



Ausarbeitung

Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens von Paris
Auf gesetzgeberischer Ebene der EU

Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens von Paris

Auf gesetzgeberischer Ebene der EU

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 105/18
Abschluss der Arbeit: 05.09.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Pariser Klimaschutzabkommens	4
2.1.	Völkerrechtliche Rechtsverbindlichkeit des Abkommens	5
2.2.	Völkerrechtliche Rechtsverbindlichkeit der INDC und NDC	7
2.2.1.	Rechtsverbindlichkeit nach Völkerrecht	7
2.2.2.	Rechtsverbindlichkeit nach EU-Recht	8
2.3.	Rechtsverbindlichkeit des PA oder der (I)NDC für Mitgliedstaaten durch Mitgliedschaft der EU	9
3.	Das Unionsrecht zur Umsetzung des Abkommens	10
3.1.	Rechtsverbindliche Maßnahmen auf Unionsebene	10
3.1.1.	Verordnung (EU) 2017/2392	11
3.1.2.	Richtlinie (EU) 2018/410	11
3.1.3.	Verordnung (EU) 2018/841	13
3.1.4.	Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung)	12
3.1.5.	Richtlinie (EU) 2018/844	13
3.1.6.	Verordnung (EU) 2018/956	13
3.2.	Vorschläge für weitere Sekundärrechtsakte	14
3.2.1.	COM(2016) 759 final/2	14
3.2.2.	COM(2016) 761 final	14
3.2.3.	COM(2016) 767 final	15
3.2.4.	COM(2018) 284 final	15
3.2.5.	COM(2018) 385 final/2	16
3.3.	Rechtlich unverbindliche Maßnahmen auf Unionsebene	17

1. Einleitung

Der Fachbereich ist um Auskunft ersucht worden, welche Ziele aus dem Übereinkommen von Paris¹ auf gesetzgeberischer Ebene der EU rechtsverbindlich sind.

Im Folgenden soll daher, unter Rückgriff auf die Ausarbeitung „Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene“² des Fachbereichs WD 8 geklärt werden, ob und inwiefern das Übereinkommen von Paris (PA, aus dem Englischen: *Paris Agreement*) für die EU auf der Ebene des Völkerrechts rechtsverbindlich ist (2.1.), welche Rechtsverbindlichkeit den geplanten und eingereichten national festgelegten Beiträgen ((I)NDC, aus dem Englischen: *(intended) nationally determined contributions*) der EU zukommt (2.2.) und ob die Mitgliedschaft der EU im PA eine rechtliche Bindungswirkung des PA für ihre Mitgliedstaaten auf der Ebene des Unionsrechts zur Folge hat (2.3.). Schließlich wird dargestellt, welche für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlichen Vorgaben die EU zur Erfüllung ihres Beitrags zum Erreichen der Ziele des PA erlassen hat (3.).

2. Das Übereinkommen von Paris

Das PA wurde am 12. Dezember 2015 im Rahmen der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) angenommen.³ Die EU hat das PA am 5. Oktober 2016 mit dem Beschluss (EU) 2016/1841⁴ abgeschlossen, woraufhin es am 4. November 2016 in Kraft trat.⁵ Die Bundesrepublik Deutschland hat das PA an den gleichen Tagen wie die EU unterzeichnet (22. April 2016) und ratifiziert.⁶

-
- 1 UNFCCC, Entscheidung 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, Annex, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=FCCC/CP/2015/10/Add.1; deutsche Fassung: Übereinkommen von Paris, ABl. EU 2016, Nr. L 282/4, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=DE).
 - 2 WD 8 - 3000 - 009/18.
 - 3 United Nations Climate Change, Historic Paris Agreement on Climate Change: 195 Nations Set Path to Keep Temperature Rise Well Below 2 Degrees Celsius, <https://unfccc.int/news/finale-cop21>.
 - 4 Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 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, Nr. L 282/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016D1841>.
 - 5 European Commission, Paris Agreement to enter into force as EU agrees ratification, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/paris-agreement-enter-force-eu-agrees-ratification>. Gemäß Art. 21 Abs. 1 des PA tritt das Abkommen 30 Tage nachdem mindestens 55 Vertragsparteien, auf die wenigstens 55 % der weltweiten Emissionen fallen, es ratifiziert haben, in Kraft. Mit der Ratifikation durch die EU wurden diese Bedingungen erfüllt.
 - 6 United Nations Treaty Collection, Paris Agreement, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en.

