

# Fundamentals



## Nachhaltigkeitswende durch das EU-Klimapaket „Fit for 55“ nach der Klimakonferenz von Glasgow

*Das EU-Klimapaket vom 14.7.2021 enthält die Ausrichtung der Wirtschaft auf den Klimaschutz und definiert damit die ökonomische Ausrichtung praktisch neu.*

### I. Abgrenzung zum nationalen Klimaschutzrecht

Die Union ist unter EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen eine wesentliche Triebfeder des Klimaschutzes geworden. Damit nimmt sie eine wichtige Vorreiterrolle ein, wie sie gerade im Gefolge der Klimakonferenz von Glasgow bedeutsam ist, um andere Staaten zu mehr Klimaschutz anzustoßen.<sup>1</sup> Je stärker die europäische Regulierung voranschreitet, desto mehr dominiert das Klimaeuroparecht. Das nationale Recht hat noch insoweit seinen Raum, wie es den unionsrechtlichen Rahmen eigenständig ausfüllt, sei es, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume lässt, sei es, dass es gar nicht alle Bereiche ergreift und somit die Mitgliedstaaten noch originäre Regelungsbereiche im Klimaschutzrecht haben. Diese werden aber immer geringer werden, da die EU-Kommission im EU-Klimapaket „Fit for 55“ besonders darauf Wert legt, dass die avisierten Ziele nur durch das beschriebene Bündel von Maßnahmen erreicht werden können,<sup>2</sup> mithin in allen aufgeführten Feldern Maßnahmen ergreifen will.

Die Kommission will das Emissionshandelssystem verschärfen und erweitern, die Ausgaben für den Klimaschutz erhöhen, den Ausbau der erneuerbaren Energien bis 2030 auf 40 % steigern und die Energieeffizienzrichtlinie anspruchsvoller gestalten. Verbrennungsmotoren in Neufahrzeugen soll es nur noch bis 2035 geben. Zugleich soll dem Steuerrecht eine erhebliche Rolle zukommen sowie unter anderem durch das neue CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem der internationale Klimaschutz gestärkt werden. Da bleibt

1 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 203.

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.7.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final.

für davon unabhängigen nationalen Klimaschutz nicht mehr viel übrig, zumal auch weitere Felder wie die Kreislaufwirtschaft unionsrechtlich geprägt sind.<sup>3</sup>

## II. Initialzündung Green Deal: CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 durch Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft

### 1. Entwicklung

Das EU-Klimapaket „Fit for 55“ mit dem Ziel der Klimaneutralität und dem Zwischenziel auf diesem Weg, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2030 um mindestens 55 % zu reduzieren, steht in der Linie des Green Deal, auf den die Kommission eigens Bezug nimmt. Der Green Deal ist die Blaupause für den grundlegenden Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft; das EU-Klimapaket ist das Instrument für die Verwirklichung.<sup>4</sup> Er bildet das am 14.1.2020 verkündete Basisdokument<sup>5</sup> vom Beginn der Amtszeit der aktuellen EU-Kommission, um bis 2050 auf europäischer Ebene die Klimaneutralität herzustellen.

Der Green Deal prägt die EU-Politik immer mehr und wirkt auf die Zeit vor 2050 zurück. Die EU-Kommission wollte die Zielvorgabe für die Senkung von Treibhausgasemissionen bis 2030 bereits im Jahr 2020 auf mindestens 55 % anheben – das EU-Parlament auf 60 %<sup>6</sup> – und bis Sommer 2021 sämtliche EU-Klima- und Energievorschriften überarbeiten – unter dem Leitbild „Fit für 55“<sup>7</sup>. Dies ist am 14.7.2021 gelungen. Damit sind wesentliche und tiefgreifende Änderungen aufgrund des Green Deal eingeleitet worden.

3 Dazu näher *Frenz*, AbfallR 2021, 104 ff.

4 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 1.

5 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ COM(2020) 21 final.

6 Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 8.10.2020: „EU-Klimagesetz: Parlament will Emissionen bis 2030 um 60 % reduzieren“, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201002IPR88431/eu-klimagesetz-parlament-will-emissionen-bis-2030-um-60-reduzieren> (letzter Abruf: 25.11.2021).

7 Kommission, Pressemitteilung v. 16.9.2020: „Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union: Europas Kurs aus der Coronavirus-Krise und in die Zukunft“, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1657](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1657) (letzter Abruf: 25.11.2021).

## 2. Tiefgreifende Umgestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft

Der Green Deal als Grundlage für diese kommenden Entwicklungen ist ein Fahrplan mit verschiedenen Maßnahmen, um eine effizientere Ressourcennutzung durch den Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft zu fördern sowie die Biodiversität wiederherzustellen und die Umweltverschmutzung zu bekämpfen. Damit reicht er weiter als der reine Klimaschutz. Letztlich geht es um den Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft. Zu diesem Zweck müssen zahlreiche Investitionen erfolgen. Der Green Deal zeigt auf, wie diese finanziert werden können und wie ein gerechter und inklusiver Übergang gelingen kann.

### III. EU-Klimagesetz

Das EU-Klimagesetz wurde in dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO 2018/1999 vom 4.3.2020<sup>8</sup> auf den Weg gebracht und im Juni 2021 verabschiedet – kurz vor der Bekanntgabe des EU-Klimapakets „Fit for 55“, welches das im EU-Klimagesetz festgelegte neue CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel bis 2030 realisieren soll. Dadurch wird ein Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch natürliche oder andere Senken der Union geschaffen (Art. 1 EU-Klimagesetz).

Es wird das verbindliche Ziel vorgegeben, bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen, um das in Art. 2 des Übereinkommens von Paris festgelegte langfristige Temperaturziel zu verwirklichen. Erfasst werden die anthropogenen Emissionen der in Anhang 5 Teil 2 der VO 2018/1999 aufgeführten Treibhausgase und deren Abbau durch natürliche oder andere Senken.

Als Zwischenziel wird eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 festgeschrieben. Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz hebt dabei auf die Nettotreibhausgasemissionen ab, also die Emissionen nach Abzug des Abbaus (durch Senken). Damit wird der Pfad zur Klimaneutralität 2050 vorgezeichnet. Dieses Ziel soll in erster Linie durch eine

---

8 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) Nr. 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final. Die Stellungnahme des Bundesrates fiel positiv aus, Beschl. v. 5.6.2020, BR-Drs. 116/20.

Senkung der Emissionen und weniger durch deren Abbau erreicht werden: Insoweit wurde ein Grenzwert von 225 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent gesetzt (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Klimagesetz). Zudem soll die Union nach der politischen Einigung vom 21.4.2021 das Nettovolumen der Kohlenstoffsenken bis 2030 steigern.<sup>9</sup> Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Satz 2 EU-Klimagesetz schreibt dies fest. Im EU-Klimapaket findet sich dazu ein Vorschlag der Kommission. Für 2040 soll ebenfalls ein Zwischenziel festgelegt werden, und zwar spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Rahmen des Übereinkommens von Paris.

