



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 141

17.05.2022

Laura Sophie Ochner:

Der Europäische Grüne Deal – die Antwort auf aktuelle Umwelt- und Klimaherausforderungen? Eine Darstellung und Analyse im Lichte des euro- päischen Umwelt- und Klimaschutzrechts.

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



Laura Sophie Ochner ist derzeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht, Abteilung 1 Europa- und Völkerrecht, der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau tätig. Nach der Ersten Juristischen Prüfung 2020 absolvierte sie ein Magisterstudium (Magistra Juris Internationalis) an der Justus-Liebig-Universität in Gießen sowie einen Masterstudium (LL.M.) in „EU Public Law and Governance“ an der Universität Maastricht. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte Fassung (Stand: Anfang Mai 2022) der Magisterabschlussarbeit aus dem Jahr 2021.

Abstract

Im Zentrum dieser Arbeit steht der Europäische Grüne Deal (EGD), wie er von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt wurde. Die Arbeit gibt einen Überblick über den EGD und seine Inhalte für die einzelnen Sektoren, ordnet ihn in die bisherige Umwelt- und Klimaschutzpolitik der Union ein und nimmt zu seiner Rechtsnatur Stellung. Danach wird er einer ex ante Bewertung hinsichtlich des Erreichens von Klimaneutralität bis 2050 unterzogen. Dafür analysiert und bewertet die Autorin die geplanten Maßnahmen des Grünen Deals in den Sektoren des Klimaschutzes, der Biodiversität und der Nahrungsmittelproduktion. Im Fokus dieser Analyse stehen insbesondere der europäische Emissionshandel, Unionsakte zum Biodiversitätsschutz, wie z.B. FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, und die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP). Aus den Bewertungen der Maßnahmen in den ausgewählten Sektoren werden Defizite, vor allem in der Rechtsum- und -durchsetzung, herausgearbeitet und einzelne Empfehlungen ausgesprochen. Dabei wird der Europäische Grüne Deal inklusive seiner geplanten Maßnahmen zuletzt auch im Hinblick auf die Wahrung von unionsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem im Vorsorgeprinzip enthaltenen Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen, untersucht und bewertet, sowie auf die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV für die Umsetzung eingegangen. Die Arbeit schließt mit einem Gesamtfazit für den EGD und seiner Zielsetzungen aufgrund der vorherigen ex ante-Bewertung, auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	6
B. Grundlagen des europäischen Umwelt- und Klimaschutzrechts	8
I. Historie des europäischen Umweltrechts	8
II. Historie des Klimaschutzrechts	9
III. Begriffe.....	10
1. Begriffe des Umweltrechts	10
a) Begriff der „Umwelt“	10
aa) Sachliche Dimension der „Umwelt“	10
bb) Räumliche Dimension der „Umwelt“	12
b) Umweltschutz	12
c) Umweltpolitik und -recht	13
2. Begriff des „Klimaschutzrechts“	13
a) „Klima“	13
b) „Klimawandel“	14
c) Klimaschutzrecht.....	15
3. Definitionsrahmen	16
IV. Umwelt- und Klimaschutzrecht im Primärrecht (Art. 191–193 AEUV)	17
1. Umweltpolitische Ziele und Prinzipien	17
a) Umweltpolitische Ziele gem. Art. 191 Abs. 1 AEUV	17
b) Prinzipien des europäischen Umweltrechts (Art. 191 Abs. 2 AEUV).....	19
aa) Prinzip des hohen Schutzniveaus und der regionalen Differenzierung	19
bb) Vorsorge- und Vorbeugeprinzip	20
cc) Ursprungsprinzip	24
dd) Verursacherprinzip.....	25
c) Berücksichtigungsgebote Art. 191 Abs. 3 AEUV	25
d) Rechtliche Einordnung.....	26
3. Kompetenzgrundlagen des europäischen Umweltrechts.....	26
4. Querschnittsklausel Art. 11 AEUV	27
C. Der EGD	29
I. Historischer Hintergrund	30
II. Überblick über die Inhalte des EGD.....	31
1. Klimaambitionen	33

2. Teilhabemöglichkeiten aller Unionsbürger	34
3. Energie	35
4. Kreislaufwirtschaft	36
5. Bauen.....	37
6. Mobilität	38
7. Nahrungsmittel	40
8. Ökosysteme und Biodiversität	40
9. Schadstofffreie Umwelt.....	41
10. Finanzierung	42
11. EU als Vorreiter	42
III. Beteiligte Akteure und sonstige Betroffene	43
1. Unionsorgane, Agenturen und Ausschüsse	43
2. Mitgliedsstaaten	46
3. Europäische Unternehmen und Verbraucher	46
IV. Rechtliche Einordnung des EGDs.....	46
1. Die Form der „Mitteilung der Kommission“	47
2. Die Rechtsnatur der „Mitteilung der Kommission“	48
3. Rechtliche (Un-)Verbindlichkeit der „Mitteilung“	49
4. Zwischenfazit	51
VI. Fazit.....	51
D. Einordnung und Bewertung der Maßnahmen des EGDs anhand spezifischer Sektoren....	52
I. Methoden der sektorenspezifischen Bewertung	52
II. Sektor Klima.....	53
1. Ursache und Gefahren	54
2. Klimaschutzmaßnahmen des EGDs	54
3. Bisherige Maßnahmen zum Klimaschutz	55
4. Bewertung der bisherigen Maßnahmen.....	57
5. Zusammenfassung und Fazit für den Sektor Klima	59
III. Sektor Biodiversität.....	61
1. Ursachen des Biodiversitätsverlusts	62
2. Die Biodiversitätsstrategie bis 2030.....	63
3. Der europäische Biodiversitätsschutz bis 2020.....	65
4. Bewertung der bisherigen Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz	66
a) Defizite	66

b) Reaktion der Biodiversitätsstrategie bis 2030.....	70
c) Zusammenfassung.....	72
5. Fazit zum Sektor Biodiversität.....	73
IV. Sektor Nahrungsmittel.....	76
1. Ursachen und Gefahren.....	77
2. Die Reform der GAP durch den EGD.....	78
a) Überblick über die Strategien und Ziele des EGDs.....	79
b) „Vom Hof auf den Tisch“.....	80
c) Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion.....	83
4. Bisherige Maßnahmen der GAP für den Umweltschutz.....	84
a) Boden- und Biodiversitätsschutz.....	84
b) „Grüne“ Finanzierungsinstrumente der GAP.....	86
5. Bewertung der bisherigen Maßnahmen.....	88
a) Böden.....	88
b) Biodiversität.....	90
c) Klima.....	94
6. Zusammenfassung und Fazit für den Sektor Nahrungsmittel.....	96
V. Fazit für EGD.....	100
1. Zusammenfassung und konkrete Handlungsempfehlungen.....	100
a) Behebung letzter Defizite.....	101
b) Rechtsverbindlichkeit und Rechtsdurchsetzung.....	101
c) Konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung der EGD-Maßnahmen.....	102
2. Wahrung europäischer Prinzipien.....	104
3. Gesamtfazit für den EGD.....	107
E. Ausblick.....	111

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Bibliographie

(Rechts-)Akte der Europäischen Union

A. Einleitung

August 2018. Eine junge Schwedin namens Greta Thunberg beginnt einen „schulstrejk för klimatet“ (dt.: „Schulstreik für das Klima“) vor dem schwedischen Parlament. Sie fordert von der Regierung endlich die unaufschiebbaren Klimaschutzmaßnahmen in Angriff zu nehmen, um die Erderwärmung unter 2°C zu halten. Schon nach kurzer Zeit unterstützten sie Andere und wenige Wochen später entstand daraus eine globale Jugendbewegung – Fridays For Future (FFF). Ihr Ziel ist es, Druck auf politische Entscheidungsträger zu ausüben, um die globale Erderwärmung zu stoppen, indem diejenigen Maßnahmen ergriffen werden, welche die Einhaltung der vereinbarten Ziele des Pariser Klimaabkommens (PA) tatsächlich gewährleisten.¹

Es ist schon lange klar, dass Klima und Umwelt geschützt werden müssen und bereits vor FFF gab es Demonstrationen und Aufrufe an die Politik. Der überzeugende Nachdruck der FFF-Bewegung brachte den Stein „Klima- und Umweltschutz“ nun so richtig ins Rollen. Es ist vielen Menschen und auch Entscheidungsträgern bewusst geworden, dass es mehr als überfällig ist endlich zu handeln. Andernfalls wird die zukünftige Generation – nämlich genau diese Aktivist:innen² – die Kosten dafür tragen müssen. Dem stimmen auch erste oberste nationale Gerichte, wie 2019 der niederländische Hoge Raad in der *Urgenda*-Entscheidung³ oder in Deutschland das BVerfG in seinem Beschluss zum deutschen Klimaschutzgesetz⁴ im April 2021 zu. Sie fordern von den jeweiligen nationalen Regierungen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) drastischer zu senken, da ansonsten eine Verletzung von fundamentalen Rechten drohe.⁵ Durch die Klimaproteste der FFF-Bewegung in Europa und durch die Bedeutung, die dem Umwelt- und Klimaschutz bei der Wahl des Europäischen Parlaments 2019 zukam, wurde das Thema verstärkt auf die europäische politische Agenda gehoben.⁶ Die neue Kommission unter Ursula von der Leyen hat bereits bei der Vorstellung ihrer politischen Leitlinien als Kommissionspräsidentin im Juli 2019 deutlich gemacht, dass Umwelt- und Klimaschutzpolitik ganz oben auf der politischen Agenda stehen und dass es einen „Europäischen

¹ Fridays For Future, Who we are und Our Demands, verfügbar unter <https://fridaysforfuture.org>.

² Wenn in dieser Arbeit nur das generische Maskulinum eines Begriffs (z.B. Bürger, Verbraucher, Akteure) verwendet wird, so wird nach Ansicht der Autorin impliziert, dass der Terminus sowohl männliche als auch weibliche Personen adressiert und erfasst.

³ Hoge Raad, Number 19/00135 (Engels), Civil Decision from 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007.

⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

⁵ Hoge Raad, Number 19/00135 (Engels), Civil Decision from 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, Rn.5.5.1–5.5.3; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Rn. 90, 97, 142.

⁶ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 470.

Grünen Deal“ (EGD) geben soll.⁷ Dieser wurde am 11. Dezember 2019 von der Kommission durch Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Rat, den Ausschuss der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuss veröffentlicht.⁸ Damit wurde das Ziel gesetzt die EU durch ein umfassendes Maßnahmenpaket und eine sektorenübergreifende Transformation bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen.⁹

Der EGD steht im Zentrum dieser Arbeit, deren Ziel es ist eine Bewertung im Kontext bisheriger Umwelt- und Klimaschutzpolitik der Union vorzunehmen und eine erste Einschätzung hinsichtlich seiner Wirksamkeit und seines Erfolgs zu geben. Die Thematik ist von hoher Komplexität und Wechselwirkungen geprägt, sodass, aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit, neben den allgemeinen Ausführungen zum EGD nur einige ausgewählte Aspekte und Umsetzungsfragen tiefergehend bewertet werden. Durch eine Analyse der relevanten EU-Rechtsakte, der geplanten Maßnahmen des EGDs und der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur soll ermittelt werden, ob die bestehenden Governance-Ansätze geeignet sind, das im Klimagesetz verankerte Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erfüllen.¹⁰ Bei der Rechtsauslegung nach der gängigen juristischen Methodenlehre werden dabei ökologische (Regelungs-)Wirkungen berücksichtigt, sodass sich letztlich eine Rechtswirkungsanalyse ergibt. Da die Thematik von großer Dynamik geprägt ist, wird die Bewertung anhand der bis zum 30. April 2021 ergangenen Akte vorgenommen.¹¹ Veröffentlichungen nach diesem Datum werden der Vollständigkeit halber erwähnt, bleiben bei der Analyse und Bewertung jedoch außen vor.

Für die Einschätzung und Bewertung erfolgt im ersten Teil (B.) ein historischer und inhaltlicher Überblick über Politik und Recht im Bereich Umwelt- und der EU inklusive der Definition grundlegender, für diese Arbeit relevante Termini. Im zweiten Teil (C.) wird der EGD vorgestellt. Die zentralen Fragen hierbei sind: *Welches sind die Inhalte des EGDs? Welche Akteure sind an der Umsetzung beteiligt und von Relevanz? Wie ist der EGD rechtlich einzuordnen?* Im dritten Teil (D.) werden nach festgelegten Methoden (I.) einzelne vergangene und bisherige Maßnahmen der Sektoren Klima (II.), Biodiversität (III.) und Nahrungsmittel (IV.) einer Analyse und anschließenden Bewertung unterzogen, die sich an folgenden Fragestellungen

⁷ Ursula von der Leyen – Politische Leitlinien S. 5–8.

⁸ COM(2019) 640 final.

⁹ COM(2019) 640 final, S. 2f.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 2021/1119.

¹¹ Der Hintergrund dieser zeitlichen Einschränkung ist, dass die Autorin die Arbeit im Rahmen ihres Magisterstudiums an der Justus-Liebig-Universität in Gießen angefertigt hat. Die Arbeit wurde bereits im August 2021 eingereicht.

orientieren: *Wie fügt sich der EGD in die bisherige Umwelt- und Klimaschutzpolitik der Union ein? Knüpft er dabei an bereits ergriffene (und erfolgreiche) Maßnahmen an und kann damit die Union zur Erreichung ihrer Umwelt- und Klimaschutzziele führen? Wo liegen Defizite und Probleme und durch welche Empfehlungen können diese behoben werden?* Dieser Teil schließt mit einem Gesamtfazit (V.) zu Wirksamkeit und Erfolg des EGDs zum Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 aufgrund der Analyse der drei gewählten Sektoren. Im letzten Teil (E.) der Arbeit erfolgt ein Ausblick für die zukünftige Entwicklung des EGDs unter Berücksichtigung der Entwicklung der COVID-19 Pandemie.

B. Grundlagen des europäischen Umwelt- und Klimaschutzrechts

Um den EGD in die europäische Umwelt- und Klimaschutzpolitik einordnen zu können, erfolgt zunächst ein historischer Aufriss zum europäischen Umwelt- und Klimaschutzrecht, eine Definition der Begriffe „Umwelt“ und „Klima“ sowie ein Überblick zu den europäischen Rechtsgrundlagen und Prinzipien im Bereich Klima- und Umweltschutz.

I. Historie des europäischen Umweltrechts

Die EU in ihrer ursprünglichen Form als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1957) diente ausschließlich der Verbesserung von wirtschaftlichen Interessen, indem Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse vermieden bzw. abgebaut werden sollten. Das Umweltrecht fand erst 1987 mit den Einheitlichen Europäischen Akten eigenständigen Eingang in die europäischen Vertragswerke (Art. 130 r ff. und 100 a EWGV), weil in den 60er und 70er Jahren klar wurde, dass unterschiedliche Standards und Anforderungen den freien Warenverkehr hemmen. Zudem entstand erst dann ein Bewusstsein für transnationale, umweltpolitische Problemstellungen. Bereits vor den EEA gab es Maßnahmen mit Bezug zum Umweltschutz, wie beispielsweise die Richtlinie zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe¹² von 1967 oder die Richtlinie über die Emissionen von Kraftfahrzeugen¹³ aus 1970. Mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza kam es zu kleineren Modifikationen der Vorgaben und Entscheidungsverfahren in Bereich Umwelt. Eine wesentliche Neuerung führte der Vertrag von Lissabon, in Kraft getreten am 1.12.2009, ein, indem zum ersten Mal ausdrücklich der Klimawandel in das Kapitel der Umweltpolitik aufgenommen wurde. Ferner kam ein eigenes Kapitel der Energiepolitik (Art. 194 AEUV) hinzu und der Umweltschutz wurde zu den Zielbestimmungen des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV hinzugefügt. Weiterhin findet sich in

¹² RL 67/548/EWG.

¹³ RL 70/220/EWG.

Art. 37 der EuGrCh der Grundsatz der Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus und der Verbesserung der Umweltqualität. Die Umwelt und Gefährdungen dieser machen nicht an Landesgrenzen halt, sodass es nicht verwundert, dass heute etwa 70–90 % aller Umweltrechtsakte dem EU-Recht entstammen.¹⁴

II. Historie des Klimaschutzrechts

Die globale Herausforderung des Klimawandels wurde auf internationaler Ebene erkannt und führte zu einer Reihe von völkervertraglichen Abkommen, mit dem Ziel des Klimaschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels.¹⁵ Beginnend mit dem Abkommen zur Bekämpfung des Ozonschichtabbaus in den 80er Jahren, folgte mit der VN-Konferenz für Klima und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 die Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention¹⁶ (UNFCCC). Mit dem Kyoto-Protokoll¹⁷ (1997) trafen die unterzeichnenden Industriestaaten zum ersten Mal verbindliche Verpflichtungen über die Einsparung von THG-Emissionen bis zum Jahr 2012. Nach der gescheiterten Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 einigte man sich stattdessen 2015 mit dem PA¹⁸ auf die gemeinsame Begrenzung der Erderwärmung von 2°C, zu dessen Einhaltung sich auch die Union verpflichtet hat.¹⁹

Erste Schritte einer eigenen Klimaschutzpolitik unternahm die EU 1988 durch verschiedene Sekundärrechtsakte,²⁰ und das bereits vor Einführung des Ziels der Bekämpfung des Klimawandels in das Primärrecht. Eigene Zielvorgaben zur Reduktion der THG-Emissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 und die Steigerung der Energieeffizienz und -versorgung aus erneuerbaren Quellen um jeweils 20 % (sog. Zieltrias) beschloss der Europäische Rat im März 2007, welche dann für 2030 im Oktober 2014 weiterentwickelt wurden.²¹ Eigenständige Bedeutung

¹⁴ *Epiney*, Kapitel 2, Rn. 1, 3–5; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 7, Rn. 2–5; SRU, Umweltgutachten 2020, S. 471.

¹⁵ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 16 Rn. 4. Eine umfassende Übersicht über alle völkervertraglichen Abkommen sowie ausführliche historische Darstellung findet sich bei *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 8, Rn. 7, 20; § 16, Rn. 8; *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 8 und in *Koch/Mielke*, ZUR 2009, 403 (404–406).

¹⁶ Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen, BGBl. II 1993, 1783.

¹⁷ Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997.

¹⁸ United Nations, Paris Agreement from 12 December 2015.

¹⁹ Art. 2 Abs. 1 lit. a) PA; Beschluss (EU) 2016/1841.

²⁰ Eine Auflistung der Sekundärrechtsakte im Bereich Klimaschutz, wie z.B. die Errichtung eines EU-Emissionshandelssystems oder Rechtsakte zur Förderung erneuerbarer Energien findet sich bei *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 16, Rn. 12–29 und *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 9–33.

²¹ Entscheidung Nr. 406/2009/EG; Vgl. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 16 Rn. 11.

kommt dem Klimaschutzrecht²² seit der (deklaratorischen) Aufnahme der Bekämpfung des Klimawandels als Ziel des Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 4 AEUV zu.²³ Das Klimaschutzrecht ist damit ein (noch entstehendes) Rechtsgebiet, das vor allem die Handschrift supra- und internationaler Regelungsregime trägt und sich als Teilgebiet des europäischen Umweltrechts identifizieren lässt.²⁴

III. Begriffe

In den Europäischen Verträgen taucht der Begriff der „Umwelt“ in den Art. 191 Abs. 1 und Art. 4, 114 und 194 AEUV, sowie die Begriffe „Umweltschutz“, „Umweltpolitik“ und „Umweltbeeinträchtigungen“ in den Art. 3 und 21 EUV und Art. 11, 114 und 191–193 AEUV auf. Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 4 AEUV nennt den Begriff „Klimawandel“. Alle diese Begriffe sind im Primärrecht nicht einheitlich definiert, jedoch ist der konkrete Inhalt und Anwendungsbereich bei der Wahl der einschlägigen Kompetenzgrundlage für den Erlass von Maßnahmen ausschlaggebend.²⁵

1. Begriffe des Umweltrechts

Die europäische Umweltpolitik und das Umwelt(schutz)recht drehen sich zentral um die „Umwelt“, weshalb eine Definition in sachlicher und räumlicher Dimension notwendig ist.

a) Begriff der „Umwelt“

Der Begriff der „Umwelt“ lässt unterteilt sich in eine sachliche (aa) und räumliche Dimension (bb).

aa) Sachliche Dimension der „Umwelt“

„Umwelt“ umfasst, je nach Kontext, rein wörtlich eine andere Umgebung oder Wechselbeziehung (z.B. biologisch oder gesellschaftlich). Zum Zeitpunkt der Einführung der europäischen

²² Der Begriff wurde maßgeblich von *Gärditz*, JuS 2008, 324 geprägt und von anderen Autoren immer wieder aufgegriffen, erweitert und spezifiziert (Vgl. *Koch*, NVwZ 2011, 641 (642); *Sailer*, NVwZ 2011, 718; *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 7). Ob das Klimaschutzrecht schon ein eigenes Rechtsgebiet ist, dazu siehe *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 16, Rn. 2.

²³ *Epiney*, Kapitel 2, Rn. 1, 3–5; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 7, Rn. 2–5.

Diese Aufnahme ist rein deklaratorischer Art, da die Bekämpfung des Klimawandels auch schon davor zu den Zielen des Umweltrechts gehörte, jedoch sollte nach dem Scheitern der Vertragsstaatenkonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 dieser großen und global bedeutenden Aufgabe ein besonderes Augenmerk verliehen werden. (*Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 62).

²⁴ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 16, Rn. 3; *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 7; *Koch*, NVwZ 2011, 641 (642).

²⁵ *Krämer* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 2; *Epiney*, Kapitel 1, Rn. 1.

Umweltpolitik durch die EEA existierten bereits Sekundärrechtsakte und Aktionsprogramme zum Schutz der Umwelt.²⁶

Die Ziele der europäischen Umweltpolitik wurden in Art. 191 Abs. 1 AEUV, unabhängig von einer allgemeingültigen Definition der „Umwelt“ im Primär- oder Sekundärrecht, aufgelistet. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung²⁷ fordert eine inhaltliche Bestimmung des Begriffs, wobei zu beachten ist, dass der Unionsgesetzgeber keine Befugnis zur authentischen Interpretation besitzt und der Begriff auch nicht durch die nationalen Rechtsordnungen determiniert ist.²⁸

Der Begriff der Umwelt hat für diese Arbeit folgende Definition: „*Umwelt ist die Summe der Faktoren Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe einschließlich der Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren und der auf den Schutz der menschlichen Gesundheit der Allgemeinheit bezogenen sozialen Umwelt.*“²⁹

Die hier befürwortete, und auch vom EuGH angenommene,³⁰ weite Interpretation des Umweltbegriffs soll alle Aspekte, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen und die zur Verwirklichung der Ziele und Aufgaben der EU-Umweltpolitik notwendig sind, erfassen.³¹ Für ein solches Verständnis können als Gründe der historische Kontext, die nicht abschließende Liste des Art. 191 Abs. 1 AEUV und Möglichkeit für den Erlass von Vorschriften in den in Art. 192 Abs. 2 AEUV genannten Bereichen, Sekundärrechtsakte und Umweltaktionsprogramme angeführt werden.³² Dabei sollen vor allem der Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen und

²⁶ Laky, Umweltpolitik, S. 3.

²⁷ Art. 5 Abs. 2 EUV.

²⁸ *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 49; *Epiney*, Kapitel 1, Rn. 4; Zum deutschen Verständnis des Umweltbegriffs und seiner Auslegung siehe *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht § 1.