2.1. Völkerrechtliche Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens

Das PA ist zwar ein Vertrag im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention.⁷ Dennoch erzeugen nicht alle seine Vorschriften Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien, sondern die Vorschriften des PA haben unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade.⁸ Zur Bestimmung des Verbindlichkeitsgrads einer Vorschrift können als Indikatoren die Stelle, an der die Vorschrift im Abkommen platziert ist, die Adressaten, an die die Vorschrift sich richtet, ihr normativer Inhalt, ihre Wortwahl, der Grad ihrer Konkretetheit sowie das Vorhandensein und das Ausmaß von Aufsichtsmechanismen herangezogen werden.⁹ So macht es beispielsweise einen Unterschied, ob eine Vorschrift in der Präambel oder im materiellen Teil eines Abkommens verortet ist,¹⁰ ob sie sich an „jede Vertragspartei“ richtet oder im Passiv formuliert ist.¹¹ Auch die Entscheidung in der Wortwahl für „soll“, „wird“, „sollte“, „anstreben“ oder „fördern“ ist für den Grad der Verbindlichkeit der Vorschrift von Bedeutung.¹² Ferner gilt der Grundsatz, dass je konkreter eine Vorschrift formuliert ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie für die Vertragsparteien Rechte und Pflichten begründet.¹³

Betrachtet man vor diesem Hintergrund beispielsweise das in Art. 2 Abs. 1 lit. a) des PA verankerte Ziel eines maximalen Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur von 2 bzw. 1,5° Celsius, spricht für eine rechtliche Verbindlichkeit, dass der normative Inhalt der Vorschrift präzise genug ist, um eine solche zu begründen.¹⁴ Allerdings deutet die Formulierung „zielt darauf ab“ („*aims to*“) in dem in Art. 2 Abs. 1 des PA den Zielen vorgestellten einleitenden Teil darauf hin, dass Art. 2 des PA den Zweck des Abkommens umschreibt und keine rechtliche Verbindlichkeit begründen will. Auch ist die Vorschrift nicht an einen bestimmten Adressaten gerichtet, der durch sie gebunden würde, sodass die Literatur (überwiegend) zu dem Ergebnis gelangt, dass das

7 *Bodansky*, The Legal Character of the Paris Agreement, Review of European, Comparative & International Environmental Law 2016, 142, 145, 150; *Bodle/Oberthür*, Legal Form of the Paris Agreement and Nature of its Obligations, in: Klein et al. (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary, Oxford 2017, 91, 92; *Böhringer*, Das neue Pariser Klimaübereinkommen, ZaöRV 2016, 753, 779; *Rajamani*, The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, Journal of Environmental Law 2016, 337.

8 *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574, 1575.

9 *Rajamani* (Fn. 7), 342 f.

10 *Rajamani* (Fn. 7), 343.

11 *Bodansky* (Fn. 7), 145.

12 *Bodansky* (Fn. 7), 145.

13 *Rajamani* (Fn. 7), 343.

14 *Rajamani/Werksman*, The legal character and operational relevance of the Paris Agreement’s temperature goal, Philosophical Transactions of the Royal Society, A 376:20160458, S. 4. Teilweise wird das globale Temperaturziel auch als verbindlich bezeichnet, ohne dass dies jedoch näher erörtert wird: *Ekardt*, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, NVwZ 2016, 355.

Temperaturziel zwar eine zentrale Rolle im PA spielt, selbst aber keine individuelle oder kollektive rechtliche Verpflichtung für die Vertragsparteien enthält.¹⁵

Eine Untersuchung der Vorschriften des PA auf der Grundlage der oben genannten Kriterien ergibt, dass die Skala der Verbindlichkeitsgrade im Abkommen sehr weit gefächert ist. Es gibt Vorschriften, die Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien festlegen, Vorschriften, die zwar Akteure identifizieren und Standards festlegen, dabei jedoch Elemente des Ermessens beinhalten und eine empfehlende Wortwahl treffen, und Vorschriften ohne normativen Inhalt, die gemeinsame politische Einschätzungen der Vertragsparteien festhalten oder Empfehlungen enthalten.¹⁶ In der Literatur werden die Vorschriften dieser Verbindlichkeitsgrade auch jeweils als *hard obligations*, *soft obligations* und *non-obligations* bezeichnet.¹⁷ Zwischen diesen Verbindlichkeitsgraden kann nicht immer trennscharf unterschieden werden, ihre Grenzen laufen oft ineinander über.¹⁸ Im Anhang dieser Ausarbeitung findet sich eine Übersicht aus der Literatur, die die verschiedenen Verbindlichkeitsgrade der Vorschriften des PA illustriert.¹⁹ Soweit ersichtlich, kommen andere Stimmen in der Literatur bezüglich der Verbindlichkeit der Vorschriften zum gleichen Ergebnis.²⁰ Eine Abweichung findet sich lediglich bezüglich Art. 9 Abs. 1 PA, der – anders als in der Tabelle – auch als *soft obligation* eingeordnet wird.²¹

Aussagen in der Literatur, die dem PA jegliche Rechtsverbindlichkeit aberkennen und es als bloßen Ausdruck guter Vorsätze²² oder als freiwillig bezeichnen und argumentieren, es enthalte keine einzige Pflicht,²³ verkennen, dass die Möglichkeit der Anwendung eines internationalen Abkommens durch nationale Gerichte und das Vorhandensein von wirksamen Durchsetzungsmechanismen nicht Voraussetzungen für die rechtliche Verbindlichkeit eines internationalen Abkommens sind.²⁴

15 *Rajamani/Werksman* (Fn. 14), S. 4, 5, die dem 2° Celsius-Ziel noch eine stärkere rechtliche Kraft zumessen als dem 1,5° Celsius-Ziel, zu dessen Erreichung laut dem Text des Abkommens lediglich „Anstrengungen unternommen“ werden, während der Anstieg der Erdtemperatur unter 2° Celsius „gehalten wird“.