#### IV. Grundlagen des EU-Klimapakets

##### 1. Realisierung der Ziele des EU-Klimagesetzes

Das EU-Klimagesetz enthält damit die zentrale CO<sub>2</sub>-Reduktionszielsetzung, die aber durch weitere Maßnahmen unterfüttert und dadurch erst realisiert werden muss. Dem dient das EU-Paket vom 14.7.2021 „Fit for 55“, welches die EU in die Lage versetzen soll, das Reduktionsziel von mindestens 55 % bis 2030 zu erreichen. Dazu wird eine Vielzahl von Instrumenten aufgeführt, welche gemeinsam das angestrebte Ziel erreichen sollen. Es handelt sich um „die Rechtsinstrumente für die Verwirklichung der im Europäischen Klimagesetz vereinbarten Ziele“ und zudem um „die grundlegende Neuausrichtung unserer Wirtschaft und Gesellschaft für eine gerechte, grüne und florierende Zukunft“.<sup>10</sup> Für diesen Wandel ist der Green Deal die konzeptionelle Grundlage und das EU-Klimapaket baut darauf auf.<sup>11</sup>

9 Europäischer Rat, Pressemitteilung v. 5.5.2021, Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement> (letzter Abruf: 25.11.2021). Zu den Inhalten dieser Einigung näher Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 112 ff.

10 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 1.

11 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 2.

## 2. Abgleich mit BVerfG-Klimabeschluss

Dieser angepeilte umfassende Umbau erinnert an die Aussage im BVerfG-Klimabeschluss, wonach eine bald erhebliche Umgestaltung der Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten und sonstigen heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen ansteht, was allerdings der Gesetzgeber näher festzulegen hat, und zwar möglichst bald.<sup>12</sup> Genau diese Festlegungen zeichnet das EU-Klimapaket „Fit for 55“ für die EU vor und präsentiert Bausteine für wegweisende Strategien namentlich für die Bereiche biologische Vielfalt, Kreislaufwirtschaft, Schadstofffreiheit, nachhaltige und intelligente Mobilität, Renovierungswelle, nachhaltige Lebensmittel, Wasserstoff, Batterien, erneuerbare Offshore-Energie und andere.<sup>13</sup>

Damit denkt die EU-Kommission von den zu erreichenden Umgestaltungen her und visiert teilweise die Zielzustände an, so nachhaltige intelligente Mobilität, die Renovierungswelle im Gebäudebereich, nachhaltige Lebensmittel sowie Wasserstoff, während das BVerfG die problematischen Bereiche benennt und an die vorhandenen CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen namentlich bei Produkten, Dienstleistungen, Infrastruktureinrichtungen sowie Konsumgewohnheiten anknüpft. Pointiert ausgedrückt: Das BVerfG benennt die Probleme, die EU-Kommission die Lösungen. Im Ergebnis werden allerdings weitestgehend übereinstimmende Felder benannt.

So bedarf es nachhaltiger Lebensmittel zur Änderung der Konsumgewohnheiten sowie der nachhaltigen und intelligenten Mobilität zum Aufbrechen CO<sub>2</sub>-relevanter Strukturen im Verkehrsbereich, welche das BVerfG in diesem Zusammenhang ebenfalls nennt.<sup>14</sup> Produkte und Dienstleistungen müssen schadstofffrei sein sowie mit erneuerbaren Energien bzw. Wasserstoff produziert werden, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu vermeiden bzw. mindestens abzusenken, so im Stahlbereich. Die von der Kommission benannte Kreislaufwirtschaft dient dazu, dass die Produkte eher auf der Basis von Sekundärrohstoffen hergestellt werden bzw. langlebiger werden und damit die Stoffkreisläufe erhalten bleiben. Im EU-Klimapaket hinzugenommen wird die biologische Vielfalt, für die gleichfalls der enge Zusammenhang

12 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1b-vr265618, Rn. 249. Näher u. krit. zu dieser Entscheidung *Beckmann*, UPR 2021, 241 ff.; *Frenz*, DVBl 2021, 810 ff.; *Ruttloff/Freiboff*, NVwZ 2021, 917 ff.; positiv *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.

13 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 2.

14 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1b-vr265618, Rn. 249

mit dem Klimaschutz herausgearbeitet wird, und zwar im Kontext der Notwendigkeit von CO<sub>2</sub>-Senken.<sup>15</sup>

### 3. „Paket zusammenhängender Vorschläge“

Die EU-Kommission trifft aber in dem EU-Klimapaket noch keine abschließenden Festlegungen. Vielmehr bestehen Vorschläge der Kommission, die den Weg zur Erreichung des CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel von 55 % bis 2030 weisen. Es handelt sich um „ein umfassendes Paket zusammenhängender Vorschläge“, welche „das erforderliche Tempo bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen in den nächsten zehn Jahren möglich machen.“<sup>16</sup> Dabei werden die bisherigen Maßnahmen teilweise verschärft und neue hinzugenommen. Es entsteht so eine Gesamtheit von Maßnahmen, welche in ihrem Zusammenwirken eine erhebliche Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewirken und zudem die Wirtschaftsweise sowie das Gesellschaftsleben erheblich umgestalten werden. Daher sind für einen wirksamen Klimaschutz die aufgeführten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit notwendig. Das Herausbrechen einzelner Bestandteile kann die Wirksamkeit empfindlich gefährden.

Es handelt sich dabei um das umfangreichste Paket von Vorschlägen der Kommission im Bereich Klima und Energie als Grundlage für neue Arbeitsplätze sowie eine resiliente nachhaltige europäische Wirtschaft der Zukunft, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine gerechte, kosteneffiziente und wettbewerbsorientierte Realisierung der gesetzten Klimaziele zu schaffen.<sup>17</sup>

### 4. Tragfähige Wirtschaft durch Klimaschutz

#### a) Grundlagenfunktion des Klimaschutzes

Damit betont die Kommission einerseits den Klimaschutz, aber zugleich dessen Grundlagenfunktion für neue Arbeitsplätze und eine tragfähige europäische Wirtschaft. Das erinnert an die Konzeption des EU-Emissionshandels, für welchen das EuG betonte, dass die Realisierung der Klimaziele unter Wahrung der Bedürfnisse der Wirtschaft sowie der Arbeitsplätze zu

15 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

16 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 1.

17 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 2.



erfolgen hat.<sup>18</sup> Dies korrespondiert mit der Festlegung der Eckpunkte der Gerechtigkeit, Kosteneffizienz und Wettbewerbsorientiertheit, um die Klimaziele zu verwirklichen.

Es geht daher nicht um die Durchsetzung von Klimaschutz um jeden Preis, sondern um dessen möglichst wirksame und wettbewerbsbezogene Umsetzung. Dieser erhält aber eine Grundlagenfunktion für die Wirtschaft und bildet so deren notwendigen Bestandteil, nicht den Gegenpol.