²⁹ Die soziale Umwelt kann auch den Schutz der Bevölkerung und der Natur vor Umweltgefahren (Art. 196 AEUV), welche durch industrielle und gewerbliche Tätigkeiten hervorgerufen wurden, umfassen. Maßnahmen mit dieser Absicht sind noch vom hier vertretenen Umweltbegriff umfasst. (*Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 41, 43; *Epiney*, Kapitel 1, Rn. 5). Ausdrücklich ausgenommen sind die sozio-ökonomischen Aspekte der Umwelt für die Bereiche der sozialen Umwelt, die sich aufgrund des systematischen Kontextes wie die Arbeitsumwelt (Art. 153, 114 Abs. 4 AEUV) eindeutig abgrenzen lassen, sowie Aspekte, die rein die Lebensbedingungen einer menschenwürdigen Existenz und die Kulturpolitik betreffen (Art. 151, 168, 167 AEUV). Damit wird im Rahmen dieser Arbeit der Begriff der sozio-ökonomischen Umwelt nicht ausdrücklich ausgeschlossen, sondern ein eingeschränktes weites Verständnis der Umwelt befürwortet mit Ausnahme derjenigen Bereiche, die sich explizit abgrenzen lassen.

³⁰ Der EuGH definiert den Begriff der „Umwelt“ selbst nicht, versteht ihn aber in seiner Rechtsprechung zum Umweltschutz eher weit. (*Epiney*, Kapitel 1, Rn. 3; EuGH, Rs. 302/86, Kommission/Dänemark, ECLI:EU:C:2002:632, Rn. 8f.; EuGH, Rs. C-573/12, Alands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037).

³¹ *Krämer* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 3; *Epiney*, Kapitel 1, Rn. 2.

³² *Krämer* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 3; *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn.41; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn.11; *Epiney*, Kapitel 1, Rn.2; Art. 3 lit. c) der RL

die Verwendung der natürlichen Ressourcen erfasst werden.³³ Zur „Umwelt“ gehören weiterhin die Raumordnung, Bodennutzung, Abfallbewirtschaftung sowie Bewirtschaftung der Wasserressourcen und Energiequellen (Art. 192 Abs. 2 AEUV). Diese sachliche Definition ist nicht abschließend, denn einerseits sind die Auswirkungen vielfältig und andererseits entwickeln sich Technik, Industrie und Wirtschaft immer weiter, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können und neue Maßnahmen erforderlich machen.

bb) Räumliche Dimension der „Umwelt“

In räumlicher bzw. geographischer Dimension ist der Begriff nicht auf den territorialen Anwendungsbereich des AEUV beschränkt, sondern vielmehr sind auch Maßnahmen zum Schutz der Umwelt außerhalb dieses Gebiets zulässig (z.B. zum Schutz der Ozonschicht oder gegen Klimaveränderungen). Umweltprobleme extraterritorialer Wirkung sind ausnahmsweise dann nicht erfasst, wenn diese nur geringfügigen Auswirkungen³⁴ auf die Umwelt der EU haben. Die weite Auslegung in räumlicher Dimension lässt sich mit der Entstehungsgeschichte des europäischen Umweltrechts, dem Wortlaut des Art. 191 Abs. 1 AEUV („globale Umweltprobleme“) und der in Abs. 4 geregelten internationalen Zusammenarbeit begründen. Umweltprobleme sind in der Regel überregionaler oder globaler Natur und beschränken sich aufgrund ökologischer Wechselwirkungen nicht nur auf einen territorialen Bereich.³⁵

b) Umweltschutz

Der Ursprung des Umweltschutzes resultiert aus einer ethischen Pflicht des Menschen die Umwelt, ihre Ressourcen und dadurch wohl auch sich selbst vor deren Veränderungen zu schützen und für die Zukunft eine gesunde Umwelt und dauerhafte Ressourcennutzung zu

2011/92/EU und Art. 3 Nr. 2 der RL 2010/75/EU erwähnen explizit „Sachgüter und kulturelles Erbe“ bzw. „Sachwerte“; Im 5. Umweltaktionsprogramm findet sich ein Abschnitt zur „städtischen Umwelt“. A.A.: Eine eher engere sachliche Auslegung des Umweltbegriffs nahe am Wortlaut macht den Begriff nicht allumfassend, sondern beschränkt sich auf die natürliche und vom Menschen geschaffene Umwelt. Der gemeinschaftliche Umweltbegriff umfasst damit die Umweltmedien, wie Flora und Fauna, Luft, Boden, Wasser, Klima und Landschaft, sowie die natürlichen Organismen in den Umweltmedien inklusive ihrer Wechselwirkungen mit dem Menschen und die vom Menschen geschaffene Umwelt, wobei hier Sozial- und Kulturbeziehungen ausgenommen sind. Schränkte man den Begriff der „Umwelt“ von vornherein sachlich ein, so wäre Wirkung der Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik begrenzt, vielleicht sogar bedeutungslos. Art. 191 Abs. 1 AEUV kann seine Wirkung nur dann entfalten, wenn die Kompetenzgrundlage in diesem Bereich umfassende Maßnahmenmöglichkeiten zur Verfügung stellt, damit diese dann tatsächlich Rechtswirkung entfalten können. (*Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 50, 51, 53; *Epiney*, Kapitel 1, Rn. 2, 5).

³³ *Krämer* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 3.

³⁴ Das Begriffsverständnis der Auswirkungen ist dabei weit und umfasst auch mittelbare Auswirkungen oder eine Mitverantwortung (*Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 44).

³⁵ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 45; *Krämer* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 10; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 56.

gewährleisten.³⁶ Maßnahmen zum Umweltschutz haben drei Dimensionen: Sie dienen dazu bereits eingetretene Umweltschäden zu beseitigen (reparativ-wiederherstellende Dimension), gegenwärtige Umweltbelastungen zu begrenzen und zu vermindern (repressiv-zurückdrängende Dimension) und zukünftige Belastungen der Umwelt vorzubeugen (präventiv-vorsorgende Funktion).³⁷ Um den Dimensionen gerecht zu werden, ist Umweltschutz eine Querschnittsaufgabe, die sich auf verschiedene Lebens-, Politik- und Wirtschaftsbereiche erstreckt.³⁸

c) Umweltpolitik und -recht

Durch seine grenzüberschreitende Dimension ist es notwendig Umweltschutz als gemeinsames Ziel zu formulieren und durch eine gemeinsame Umweltpolitik auszugestalten. Mit Harmonisierungsinstrumenten für den Binnenmarkt kann die EU wirksam auf Wettbewerbsstörungen ein- und gleichzeitig auf eine umweltverträgliche Marktwirtschaft hinwirken.³⁹

Die Umweltpolitik sieht planerische Instrumente, wie Mitteilungen, Vorschläge und Strategie-papiere, vor, um die Rahmenbedingungen für ein durchsetzungsfähiges und effektives Umweltrecht zu schaffen.⁴⁰ Über Art. 192 AEUV können verbindliche Legislativakte zur Erreichung der Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV umgesetzt werden. Dazu bedienen sich die EU-Organe des Kataloges in Art. 288 AEUV (VO, RL, Beschluss) oder des Erlasses von sog. Aktionsprogrammen nach Art. 192 Abs. 3 AEUV.

2. Begriff des „Klimaschutzrechts“

Für den inhaltlichen Rahmen des Klimaschutzrechts sind folgende Definitionen von „Klima“ und „Klimawandel“ maßgeblich.

a) „Klima“

Der Begriff Klima geht auf das griechische Wort „klimatos“ zurück, welches Neigung bedeutet und damit die Neigung der Erdachse gegen die Ebene ihrer Umlaufbahn um die Sonne meint. Das Klima ist definiert als Zusammenfassung der Wettererscheinungen, die den mittleren Zustand der Atmosphäre an einem bestimmten Ort oder in einem mehr oder weniger großen Gebiet charakterisieren. Es setzt sich durch die statistischen Gesamteigenschaften (Mittelwerte,

³⁶ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 1, Rn. 8–12.

³⁷ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 1, Rn. 6.

³⁸ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 1, Rn. 7.

³⁹ *Calliess* in: *Rehbinder/Schink*, Grundzüge des Umweltrechts, 2. EU-Umweltrecht, Rn. 16f.

⁴⁰ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 1, Rn. 15, 16, 19.

Extremwerte, Häufigkeiten, Andauerwerte u.a.) über einen genügend langen Zeitraum, in der Regel 30 Jahre, zusammen.⁴¹

Dabei ist wiederum zwischen Makro- und Mikroklima zu unterscheiden. Während das Makroklima von großskaligen Prozessen geprägt ist und sich auf Phänomene zwischen 2000 und mehr als 10.000 km Höhe bezieht,⁴² betrifft das Mikroklima die horizontale Ausdehnung von atmosphärischen Prozessen von wenigen Millimetern bis einigen hundert Metern über dem Erdboden.⁴³ Dazwischen liegt dann das Mesoklima (zwischen ca. 1 und 2000 km Höhe), das von Mikro- und Makroklima beeinflusst wird und das je nach Geländeform oder Hangneigung verschieden ausgeprägt sein kann, sodass sich in diesem Bereich z.B. Gewitter oder tropische Stürme ausbilden.⁴⁴

Das Mikroklima ist damit stark von der vorhandenen Oberfläche des Erdbodens (z.B. Bebauung oder Bewuchs) und thermischen Eigenschaften abhängig. Es ist nicht nur bedeutsam für Flora und Fauna eines Areals, sondern auch für den Menschen, der den Eigenschaften des Mikroklimas unmittelbar ausgesetzt ist.⁴⁵

b) „Klimawandel“

Der Klimawandel resultiert aus den anthropogenen Emissionen, die die Konzentration von THG, dabei insbesondere von Kohlenstoffdioxid (CO₂), in der Atmosphäre erhöhen und zu einem Temperaturanstieg der globalen Mitteltemperatur um durchschnittlich 1,4°C im Jahr 2018 gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter (1880) führten.⁴⁶ Durch die Erderwärmung drohen erhebliche ökologische Auswirkungen, wie die Zunahme heftiger Niederschläge, die Abnahme schneebedeckter Flächen und Gletscher, der Anstieg des Meeresspiegels und ein Verlust an Biodiversität, welche wiederum die Grundlagen der Wasserversorgung,

⁴¹ Glossar des deutschen Wetterdienstes „Klima“, verfügbar unter <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html?lv2=101334&lv3=101462>.

⁴² Glossar des deutschen Wetterdienstes „Makroklima“, verfügbar unter: <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html;jsessionid=D56E3CC28DDB1E0A133F56F0ED05D369.live11044?lv2=101640&lv3=101700>.

⁴³ Glossar des deutschen Wetterdienstes „Mikroklima“, verfügbar unter: <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html;jsessionid=D56E3CC28DDB1E0A133F56F0ED05D369.live11044?lv2=101640&lv3=101778>.

⁴⁴ Glossar des deutschen Wetterdienstes „Mesoklima“, verfügbar unter: <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html;jsessionid=D56E3CC28DDB1E0A133F56F0ED05D369.live11044?lv2=101640&lv3=101726>.

⁴⁵ Glossar des deutschen Wetterdienstes „Mikroklima“, verfügbar unter: <https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html;jsessionid=D56E3CC28DDB1E0A133F56F0ED05D369.live11044?lv2=101640&lv3=101778>.

⁴⁶ IPCC (2014), Synthesis Report, S. 40, 44, 47; IPCC (2019), Special Report, S. 133.

Nahrungsmittelproduktion sowie der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vieler Länder bedrohen.⁴⁷

Der Klimawandel ist ein vom Menschen maßgeblich beeinflusstes Phänomen. Die rasant steigende Erderwärmung kann nur durch massive Reduktion der THG verlangsamt und damit (hoffentlich) gestoppt werden. Damit hat der Klimawandel Auswirkungen auf insbesondere Mikroklima und die Biodiversität, welche wiederum für einzelne Wirtschaftssektoren besonders relevant sind. Letztlich tangiert er die gesamte menschliche Umwelt.

c) Klimaschutzrecht

Um dem Klimawandel als globales Phänomen entgegenzuwirken, bedarf es gemeinsamer Klimaschutzmaßnahmen, die maßgeblich durch völkerrechtliche Instrumente geprägt sind. Die EU ist in Art. 47 EUV mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet und ist danach Subjekt von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, das völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abschließt und an Völkergewohnheitsrecht gebunden ist.⁴⁸ Die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bereich des Klimaschutzes ergibt sich aus Art. 192 Abs. 1 AEUV, welche durch Art. 191 Abs. 4 AEUV nochmals betont wird.⁴⁹ Das hat die Konsequenz, dass auch völkerrechtliche Verträge eine Rechtsquelle des Unionsrechts darstellen und die Unionsorgane sowie die Mitgliedsstaaten unmittelbar binden (Vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV).⁵⁰ Die EU, als supranationale Institution mit eigenständiger Rechtsordnung *sui generis*,⁵¹ ordnet sich in das Mehrebenensystem ein und unterwirft sich, neben den Mitgliedsstaaten, teilweise dem Völkerrecht im Bereich des globalen Klimaschutzes (z.B. Genehmigung des Kyoto-Protokolls im Jahr 2002⁵²). Die völkerrechtlichen Vorgaben werden dann entweder auf europäischer oder nationaler Ebene, je nach Kompetenzverteilung, umgesetzt, welche durch weitere Regelungen und Vollzugsinstrumente auf beiden Ebenen umfassend ergänzt und erweitert werden, sodass die Mehrebenen heute kooperativ vernetzt sind.⁵³ Durch die Rechtssetzungsbefugnisse (Art. 192 Abs. 1 iVm. Art. 191 Abs. 1 AEUV) der EU entsteht für

⁴⁷ IPCC (2019), Special Report, S. 251, 256, 361–737, 439–461; EUA SOER (2019), S. 170–176.

⁴⁸ Dörr in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 47 EUV, Rn. 23; Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, Völkerrechtssubjektivität, II; Kompetenzen für völkerrechtliche Verträge Art. 218 und 220 AEUV.

⁴⁹ Epiney, Kapitel 4, Rn. 27, 29. Da es sich bei den Umweltkompetenzen um geteilte Kompetenzen mit den Mitgliedsstaaten handelt, was Art. 191 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV nochmals klarstellt, können Kompetenzverteilungsschwierigkeiten auftreten. Dazu siehe im Detail Epiney, Kapitel 4, Rn. 28–33.

⁵⁰ Epiney, Kapitel 3, Rn. 24, 27, 28.

⁵¹ EuGH, Rs. 26-62, van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1, S. 25; EuGH, Rs. 6-64, Costa/E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66, S. 593.

⁵² Entscheidung des Rates 2002/358/EG.

⁵³ Gärditz, JuS 2008, 324 (325).

völkerrechtliche Vorgaben zusätzliche Legitimation, da diese so rascher, einheitlicher und konsequenter in den Mitgliedsstaaten zur Umsetzung gelangen können.⁵⁴

Inhaltlicher Kern des Klimaschutzrechts sind alle Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen.⁵⁵ Das meint nicht nur menschlich verursachte Emissionen in Form von THG, sondern auch die Mitigation der bereits in der Atmosphäre befindlichen anthropogen erhöhten Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre durch Immissionsmaßnahmen (z.B. Bindung durch Senken) sowie Adaptionsmaßnahmen zur Anpassung an die bereits eingetretenen und noch zukünftigen Klimaveränderungen (wie verstärkter Hochwasserschutz oder Einrichtung von Schutzgebieten).⁵⁶

Das heutige Klimaschutzrecht ist als Teilgebiet des Umweltrechts zu verstehen, insbesondere wenn Umweltgesetze das Klima als Schutzgut identifizieren.⁵⁷ Das Klimaschutzrecht wird vom Prinzip der Nachhaltigkeit, welches einen vorsorgenden Nachweltschutz vorsieht, getragen, um Belastungen künftiger Generationen mit den Kosten gegenwärtiger Bedürfnisse zu vermeiden.⁵⁸ Darüber hinaus ist Klimaschutzrecht eine Querschnittsmaterie⁵⁹, die auf andere Teilgebiete des Umweltrechts wie das Energiewirtschaftsrecht, aber auch auf nicht umweltrechtliche Rechtsgebiete wie das Forst-, Abfall-, Bau- oder Kommunalrecht einwirkt.⁶⁰ Als eigenständiges Teilgebiet sieht das Klimaschutzrecht Regelungen vor, die der Bekämpfung der THG-Emissionen dienen, wie z.B. der Emissionshandel oder Einsparungspflichten im Energiewirtschafts- und Immissionsschutzrecht.⁶¹

3. Definitionsrahmen

Aus Art. 191 Abs. 1 AEUV lassen sich Wechselwirkungen und Überschneidungen der Begriffe „Umwelt“ und „Klima“ deutlich erkennen. Viele Umweltprobleme oder -veränderungen resultieren aus dem Klimawandel, die wiederum Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt und den gesamtglobalen Wirtschaftsverkehr haben.

⁵⁴ Koch/Mielke, ZUR 2009, 403 (406).

⁵⁵ Gärditz, JuS 2008, 324, zustimmend Koch, NVwZ 2011, 641 (642); Epiney, Kapitel 9, Rn. 7.

⁵⁶ Erweiterung des Definitionsansatzes von Gärditz durch Sailer, NVwZ 2011, 718 (719f.); EUA SOER (2019), S. 155, 182–185.

⁵⁷ Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 16, Rn. 2; Gärditz, JuS 2008, 324; Koch/Mielke, ZUR 2009, 403.

Im nationalen Recht, geprägt durch europarechtliche Vorgaben, ist das „Klima“ beispielsweise Schutzgut (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG) bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, weshalb auch die Auswirkungen des Vorhabens in die Prüfung einbezogen werden müssen.

⁵⁸ Gärditz, JuS 2008, 324 (325); Epiney, Kapitel 9, Rn. 1.

⁵⁹ Zur Begriffsprägung siehe Koch/Verheyen, NuR 1999, 1 (1f.).

⁶⁰ Gärditz, JuS 2008, 324 (325).

⁶¹ Gärditz, JuS 2008, 324 (327f.); Epiney, Kapitel 9, Rn. 7, 9; RL 2003/87/EG; Art. 19 des Kyoto-Protokolls.

Für diese Arbeit sind alle Begriffe wie Umweltpolitik, Umweltrecht, Umweltschutz oder Umweltbeeinträchtigung nach Maßgabe der oben dargestellten Definition zur „Umwelt“ zu verstehen. Sie beziehen sich rein auf den europarechtlichen Kontext und werden auch synonym verwendet. Dasselbe gilt für den Begriff „Klima“ unter Bezugnahme auf den Klimawandel. Das Klimaschutzrecht ist vom europäischen Umweltrecht erfasst und ausdrücklich sprachlich inkludiert, wenn von „Umweltrecht“ gesprochen wird.

IV. Umwelt- und Klimaschutzrecht im Primärrecht (Art. 191–193 AEUV)

Der XX. Titel des AEUV betrifft die Umwelt. Art. 191 AEUV befasst sich mit den umweltpolitischen Zielen und welche Maßnahmen im Konkreten zum Schutze der Umwelt ergriffen werden sollen sowie mit den grundlegenden Prinzipien des Umweltrechts. Art. 192 AEUV ist zentrale Kompetenzgrundlage für den Erlass von Unionsrechtsakten im Umweltrecht. Daneben stehen noch die sog. Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV und die Rechtsangleichungskompetenz für den Binnenmarkt aus Art. 114 AEUV. Art. 193 AEUV begründet über die unionalen Mindeststandards zum Umweltschutz die Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten eigene, weitergehende Schutzmaßnahmen zu treffen. Im Folgenden werden die umweltpolitischen Ziele und Prinzipien dargestellt (1.) und die Kompetenzgrundlagen des Umweltrechts (2.), wenn auch nur in ihren Grundzügen aufgegriffen, da diese für die Einordnung und Bewertung des EGDs aktuell (noch) nicht von Relevanz sind.

1. Umweltpolitische Ziele und Prinzipien

Die umweltpolitischen Ziele der EU sind in Art. 191 Abs. 1 AEUV aufgelistet, während sich Prinzipien und Abwägungsgebot in Abs. 2 und 3 wiederfinden.

a) Umweltpolitische Ziele gem. Art. 191 Abs. 1 AEUV

Die Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV konkretisieren die Aufgaben des Umweltschutzes, wie nun im Einzelnen vorgestellt wird.⁶²

- **Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität**

⁶² Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 10; Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 61, 66, 78.

Die Erhaltung Umwelt als umweltpolitisches Ziel verankert einen ökologischen Bestandsschutz und normiert damit ein grundsätzliches Verschlechterungsverbot der Umwelt vom *status quo*. Damit sind die Unionsorgane in der Pflicht eine Verringerung und Beseitigung bereits eingetretener und eine Vermeidung von zukünftigen Umwelteingriffen durchzusetzen.⁶³

- **Schutz der menschlichen Gesundheit**

Als in der Umwelt lebende Individuen sind wir Menschen zwangsläufig von dieser abhängig und somit ist effektiver Umweltschutz geboten, um unsere eigene Gesundheit zu schützen.⁶⁴

- **Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen**

Für nachhaltigen Umweltschutz ist die umsichtige und rationelle Verwendung von natürlichen Ressourcen essentiell, damit deren langfristige Verfügbarkeit, für die Weltbevölkerung, gewährleistet werden kann. Die Ressourcen finden sich in den Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, Flora und Fauna. Es sind einerseits regenerierbare Ressourcen (Fauna und Wasser), und andererseits versiegender Ressourcen, wie Erdöl, Metalle und Mineralien. Der Schutz der biologischen Vielfalt ist als Teil des jeweiligen Umweltmediums mit umfasst. Der Grundsatz der Wiederverwertung vor Neuausbeutung ist maßgeblich für eine nachhaltige Verwendung von natürlichen Ressourcen, sodass Ressourceneffizienz⁶⁵ eine Konkretisierung des Nachhaltigkeitsprinzips darstellt.⁶⁶

- **Globalitätsprinzip und Bekämpfung des Klimawandels**

Der Schutz der Umwelt ist keine Aufgabe, die sich allein durch nationale oder europäische Maßnahmen umsetzen lässt, sondern Spiegelstrich 4 verdeutlicht die grenzüberschreitende Bedeutung von zahlreichen Umweltproblemen und die Notwendigkeit eines internationalen

⁶³ Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 52, 53, 55; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 12.

⁶⁴ Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 56f.; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 13; Regelungen zum Umweltschutz verdrängen nicht die eigenständige Gesundheitspolitik der Union (Art. 168 AEUV), sondern ergänzen den Gesundheitsschutz durch umweltpolitische Möglichkeiten wie zum Beispiel durch Schutz von Trinkwasser, der Beseitigung von Abfällen oder der Qualität von Lebensmitteln. (Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 56f.; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 13).

⁶⁵ Ressourceneffizienz bedeutet Optimierung der Ressourcennutzung, indem durch integrativen Ansatz die komplexen Sachverhalte und Verkettungen der einzelnen Ressource in einen Ressourcenkontext der Effizienz gesetzt werden und dabei den Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie überwinden. Die Ökonomie zielt auf langfristige Versorgungssicherheit mit der Ressource ab, die Ökologie dagegen auf die Erhaltung der Ressource. (Reimer in Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, S. 22f.).

⁶⁶ Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 74–76; Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 58–60; Reimer in Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, S. 21.

Weitergehende Ausführungen zum dreifachen Ressourcenbegriff der Ökonomie und dem Unterschied von technischer und ökonomischer Effizienz finden sich bei Gawel in Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, S. 32–42.