16 *Saurer* (Fn. 8), 1575.

17 *Rajamani* (Fn. 7), 352.

18 *Rajamani* (Fn. 7), 352.

19 Die Tabelle stammt aus *Rajamani* (Fn. 7), 344 - 351.

20 *Bodansky* (Fn. 7), 146 f.; *Saurer* (Fn. 8), 1575.

21 *Saurer* (Fn. 8), 1575.

22 *Slaughter*, *The Paris Approach to Global Governance*, <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/slaughter/files/projectsyndicate12.28.2015.pdf>.

23 *Falk*, “Voluntary” International Law and the Paris Agreement, <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>.

24 *Bodansky* (Fn. 7), 142 f.

2.2. Rechtsverbindlichkeit der INDC und NDC

Anders als das Kyoto-Protokoll wählt das PA zur Erreichung seiner Ziele nicht einen *top-down*-Ansatz, bei dem die der Erreichung des Vertragsziels dienenden Beiträge der Vertragsparteien auf internationaler Ebene ausgehandelt und im Vertrag festgehalten werden, sondern einen *bottom-up*-Ansatz, bei dem die Vertragsparteien ihren Beitrag zur Erreichung des Ziels innerstaatlich bestimmen.²⁵

Diese innerstaatliche Bestimmung erfolgt in Form von sog. NDCs. In der Vorbereitungsphase des PA haben die Vertragsparteien ihre INDCs (geplante national festgelegte Beiträge, vgl. oben unter 1.) an das UNFCCC-Sekretariat gemeldet.²⁶ Am 6. März 2015 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten ihr Ziel, die internen gesamtwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren, als ihren INDC festgelegt.²⁷ Sofern die Vertragsparteien des PA keine anderweitige Entscheidung treffen, werden die von ihnen eingereichten INDCs mit Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde bezüglich des PA zu ihren ersten NDCs.²⁸

Bei der Beurteilung der rechtlichen Bindungswirkung der INDCs bzw. der späteren NDCs ist zwischen einer Bindungswirkung nach innen, die sich nach dem Recht der Vertragspartei – im Falle der EU nach dem Unionsrecht – beurteilt und der völkerrechtlichen Rechtsverbindlichkeit zu unterscheiden.²⁹

2.2.1. Rechtsverbindlichkeit nach Völkerrecht

Über die völkerrechtliche Verbindlichkeit der NDCs herrschte während der Verhandlungen lange Uneinigkeit zwischen den Vertragsparteien.³⁰ Das Ergebnis ist nach Ansicht der Literatur eine rechtlich verbindliche Verpflichtung zu einem gewissen Verhalten, nicht jedoch zu einem bestimmten Ergebnis.³¹ Wie sich aus der Formulierung „*shall*“ (=“soll/muss“) ergibt, sind die Ver-

25 Böhlinger (Fn. 7), 762.

26 Frank, Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht – insbesondere zu den „(I)NDCs“, der 2°/1,5° Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung, ZUR 2016, 352, 354.

27 Intended Nationally Determined Contribution of EU and its Member States, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

28 UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=FCCC/CP/2015/10/Add.1, Rn. 22.

29 Frank (Fn. 26), 355.

30 Die EU und kleine Inselstaaten sprachen sich in den Verhandlungen für eine Verpflichtung der Vertragsparteien, ihre NDCs zu erreichen, aus, während die USA, China und Indien dies ablehnten, Rajamani (Fn. 7), 354.

31 Bodansky (Fn. 7), 146; Rajamani (Fn. 7), 354.

tragsparteien verpflichtet, NDCs zu erarbeiten, zu übermitteln und zu behalten, sowie innerstaatliche Minderungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Zielvorgabe der NDCs zu erreichen.³² Das Erreichen der NDCs selbst ist jedoch nach wohl herrschender Ansicht in der Literatur nicht verbindlich,³³ sondern eine Erwartung an die Vertragsparteien in gutem Glauben.³⁴ Da das Erreichen der NDCs nicht rechtsverbindlich ist, kann eine Vertragspartei nach dieser Ansicht bei ihrem Verfehlen nicht nach den Regeln der Staatenverantwortung zur Verantwortung gezogen werden.³⁵ Sie unterliegt jedoch einer Rechenschaftspflicht nach den Regeln des PA über Transparenz und Durchführung (Art. 13 und 15 des PA), die dazu führen können, dass eine Vertragspartei das Verfehlen ihrer NDC erklären muss.³⁶