Dadurch sollen nicht die Grundpfeiler des EU-Wirtschaftssystems beseitigt werden, sondern in den Dienst des Klimaschutzes gestellt und auf diese Weise langfristig erhalten werden. Wirtschaft kann nur durch Klimaschutz bestehen. Zugleich wird aber die Fortexistenz und Fortentwicklung der Wirtschaft betont. Auf diese Weise wird die Nachhaltigkeit durch Klimaschutz mit dem dreiseitigen Zieldreieck Ökonomie, Ökologie und Soziales verwirklicht und so eine tragfähige europäische Wirtschaft der Zukunft geschaffen, welche im Wettbewerb bestehen kann und Arbeitsplätze weiterhin zur Verfügung stellt, die allerdings vielfach einen neuen Zuschnitt haben, nämlich in Folge der Maßnahmen für den Klimaschutz, so durch Renovierungen im Gebäudebereich, den Bau von Elektroautos statt von Autos mit konventionellen Antrieben etc.

#### b) Ausgleich von Ökologie, Ökonomie und Sozialem

Damit werden im Ansatz die Bedürfnisse von Ökologie, Ökonomie und Sozialem versöhnt, wie es dem internationalen Ansatz der nachhaltigen Entwicklung entspricht,<sup>19</sup> der auch in Art. 3 Abs. 3 EUV niedergelegt ist. Demgegenüber betont das BVerfG in seinem Klimabeschluss fast nur den Klimaschutz und propagiert, dass sich darauf bezogene Maßnahmen gegenüber den Freiheitsgrundrechten regelmäßig durchsetzen werden.<sup>20</sup> Damit weicht das BVerfG vom dreiseitigen Zieldreieck der Nachhaltigkeit ab.<sup>21</sup>

#### c) Neuausrichtung der Wirtschaft

Demgegenüber betont die Kommission den notwendigen Ausgleich, der aber nur gelingen kann, wenn sich die Wirtschaft klimafreundlich fortent-

18 EuG, Urt. v. 23.11.2005 – T-178/05, ECLI:EU:T:2005:412, Rn. 60 – Vereinigtes Königreich/Kommission.

19 Näher *Frenz*, in: ders./Müggenborg/Cosack/Henning/Schomerus (Hrsg.), EEG, 5. Aufl. 2018, § 1 Rn. 25 ff.

20 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1b-vr265618, Rn. 198.

21 Ausführlich *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 1 ff.

wickelt und sich damit in den Dienst des Klimaschutzes stellt, indem sie eine effektive Kreislaufwirtschaft verwirklicht, Schadstofffreiheit sicherstellt sowie nachhaltige und intelligente Mobilität etc. schafft. Die Wirtschaft muss damit die von der EU-Kommission präsentierte Strategie verfolgen, um überlebensfähig zu sein, und zwar auch im internationalen Wettbewerb, welcher immer stärker auf den Klimaschutz fokussiert werden muss. Die EU soll hier eine weltweite Führungsrolle als Akteur und Vorbild einnehmen.<sup>22</sup>

Dadurch erfindet sich die konventionelle Wirtschaft praktisch neu. Damit schafft die Kommission ein Modell der Nachhaltigkeit für die Zukunft, in der zwar weiterhin ökologische, ökonomische und soziale Belange gleichermaßen verfolgt werden können. Die ökonomische Seite wird aber durch den Klimaschutz wesentlich bestimmt. Dieser ist notwendiger prägender Faktor; ohne ihn ist wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr möglich.

#### d) Klimaschutz als integraler Bestandteil

Dadurch ist Klimaschutz integraler Bestandteil der ökonomischen Entwicklung und damit kein Gegensatz zu ihr, sondern in sie implementiert. Auf diese Weise wird der Nachhaltigkeitsgedanke den Gegebenheiten des Klimawandels angepasst und zukunftsfähig gemacht. Das Zieldreieck ist dadurch gekennzeichnet, dass der Klimaschutz nicht nur die ökologische Seite prägt, sondern auch die ökonomische sowie ebenfalls die soziale, so wenn es um die Erhaltung von Arbeitsplätzen geht, die nur durch Klimaschutz möglich ist, sowie um die Vermeidung sozialer Schieflagen zulasten der Verlierer des Klimawandels.

### 5. Nachhaltiger Sozialstaat

#### a) Soziale Sicherung

Gerade der soziale Aspekt wird im Klimapaket „Fit for 55“ sehr stark betont, und zwar einmal durch den Verweis auf die Schaffung von Grundlagen für neue Arbeitsplätze, aber auch durch das notwendige Auffangen von Auswirkungen des Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft auf sozial schwache Haushalte, etwa über den Klima-Sozialfonds. Damit werden durch das EU-Klimapaket sowohl die Grundlagen für den künftigen Sozialstaat geschaffen, dass nämlich die Wirtschaft weiterhin funktioniert - und so die finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen - sowie Arbeitsplätze

22 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 2.

anbietet. Zudem werden negative Entwicklungen für viele Haushalte durch Steigerungen etwa des Energiepreises und Renovierungsverpflichtungen in Gebäuden aufgefangen, die Einzelne nicht zu schultern vermögen.

## b) Zukunftsfähige, solidarische Nachhaltigkeit

Im EU-Klimapaket spiegelt sich damit die Nachhaltigkeit in Form des Dreiecks Ökologie, Ökonomie und Soziales umfassend wider. Diese Konzeption, wie sie aus Art. 3 Abs. 3 EUV folgt, wird so gesichert und zukunftsfit gemacht. Indem so auch künftige Generationen die Grundlagen für die Nachhaltigkeit weiterhin zur Verfügung gestellt bekommen, wird zugleich die intergenerationelle Komponente der Nachhaltigkeit verwirklicht. Das EU-Klimapaket baut auf umfassende Solidarität sowohl zwischen den Generationen als auch zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Teilen der Gesellschaft.<sup>23</sup> Damit wird aufgegriffen, dass die Solidarität ein wesentlicher Grundsatz des Green Deal ist.<sup>24</sup>

Demgegenüber berücksichtigt der BVerfG-Klimabeschluss sowohl die ökonomische Seite als auch die soziale Dimension des Klimaschutzes kaum. Damit ist das EU-Klimapaket wesentlich umfassender und zugleich nachhaltiger, indem es sowohl ökonomisch als auch sozial deutlich austarierter ist als die Konzeption des BVerfG, das den Sozialstaat und die ökonomische Seite des Grundgesetzes nahezu völlig außen vor lässt.<sup>25</sup> Erst das EU-Klimapaket betont die notwendige Verbindung von Wirtschaft und Klimaschutz.

## 6. Beibehaltung des Marktes

Die Ausrichtung der EU-Kommission auf die Nachhaltigkeit und damit auch auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zeigt sich in den verschiedenen Einzelmaßnahmen, trotz bzw. wegen der notwendigen Anpassung der Wirtschaft, gerade weil diese sehr stark auf den Klimaschutz ausgerichtet sind. Es geht dann immer wieder auch um Kosteneffizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Bekämpfung von Energiearmut, so durch den Klima-Sozialfonds.

Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der EU-Maßnahmen weiterhin im EU-Emissionshandel, welcher als kosteneffizientes Instrument ange-

---

23 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 5.

24 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 5.

25 S. demgegenüber die Ableitung der Nachhaltigkeit aus Art. 20a GG, dem Sozialstaatsprinzip und den Wirtschaftsgrundrechten bei *Frenz*, Sustainable Development durch Raumplanung, 2000, S. 56 ff.

sehen wird, das auch bisher schon erfolgreich funktioniert hat. „Die Erfahrungen der letzten 16 Jahre haben gezeigt, dass der Emissionshandel ein äußerst wirksames Instrument ist, um Emissionen auf kosteneffiziente Weise zu verringern, während die so erzielten Einnahmen dazu verwendet werden können, den Übergang zu einer saubereren Produktion zu unterstützen und Innovationen zu fördern.“<sup>26</sup> Damit wird weiterhin auf Markt gesetzt, aber zugleich werden die daraus generierten Einnahmen für einen bestimmten Zweck verwendet. Zudem werden klare Ziele hinzugenommen, derer es neben einem CO<sub>2</sub>-Preissignal bedarf.<sup>27</sup>

### 7. Planung und Einbeziehung aller

Neben den Markt tritt daher stärker das planende Element. Dem dienen klare Ziele, wie sie in der zu novellierenden Lastenteilungsverordnung zu Lasten der Mitgliedstaaten vorgegeben sind.<sup>28</sup> Zudem geht es darum, alle mitzunehmen. Dies erfolgt einerseits durch das Auffangen von sozialen Verwerfungen und Problemen, aber auch durch das Anreizen der Änderung von Konsum- und Mobilitätsmustern, wozu vor allem jüngere Menschen bereit sind, „wenn sie entsprechend informiert werden, sodass sie ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck begrenzen und in einer ökologischeren und gesünderen Umwelt leben können.“<sup>29</sup>

Es geht also um nichts weniger als die Änderung unserer Lebensweise im Interesse des Klimaschutzes, und dies in einer Weise, die sowohl kosteneffizient und damit wirtschaftsorientiert als auch sozial ist sowie die ganze Gesellschaft einbezieht und mitnimmt.

### 8. Maßnahmenübersicht

Zunächst wird an das Instrument des Emissionshandels angeknüpft, welches erheblich verschärft sowie auf neue Sektoren erstreckt werden soll. Erneuerbare Energien sollen verstärkt genutzt werden, was sich an die noch gar nicht lange novellierte Erneuerbare Energien-RL<sup>30</sup> anschließt.<sup>31</sup> Weiter

26 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 7.

27 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 7.

28 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 7.

29 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 5.

30 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABL L 328 2018, S. 82 ff.

31 S. Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 162 ff.

soll die Energieeffizienz gesteigert werden, ebenfalls in Fortführung der gleichermaßen noch gar nicht lange novellierten Energieeffizienz-RL.<sup>32</sup>

Zudem sollen emissionsarme Verkehrsträger schneller eingeführt und mit der entsprechenden Infrastruktur sowie den dazugehörigen Kraftstoffen ausgestattet werden. Die Steuerpolitik soll an die Ziele des europäischen Green Deal angeglichen werden. Damit wird das Feld der Steuerpolitik immer mehr zum Gegenstand der EU-Gesetzgebung, obwohl es im Ausgangspunkt national geregelt ist, allerdings schon im Zuge des EU-Corona-Konjunkturpakets ins Blickfeld geriet. Weiter geht es um Maßnahmen, um die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu vermeiden, schließlich werden Instrumente vorgestellt, um die natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken zu erhalten und zu vergrößern.<sup>33</sup>

## V. Ausweitung und Verschärfung des Emissionshandels sowie Begleitmaßnahmen

### 1. Reform des EU-Emissionshandels

Bislang bildet das EU-Emissionshandelssystem mit seiner Bepreisung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch die Notwendigkeit, dafür Zertifikate zu kaufen, das zentrale Instrument im europäischen Klimaeuroparecht. Dadurch konnten die Emissionen aus der Stromerzeugung und aus energieintensiven Industriezweigen in den letzten Jahren um 42,8 % reduziert werden.<sup>34</sup> Damit wurde ein erheblicher Erfolg sichergestellt.

Schon bislang wurden die Obergrenzen für die Emissionen, die europaweit zulässig sind, jedes Jahr gesenkt. Dies soll nun noch stärker erfolgen; ebenso soll die jährliche Kürzung erhöht werden.<sup>35</sup> Damit wird das Budget der zur Verfügung stehenden Emissionshandelszertifikate gedeckelt und

---

32 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz, ABl. L 315 2012, S. 1 ff. zul. geändert durch ABl. 2019 L 158, S. 125; S. Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 196 ff.

33 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final.

34 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 1; Frenz, UPR 2021, 338 ff. auch für das Folgende.

35 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 8 sowie Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stabili-

auf diese Weise zugleich eine Höchstgrenze für Emissionen geschaffen und weiter verringert, weil jeweils Zertifikate für den Ausstoß von Emissionen notwendig sind.

Zudem soll das EU-Emissionshandelssystem ausgeweitet werden. Erstmals sollen Schifffahrtsemissionen einbezogen werden. Zudem zielt die Kommission nunmehr auf eine Abschaffung der kostenlosen Emissionszertifikate für den Luftverkehr und auf die Gleichziehung mit dem internationalen System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSA).<sup>36</sup>

## 2. Separater Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude

Gänzlich unerfasst auf europäischer Ebene sind bisher der Straßenverkehr und der Gebäudesektor. Hier zielt die Kommission auf ein separates neues Emissionshandelssystem für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in diesen Sektoren.<sup>37</sup> Damit würde auf europäischer Ebene verwirklicht, was im BEHG für Deutschland eingeführt ist. Bereits bei der Herausbildung dieses nationalen Emissionshandelssystems war diskutiert worden, ob es gegebenenfalls ein gesamteuropäisches System geben werde und wie dieses auszugestalten sei, ob nämlich nach dem Downstream-Ansatz wie der Emissionshandel auf EU-Ebene oder nach dem Upstream-Ansatz, welcher an das Inverkehrbringen von Brennstoffen und damit an die vorgelagerte Ebene zum Ausstoß von Emissionen anknüpft.<sup>38</sup>

Zudem ging es in Deutschland auch um die Einbeziehung von Abfällen.<sup>39</sup> Dadurch, dass die Kommission nur den Straßenverkehr und Gebäude einbeziehen will, bleibt der Abfallbereich weiterhin außen vor.