Umweltschutzes. Durch das sog. Globalitätsprinzip soll explizit die internationale Umweltzusammenarbeit gefördert werden, ohne die Umweltaußenkompetenz der EU zu erweitern. Vielmehr wird damit die globale Vorreiterrolle der Union in Sachen Umwelt- und Klimaschutz betont. Die Erweiterung der Aufgabenbeschreibung durch die ausdrückliche Aufnahme der Bekämpfung des Klimawandels ist rein deklaratorisch und soll vielmehr die große, aktuelle und global wichtige Bedeutung dieses Ziels hervorheben.⁶⁷

b) Prinzipien des europäischen Umweltrechts (Art. 191 Abs. 2 AEUV)

Die Systematik des AEUV im jeweiligen Politikbereich ist es, neben der Auflistung und Determination von Kompetenztiteln, auch Kriterien und Zielvorgaben festzulegen. Den Unionsorganen steht es grundsätzlich frei, wie sie die Zielvorgaben mit den gegebenen Handlungsmöglichkeiten (Art. 288ff. AEUV) erreichen. Demnach stellt Art. 192 Abs. 2 AEUV eine Besonderheit dar, da er den Unionsorganen inhaltliche Handlungsgrundsätze für die Ausgestaltung der Maßnahmen im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik vorgibt.⁶⁸ Zwar gibt es in jedem Rechtsgebiet Prinzipien, grundsätzlich von der juristischen Literatur und Rechtsprechung entwickelt, die für die Auslegung und Rechtsanwendung herangezogen werden. Jedoch ist hier die Besonderheit, dass diese primärrechtlich verankert und damit für die Ausübung von Rechtssetzungstätigkeit verbindlich sind.⁶⁹ Dem Unionsgesetzgeber kommt grundsätzlich ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Rechtsakte anhand der Prinzipien zu, jedoch besteht, wenn auch unter engen Voraussetzungen, grundsätzlich die Möglichkeit einer Nichtigkeits- (Art. 263 AEUV) oder Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV).⁷⁰ Die Konsequenz der Prinzipien für das Sekundärrecht ist primär die Heranziehung zur Auslegung, vor allem bei RL, und Rechtfertigung von Maßnahmen.⁷¹

aa) Prinzip des hohen Schutzniveaus und der regionalen Differenzierung

Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV legt fest, dass sich die Unionsorgane bei allen Maßnahmen an einem möglichst hohen Schutzniveau orientieren und gleichzeitig regional gegebene Unterschiede berücksichtigen sollen, damit effektiver Umweltschutz gewährleistet wird.⁷² Mit hohem

⁶⁷ Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 62; Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 78f.; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 15.

⁶⁸ Epiney, Kapitel 5, Rn.5; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 16; Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 81.

⁶⁹ Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 72, 75; Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 80.

⁷⁰ Kahl in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 72; Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 83.

⁷¹ Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 84.

⁷² Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 131.

Schutzniveau meint der EuGH nicht, dass das technisch mögliche, höchste oder in einem Mitgliedsstaat verwirklichte Schutzniveau umgesetzt werden muss, sondern wirtschaftliche und politische Aspekte, sowie andere Prinzipien und Zielsetzungen des Umweltrechts der EU⁷³ können hierbei berücksichtigt werden.⁷⁴ Dieses Prinzip soll eine Harmonisierung auf dem niedrigen oder Durchschnittsniveau ausschließen, aber gleichzeitig sollen die Mitgliedsstaaten auf eigene Initiative über Art. 193 AEUV, der Schutzverstärkungsbefugnis, über den unionalen Konsens noch hinausgehen können.⁷⁵ Alle EU-Organe sind verpflichtet bei jeder einzelnen Maßnahme ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten und gleichzeitig zum fortwährenden Monitoring, zur Evaluation und Revision der Umweltpolitik angeregt.⁷⁶

Das Prinzip der regionalen Differenzierung stellt nochmals klar, dass die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen in Bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, geographischen Gegebenheiten, Besiedlungsdichte, ihre ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewusstsein der Bevölkerung unterschiedlich sein können und dass diese Gründe Ausnahmen, Fördermaßnahmen oder unterschiedliche Übergangsfristen begründen können.⁷⁷

bb) Vorsorge- und Vorbeugeprinzip

Die Prinzipien der Vorsorge und Vorbeugung aus Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV sollen zur Vorsorge von Risiken entsprechende Maßnahmen begründen, um ansonsten notwendige repressive Maßnahmen vorzubeugen.⁷⁸ In der Literatur ist umstritten, ob und inwiefern sich Vorsorge- und Vorbeugeprinzip unterscheiden und inhaltlich abgrenzen lassen.⁷⁹ Insgesamt besteht Einigkeit von allen Seiten darin, dass Vorbeuge- und Vorsorgemaßnahmen stets von einer

⁷³ Zum Rangverhältnis des Umweltschutzes im Verhältnis zu anderen vertraglichen Zielen siehe ausführlich von *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 18–20 und zum „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“ siehe *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 18–26; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 55–58.

⁷⁴ EuGH C-284/95, *Safety Hi-Tech/S&T*, ECLI:EU:C:1998:352, Rn. 49; EuGH C-341/95, *Bettati/Safety Hi-Tech*, ECLI:EU:C:1998:353, Rn. 47ff.; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 7; *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 67.

⁷⁵ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 67; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 132.

⁷⁶ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 64, 69.

⁷⁷ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 24; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 133; *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 71.

⁷⁸ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 34; *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 78.

⁷⁹ *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 16; *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 80.

Der EuGH differenziert in seiner ständigen Rechtsprechung nicht zwischen Vorsorge und Vorbeugung, sondern führt beide in seiner Argumentation stets zusammen und auch synonym an. Er erachtet wohl eine inhaltliche Abgrenzung und Unterscheidung der Prinzipien nicht für relevant, da sich die Prinzipien, seiner Ansicht nach, überschneiden, ergänzen und es einer konsequenten Trennung nicht bedürfe. (EuGH, Rs. C-157/96, *National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:1998:191, Rn. 62ff.; verb. Rs. C-175, 177/98, *Lirussi*, ECLI:EU:C:1999:486, Rn. 51ff.; Rs. C-318/98, *Fornasar*, ECLI:EU:C:2000:337, Rn. 37; Rs. C-236/01, *Monsanto*, ECLI:EU:C:2003:431, Rn. 78ff.). Zur Abgrenzung der Prinzipien siehe *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 15–21; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 35–37; *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 81–83. Ob sich aus den Prinzipien auch ein Schadensminimierungsprinzip im Einzelnen entnehmen lässt, siehe *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 20.

präventiv-antizipierenden Sichtweise geprägt sein müssen.⁸⁰ Der EuGH definiert Vorsorge und Vorbeugung als die Pflicht zum Ergreifen von „Maßnahmen, die geeignet sind, die bekannten Risiken auszuschalten, Umweltbelastungen an der Quelle vorzubeugen, sie zu verringern und nach Möglichkeit zu beseitigen“.⁸¹ Dabei steht, wie im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, der Begriff der „Gefahr“ im Zentrum der Prinzipien, welcher zusätzlich um den Begriff des „Risikos“ erweitert wird, sodass sich mit beiden umfassendere präventive Maßnahmen rechtfertigen lassen, da nur möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen auftreten⁸² oder mit solchen lediglich zu rechnen⁸³ ist.⁸⁴ Der EuGH bejaht eine Gefahr, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Plan oder Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt.⁸⁵ Für den Eintritt der Gefahr ist damit nicht nur eine gewisse (hinreichend konkrete) Wahrscheinlichkeit maßgeblich, sondern allein schon die abstrakte Möglichkeit ausreichend, um eine Gefahr zu bejahen.⁸⁶ Für die Praxis bedeutet dies, dass Schutzmaßnahmen aufgrund des Vorsorgeprinzips legitimiert und auch gefordert sind, wenn es zwar wissenschaftliche Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens und Umfangs der Gefahr gibt, diese jedoch nicht auf rein hypothetischen Annahmen basieren.⁸⁷ Die Besonderheit im europäischen Umweltgefahrenabwehrrecht ist damit, dass durch das Vorsorgeprinzip bereits ein Handeln gerechtfertigt wird und dieses auch geboten ist, wenn es sich lediglich um eine Besorgnis von Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der allgemeinen Gefahrenschwelle handelt. Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip sind einerseits Gefahrenabwehr- und Schutzprinzip und andererseits zugleich Risiko- bzw. Ressourcenvorsorgeprinzip.⁸⁸

Das Vorsorgeprinzip beeinflusst maßgeblich die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzelner Maßnahmen und kann sogar dafür sorgen, dass im Einzelfall eine Beweislastumkehr zulässig ist,

⁸⁰ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 77; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 33f.

⁸¹ EuGH verb. Rs. C-175, 177/98, *Lirussi*, ECLI:EU:C:1999:486, Rn. 51; Rs. C-318/98, *Fornasar*, ECLI:EU:C:2000:337, Rn. 37.

⁸² EuGH Rs. C-127/02, *Waddenvereinigung und Vogelbeschermingsvereniging*, ECLI:EU:C:2004:482, Rn. 41, 43f.; Rs. C-441/03, *Kommission/Niederlande*, ECLI:EU:C:2005:233, Rn. 23.

⁸³ EuGH Rs. C-486/04, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:2006:732, Rn. 36; Rs. C-508/03, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2006:287, Rn. 88.

⁸⁴ *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 29; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 22; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 91f.

⁸⁵ EuGH Rs. C-508/03, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2006:287, Rn. 88; Rs. C-98/03, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2006:3, Rn. 40.

⁸⁶ EuGH Rs. C-508/03, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2006:287, Rn. 98ff.; EuGH, Rs. C-157/96, *National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:1998:191, Rn. 62ff.

⁸⁷ EuGH C-192/01, *Kommission/Dänemark*, ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 49; Rs. C-95/01, *Greenham und Abel*, ECLI:EU:C:2004:71, Rn. 43; Vgl. auch *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 78; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 36; KOM(2000) 1 endgültig, S. 3, 14–17.

⁸⁸ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 78; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 19; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 33.

wie sie häufig im Chemikalien- und Gefahrstoffrecht praktiziert wird.⁸⁹ Sekundärrechtliche Ausprägungen des Vorsorge- und Vorbeugungsprinzips sind damit beispielsweise die UVP-RL⁹⁰, die Emissionszertifikatehandels-RL⁹¹ oder die REACH-Verordnung.⁹²

In Bezug auf die Gefahren des Klimawandels für die Bevölkerung umfasst das Vorsorgeprinzip einen eigenständigen Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen.⁹³ „Ökologische Belastungsgrenzen“ sind ein wissenschaftliches Konzept, das die Grenzen ökologischer Systeme anhand naturwissenschaftlich definierter, planetaren Belastungsgrenzen beschreibt. „Der Begriff der planetaren Grenzen verweist zunächst auf die unbezweifelbare biophysische Begrenztheit der Erde im Hinblick auf die Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen und die Aufnahmefähigkeit von Senken. Zwar können Ökosysteme Beeinträchtigungen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Ab einem gewissen Belastungsniveau treten jedoch Störungen und schließlich irreversible Schäden ein.“⁹⁴ Der IPCC hat planetare Belastungsgrenzen für einzelne Umweltmedien in seinen Berichten regelmäßig als Kippunkte bezeichnet und definiert.⁹⁵ Jedoch lässt sich das Erreichen solcher Kippunkt nur begrenzt präzise vorhersagen, da Erdsystemfunktionen sich nicht unbedingt linear, sondern zumeist abrupt verändern und die neun Dimensionen⁹⁶ der ökologischen Belastungsgrenzen aufeinander einwirken.⁹⁷ Allerdings sagt der IPCC auch ganz deutlich, dass das Überschreitung von Kippunkten durch Vorsorgemaßnahmen verhindert werden kann.⁹⁸

Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse erfordern eine normative und politische Bewertung, um daraus konkrete Vorsorgemaßnahmen iSe. Schutzauftrags ableiten zu können. Also noch bevor eine konkrete Gefahr aufgrund kritischer Belastungen überhaupt besteht, welche zu einer Überlastung der ökologischen Belastbarkeitsgrenze führt, ist politisches Handeln gefordert. Dabei

⁸⁹ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 84; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 29f. 34; KOM(2000) 1 endgültig, S. 20; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 19.

⁹⁰ RL 2011/92/EU.

⁹¹ RL 2003/87/EG.

⁹² *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 79; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 97.

⁹³ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386).

⁹⁴ *Calliess*, ZUR 2019, 385.

⁹⁵ Vgl. IPCC (2019), Special Report, S. 282, 389, 684, 743. Der IPCC definiert “tipping points” in seinem Glossar wie folgt: „Tipping point: A level of change in system properties beyond which a system reorganises, often abruptly, and does not return to the initial state even if the drivers of the change are abated. For the climate system, it refers to a critical threshold beyond which global or regional climate changes from one stable state to another stable state. Tipping points are also used when referring to impact: the term can imply that an impact tipping point is (about to be) reached in a natural or human system.”

⁹⁶ Siehe dazu Abbildung 1 auf S. 24.

⁹⁷ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386); IPCC (2019), Special Report, S. 389.

⁹⁸ IPCC (2019), Special Report, S. 645.

ist die wissenschaftlich belegte, plausible Möglichkeit einer kritischen Überschreitung ausreichend. Die Folge ist, dass dem Gestaltungsspielraum der Politik bei der Abwägung und Etablierung von Maßnahmen in einer sozialen Marktwirtschaft ökologische Grenzen gesetzt sind, wenn die planetare Belastungsgrenze überschritten und das daran anknüpfende ökologische Existenzminimum⁹⁹ der Bürger nicht mehr gewährleistet werden kann.¹⁰⁰

Die deutsche Bundesregierung beispielsweise greift den Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen auch in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie auf und bezeichnet diese Grenzen als „absolute äußere Beschränkung“.¹⁰¹

Für den europäischen Gesetzgeber folgt somit aus dem Vorsorgeprinzip eine Handlungspflicht ökologische Belastungsgrenzen nicht auszuschöpfen, *ergo* Ressourcenvorsorge zu betreiben, indem ein geeignetes und wirksames Schutzkonzept ausgearbeitet wird, das wesentliche normative Vorgaben macht.¹⁰² Durch die von Unsicherheit geprägten wissenschaftlichen Erkenntnisse von Kipppunkten, die einerseits Grundlage des Grundsatzes der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen und andererseits Voraussetzung für entsprechendes Handeln sind, lassen sich keine konkreten Maßnahmen ableiten.¹⁰³ Eine normative Einschätzung ist durch den Gesetzgeber zu fällen, inwiefern ökologische Belastungsgrenzen konkret durch menschliches Handeln betroffen sind und wo Gefahr droht, dass diese Grenze überschritten wird. Das in Art. 191 Abs.1 AEUV verankerte Ziel des Umweltschutzes enthält ein Untermaßverbot, woraus sich ein Abstandsgebot ableiten lässt, was wiederum zum konkreten Handlungsgebot wird, wenn die unveränderte Nutzung von Ressourcen und Umweltmedien zu einer Gefahr für den Bestand von essentiellen Ökosystemen wird, also planetare Belastungsgrenzen überschritten werden.¹⁰⁴ „Dem Abstandsgebot ist in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je schwerwiegender die absehbaren Folgen einer Überschreitung der planetaren Belastungsgrenzen sind.“¹⁰⁵

⁹⁹ Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV iVm. Art. 3 EuGrCh, Art. 8 EMRK; Zu den grundrechtlichen Schutzpflichten auf europäischer Ebene und einem ökologischen Existenzminimum siehe *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 298ff., 410ff.

¹⁰⁰ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 503; *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386); *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (457, 461, 462).

¹⁰¹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 14

¹⁰² *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386); *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 33.

¹⁰³ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386).

¹⁰⁴ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 11 AEUV, Rn. 14.

¹⁰⁵ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386).

Letztlich ist der Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen, als Ausprägung des Vorsorgeprinzips, eine eigenständige Handlungsmaxime, die über Art. 11 AEUV auch mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit verknüpft wird.¹⁰⁶ Nachhaltigkeit und Ressourcenvorsorge stehen in einem engen inneren Zusammenhang und müssen äußerlich, beim konkreten Handeln, nicht nur zusammen gedacht, sondern auch miteinander verknüpft sein.

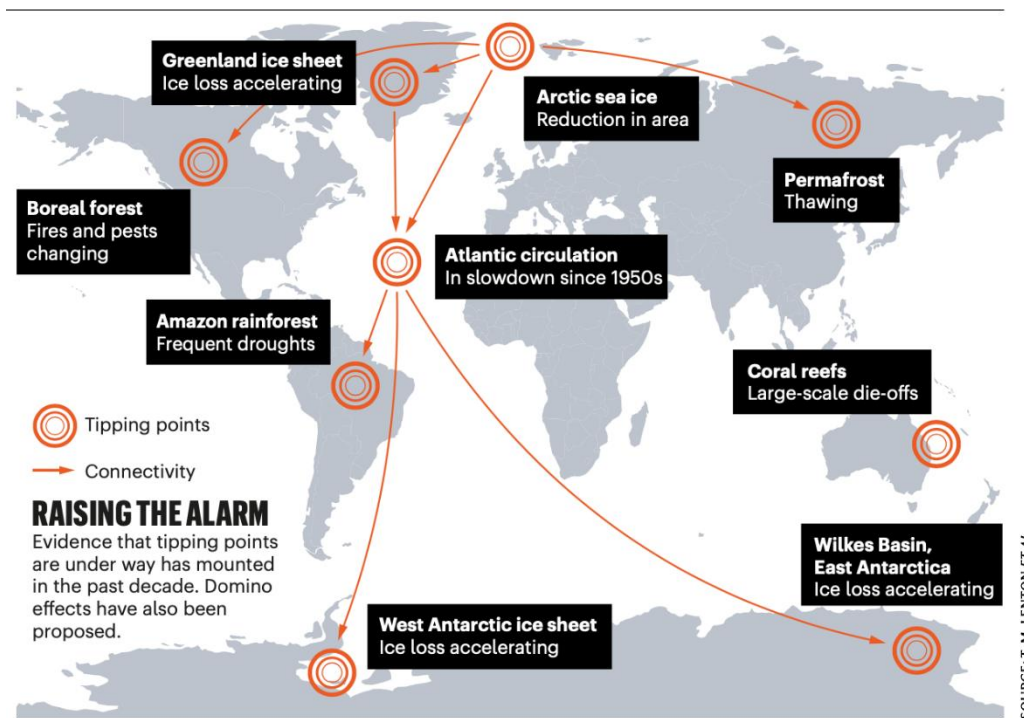


Abbildung 1: Die neun Dimensionen ökologischer Kippunkte in der Übersicht nach *Lenton et al.*, *Nature* 2019, 592 (595).

cc) Ursprungsprinzip

Das Ursprungsprinzip ist nach dem Wortlaut des Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV ein eigenständiges Prinzip, das für die Art und Ausführung der Maßnahmen nach dem Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip ergänzende Anforderungen stellt.¹⁰⁷ Der inhaltliche Kern ist, dass Umweltbelastungen dort zu bekämpfen sind, wo sie auftreten, nämlich am Entstehungsort oder in dessen unmittelbarer Nähe.¹⁰⁸ Danach wird einerseits eine räumlich-geographische Komponente für die Maßnahme und andererseits eine zeitliche Komponente, nämlich möglichst nach der

¹⁰⁶ *Calliess*, ZUR 2019, 385 (386); zu Art. 11 AEUV und dem Grundsatz der Nachhaltigkeit siehe unter B.IV.4.

¹⁰⁷ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 88; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 39; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 24.

¹⁰⁸ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 87; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 38; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 105.

Entstehung der Belastung an der Quelle, festgelegt, die die Unionsorgane zumindest in der Verhältnismäßigkeit beachten müssen.¹⁰⁹ Damit geht Verhinderung immer der Minderung vor.

dd) Verursacherprinzip

Das letztgenannte Prinzip des Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV ist das Verursacherprinzip. Es dient in erster Linie dazu die Kostentragung zu regeln.¹¹⁰ Verursacher ist, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine legale oder illegale Bedingung (*conditio sine qua non*) für die Umweltbelastung setzt und deshalb die Kosten ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen muss.¹¹¹ Damit verkörpert es auch den rechtsethischen Gedanken, dass es der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit widerspricht, wenn Dritte oder die Allgemeinheit für Kosten aufkommen müssen, die sie nicht verursacht haben und ihnen keinen Nutzen bringen, während der Verursacher hieraus Wettbewerbsvorteile zieht.¹¹²

Darüber hinaus wird dem Verursacherprinzip auch zutreffend eine materielle Kostenzurechnungsdimension zugeschrieben.¹¹³ Es hat damit eine repressive und präventive Dimension, wodurch durch Letztere auch Kosten für Maßnahmen zur Verhinderung von zukünftigen Umweltbelastungen wie etwa in Form von Genehmigungen, Auflagen, Abgaben oder Zertifikate gerechtfertigt werden.¹¹⁴ Das Verursacherprinzip selbst sagt nichts über das Maß, die Verteilung und Zusammensetzung der Verschmutzung und die daraus resultierenden Kostenhöhe aus, aber hilft über mögliche Kausalitätsprobleme hinweg.¹¹⁵ Sekundärrechtlich ausgestaltet ist das Verursacherprinzip vor allem in der sog. Umwelthaftungs-Richtlinie¹¹⁶ und im Abfallrecht.¹¹⁷

c) Berücksichtigungsgebote Art. 191 Abs. 3 AEUV

Aufgrund des vielseitigen und globalen Charakters der Umweltprobleme handelt es sich regelmäßig um äußerst komplexe Sachverhalte, die eine umfassende Evaluierung aller Interessen

¹⁰⁹ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 39; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 23, 25; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 105.

¹¹⁰ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 97; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 39; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 27.

¹¹¹ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 96; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 27; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 41.

¹¹² *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 109.

¹¹³ So sieht das *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 97f.; übereinstimmend *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 27. Der EuGH sieht darin primär ein Kostenverteilungsprinzip. (Vgl. EuGH, Rs. C-293/97, *Stadley et al.*, ECLI:EU:C:1999:215, Rn. 51f.; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV, Rn. 42).

¹¹⁴ *Kahl* in *Streinz*, Art. 191 AEUV, Rn. 98f.; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 111.

¹¹⁵ *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 110; *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 28.

¹¹⁶ RL 2004/35/EG.

¹¹⁷ Siehe dazu ausführlich *Epiney*, Kapitel 5, Rn. 30.

und eine sachgerechte Abwägung erfordern. Als rechtsverbindliche Abwägungskriterien listet Abs. 3 des Art. 191 AEUV damit konkrete Berücksichtigungsgebote auf, die die Unionsorgane beim Erlass von Maßnahmen beachten müssen, wie z.B. die Einbeziehung von allen verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten oder die Abwägung aller Vorteile und Belastungen aufgrund des (Nicht-)Tätigwerdens in einem bestimmten Bereich. Der EU-Gesetzgeber hat dabei einen weiten Beurteilungsspielraum und muss auch nicht zwingend immer alle Kriterien gleichzeitig beachten. Gerichtlich überprüfbar sind nur evidente Beurteilungsfehler. Die Berücksichtigungsgebote lösen die Begründungspflicht der Legislativorgane aus Art. 296 AEUV aus und sollen eine ausgewogene und durchdachte Umweltpolitik fördern.¹¹⁸

d) Rechtliche Einordnung

Die Ziele des Abs. 1 determinieren den Begriff „Umweltschutz“ und was zur Zielerreichung notwendig ist, also „ob“ Rechtsetzung stattfinden soll und begründet damit einen Handlungsauftrag des Unionsgesetzgebers.¹¹⁹ Bei der Umsetzung („wie“) kann es zwangsläufig zu Konflikten zwischen den Zielen untereinander oder mit anderen Interessen kommen, so etablieren die Berücksichtigungsgebote des Abs. 3 Kriterien und Begründungsvorgaben für eine sachgerechte Interessenabwägung.¹²⁰ Die Ziele in Abs. 1 und die Gebote des Abs. 3 sind für die Unionsorgane rechtsverbindlich und bei jeder Maßnahme iRd. Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität zu berücksichtigen.¹²¹

3. Kompetenzgrundlagen des europäischen Umweltrechts

Die EU sieht den Umweltschutz in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV als eines der fundamentalen Unionsziele und schafft mit Art. 192 AEUV eine Kompetenzgrundlage zum Handeln.

Die Norm des Art. 192 AEUV regelt die unmittelbare Kompetenz der EU zum Umweltschutz.¹²² Zur Erreichung der Ziele des Art. 191 AEUV muss potentiell jede notwendige

¹¹⁸ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn.117f.; EuGH Rs. C-284/95, Safety Hi-Tech/S&T, ECLI:EU:C:1998:352, Rn. 55.