2.2.2. Rechtsverbindlichkeit nach EU-Recht

Die von der EU festgelegten INDCs, die mittlerweile zu NDCs geworden sind, vgl. oben unter 2.2., sind, wie sich aus dem Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Nachgang des EU-Ministerrates (Umwelt) am 6. März 2015 in Brüssel ergibt,³⁷ im Rat beschlossen worden. Unter der Handlungsform des Beschlusses, die in Art. 288 Abs. 4 AEUV geregelt ist, fallen sowohl adressatengerichtete Beschlüsse, als auch adressatenlose Beschlüsse sowie verschiedene Handlungsformen für die GASP (Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik).³⁸ Ihnen ist gemeinsam, dass sie in all ihren Teilen verbindlich sind.³⁹ Unterschiede ergeben sich jedoch in dem Punkt, für wen die Beschlüsse Bindungswirkung entfalten. An einen bestimmten Adressaten gerichtete Beschlüsse sind nur für die Adressaten verbindlich, vgl. Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV. Adressatenlose Beschlüsse verpflichten nicht einzelne Bürger und Mitgliedstaaten,⁴⁰ sondern ausschließlich die Organe und Einrichtungen der EU.⁴¹ Für die Mitgliedstaaten

32 Frank (Fn. 26), 355.

33 Bodansky, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, *The American Journal of International Law*, 2016, 288, 304; Bode/Oberthür (Fn. 7), 99; Böhringer (Fn. 7), 780.

34 Rajamani (Fn. 7), 354.

35 Rajamani/Brunnée, *The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement*, *Journal of Environmental Law* 2017, 537, 542.

36 Rajamani/Brunnée (Fn. 35), 542.

37 Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Nachgang des EU-Ministerrates (Umwelt) am 6. März 2015 in Brüssel, BReg-Dok 83/2015, <http://eudoxap01.bundes-tag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=134749&latestVersion=true&type=5>.

38 Greismann in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV, Rn. 56. Greismann bezeichnet den adressatenlosen Beschluss als Beschluss *sui generis*, vgl. Greismann in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV, Fn. 291.

39 Greismann (Fn. 38), Rn. 56.

40 Bast, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU – entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, Heidelberg 2006, S. 424.

41 Härtel, *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, Berlin Heidelberg 2006, § 10, Rn. 22.

kann sich eine Bindung an einen adressatenlosen Beschluss nur unter dem Aspekt der Unions-treue ergeben, nach dem sie verpflichtet sein können, die EU bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele der EU gefährden könnten.⁴²

Dem Beschluss, die (I)NDC der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % im Vergleich zum Jahr 1990 festzulegen, lässt sich keine individuelle Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten entnehmen, da nicht ersichtlich ist, auf welchen Mitgliedstaat bzw. Sektor welcher Beitrag zur Erreichung dieses Ziels fällt. Auch die Tatsache, dass die EU verbindliches Sekundärrecht erlassen hat, das diese Einzelheiten regelt (vgl. unten unter 3.), spricht dafür, dass der Beschluss, in dem die (I)NDC der EU und ihrer Mitgliedstaaten festgelegt wurden, keine individuelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält, sondern nur für die EU selbst verbindlich ist.

2.3. Rechtsverbindlichkeit des PA oder der (I)NDC für Mitgliedstaaten durch Mitgliedschaft der EU

Fraglich ist, wie sich die Mitgliedschaft der EU am PA auf dessen Rechtsverbindlichkeit für die Mitgliedstaaten auswirkt. In der Literatur findet sich die Überlegung, dass die Mitgliedschaft der EU beim PA als „Katalysator der Rechtsverbindlichkeit“ in den EU-Mitgliedstaaten wirken könnte, wie dies bei der Aarhus-Konvention der Fall war.⁴³ Die Aarhus-Konvention ist ein Rechtsakt des Umweltvölkerrechts, der durch Umsetzungsrechtsetzung der EU ungeahnte rechtliche Kraft entfaltete und im deutschen Umweltschutz und -verfahrensrecht für Veränderungen sorgte.⁴⁴

Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, völkerrechtliche Verträge der EU zu achten und ordnungsgemäß im innerstaatlichen Raum durchzuführen.⁴⁵ Diese Bindungswirkung folgt aus der Tatsache, dass diese Verträge mit ihrem völkerrechtlichen Inkrafttreten integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden.⁴⁶ Als Teil des Unionsrechts genießen

42 Greisman (Fn. 38), Rn. 61.

43 Saurer (Fn. 8), 1577.

44 Einen Überblick verschaffen Gärditz, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht*, NVwZ 2014, 1 ff. und Siegel, *Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht*, NVwZ 2016, 337 ff.

45 EuGH, Urt. vom 26.10.1982, Rs. 104/81 – Kupferberg, Rn. 13. Dabei entfaltet die Vorschrift ausschließlich unionsinterne Wirkung, sodass den Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Dritten hieraus keine Verpflichtungen erwachsen, *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Art. 218 AEUV, Rn. 119. EuGH, Urt. vom 26.10.1982, Rs. 104/81 – Kupferberg, Rn. 13 sei in dieser Hinsicht missverständlich, *Schmalenbach* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Auflage 2016, Art. 216 AEUV, Fn. 87.