Dass die Kommission ein separates neues Emissionshandelssystem für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude einführen will, beinhaltet eine eigene Konzeption und damit ein Emissionshandelssystem, wie es für Deutschland seit 1.1.2021 nach dem

---

ty reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

36 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 8 sowie Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure, COM(2021) 552 final.

37 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 9.

38 Etwa *Schink*, in: Frenz (Hrsg.), *Gesamtkommentar Klimaschutzrecht*, 2. Aufl. 2022, § 2 BEHG Rn. 29.

39 Näher u. abl. *Frenz/Schink/Ley*, in: Frenz (Hrsg.), *Gesamtkommentar Klimaschutzrecht*, 2. Aufl. 2022, BEHG Ausblick, Rn. 1 ff.

BEHG greift. Für einen raschen Übergang zu emissionsfreier Mobilität bedarf es aber neben dem CO<sub>2</sub>-Preis weiterer Maßnahmen, so einer hinreichenden Ladeinfrastruktur.<sup>40</sup>

### 3. *Flankierende Finanzierungen*

#### a) *Gestärkter Innovations- und Modernisierungsfonds*

Hinzu kommt der Vorschlag der Kommission für eine Aufstockung des Innovationsfonds und des Modernisierungsfonds. Diese betreffen Fördermöglichkeiten auf europäischer Ebene. Der Innovationsfonds unterstützt Investitionen von großen Unternehmen und KMU für saubere Energien und soll mehr Mittel für innovative Projekte sowie Infrastrukturen zur Dekarbonisierung der Industrie erhalten – mit besonderem Augenmerk auf den Sektoren des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems.<sup>41</sup>

Der erweiterte Modernisierungsfonds soll in seiner Mittelausstattung vom CO<sub>2</sub>-Preis abhängen, ist mithin auf den EU-Emissionshandel bezogen. Er soll zudem durch 192,5 Mio. Zertifikate aufgestockt werden und Mitgliedstaaten zugutekommen, welche einen höheren Anteil fossiler Brennstoffe an ihrem Energiemix, höhere Treibhausgasemissionen, höhere Energieintensität und ein niedrigeres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt haben.<sup>42</sup> Damit können die Mittel auf Staaten wie Polen fokussiert werden, in welchen durch eine stark ausgeprägte Kohleverstromung ein besonderes Minderungspotenzial für CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht und die zugleich nicht die höchste Wirtschaftskraft in der EU haben, sodass sie den tiefgreifenden Wandel schwerlich allein, sondern besser mit zusätzlicher Unterstützung stemmen können.

#### b) *Klima-Sozialfonds*

Unionsweit gilt es diejenigen Personen aufzufangen, welche unter Preissteigerungen bei fossilen Brennstoffen in Folge des darauf bezogenen Emissionshandels besonders leiden. Die Energiearmut stellt aktuell schon für bis zu 34 Mio. Menschen in der EU ein Problem dar.<sup>43</sup> Daher plant die Kommission, aufbauend auf bestehenden Solidaritätsmechanismen wie den Kohäsionsfonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Sozialfonds Plus sowie diese ergänzend, einen Klima-Sozialfonds, welcher für

---

40 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 8.

41 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 8.

42 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.

43 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.

2025 bis 2032 mit EU-Haushaltsmitteln durch Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem in Höhe von 72,2 Mrd. € ausgestattet werden soll und den Mitgliedstaaten eröffnet wird, verletzliche Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen, Verkehrsnutzer und Kleinstunternehmer zu unterstützen, die von den Auswirkungen der Ausweitung des Emissionshandels auf Gebäude und Verkehr betroffen sind.

Weiter sollen Investitionen in die Steigerung der Energieeffizienz und die Modernisierung von Gebäuden gefördert werden, ebenso eine saubere Wärme- und Kälteversorgung und die Integration erneuerbarer Energien, damit eine nachhaltige Senkung sowohl der CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch der Energiekosten vulnerabler Haushalte und Kleinstunternehmen ermöglicht werden.<sup>44</sup> Auch der Zugang zu emissionsfreier und emissionsarmer Mobilität ist finanzierbar. Dies kann bis zu einer direkten Einkommensstützung aus dem Fonds gehen, während grüne Investitionen neben dem Fonds auch aus anderen Quellen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung finanziert werden.<sup>45</sup>

25 % der zu erwartenden Einnahmen aus dem neuen Emissionshandel für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor sollen in diesen Klima-Sozialfonds fließen, nachdem schon ein Jahr vor Beginn dieses Handels dem Fonds Geld zur Verfügung gestellt wurde. Die nationalen Beiträge sollen mindestens 50 % der Kosten des Fonds ausmachen.

Die Kommission wird den Klima-Sozialfonds durch eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses und des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 einbeziehen und weitere Leitlinien für die Mitgliedstaaten vorschlagen, um aufzuzeigen, wie die sozialen und arbeitsrechtlichen Aspekte der Klimawende am besten angegangen werden können.<sup>46</sup> 2028 soll die Funktionsweise des Klima-Sozialfonds bewertet werden; dabei sollen die angestrebten Anforderungen der zu überarbeitenden Lastenteilungsverordnung und der Anwendung des Emissionshandels auf die neuen Sektoren einbezogen werden.<sup>47</sup>

### c) Erhebliche EU-Klimaausgaben

Daraus ergeben sich erhebliche Klimaausgaben des EU-Haushalts. Daneben resultieren erhebliche Finanzierungen aus dem EU-Coronakonjunkturpaket

44 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.

45 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.

46 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.

47 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 6.



in Höhe von 750 Mrd. €, welche als Kredite aufgenommen wurden<sup>48</sup> und zu einem Großteil in Klimaschutzprojekten verwendet werden sollen. Der Green Deal seinerseits sieht vor, dass erhebliche Teile des EU-Haushalts für die grundlegende Neuausrichtung unserer Wirtschaft und Gesellschaft im Interesse des Klimaschutzes verwendet werden sollen.

#### d) Ergänzung durch die Mitgliedstaaten

Hier greift nun die EU-Kommission ein und schlägt eine Ergänzung vor, in welcher die Mitgliedstaaten die Gesamtheit ihrer Einnahmen aus dem Emissionshandel für klima- und energiebezogene Projekte bereitstellen sollen. Dabei legt die Kommission als inhaltliche Komponente darauf Wert, dass ein bestimmter Teil der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor vorgesehen werden sollte, um etwaige soziale Auswirkungen auf sozialschwächere Privathaushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer abzufedern.<sup>49</sup> Dies ist die konsequente und zugleich notwendige Fortsetzung der Ausweitung des Emissionshandels auf diese Bereiche.