¹¹⁹ *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 61; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 50.

¹²⁰ *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 61; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 191 AEUV, Rn. 51.

¹²¹ Jedoch steht den Organen ein umfassender Beurteilungsspielraum zu, wogegen ein Verstoß nur bei offensichtlichen Überschreitungen (keine oder nicht nachvollziehbare Gewichtung oder sachfremde Erwägungen) gerichtlich festgestellt werden kann. (EuGH Rs. C-284/95, Safety Hi-Tech/S&T, ECLI:EU:C:1998:352, Rn. 37, 55; Vgl. *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 63). Im Verhältnis zu den Unionsbürgern ist Art. 191 AEUV nicht unmittelbar anwendbar und gewährt gerade kein Recht auf gesetzgeberisches Tätigwerden im Sinne eines Umweltschutzanspruchs. (*Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 191 AEUV, Rn. 64; Zum Grundrecht auf Umweltschutz bzw. grundrechtlichen Schutzpflichten siehe insbesondere *Groß*, NVwZ 2020, 337).

¹²² *Kahl* in Streinz, Art. 192 AEUV, Rn. 10.

Maßnahme ergriffen werden können, sodass kein Politikbereich von vornherein ausgeschlossen ist.¹²³ Als Querschnittsmaterie können Maßnahmen im Bereich Umwelt- und Klimaschutz über Art. 11 AEUV auch politikbereichsübergreifend sein.

Die Union kann aufgrund von Art. 192 Abs. 1 AEUV in jeder (un-)verbindlichen Rechtsform iSd. Art. 288 AEUV tätig werden.¹²⁴ Das überwiegend dominierende Handlungsinstrument im Sekundärumweltrecht ist die Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV),¹²⁵ um vor allem regionale ökologische Gegebenheiten sachgerecht iSd. Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV umzusetzen.

Da Maßnahmen der Umwelt- und Klimapolitik andere Politikbereiche beeinflussen und auch in mitgliedstaatliche Kompetenzen eingreifen können, dürfen in den in Art. 192 Abs. 2 AEUV genannten Fällen Rechtsakte nur über das besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV iVm. Art. 192 Abs. 2 AEUV) erlassen werden. Der Rat beschließt dann einstimmig, um den nationalen Interessen ausreichend Gewicht zu zumessen.¹²⁶ Auf Grundlage von Art. 192 Abs. 3 AEUV können rechtlich verbindliche Aktionsprogramme beschlossen werden, die die vorrangigen Ziele und die zur Durchführung der Programme erforderlichen Maßnahmen festlegen.¹²⁷

4. Querschnittsklausel Art. 11 AEUV

Aufgrund der geteilten Zuständigkeit und Ausstrahlungswirkung auf andere Politikbereiche sowie den Binnenmarkt sind Umweltschutzpolitik und -recht als umfassende Querschnittsmaterien zu bewerten, die über die ausschließlichen Handlungsmöglichkeiten des Art. 192 AEUV hinausgehen und -wirken müssen.¹²⁸ Dafür wurde primärrechtlich die sog. Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV geschaffen und der Umweltschutz darüber hinaus auch in der Rechtsangleichungskompetenz für den Binnenmarkt, Art. 114 Abs. 3 AEUV, fest verankert.

Die Querschnittsklausel ist nicht lediglich ein politischer Programmsatz, sondern wird in der Literatur regelmäßig als „imperativistischer Handlungsauftrag“ bezeichnet und begründet damit Rechtspflichten für die Adressaten, namentlich alle Unionsorgane und die Mitgliedsstaaten,

¹²³ Argumentum e contrario Art. 192 Abs. 2 AEUV; siehe ausführlich bei *Epiney*, Kapitel 4, Rn. 4.

¹²⁴ *Kahl* in Streinz, Art. 192 AEUV, Rn. 14; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 192 AEUV, Rn. 1.

¹²⁵ *Kahl* in Streinz, Art. 192 AEUV, Rn. 11; Für einzelne Bereiche, wie dem Chemikalienrecht, ist die Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) aufgrund der einheitlichen Anwendung und Geltung vorzugswürdig (*Epiney*, Kapitel 4, Rn. 4).

¹²⁶ *Epiney*, Kapitel 4, Rn. 4; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 192 AEUV, Rn. 28.

¹²⁷ *Epiney*, Kapitel 3, Rn. 9–11; *Kahl* in Streinz, Art. 192 AEUV, Rn. 15.

¹²⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. e) iVm. Art. 2 Abs. 2 AEUV.

bei jedem Tätigwerden in der europäischen Umweltpolitik (z.B. Rechtssetzung, Grünbücher, Aktionsprogramme).¹²⁹ Durch ihre Stellung „vor der Klammer“ strahlen die Zielvorgaben des Art. 191 Abs. 1 AEUV auf andere Politiken aus und begründen Pflichten zum Umweltschutz, iSe. Untermaßverbots, bei der Wahrnehmung anderer Kompetenzen und der Verwirklichung des Binnenmarktes.¹³⁰

Um die Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV mit wirksamen Maßnahmen zu erreichen, müssen eine Vielzahl von Möglichkeiten berücksichtigt werden können. Dieses Wirksamkeitsprinzip ist einer der wesentlichen Grundsätze des Unionsrechts und verankert im sog. *effet utile*.¹³¹ Durch die Querschnittsklausel wird einerseits die Einbeziehung und Berücksichtigung von Umweltschutz („Wie“) in die Ziele und Mittel anderer Politiken und andererseits das „Ob“ der europäischen Rechtsetzungstätigkeit aufgrund des enthaltenen Untermaßverbots beeinflusst.¹³² Allerdings vermag die Klausel nicht vorzugeben, welche konkreten Anpassungen notwendig sind, entfaltet aber dahingehend normative Wirkung, indem sie auf Beurteilungs- oder Ermessensspielräume einwirkt, weil die Vorgaben des Art. 191 AEUV in den Abwägungsprozess für Maßnahmen in anderen Sektoren integriert und ernsthaft berücksichtigt werden müssen.¹³³ Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist überschritten, wenn die Maßnahme einseitig zulasten des Umweltschutzes geht und damit zu Umwelt-beeinträchtigungen (aller Wahrscheinlichkeit nach) führen wird, was einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV begründen würden.¹³⁴

Darüber hinaus greift Art. 11 AEUV explizit den Grundsatz der Nachhaltigkeit auf. Nachhaltigkeit wird durch die Verträge nicht definiert, sodass auf den international entwickelten

¹²⁹ *Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 9, 12–14; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 11 AEUV, Rn. 9, 11; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 13, 15ff.

¹³⁰ *Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 34; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 11 AEUV, Rn. 9, 14; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 15; *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (462). Für die Abgrenzung zwischen verschiedenen Kompetenzgrundlagen nach der sog. Schwerpunkttheorie des EuGH, spielt auch die Querschnittsklausel eine Rolle. So sieht der EuGH Art. 11 AEUV als Beleg dafür, dass auch in anderen Politikbereichen umweltrechtliche Belange berücksichtigt und umgesetzt werden können, ohne dass diese genuin auf Art. 192 AEUV gestützt werden müssen. (EuGH, Rs. C-62/88, Griechenland/Rat, ECLI:EU:C:1990:153, Rn. 6; Rs. C-405/92, Mondiet, ECLI:EU:C:1993:906, Rn. 24; Zur Abgrenzung siehe *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 29; *Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 27).

¹³¹ Verankert ist der *effet utile* im Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV (*Streinz* in Streinz, Art. 4 EUV, Rn. 35, 37; EuGH, Rs. 9-70, Grad, ECLI:EU:C:1970:78, Rn.5; EuGH, Rs. 41-74, van Dyn, ECLI:EU:C:1974:133; Rn. 2).

¹³² *Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 17; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 11 AEUV, Rn. 9, 11; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 19f. Eine Handlungspflicht zum aktiven Ergreifen von umweltschützenden Maßnahmen wird nur unter engen Voraussetzungen begründet, sofern Gründe des Umweltschutzes ein Tätigwerden erforderlich machen. (*Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 17; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 11 AEUV, Rn. 14, 24; a.A.: *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 32).

¹³³ *Kahl* in Streinz, Art. 11 AEUV, Rn. 29–33; *Calliess* in Calliess/Ruffert, Art. 11 AEUV, Rn. 8, 15; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 AEUV, Rn. 15, 30f; *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (462).

¹³⁴ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (461).

Nachhaltigkeitsbegriff zurückgegriffen wird.¹³⁵ Danach bedeutet Nachhaltigkeit Verteilungsgerechtigkeit. Sie richtet sich darauf die vorhandenen Umweltgüter, erneuerbarer und nicht erneuerbarer Art, so zu nutzen, dass ihr Verbrauch nicht höher ist als ihre Regeneration und nicht erneuerbare Ressourcen so genutzt werden, dass sie auch für zukünftige Generationen verfügbar sind.¹³⁶ Dabei sollen ökologische, soziale und ökonomische Aspekte in Einklang gebracht werden.¹³⁷ Nachhaltiges Handeln ist damit eine Form der Ressourcenvorsorge, als Ausprägung des Vorsorgeprinzips, welche seine Untermaßgrenze im Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen findet.¹³⁸ Die Querschnittsklausel ist damit eine Schlüsselnorm, wenn es um die Integration von Umwelt- und Klimaschutz in andere Sektorpolitiken, in Form von nachhaltigem Handeln, geht.

C. Der EGD

Die globale Erderwärmung durch den Klimawandel verändert und bedroht Ökosysteme und die Artenvielfalt. Daneben ist die Umwelt durch viele andere Faktoren, wie Verschmutzung oder Zerstörung, in Gefahr. Der EGD soll die Antwort der EU auf aktuelle klima- und umweltbedingte Herausforderungen sein. In Form einer neuen Wachstumsstrategie für die europäische Wirtschaft soll eine umfassende und sektorübergreifende Transformation erfolgen, die „die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft [macht], in der im Jahr 2050 keine Netto-THG-Emissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“.¹³⁹ Nachhaltiges Wirtschaften in alle Politiken der Union zu implementieren wird zentraler Bestandteil sein.¹⁴⁰

In diesem Teil erfolgt zunächst ein knapper historischer Aufriss (I.), woraufhin eine Vorstellung des EGDs inklusive der zeitlichen Einordnung und Planung der einzelnen Maßnahmen erfolgt (II.). Anschließend werden die an der Umsetzung beteiligten Akteure kurz vorgestellt (III.) und das Handlungsinstrument des EGDs als „Mitteilung der Kommission“ auf seine Art und rechtliche Verbindlichkeit untersucht (IV.). Im letzten Kapitel erfolgt ein Fazit (IV.).

¹³⁵ Auf internationaler Ebene wird Nachhaltigkeit anhand von drei Dimensionen konkretisiert. Zu diesem Begriffsverständnis und den einzelnen Dimensionen siehe *Kahl* in *Streinz*, Art. 11 AEUV, Rn. 20–23.

¹³⁶ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, Art. 11 AEUV, Rn. 13f.; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 11 AEUV, Rn. 21; *Kahl* in *Streinz*, Art. 11 AEUV, Rn. 20.

¹³⁷ *Kahl* in *Streinz*, Art. 11 AEUV, Rn. 20.

¹³⁸ Siehe dazu erneut unter B.IV.1.b)bb).

¹³⁹ COM(2019) 640 final, S. 2.

¹⁴⁰ COM(2019) 640 final, S. 2.

I. Historischer Hintergrund

Der EGD als Strategiepapier der Kommission mit einer umfassenden umwelt- und klimaverträglichen Wachstumsvision für die Wirtschaft der EU ist historisch gesehen kein politisches oder rechtliches Novum. Einzelne Ziele, teilweise basierend auf völkerrechtlichen Vorgaben, sind schon lange Bestandteil vorangegangener Strategiepapiere der europäischen Wirtschafts- sowie Umwelt- und Klimaschutzpolitik. Bereits im Jahr 2000 hat die Kommission das Europäische Programm für den Klimaschutz (EPPC),¹⁴¹ als Folge des Kyoto-Protokolls der Vereinten Nationen, ins Leben gerufen. Mit dem EPPC sollen die Emissionsreduktionsziele durch Umsetzung der vorgesehenen Mechanismen, wie z.B. die Einführung eines Emissionsrechtehandelssystems in der EU erreicht werden.¹⁴² Das Klima- und Energiepaket 2020¹⁴³ legte fest, dass die THG-Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 gesenkt werden und der Anteil an erneuerbaren Energien um 20 % erhöht werden soll. Die Union hat sich auch zur Umsetzung der Agenda 2030 der VN und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) verpflichtet, welche unter anderem durch den EGD erreicht werden sollen.¹⁴⁴ Darüber hinaus gibt es weitere Abkommen im Umweltvölkerrecht und zum Schutz des Klimas,¹⁴⁵ denen die Union beigetreten ist und woraus sich Pflichten ableiten.¹⁴⁶

Die Kommission, damals unter Präsident Jean-Claude Juncker, hat bereits im November 2018 die „Vision sauberer Planet“¹⁴⁷ vorgestellt, welche vom Europäischen Parlament angenommen

¹⁴¹ Engl.: European Climate Change Programme.

¹⁴² Die Ausgestaltung der Mechanismen im Einzelnen erfolgte erst nachträglich. Die Grundlagen fanden sich bereits in Art. 6, 12 und 17 des Kyoto-Protokolls (Vgl. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>). Europäische Arbeitsgruppen des EPPC haben in den verschiedenen Sektoren potenzielle Optionen zur Einsparung von THG identifiziert und Möglichkeiten dafür ausgearbeitet. (Vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_de#tab-0-0; Zu den einzelnen Ergebnissen der Arbeitsgruppen siehe https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_de#tab-0-1.)

¹⁴³ KOM(2008) 30 endgültig; Es wurde vom Rat der Europäischen Union (Umwelt) in seinem sog. „20-20-20-Beschluss“ beschlossen, nachdem im Januar 2007 die Kommission die Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2°C bekräftigt hatte. (Rat der Europäischen Union vom 21. Februar 2007, 6627/07, S. 6ff.; KOM(2007) 2). Es beinhaltet die vier Bausteine: 1. Die Weiterentwicklung des EU-Emissionshandelssystems, 2. Die Festlegung nationaler Ziele zur Reduktion von THG-Emissionen, 3. die Einführung einer Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien und 4. Die Einführung einer Richtlinie über geologische Speicherung von Kohlendioxid.

¹⁴⁴ COM(2016) 739 final, S. 3; COM(2019) 640 final, S. 2f.

¹⁴⁵ Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 22. Mai; Übereinkommen von Genf vom 13. November 1979 zum Schutz der Atmosphäre durch Verhinderung von Luftverunreinigungen und dem Entgegenwirken der Zerstörung der Ozonschicht (Beitritt der Union am 11.6.1981 durch Ratsbeschluss 81/462/EWG); Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Eine ausführliche Darstellung über die Abkommen im Umweltvölkerrecht findet sich bei *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 191 AEUV, Rn. 25–44.

¹⁴⁶ Aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit aus Art. 47 EUV kann die Union auch völkerrechtlichen Verträgen beitreten. Diese sind gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV für die EU rechtlich bindend.

¹⁴⁷ COM(2018) 773 final.

wurde.¹⁴⁸ Diese Strategie bekräftigt das Ziel der EU einen sozial gerechten Übergang mit Netto-Null THG-Emissionen bis zum Jahr 2050 zu erreichen, um die Ziele des PAs und die SDG der VN zu erfüllen.¹⁴⁹ Die Kommission greift in ihrer Vorstellung des EGDs die „Vision sauberer Planet“ auf und bezeichnet diese als dessen Grundlage.¹⁵⁰ Damit ist die „Vision sauberer Planet“ der erste Entwurf des EGDs, welcher dann ein Jahr später durch die neue Kommission unter Ursula von der Leyen aufgegriffen, erweitert und konkretisiert wurde. In dieser Kommission hat der Schutz der Umwelt und die Bekämpfung des Klimawandels mit dem Grünen Deal Platz 1 auf der politischen Agenda bis 2024 erhalten.¹⁵¹

II. Überblick über die Inhalte des EGD

Der EGD¹⁵² ist ein Strategiepapier der Kommission mit umfassenden Fahr- und Maßnahmenplan zur Verwirklichung des Ziels die Union zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Als Wachstumsstrategie setzt der EGD Leitlinien und bekräftigt das Engagement der Kommission auch die klima- und umweltbedingten Herausforderungen in den kommenden Jahrzehnten zu bewältigen. Er soll der Verschmutzung und Zerstörung der Wälder und Ozeane, dem Anstieg der Temperatur in der Atmosphäre und den damit verbundenen Klimaveränderungen sowie der Bedrohung von Arten entgegenwirken. Die Union, als primäre Wirtschafts- und Währungsunion, soll zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden, die im Jahr 2050 keine Netto-THG-Emissionen mehr freisetzt und deren Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.¹⁵³

Zur Umsetzung des EGDs bedarf es umfassender Veränderungen in den wirtschaftlichen Bereichen der Energieversorgung, Industrie, Produktion und Verbrauch, großräumiger Infrastruktur, Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft, Bauwesen, Besteuerung und Sozialwesen. Darüber hinaus spielt der Schutz und die Wiederherstellung von natürlichen Ökosystemen, die

¹⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2019 zum Klimawandel – eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris (2019/2582(RSP)).

¹⁴⁹ COM(2018) 773 final, S. 4. Wesentliche Inhalte sind die Minderung der THG bis 2030 und eine umfassende Sektorenumgestaltung durch Reformen (wie z.B. des EU-EHS). Zur Erreichung der Ziele soll es einen nachhaltigen Investitionsrahmen geben, der die Umsetzung der sieben genannten Bausteine fördern und absichern, Forschung und Innovation ankurbeln und wirtschaftliche und soziale Auswirkungen abfedern soll. Die Vision soll den Unionsbürgern, Industrien und der Wissenschaft Orientierung und Planungssicherheit bieten, inwiefern die EU plant sich zu entwickeln (COM(2018) 773 final, S. 5–7, 9, 10, 12, 14–27).

¹⁵⁰ COM(2019) 640 final, S. 5.

¹⁵¹ Ursula von der Leyen – Politische Leitlinien, S. 5.

¹⁵² COM(2019) 640 final.

¹⁵³ COM(2019) 640 final, S. 2.

nachhaltige Nutzung von Ressourcen und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit aufgrund umweltschädlicher Auswirkungen und Folgen eine weitere entscheidende Rolle. Ebenso maßgeblich für den Erfolg ist der digitale Wandel. Durch die enge Verknüpfung der verschiedenen Sektoren muss bei jeder Maßnahme und deren Umsetzung penibel auf die Einhaltung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Ziele geachtet werden.¹⁵⁴

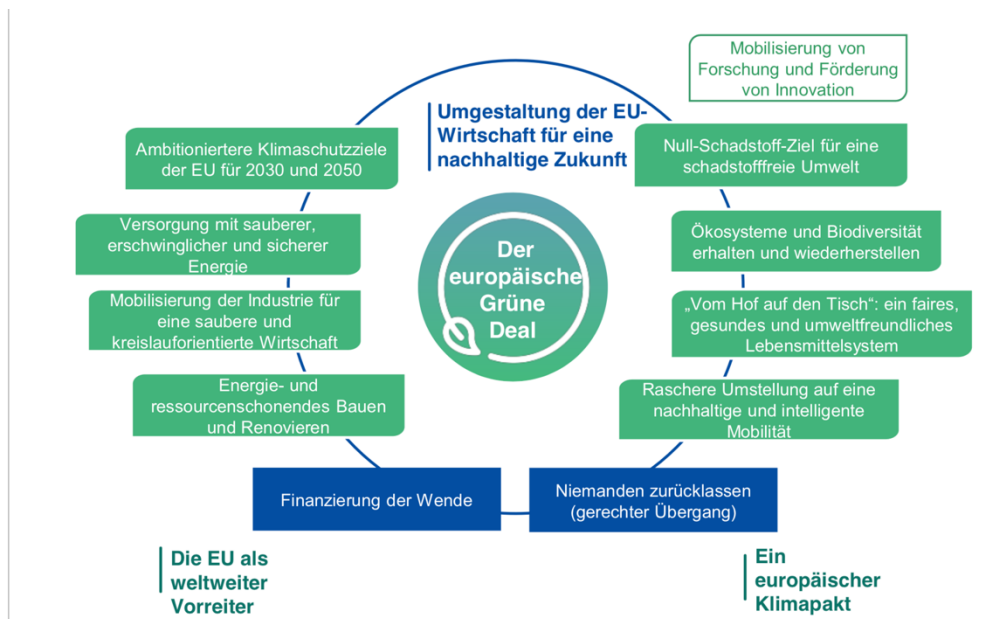


Abbildung 2: Der Europäische Grüne Deal in der Übersicht nach COM(2019), 640 final, S. 4.

Nachfolgend werden überblicksartig die wesentlichen Inhalte des EGDs dargestellt. Zur Zielverwirklichung sieht der Fahrplan¹⁵⁵ verschiedene Einzelmaßnahmen, wie neue Legislativakte und Strategiepapire oder Überarbeitung von bestehendem EU-Recht, Anpassung und Fortentwicklung von bereits existierenden Strategien oder Plänen, in den jeweiligen Sektoren vor. Einige dieser Konkretisierungen, insbesondere um das Reduktionsziel für 2030 zu erreichen, wurden mit dem „Fit für 55-Paket“¹⁵⁶ am 14. Juli 2021 von der Kommission bereits vorgestellt. Während der EGD die konzeptuelle Grundlage für den strukturellen Wirtschaftswandel hin zu einem klimaneutralen Europa ist, so ist das „Fit für 55-Paket“ das Vorschlagspaket, das die Transformation vollziehen soll.¹⁵⁷ Es besteht aus miteinander verbundenen Vorschlägen, die zusammen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gerechtigkeit, Emissionsreduktion und Wettbewerbsfähigkeit erreichen sollen.¹⁵⁸ Die Maßnahmen sehen einen Policy-Mix aus

¹⁵⁴ COM(2019) 640 final, S. 4.

¹⁵⁵ Zum detaillierten Zeitplan und einem Überblick über die wichtigsten Maßnahmen des EGD siehe Anhang von COM(2019) 640 final.

¹⁵⁶ COM(2021) 550 final.

¹⁵⁷ COM(2021) 550 final, S. 1f.

¹⁵⁸ COM(2021) 550 final, S.3.

Bepreisung, Zielvorgaben, Normen und Unterstützungsmaßnahmen vor.¹⁵⁹ Zudem wurden weitere, bereits im EGD geplante, Legislativvorschläge der Kommission im Zeitraum bis April 2022 veröffentlicht.

Die nachfolgende Vorstellung fokussiert sich auf die Inhalte des EGD in seiner Ursprungsform aus dem Dezember 2019. Die für die Transformation notwendigen Veränderungen in den einschlägigen Sektoren, insbesondere konkretisierende Legislativvorschläge der Kommission auf Basis des EGDs bis zum heutigen Datum, werden in der Vorstellung aufgeführt, aber inhaltlich nicht weiter vertieft.¹⁶⁰ Die Darstellung ist nach Sektoren unterteilt und beginnt mit einer Vorstellung der Maßnahmen, die das Herz des EGDs – die Klimaneutralität betreffen.

