

Energierrecht nach dem Clean energy package

Herausgegeben von
JÖRG GUNDEL und
KNUT WERNER LANGE

Energierrecht

Mohr Siebeck

ENERGIERECHT

Beiträge zum deutschen, europäischen
und internationalen Energierecht

Herausgegeben von

Jörg Gundel und Knut Werner Lange

30



Energierrecht nach dem Clean energy package

Tagungsband der Elften Bayreuther
Energierrechtstage 2020

Herausgegeben von
Jörg Gundel und Knut Werner Lange

Mohr Siebeck

Jörg Gundel ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth und Geschäftsführender Direktor der dortigen Forschungsstelle für deutsches und europäisches Energierecht.

Knut Werner Lange ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bayreuth sowie Direktor der dortigen Forschungsstelle für deutsches und europäisches Energierecht.

ISBN 978-3-16-160857-5 / eISBN 978-3-16-160858-2

DOI 10.1628/978-3-16-160858-2

ISSN 2190-4766 / eISSN 2569-3921 (Energierecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Stempel Garamond gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die elften Bayreuther Energierechtstage, die am 26. und 27. März 2020 an der Universität Bayreuth stattfinden sollten, haben das Schicksal zahlreicher für dieses Jahr geplanter wissenschaftlicher Veranstaltungen erlitten: Die Tagung selbst musste kurzfristig abgesagt werden, weil zu diesem Zeitpunkt die erste Welle der Corona-Pandemie mit Wucht in Deutschland ankam.

Auch wenn damit die vorgesehenen Themen rund um das Clean energy package des EU-Gesetzgebers nicht in Tagungsform diskutiert werden konnten, wollten die Herausgeber die im Zeitpunkt der Absage weit gediehenen Vorbereitungen der Referenten nicht verloren geben; wir haben uns daher entschlossen, den Tagungsband auch ohne Tagung zu publizieren. Dankenswerterweise waren auch die meisten der vorgesehenen Referenten bereit, ihre Beiträge in verschriftlichter und aktualisierter Form vorzulegen – was angesichts der Tatsache, dass die Arbeitsplanungen aller Beteiligten durch die Pandemie auf den Kopf gestellt wurden, keine Selbstverständlichkeit war. Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG (v. 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u. a.) konnte allerdings leider nicht mehr berücksichtigt werden.

So kann nun zumindest in schriftlicher Form das für die Tagung vorgesehene Arbeitsprogramm nachvollzogen werden, mit dem die verschiedenen Facetten der Rechtsakte des Clean energy package untersucht werden sollten: Den Auftakt macht der Eröffnungsbeitrag von *Prof. Dr. Hans Georg Dederer*, der die Energie-Governance-Verordnung als zentrales Instrument des EU-Gesetzgebers zur Erfüllung der von der Union zugesagten Klimaschutzverpflichtungen analysiert. Es schließt sich mit dem Beitrag von *Dr. Herbert Posser* zur Gestaltung des deutschen Ausstiegs aus der Kohleverstromung die Untersuchung eines Schritts an, mit dem Deutschland einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung dieser Unionsziele erreichen will. Der nächste Beitrag von *Dr. Christian Schneller* wendet sich dann den Problemen der Koexistenz zwischen Energiebinnenmarkt und Klimaschutzbemühungen am Beispiel der neuen Gebotszonenregelung zu, die letztlich eine Konsequenz der unstillen Einspeisung eines steigenden Anteils erneuerbarer Energien in die Netze ist. Dasselbe Spannungsfeld beleuchtet an einem anderen Beispiel der folgende Beitrag von *Dr. Holger Stappert* und *Cosima Flock*, der die neuen Regelungen zu den Kapazitätsmechanismen der Mitgliedstaaten untersucht. Der daran wiederum anschließende Beitrag von *Prof. Dr. Jürgen Kühling* analysiert mit der Neufassung der EU-Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien einen weiteren Rechtsakt des Clean energy package und widmet sich dabei auch dem nach wie vor problema-