Denn gerade im Straßenverkehr und im Gebäudesektor werden nicht wie nach dem EU-Emissionshandelssystem große Unternehmen belastet, sondern eben Privathaushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer. Dadurch entstehen leicht soziale Härten, zumal wenn die Zertifikatpreise für das Inverkehrbringen von Treib- bzw. Brennstoffen steigen, wie dies notwendig ist, um Reduktionserfolge zu erzielen und bereits im § 10 BEHG vorgesehen ist. Insoweit wurde erst im Juni eine starke Anhebung der Zertifikatpreise bis zu einem Mindestniveau von 100 € bis 2030 vom Präsidenten des Umweltbundesamtes in den Raum gestellt.<sup>50</sup>

## VI. Lastenteilungsverordnung für die Mitgliedstaaten

Das EU-Emissionshandelssystem hat unionsweite Reduktionsziele. Hingegen greift die EU Kommission die einzelnen Beiträge der Mitgliedstaaten auf. Ihnen sollen in der zu überarbeitenden Lastenteilungsverordnung<sup>51</sup>

---

48 S.o. II. 2.

49 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 5.

50 Umweltbundesamt zu Klimaschutz "Der CO<sub>2</sub>-Preis wird steigen müssen", abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/umweltbundesamt-co2-preis-103.html> (letzter Abruf: 25.11.2021).

51 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission

neue strengere Emissionssenkungsziele für Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleine Unternehmen zugewiesen werden. Damit wird der Klimaschutz in zahlreiche Sektoren verbindlich hineingetragen und die Mitgliedstaaten werden verstärkt in die Pflicht genommen — mit einer gewissen Flexibilität, die Anstrengungen zwischen der Lastenteilungsverordnung und dem LULUCF Sektoren aufzuteilen.<sup>52</sup> Dies erfolgt allerdings nicht pauschal, sondern die Kommission verweist darauf, dass den unterschiedlichen Ausgangssituationen und Kapazitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen und das jeweilige Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zugrunde gelegt sowie Anpassungen aus Gründen der Kosteneffizienz vorgenommen werden.<sup>53</sup> Darin zeigt sich die Berücksichtigung von Solidarität und Fairness nach Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz.

## VII. Landnutzung

### 1. *Gemeinsame Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für den CO<sub>2</sub>-Abbau durch Senken*

Klima- und Biodiversitätskrise sind gemeinsam zu betrachten. Die Regeneration der empfindlichen Land- und Meeresökosysteme kann sie zum Verbündeten bei der Bekämpfung des Klimawandels machen; für die Absorption und Speicherung von mehr Kohlenstoff gilt es die Natur wiederherzustellen und die biologische Vielfalt wiederzubeleben.<sup>54</sup>

Für die Entfernung von CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre will die Kommission in der Verordnung für Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft (LULUCF)<sup>55</sup> ein EU-Gesamtziel für den CO<sub>2</sub>-Abbau durch natürliche Senken im Umfang von 310 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 festlegen.<sup>56</sup> Nationale Zielvorgaben macht die Kommission insoweit nicht verbindlich,

---

reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, COM(2021) 555 final.

52 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 13.

53 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 7.

54 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

55 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review, COM(2021) 554 final.

56 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 13.

verweist aber darauf, dass sie die Pflege und die Vergrößerung der Senken durch die Mitgliedstaaten gewährleisten, damit das Gesamtziel erreicht wird.

Die EU zielt dabei bis 2035 auf Klimaneutralität in den Sektoren Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft, und zwar auch bei den landwirtschaftlichen Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen, so aus dem Einsatz von Düngemitteln oder der Viehhaltung.<sup>57</sup> Deutschland ging mit dem neuen § 3a KSG und seinen Negativemissionen darüber deutlich hinaus.<sup>58</sup>

## 2. EU-Waldstrategie

Weiter zielt die Kommission auf die Verbesserung der Quantität, Qualität und Resilienz der Wälder durch die EU-Waldstrategie; sie will Forstwirtschaftsbetriebe und die forstbasierte Bioökonomie unterstützen und dabei für Nachhaltigkeit bei Holzeinschlag und Nutzung von Biomasse sowie den Erhalt der biologischen Vielfalt sorgen. Die EU-Waldstrategie beinhaltet einen Plan, 3 Mrd. Bäume in ganz Europa bis 2030 zu pflanzen.<sup>59</sup>

## VIII. Energiesektor

### 1. Mehr erneuerbare Energien

Aus der Erzeugung und dem Verbrauch von Energie resultieren 75 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Daher ist ein schnellerer Übergang zu einem umweltfreundlicheren Energiesystem von grundlegender Bedeutung.<sup>60</sup> Deshalb erhöht die Kommission die Zielvorgabe für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen bis 2030 in der Richtlinie über erneuerbare Energien von 32 % (so bisher Art. 3 EU-Klimagesetz) auf 40 %. Dazu sollen alle Mitgliedstaaten beitragen, ohne dass allerdings Ausbauziele für die jeweiligen EU-Staaten festgelegt werden. Deutschland strebt nach dem neuen Koalitionsvertrag 80 % Ökostromausbau bis 2030 an.<sup>61</sup>

57 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 13.

58 *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 704 ff.

59 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

60 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

61 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021, S. 56.

Die Kommission will sachbezogene spezifische nationale Richtwerte vorschlagen, nämlich für die Nutzung erneuerbarer Energien in den Sektoren Verkehr, Heizung und Kühlung, Gebäude und Industrie.<sup>62</sup> Die Mitgliedstaaten sollen so unterstützt werden, sektorenübergreifende Ziele und Maßnahmen zu kombinieren und ihr Potenzial für kosteneffiziente erneuerbare Energien in allen Branchen zu nutzen; sie sollen auf dieser Basis die Elektrifizierung vorantreiben oder in Sektoren wie der Industrie und dem Verkehr, wo dies schwieriger ist, die Verbreitung erneuerbarer Kraftstoffe (etwa sauberer Wasserstoff) fördern.<sup>63</sup>

Spezifisch für die Bioenergie sollen die Nachhaltigkeitskriterien für ihre Nutzung verstärkt werden: der Anwendungsbereich ist zu erweitern, ebenso die Gebiete, die nicht für die Gewinnung von Bioenergie genutzt werden sollen.<sup>64</sup> Die Mitgliedstaaten müssen die Förderregeln so ausgestalten, dass die Wahrung des Grundsatzes der Kaskadennutzung für Holzbiomasse gewährleistet ist, nämlich die Bevorzugung der Holznutzung mit dem höchsten Mehrwert; zudem sind schädliche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden.<sup>65</sup>

## 2. Weniger Energieverbrauch

Sodann wendet sich die Kommission der Senkung des Energieverbrauchs insgesamt zu, sodass Emissionen erst gar nicht entstehen und sogleich Energiearmut bekämpft wird, die als soziale Armut im Gefolge hoher Energiepreise verstanden wird. Dem soll vor allem der Klima-Sozialfonds<sup>66</sup> gegensteuern.

Nach der zu novellierenden Energieeffizienz-RL<sup>67</sup> soll sich der Energieverbrauch bis 2030 um 9 % gegenüber den Basisprojektionen verringern.<sup>68</sup> Die nationalen Beiträge sollen nach einer neuen Formel berechnet werden.<sup>69</sup> Durch sie wird die jährliche Energieeinsparverpflichtung der Mitgliedstaaten auf fast das Doppelte erhöht.<sup>70</sup> Gebäuderenovierungen zur bes-

62 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

63 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11 f.