1. Klimaambitionen

Die politischen Klimaziele der Union sind kein Novum der Kommission.¹⁶¹ Die Einhaltung und Umsetzung dieser Ziele sollten im ersten europäischen Klimagesetz rechtsverbindlich festgeschrieben werden. Einen entsprechenden Vorschlag für eine Verordnung hat die Kommission bereits im März 2020 veröffentlicht,¹⁶² womit erstmals das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 in einer Rechtsvorschrift verankert wäre.¹⁶³ Damit die Ziele des EGD bis 2050 wirklich erreicht werden, wurde die Erhöhung des Klimaziels bis 2030, wie von Anfang an geplant, im September 2020 mit dem neuen EU-Klimazielplan für 2030 vorgestellt.¹⁶⁴ Nach eingehender Änderungen durch den Rat und das Europäische Parlament wurde das Europäische Klimagesetz am 30. Juni 2021 beschlossen.¹⁶⁵ Die Senkung der Netto-THG-Emissionen um 40 % bis 2030 im Vergleich zum vorindustriellen Niveau von 1990 wurde nun auf 55 % angehoben und die Aufgaben des wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel erweitert.¹⁶⁶ Die ursprünglich vorgesehene Befugnis zur Festlegung der Zielpfade für die Erreichung der Ziele durch den Erlass von delegierten Rechtsakten wurde der Kommission allerdings wieder entzogen und auf eine sektorspezifische Fahrplanerarbeitungsbefugnis reduziert.¹⁶⁷

¹⁵⁹ COM(2021) 550 final, S.4.

¹⁶⁰ Zum Hintergrund siehe Erläuterung in Fußnote 11.

¹⁶¹ Siehe dazu unter B.I. und COM(2018) 773.

¹⁶² COM(2020) 80 final.

¹⁶³ Art. 2 Abs. 1 in COM(2020) 80 final. Zu den Inhalten des Europäischen Klimagesetzes siehe D.II.2.

¹⁶⁴ Rede zur Lage der Union: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_de; Übersicht zum EU-Klimazielplan 2030: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_1609.

¹⁶⁵ VO (EU) 2021/1119.

¹⁶⁶ Art. 3 und 4 der VO (EU) 2021/1119.

¹⁶⁷ Vgl. Art. 9 COM(2020) 80 final, Art. 10 VO (EU) 2021/1119.

Um die THG-Emissionen iSd. Klimagesetzes zu senken, wurde darüber hinaus am 14. Oktober 2020 eine EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen von der Kommission veröffentlicht.¹⁶⁸ Methan ist nach CO₂ dasjenige THG, das den Klimawandel maßgeblich vorantreibt und allein aus den EU-Sektoren Landwirtschaft, Abfall und Energie werden 95 % der Methanemissionen ausgestoßen, weshalb der Ausstoß bis 2050 um 50 % reduziert werden muss.¹⁶⁹

Weiterhin sieht der EGD die Überarbeitung von Legislativmaßnahmen vor. Insbesondere der europäische Emissionshandel soll im Luftverkehr verschärft und auf den See- und Straßenverkehr sowie Gebäude ausgedehnt werden.¹⁷⁰ Konkrete Vorschläge wurden von der Kommission bereits zur Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor,¹⁷¹ für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus,¹⁷² um die Verlagerung von Emissionen ins europäische Ausland zu verhindern,¹⁷³ sowie eine Änderung der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft¹⁷⁴, die verbindliche nationale Jahresziele an Emissionseinsparungen in diesen Sektoren festlegt, veröffentlicht.

2. Teilhabemöglichkeiten aller Unionsbürger

Da das Engagement der Öffentlichkeit und aller Interessenträger für den Erfolg des EGDs von immenser Wichtigkeit sind, sollen alle Unionsbürger umfassend in die Konzeption und Umsetzung einbezogen werden. Entsprechende Mechanismen zur Partizipation wird es in den einzelnen Sektoren geben, wie zum Beispiel bei der Energiewende.¹⁷⁵ Deshalb wurde im Vierten Quartal 2020 der Europäische Klimapakt¹⁷⁶ ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit für die gesamte Ausarbeitung und Umsetzung des Grünen Deals zu gewährleisten. Der Klimapakt ist eine Initiative der Kommission, wodurch die Kooperation zwischen Unionsorganen, Interessenvertretern und der Zivilgesellschaft verstärkt werden soll. Bürger können sich informieren, vernetzen und ihre Ideen direkt einbringen.¹⁷⁷ Durch die Einbeziehung soll die Gesellschaft für Klimaschutzmaßnahmen sensibilisiert und die Bürger zum aktiven

¹⁶⁸ COM(2020) 663 final.

¹⁶⁹ COM(2020) 663 final, S. 2–4.

¹⁷⁰ COM(2021) 550 final, S. 4. Siehe dazu auch C.II.6.

¹⁷¹ COM(2021) 805 final.

¹⁷² Engl.: Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM); COM(2021)564 final.

¹⁷³ Sog. “carbon leakage”.

¹⁷⁴ COM(2021) 555 final.

¹⁷⁵ COM(2019) 640 final, S. 7.

¹⁷⁶ COM(2020) 788 final.

¹⁷⁷ COM(2020) 788 final, S. 2, 4f.

Mitmachen animiert werden.¹⁷⁸ Die Zusammenarbeit soll durch bereits bestehende Bürgerdialoge mit der Kommission gewährleistet werden.¹⁷⁹

Ein erster wichtiger Integrationsschritt war die Überarbeitung der Århus-Verordnung¹⁸⁰, welche den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene und die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt für Bürger und nichtstaatliche Organisationen nun erleichtern soll. Weiterhin soll die Verfolgung von Umweltkriminalität erweitert werden.¹⁸¹ Die Kommission hat entsprechend einen Vorschlag für eine neue Richtlinie gemacht.¹⁸²

3. Energie

Die Energieerzeugung und der Verbrauch sind für etwa 75 % der THG-Emissionen verantwortlich, sodass die Dekarbonisierung des Energiesystems durch den Ausstieg aus der Kohle und den Ausbau erneuerbarer Energien zwingend notwendig ist.¹⁸³

Um erschwingliche und saubere Energie zu gewährleisten, wurden bereits die sog. EU Strategie zur Integration des Energiesystems¹⁸⁴ und eine Strategie für die Offshore-Windenergie¹⁸⁵ vorgestellt. Verbraucher sollen bei der Energiewende aktiv einbezogen werden. Das Risiko für Energiearmut soll durch die verstärkte Zusammenarbeit für intelligente Infrastruktur über Landes- und Regionalgrenzen hinaus gemindert werden.¹⁸⁶

Dafür gibt es Legislativvorschläge der Kommission für eine Verordnung¹⁸⁷ und eine Richtlinie zur Dekarbonisierung der Gasversorgung¹⁸⁸ sowie zur Änderung der Erneuerbare Energien-Richtlinie¹⁸⁹. Zudem soll die Energiebesteuerungsrichtlinie¹⁹⁰ nach dem Vorschlag der

¹⁷⁸ COM(2020) 788 final, S. 5–10.

¹⁷⁹ COM(2020) 788 final, S. 7, 11–18; COM(2019) 640 final, S. 27f.

¹⁸⁰ VO (EG) Nr. 1367/2006. Einen Vorschlag für die Änderung hat die Kommission bereits mit COM(2020) 642 final gemacht. Die entsprechende Änderungsverordnung wurde am 6. Oktober 2021 verabschiedet (VO (EU) 2021/1767).

¹⁸¹ COM(2019) 640 final, S. 29.

¹⁸² COM(2021) 851 final.

¹⁸³ COM(2019) 640 final, S. 6f.

¹⁸⁴ COM(2020) 299 final.

¹⁸⁵ COM(2020) 741 final.

¹⁸⁶ COM(2019) 640 final, S. 7.

¹⁸⁷ COM(2021) 804 final.

¹⁸⁸ COM(2021) 803 final.

¹⁸⁹ COM(2021) 557 final.

¹⁹⁰ RL 2003/96/EG.

Kommission¹⁹¹ so überarbeitet werden, um die Mindeststeuersätze für Heiz- und Kraftstoffe mit den Klima- und Umweltzielen der EU in Einklang zu bringen.¹⁹²

Vor dem Hintergrund der russischen Invasion in die Ukraine seit Februar 2022 und die Risiken der Energieversorgung für Europa hat die Kommission mit „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“¹⁹³ Maßnahmen zur Steigerung der Erzeugung grüner Energie, der Diversifizierung der Versorgung und zur Verringerung der Nachfrage vorgestellt.¹⁹⁴ Für die Sicherung der Gasversorgung hat die Kommission eine Änderung von Unionsakten vorgeschlagen.¹⁹⁵

4. Kreislaufwirtschaft

Die jährliche Rohstoffgewinnung nimmt schon seit Jahrzehnten stetig zu und die dabei verursachten Emissionen betragen, trotz eingeleiteter Veränderungen, noch immer etwa 20 % der gesamten EU-THG-Emissionen. Zudem sind fast 90 % des Biodiversitätsverlusts und der Wasserknappheit auf die Rohstoffgewinnung und die Verarbeitung von Materialien, Brennstoffen und Lebensmitteln zurückzuführen. Da es ungefähr 25 Jahre dauert, um einen Industriesektor mit all seinen Wertschöpfungsketten umzugestalten, hat die Verwirklichung einer klimaneutralen und kreislauffähigen Industrie in den nächsten fünf Jahren hohe Priorität.¹⁹⁶

Wichtigste Veränderungen in diesem Sektor sind der bereits veröffentlichte neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft¹⁹⁷, einschließlich einer Initiative für nachhaltige Produkte, mit besonderem Schwerpunkt auf ressourcen- und energieintensiven Sektoren wie dem Textil-, Bau-, Elektronik- und Kunststoffsektor, und die EU-Industriestrategie¹⁹⁸. Mit der Textilstrategie¹⁹⁹ sollen nachhaltige und kreislauffähige Textilien zum Standard werden, indem verbindliche Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden, wie in einem Vorschlag für eine entsprechende Verordnung bereits veröffentlicht.²⁰⁰ Zudem soll die Kunststoffstrategie²⁰¹ von 2018 weiter verfolgt werden und neue Anforderungen an Verpackungen ausgearbeitet, sowie Maßnahmen

¹⁹¹ COM(2021) 563 final.

¹⁹² COM(2021) 550 final, S. 12.

¹⁹³ COM(2022) 108 final.

¹⁹⁴ COM(2022) 108 final, S. 1.

¹⁹⁵ COM(2022) 135 final.

¹⁹⁶ COM(2019) 640 final, S. 8.

¹⁹⁷ COM(2020) 98 final.

¹⁹⁸ COM(2020) 103 final.

¹⁹⁹ COM(2022) 141 final.

²⁰⁰ COM(2022) 142 final.

²⁰¹ COM(2018) 28 final.

zur Bekämpfung von Mikroplastik verstärkt und die weitere Freisetzung verhindert werden.²⁰² Für Verbraucher ist geplant, dass es ein Recht auf Durchführung einer Reparatur gibt und sie mehr Informationen erhalten sollen, um nachhaltigere Entscheidungen treffen zu können.²⁰³ Erste Konkretisierungen enthält der Legislativvorschläge für Ökodesign-Voraussetzungen der Kommission.²⁰⁴ Sogleich soll das Risiko von „Greenwashing“ durch Einführung eines Produktpasses verringert werden.²⁰⁵ Ziel der nachhaltigeren Produktpolitik ist es die Abfallmenge erheblich zu reduzieren, indem einerseits Nachhaltigkeit und Wiederverwertung im Produktkreislauf ein höheres Gewicht bekommen, und andererseits einheitliche Modelle für die getrennte Abfallsammlung und ein Verbot von Abfallexport ins Ausland eingeführt werden.²⁰⁶ Daher erfolgten Vorschläge der Kommission für eine neue Batterie-Verordnung²⁰⁷ und zu Reformen des Abfallwirtschaftsrechts²⁰⁸ Geplant ist weiterhin die CO₂-freien Stahlerzeugung bis 2030.²⁰⁹

Wie von der Industriestrategie bereits intendiert, müssen Industrieanlagen Umweltstandards konsequent einhalten, sodass diesen nun Berichtspflichten für spezifische Umweltdaten, die in das „European Industrial Emissions Portal“²¹⁰ eingepflegt werden müssen, auferlegt werden.²¹¹ Ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung liegt bereits vor.²¹²

5. Bauen

Für das Bauen, Nutzen und Renovieren von Gebäuden sind erhebliche Mengen an Energie und Ressourcen, wie Sand oder Zement, notwendig. Durch die EU-weite „Renovierungswelle“²¹³ für öffentliche und private Gebäude sollen nicht nur Energiekosten gesenkt und Energiearmut verringert, sondern auch der Bausektor angekurbelt und damit kleine und mittelständische Unternehmen gefördert sowie lokale Arbeitsplätze gesichert werden. Die Leitlinie eines „New

²⁰² COM(2019) 640 final, S. 9.

²⁰³ COM(2019) 640 final, S. 9; Das Europäische Parlament hat bereits in der Vergangenheit ein solches Verbraucherrecht stark befürwortet. (Think Tank European Parliament, Right to repair, Briefing 12 January 2022, available here: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document/EPRS_BRI\(2022\)698869](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document/EPRS_BRI(2022)698869)).

²⁰⁴ COM(2022) 142 final.

²⁰⁵ COM(2019) 640 final, S. 9.

²⁰⁶ COM(2019) 640 final, S. 10.

²⁰⁷ COM(2020) 798 final.

²⁰⁸ COM(2022) 156 final/2.

²⁰⁹ COM(2019) 640 final, S. 8f.

²¹⁰ Das „European Industrial Emissions Portal“ wird von der EUA der Union verwaltet und ausgewertet (<https://industry.eea.europa.eu>).

²¹¹ COM(2020) 102 final, S. 2.

²¹² COM(2022) 157 final.

²¹³ COM(2020) 662 final.

European Bauhaus“²¹⁴ soll zu einem dekarbonisierten, gesunden und digitalen Zuhause führen, welches die Lebensqualität der Unionsbürger steigert.²¹⁵

Dafür sollen die Rechtsvorschriften über die Energieeffizienz, wie die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden,²¹⁶ konsequent durchgesetzt sowie die Bauprodukteverordnung²¹⁷ überarbeitet werden, um den Erfordernissen der Kreislaufwirtschaft und der Klimaverträglichkeit von Gebäuden gerecht zu werden. Mit der Vorstellung des „Neue[n] Europäischen Bauhaus[es]“²¹⁸ hat die Kommission ein Konzept vorgestellt, wie attraktive, nachhaltige und inklusive Orte, Produkte und Lebensweisen geschaffen werden können.²¹⁹ Ziel ist es Nachhaltigkeit und Ästhetik im Bausektor so zu verknüpfen, dass Produkte möglichst schadstofffrei, im Einklang mit Klimazielen und dem Schutz biologischer Vielfalt erzeugt werden, aber dennoch nicht nur auf ihre Funktionalität beschränkt werden.²²⁰ Zudem soll ein inklusiver Zugang zu diesen Produkten sowie eine interdisziplinäre Gestaltung des neuen europäischen Bauhauses angestrengt werden.²²¹ Einen konkreten Legislativvorschlag hat die Kommission bereits für die Bauprodukteverordnung²²² gemacht.

Es soll eine digitale Plattform für den Gebäude- und Bausektor, Architekten, Ingenieure und lokale Behörden entstehen, um die Renovierung so schnell und effizient wie möglich voranzutreiben. Eingesparte Mittel durch energieeffizientere öffentliche Gebäude, wie Schulen oder Krankenhäuser, sollen dann der Bildung und öffentlichen Gesundheit zugutekommen.²²³

6. Mobilität

Ein Viertel der aktuellen THG-Emissionen fällt auf den Verkehrssektor, sodass hierfür ein Einsparungsziel um 90 % bis 2050 festgelegt wurde. In der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität²²⁴ spielt dabei vor allem der multimodale Verkehr, also die Bereitstellung von mindestens zwei verschiedenen Verkehrsmitteln für dieselbe Strecke, eine wichtige Rolle.²²⁵

²¹⁴ COM(2021) 573 final.

²¹⁵ COM(2020) 662 final, S. 3–8, 17–21, 24–25, 29–31.

²¹⁶ RL 2010/31/EU, zuletzt geändert durch RL (EU) 2018/844.

²¹⁷ VO (EU) Nr. 305/2011.

²¹⁸ COM(2021) 573 final.

²¹⁹ COM(2021) 573 final, S. 2.

²²⁰ COM(2021) 573 final, S. 5.

²²¹ COM(2021) 574 final, S. 5f., 21.

²²² COM(2022) 144 final.

²²³ COM(2019) 640 final, S. 11f.

²²⁴ COM(2020) 789 final.

²²⁵ COM(2020) 789 final, S. 2f., 8ff.

Der Mobilitätssektor kann sich bereits auf umfassende Veränderungen vorbereiten und eine großteilige Verlagerung von der Straße auf Schienen und Binnenwasserstraßen wird die Folge sein. Auch ist vorgesehen die Verhandlungen für einen einheitlichen europäischen Luftraum wieder aufzunehmen, um so effizienter Emissionen senken zu können. Letztlich soll der gesamte Mobilitätssektor durch ein intelligentes Verkehrsmanagementsystem automatisierter und vernetzter werden.²²⁶

Damit der Preis für Verkehrsdienstleistungen die Auswirkungen dieses Sektors auf Umwelt und Gesundheit widerspiegelt, sollen Subventionen für fossile Brennstoffe abgeschafft und stattdessen die Produktion und Verbreitung von alternativen Kraftstoffen vorangetrieben werden.²²⁷

Mit dem „Fit für 55“-Paket hat die Kommission entsprechend ihrer EGD-Ziele konkrete Legislativvorschläge geliefert. Die Kommission hat dargelegt, wie das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) verbessert und ausgebaut werden kann.²²⁸ Zudem spielen das urbane Verkehrsnetz, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel²²⁹ und der Schienenverkehr²³⁰ eine wichtige Rolle bei nachhaltiger, transeuropäischer Mobilität. Um die Ziele zu erreichen, soll dafür konkret die TEN-V-Verordnung²³¹ geändert werden.²³²

Die Aufhebung der sog. TEN-E-Verordnung²³³ und der Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur alternativer Kraftstoffe²³⁴ sind geplant. Zudem sind für den Verkehr in Städten strengere Grenzwerte für Verbrennerfahrzeuge und die Ausweitung des Emissionshandels auch auf den Verkehrssektor zu erwarten.²³⁵ Durch zunehmende Digitalisierung und Einführung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) sollen Straßenverkehrssicherheit, Verkehrssicherheit und Fahrkomfort erheblich verbessert werden.²³⁶ Wie dies regulatorisch umgesetzt werden soll, hat die Kommission in ihrem Vorschlag für eine neue Richtlinie²³⁷ dargelegt.

²²⁶ COM(2019) 640 final, S. 12.

²²⁷ COM(2020) 789 final, S. 14.

²²⁸ COM(2021) 820 final.

²²⁹ COM(2021) 811 final.

²³⁰ COM(2021) 810 final.

²³¹ VO (EU) Nr. 1315/2013.

²³² COM(2021) 812 final.

²³³ COM(2020) 824 final.

²³⁴ COM(2021) 559 final.

²³⁵ COM(2019) 640 final, S. 7, 13, 14.

²³⁶ COM(2021) 813 final, S. 2.

²³⁷ COM(2021) 813 final.

7. Nahrungsmittel

Der Standard europäischer Nahrungsmittel hinsichtlich Sicherheit, Nährwerten und Qualität ist sehr hoch und soll weltweit zum Standard für Nachhaltigkeit werden. Aber selbst in Europa kommt es durch die Nahrungsmittelerzeugung zu Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung, Biodiversitätsverlusten und dem übermäßigen Verbrauch an natürlichen Ressourcen. Deshalb soll mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“²³⁸ Nachhaltigkeit in allen Stationen der Nahrungsmittelkette verankert und eine verbesserte Umwelt- und Klimaleistung erreicht werden, durch zum Beispiel die CO₂-Speicherung im Boden oder bessere Nährstoffbewirtschaftung der Landwirte. Ziel ist es vermehrt nachhaltige Verfahren wie die Präzisionslandwirtschaft, den ökologischen Landbau, Agrarökologie, Agrarforstwirtschaft und strengere Tierschutzstandards zum Standard zu machen. Neben Strategieplänen mit konkreten Ambitionen sollen legislative Maßnahmen erfolgen, die den Einsatz von chemischen Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika deutlich verringern. Zudem soll die Öffentlichkeit für nachhaltigere Nahrungsmittel sensibilisiert und die Nachfrage nach solchen gesteigert werden, sodass Verbraucher eine gesunde und nachhaltige Ernährung wählen. Damit sollen einerseits schlechte Ernährungsgewohnheiten, die Krankheiten wie Adipositas und Krebs fördern, bekämpft und andererseits das Wissen über den ökologischen Fußabdruck von Nahrungsmittelerweiter sowie die Nahrungsmittelverschwendung verringert werden. Die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik sollen zudem vermehrt am Schutz der Umwelt ausgerichtet werden, aber gleichzeitig den Landwirten und Fischern weiterhin einen angemessenen Lebensunterhalt sichern. Durch „Vom Hof auf den Tisch“ sollen nachhaltige, gesunde und erschwingliche Nahrungsmittel für alle möglich sein.²³⁹

8. Ökosysteme und Biodiversität

Weil Ökosysteme nicht nur für die Nahrungsmittelherstellung und Trinkwasser wichtig sind, sondern sie auch die Folgen von Naturkatastrophen, Schädlingsbefall und Krankheiten mildern und zur Regulierung des Klimas beitragen, ist es notwendig diese umfassend zu schützen. Auf die Zerstörung von Ökosystemen folgt der Biodiversitätsverlust. Die im März 2020 veröffentlichte Biodiversitätsstrategie²⁴⁰ sieht vor die biodiversitätsreichen Schutzgebiete auszuweiten, europäische Städte umweltfreundlicher zu gestalten und die Biodiversität im Stadtgebiet zu erhöhen.²⁴¹ Die Aufforstung, Erhaltung und Wiederherstellung von Wäldern in Europa soll

²³⁸ COM(2020) 381 final.

²³⁹ COM(2019) 640 final, S. 14f.

²⁴⁰ COM(2020) 380 final.

²⁴¹ COM(2019) 640 final, S. 16; COM (2020) 380 final, S. 4ff., 15.

Waldbrände verhindern und eine erhöhte Absorption von CO₂ erreichen.²⁴² Dafür wurde eine neue Waldstrategie²⁴³ sowie eine Bodenstrategie²⁴⁴ vorgestellt. Konkrete Legislativvorschläge zur Umsetzung dieser Strategien hat die Kommission bezüglich der Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung stehen, bereits gemacht.²⁴⁵

Um die Klimaambitionen zu erreichen müssen nachhaltiger Kohlenstoffkreisläufe²⁴⁶ etabliert werden, um weniger schädliches CO₂ in die Atmosphäre zu entlassen oder dieses gar wieder herauszuholen, aber dennoch dafür zu sorgen, dass Kohlenstoff, der für das Funktionieren der Gesellschaft notwendig ist, als verfügbar bleibt.²⁴⁷ Dabei sollen eine klimaeffiziente Landwirtschaft und auf Bioökonomie ausgerichtete Industrie mit nachhaltigen Kohlenstoffkreisläufen etabliert werden, aber auch Techniken wie die CCS²⁴⁸ und CCU²⁴⁹ zum Einsatz kommen.²⁵⁰ Insgesamt soll die Gesamt(nutzungs)menge an Kohlenstoff reduziert sowie mehr CO₂ auf natürliche Weise oder durch technische Möglichkeiten in der Natur gespeichert werden.²⁵¹

Die sog. nachhaltige „blaue“ Wirtschaft²⁵² soll zum einen der Bekämpfung des Klimawandels dienen, indem Ozeane und Meere geschützt und gleichzeitig nachhaltig, zur Erzeugung von Off-Shore Energie oder alternative Proteinquellen, genutzt werden. Dadurch wird der Druck auf landwirtschaftliche Flächen verringert. Mit einer Nulltoleranzpolitik soll konsequent gegen illegale, ungemeldete und -regulierte Fischerei vorgegangen werden.²⁵³

9. Schadstofffreie Umwelt

Zusätzlich zur Biodiversitätsstrategie oder der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wurde im Mai 2021 ein Null-Schadstoff-Aktionsplan²⁵⁴ vorgestellt, der das Ziel einer schadstofffreien Umwelt gewährleisten soll. Durch diesen verspricht sich die Kommission die Schadstoffbelastung von Luft, Wasser, Boden und Konsumgütern in der EU besser zu überwachen und

²⁴² COM(2019) 640 final, S. 16f.

