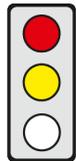


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Das „Europäische Klimagesetz“ soll das Ziel der „Klimaneutralität“ der EU bis 2050 festlegen sowie die Prüfung einer weiteren Verschärfung der Emissionsreduktionsvorgaben für 2030 von 40% auf 50% bis 55% und Verfahrensfragen zur Erreichung des Ziels der „Klimaneutralität“ regeln.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft.



Pro: Die frühzeitige Entwicklung einer langfristigen Strategie der EU zur Senkung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) kann die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen.

Contra: (1) Bevor die EU das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 festlegt, sollte sie einschätzen können, welche Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen in der EU haben. Hierfür ist – gerade angesichts der Corona-Krise – eine umfassende Folgenabschätzung zwingend erforderlich.

(2) Mit einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) auf alle Sektoren oder der Schaffung eines getrennten Emissionshandelssystems für nicht vom EU-EHS erfasste Sektoren ließen sich die EU-Klimaziele effektiv und kosteneffizient erreichen und konfliktträchtige Koordinierungsverfahren vermeiden.

(3) Die Ermächtigung der Kommission, durch delegierte Rechtsakte einen THG-Zielpfad für die schrittweise Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels festlegen zu dürfen, verstößt gegen EU-Recht.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2020) 80 vom 4. März 2020 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (Europäisches Klimagesetz)**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Das 2015 in Paris geschlossene UN-Klimaabkommen („Paris-Abkommen“; [cepAnalyse 13/2016](#)) sieht vor, dass
 - der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur langfristig auf deutlich unter 2°C – wenn möglich auf 1,5°C – gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird [„Paris-Klimaziele“; Paris-Abkommen, Art. 2];
 - die Vertragsparteien jeweils selbst Maßnahmen zur Begrenzung oder Senkung ihrer Treibhausgasemissionen festlegen [„nationally determined contribution“ (NDC, „Klimaschutzbeitrag“); Paris-Abkommen, Art. 3];
 - alle fünf Jahre eine „weltweite Bestandsaufnahme“ der Klimaschutzbeiträge erfolgt [Paris-Abkommen, Art. 14].
- Die derzeitige EU-Klimapolitik
 - legt zur Verwirklichung der Paris-Klimaziele auf EU-Ebene „verbindlich“ fest, dass die EU-weiten Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2030 um 40% gegenüber 1990 zu senken sind [„EU-2030-Klimaziel“; s. [cepInput 02/2015](#)];
 - regelt zur Verwirklichung des EU-2030-Klimaziels die Koordinierung, regelmäßige Überwachung und Bewertung sowie ggf. Modifikation der klimapolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten durch das „Governance-System für die Energieunion“ [Governance-Verordnung (EU) 2018/1999; s. [cepInput 02/2019](#)];
 - konkretisiert die klimapolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bis 2030 in EU-Rechtsakten u.a. zum EU-Emissionshandelssystem [EU-EHS, s. [cepInput 03/2018](#)] sowie zur Energieeffizienz, zu erneuerbaren Energien und zu CO₂-Grenzwerten für Fahrzeuge [s. [cepInput 04/2018](#)].

► Ziele

- Als langfristiger „Klimaschutzbeitrag“ der EU zur Verwirklichung der Paris-Klimaziele soll auf EU-Ebene „verbindlich“ vorgegeben werden, dass „Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent“ wird [„EU-2050-Klimaziel“; S. 1].
 - „Klimaneutralität“ bedeutet, dass im Saldo die THG-Emissionen und der THG-Abbau durch natürliche „THG-Senken“ – wie Wälder, die der Atmosphäre THG entziehen und binden – und technische Verfahren – wie CO₂-Abscheidung und -Speicherung – ausgeglichen sind [„Netto-THG-Emissionen von null“; Erwägungsgrund 1].

