

*Dr. Jacqueline Lorenzen\**

## **Demokratie- und Durchsetzungsdefizite des EU-Klimagesetzes**

*„Das Klimagesetz wird sicherstellen, dass wir zielgerichtet und diszipliniert auf Kurs bleiben und über die Umsetzung Rechenschaft ablegen müssen.“<sup>1</sup>*

*Frans Timmermans, Europäische Kommission*

*„Dieser Vorschlag müsste eigentlich den weltbesten Rahmen für Umweltinnovation garantieren, stattdessen aber entmündigt er Europaparlament und Mitgliedstaaten.“<sup>2</sup>*

*Markus Pieper, MdEP*

### **I. Einführung**

Zur Vermeidung der weiteren Erderwärmung bedarf es einer dringenden (ökologischen) Transformation und dabei insbesondere einer erheblichen Verringerung der anthropogenen Treibhausgasemissionen. Eine ambitionierte Vorreiterrolle in diesem Transformationsprozess schreibt sich die Europäische Union zu, die im Jahr 2019 verkündete, Europa mittels des sog. „European Green Deals“ bis zum Jahr 2050 zum weltweit ersten klimaneutralen Kontinent der Welt entwickeln zu wollen.<sup>3</sup> Als „Herzstück“<sup>4</sup> des Green Deals bezeichnet sie dabei das sog. Europäische Klimagesetz<sup>5</sup> (EU-Klimagesetz), welches das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 erstmals rechtsverbindlich vorschreibt.

Die eingangs zitierten unterschiedlichen Aussagen über den ersten Kommissionsvorschlag zum EU-Klimagesetz geben Anlass, den am 29.7.2021 in Kraft getretenen Rechtsakt unter zwei Gesichtspunkten näher zu betrachten. Angesicht der demokratischen Bedenken, die erhoben wurden, soll zum einen beleuchtet werden, ob das EU-Klimagesetz demokratischen Anforderungen genügt. Zum anderen ist der Frage nachzugehen, ob das EU-Klimagesetz, wie von der Kommission suggeriert, tatsächlich effektiv dazu beiträgt, den Weg zur Klimaneutralität konsequent zu beschreiten.

### **II. Ziele und wesentliche Inhalte des EU-Klimagesetzes**

Das auf die umweltrechtliche Kompetenzgrundlage des Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützte EU-Klimagesetz basiert im Umgang mit dem Klimawandel und dessen Folgen auf einem *dualen Schutzkonzept* (Mitigation und Adaptation).<sup>6</sup>

## 1. Zielvorgaben

Zur Umsetzung dieses Schutzkonzepts statuiert das EU-Klimagesetz in erster Linie *Zielvorgaben*, allen voran das Ziel der Klimaneutralität der EU bis spätestens im Jahr 2050. Nach Erreichung dieses Ziels sollen sogar negative Emissionen angestrebt werden (Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, wird die Union in Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz verpflichtet, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55% gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Mittels eines im Jahr 2024 festzulegenden Minde- rungsziels für das Jahr 2040 soll der Zielpfad weiter fortgeschrieben werden (Art. 4 Abs. 3 und 5 EU-Klimagesetz). Deutlich abstrakter als die Reduktionsvorgaben ist das Anpassungsziel formuliert. Gemäß Art. 5 Abs. 1 EU-Klimagesetz haben EU und Mitgliedstaaten „für kontinuierliche Fortschritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen“ zu sorgen.

## 2. Instrumente und Monitoring

Als *Instrument* zur Verwirklichung des Adaptationsziels setzt das EU-Klimagesetz auf die Annahme regelmäßig zu aktualisierender Anpassungsstrategien sowohl durch die EU als auch durch die Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 2 bis 4 EU-Klimagesetz). Letztere haben der Union über ihre Anpassungsstrategien zu berichten (Art. 5 Abs. 4 S. 3 EU-Klimagesetz i.V.m. Art. 19 Abs. 1 Governance-VO<sup>7</sup>). Im Kontext der erforderlichen Mitigationsmaßnahmen sieht das EU-Klimagesetz lediglich vor, dass EU und Mitgliedstaaten die „notwendigen Maßnahmen“ treffen, um *gemeinsam* Klimaneutralität zu erreichen (Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz). Dabei hat die Europäische Kommission die Aufgabe, alle bestehenden und künftigen Rechtsakte der Union auf ihre Vereinbarkeit mit den Mitigations- und Adaptationszielen zu überprüfen sowie Legislativvorschläge hinsichtlich der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen zu erarbeiten (Art. 4 Abs. 2, 6 Abs. 4 EU-Klimagesetz). Darüber hinaus unterliegen die unionalen und mitgliedstaatlichen Bemühungen einem *Monitoring* durch die Kommission, die deren Maßnahmen und Fortschritte in regelmäßigen Abständen anhand der jeweils aktuell verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse bewertet, Art. 6 ff. EU-Klimagesetz.