46 EuGH, Urt. vom 30.4.1974, Rs. 181/73 – Haegeman, Rn. 2/6; *Vöneky/Beylage-Haarmann* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 60. EL Oktober 2016, Art. 216, Rn. 50; *Bungenberg* (Fn. 45), Rn. 120 m.w.N.

die von der EU geschlossenen Verträge Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.⁴⁷ Ferner sind die von der EU abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen als Teil des Unionsrechts durch ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gem. Art. 258 AEUV durchsetzbar.⁴⁸ Folglich können Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Pflichten aus dem PA, beispielsweise das Erarbeiten, Übermitteln und Behalten von NCDs, vgl. oben unter 2.2.1, auf Unionsebene im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens geahndet werden, auch wenn auf völkerrechtlicher Ebene eine vergleichbare Möglichkeit nicht bestehen sollte.

Schließlich können auch die von der EU erlassenen Sekundärrechtsakte, die der Umsetzung des PA dienen, dessen Regelungen Rechtsverbindlichkeit verleihen. Denn auch wenn der Teil des PA, den das Sekundärrecht der EU umsetzt, nach Völkerrecht nicht rechtsverbindlich ist, ist es möglich, dass die Mitgliedstaaten durch das Sekundärrecht der EU rechtlich verpflichtet werden. Die bisher erlassenen und geplanten Rechtsakte werden unten unter 3. dargestellt.

3. Das Unionsrecht zur Umsetzung des Übereinkommens

Zur Umsetzung und Verwirklichung der Ziele des PA sind auf Unionsebene bereits einige Rechtsakte erlassen worden. Diese sind für die Mitgliedstaaten zum Teil rechtsverbindlich und können von der Kommission im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens durchgesetzt werden.⁴⁹ Einige Rechtsakte befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren. Ferner hat die EU auch nicht rechtsverbindliche Maßnahmen zur Umsetzung des PA ergriffen. Im Folgenden werden einige der von der EU erlassenen (3.1.) und geplanten (3.2.) rechtsverbindlichen Rechtsakte, sowie der nicht rechtsverbindlichen Maßnahmen (3.3.) zur Umsetzung und Verwirklichung des PA im Überblick dargestellt.

3.1. Rechtsverbindliche Maßnahmen auf Unionsebene

Die EU hat zahlreiche Maßnahmen ergriffen und geplant, die zur Erreichung der Ziele aus dem PA beitragen. Zu diesen Maßnahmen zählen u.a. die Festlegung von Obergrenzen für die Emission von Treibhausgasen für Unternehmen, deren Überschreitung mit einer Strafe bewehrt ist, die Setzung von Anreizen finanzieller oder anderer Art für Unternehmen und Private, sich möglichst umweltfreundlich zu verhalten, und Investitionen in die Entwicklung neuer Technologien oder die Förderung klimaschützender Projekte.

47 *Terhechte* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Art. 216 AEUV, Rn. 22.

48 EuGH, Urt. vom 19.3.2002, Rs, C-13/00 – Kommission/Irland, Rn. 22.

49 Entgegen dem zu engen Wortlaut des Art. 258 AEUV sind auch Verletzungen des europäischen Sekundärrechts Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens, *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 50. EL Mai 2013, Art. 258 AEUV, Rn. 25.

3.1.1. Maßnahmen im Rahmen des Emissionshandelssystems

Zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls wurde mit der Richtlinie 2003/87/EG⁵⁰ das Emissionshandelssystem der EU (EHS) errichtet, welches dazu beitragen soll, die Emission von Treibhausgasen zu reduzieren.⁵¹ Dazu wird eine absolute Obergrenze der Gesamtemissionen in der EU festgelegt, die schrittweise abgesenkt wird, wodurch die Gesamtemissionen zurückgehen.⁵² Innerhalb dieser Obergrenzen erhalten oder erwerben Unternehmen Emissionszertifikate, mit denen sie nach Bedarf auch handeln können. Jedes Unternehmen muss am Jahresende genügend Zertifikate für seine gesamten Emissionen vorlegen können, andernfalls drohen Strafgebühren.⁵³

3.1.1.1. Richtlinie (EU) 2018/410

Die Richtlinie (EU) 2018/410⁵⁴ ändert die Richtlinie 2003/87/EG. Sie passt den Emissionshandel an den Energie- und Klimarahmen 2030 an, der im Oktober 2014 vom Europäischen Rat beschlossen wurde.⁵⁵ Dessen Kernpunkt bildet das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % unter den Wert von 1990 zu senken, welches mit den beim UNFCCC-Sekretariat eingereichten (I)NDC identisch ist. Laut Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie (EU) 2018/410 soll zu diesem Ziel beigetragen werden, indem über das EHS der EU bis 2030 eine Emissionsreduktion von 43 % gegenüber 2005 erreicht wird. Dazu wird nach Art. 1 Nr. 12 der Richtlinie (EU) 2018/410 die Obergrenze der Emissionen ab 2021 jährlich um 2,2 % (anstatt der bisherigen 1,74 %) gedrosselt.

3.1.1.2. Verordnung (EU) 2017/2392

Die CO₂-Emissionen von Flügen zu und von Flughäfen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) werden seit 2012 vom EHS erfasst. Allerdings wurde das EHS bis 2016 nicht auf Flüge zwischen einem Flughafen innerhalb des EWR und einem Flughafen außerhalb des EWR angewandt um die Entwicklung von Emissionsreduktionsmaßnahmen von globalem Umfang

50 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU 2003, Nr. L 275/32, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=DE>.