tischen Verhältnis zu den Kontrollmechanismen des EU-Beihilfenrechts. Den Abschluss bildet ein Blick auf die Energieaußenpolitik der Union mit dem Beitrag von *Dr. Martin Raible* zur Regulierung von Gasverbindungsleitungen zu Drittstaaten. Auch wenn damit nicht das gesamte Tagungsprogramm vorgelegt werden kann – es fehlen vorgesehene Beiträge zu den neuen Instrumenten der Bürgerbeteiligung an der Energiewende und zur Neuregelung der Kooperation der Netzbetreiber –, bietet der Band damit doch einen informativen Überblick über den Stand der Bemühungen des Unionsgesetzgebers um die Erfüllung der Klimaschutzziele bei gleichzeitiger Wahrung der Funktionsfähigkeit des Energiebinnenmarktes.

Die Herausgeber möchten sich zugleich herzlich bei den Sponsoren und Förderern der Bayreuther Energierechtstage bedanken; besonders hervorzuheben ist hier die Kanzlei CMS Hasche Sigle, ohne deren Unterstützung die Veröffentlichung des Tagungsbands nicht möglich gewesen wäre. Dank gebührt ebenfalls den Mitarbeitern der beteiligten Lehrstühle für die engagierte Mitwirkung bei der Vorbereitung der Tagung und der Erstellung des Tagungsbands, in diesem Jahr insbesondere den wissenschaftlichen Mitarbeitern Dr. Julius Buckler, Cathleen Berg und Marie-Madeline Dippold.

Bayreuth, im April 2021

Jörg Gundel/Knut Werner Lange

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IX
<i>Hans-Georg Dederer</i>	
Die Governance-Verordnung als Steuerungsinstrument zur Erfüllung der Klimaschutz-Verpflichtungen der Union durch die Mitgliedstaaten . . .	1
<i>Herbert Posser</i>	
Der deutsche Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaziele: Insbesondere zur Gestaltung des Ausstiegs aus der Kohleverstromung . . .	41
<i>Christian Schneller</i>	
Europäischer Stromhandel – auf dem Weg zum „elektrischen Schengenraum“? Die Neuordnung der Gebotszonen-Regelung durch die Elektrizitätsbinnenmarktverordnung	79
<i>Holger Stappert/Cosima Flock</i>	
Der neue Ordnungsrahmen für Kapazitätsmechanismen der Mitgliedstaaten	97
<i>Jürgen Kühling</i>	
Die Förderung erneuerbarer Energien zwischen EU-Beihilfenrecht und der neugefassten EE-Richtlinie – Auf dem Weg zu Wettbewerb und einem level playing field im Binnenmarkt?	123
<i>Martin Raible</i>	
Zwischen Binnenmarkt und Außenpolitik: Die Regulierung von Gasverbindungsleitungen mit Drittstaaten	145
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	171
Stichwortverzeichnis	173

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. A.	andere Ansicht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union (vormals Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)
AbLaV	Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten (Verordnung zu abschaltbaren Lasten)
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden)
AEUU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
bdew	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLI	European Case Law Identifier
ECLR	European Competition Law Review
Einl.	Einleitung
emw	Zeitschrift für Energie, Markt, Wettbewerb
EE	Erneuerbare Energien

EEA-Agreement	The Agreement on the European Economic Area
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EE-RL	Erneuerbare-Energien-Richtlinie
EEV	Erneuerbare-Energien-Verordnung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäischen Gemeinschaft/Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EltVO	Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EP	Europäisches Parlament
ER	EnergieRecht
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EU	Europäische Union
EUCO	European Council (Europäischer Rat)
EU-ETS	European Union Emissions Trading System
EuG	Gericht der Europäischen Union
EUGAL	Europäische Gas-Anbindungsleitung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVU	Energieversorgungsunternehmen
EWI	Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt, Generalanwältin, Gutachten
GG	Grundgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GV	Governance-Verordnung
GW	Gigawatt
GWh	Gigawattstunde
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFCs	Fluorkohlenwasserstoffe
Hrsg	Herausgeber