## III. Demokratieprinzip

Klimaschutzziele formulieren einen mittel- und langfristigen Handlungsrahmen für den politischen Prozess. Sie verpflichten die Hoheitsträger zum Erlass der zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen und dienen diesen gleichzeitig als Rechtfertigung.<sup>8</sup> Damit bilden sie letztlich den Ausgangspunkt für die vielfältigen Klimaschutzmaßnahmen, die in die Grundrechte

zahlreicher UnionsbürgerInnen sowie Unternehmen eingreifen (werden). Angesichts dessen muss die Europäische Klimaschutzpolitik, deren Ziele und Instrumente in einer dem Demokratieprinzip verpflichteten Europäischen Union (vgl. v.a. Art. 2 S. 1 und 10 EUV) demokratisch legitimiert sein. Im Kontext des EU-Klimagesetzes waren – wie eingangs erwähnt – diesbezüglich im Vorfeld Bedenken erhoben worden. Anhand von zwei Beispielen soll im Folgenden aufgezeigt werden, dass sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet hat.

### 1. Einbeziehung des Europäischen Gesetzgebers

(Politische) Klimaschutzziele fanden sich auf Unionsebene schon vor dem Erlass des EU-Klimagesetzes. So hatte sich der Europäische Rat bereits im Jahr 2014 dazu entschlossen, die EU-internen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 40% im Vergleich zum Referenzjahr 1990 zu reduzieren,<sup>9</sup> eine Vorgabe, die Ende 2020 auf 55% angehoben wurde.<sup>10</sup> Im Dezember 2019 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs zudem darauf, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität innerhalb der Union zu erreichen.<sup>11</sup> Beide Ziele wurden nun im EU-Klimagesetz übernommen. Indem die Klimaziele damit in Gestalt einer Europäischen Verordnung (näher dazu unten, IV.1.) erlassen worden sind, wurde das Europäische Parlament erstmalig direkt an der Festsetzung der Europäischen Klimaziele beteiligt.<sup>12</sup> Nach mehreren informellen Trilog-Verhandlungen konnten die Klimaziele im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV durch den Europäischen Gesetzgeber angenommen werden.<sup>13</sup> Damit erhalten sie eine besonders hohe demokratische Legitimation, da sich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat und das Europäische Parlament als gleichberechtigte Mitgesetzgeber zusammenwirken, das in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck gebrachte dual konzipierte Legitimationsmodell der Europäischen Verträge<sup>14</sup> voll entfaltet.

### 2. Keine Zielpfadbestimmung durch die Kommission

Der ursprüngliche Verordnungsvorschlag der Kommission sah vor, dass diese selbst die Befugnis erhalten sollte, einen das Klimagesetz ergänzenden verbindlichen Zielpfad für die Verringerung der Treibhausgasemissionen auf EU-Ebene zu erlassen. Die damit geplante Festlegung und Anpassung des unionsweiten Reduktionspfads durch die Kommission sollte dazu dienen, das langfristige Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2050 schrittweise zu verwirklichen.<sup>15</sup>

Eine Übertragung der Befugnis an die Kommission zum Erlass ergänzender delegierter Rechtsakte gestatten die Verträge nach Maßgabe des Art. 290 AEUV. Dies gilt indes nicht für die „wesentlichen Aspekte“ eines Bereichs, die einer Delegation gemäß Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV von vornherein entzogen sind. Der bisherigen Rechtsprechung des EuGH lässt sich

entnehmen, dass der Ausschluss vor allem auf wesentliche politische Entscheidungen innerhalb einer Sachmaterie zielt, welche die grundsätzliche Ausrichtung der Unionspolitik betreffen und daher dem Unionsgesetzgeber vorzubehalten sind,<sup>16</sup> womit sich die Bestimmung in erster Linie als Ausdruck des Demokratieprinzips erweist.<sup>17</sup>