51 *Epiney* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band I, 64. EL Februar 2012, Art. 192 AEUV, Rn. 113.

52 *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 44. EL Mai 2011, Art. 192 AEUV, Rn. 173.

53 Europäische Kommission, Klimapolitik, Emissionshandelssystem (EU-EHS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de.

54 Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. vom 19.3.2018, L 76/3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0410>.

55 Schlussfolgerungen des Rates vom 23./24. Oktober 2014 EUCO169/14, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/de/pdf>.

durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation zu ermöglichen und Konflikte mit internationalen Handelspartnern zu vermeiden. Im Oktober 2016 hat die Internationale Zivilluftfahrtorganisation einen globalen marktbasieren Mechanismus (GMBM, aus dem Englischen: *global market-based measure*) angenommen, der 2021 in Betrieb gehen soll.⁵⁶

Die Verordnung (EU) 2017/2392⁵⁷, die in ihrem Erwägungsgrund Nr. 1 anerkennt, dass alle Sektoren einen Beitrag zur Verwirklichung des PA leisten müssen, soll einerseits die Nichtanwendung des EHS auf oben beschriebene Flüge verlängern, andererseits die Anzahl der Treibhausgasemissionszertifikate für die Luftfahrt ab 2021 verringern und die Umsetzung des GMBM vorbereiten.

3.1.2. Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung)

Die Verordnung (EU) 2018/842⁵⁸ ändert die Verordnung (EU) Nr. 525/2013. Gemäß ihrem Art. 1 regelt sie die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Mindestbeiträge für den Zeitraum 2021 bis 2030 zwecks Erfüllung des Ziels der Union, im Jahr 2030 eine Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen um 30 % gegenüber dem Stand von 2005 in den Sektoren Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall zu erreichen, und trägt damit zur Verwirklichung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens bei.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/842 hat jeder Mitgliedstaat seine Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 2005 zumindest um den Prozentsatz zu begrenzen, der für ihn in Anhang I auf Basis seiner Treibhausgasemissionen festgelegt ist. Die Kommission erlässt hierzu Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der in Tonnen CO₂-Äquivalent ausgedrückten jährlichen Emissionszuweisungen für die Jahre des Zeitraums 2021 bis 2030.

Stellt die Kommission bei ihrer jährlichen Bewertung gemäß Art. 21 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Inanspruchnahme der Flexibilitätsmöglichkeiten fest, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Art. 4 erzielt, so muss dieser Mitgliedstaat der Kommission gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/842 innerhalb von drei Monaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorlegen. Art. 9 enthält weitere Vorgaben für die Compliance-Kontrolle, ob die Mitgliedstaaten ihren Vorgaben entsprechen.

56 European Parliamentary Research Service, EU Legislation in Progress, CO₂ emissions from aviation, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603925/EPRS_BRI\(2017\)603925_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603925/EPRS_BRI(2017)603925_EN.pdf).

57 Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasieren Mechanismus ab 2021, ABl. EU 2017, Nr. L 350/7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2392&from=DE>,

58 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. vom 19.6.2018, L 156/26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842>.

3.1.3. Weitere Maßnahmen

3.1.3.1. Verordnung (EU) 2018/841

Die Verordnung (EU) 2018/841⁵⁹ ändert die Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und den Beschluss Nr. 529/2013/EU. Ausweislich ihres Erwägungsgrunds Nr. 3 ist sie Teil der Umsetzung der Verpflichtungen der Union aus dem PA. Sie regelt die Anrechnung und Verbuchung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen durch Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft. Insbesondere verpflichtet Art. 4 der Richtlinie die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der ebenfalls in der Richtlinie vorgesehenen Flexibilitätsregelung dazu, keine Netto-Treibhausgasemissionen zu verzeichnen (sog. No-Debit-Regel), d.h. die Emissionen dürfen den Emissionsabbau nicht übersteigen.

3.1.3.2. Richtlinie (EU) 2018/844

Die Richtlinie (EU) 2018/844⁶⁰ aktualisiert die Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamteffizienz von Gebäuden. Sie soll die kostenwirksame Renovierung bestehender Gebäude beschleunigen und die Nutzung von Systemen der Gebäudeautomatisierung und -steuerung fördern. Durch die Aktualisierung will die Kommission sicherstellen, dass der Gebäudesektor seinen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Energie- und Klimarahmens 2030 leistet.

3.1.3.3. Verordnung (EU) 2018/956

Die Verordnung (EU) 2018/956⁶¹, die in ihrem Erwägungsgrund 2 betont, dass auch der Verkehrssektor sich an der Erfüllung der Ziele des PA beteiligen muss, soll dazu beitragen, dass die CO2-

59 Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABl. vom 19.6.2018, L 156/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32018R0841>.

60 Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. EU 2018, Nr. L 156/75, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=DE>,

61 Verordnung (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über die Überwachung und Meldung der CO2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge, ABl. EU 2018, Nr. L 173/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0956&from=DE>.