HuV	Humanitäres Völkerrecht/Journal of International Law of Peace and Armed Conflict
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPBES	International Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Weltbiodiversitätsrat)
IRP	International Resource Panel (Weltressourcenrat)
JURA	Juristische Ausbildung
KP	Kyoto-Protokoll
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KVBG	Kohleverstromungsbeendigungsgesetz
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
KWSB	Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung
LULUCF	land use, land use change and forestry
MP	Montreal-Protokoll
MWh	Megawattstunden
NDC	nationally determined contribution
NECP	national energy and climate plans
NEL	Nordeuropäische Erdgasleitung
NF ₃	Stickstofftrifluoride
N ₂ O	Stickoxide
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N&R	Netzwirtschaften & Recht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OeMAG	Abwicklungsstelle für Ökostrom AG
OLG	Oberlandesgericht
OPAL	Ostsee-Pipeline Anbindungsleitung
PA	Pariser Abkommen
PCI	Projects of Common Interest (Vorhaben von gemeinsamem Interesse)
PFCs	Perfluorcarbone
RdE	Recht der Energiewirtschaft
REE	Recht der Erneuerbaren Energien
RL	Richtlinie
RÖE	Rohöleinheit
Rs	Rechtssache
SDAC	Single Day Ahead Coupling
SF ₆	Schwefelhexafluoride
SEP	N. V. Samenwerkende ElectriciteitsProductiebedrijven
StromNZV	Verordnung über den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzzugangsverordnung)
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TSO	Transmission System Operator (Übertragungsnetzbetreiber)
Umwelt/ Energie-LL	Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen

UmwRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)
UPR	Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WindSeeG	Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
XBID	Cross-Border Intraday Projekt
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Die Governance-Verordnung als Steuerungsinstrument zur Erfüllung der Klimaschutz-Verpflichtungen der Union durch die Mitgliedstaaten

Hans-Georg Dederer

I. Einführung	2
II. Klimaschutz-Verpflichtungen der Union	6
1. Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen	6
a) Ehrgeiz der internationalen Gemeinschaft	6
b) Bottom-up-Ansatz	7
c) Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit	9
2. Erfüllung der Selbstverpflichtung der Union	10
a) Kompetenzproblematik	10
b) Kurz- und mittelfristige Strategie bis 2030	13
c) Langfristige Strategie bis 2050	14
III. Governance-Verordnung als Steuerungsinstrument	14
1. Grundstrukturen des Governance-Mechanismus	14
a) Regelkreis	14
b) Dialog	15
aa) Dialogische NECP-Aufstellung	16
bb) Permanente Stakeholderkonferenz	16
2. Aufgaben der Mitgliedstaaten	17
a) Planungspflichten	17
aa) Nationale Energie- und Klimapläne	17
α) Inhalte	17
β) Verfahren	20
bb) Langfrist-Strategie	22
b) Berichtspflichten	24
c) Bilanzierungspflichten	25
3. Aufgaben und Befugnisse der Kommission	26
a) Planbewertung	26
b) Fortschrittsbewertung	27
c) Bilanzprüfung	30
d) Disziplinierungs- und Unterstützungsinstrumente	30
aa) Empfehlungen	30
bb) Weitergehende Maßnahmen und Befugnisse	31
cc) Finanzierungsmechanismus	32
dd) Kapazitätsaufbau	33
IV. Bewertung	34
1. Allgemeine Beobachtungen	34

2. Enge Verzahnung mit dem völkerrechtlichen Klimaschutzregime	35
3. Problematik hinreichender Effektivierung	37
V. Schlussbemerkung	39

I. Einführung

Die sog. „Governance-Verordnung“¹ (GV) der Europäischen Union (EU) vom Dezember 2018 bildet ein energie- und zugleich klimapolitisches Instrument. Das erweist schon ihr Titel, wonach mit der Verordnung ein „Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz“ eingerichtet werden soll. Tatsächlich sind Klima- und Energiepolitik untrennbar miteinander verbunden.