- Da sich mit der derzeitigen EU-Klimapolitik die EU-weiten THG-Emissionen bis 2050 „voraussichtlich nur um 60%“ gegenüber 1990 senken lassen, sind „zusätzliche Anstrengungen erforderlich“, um Klimaneutralität zu erreichen [S. 2].
- Das „Europäische Klimagesetz“ soll
 - die „unumkehrbare, schrittweise“ Senkung von THG-Emissionen sowie die Steigerung des THG-Abbaus durch THG-Senken bis 2050 festlegen;
 - die Prüfung einer Erhöhung des EU-2030-Klimaziels regeln;
 - Planungssicherheit für Unternehmen schaffen;
 - das Governance-System ergänzen, um es auf die Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels hin auszurichten.
- ▶ **Verbindliche Festlegung des EU-2050-Klimaziels der „Klimaneutralität“**
 - Die THG-Emissionen und der THG-Abbau müssen auf EU-Ebene verbindlich bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass THG-Emissionen „auf netto null reduziert sind“ [„Klimaneutralität“; Art. 2 Abs. 1].
 - Um das EU-2050-Klimaziel „gemeinsam zu verwirklichen“, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene die hierzu notwendigen Maßnahmen treffen und dabei auf „Fairness und Solidarität“ zwischen den Mitgliedstaaten achten [Art. 2 Abs. 2].
- ▶ **Prüfung der Erhöhung des EU-2030-Klimaziels**
 - Bis September 2020 prüft die Kommission eine Erhöhung des geltenden EU-2030-Klimaziels, um „Optionen“ zur Senkung der THG-Emissionen „von 50 bis 55% gegenüber 1990“ „auszuloten“ [Art. 2 Abs. 3; Erwägungsgrund 17].
 - Die Prüfung erfolgt auf der Basis einer „umfassenden Folgenabschätzung“ und der Analyse der „integrierten nationalen Energie- und Klimapläne“ der Mitgliedstaaten [Art. 3 Governance-Verordnung].
 - „Muss“ nach Auffassung der Kommission zur Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels das EU-2030-Klimaziel erhöht werden, legt sie hierfür einen Rechtsetzungsvorschlag vor [Art. 2 Abs. 3].
 - Bis Juni 2021 prüft die Kommission, wie die geltenden klimapolitischen EU-Rechtsakte geändert werden müssen, um bis 2030 eine Senkung der THG-Emissionen von 50 bis 55% gegenüber 1990 und das EU-2050-Klimaziel der Klimaneutralität zu verwirklichen [Art. 2 Abs. 4].
- ▶ **THG-Zielpfad 2031–2050 für die Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels**
 - Um die unumkehrbare Senkung von THG-Emissionen sicherzustellen, wird die Kommission ermächtigt, für den Zeitraum 2031–2050 einen „Zielpfad für die schrittweise Verwirklichung“ des EU-2050-Klimaziels durch delegierte Rechtsakte festzulegen [„THG-Zielpfad 2031–2050“; Art. 3 Abs. 1 f. i.V.m. Art. 9 Abs. 2; Art. 290 AEUV].
 - Bei der Festlegung des THG-Zielpfads 2031–2050 muss die Kommission folgende Aspekte berücksichtigen: die „wirtschaftliche Effizienz“ klimapolitischer Maßnahmen; die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU; Energiekosten („Energieerschwinglichkeit“); Energieversorgungssicherheit; „Investitionsbedarf und -möglichkeiten“ für klimapolitische Maßnahmen; die Klimapolitik von Drittstaaten; neueste wissenschaftliche Erkenntnisse [Art. 3 Abs. 3].
 - Die Kommission überprüft den THG-Zielpfad 2031–2050 alle fünf Jahre spätestens sechs Monate nach jeder weltweiten Bestandsaufnahme der Klimaschutzbeiträge im Rahmen des Paris-Abkommens [Art. 3 Abs. 1].
- ▶ **Bewertung der EU-weiten Fortschritte und der EU-Maßnahmen**
 - Bis September 2023 und danach alle fünf Jahre bewertet die Kommission im Rahmen des Governance-Systems anhand des THG-Zielpfads 2031–2050
 - die EU-weiten „gemeinsamen Fortschritte aller Mitgliedstaaten“ bei der Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels [Art. 5 Abs. 1];
 - die „Vereinbarkeit“ der EU-Maßnahmen mit dem EU-2050-Klimaziel [Art. 5 Abs. 2].
 - Falls die EU-weiten Fortschritte und die EU-Maßnahmen nicht zur Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels ausreichen, trifft die Kommission „die erforderlichen Maßnahmen“ inklusive Rechtsetzungsvorschlägen [Art. 5 Abs. 3].
 - Für diese Maßnahmen muss die Kommission in Folgenabschätzungen prüfen, ob diese mit dem EU-2050-Klimaziel vereinbar sind [Art. 5 Abs. 4].
- ▶ **Bewertung der nationalen Maßnahmen**
 - Bis September 2023 und danach alle fünf Jahre bewertet die Kommission im Rahmen des Governance-Systems anhand des THG-Zielpfads 2031–2050 und unter Berücksichtigung der EU-weiten „gemeinsamen Fortschritte aller Mitgliedstaaten“ die „Vereinbarkeit“ der nationalen Maßnahmen mit dem EU-2050-Klimaziel [Art. 6 Abs. 1].
 - Falls die nationalen Maßnahmen eines Mitgliedstaates nicht mit dem THG-Zielpfad 2031–2050 vereinbar sind, kann die Kommission diesem Mitgliedstaat eine Empfehlung aussprechen [Art. 6 Abs. 2].
 - Der Mitgliedstaat muss [Art. 6 Abs. 3].
 - der Empfehlung „gebührend Rechnung tragen“ und darlegen, wie er dies getan hat, oder
 - begründen, warum er die Empfehlung nicht aufgegriffen hat.