Emissionen und der Kraftstoffverbrauch neuer schwerer Nutzfahrzeuge (Lkw, Busse und Reisebusse, Anhänger), die in der EU auf den Markt kommen, zertifiziert und überwacht werden, um Markttransparenz zu schaffen.⁶²

3.2. Vorschläge für weitere Sekundärrechtsakte

Zur Erreichung der Ziele des PA befinden sich Sekundärrechtsakte auf Unionsebene im Gesetzgebungsverfahren.

3.2.1. Verordnungsvorschlag COM(2016) 759 final/2

Die Realisierung von Vorhaben und Zielen der Europäischen Energieunion soll durch einen neuen regulatorischen Rahmen, der sog. Governance, gewährleistet werden. Der Vorschlag für eine Verordnung über das Governance-System der Energieunion⁶³ soll hierfür einen Prozess zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission strukturieren, sowie das Berichtswesen sicherstellen. Kern des Prozesses sollen Integrierte Nationale Energie- und Klimapläne sein, die alle zehn Jahre (beginnend zum 1. Januar 2019) bei der Kommission eingereicht werden und alle fünf Dimensionen der Energieunion (Dekarbonisierung, Effizienz, Binnenmarkt, Energieversorgungssicherheit sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit) behandeln sollen. Je nach Dimension sind dabei Informationen zu verschiedenen Aspekten mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden beizubringen.

3.2.2. Verordnungsvorschlag COM(2016) 761 final

Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz⁶⁴ regt die Kommission an, die bestehende Energieeffizienzrichtlinie, die bis 2020 Einsparungen von mindestens 27 % vorgesehen hatte, dahingehend zu ändern, dass das Ziel auf 30 % bis

62 In diesem Bereich ist auch die sogenannte Zertifizierungsverordnung relevant, die war nicht ausdrücklich auf das PA Bezug nimmt, aber auch der Zertifizierung und Überwachung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge dient. Die Verordnung schreibt vor, dass für jedes neue schwere Nutzfahrzeug, das in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt und in der EU in Verkehr gebracht wird, eine Simulation der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs durchgeführt wird, Verordnung (EU) 2017/2400 der Kommission vom 12. Dezember 2017 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bestimmung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs von schweren Nutzfahrzeugen sowie zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 582/2011 der Kommission, ABl. EU 2017, Nr. L 349/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2400&from=DE>.

63 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion zur Änderung der Richtlinie 94/22/EG, der Richtlinie 98/70/EG, der Richtlinie 2009/31/EG, der Verordnung (EG) Nr. 663/2009, der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, der Richtlinie 2009/73/EG, der Richtlinie 2009/119/EG des Rates, der Richtlinie 2010/31/EU, der Richtlinie 2012/27/EU, der Richtlinie 2013/30/EU und der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, COM(2016) 759 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15090_2016_REV_1&qid=1532424905671&from=DE.

64 Vorschlag der Kommission vom 30. November 2016 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz COM(2016) 761 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efad95f3-b7f5-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF.

2030 angehoben wird. Dieses Ziel soll ferner EU-weit verbindlich formuliert werden. Der Vorschlag sieht zwar keine nationalen Effizienzziele vor, allerdings sollen die Mitgliedstaaten zur Vorlage und Aktualisierung Integrierter Klimaschutz- und Energiepläne im Einklang mit der (noch zu erlassenden) Verordnung über das Governance-System der Energieunion verpflichtet werden. Ab 2024 soll die Möglichkeit zur Sanktionierung von Mitgliedstaaten bestehen, die trotz Erinnerung nicht ausreichend zur Energieeffizienz beitragen.

3.2.3. Richtlinienvorschlag COM(2016) 767 final

Von dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁶⁵ erwartet die Kommission u.a. Impulse für die Entwicklung von Lösungen der nächsten Generation für die Verwendung erneuerbarer Energieträger in den Sektoren Heizung, Kühlung, Verkehr und Strom. Die neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁶⁶ und die Vorschläge für die Neugestaltung des Strommarktes sollen einen Regulierungsrahmen vorgeben, der einheitliche Rahmenbedingungen für alle Technologien schafft, ohne die Klima- und Energieziele in Frage zu stellen.

Das Paket soll auch Standards für die Ausgestaltung der nationalen Förderung setzen und Rahmegrundsätze festlegen, um einen kosteneffizienten, marktorientierten und europäischen Ansatz zu ermöglichen. Hierzu gehören die grenzüberschreitende Öffnung von Fördersystemen, das Rückwirkungsverbot und die langfristige Sichtbarkeit der Unterstützung.

3.2.4. Verordnungsvorschlag COM(2016) 861 final

Der Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Strommarkt-Verordnung⁶⁷ sieht u.a. Umweltvorgaben für Kraftwerke vor, die im Rahmen sogenannter Kapazitätsmechanismen öffentlich gefördert werden. Insbesondere ist vorgesehen, dass neue Kraftwerke, die mehr als 550 g CO₂ je produzierter Kilowattstunde ausstoßen, von der Förderung ausgeschlossen werden sollen. Für Bestandsanlagen gilt dieser Grenzwert erst ab 2025.