Die Festlegung eines Zielpfads, in dem der Treibhausgasemissionsreduktionspfad der Union festgeschrieben werden soll, betrifft die grundsätzliche Ausrichtung der Europäischen Klimapolitik.<sup>18</sup> Eine solche Festlegung würde sämtliche weiteren Rechtsakte und politischen Maßnahmen beeinflussen, die zur Umsetzung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen erforderlich würden. Bei der Zielpfadfestlegung sind ferner zahlreiche Interessen in die Abwägung einzustellen.<sup>19</sup> Ein europäischer Zielpfad zur Klimaneutralität ist folglich durch den Unionsgesetzgeber zu beschließen.<sup>20</sup> Es ist daher zu begrüßen, dass der Vorschlag der Kommission im EU-Klimagesetz *nicht* übernommen worden ist. Hinsichtlich des noch zu eruiierenden Minderungsziels für das Jahr 2040 sieht Art. 4 Abs. 3 EU-Klimagesetz vielmehr explizit dessen Annahme im Gesetzgebungsverfahren vor, was die Legitimation der Europäischen Klimapolitik stärkt und zu mehr Akzeptanz der ambitionierten Klimaschutzziele beitragen kann.

### 3. Zwischenergebnis

Die explizite Verankerung der Europäischen Klimaschutzziele in einem Gesetzgebungsakt ist aus demokratischer Sicht zu begrüßen, da erstmals die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Formulierung der Klimaziele sichergestellt wurde. Das Gesetzgebungsverfahren hat zudem maßgeblich dazu beigetragen, demokratischen Defiziten, die sich im Vorschlag der Kommission andeuteten, wirksam zu begegnen. Insofern kann von einer „Entmündigung“ des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten nicht gesprochen werden.

## IV. Effektivitätsprinzip

Die eingangs zitierte Äußerung des exekutiven Kommissionsvizepräsidenten *Timmermanns* belegt, dass die Kommission das EU-Klimagesetz als das zentrale Instrument für die unionsweite Transformation zur Klimaneutralität bis 2050 ansieht. Hierfür müsste es tatsächlich dem Effektivitätsprinzip genügen. Die Unionsorgane haben zur Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus geeignete Maßnahmen zu ergreifen (Art. 3 Abs. 3 S. 2, Abs. 6 EUV). Dass sie diese dabei auch *möglichst wirksam* umzusetzen haben, folgt bereits aus dem Gedanken des *effet utile*, wonach den unionsrechtlichen Bestimmungen möglichst volle Wirkungskraft zu verleihen ist.<sup>21</sup> Aus einer Gesamtschau der primärrechtlichen Umweltbestimmungen (v.a. Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 37 GRCh, Art. 11 und 191 AEUV) lässt sich der Umweltschutz<sup>22</sup> zudem

als objektives Verfassungsprinzip ableiten,<sup>23</sup> das ein Optimierungsgebot statuiert.<sup>24</sup> Die Unionsorgane haben das Umweltschutzziel damit so gut wie rechtlich und tatsächlich möglich umzusetzen. Die folgende Analyse der Wirkungen des EU-Klimagesetzes im Lichte des Effektivitätsprinzips wird zeigen, dass es sich bei diesem Instrument nur um den ersten Schritt handeln kann, der einen äußeren Rahmen<sup>25</sup> für den künftigen Europäischen Klimaschutz absteckt, zur Erreichung der Klimaschutzziele der EU aber bei weitem noch nicht ausreicht.

### 1. Symbolische Titelwahl

Der gewählte Kurztitel „Europäisches Klimagesetz“ (engl.: „European Climate Law“) belegt die Bedeutung, welche die Union der Festschreibung des Ziels der Klimaneutralität beimisst. Aus rechtlicher Sicht ist dieser Titel allerdings irreführend. Das Unionsrecht kennt „Gesetze“ als Handlungsform nicht (vgl. Art. 288 AEUV). Bei dem EU-Klimagesetz handelt es sich rechtstechnisch vielmehr um eine grundsätzlich unmittelbar geltende Verordnung im Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV.<sup>26</sup> Die unmittelbare Anwendbarkeit des EU-Klimagesetzes gegenüber den Mitgliedstaaten hält sich indes stark in Grenzen („hinkende Verordnung“<sup>27</sup>), was im Folgenden anhand der gesetzten Klimaziele sowie den im EU-Klimagesetz vorgesehenen Handlungsinstrumenten aufgezeigt werden soll. Die Bezeichnung als „Gesetz“ hat somit im Ergebnis rein symbolischen Charakter.