64 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 19.

65 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 13.

66 S.o. V. 3. b).

67 European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency, COM(2021) 558 final.

68 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

69 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

70 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klima-

seren Energieeffizienz und Ökostromnutzung sollen schneller durchgeführt werden.<sup>71</sup> Dem öffentlichen Sektor wird eine Verpflichtung zur Renovierung seines Gebäudebestands in Höhe von 3 % jährlich auferlegt, sodass die Renovierungswelle voranschreitet, Arbeitsplätze entstehen sowie der Energieverbrauch ebenso wie die Kosten für den Steuerzahler heruntergehen.<sup>72</sup>

### 3. Klimafreundliche Energiebesteuerung

Die EU zielt weiter auf ein umfassendes Besteuerungssystem für Energieerzeugnisse, welches den Binnenmarkt schützt und verbessert sowie den grünen Wandel fördert.<sup>73</sup> Die Überarbeitung der Energiebesteuerung wird bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Rahmen der Luftfahrt eigens angesprochen.<sup>74</sup>

Die Kommission verweist auf den Vorschlag für eine überarbeitete Energiebesteuerungsrichtlinie<sup>75</sup>, wodurch die Besteuerung von Energieerzeugnissen auf die Energie- und Klimapolitik der EU, aber auch mit den sozialen Auswirkungen abgestimmt wird.<sup>76</sup> Sie benennt die Förderung sauberer Technologien sowie die Abschaffung überholter Steuerbefreiungen und ermäßigter Steuersätze, welche immer noch die Nutzung fossiler Brennstoffe fördern.<sup>77</sup> Die neuen Regeln sollen im Gegensatz dazu die schädlichen Auswirkungen des Energiesteuerwettbewerbs reduzieren; die Mitgliedstaaten sollen so zu Einnahmen aus Ökosteuern kommen.<sup>78</sup> Damit erlangen sie die Mittel, die sie zur Förderung klimafreundlicher Maßnahmen im Gebäudebereich benötigen, die sich finanziell schwache Private nicht leisten können. Dafür sollen sie schon zumindest einen Teil der Einnahmen aus dem neuen

---

ziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

71 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

72 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

73 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

74 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

75 European Commission, Proposal for a council directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity, COM(2021) 563 final.

76 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

77 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 12.

78 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor verwenden.<sup>79</sup>

## IX. Verkehrsträger

### 1. Straßenverkehr

Im Verkehrsbereich geht es zunächst um die Reduktion der zunehmenden Emissionen aus dem Straßenverkehr, welche durch eine Kombination von Maßnahmen in Ergänzung zum auch für diesen Bereich vorgesehenen Emissionshandel<sup>80</sup> gefordert wird. Die Kommission will den Übergang zur emissionsfreien Mobilität beschleunigen und daher strengere CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge festlegen.<sup>81</sup> Die durchschnittlichen jährlichen Emissionen neuer Fahrzeuge sollen ab 2030 55 % und ab 2035 100 % niedriger sein als 2021, sodass letztlich alle ab 2035 zugelassenen Neuwagen emissionsfrei sind.<sup>82</sup> Dies entspricht der Verpflichtung von 24 Staaten auf der Klimakonferenz von Glasgow, nur noch bis 2040 und auf einigen wichtigen Märkten nur noch bis 2035 Verbrennerfahrzeuge zuzulassen.<sup>83</sup> Deutschland will nach dem neuen Koalitionsvertrag bis 2030 15 Millionen Elektrofahrzeuge auf der Straße haben und die Mobilitätswende voranbringen; für die Frage des Endes der Zulassung von Verbrennermotoren wird auf die europäische Regelung verwiesen.<sup>84</sup> Schließlich müssen die verkehrsbedingten Gesamtemissionen bis 2050 um 90 % gesenkt werden, um Klimaneutralität zu erreichen.<sup>85</sup>

Für diesen großen Umbau bedarf eines verlässlichen EU-weiten Netzes, in dem diese Fahrzeuge aufgeladen oder aufgetankt werden können. Dementsprechend soll die überarbeitete Verordnung über Infrastruktur für alter-

79 S.o. V. 2.

80 S.o. V. 2.

81 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 10.

82 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

83 F.A.Z. v. 10.11.2021, 24 Staaten und sechs Autobauer wollen Ende des Verbrenners beschließen, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/glasgow-ende-des-verbrennungsmotors-bei-pkw-bis-2040-17626912.html> (letzter Abruf: 25.11.2021).

84 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021, S. 51.

85 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 10.

native Kraftstoffe<sup>86</sup> den Ausbau der Ladekapazität in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Absatzmengen emissionsfreier Fahrzeuge festzuschreiben; elektrische Fahrzeuge sollen alle 60 km aufgeladen werden können, eine Bepankung mit Wasserstoff soll alle 150 km möglich sein.<sup>87</sup>

## 2. Flug- und Schiffsverkehr

Auch für Flug- und Schifftreibstoffe reicht der Emissionshandel allein<sup>88</sup> nicht aus. Flugzeuge und Schiffe müssen entsprechend der Verordnung Infrastruktur für alternative Kraftstoffe in großen Häfen und Flughäfen über Zugang zu sauberem Strom verfügen. Kraftstoffanbieter werden im Rahmen der Initiative „ReFuelEU Aviation“ zur Beimischung von mehr nachhaltigen Flugkraftstoffen zu dem an Flughäfen in der EU angebotenen Turbinenkraftstoff verpflichtet. Dazu gehören auch synthetische CO<sub>2</sub>-arme Kraftstoffe, die sogenannten E-Fuels.<sup>89</sup> Die Aufnahme für neue Luftfahrzeugkonfigurationen wie Wasserstoff und Strom soll die entstehende Allianz für emissionsfreie Luftfahrt sicherstellen.<sup>90</sup>

Bei diesem Umbau sollen die Automobilindustrie und ihre Lieferkette durch Finanzmittel etwa an dem Innovationsfonds sowie durch Investitionsmöglichkeiten im Rahmen der Beihilfevorschriften für neue Geschäftschancen unterstützt werden.<sup>91</sup> Die konsequente Fortsetzung ist die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Unternehmenskooperationen zur Entwicklung neuer Produkte und Produktbestandteile im Rahmen der E-Mobilität und alternativer Kraftstoffe.<sup>92</sup> Weitere finanzielle Ansatzpunkte sind der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+), der InvestEU und andere Finanzierungsprogramme der EU, um Umschulungen und Weiterbildungen zu unterstützen.<sup>93</sup>

86 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council, COM(2021) 559 final.

87 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210714-eu-green-deal_de) (letzter Abruf: 25.11.2021), S. 2.

88 S.o. V. 1.

89 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

90 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

91 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 10.

