

21. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht:
Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Was können wir von anderen europäischen
Ländern lernen?

Die Verbindlichkeit von Klimaschutzgesetzen und die Verzahnung mit dem Europarecht

Thorsten Müller
Berlin, 28. Mai 2019



DIE VERBINDLICHKEIT VON KLIMASCHUTZ- GESETZEN AUS RECHTLICHER PERSPEKTIVE

Die Rechtswirkungen von Klimaschutzgesetzen

- Ein KSG wird als Parlamentsgesetz verabschiedet und bindet aus rechtlicher Perspektive die Bundesregierung und Behörden, soweit Aufgaben zugewiesen werden.
- An der entscheidenden Stelle endet die Rechtsbindungswirkung eines KSG: Der Gesetzgeber wird durch einfaches Parlamentsgesetz nicht gebunden.
 - Dies gilt für den Fachgesetzgeber, der die erforderlichen Instrumente schaffen muss.
 - Dies gilt auch für den Haushaltsgesetzgeber, der frei über die Einnahmen und Ausgaben verfügen kann.

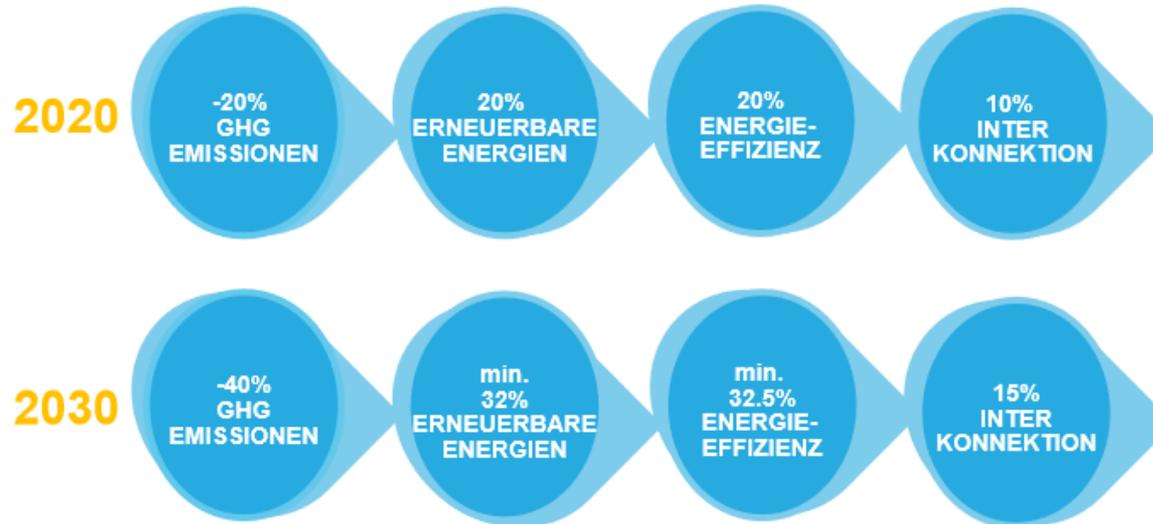
Fehlende Rechtsbindung unproblematisch

- KSG sind typischerweise Zielkoordinationswerkzeuge und Planungshilfen.
- Es geht um die Festlegungen und Zielen und die Evaluation der Zielerreichung.
- KSG sind keine Klimaschutzinstrumente i.e.S.
 - Zur Erreichung der dort festgeschriebenen Ziele ist es zwingend erforderlich, dass Maßnahmen ergriffen und Instrumente implementiert werden.
 - Diese werden regelmäßig außerhalb eines KSG geregelt.

VERZÄHNUNG MIT DEM EUROPARECHT?

EU-Klimaschutzziele 2030 nach dem Clean Energy Paket

EU-ENERGIE-UND KLIMAPOLITIK – ZIELSETZUNGEN



Quelle: EU-Kommission

Keine über 2030 hinausreichende rechtlichen Klimaschutzziele

- Die EU hat bisher keine normativ festgelegten quantifizierten Klimaschutzziele für die Zeit nach 2030.
- Die Mitgliedstaaten (MS) müssen zum 1.1.2020 ihre 2050-Ziele benennen, um die Paris-Ziele der EU erreichen zu können (Art. 15 I, III GovernanceVO); Aktualisierung 2029 und bei Bedarf alle 5 Jahre.
- Die EU-KOM hat im November 2018 eine Langfriststrategie bis 2050 vorgelegt (vgl. Art. 15 II; 80-100 % Reduktion).
- MS stimmen ihre Pläne auf Langfriststrategie ab (Art. 15 VI).

Die „sektorale“ Aufteilung der europäischen 2030-Ziele

Emissionshandel

minus 43 % in EU

Enumerative Festlegung in ETS-RL: Kraftwerke und Industrieanlagen ab bestimmten Schwellenwerten, Flugverkehr.

Non-Emissionshandel

minus 27 % in EU,
minus 38 % in D

Umfasst IPCC-Quellenkategorien Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall, soweit nicht von ETS oder LULUCF erfasst.

LULUCF

Kein der Höhe nach definiertes Ziel, MS müssen „dafür sorgen, dass die Emissionen nicht den Abbau übersteigen“

aufgeforstete & entwaldete Flächen, bewirtschaftete(s) Ackerflächen, Grünland und Waldflächen sowie ab 2026 Feuchtgebiete.