Treiber des Klimawandels ist die zunehmende Erderwärmung, d. h. der weltweite Anstieg der durchschnittlichen Oberflächentemperatur². Dass sich eine globale Erwärmung in diesem Sinne tatsächlich ereignet, lässt sich für jedermann nur paradigmatisch am kontinuierlichen Rückgang der Eismassen, namentlich der Gletscher in den Gebirgen und des Packeises am Nordpol³, leicht erkennen und weiterhin beobachten.

Die weitere Erderwärmung und damit der Klimawandel sind bis zu einem gewissen Grad nicht mehr abwendbar. „[...] im Jahr 2019 [lag die durchschnittliche Erdtemperatur] um 1,1 °C über dem vorindustriellen Niveau“⁴. Selbst bei einer global auf 1,5 °C begrenzten Erhöhung der durchschnittlichen Oberflächentemperatur wäre „mit katastrophalen Auswirkungen zu rechnen“⁵. Ein solcher Anstieg auf 1,5 °C wird für die Zeit zwischen 2032 und 2050 als

¹ VO (EU) Nr. 2018/1999 des EP und des Rates v. 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der VO (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des EP und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des EP und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der VO (EU) Nr. 525/2013 des EP und des Rates, ABl. EU 2018 L 328/1.

² Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2014. Synthesis Report. Summary for Policymakers, 2014, S. 2 ff.

³ Hierzu Intergovernmental Panel on Climate Change, Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Summary for Policymakers, 2019, S. 6 ff.

⁴ Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030. In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren, COM(2020) 562 final, 17.9.2020, S. 1.

⁵ Mitteilung der Kommission (Fn. 4), S. 1. Zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die einzelnen geographischen Regionen der EU siehe die Abbildung in Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Ein sauberer Planet für alle. Eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, COM(2018) 773 final, 28.11.2018, S. 3. Siehe auch International Panel on Climate Change (Fn. 2), S. 7 f.

wahrscheinlich prognostiziert, sofern die Erderwärmung im bisherigen Ausmaß fortschreitet⁶. Um die weitaus fataleren Effekte einer Erderwärmung auf 2 °C oberhalb des vorindustriellen Niveaus zu vermeiden⁷, muss also der globale Temperaturanstieg unbedingt auf maximal 1,5 °C begrenzt werden.

Treiber der zunehmenden Erderwärmung ist der anthropogene Treibhauseffekt, d. h. die vom Menschen verursachte Verstärkung des natürlichen, atmosphärischen Treibhauseffekts durch immer höhere Treibhausgasemissionen⁸. Zentrale Bedeutung kommt dabei dem Treibhausgas Kohlendioxid (CO₂) zu, welches namentlich bei der Verbrennung fossiler Rohstoffe bzw. daraus hergestellter (Brenn-)Stoffe freigesetzt wird. Das geschieht insbesondere dann, wenn die innere, chemische Energie von Braun- oder Steinkohle, Erdöl oder Erdgas bzw. daraus gewonnener Produkte durch Verbindung mit Sauerstoff im Vorgang der Verbrennung z. B. in elektrische, thermische oder kinetische Energie umgewandelt und so Strom, Wärme bzw. Bewegung generiert werden. Eine allmähliche Verminderung des CO₂-Ausstoßes bedingt daher grundlegende Veränderungen bei der anthropogenen Energieumwandlung, d. h. anders bzw. umgangssprachlicher formuliert bei der Energiegewinnung wie beim Energieverbrauch. Während die Energiegewinnung zunehmend auf erneuerbare Energieträger zurückzugreifen hat, muss der Energieverbrauch durch vermehrtes Energiesparen und erhöhte Energieeffizienz konsequent reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund verbindet die EU mithin ganz zutreffend die Klimapolitik mit der Energiepolitik. Klimapolitik fordert ein Umdenken in der Energiepolitik, um ihre Ziele zu erreichen. Die EU verfolgt daher folgerichtig das Ziel einer „krisenfesten, auf einer ehrgeizigen Klimapolitik beruhenden Energieunion“, was „eine grundlegende Umstellung des Energiesystems der EU [erfordert], ... insbesondere durch die Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energieformen“⁹.