### 2. Fehlende Klimazielfestlegung für die mitgliedstaatliche Ebene

Konkrete Zielbestimmungen sind seit längerem ein wichtiges Steuerungsinstrument des Europäischen Klimaschutz- und Energierechts.<sup>28</sup> Dabei können entweder konkrete verbindliche Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten oder unionsweite, gemeinsame Ziel festgelegt werden.<sup>29</sup> In letzteres Modell fügt sich das EU-Klimagesetz ein, welches das verbindliche Ziel statuiert, bis 2050 durch die gemeinsame Anstrengung von Union und Mitgliedstaaten Klimaneutralität *in der Union* zu erreichen, indem die *unionsweiten* Treibhausgasemissionen und deren Abbau ausgeglichen werden (Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 und 2 EU-Klimagesetz). Entsprechend ist das Ziel für 2030 formuliert: Als verbindliche Klimazieltvorgabe *der Union* wird eine Senkung der Treibhausgasemissionen *innerhalb der Union* um 55% gegenüber 1990 festgeschrieben (Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz). Es liegt somit grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die nationalen Beiträge zur Gesamtzielerreichung festzulegen.<sup>30</sup> Dies erlaubt zwar eine an die jeweiligen nationalen Verhältnisse angepasste Zielerreichung, führt andererseits aber auch zu einem höheren Koordinierungsaufwand zwischen und einem wesentlich

geringeren Handlungsdruck für die einzelnen Mitgliedstaaten,<sup>31</sup> da klare nationale Verantwortlichkeiten fehlen.<sup>32</sup> Zudem besteht die Gefahr, dass sich einige Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zurücknehmen könnten, indem sie auf die Übererfüllung anderer Mitgliedstaaten hoffen.<sup>33</sup> Insofern ist es bedauerlich, dass sich die ursprüngliche Forderung des Europäischen Parlaments, das Neutralitätsziel nicht nur als kollektives, sondern auch als nationales Ziel für die einzelnen Mitgliedstaaten zu statuieren, nicht durchsetzen konnte.<sup>34</sup> Dies hätte die Verbindlichkeit und Wirksamkeit des Europäischen Klimaziels gestärkt.<sup>35</sup>

### 3. Prozeduraler Rahmen

Der geringe Steuerungsgehalt des EU-Klimagesetzes zeigt sich auch mit Blick auf dessen Instrumentenwahl. Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz hält die Mitgliedstaaten lediglich (wenngleich verpflichtend, vgl. Art. 291 AEUV, Art. 4 Abs. 3 EUV) dazu an, in eigener Verantwortung die „notwendigen Maßnahmen“ zur Zielerreichung zu ergreifen. Es wird ausschließlich der prozedurale Rahmen vorgegeben, mittels dessen das Klimaneutralitätsziel erreicht werden soll: Die Mitgliedstaaten haben von nun an ihre auf Grundlage der Governance-VO zu erstellenden nationalen Energie- und Klimapläne, Langzeitstrategien und Fortschrittsberichte an diesem Ziel auszurichten.<sup>36</sup> Jenseits des Hinweises, dass die Umsetzung der Ziele durch Emissionsreduktionen *und* den Abbau von Treibhausgasen durch natürliche Senken zu erfolgen hat (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Klimagesetz), enthält das EU-Klimagesetz keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen,<sup>37</sup> sondern überlässt den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>38</sup> Dies dient zwar der Verwirklichung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 und 4 EUV),<sup>39</sup> führt aber dazu, dass die Zielverwirklichung des EU-Klimagesetzes in weiten Teilen von der konkreten Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängt.

### 4. Schwache Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen

Hängt die Gesamtzielerreichung der unionsweiten Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 somit maßgeblich auch von den einzelnen Mitgliedstaaten ab, bedarf es wirksamer Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen, um zu gewährleisten, dass das kollektive Klimaziel am Ende tatsächlich erreicht wird.<sup>40</sup> Solche lässt das EU-Klimagesetz indes vermissen:

Art. 7 Abs. 1 S. 1 lit. a EU-Klimagesetz überträgt der Kommission die Aufgabe, die Vereinbarkeit der nationalen Maßnahmen mit dem Ziel der Klimaneutralität zu bewerten. Ergibt die Prüfung der Kommission, dass die nationalen Maßnahmen eines Mitgliedstaats zur Zielverwirklichung nicht ausreichen, kann sie diesem gegenüber „Empfehlungen“ aussprechen (Art. 7