²⁴³ COM(2021) 572 final.

²⁴⁴ COM(2021) 699 final.

²⁴⁵ COM(2021) 706 final.

²⁴⁶ COM(2021) 800 final.

²⁴⁷ COM(2021) 800 final, S. 2.

²⁴⁸ Carbon capture and storage; dt.: CO₂-Abscheidung und -Speicherung. Siehe dazu auch RL 2009/31/EG.

²⁴⁹ Carbon capture and use; dt.: CO₂-Abscheidung und -Nutzung.

²⁵⁰ COM(2021) 800 final, S. 3-12, 16-23.

²⁵¹ COM(2021) 800 final, S. 2ff., 17ff.

²⁵² COM(2021) 240 final.

²⁵³ COM(2019) 640 final, S. 17.

²⁵⁴ COM(2021) 400 final.

Verstöße einfacher melden, verhindern und beseitigen zu können. Die Verschmutzung durch große Industrieanlagen in Bezug auf Mikroplastik, Chemikalien, Arzneimitteln oder Pestiziden soll mit der Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien²⁵⁵ bekämpft werden. Die schädlichsten Chemikalien in Verbraucherprodukten sollen verboten und der Fokus auf die Produktion und das Investment in sicherere und nachhaltigere Chemikalien gelegt werden.²⁵⁶ Durch welche Maßnahmen sich das Ziel von „Zero Pollution“ umsetzen lässt, wird sich vor allem durch den Monitoring Bericht der EUA, der voraussichtlich in 2022 noch erscheint, konkretisieren lassen.²⁵⁷

10. Finanzierung

Der EGD sieht einen umfassenden Investitionsplan vor, der vor allem aus nachhaltigen und „grünen“ Investitionen besteht, die in die nationalen Haushalte eingebaut werden sollen, damit ein fairer und gerechter Übergang zu einer nachhaltigeren Wirtschaft gewährleistet werden kann. Nachhaltigkeit soll bei der Förderung von Innovationen, der Mobilisierung der Forschung und in der Schul- und Berufsbildung eine bedeutende Rolle zukommen.²⁵⁸

Zur Unterstützung dieser Transformation sieht der EU-Aufbauplan „NextGenerationEU“²⁵⁹ hohe Finanzmittel für den ökologischen Wandel vor.²⁶⁰ Darüber hinaus soll, u.a. durch die erhöhten Einnahmen über den Emissionshandel und andere Besteuerungsmechanismen, ein Klima- und Sozialfonds eingerichtet werden, der diejenigen Bürger unterstützen soll, die am stärksten von Energie- oder Mobilitätsarmut betroffen oder bedroht sind.²⁶¹

11. EU als Vorreiter

Die Union verfolgt mit dem EGD das Ziel eine Vorreiterrolle für andere Nationen und Kontinente zu schaffen. Deshalb sollen die Ziele und Inhalte auch in der Diplomatie, Handels- und Außenpolitik und der Entwicklungshilfe konsequent berücksichtigt werden. Europäische

²⁵⁵ COM(2020) 667 final.

²⁵⁶ COM(2019) 640 final, S. 17–18; COM (2020) 667 final, S. 1, 4–6, 10–12.

²⁵⁷ Vgl. dazu European Environmental Agency, Interview — How does Europe get to zero pollution?, 15. März 2022, verfügbar unter: <https://www.eea.europa.eu/articles/interview-how-does-europe-get-to-zero-pollution>.

²⁵⁸ COM(2019) 640 final, S. 18–23.

²⁵⁹ Weitere Erläuterungen sowie rechtliche Grundlagen zum Europäischen Aufbauplan finden sich hier: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de.

²⁶⁰ COM(2021) 550 final, S. 2. Eine ausführliche Darstellung über die Finanzierung findet sich bei *Calliess* in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 137, S. 108ff.

²⁶¹ COM(2021) 550 final, S. 5f.

Standards sollen zum internationalen Vorreiter werden und damit die globalen Wertschöpfungsketten prägen und verändern.²⁶²

Diese Rolle der EU hat die Kommission in „Fit für 55“ bestätigt und sieht in ihrem vorgestellten Maßnahmenpaket die Stärkung dieser Rolle, als Vorbereitung auch für die Klimakonferenz in Glasgow (COP 26) im November 2021.²⁶³

III. Beteiligte Akteure und sonstige Betroffene

Für die Umsetzung des EGDs werden verschiedene Handlungsinstrumente zum Einsatz kommen, die vorwiegend in Art. 288 Abs. 1 AEUV geregelt sind. Zur Umsetzung und Ausführung der Regelungen sowie Erreichung der Ziele sind die Unionsorgane, die europäischen Agenturen und Ausschüsse (1.), die Mitgliedsstaaten (2.) und letztlich auch alle europäischen Unternehmen und Bürger (3.) beteiligt.²⁶⁴ In der nachfolgenden Darstellung wird die jeweilige Rolle und Funktion in Bezug auf die Umsetzung des Grünen Deals kurz erläutert.

1. Unionsorgane, Agenturen und Ausschüsse

Die Umsetzung der Umwelt- und Klimaschutzpolitik ist eine umfassende und komplexe Herausforderung für alle Unionsorgane, die im allgemeinen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren über Art. 191 Abs. 1 und Abs. 2 UAbs. 1 iVm. Art. 289, 294 AEUV mitwirken oder am Beschluss sonstiger Programme (Vgl. Art. 191 Abs. 3 AEUV) beteiligt sind. Im Zentrum steht dabei die Kommission, die zusammen mit dem Rat, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament am Rechtsetzungsprozess beteiligt ist. Darüber hinaus kommen dem EuGH, der Europäischen Zentralbank und den Agenturen und Ausschüssen wesentliche Funktionen zu.

Zur Umsetzung des EGDs spielt vor allem das Initiativmonopol der Kommission (Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV) für die geplanten Änderungen von bestehendem europäischem Recht sowie für den Erlass von neuen Rechtsvorschriften, wie z.B. Überprüfung der Richtlinie für das Emissionshandelssystem oder Rechtsreformen im Bereich Abfallwirtschaft²⁶⁵, eine bedeutende Rolle. Zudem können auf die Kommission Rechtsetzungs- und Durchführungsbefugnisse

²⁶² COM(2019) 640 final, S. 24–27.

²⁶³ COM(2021) 550 final, S. 2, 15.

²⁶⁴ Die Darstellung konzentriert sich auf diejenigen Beteiligten, die von besonderer Relevanz sind und Verantwortung für die Umsetzung des Grünen Deals tragen.

²⁶⁵ Annex zu COM(2019) 640 final, S. 2, 3.

(Art. 290 und 291 AEUV) durch Gesetzgebungsakten übertragen werden, um Ergänzungen oder Änderungen vorzunehmen oder einheitliche Durchführungsbedingungen festzulegen. Im Rahmen ihrer Verwaltungsfunktion²⁶⁶ hat sie vor allem Zusammenstellungs- und Berichtsaufgaben, wie beispielsweise die Auswertung der nationalen Energie- und Klimapläne oder die Berichterstattung über die Umsetzung der neuen Legislativakte in den Mitgliedsstaaten.²⁶⁷ Als „Hüterin der Verträge“²⁶⁸ kommt ihr auch bei der Umsetzung des EGDs die Aufgabe zu die verfügbaren Handlungsinstrumente allumfassend und maximal effektiv einzusetzen. Die Kommission kann durch die ihr übertragenen Funktionen maßgeblich den politischen und rechtlichen Prozess beeinflussen. Sie hat zugleich eine Schlüsselrolle inne, weil sie bei der Umsetzung ihrer Vorschläge abhängig von den anderen Organen ist und damit gezwungen ist möglichst mehrheits- und durchsetzungsfähige Strategien zu entwickeln, die gleichzeitig dem Harmonisierungsbedarf und völkerrechtlichen Vorgaben entsprechen.²⁶⁹

Für den Erfolg des EGDs spielt das Europäische Parlament, als das unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der Union und Co-Gesetzgeber, eine maßgebliche Rolle.²⁷⁰ Im Gesetzgebungsprozess kann es generell Einfluss auf die konkrete Veränderung der Sektoren nehmen, um auch die Interessen aller Unionsbürger einfließen zu lassen, sowie über seine Kontrollfunktionen²⁷¹ die effektive Umsetzung der Maßnahmen des Grünen Deals im Einzelfall noch verstärken.

Der EuGH ist für die Durchsetzung des Rechts und für die Überprüfung der Auslegung und Anwendung des Grünen Deals von Bedeutung.²⁷² Insbesondere für Kompetenz-(abgrenzungs)fragen (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 EUV) und die Einbeziehung der Umwelt- und Klimaschutzpolitik über die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV in andere Politiken sowie

²⁶⁶ Dazu zählen im Bereich des Umweltrechts beispielsweise die Zusammenstellung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten in Ausführung der Richtlinien oder die Erhebung und Auswertung von Berichten der Mitgliedsstaaten über die Durchführung von Sekundärrecht. Zudem erfolgt über die Kommission auch ein Datenaustausch zum Zustand bestimmter Umweltmedien. (*Epiney*, Kapitel 3, Rn. 42).

²⁶⁷ Anhang von COM(2019) 640 final, S. 2f.

²⁶⁸ Sie hat die Möglichkeit zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV. Weitere Befugnisse werden durch das Umweltrechtsekundärrecht konkretisiert, wie z.B. Berichtspflichten für die Mitgliedsstaaten zur Um- und Durchsetzung des Rechts. (*Epiney*, Kapitel 3, Rn. 37).

²⁶⁹ *Epiney*, Kapitel 3, Rn. 39, 69.

²⁷⁰ *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 14 EUV, Rn. 49; *Kluth* in Calliess/Ruffert, Art. 14 EUV, Rn. 11; *Schroeder*, § 3, Rn. 18; Zu den weiteren Befugnissen siehe *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 14 EUV, Rn. 27–47.

²⁷¹ Zum Beispiel über die Möglichkeit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, Berufung von Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV), Annahme von Petitionen (Art. 226 AEUV) und die Erhebung einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Art. 263 Abs. 2 AEUV (*Schroeder*, § 3, Rn. 20; *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 14 EUV, Rn. 31–40).

²⁷² Vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV; *Mayer* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 19 EUV, Rn. 27–29.

die Wahrung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3, 4 EUV) wird auf ihn eine entscheidende Aufgabe zukommen.²⁷³

Die Transformation durch den EGD iSe. fairen und inklusiven Übergangs hängt maßgeblich von nachhaltigen Investitionen ab.²⁷⁴ Damit das gelingt und gleichzeitig die Wirtschaft und Währung stabil bleibt, kommen monetäre Steuerungsfunktionen und -möglichkeiten auf die EZB zu.²⁷⁵ Als unabhängiges Organ legt sie damit eigene Regeln fest, die für den Erfolg und die Umsetzung der Ziele des Grünen Deals von Bedeutung sind. Die EZB kann über die Währungspolitik, wie bereits in *Pringle*²⁷⁶ oder *Gauweiler*²⁷⁷ bewiesen, auch Einfluss auf die Wirtschaftspolitik nehmen.²⁷⁸ Der ultimative Erfolg des EGDs hängt damit primär von Investitionen ab, die auch durch Instrumente der EZB gesteuert werden können.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA)²⁷⁹ und der Ausschuss der Regionen (AdR)²⁸⁰ sind zwar keine Organe der Union, nehmen aber beratende Aufgaben für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission wahr.²⁸¹ Bei der Umsetzung des EGDs können sie Interessen der Betroffenen vertreten und ebenfalls am Gesetzgebungsprozess mitwirken, jedoch sind ihre Stellungnahmen rechtlich unverbindlich und vermögen daher nur Hinweise zu setzen.²⁸²

Weiterhin ist die Europäische Umweltagentur (EUA) eine wichtige Einrichtung der Union im Umweltrecht, indem sie einerseits Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellt und sich weiterhin mit der Entwicklung, Festlegung, Umsetzung und Bewertung der Umweltpolitik befasst, indem sie entsprechende Berichte veröffentlicht.²⁸³ Für die Umsetzung des EGDs ist

²⁷³ Mayer in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 19 EUV, Rn. 27–29, 42; Wegener in Calliess/Ruffert, Art. 19 EUV, Rn. 4.

²⁷⁴ COM(2019) 640 final, S. 4, 18ff.

²⁷⁵ Zu den Funktionen und ihrer Rechtspersönlichkeit siehe Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, Art. 282 Abs. 3 S. 1 und 2 AEUV, Art. 130, 282 Abs. 2 AEUV; Palm in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 282 AEUV, Rn. 27.

²⁷⁶ EuGH Rs. C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 56.

²⁷⁷ EuGH Rs. C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 50–52.

²⁷⁸ Die Währungspolitik der Eurozone liegt ausschließlich bei der Union, während die Wirtschaftspolitik den Mitgliedsstaaten obliegt und die EU nur eine Koordinierungsfunktion inne hat (Vgl. Art. 121, 127 AEUV; Art. 3 Abs. 1 lit.c), Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 AEUV).

²⁷⁹ Der WSA ist durch Vertreter der Zivilgesellschaft besetzt und soll die Koordination und die Interessenvertretung zwischen den Regierenden und den Regierten unterstützen (Vgl. Art. 300 Abs. 2 AEUV; Suhr in Calliess/Ruffert, Art. 300 AEUV, Rn. 10, 14.)

²⁸⁰ Die Heterogenität der Regionen in der Union und deren Selbstverwaltungsinteressen sollen durch die Vertreter der Gebietskörperschaften im AdR verstärkt repräsentiert und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch diesen zusätzlich überwacht werden. (Vgl. Art. 300 Abs. 3 AEUV; Suhr in Calliess/Ruffert, Art. 300 AEUV, Rn. 17, 25f.)

²⁸¹ Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 Abs. 1 AEUV; Suhr in Calliess/Ruffert, Art. 300 AEUV, Rn. 25; Zur Beteiligung an der Gesetzgebung (Art. 304 Abs. 1 AEUV) im Umweltrecht siehe Art. 192 Abs. 1 AEUV.

²⁸² Suhr in Calliess/Ruffert, Art. 300 AEUV, Rn. 4, 9, 17, 27.

²⁸³ Art. 1–3 der VO (EG) Nr. 401/2009.

dabei vor allem relevant, in welchem Zustand sich die Umweltmedien aktuell befinden und wie die EUA bisherige Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen auf ihre Umsetzung und Effektivität hin bewertet. Aus diesen Berichten lässt sich ablesen, welche Maßnahmen bisher effektiv waren und weitergeführt oder intensiviert werden sollten, aber auch wo und weshalb die Um- und Durchsetzung in einzelnen Bereichen stockt.²⁸⁴

2. Mitgliedsstaaten

Die Mitgliedsstaaten führen das Unionsrecht aus oder setzen die Vorgaben um und sind daher von entscheidender Bedeutung für den Erfolg und die Erreichung der Ziele des Grünen Deals.²⁸⁵ Inwiefern sie von ihrer Schutzverstärkerbefugnis in Art. 193 AEUV Gebrauch machen und damit den Umwelt- und Klimaschutz über EU-Vorgaben hinaus noch erhöhen, wird entscheidend sein.

3. Europäische Unternehmen und Verbraucher

Die europäischen Unternehmen und Bürger können durch Unionsrechtsakte unmittelbar adressiert werden.²⁸⁶ Wie gut sich Unternehmen und Bürger an die europäischen Vorgaben halten und an der Umsetzung mitwirken, sind für die Wirksamkeit des EGDs maßgeblich.²⁸⁷ Gerade die Partizipationsmöglichkeit über den Europäischen Klimapakt bietet die Möglichkeit proaktiv zu werden und entscheidende Impulse für die Ausgestaltung der Veränderungen in den Sektoren zu geben.

IV. Rechtliche Einordnung des EGDs

Der EGD ist ein Strategiepapier der Kommission, welches in Form der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“ am 11. Dezember 2019 bekannt gemacht wurde. Wie die Form der „Mitteilung der Kommission“ nach den europäischen Verträgen einzuordnen ist (1.) und welche rechtliche und/oder politische Verbindlichkeit (2.) ihr zugeschrieben wird, wird nachfolgend analysiert.

²⁸⁴ Dazu siehe die Bewertung der bisherigen Maßnahmen in den einzelnen Sektoren in Teil D.II.–IV.

²⁸⁵ Vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV.

²⁸⁶ Vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV; *Ruffert* in *Calliess/Ruffert*, Art. 288 AEUV, Rn. 58; *Schroeder* in *Streinz*, Art. 288 AEUV, Rn. 54–60.

²⁸⁷ Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV) entfalten rechtliche Verbindlichkeit gegenüber ihren Adressaten, welche auch Unternehmen sein können. (*Schroeder* in *Streinz*, Art. 288 AEUV, Rn. 132, 136–140).

1. Die Form der „Mitteilung der Kommission“

Die Kommission hat primär die Funktion der politischen Leitung und Rechtsinitiative inne.²⁸⁸ Im Rahmen dieser Funktion erstellt sie Politikkonzepte oder Handlungsstrategien, welche irgendwie veröffentlicht und kommuniziert werden müssen. Dafür wird regelmäßig das Instrument der „Mitteilung“ gewählt. Dieses Instrument ist jedoch weder in den europäischen Verträgen noch in der Geschäftsordnung der Kommission erwähnt. Die Kommission bezeichnet den EGD als „Wachstumsstrategie“.²⁸⁹ Rein wörtlich stimmen „Wachstumsstrategie“ und „Handlungsstrategie“ im Terminus der „Strategie“ überein. Daraus lässt sich allerdings noch nicht abschließend determinieren, um welche Art von politischer Willensäußerung der Kommission es sich beim EGD handelt. Es kommt vielmehr auf Ziel und Zweck der Inhalte sowie den systematischen Aufbau der Wachstumsstrategie „EGD“ an.²⁹⁰

Die Mitteilung des EGDs richtet sich an andere Unionsorgane (Europäisches Parlament, Rat und Europäischer Rat) und Ausschüsse (WSA und AdR) und ist damit als sog. „Programm-Mitteilung“²⁹¹ mit primär institutionellem Charakter einzuordnen. Sie dient der Vorbereitung eines zukünftigen Rechtsetzungsprozesses zwischen den beteiligten EU-Institutionen, indem aktuelle Defizite des *de lege lata* aufgezeigt werden und die Kommission vorstellt, wie der europäische Rahmen *de lege ferenda* zukünftig auszugestaltet ist. Solche Mitteilungen haben vornehmlich politische Bedeutung und sollen, wie auch der EGD, darstellen, wie die politische Agenda für die nächsten Jahre aussehen soll, nach welchen selbst gesetzten Leitlinien die Kommission sich ausrichtet und welche Rechtsetzungsprozesse sie initiieren wird.²⁹²

Um mit den klimapolitischen Zielen des EGDs den europäischen Zielen im Bereich Umwelt- und Klimaschutz (Art. 191 Abs. 1 AEUV) gerecht zu werden und auch völkerrechtlichen Pflichten, wie dem PA, nachzukommen, bedarf es verändernder Maßnahmen durch die Union. Der EGD inklusive des zeitlichen Fahrplans²⁹³ stellt für diese Transformation einen politischen Rahmen dar. Er gibt eine klare Zielrichtung, wonach alle zukünftigen (legislativen) Maßnahmen in anderen Sektoren mit umweltpolitischen Belangen abgewogen und daran ausgerichtet werden müssen.

²⁸⁸ Siehe dazu erneut C.III.1.a).

²⁸⁹ COM(2019) 640 final, S. 2.

²⁹⁰ Brohm, S. 26.

²⁹¹ Im Englischen auch als „pre-law“ bezeichnet. (m.w.N. Brohm, S. 30.)

²⁹² Brohm, S. 27–30.

²⁹³ Annex zu COM(2019) 640 final.

Im Gegensatz dazu sind Grün- und Weißbücher an die Öffentlichkeit, und nicht nur an EU-Institutionen, gerichtet und sollen zur Teilnahme am politischen Diskurs anregen.²⁹⁴ Zwar ist der Grüne Deal an EU-Institutionen adressiert, so ist seine Intention dennoch die breite Öffentlichkeit auf die politische, europäische Neuausrichtung aufmerksam zu machen und über Mechanismen, wie den Europäischen Klimapakt, die europäische Öffentlichkeit aktiv zur Teilnahme am politischen Diskurs und Mitentwicklung anzuregen. Danach ist der EGD als politische Handlungsstrategie zu verstehen, die Bestandteile von „Programm-Mitteilungen“ und von Grün- und Weißbüchern der Kommission enthält. Einerseits sieht der EGD selbst schon umfassende und konkrete Maßnahmen vor und andererseits wird der öffentliche Konsultationsprozess durch den EGD für bestimmte Maßnahmen in einzelnen Sektoren erst eröffnet.

2. Die Rechtsnatur der „Mitteilung der Kommission“

Weder im Primär- noch im Sekundärrecht findet sich eine ausdrückliche Regelung, in welcher Rechts- oder Handlungsform „Strategien“ der Kommission veröffentlicht werden können oder müssen. Da sie weder den formalen Voraussetzungen einer VO, RL oder eines Beschlusses iSd. Art. 288 Abs. 2–4 AEUV, noch delegierten oder Durchführungsrechtsakten iSv. Art. 290 und 291 AEUV entsprechen, sind sie eindeutig keine verbindliche europäische Rechtsform.²⁹⁵ Daher ist eine Einordnung der „Mitteilung der Kommission“ als rechtlich unverbindliche Empfehlungen oder Stellungnahmen iSv. Art. 288 Abs. 1 und 5 AEUV denkbar.²⁹⁶ Jedoch sind Empfehlungen dadurch gekennzeichnet, dass sie dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahelegen, während Stellungnahmen in der Regel Meinungsäußerungen zu einem fremden Verhalten darstellen und eine gegenwärtige Lage oder Situation beurteilen.²⁹⁷ Eine Handlungsstrategie dagegen bildet gerade nicht den *status quo* ab oder legt dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahe, sondern hat eine gewisse Gestaltungsfunktion, als dass sie „auf eine unmittelbare Beeinflussung der Rechtswirklichkeit durch Festfügung bestimmter Auslegungsinhalte zielt“.²⁹⁸ Damit unterscheiden sich Strategien inhaltlich von Empfehlungen oder Stellungnahmen, sodass die Form „Mitteilung der Kommission“ eine unionsrechtliche Handlungsform *sui generis* begründet.²⁹⁹ Die Kommission bedient sich der Form der Mitteilungen auch bei der

²⁹⁴ Brohm, S. 28f.; siehe bereits unter C.III.1.a).

²⁹⁵ Brohm, S. 59; Zur Subsumtion unter die einzelnen europäischen Rechtsformen siehe Brohm, S. 54–58.

²⁹⁶ Rechtliche Unverbindlichkeit meint, dass sie weder gerichtlich durchsetzbare Rechte begründen noch unmittelbar anwendbar sind (EuGH, Rs. 322/88, Grimaldi, ECLI:EU:C:1989:646, Rn. 15).

²⁹⁷ Geismann in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 288 AEUV, Rn.63; Brohm, S. 62f.

²⁹⁸ Thomas, EuR 2009, 423 (424); Vgl. Schwarze, EuR 2011, 3 (5).

²⁹⁹ Nach der h.M. ist die Auflistung des Art. 288 AEUV nicht abschließend. Eine ausführliche Darstellung der Meinungen dazu anhand der Vorgängernorm von Art. 288 AEUV findet sich bei Bast, S. 42–52; Schroeder in Streinz, Art. 288 AEUV, Rn. 2; Thomas, EuR 2009, 424, (424, 442); Pampel, EuZW 2005, 11 (12); Brohm, S. 65f.