Schon im Jahr 2014 hat der Europäische Rat für das kommende Jahrzehnt, 2021 bis 2030, einen „Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der Union bis 2030“ festgelegt¹⁰. Danach sollen jeweils bis Ende 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Basisjahr 1990 im Inland re-

⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Summary for Policymakers, 2018, S. 6.

⁷ Hierzu näher Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 6), S. 9ff.

⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 6), S. 4ff.

⁹ Erwägungsgrund 3 GV.

¹⁰ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rats (23./24.10.2014), Schlussfolgerungen, EUCO 169/14, 24.10.2014, S. 1 ff.

duziert¹¹, der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf zumindest (ursprünglich 27 %¹², jetzt¹³) 32 % erhöht und die Energieeffizienz gegenüber auf gegenwärtigen Kriterien beruhenden Projektionen des zukünftigen Energieverbrauchs um (ursprünglich 27 %¹⁴, jetzt¹⁵) 32,5 % verbessert werden¹⁶. Während die ersten beiden Ziele für die EU bzw. auf EU-Ebene verbindlich sein sollten (und sind¹⁷), wurde das dritte, das Energieeffizienzziel, als für die EU-Ebene nur „indikativ“, also als bloß richtungsweisend charakterisiert¹⁸.

Im Lichte der jüngsten Berichte des Weltklimarates (IPCC)¹⁹, aber auch des Weltbiodiversitätsrates (IPBES)²⁰ und des Weltressourcenrates (IRP)²¹, hat die Europäische Kommission erkannt, dass die Zeichen fast buchstäblich auf Sturm stehen²². In Reaktion auf diese wissenschaftlichen Erkenntnisse präsentierte die Kommission im Dezember 2019 den „Grünen Deal“²³, der zu unternehmen sucht, was bislang als Quadratur des Kreises gelten muss: ein von Ressour-

¹¹ Europäischer Rat (Fn. 10), S. 1.

¹² Europäischer Rat (Fn. 10), S. 5.

¹³ Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie (EU) 2018/2001 des EP und des Rates v. 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU 2018 L 328/82.

¹⁴ Europäischer Rat (Fn. 10), S. 5.

¹⁵ Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 Richtlinie 2012/27/EU des EP und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. EU 2012 L 315/1, in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/2002 des EP und des Rates v. 11.12.2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl. EU 2018 L 328/210.

¹⁶ Nach den Überprüfungsklauseln der Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Richtlinie (EU) 2018/2001 und Art. 3 Abs. 6 Richtlinie 2012/27/EU können die auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz bezogenen Ziele nach oben korrigiert werden; hierzu soll die Kommission gegebenenfalls bis 2023 Gesetzesvorschläge unterbreiten.

¹⁷ Siehe Art. 2 Nr. 11 GV; ferner Art. 1 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie (EU) 2018/2001.

¹⁸ Europäischer Rat (Fn. 10), S. 1, 5. Im Prinzip ist es dabei geblieben. Im Gegensatz zum Terminus „verbindlich“ (in Bezug auf die Ziele der Treibhausgasreduktion und der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien) spricht der Unionsgesetzgeber (in Bezug auf das Ziel der Verbesserung der Energieeffizienz) sehr wolkig von einem „übergeordneten“ Ziel (Art. 1 UAbs. 1 Richtlinie 2012/27/EU; Art. 2 Nr. 11 GV).

¹⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 3); Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 6); Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change and Land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Summary for Policymakers, 2019.