Abs. 2 EU-Klimagesetz). Hierbei handelt es sich um eine rechtlich unverbindliche Handlungsform (vgl. Art. 288 Abs. 5 AEUV). Art. 7 Abs. 3 EU-Klimagesetz normiert in der Folge dann auch keine Beachtens-, sondern lediglich eine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten. Diese haben die Kommission binnen sechs Monaten nach Erhalt der Empfehlungen darüber zu unterrichten, wie sie beabsichtigen, den Empfehlungen „gebührend Rechnung zu tragen“.<sup>41</sup> Inwiefern sie diesen dann tatsächlich Rechnung getragen haben, ist im darauffolgenden, gemäß der Governance-VO vorzulegenden Fortschrittsbericht darzulegen. Dabei können die Mitgliedstaaten auch gänzlich von der Befolgung der Empfehlungen der Kommission absehen und haben diese Entscheidung der Kommission gegenüber lediglich zu begründen (Art. 7 Abs. 3 lit. b EU-Klimagesetz). Das im EU-Klimagesetz vorgesehene Monitoring durch die Kommission stellt somit lediglich ein weiches Kontrollinstrument dar.<sup>42</sup> Der Kommission ist es nicht möglich, die inhaltliche Umsetzung ihrer Empfehlungen einzufordern.<sup>43</sup> Aufgrund deren rechtlicher Unverbindlichkeit kommt insbesondere die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV nicht in Betracht.<sup>44</sup>

Darüber hinaus enthält das EU-Klimagesetz keine weiteren Sanktionsmechanismen, um die Erreichung der notwendigen Zielverwirklichungsmaßnahmen oder der Einhaltung der Kommissionsempfehlungen sicherzustellen.<sup>45</sup> Solche wären durchaus vorstellbar gewesen. So könnten etwa finanzielle Förderungen an die Einhaltung der Empfehlungen der Kommission gekoppelt werden.<sup>46</sup> Auch die Einführung von Klagerechten Einzelner oder Umweltverbänden zur Überprüfung der Einhaltung des Klimaneutralitätsziels käme in Betracht.<sup>47</sup> Hierbei ist jedoch zu beachten, dass das EU-Klimagesetz wenig Maßstäbe für eine gerichtliche Kontrolle bietet, da es den Mitgliedstaaten bei der Mittelwahl weite Spielräume zugesteht und auch mit Blick auf das Klimaneutralitätsziel keine klaren nationalen Zielvorgaben statuiert. Insofern könnten wohl nur evidente Verfehlungen der Mitgliedstaaten gerichtlich geahndet werden.<sup>48</sup>

## 5. Zwischenergebnis

Aufgrund fehlender konkreter Maßnahmen, weiter Umsetzungsspielräume der Mitgliedstaaten und fehlender effektiver Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen handelt es sich beim EU-Klimagesetz lediglich um ein weiches Instrument mit geringer Steuerungswirkung.<sup>49</sup> Mit dem Klimaneutralitätsziel und den Reduktionszwischenzielen für 2030 und 2040 gibt es zwar den Zielpfad für die künftige europäische Klimaschutzpolitik vor. Das zielgerichtete und disziplinierte „Aufkursbleiben“ wird jedoch, entgegen der eingangs zitierten zu optimistischen Einschätzung der Kommission, durch das EU-Klimagesetz allein nicht wirksam sichergestellt.

Dem Ziel eines bestmöglichen Umwelt- und Klimaschutzes genügt es damit jedenfalls für sich genommen nicht.