Veröffentlichung von Leitlinien oder Grün- und Weißbücher. Auch andere Unionsorgane, wie der Rat mit seinen Schlussfolgerungen oder Entschlüssen, nutzen vergleichbare Instrumente.

Diese Handlungsformen *sui generi* werden gängiger Weise in der Literatur sowie durch den Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments als „Soft Law“ bezeichnet und eingeordnet.³⁰⁰ Entstanden im Völkerrecht, sind solche Normen regelmäßig „norms in the twilight between Law and Politics“.³⁰¹ Allerdings muss europäisches Soft Law nach europäischen Prinzipien analysiert und interpretiert werden, da die Europäische Union keine klassische internationale Organisation ist, sondern vielmehr durch die Verträge eine autonome Rechtsordnung geschaffen wurde, die sich vom Völkerrecht unterscheidet.³⁰² Im europäischen Kontext lässt sich Soft Law insbesondere an folgenden Kriterien identifizieren: 1. das Tätigwerden eines EU-Organs, idR. die Kommission, 2. die erlassenen „Regelungen“ erzeugen als solche nicht unmittelbar rechtliche Wirkung, sind auch nicht durchsetzbar und 3. weisen einen gewissen Rechtsbezug auf, indem sie Verhaltenskriterien oder Orientierungspunkte formulieren.³⁰³ Der EGD als Mitteilung der Kommission mit Bezug zu bereits erfolgter und zukünftiger Rechtssetzung und einer gewissen Lenkungswirkung, ist damit dem europäischen Soft Law zu zuordnen.

3. Rechtliche (Un-)Verbindlichkeit der „Mitteilung“

Die Kommission wird durch die Verträge nicht daran gehindert durch Mitteilungen politische Leitlinien zu verkünden. Diese Handlung steht weder im Widerspruch zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung noch zum Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprinzip, denn die Kommission überschreitet keine ihr durch die Verträge übertragenen Kompetenzen oder geht gar über das zur Erreichung der Ziele notwendige Maß hinaus (Art. 5 Abs. 4 EUV).³⁰⁴ Soft Law kommt vielmehr dann zum Einsatz, wenn förmliche Rechtsetzung verfrüht wäre und europäisches Tätigwerden danach das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 Abs. 3 EUV verletzen würde. Auch steht Soft Law im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und kann vielmehr als milderes Mittel der Rechtsangleichung betrachtet werden. Je nach Art des Soft Laws gibt die Kommission damit eine Orientierungshilfe für den Vollzug von Unionsrecht oder, wie

³⁰⁰ Schwarze, EuR 2011, 3 (4); EP Rechtsausschuss – Medina Ortega, S. 2.

³⁰¹ Thürer, MPEPIL 2009, Rn. 1, 8.

³⁰² EuGH, Rs. 26-62, van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1, S. 25; EuGH, Rs. 6-64, Costa/E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66, S. 593.

³⁰³ Schwarze, EuR, 2009, 3 (5).

³⁰⁴ Zur Notwendigkeit einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Mitteilungen siehe Brohm, S. 123ff.

beim EGD, eine Zielrichtung für zukünftige Rechtsetzungsprozesse und deren Ausrichtung vor. Daher ist europäisches Soft Law vielmehr als notwendige, „weiche“ Ergänzung zu den bestehenden Rechts- und Handlungsformen des Art. 288 AEUV zu betrachten, die das Funktionieren des Unionsrechts erst ermöglicht und als integraler Bestandteil dessen gesehen werden muss.³⁰⁵

Allerdings sind Handlungsstrategien ein politisches Handlungsinstrument, denen keine oder nur begrenzte rechtliche Verbindlichkeit zukommt.³⁰⁶ Jedoch ist rechtliche Unverbindlichkeit nicht mit rechtlicher Irrelevanz gleichzusetzen.³⁰⁷ Bereits Stellungnahmen und Empfehlungen erzeugen nach dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 5 AEUV keine rechtliche Verbindlichkeit. Der EuGH interpretiert dies so, dass diese keine bindende Wirkung oder gar subjektive Rechte erzeugen können, zugleich sind Empfehlungen und Stellungnahmen aber nicht gänzlich rechtlich wirkungslos.³⁰⁸ Innerstaatliche Gerichte müssen bei ihrer Entscheidung die Empfehlungen als Auslegungshilfe oder Ergänzung von Rechtsvorschriften berücksichtigen.³⁰⁹ Aufgrund der Ähnlichkeit von Mitteilungen der Kommission zu den Handlungsformen des Art. 288 Abs. 5 AEUV muss dies auch für Selbige gelten.³¹⁰ Auch ohne rechtliche Bindungswirkung kommt „Mitteilung der Kommission“ eine rechtliche Bedeutung zu, da sie mehr als bloße Meinungsäußerungen oder Informationen sind und sie durch ihre Gestaltungs- und Vorbereitungsfunktion des zukünftigen Rechts konkretisierend herangezogen werden können sowie durch ihre Garantiefunktion ggfs. eine Art Vertrauenstatbestand schaffen können.³¹¹ Langfristig angelegte Strategien prägen die Zukunft der Union maßgeblich und geben eine Orientierung für den zukünftigen Rechtsrahmen.³¹²

³⁰⁵ m.w.N. *Brohm*, S. 79–82, 84f., 137f., 190; *von Bogdandy/Bast/Arndt*, *ZaöRV* 62 (2002), 77 (114f.).

³⁰⁶ Zur Unterscheidung zwischen faktischer und rechtlicher Wirkung und den Kategorien von Verbindlichkeit siehe *Brohm*, S. 83–86.

³⁰⁷ *von Bogdandy/Bast/Arndt*, *ZaöRV* 62 (2002), 77 (115.).

³⁰⁸ EuGH, Rs. C-207/01, *Altair Chimica*, ECLI:EU:C:2003:451, Rn. 41; Rs. C-322/88, *Grimaldi*, ECLI:EU:C:1989:646, Rn. 16; verb. Rsen. C-317/08, C-318/08, C-319/08 und C-320/08, *Alassini*, ECLI:EU:C:2010:146, Rn. 40.

³⁰⁹ EuGH, Rs. C-207/01, *Altair Chimica*, ECLI:EU:C:2003:451, Rn. 41; Rs. C-322/88, *Grimaldi*, ECLI:EU:C:1989:646, Rn. 18; verb. Rsen. C-317/08, C-318/08, C-319/08 und C-320/08, *Alassini*, ECLI:EU:C:2010:146, Rn. 40.

³¹⁰ Das EuG hat zur rechtlichen Verbindlichkeit von Mitteilungen der Kommission im Rahmen einer Nichtigkeitsklage, die nur für Rechtswirkungen erzeugenden Handlungen statthaft ist, der Bundesrepublik Deutschland gegen die Kommission Stellung genommen. Es zieht mit der Mitteilung einen Vergleich zu den rechtlich unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen und stellt damit auch die rechtliche Unverbindlichkeit von Mitteilungen der Kommission ausdrücklich fest. Wegen der Ähnlichkeit müssen nach Ansicht des EuG die Grundsätze der anderen Instrumente auf die Mitteilung übertragen und angewendet werden (EuG, Rs. T-258/06, ECLI:EU:T:2010:214, Rn. 24, 25).

³¹¹ *Thomas*, *EuR* 2009, 424 (425); *Schwarze*, *EuR* 2011, 3 (5f.); *Pampel*, *EuZW* 2005, 11 (12).

³¹² *Schwarze*, *EuR* 2009, 3 (4f.).

4. Zwischenfazit

Die Mitteilung des EGD ist ein Handlungsinstrument, das sich weder in eine genuin politische noch genuin rechtliche Kategorie einordnen lässt. Solche Mitteilungen sind rechtlich unverbindlich und lassen sich dem europäischen Soft Law zuordnen. Allerdings sind sie nicht rechtlich wirkungslos, da ihnen aufgrund ihrer Vergleichbarkeit zu Empfehlungen oder Stellungnahmen der Kommission eine gewisse Auslegungs- und Erläuterungsfunktion, für insbesondere das daraus folgende Sekundärrecht, zukommt. Einerseits erzeugt sie politische Bindungs-, Steuerungs- und Orientierungswirkung für die Ausgestaltung neuer und Überarbeitung bestehender Legislativakte, und andererseits begründet sie rechtliche Wirkungen für die Auslegung und den Erlass von Sekundärrecht, das die Ziele des EGDs verwirklichen soll. Zeitgleich bindet der EGD weder Einzelne noch Unionsorgane noch Mitgliedsstaaten an rechtlich verbindliche Vorgaben, die unmittelbar anwendbar und durchsetzbar wären.

VI. Fazit

In den Medien wird vom EGD häufig als die „neue“ Strategie der EU im Umwelt- und Klimaschutz gesprochen und damit suggeriert, dass die geplanten Maßnahmen ein absolutes Novum seien. Bei etwas genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Union schon seit 20 Jahren in diese Richtung steuert und mit verschiedenen, dem EGD vergleichbaren, Instrumenten wie Programmen, Weiß- und Grünbücher sowie Beschlüssen der Organe erste Schritte gegangen ist. Die Reduktion von THG-Emissionen, der Ausbau von erneuerbaren Energien und die Umgestaltung des Energiesektors sind schon lange Teil der europäischen Agenda für Umweltpolitik. Mit dem EGD hat sich allerdings die Ausrichtung der gesamten politischen Agenda der Kommission dahingehend verschoben, dass zum ersten Mal Umwelt- und Klimaschutz an oberster Stelle stehen. Die umfassende, sektorenübergreifende Transformation der Wirtschaft für eine nachhaltige und klimaneutrale Zukunft durch den EGD ist ein politisches Novum. Die Mitteilung der Kommission zum Grünen Deal zeigt klar die politische Leitlinie und Ausrichtung der EU auf. Diese ist maßgeblich für die Ausgestaltung von Unionsrechtsakten und die Überarbeitung bisherigen Umwelt- und Klimaschutzsekundärrechts. Damit ist der EGD eine Konkretisierung der umwelt- und klimapolitischen Ziele aus dem XX. Titel des AEUV, die über Art. 11 AEUV in alle Wirtschaftssektoren integriert werden soll. Der EGD selbst und die weiteren Aktionspläne und Strategien binden die Kommission, zumindest in politischer Hinsicht, entsprechende Gesetzesinitiativen einzubringen, die die geplanten Maßnahmen tatsächlich umsetzen sollen, um die festgelegten Ziele auch zu erreichen. Für die Auslegung von bestehendem und zukünftigen Sekundärrecht ist das gesamte Soft Law Paket um den EGD wichtig und

könnte/wird wohl auch konkretisierend herangezogen werden. Die umfassende Transformationsvision des Grünen Deals für eine klimaneutrale und nachhaltige europäische Wirtschaft wird zur Konsequenz haben, dass im Einzelfall die Abwägung von verschiedenen Belangen zugunsten von Klima- und Umweltschutz entschieden wird.

D. Einordnung und Bewertung der Maßnahmen des EGDs anhand spezifischer Sektoren

Dieses Kapitel soll durch die Anwendung der gewählten Methoden (I.) eine erste *ex ante* Einschätzung über die Wirksamkeit und den Erfolg geben.³¹³ Diese Bewertung wird anhand der gewählten Sektoren Klima (II.), Biodiversität (III.) und Nahrungsmittel (IV.) vorgenommen. Dabei werden die geplanten Maßnahmen des EGDs in das bisherige Umweltschutzrecht eingeordnet und daran anknüpfend eine Bewertung hinsichtlich Zielführung, Kohärenz mit europäischen Prinzipien und potentielltem Erfolg vorgenommen.

I. Methoden der sektorenspezifischen Bewertung

Die geplanten Veränderungen durch den EGD sind bisher noch nicht konkret ausgestaltet.³¹⁴ Es finden sich lediglich grobe Umrisse und einzelne Zielvorgaben in sektorenspezifischen Strategiepapieren, die durch (rechtverbindliche) Akte noch konkretisiert werden sollen. Um schon jetzt eine erste Einschätzung vorzunehmen, erfolgt die Analyse und Bewertung nach folgendem methodischen Vorgehen:

1. Identifikation von aktuellen Problem- und Schwachstellen

Der EGD identifiziert für die einzelnen Sektoren Probleme und Schwachstellen, die (noch) nicht so zum Klima- und Umweltschutz beitragen, dass die Reduktionsziele für 2050 erreicht werden können.

2. Lösungsansätze (Maßnahmen des EGDs)

Die Kommission sieht im EGD und in den sektorenspezifischen Strategiepapieren konkretere Maßnahmen vor, wie deren Probleme bekämpft und die Schwachstellen behoben werden können. Diese Lösungsansätze werden überblicksartig dargestellt.

³¹³ Eine Einschätzung *ex ante* ist immer von Unsicherheit gezeichnet. Maßgeblich wird die konkrete Rechtsgestaltung sein, die erst in den nächsten Jahren erfolgen wird. Die Betrachtung greift einzelne Aspekte aus den Sektoren heraus, kann jedoch aufgrund des Umfangs der „grünen“ Veränderungen nicht auf jedes Detail eingehen, sodass sie an vielen Stellen eher oberflächlich auf Probleme und Defizite hinweist und lediglich generelle Kritik und Vorschläge äußert.

³¹⁴ Bisherige Legislativvorschläge sind der Entwurf für ein Europäisches Klimagesetz (COM(2020) 563 final) und der Entwurf für eine neue Batterien-VO (COM(2020) 798 final).

3. Bisherige Maßnahmen

Für die Bewertung der geplanten Maßnahmen werden zunächst ausschnittsweise die bisherigen Maßnahmen (z.B. Gesetzgebungsakte, Strategien, etc.) für den spezifischen Sektor dargestellt. In dem daraus entstehenden Kontext und *status quo* lassen sich dann die geplanten Maßnahmen einordnen.

4. Bewertung der Umsetzung

Die schon ergriffenen und auch umgesetzten Akte lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Erfolge bereits (teilweise) bewerten. Daraus wird eine Einschätzung identifiziert, inwiefern die geplanten Maßnahmen des EGDs im jeweiligen Sektor im Einklang mit europäischen Prinzipien sind und eine Prognose ermittelt, inwiefern sie Wirkung entfalten werden. Zudem wird kritisch begutachtet, an welcher Stelle es notwendig ist, dass die EU im Rahmen ihrer Kompetenzen, und dabei insbesondere die Kommission, noch mehr Einfluss auf die bisherige Umsetzung und Politik in den Mitgliedsstaaten nimmt.

5. Schlussfolgerung

Die sektorenbezogene Schlussfolgerung wird durch einen Vergleich aus der Bewertung der bisherigen Maßnahmen mit den geplanten Maßnahmen des Grünen Deals gezogen. Aus diesem Vergleich wird eine *ex ante* Bewertung der Maßnahmen des Grünen Deals ermittelt und bereits jetzt bestehende Defizite oder Schwachstellen herausgearbeitet.

II. Sektor Klima

Die Union verfolgt das Ziel den Klimawandel durch effektive Schutzmaßnahmen zu bekämpfen (Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 4 AEUV). Als Unterzeichnerin des PA, hat sie sich verpflichtet die globale Erderwärmung unter 1,5°C zu halten und entsprechende Maßnahmen zum Schutz des Klimas und der Reduktion von THG zu ergreifen.³¹⁵ Maßnahmen gegen anthropogene Emissionen, zur Bindung von unvermeidlichen Emissionen und Adaption an bereits eingetretenen Klimaveränderungen sind Ausprägungen des Klimaschutzrechts. Als Querschnittsmaterie ist es geprägt vom Prinzip der Nachhaltigkeit, sodass durch vorsorgenden Nachweltschutz Belastungen künftiger Generationen vermindert oder ganz vermieden werden sollen.

³¹⁵ Vgl. Art. 2 des PAs; Beschluss (EU) 2016/1841.

1. Ursache und Gefahren

Die Ursachen und Gefahren des Klimawandels sind klar identifiziert: durch anthropogene Emissionen erhöht sich die Konzentration von THG in der Atmosphäre, was zu einem Temperaturanstieg der globalen Mitteltemperatur führt(e). Die Erderwärmung hat erhebliche ökologische Auswirkungen wie z.B. die Zunahme heftiger Niederschläge, ein Schrumpfen der Gletscher, der Anstieg des Meeresspiegels und ein Verlust an Biodiversität, sodass es einer Begrenzung bedarf, um noch größere Schäden zu vermeiden. Um weiterhin menschliches Leben zu ermöglichen, muss die Zerstörung der Ökosysteme gebremst und umgekehrt werden, da sonst die menschlichen Überlebensgrundlagen wie die Wasserversorgung, Nahrungsmittelproduktion sowie die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vieler Länder ernsthaft bedroht sind.³¹⁶

2. Klimaschutzmaßnahmen des EGDs

Das Herzstück des EGDs ist das Europäische Klimagesetz mit dem rechtsverbindlichen Ziel der Klimaneutralität bis 2050.³¹⁷ Gestützt auf die Rechtsgrundlage des Art. 192 Abs. 1 AEUV, sollen nach dieser Verordnung bis 2050 alle anthropogenen THG der EU auf netto null reduziert werden, was meint, dass der Ausstoß der Emissionen gesenkt und die ausgestoßenen Emissionen durch natürliche Senken aus der Atmosphäre genommen werden. Daneben sieht der Vorschlag auch Maßnahmen zur Anpassung an die schon eingetretenen oder noch einzutretenden Veränderungen durch den Klimawandel vor, sog. Anpassungspläne und -strategien (Art. 4³¹⁸). Durch das Europäische Klimagesetz sollen die zuständigen Organe der Union und der Mitgliedstaaten, aufgrund der geteilten Gesetzgebungskompetenz (Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV), iRd. Subsidiaritätsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 3 EUV) verpflichtet werden, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen oder umzusetzen, die das Ziel der Klimaneutralität erreichen sollen.³¹⁹ Zudem überprüft und bewertet die Kommission im 5 Jahres-Turnus die Fortschritte und Maßnahmen der Union sowie der Mitgliedsstaaten und spricht, bei möglichen Zielverfehlungen, entsprechende Empfehlungen aus (Art. 5, 6). Die Öffentlichkeit soll umfassend einbezogen werden (Art. 8),

³¹⁶ IPCC (2019), Special Report, S. 88, 134, 138, 251, 256, 348, 361–373.

³¹⁷ Art. 1 und 2 Abs. 1 aus COM(2020) 80 final und Art. 2 und 4 Abs.1 VO (EU) 2021/1119.

³¹⁸ Artikel ohne nähere Bestimmung sind solche des Vorschlags zum Europäischen Klimagesetz (COM(2020) 80 final). Konkrete Anpassungsmaßnahmen wurden in der EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel vorgestellt (COM(2021) 82 final).

³¹⁹ COM(2020) 80 final, S. 4, 5, 16.

indem Klima- und Energiedialoge im Mehrebenensystem etabliert werden (Art. 8 und Änderung des Art. 11 der Governance-VO³²⁰).

Der EGD sieht in seinem Fahrplan neben dem Erlass eines europäischen Klimagesetzes weitere Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität vor. Dabei spielt insbesondere der transsektorische Emissionshandel eine wichtige Rolle. Ab Juni 2021 soll dieser umfassend überarbeitet und auf weitere Sektoren, wie u.a. den Seeverkehr, ausgeweitet werden.³²¹

3. Bisherige Maßnahmen zum Klimaschutz

Ein gut funktionierendes Emissionshandelssystem (EHS) gilt als das wichtigste Instrument, um THG iSd. Europäischen Klimagesetzes effektiv zu reduzieren und dem Klimawandel entgegenzuwirken.³²² Der Ausgangspunkt des Emissionshandels ist das Verursacherprinzip aus Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV. Derjenige, der die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt, soll die Kosten des Umweltschadens tragen. Zwar führen ausgestoßene THG erst in der Summe zu einem tatsächlichen Umweltschaden, jedoch soll der einzelne Verursacher für seinen Anteil die Kosten übernehmen und sich diese nicht von der Allgemeinheit ausgleichen lassen. Die quantitativ begrenzt ausgegebenen Zertifikate repräsentieren die eingeschränkte Verfügbarkeit an Umweltgütern und sollen die Anteile an Umweltschäden der Verursacher widerspiegeln. Durch den Handel mit den Zertifikaten auf dem Markt erhält die Belastung der Umwelt durch Emissionen für den Verursacher einen entsprechenden Preis, welches zu einer Einsparung der Emissionen an der Quelle führen soll.³²³

Die EG-Emissionshandelsrichtlinie³²⁴ führte 2005 ein europäisches EHS ein.³²⁵ In der Kurzfassung stellt sich der Mechanismus, der in der Richtlinie etabliert und über die Jahre hinweg stetig angepasst wurde, wie folgt dar:³²⁶

³²⁰ VO (EU) 2018/1999; Zu weiteren Instrumenten (bspw. Regelungen bezüglich des Einsatzes von Erneuerbaren Energien oder Richtlinien zum Energieverbrauch bestimmter Produkte) zum Schutz des Klimas und der Begrenzung von Emissionen siehe *Epiney*, Kapitel 9 Rn. 16–30.

³²¹ COM(2019) 640 final, S. 13; Für weitere Details dieser Ausgestaltung siehe COM(2021) 550 final und erneut unter C.II.1.

³²² Europäischer Rat, Tagungen des Europäischen Rates (23./24. Oktober 2014) – Schlussfolgerungen, EUCO 169/14, Punkt 2,2.1,2.3; Vgl. Art. 1 der RL 2003/87/EG.

³²³ *Michaelis/Holtwitsch*, JA 2005, 71 (72); *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2017, 412 (419); *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 11.

³²⁴ RL 2003/87/EG.

³²⁵ *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 10; *Michaelis/Holtwitsch*, JA 2005, 71.

³²⁶ Eine ausführliche Darstellung über die Funktionsweise des Mechanismus nach der RL 2003/87/EG findet sich bei *Michaelis/Holtwitsch*, JA 2005, 71. Zu den Veränderungen und Anpassungen des Mechanismus siehe *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 12f.

Das System funktioniert nach dem Prinzip des „cap and trade“³²⁷. Danach gibt es eine bestimmte Menge an Emissionszertifikaten, die äquivalent zur Menge ist, die die EU jährlich an THG ausstoßen darf (cap).³²⁸ Für die vom Emissionshandel umfassten Anlagen³²⁹ gelten Genehmigungspflichten, damit sie überhaupt THG emittieren dürfen. Für die Menge an Emissionen, die sie dann ausstoßen, müssen sie entsprechende Berechtigungen in Form von Zertifikaten am Markt erwerben (trade).³³⁰ Bisher umfasst der Emissionshandel Anlagen aus folgenden Sektoren: Energie (Strom- und Wärmeerzeugung), Industrie (z.B. Herstellung von Öl, Stahl, Eisen oder Chemikalien) und die Luftfahrt.³³¹ Allerdings ist zu beachten, dass die erfassten Industrieanlagen teilweise erst ab einer bestimmten Mindestkapazität einbezogen werden und der Emissionshandel im Luftverkehr bis Ende 2023 nur Flüge (Start und Landung) im EWR umfasst.³³² Damit werden vom EHS aktuell nur etwa 39% der unionsweit ausgestoßenen THG erfasst.³³³

Neben dem EHS gibt es die sog. Lastenteilungsentscheidung (ESD)³³⁴ aus dem Jahr 2009. Mit den Rechtsvorschriften zur Lastenteilung wurden für einige andere Sektoren, die nicht dem EHS unterfallen (z.B. Produktionsprozesse von Mineral- oder Metallerzeugnissen, die Landwirtschaft, Abfälle), verbindliche Reduktionsziele zur Erreichung der 2030- und 2050-Ziele sowie des PAs vereinbart, die durch Strategien und Maßnahmen erreicht werden sollen.³³⁵ Im Gegensatz zum EHS, der allein auf EU-Ebene reguliert wird, sind für diese Sektoren die Mitgliedsstaaten verantwortlich, um nationale Strategien und Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen. Die Zielvorgaben werden von der Kommission für jeden Mitgliedsstaat bestimmt.³³⁶ Der Union kommt insgesamt nur eine unterstützende Funktion zu (z.B. durch den Erlass von Vorschriften zur Reduktion von neuen Pkw und Lieferwagen oder für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden).³³⁷

³²⁷ Deutsch: System des Deckelns und Handelns.