²⁰ International Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Global assessment report on biodiversity and ecosystems services. Summary for policymakers, 2019.

²¹ International Resource Panel, Global Resources Outlook. 2019: Natural Resources for the Future We Want, 2019.

²² Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, S. 2.

²³ Terminologisch in offenkundiger Anlehnung an *Franklin D. Roosevelts* „New Deal“ zur Überwindung der verheerenden (Welt-)Wirtschaftskrise im Gefolge des Börsenkrachs v. 24.10.1929.

cennutzung entkoppeltes, bis zum Jahr 2050²⁴ auf sog. „Klimaneutralität“²⁵ getrimmtes Wirtschaftswachstum²⁶. Schon in ihrer Mitteilung zum „Grünen Deal“ kündigte die Kommission für „Sommer 2020 ... einen ... Plan“ an, „mit dem die Reduktionsvorgabe der EU für die Treibhausgasemissionen bis 2030 ... auf mindestens 50 % und angestrebte 55 % gegenüber 1990 angehoben werden soll“²⁷. Auf „die Zielvorgabe einer Emissionsenkung um [genau] 55 % bis 2030“ hat sich die Kommission nunmehr in ihrer Mitteilung vom September 2020 festgelegt, um Klimaneutralität bis 2050 erreichen zu können²⁸.

In Verfolgung dieser bis 2030 zu realisierenden Zieltrias²⁹ – (1) Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 %³⁰, (2) Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien auf mindestens 32 %, (3) Verbesserung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 % – beabsichtigt die EU, ihre völkerrechtlichen Klimaschutz-Verpflichtungen zu erfüllen.

²⁴ Die Fixierung des Zeitpunkts, bis zu dem Klimaneutralität im nachfolgend (Fn. 25) genannten Sinne erreicht werden soll, auf das Jahr 2050 beruht auf dem IPCC-Bericht Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 6), S. 14 ff. (siehe Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO [EU] 2018/1999 [Europäisches Klimagesetz], COM[2020] 80 final, 4.3.2020, S. 1).

²⁵ D. h. Netto-Null-Treibhausgasemissionen. Besser wäre daher von „Treibhausgasneutralität“ zu sprechen (wie etwa im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, BT-Drs. 19/13900, S. 9). Allgemein bedeutet Klimaneutralität im Sinn von Netto-Null-Treibhausgasemissionen, dass zwar weiterhin anthropogene Treibhausgase freigesetzt werden dürfen, innerhalb eines bestimmten Zeitraums muss aber die Menge jener Emissionen global der Menge der anthropogen absorbierten Treibhausgase entsprechen. Vgl. hierzu die Definition von Netto-Null-CO₂-Emissionen in Intergovernmental Panel on Climate Change (Fn. 6), S. 26. Für die EU wird Klimaneutralität dagegen aus kompetenziellen Gründen voraussichtlich enger definiert werden dergestalt, dass „[d]ie unionsweiten Emissionen von durch Rechtsvorschriften der Union regulierten Treibhausgasen und deren Abbau ... bis spätestens 2050 ausgeglichen sein [müssen], sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null reduziert sind“ (Art. 2 Abs. 1 Vorschlag für eine VO [Fn. 24], S. 16).

²⁶ Mitteilung der Kommission (Fn. 22), S. 2.

²⁷ Mitteilung der Kommission (Fn. 22), S. 5.

²⁸ Mitteilung der Kommission (Fn. 4), S. 2.

²⁹ Siehe Europäischer Rat (Fn. 10), S. 1, 5.