## V. Fazit und Ausblick

Das EU-Klimagesetz hat grundsätzlich das Potential, zur erforderlichen Transformation der Union zur Klimaneutralität beizutragen. Erstmals wird das unionsweite Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 ebenso wie das ambitionierte Ziel, die Netto-Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 zu reduzieren, in einem Gesetzgebungsakt verbindlich festgeschrieben und den Zielvorgaben hierdurch eine erhöhte demokratische Legitimation verliehen. Die EU geht damit einen wichtigen Schritt in Richtung der Verwirklichung des im Pariser Klimaschutzübereinkommen erklärten Ziels, die Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die tatsächliche Zielerreichung kann indes nur gelingen, wenn und soweit von der Union und den Mitgliedstaaten die notwendigen konkretisierenden und implementierenden Maßnahmen ergriffen und diese effektiv überwacht und durchgesetzt werden. Insofern weist das EU-Klimagesetz erhebliche Wirksamkeitsdefizite auf. Für einen effektiven Klimaschutz praktisch bedeutsamer sind daher die sonstigen EU-Sekundärrechtsakte, die konkret zur Zielverwirklichung beitragen (z.B. Emissionszertifikate-Handelsrecht), sowie die Klimaschutzmaßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Klimaschutzziele ergriffen werden. Insbesondere die rasche, effektive und möglichst konkrete Umsetzung des „Fit for 55“-Maßnahmenprogramms wird in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle spielen.

---

\* Die Verfasserin ist akademische Mitarbeiterin und Habilitandin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg. Der Beitrag wird in erweiterter Form auch im Heft 2/2022 der Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht erscheinen.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_335](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_335), abgerufen am 29.5.2022.

<sup>2</sup> <https://www.cdusu.eu/artikel/eu-klimagesetz-machbarkeit-und-demokratische-kontrolle>, abgerufen am 29.5.2022.

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, S. 1, geändert durch COM(2020) 563 final (Kommissionsvorschlag).

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_335](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_335), abgerufen am 29.5.2022.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021 zur Schaffung eines Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021 L 243, S. 1.

<sup>6</sup> Ausführlich zu den Inhalten des EU-Klimagesetzes *Frenz*, EU-Klimagesetz und Kohleausstieg, RdE 2022, 56 ff.; *Schlacke/Köster/Thierjung*, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620 ff.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018 L 328, S. 1.

<sup>8</sup> *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574 (1574).

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23. und 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 1.

<sup>10</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 10. und 11.12.2020, EUCO 22/20, S. 5.

<sup>11</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 12.12.2019, EUCO 29/19, S. 1.

<sup>12</sup> S. auch die Feststellung bei *Liese*, Historische Einigung, EuZW 2021, 409 (409).