Wesentliche Änderungen des Status quo

- ▶ Neu ist das auf EU-Ebene verbindliche EU-2050-Klimaziel der Klimaneutralität.
- ▶ Bisher müssen die EU-weiten THG-Emissionen bis 2030 um 40% gegenüber 1990 gesenkt werden. Nun soll die Kommission bis September 2020 auf Basis einer „umfassenden Folgenabschätzung“ prüfen, ob die THG-Emissionen bis 2030 um 50 bis 55% gegenüber 1990 gesenkt werden müssen.
- ▶ Neu ist die Ermächtigung der Kommission, für den Zeitraum 2031–2050 einen „Zielpfad für die schrittweise Verwirklichung“ des EU-2050-Klimaziels durch „delegierte Rechtsakte“ festzulegen.
- ▶ Neu ist, dass Mitgliedstaaten, deren Maßnahmen nicht mit dem EU-2050-Klimaziel „vereinbar“ sind, Empfehlungen der Kommission „gebührend Rechnung“ tragen müssen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem, das durch nationale Maßnahmen allein nicht gelöst werden kann. Klimaschutzmaßnahmen müssen auf EU-Ebene und möglichst sogar weltweit abgestimmt werden [S. 5].

Politischer Kontext

Die Kommission hat im November 2018 ihre „Vision“ für eine „klimaneutrale Wirtschaft“ bis 2050 dargelegt, damit die EU eine „ehrerzige Strategie“ für die langfristige Senkung von THG-Emissionen im Einklang mit dem Paris-Abkommen entwickeln kann [Mitteilung COM(2018) 773; s. [cepAnalyse 05/2019](#)]. Im Dezember 2019 kündigte die Kommission in ihrem „Europäischen Grünen Deal“ an, das „erste europäische ‚Klimagesetz‘“ vorzuschlagen, durch das Klimaneutralität als langfristiges EU-2050-Klimaziel verbindlich festgelegt und eine Erhöhung des EU-2030-Klimaziels geprüft werden soll [Mitteilung COM(2019) 640; s. [cepAdhoc](#)].

Das Europäische Parlament hat das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 gebilligt [Entschließung vom 14. März 2019]. Der Europäische Rat „unterstützt“ zwar grundsätzlich das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 [Schlussfolgerungen vom 12. Dezember 2019]. Angesichts des Widerstandes Polens stellte er jedoch zugleich ausdrücklich fest, dass „[e]in Mitgliedstaat sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verpflichten [kann], dieses Ziel für sich umzusetzen“. Daher will sich der Europäische Rat nochmals im Juni 2020 mit dieser Frage befassen.

Stand der Gesetzgebung

04.03.2020 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Berichterstatterin: Jytte Guteland (S&D-Fraktion, SE)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Klimawandel)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die frühzeitige Entwicklung und Offenlegung einer langfristigen – über 2030 hinausgehenden – Strategie der EU zur Senkung von Treibhausgasen (THG) ist nicht nur aufgrund ihrer internationalen Verpflichtungen nach dem Paris-Abkommen geboten, sondern kann grundsätzlich auch die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen. Denn um weit in die Zukunft gerichtete Investitionsentscheidungen treffen zu können, benötigen Unternehmen verlässliche Informationen über die künftige Ausgestaltung der EU-Klimapolitik. **Bevor jedoch die EU das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verbindlich festlegt, sollte sie einschätzen können, welche konkreten Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen auf die Bürger und Unternehmen in der EU haben** (s. [cepAnalyse 05/2019](#)). Hierfür ist – ge-

rade auch **angesichts** der voraussichtlich schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen **der Corona-Krise** – zuerst **eine umfassende Folgenabschätzung zwingend erforderlich**. Eine solche ist zwar zu Recht für die Prüfung einer Erhöhung des EU-2030-Klimaziels, nicht jedoch für die verbindliche Festlegung des EU-2050-Klimaziels vorgesehen.

Mit Blick auf fehlendes Wissen und große Unsicherheiten über langfristige wirtschaftliche und technologische Entwicklungen ist es sachgerecht, dass die Verordnung – entgegen der durch ihren Titel „Europäisches Klimagesetz“ in Teilen der Öffentlichkeit geweckten Erwartungen – selbst noch keine klimapolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2031–2050 festlegt, sondern im Wesentlichen nur das Verfahren für deren Koordination, regelmäßige Überwachung und Bewertung sowie ggf. Modifikation nach dem Governance-System regelt.

