011 (Fn. 2), 718 (721). Ein solches „Klimaschutzrechtsgesetzbuch“ könnte jedoch auf die Schwierigkeit stoßen, dass es sich beim Klimaschutz um eine Querschnittsmaterie handelt und eine „horizontale“ Vorgehensweise daher Regelungen in zahlreichen Rechtsgebieten implizierte.