92 Allgemein Frenz, in: Frenz (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Einf. F: Klimaschutz und Wettbewerbsregeln, Rn. 1 ff.

93 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 10.

Zugleich soll es eine Obergrenze für den Treibhausgasgehalt des Energieverbrauchs von Schiffen geben, die europäische Häfen anlaufen, um über die Initiative „FuelEU Maritime“ die Nutzung nachhaltiger Schiffskraftstoffe und emissionsfreier Technologien zu unterstützen.<sup>94</sup>

## X. Internationale Ausrichtung

### 1. CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem

Durch den neuen Carbon Border Adjustment Mechanismus (CBAM) soll schrittweise für wenige ausgewählte Produkte aus der EU wie für solche von außerhalb der gleiche CO<sub>2</sub>-Preis gezahlt werden. Damit ist das System nichtdiskriminierend und mit den WTO-Regeln vereinbar.<sup>95</sup> So soll sichergestellt werden, dass die europäischen Emissionsenkungen zu einem weltweiten Emissionsrückgang führen und die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht außerhalb Europas verlagert werden, und zwar ohne weiterhin kostenlose Zertifikate auszugeben und um damit die Anreize zu klimafreundlichen Investitionen zu stärken. Zugleich sollen Industrieunternehmen in Drittländern und internationale Partner eine Motivation erhalten, Schritte in dieselbe Richtung zu unternehmen.<sup>96</sup>

Der CBAM soll schrittweise hochgefahren werden, sodass die bisher zugewiesenen kostenlosen Zertifikate allmählich auslaufen können, wodurch die Anreize für Innovationen verstärkt werden, und zwar sowohl für die Industrie in der EU als auch in Drittländern: Diese müssen dann ebenfalls einen CO<sub>2</sub>-Preis bezahlen. Weiter können Letztere vom CBAM dadurch profitieren, dass ihre Produktionszyklen einen geringeren Kohlenstoffgehalt aufweisen als die in der EU oder dass sie schon durch ein ähnliches System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung belastet und damit bei dem neuen EU-Mechanismus entlastet werden können. Dies ist praktisch eine Aufforderung an die internationalen Partner, gemeinsam mit der EU mehr für den Klimaschutz zu tun.<sup>97</sup>

94 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 11.

95 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 15.

96 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 15 f.

97 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 16.



## 2. Nachhaltige Unternehmensführung

Darin liegt zugleich der Nukleus für eine geopolitische Natur der Abkehr von fossilen Brennstoffen. Die EU muss daher auch außerhalb ihrer Grenzen einen stabilen Übergang gewährleisten, wozu die EU-Kommission alsbald neue Rechtsvorschriften zur Minimierung des Anteils der EU an der weltweiten Entwaldung und Waldschädigung vorlegen will; zudem will sie eine nachhaltige Unternehmensführung in den Unternehmensstrategien verankern.<sup>98</sup> Dadurch werden auch die Unternehmen in die Pflicht genommen – parallel zu dem Urteil des Gerichtshofs von Den Haag, welcher Shell zu einer Reduktion seiner CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 gegenüber 2020 um 45% verpflichtete.<sup>99</sup> Hier geht es allerdings um nicht um konkrete Reduktionsverpflichtungen der Unternehmen, sondern um die Umgestaltung der Unternehmenspolitik hin zu mehr Klimafreundlichkeit. Diese bewirkt aber dann innerhalb der Unternehmen, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden. Andernfalls ist nämlich die Unternehmensführung nicht nachhaltig.

## 3. Kooperation mit anderen Staaten

In erster Linie hat aber die EU-Kommission die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen im Visier. Sie will die Klimaschutzdiplomatie der EU stärken, um die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris weltweit zu verwirklichen. Diese Verpflichtungen wurden in der Klimakonferenz in Glasgow spezifiziert, die eigens die Stärkung von Partnerschaften zwischen Industrie- und Entwicklungsländern betont (Ziff. 72). Dafür will sie die ganze Breite der außenpolitischen Instrumente der EU einsetzen, um die Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern zu verbessern und den globalen Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu erleichtern.<sup>100</sup> Sie will sowohl in bilateralen Partnerschaften als auch in multilateralen Organisationen die Partner konsultieren, ihnen den Standpunkt der EU erläutern, sie unterstützen und möglichst auf ihre Belange eingehen, ohne aber von den Hauptzielen des Pariser Klimaabkommens abzurücken.<sup>101</sup>

Damit geht es vor allem um die Wahrung der groben Linien und damit der CO<sub>2</sub>-Neutralität jedenfalls in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts,

---

98 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 16.

99 Gerichtshof Den Haag, Uitspraak op 26.5.2021 – C/09/571932 / HA ZA 19-379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

100 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 16.

101 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 16.

um das Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius und auf möglichst 1,5 Grad Celsius einzuhalten. Soweit diese Linien gewahrt sind, nimmt die Kommission damit auch in Kauf, von Unterzielen des Klimaabkommens von Paris abzurücken, wenn dadurch eine größere internationale Anstrengung erreicht werden kann, um die Klimaziele zu erreichen.

#### 4. Klimaschutzfinanzierung

Schließlich will die Kommission die Klimaschutzfinanzierung unterstützen, damit gefährdeten Ländern geholfen werden kann, sich an den Klimawandel anzupassen und die Treibhausgasemissionen durch Investitionen zu verringern. Darauf geht auch die Klimakonferenz von Glasgow ausführlich ein und ruft hier zu verstärktem Engagement auf (Ziff. 63 ff.). Die Kommission verweist darauf, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten schon bisher die größten Geldgeber von öffentlichen Mitteln für die Klimaschutzfinanzierung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen waren. Das soll fortgesetzt werden – mit besonderem Augenmerk auf die Erfordernisse der am wenigsten entwickelten Länder.<sup>102</sup>

## XI. Fazit

Die Kommission hat mit ihrem Klimapaket „Fit for 55“ vom 14.7.2021 ein ausdifferenziertes Maßnahmenpaket präsentiert, um das EU-CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel von mindestens 55 % bis 2030 zu erreichen. Aus ihm wird zugleich deutlich, welche vielfältigen Bereiche betroffen sind, die mehr und mehr unionsrechtlich geprägt sein werden, sodass insoweit die EU-Grundrechte greifen. Daraus ergibt sich aber im Ergebnis kein geringerer Klimaschutz als nach dem BVerfG-Klimabeschluss. Zwar ist die Ökonomie gleichgewichtig mit Ökologie und Sozialem abzuwägen, indes nach der Kommission durch den Klimaschutz geprägt. Darin liegt die Nachhaltigkeitswende nach dem EU-Klimapaket „Fit for 55“. Sie ist eine gute Vorlage, um den durch die Klimakonferenz von Glasgow verstärkten weltweiten Prozess des Klimawandels voranzubringen. Wir dürfen auf die weitere Entwicklung gespannt sein.

---

102 Mitteilung der Kommission (Fn. 2), COM(2021) 550 final, S. 16.