65 Vorschlag der Kommission vom 23. Februar 2017 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), COM(2016) 767 final, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=177692&latestVersion=true&type=5>.

66 Die bisherige Erneuerbare-Energie-Richtlinie ist die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EU 2009, Nr. L 140/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=DE>.

67 Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt, COM(2016) 861 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d7108c4c-b7b8-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Deutsche Fassung: <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=177559&latestVersion=true&type=5>.

3.2.5. Richtlinienvorschlag COM(2016) 864 final

Der Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Strommarkt-Richtlinie⁶⁸ dient der Schaffung von integrierten, wettbewerblichen, auf Verbraucher gerichteten flexiblen Strommärkten in der EU. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass ihre nationale Gesetzgebung die grenzüberschreitenden Stromflüsse, Verbraucherbeteiligung, Investitionen in flexible Stromerzeugung, Speicherung, den Einsatz von Elektromobilität oder neue Interkonnektoren nicht übermäßig beeinträchtigt. Zudem sollten die Preise die tatsächliche Nachfrage und Angebot widerspiegeln. Staatliche Preisinterventionen sollen unterbunden werden, für die ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie sollen jedoch Ausnahmen gelten. Bei der Erteilung von Genehmigungen soll der Beitrag der Erzeugungskapazität an der Senkung der Emissionen berücksichtigt werden.

3.2.6. Verordnungsvorschlag COM(2018) 284 final/2

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge⁶⁹ dient der Erreichung der Ziele aus dem PA und soll verhindern, dass die CO₂-Emissionen aus schweren Nutzfahrzeugen im Zeitraum 2010 - 2030 um 9% steigen. Dazu werden unter anderem ab dem Jahr 2025 Zielvorgaben für die jährlichen Emissionen der Hersteller berechnet, bei dessen Überschreitung die Kommission eine finanzielle Sanktion verhängt.

Ferner soll der Vorschlag dazu führen, dass kosteneffiziente Technologien zur Kraftstoffeinsparung leichter verfügbar werden und dies zu niedrigeren Kraftstoffausgaben für die Kraftverkehrsunternehmen beiträgt.

3.2.7. Verordnungsvorschlag COM(2018) 385 final/2

Der Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE)⁷⁰ soll das LIFE-Programm ins Leben rufen. Dieses Programm soll einen Beitrag zum Übergang zu einer sauberen, kreislauforientierten, CO₂-armen und klimaresistenten Wirtschaft, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zur Eindämmung und Umkehr des Verlusts an biologischer Vielfalt leisten und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, womit es einen Beitrag zur Erfüllung der Verpflichtungen der EU aus dem Klimaschutzabkommen von Paris leisten soll.

68 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), COM(2016) 864 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9796c7a3-b7ba-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Deutsche Fassung: <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=177591&latestVersion=true&type=5->

69 Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge, COM(2018) 284 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8922_2018_REV_1&from=DE.

70 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013, COM(2018) 385 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9651_2018_REV_1&from=DE.

Dafür werden nach Art. 5 des Vorschlags für den Zeitraum von 2021 bis 2027 Fördergelder in Höhe von 5,45 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Zu den förderfähigen Maßnahmen gehören nach Art. 10 des Vorschlags strategische Naturschutzprojekte, strategisch integrierte Projekte, Projekte der technischen Hilfe, Standardaktionsprojekte und sonstige Maßnahmen zur Zielerreichung gemäß Art. 3 des Vorschlags.

Darüber hinaus sind Projekte zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura-2000-Gebieten, Finanzhilfen zur Finanzierung von Aktivitäten außerhalb der EU und Betriebskostenzuschüsse zu Organisationen ohne Erwerbscharakter möglich.

3.3. Rechtlich unverbindliche Maßnahmen auf Unionsebene

Zu den rechtlich unverbindlichen Maßnahmen, die die EU seit dem PA im Bereich Umwelt und Energie ergriffen hat, zählen grundlegend die Ausführungen der Kommission in dem Bericht zur Durchführung des Übereinkommens von Paris.⁷¹

Darüber hinaus enthält die Mitteilung der Kommission „Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität“⁷² Vorschläge zur Förderung des Übergangs zu emissionsarmer Mobilität und soll damit einen Beitrag zur Erfüllung der EU-Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens leisten. Auch in der Mitteilung der Kommission „Saubere Energie für alle Europäer“⁷³ wird mehrfach auf das Pariser Klimaschutzabkommen Bezug genommen.

– Fachbereich Europa –

-
- 71 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Durchführung des Übereinkommens von Paris - Fortschritte der EU bei der angestrebten Emissionssenkung um mindestens 40 % (vorzulegen gemäß Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 280/2004/EG), COM(2016) 707 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0707&rid=1>.
- 72 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität, COM(2016) 501 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e44d3c21-531e-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF.
- 73 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank – Saubere Energie für alle Europäer, COM(2016) 860 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/COM-2016-860-F2-DE-MAIN-PART-1.PDF>.