Die Aufteilung der europäischen 2030-Ziele auf Zeitabschnitte

Emissionshandel

Handelsperiode:
2013-2020 minus 1,74 %/a,
2021-2030 minus 2,2 %/a

Ziele durch Möglichkeit des Bankings aber flexibilisiert;
keine Gewährleistung eines bestimmten Jahresbudgets.

Non-Emissionshandel

„Linearer Zielpfad“ (Art. 4 II)
mit nationalen Obergrenzen

Flexibilisierung:

- Vorwegnahme (Art. 5) bis zu 10 % bzw. 5 % ab 2026.
 - Kauf von Emissionszuweisungen anderer MS.

LULUCF

Keine Vorgaben

Aber: „Strafe“ bei den Zielen des Non-ETS durch Hinzurechnung von umgerechneten Emissionen, wenn bei LULUCF-Emissionen den Abbau übersteigen (Art. 9 ESR).

VERGLEICH DER EUROPÄISCHEN UND GEPLANTEN DEUTSCHEN RECHTSLAGE

Zwischenfazit: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

EU-Ebene

- Ziele für Unternehmen oder für Mitgliedstaaten.
- Ziele für 2030.
- Ziele für 3 „Sektoren“.
- Beschränkt flexible Zwischenziele.

BMU-Entwurf

- Ziele richten sich nur an Bundesregierung.
- Dekadenziele bis 2050.
- Ziele für 6 Sektoren.
- Jahresziele mit Anpassungsmöglichkeit.

Keine rechtliche Probleme bei abweichenden Zielen

- Rechtlich sind abweichende Ziele und Sektorenzuschnitte unproblematisch, auch neben dem Emissionshandel.
- Politisch können abweichende Logiken in EU und D aber erklärungsbedürftig sein und Fragen aufwerfen.
- Auffällig ist die geringe Flexibilität im BMU-E trotz erheblich ausdifferenzierterer Sektorenunterscheidung.
- Letztlich ist es rechtlich aber unproblematisch, weil Sektorenziele übergreifenden Instrumenten nicht im Wege stehen.

EUROPÄISCHE VORGABEN ZU PLANUNG UND „SANKTIONEN“

Governance Verordnung als zentrales Steuerungsinstrument

- Die Zusammenführung von auf europäischer Ebene „verbindlichen“ Zielen und unverbindlichen Zielen für die MS erfolgt durch „integrierte nationale Energie- und Klimapläne“.



- Öffentliche Konsultation und regionale Konsultationen der Mitgliedstaaten (ab 2019).
- Bewertung und ggf. Empfehlungen durch KOM (Monitoring): „iterativer Prozess“.

Anpassungsvorschläge bei (drohender) Zielverfehlungen

- KOM bewertet MS-Pläne, bei drohender Zielverfehlung
 - Macht KOM vor endgültiger Verabschiedung des iNEKP länderspezifische Empfehlungen.
 - Schlägt KOM Maßnahmen auf EU-Ebene & übt Befugnisse aus.
- KOM bewertet alle 2 Jahre MS-Aktivitäten, „um zu verhindern, dass sich [...] Lücken auftun“ und reagiert differenziert:
 - Mit Empfehlungen an einzelne oder alle MS.
 - Bei Unterschreiten von Referenzpunkten des indikativen EU-Zielpfades Pflichten für MS, die unterhalb individueller Referenzpunkten liegen.

Sanktionen im Bereich des Non-Emissionshandel

- Bei Überschreitung der zugewiesenen Emissionsmengen werden verschiedene Reaktionen ausgelöst:
 - Hinzurechnung von LULUCF-Emissionen, die den Abbau übersteigen.
 - Überschüssige, nicht ausgeglichene Emissionsmengen werden mit Faktor 1,08 in Folgejahren angerechnet.
 - Vertragsverletzungsverfahren.

VERGLEICH DER EUROPÄISCHEN UND GEPLANTEN DEUTSCHEN RECHTSLAGE

Zwischenfazit: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

EU-Ebene

- Planung primär durch MS.
- iNEKP als zentrales Planungsinstrument.
- „Sanktionen“ differenziert auf Unionsebene, durch Hinweise, bis zu Strafen und Verpflichtungen der MS.

BMU-Entwurf

- Planung durch Bundesreg.
- Klimaschutzplan als zentrales Planungsinstrum.
- „Sanktionen“ nur durch Sofortprogramm, nicht aber durch „Strafzahlungen“.



FAZIT: KLIMASCHUTZGESETZ STÄRKER AN DAS EUROPARECHT ANGLEICHEN

Fazit

- Europarecht und KSG können nebeneinander bestehen, unüberwindbare Gegensätze bestehen nicht.
- Die Unterschiede resultieren z. T. durch unterschiedliche Funktionen.
- Eine Angleichung wäre trotzdem überlegenswert.
- Jenseits des Emissionshandels sind sowohl das Europarecht, als auch das KSG darauf angewiesen, dass entsprechende Instrumente etabliert werden, um die Ziele zu erreichen.
- Die Ziele sind dabei wichtiger Maßstab für die Eignung von Instrumenten.

Stiftung Umweltenergierecht

Thorsten Müller

Vorsitzender des Stiftungsvorstandes

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-00

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @tmueller_wue/@stiftung_uer

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469