- 
- <sup>13</sup> Zum Gesetzgebungsprozess s. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>, abgerufen am 29.5.2022.
- <sup>14</sup> Näher zum dualen Legitimationsmodell *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), *Das Recht der EU*, 75. EL 2022, Art. 10 EUV Rn. 65 ff.
- <sup>15</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3, Art. 9 Kommissionsvorschlag.
- <sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 27.10.1992 – C-240/90 (Deutschland/Kommission), ECLI:EU:C:1992:408, Rn. 37; Urteil vom 5.9.2012 – C-355/10 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:2012:516, Rn. 76.
- <sup>17</sup> S. nur *Haselmann*, Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV, 2012, S. 101 f.; *König/Kleinlein*, Gesetzgebung, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 4. Aufl. 2020, § 2 Rn. 97 m.w.N.
- <sup>18</sup> Vgl. auch *Heselhaus*, *Der European Green Deal*, NR 2021, 155 (158).
- <sup>19</sup> Auf diesen Maßstab bei der Wesentlichkeitsbestimmung abstellend EuGH, Urteil vom 5.9.2012 – C-355/10 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:2012:516, Rn. 76.
- <sup>20</sup> Wie hier *Stangl*, *Zur Genese des Europäischen Klimagesetzes*, NR 2021, 14 (21); a.A. *Schuelken/Sichla*, *Das Europäische Klimagesetz – Inhalt, Rechtsfragen und Ausblick*, UPR 2021, 1 (4).
- <sup>21</sup> So explizit auf die Verwirklichung eines möglichst effektiven Umweltschutzes bezogen *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, Rn. 169 f.; *Wasmeier*, *Umweltabgaben und Europarecht*, 1995, S. 69 f.
- <sup>22</sup> Der Klimaschutz ist dabei ein wichtiger Bestandteil des Umweltschutzes, vgl. Art. 191 Abs. 1 4. SpStr. AEUV.
- <sup>23</sup> *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 19. Ob den Verträgen ein ungeschriebener „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“ (Umweltprinzip) zu entnehmen ist, ist umstritten, bejahend *Kahl*, ebd., Rn. 18 ff., m.z.w.N. zu beiden Ansichten.
- <sup>24</sup> *Epiney*, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Aufl. 2019, Kap. 5 Rn. 56, 58; *Gärditz*, *Europäisches Planungsrecht*, 2009, S. 78; *Kahl*, Fn. 23, Art. 191 AEUV Rn. 19.
- <sup>25</sup> Zum reinen Rahmencharakter des EU-Klimagesetzes s. *Schlacke/Köster/Thierjung*, Fn. 6, S. 622; *Reese*, *Das EU-Klimagesetz, Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?*, ZUR 2020, 641 (641).
- <sup>26</sup> Vgl. nur *Kahl/Gärditz*, *Umweltrecht*, 12. Aufl. 2021, § 6 Rn. 17.
- <sup>27</sup> Ebenso *Schuelken/Sichla*, Fn. 20, S. 2.
- <sup>28</sup> *Ludwigs*, *Energierecht*, in: Ruffert (Hrsg.), *Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*, *Enzyklopädie Europarecht*, Bd. 5, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 17.
- <sup>29</sup> Instruktiv hierzu *Leopoldina et al.*, *Governance für die Europäische Energieunion*, 2018, [https://energiesysteme-zukunft.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/PDFs/ESYS\\_Stellungnahme\\_Energieunion.pdf](https://energiesysteme-zukunft.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/PDFs/ESYS_Stellungnahme_Energieunion.pdf), abgerufen am 29.5.2022, S. 10 f., 18 ff.
- <sup>30</sup> Dies wird freilich durch die weitere sekundärrechtliche Klimaschutzgesetzgebung der Union gesteuert (werden), s. dazu *Kreuter-Kirchhof*, *Kohärenz der Klimaschutzziele*, *KlimaR* 2022, 43 (44).
- <sup>31</sup> *Leopoldina et al.*, Fn. 29, S. 12, 20, 22.
- <sup>32</sup> Vgl. auch *Stangl*, Fn. 20, S. 20.
- <sup>33</sup> Vgl. zu dieser Möglichkeit auch *Stangl*, Fn. 20, S. 20.
- <sup>34</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 der Abänderungen des Europäischen Parlaments v. 8.10.2020 zu dem Vorschlag für ein EU-Klimagesetz, P9 TA(2020)0253 (im Folgenden: Vorschlag EP).
- <sup>35</sup> Positiv auch *Stäsche*, *Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2019–2021*, *EnWZ* 2021, 151 (160).
- <sup>36</sup> Vgl. Art. 13 EU-Klimagesetz; näher dazu *Schlacke/Köster/Thierjung*, Fn. 6, S. 624 f.
- <sup>37</sup> S. auch *Blanke/Pilz*, *Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier?*, *EuR* 2020, 270 (276); *Frenz*, *Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz*, *EnWZ* 2021, 201 (205).
- <sup>38</sup> Vgl. auch *Schlacke*, *Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem*, *EnWZ* 2020, 355 (358).
- <sup>39</sup> *Schuelken/Sichla*, Fn. 20, S. 2.
- <sup>40</sup> *Leopoldina et al.*, Fn. 29, S. 20.
- <sup>41</sup> Zur fehlenden Rechtsverbindlichkeit der Kommissionsempfehlungen s. auch *Frenz*, *Einklagbarer Anspruch auf mehr Klimaschutz*, *ZNER* 2021, 123 (127); *Haake/Heidler*, *Der Umweltschutz in der Europäischen Union*, *ZJS* 2021, 287 (291).
- <sup>42</sup> Vgl. auch *Haake/Heidler*, Fn. 41, S. 291.
- <sup>43</sup> Ebenso *Frenz*, Fn. 6, S. 63.
- <sup>44</sup> So bereits im Kontext der Governance-VO *Ludwigs*, Fn. 28, § 5 Rn. 282 Fn. 1033; *Schlacke/Lammert*, *Das Governance-System der Europäischen Energieunion*, *EurUP* 2018, 424 (434); a.A. *Stangl*, Fn. 20, S. 16.
- <sup>45</sup> Vgl. auch *Stangl*, Fn. 20, S. 23.
- <sup>46</sup> Vgl. zu derartigen Forderungen im Kontext der Governance-VO *Leopoldina et al.*, Fn. 29, S. 13, 41 ff.; positiv zudem *Reese*, Fn. 25, S. 642.
- <sup>47</sup> S. dazu etwa *Leopoldina et al.*, Fn. 29, S. 39 ff.
- <sup>48</sup> Ähnlich auch *Reese*, Fn. 25, S. 642.
- <sup>49</sup> Wie hier i.E. *Schlacke*, Fn. 38, S. 358.