Die fortbestehende Fragmentierung der EU-Klimapolitik – mit ihren unterschiedlichen Instrumenten für die verschiedenen Sektoren – verhindert die systematische Entdeckung der günstigsten THG-Einsparungen in der EU über alle Sektoren und Ländergrenzen. Die Senkung von THG-Emissionen sollte daher spätestens ab 2031 vorrangig durch sektor- und länderübergreifende Emissionshandelssysteme sichergestellt werden, innerhalb derer THG-Emissionen einheitlich bepreist werden (s. [cepAnalyse 05/2019](#)). **Mit einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) auf alle Sektoren oder der Schaffung eines getrennten Emissionshandelssystems für bislang nicht vom EU-EHS erfasste Sektoren ließen sich die EU-Klimaziele effektiv und kosteneffizient erreichen** (s. [cepInput 01/2017](#); [cepStudie Wirksame CO₂-Bepreisung](#)). Auf kleinteilige ordnungsrechtliche Einzelmaßnahmen und Subventionen könnte so verzichtet werden. Zudem ließen sich so **konfliktträchtige Koordinierungsverfahren** zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten nach dem Governance-System vermeiden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen [Art. 191 f. AEUV].

Subsidiarität

Unproblematisch. Klimaschutz ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern sogar ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Daher ist EU-Handeln gerechtfertigt.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Festlegung der nur auf der EU-Ebene verbindlichen EU-Klimaziele zur Senkung der THG-Emissionen bis 2030 und der Klimaneutralität bis 2050, ohne diese durch verbindliche nationale Ziele zu konkretisieren, ist sowohl realitätsfremd als auch politisch und rechtlich inkonsequent (s. [cepInput 02/2019](#)). Denn einerseits können – im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5 EUV] – nur auf EU-Ebene die klimapolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten so abgestimmt und notfalls auch rechtlich durchgesetzt werden, dass die selbstgesetzten Ziele erreicht werden. Andererseits jedoch hat die Kommission mangels verbindlicher nationaler Vorgaben keine Möglichkeiten, die Mitgliedstaaten zu jenen Maßnahmen zu zwingen, die zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sind.

Nur eine verfahrensrechtliche Notlösung sind insoweit die Versuche, die EU-Klimaziele für 2030 und 2050 durch konfliktträchtige Koordinierungsverfahren im Rahmen des Governance-Systems erreichen zu wollen. Es ist zweifelhaft, ob die rechtlich unverbindlichen Empfehlungen [Art. 288 AEUV] der Kommission an die Mitgliedsstaaten und deren weiche Pflichten, diesen Kommissionsempfehlungen „gebührend“ Rechnung zu tragen und Abweichungen hiervon begründen zu müssen, die Zielverwirklichung sicherstellen können. Letztlich sind diese Regelungen nur Ausdruck der großen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten über Art und Ausmaß klimapolitischer Maßnahmen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass diese Differenzen durch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise weiter vertieft werden.

Die Ermächtigung der Kommission, durch delegierte Rechtsakte für den Zeitraum 2031–2050 einen THG-Zielpfad für die schrittweise Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels festlegen zu dürfen, verstößt gegen EU-Recht. Denn delegierte Rechtsakte dürfen nur „nicht-wesentliche Vorschriften“ beinhalten [Art. 290 Abs. 1 AEUV]. Dies trifft auf die Vorgabe eines THG-Zielpfads 2031–2050 eindeutig nicht zu. Denn dessen Einhaltung ist der Maßstab für die Bewertung der EU-weiten „gemeinsamen Fortschritte aller Mitgliedstaaten“ sowie der „Vereinbarkeit“ der EU-Maßnahmen und der nationalen Maßnahmen mit dem EU-2050-Klimaziel. Aus Gründen der demokratischen Legitimation darf eine derart „wesentliche“ Regelung nicht von der Kommission, sondern muss vom EU-Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Rat – selbst getroffen werden [Art. 290 AEUV].

Zusammenfassung der Bewertung

Die frühzeitige Entwicklung einer langfristigen Strategie der EU zur Senkung von Treibhausgasen (THG) kann die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen. Bevor die EU das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 festlegt, sollte sie einschätzen können, welche Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen in der EU haben. Hierfür ist – gerade angesichts der Corona-Krise – eine umfassende Folgenabschätzung zwingend erforderlich. Die Ermächtigung der Kommission, durch delegierte Rechtsakte einen THG-Zielpfad für die schrittweise Verwirklichung des EU-2050-Klimaziels festlegen zu dürfen, verstößt gegen EU-Recht.