³⁰ Deren Erhöhung auf 55 % noch der legislativen Fixierung bedarf, die in einem (voraussichtlich auch die GV ändernden) sog. „Europäischen Klimagesetz“ erfolgen soll (siehe Mitteilung der Kommission [Fn. 4], S. 2, 29; zum ersten Entwurf eines Europäischen Klimagesetzes siehe Vorschlag für eine VO [Fn. 24], S. 14, 17; zum neuen, das 55 %-[Mindest-]Ziel aufnehmenden Entwurf siehe Geänderter Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO [EU] 2018/1999 [Europäisches Klimagesetz], COM[2020] 563 final, 17.9.2020, S. 5 f.). Das EP hat am 7.10.2020 dafür gestimmt, das 2030-Ziel einer Treibhausgasreduktion auf 60 % zu erhöhen: EP, EU-Klimagesetz: Parlament will Emissionen bis 2030 um 60 % reduzieren, Pressemitteilung v. 8.10.2020, www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201002IPR88431/eu-klimagesetz-parlament-will-emissionen-bis-2030-um-60-reduzieren (zuletzt abgerufen am 17.5.2021).

II. Klimaschutz-Verpflichtungen der Union

1. Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen

Die völkerrechtlichen Klimaschutz-Verpflichtungen der EU ergeben sich vornehmlich³¹ aus dem Pariser Abkommen (PA) von 2015³², das am 4. November 2016 in Kraft getreten ist³³. Zu den seit diesem Zeitpunkt völkervertraglich³⁴ gebundenen Vertragsparteien des PA gehören sämtliche EU-Mitgliedstaaten³⁵ sowie die EU als solche³⁶. Mit Blick auf den oben skizzierten „Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der Union bis 2030“³⁷ wie auch die GV lässt sich das PA anhand dreier Kennzeichen in spezifischer Weise charakterisieren.

a) Ehrgeiz der internationalen Gemeinschaft

Erstes Wesensmerkmal ist der in der Zielbestimmung des PA zum Ausdruck kommende Ehrgeiz der internationalen Gemeinschaft³⁸ im Angesicht der weltweiten Bedrohungen durch den Klimawandel. Danach soll der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur nicht nur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten werden. Vielmehr wollen sich die Vertragsparteien weitergehend darum bemühen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C oberhalb des vorindustriellen Niveaus zu begrenzen³⁹. Damit folgte die Pariser Vertragsparteienkonferenz⁴⁰ nicht nur dem politischen Druck der vom Anstieg des Meeresspiegels existentiell bedrohten Inselstaaten⁴¹, sondern auch dem momentanen Stand wissenschaftlicher Risikoerkenntnis⁴². Die EU orientiert sich

³¹ Daneben aber weiterhin auch aus dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen v. 9.5.1992 über Klimaänderungen, BGBl. 1993 II S. 1784; nachfolgend: UNFCCC), gleichsam dem „Mutterabkommen“ des Pariser Abkommens.

³² Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015 (BGBl. 2016 II S. 1083).

³³ treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27 (zuletzt abgerufen am 17.5.2021).

³⁴ Zur Frage der Rechtsnatur des PA siehe *Dederer*, in: Gundel/Lange (Hrsg.), *Energieversorgung zwischen Energiewende und Energieunion. Neue Impulse, neue Konflikte?*, S. 1 ff. (11) m. w. N.

³⁵ Darunter also auch Deutschland, siehe BGBl. 2016 II S. 1083.

³⁶ Siehe Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates v. 5.10.2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. EU 2016 L 282/1.

³⁷ Oben in und bei Fn. 10–30.

³⁸ Bisläng hat das PA 189 Vertragsparteien, treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27 (zuletzt abgerufen am 17.5.2021), weshalb es globale Geltung hat. Referenzgröße ist die Zahl der UN-Mitglieder, die sich aktuell auf 193 beläuft (<https://www.un.org/en/about-us/growth-in-un-membership>, [zuletzt abgerufen am 21.5.2021]).

³⁹ Art. 2 Abs. 1 lit. a PA.

⁴⁰ Formal als Vertragsorgan der UNFCCC tagend. Siehe Art. 7 UNFCCC.

⁴¹ Siehe *Dederer* (Fn. 34) S. 8 m. w. N.

⁴² Oben in und bei Fn. 7.