³²⁸ Seit 2013 gibt es eine EU-weite Obergrenze für die Anzahl der Zertifikate (Art. 9 der RL 2009/29/EG).

³²⁹ Das EHS gilt in 31 Ländern des EWR und umfasst fast 11.000 Kraftwerke und Industrieanlagen sowie über 500 Luftfahrzeugbetreiber mit Flügen innerhalb des EWR (COM(2019) 557 final, S. 7).

³³⁰ *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2017, 412 (413); *Michaelis/Holtwitsch*, JA 2005, 71 (72).

³³¹ Anhang I der RL 2003/87/EG.

³³² Vollständige Auflistung der Sektoren in COM(2019) 557 final, S. 7.

³³³ COM(2019) 557 final, S. 7.

³³⁴ Englisch: Effort Sharing Decision (ESD); Entscheidung Nr. 406/2009/EG.

³³⁵ Erwägungsgründe Nr. 1, 2 und 6 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG und Erwägungsgründe Nr.1–3 der VO (EU) 2018/842; Anhang I der Entscheidung Nr. 406/2009/EG, präzisiert durch Anhang I der Entscheidung der Kommission (2005/166/EG).

³³⁶ Vgl. Art. 4 iVm. Art. 10 der VO (EU) 2018/842.

³³⁷ Europäische Kommission: Lastenteilung: Emissionsziele der Mitgliedsstaaten, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_de.

4. Bewertung der bisherigen Maßnahmen

Das Emissionshandelssystem sah sich vielfacher Kritik ausgesetzt und wurde dementsprechend (teilweise erfolgreich) angepasst und weiterentwickelt. Die zentralen Kritikpunkte sind die erfassten Sektoren, die Menge an Zertifikaten und das Fehlen von Emissionsgrenzwerten für bestimmte, vom EHS erfasste, Anlagen.

Die Beschränkung des EHS auf die aktuellen Sektoren umfasst insbesondere die energieintensiven Sektoren nicht, wie zum Beispiel den Transportsektor (mit Ausnahme des innereuropäischen Luftverkehrs), der ca. 21 % der europäischen THG ausmacht.³³⁸ Auch die Regelungen für den internationalen Luftverkehr (etwa 3 % der europäischen Emissionen)³³⁹ sind noch zu restriktiv, gerade vor dem Hintergrund, dass die Nachfrage im Luftverkehr als Verkehrsmittel stetig steigt (Anstieg der THG um 70 % im Jahr 2020 im Vergleich zu 2005).³⁴⁰

Weiterhin gab es, vor allem zu Beginn, immer wieder Probleme mit der Zahl an Zertifikaten. Diese war zu hoch angesetzt, sodass es zu einem Überschuss kam, die den Handelspreis von ursprünglich mindestens 25 € auf einen Tiefpunkt von unter 3 € pro Zertifikat (April 2013) fallen ließen.³⁴¹ Wenn der Preis pro Zertifikat allerdings bei bis zu US \$ 80 liegen müsste, um effektiv zu sein, so konnte der Mechanismus *de facto* in diesen Jahren keine Wirkung erzeugen, da so niedrige Preise keinen Anreiz für die Unternehmen bieten ihre Emissionen zu mindern.³⁴² Darüber hinaus ist die Verteilung von kostenlosen Zertifikaten an bestimmte Industriebranchen,³⁴³ zur Verhinderung von sog. carbon leakage,³⁴⁴ zu kritisieren. Diese Regelung ist eine Durchbrechung des Verursacherprinzips und führt dazu, dass die Zahl der zu versteigernden Zertifikate insgesamt sinkt, woraufhin für diese Branchen Anreize zur Emissionsreduktion wegfallen.³⁴⁵ Im dritten Handelszeitraum (2013–2020) wurden noch immer mehr als 40 % der verfügbaren Zertifikate kostenlos verteilt.³⁴⁶ Dabei ist mittlerweile klar, dass kostenlose Zertifikate keine Anreize bieten die CO₂-Emissionen in diesem Sektor zu senken, sondern es

³³⁸ Abbildung 2 in EC: EU Climate Action Progress Report (2020), S. 33.

³³⁹ Abbildung 2 in EC: EU Climate Action Progress Report (2020), S. 33.

³⁴⁰ Puharić / Anđelković / Kuzmanović, Int'l J. Econ. & L. 2020, 1 (3).

³⁴¹ EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 13; m.w.N. Kreuter-Kirchhof, EuZW 2017, 412 (414).

³⁴² m.w.N. EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 14; Kreuter-Kirchhof, EuZW 2017, 412 (414); Bis 2030 müsste der Preis sogar bei um die US \$ 100 liegen.

³⁴³ Vgl. Art. 10a XII-XVIII der RL 2009/29/EG.

³⁴⁴ Carbon leakage beschreibt das Risiko, dass Unternehmen ihre Produktion aus klimapolitisch bedingten Kostengründen in Drittländer mit weniger strengen Vorschriften zur Verringerung von THG-Emissionen verlagern und ihre Gesamtemissionen somit möglicherweise noch erhöhen. (COM(2019) 557 final, S. 13). Die Liste der Carbon-leakage-Sektoren für den Zeitraum zwischen 2014 und 2020 findet sich im Anhang von Beschluss der KOM(2014) 746.

³⁴⁵ EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 13,15,16; Kreuter-Kirchhof, EuZW 2017, 412 (414, 416).

³⁴⁶ COM(2019) 557 final, S. 13; EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 5.

anderer Methoden bedarf (z.B. Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs).³⁴⁷ Das EHS wirkt nur effektiv, wenn der Preis für die Zertifikate und damit die Kosten für Emissionen so weit steigen, dass die Marktteilnehmer tatsächlich versuchen Emissionen zu vermeiden.³⁴⁸

Zudem gilt für Anlagen, die einerseits dem EHS und der Richtlinie über Industrieemissionen³⁴⁹ unterfallen, welche generell die Emissionsgrenzwerte für Anlagen bei ihrer Genehmigung festlegt, dass für diese Anlagen keine Grenzwerte in der Genehmigung festgelegt werden müssen.³⁵⁰ Beim EHS sollen die Emissionen durch den Handel gesteuert und begrenzt werden, so dass es für diese Anlagen keiner Emissionsbegrenzungen bedarf, weil deren Emissionsbegrenzung durch den Handel determiniert wird. Der Hintergrund der Grenzwertfestlegung bei der Genehmigung ist das Vorsorgeprinzip, weil damit leicht vermeidbare Emissionen durch die Bestimmung von Grenzwerten direkt vermieden werden können.³⁵¹ Wenn jedoch fraglich ist, wie wirksam der EHS ist, gerade in Anbetracht der zu hohen Zahl an Zertifikaten und der kostenlosen Ausgabe,³⁵² erscheint es grob fahrlässig hier eine Ausnahme einer anderen umweltrechtlichen Regelung zu machen und damit das Vorsorgeprinzip zu durchbrechen; mit der Konsequenz, dass diese „leicht vermeidbaren“ Emissionen durch die Ausnahme von Grenzwerten entweichen können.

Im Gegensatz zu der dargestellten Kritik, ist positiv zu bewerten, dass die THG seit 2005 bis 2019 für die vom EHS umfassten Sektoren um 35 % gesunken sind.³⁵³ Auch ist das Vertrauen der Marktteilnehmer und Anlagenbetreiber in das EHS aktuell sehr hoch, was sich an der Einhaltungquote von 99 % der registrierten Anlagen zeigt.³⁵⁴ Der Anteil der gesenkten THG durch die Teilnehmer des EHS an den gesamten EU-Netto-Emissionen beträgt damit zwei Drittel, während die dem ESD unterfallenden Sektoren ungefähr ein Drittel weniger Emissionen ausgestoßen haben.³⁵⁵

³⁴⁷ EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 23, 24, 31, 32. Mit CO₂-Grenzausgleichszahlungen werden bei Einfuhren aus Gebieten, in denen keine dem EU-EHS vergleichbaren Klimaschutzmaßnahmen gelten, die Kosten für die Senkung des CO₂-Ausstoßes auferlegt, um das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu mindern.

³⁴⁸ EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 9; *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2017, 412 (416).

³⁴⁹ RL 2010/75/EU.

³⁵⁰ Art. 9 Abs. 1 RL 2010/75/EU.

³⁵¹ *Epiney*, Kapitel 9, Rn. 14.

³⁵² EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 23f.

³⁵³ Abbildung 1 in EUA, EU ETS (2020), S. 3.

³⁵⁴ COM(2019) 557 final, S. 43, 45.

³⁵⁵ EUA SOER (2019), S. 162.

Darüber hinaus stellt die Regulierung des ESD eine positive ergänzende Regulierung zum EHS dar, sodass nun weitere 55 % der unionsweit ausgestoßenen THG einer Regulierung und verbindlichen Reduktionszielen unterliegen.³⁵⁶ Um das 2020-Reduktionsziel mit einer unionsweiten Minderung von 20 % gegenüber 1990 zu erreichen, ist eine Reduktion um 10 % (im Vergleich zu 2005) der Emissionen in den Sektoren der ESD notwendig.³⁵⁷ Bereits im Jahr 2014 konnten die ESD-Sektoren eine Reduktion um 12,9 % im Vergleich zu 2005 vorweisen.³⁵⁸ Daraus lässt sich ableiten, dass die Mitgliedsstaaten die Reduktionsvorgaben ernst nehmen und auch wirksame nationale Anreize zur Senkung von THG-Emissionen gesetzt wurden.³⁵⁹ Diese Reduktionsergebnisse sind aber nur teilweise auf dem Erfolgskonto des ESD zu verbuchen, da zeitgleich auch neue und CO₂-ärmere Technologien, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, eingeführt wurden, sodass unabhängig von jeglichen Reduktionsmaßnahmen Emissionen gesenkt wurden.³⁶⁰ Es lässt sich damit noch nicht abschließend sagen, inwiefern Maßnahmen der ESD zur Reduktion der Gesamtemissionen der ESD-Sektoren beigetragen haben und welche dieser Maßnahmen wirklich effektiv sind.³⁶¹ Die Entscheidung insgesamt hat sicherlich einen ausschlaggebenden Mehrwert für die Gesamtreduktion von unionsweiten Emissionen, allerdings kann sie, genauso wie der EHS, nicht als Haupttriebfeder für entsprechende Reduktionsmaßnahmen und -erfolge angesehen werden.³⁶²

5. Zusammenfassung und Fazit für den Sektor Klima

Für die Erreichung der Vorgaben aus dem Europäischen Klimagesetz ist der Einsatz von Reduktionszielen und -vorgaben für einzelne Sektoren notwendig, sodass auch für Investments und die Industrie Planbarkeit gewährleistet wird und die Verantwortung klar determiniert ist.³⁶³ Der Entwurf des Europäischen Klimagesetzes schreibt konkrete Reduktionsziele bis 2030 und 2050 vor.³⁶⁴ Weitere Zwischenziele sind bisher nicht vorgesehen, aber es ist damit zu rechnen, dass auch für 2040 ein Zwischenziel gesetzt werden wird, um das Erreichen des langfristigen Ziels zu garantieren, falls aktuelle Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung zeigen oder um

³⁵⁶ COM(2016) 483, S. 2; EuRH, Sonderbericht Emissionshandel, S. 7. Nicht erfasst sind damit nur die Sektoren der Landnutzung und Forstwirtschaft.

³⁵⁷ COM(2016) 483, S. 2.

³⁵⁸ COM(2016) 483, S. 8.

³⁵⁹ COM(2016) 483, S. 8, 11.

³⁶⁰ COM(2016) 483, S. 8.

³⁶¹ COM(2016) 483, S. 9, 11.

³⁶² COM(2016) 483, S. 10.

³⁶³ *Hilson*, JoEL 2020, 195 (205, 213, 214, 219); Zum Unterschied zwischen Ziel und Zielvorgaben (im Englischen die Unterscheidung zwischen „targets“, „goals“ and „objectives“) im europäischen Klimaschutzrecht siehe *Hilson*, JoEL 2020, 195 (197f.).

³⁶⁴ Art. 2 Abs. 1 in COM(2020) 80 final, S. 16 und COM(2020) 563 final, S. 1, 5f.

neue wissenschaftliche Erkenntnisse in der Klimaforschung zu berücksichtigen.³⁶⁵ Die Rechtsverbindlichkeit des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 durch das Europäische Klimagesetz in Form der Verordnung, im Gegensatz zum weniger präzisen 1,5°C-Ziel des PA, ³⁶⁶ ist damit eine absolute Neuerung im europäischen Klimaschutzrecht.³⁶⁷ Die langfristige Festlegung schafft Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit über den aktuellen legislativen Zyklus hinaus und gewährleistet, dass sich die zukünftige Politik dauerhaft mit der Thematik beschäftigen muss.³⁶⁸ Zudem sind die Mitgliedsstaaten als Adressaten gezwungen sich an die Vorgaben zu halten, Maßnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele einzuleiten und diese verbindlich umzusetzen. Die Kommission bewertet die Maßnahmen regelmäßig und kann entsprechende Empfehlungen aussprechen, womit sie ihrer Funktion der „Vertragshüterin“ und Kontrolle nachkommt. Sie hat dadurch auch die Möglichkeit das EHS und die ESD verstärkt in den Blick zu nehmen und zumindest auf weitergehende Maßnahmen zu pochen, da ihre Überwachungsrolle nicht mehr auf einzelne Sektoren beschränkt ist, sondern diese alle Beiträge der Mitgliedsstaaten zur Erreichung von Klimaneutralität umfasst. Auch wenn *per se* keine Sanktionsmöglichkeiten für die Kommission zur Verfügung stehen, wenn die Mitgliedsstaaten die Zielvorgaben nicht erreichen, so wird durch das Europäische Klimagesetz die Notwendigkeit und Wichtigkeit von Klimaschutz in den politischen und rechtlichen Fokus gerückt. Es schafft Klarheit für die Union, die Mitgliedsstaaten und alle Unionsbürger wie auch Unternehmen, damit das zukünftige Handeln und Wirtschaften nun an diesem Ziel ausgerichtet wird.³⁶⁹

Für die gesamte europäische Wirtschaft ist damit die Zielausrichtung klar. Zugleich besteht noch genug Raum für Innovation, technologischen Fortschritt, Anpassung und Erweiterung.³⁷⁰

Ein langfristig gesetztes Ziel kann zwar ambitioniert und verbindlich sein, aber die Zielsetzung ist nur so gut wie die regulatorischen Maßnahmen, die zur Erreichung des Ziels mit einhergehen.³⁷¹ Durch das Europäische Klimagesetz werden der Kommission keine konkreten Eingriffs- und Kontrollbefugnisse im Emissionshandel gegeben, sondern sie nimmt nur eine Bewertung

³⁶⁵ Hilson, JoEL (2020), S. 205, 214, 216.

³⁶⁶ Vgl. Art. 2 Abs.1 und Art. 4 Abs. 1 PA; m.w.N. Hilson, JoEL 2020, 195 (197-199); ausführlich zur Rechtsverbindlichkeit und den Widersprüchen zwischen Art. 2 und 4 des PA in Ekardt/Wieding/Zorn, Sustainability (2018), S. 1f., 4–9.

³⁶⁷ Art. 288 Abs. 2 AEUV; Ruffert in Calliess/Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 58; Schroeder in Streinz, Art. 288 AEUV, Rn. 54–60; Hilson, JoEL 2020, 195 (210); COM(2018) 773 final.

³⁶⁸ Hilson, JoEL 2020, 195 (213). Zu den Nachteilen von langfristigen Zielvorgaben, insbesondere aus der Perspektive demokratischer Legitimation siehe Hilson, JoEL 2020, 195 (214-216).

³⁶⁹ Hilson, JoEL 2020, 195 (205, 214, 219).

³⁷⁰ Hilson, JoEL 2020, 195 (219f.).

³⁷¹ Hilson, JoEL 2020, 195 (203).

der Fortschritte im 5-Jahres Turnus vor.³⁷² Das EHS leistet in jedem Fall einen Beitrag zur Emissionsreduktion und sollte deshalb auf keinen Fall vernachlässigt werden. Durch die Anpassungen ist es mittlerweile ein durchdachter und weitgehend ausgeklügelter Mechanismus. Jedoch hinken die Verbesserungen noch an vielen Stellen, wie zum Beispiel die Erweiterung der umfassten Sektoren. Die Mechanismen für die vierte Handelsperiode sind bereits beschlossen,³⁷³ sodass bis 2030 mit keiner wesentlichen Effektivitätssteigerung zur Einsparung an THG durch das EHS zu rechnen ist und die Ziele höchstwahrscheinlich verfehlt werden.³⁷⁴ Der Appell geht dahin, dass in der fünften Handelsperiode endlich die eindeutig identifizierten Schwachstellen des EHS behoben werden. Nur so kann das EHS maximale Beiträge leisten. Es ist ein notwendiger Mechanismus, aber vollständigen Klimaschutz und die Reduktion von THG wird nicht alleine durch den EHS erreicht.

In der Gesamtschau bleibt abzuwarten, wie auch in anderen Bereichen die Bepreisung von CO₂ Emissionen voranschreitet (z.B. bei Nahrungsmittel), sodass die Bepreisung insgesamt homogene Wirkung auf die europäische Wirtschaft entfaltet und maximale Effektivität erreicht.

III. Sektor Biodiversität

Der Begriff der Biodiversität, oder synonym dazu die biologische Vielfalt, ist definiert als die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten, die genetische Vielfalt innerhalb der Arten und die Vielfalt der Ökosysteme³⁷⁵. Sie umfasst alle Formen des Lebens von der einzelnen Zelle bis zu komplexen Organismen und Prozessen, Bahnen und Kreisläufen, in denen lebende Organismen in Populationen, Ökosystemen und Landschaften verbunden sind. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt gilt als Voraussetzung für intakte und funktionsfähige Ökosysteme, die die Existenzgrundlagen und den Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen bilden, indem sie

³⁷² Art. 5 in COM(2020) 80 final.

³⁷³ Basierend auf der Ermächtigung des Art. 23 der RL 2003/87/EG hat die Kommission bereits entsprechende delegierte Rechtsakte und Durchführungsakte für die vierte Handelsperiode erlassen, wie z.B. die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1842 der Kommission vom 31. Oktober 2019 mit Durchführungsbestimmungen zur Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich weiterer Vorkehrungen für die Anpassung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten aufgrund von Änderungen der Aktivitätsraten.

³⁷⁴ EUA Bericht Nr. 15/2019, S. 7.

³⁷⁵ Ökosysteme setzen sich aus belebten und unbelebten Komponenten zusammen. Der unbelebte Raum (das Biotop) können Gewässer, Luft oder bestimmte Klimabedingungen an einem Ort sein, welcher dann von lebenden Organismen, Tieren und Pflanzen (die Biozönose), besiedelt wird. Das Zusammenleben von Biotop und Biozönose bildet dann das Ökosystem. Das ökologische Gleichgewicht entwickelt sich mit der Zeit durch die vielen, miteinander vernetzten Stoffkreisläufe des Biotops mit der Biozönose. (Stiftung Unternehmen Wald, Waldwissen, Was ist ein Ökosystem?, verfügbar unter <https://www.wald.de/waldwissen/was-ist-ein-oekosystem/>).

Nahrungsmittel und Trinkwasser, Baumaterialien und Energiequellen liefern sowie das Klima regulieren.³⁷⁶

Damit sind Biodiversität und der Bestand von Ökosystemen, welche den Lebensraum die Nahrungsmittelversorgung für Menschen gewährleisten, eng miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Veränderungen, insbesondere im Mikroklima, haben Auswirkungen auf die Nahrungsmittelproduktion, die Artenvielfalt und Biodiversität sowie die bisherigen Stand- und Lebensorte menschlichen Lebens.³⁷⁷

1. Ursachen des Biodiversitätsverlusts

Der aktuelle Zustand der Biodiversität ist desaströs. Ungefähr 70 % der terrestrischen Umwelt und etwa 40 % der Meeresumwelt sind gravierend geschädigt. Der Verlust an biologischer Vielfalt und die Bedrohung unzähliger Arten vom Aussterben haben ein Ausmaß angenommen, wie quasi noch nie zuvor in der Geschichte.³⁷⁸

Die fünf Hauptursachen für den Verlust biologischer Vielfalt sind:

- die Veränderungen der Land- und Meeresnutzung,
- die übermäßige Ressourcennutzung,
- der Klimawandel,
- die Umweltverschmutzung und
- das Eindringen invasiver, gebietsfremder Arten.³⁷⁹

Die Kommission hat sich Ziele gesetzt, wie sie diese Ursachen bekämpfen will, indem sie geeignete Wiederherstellungs- und Schutzmaßnahmen einführt und durchsetzt. In diesem Abschnitt werden nur einzelne, ausgewählte Teilaspekte des Biodiversitätsschutzes aufgegriffen. Die Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf die Biodiversität und entsprechende Schutzmaßnahmen werden im nächsten Kapitel unter D.III. behandelt.

³⁷⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Biodiversität – Grundlage für nachhaltige Entwicklung, verfügbar unter <https://www.bmz.de/de/themen/biodiversitaet/grundlagen/index.html>; KOM(2001) 0162 endgültig, Nr. 5.

³⁷⁷ IPCC (2019), Special Report, S. 251, 256, 361–737, 439–461.

³⁷⁸ EEA Bericht Zusammenfassung (2019), S. 7.

³⁷⁹ COM(2020) 380, S. 2; IPBES (2019), Summary for policymakers, S. 3, A1, S. 17–19, B10–14.

2. Die Biodiversitätsstrategie bis 2030

Mit der Biodiversitätsstrategie bis 2030³⁸⁰ hat die Kommission sich Zielvorgaben und einen ersten Maßnahmenkatalog vorgestellt. Die Ziele sind:

- **Ausweitung der Schutzgebiete**

Durch die Erweiterung der Schutzgebiete von mindestens 4 % auf dem Land und 19 % im Meer soll ein kohärentes Schutzgebietsnetz in Europa entstehen, das durch ökologische Korridore miteinander vernetzt ist. Zudem sollen die Schutzstandards angehoben und besonders strenge Maßstäbe für noch mehr Schutzgebiete gelten, damit Gebiete mit bereits hohen Verlusten diese noch ausgleichen können. Vor allem Wälder, Torfmoore, Grünland, Feuchtgebiete, Mangroven und Seegraswiesen sind exzellente CO₂- Speicher, sodass besonderes Interesse daran besteht diese Gebiete zu schützen.³⁸¹

- **Wiederherstellung von Ökosystemen an Land und im Meer**

Durch Verringerung der Belastung und nachhaltige Nutzung sollen bereits geschädigte Ökosysteme an Land und im Meer wiederhergestellt werden. Konkret bedeutet dies weniger Bodenversiegelung, die aktive Bekämpfung von Verschmutzung und invasiven, gebietsfremden Arten. Für den Schutz des Bodens kommt der Landwirtschaft eine wichtige Rolle zu. Die Strategie steht in enger Verknüpfung zur Strategie „Hof auf den Tisch“³⁸² und setzt voraus, dass die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der GAP, insbesondere der ökologische/biologische Landbau weiter ausgebaut wird. Der Rückgang der genetischen Vielfalt soll umgekehrt werden, indem vermehrt traditionelle Sorten von Kulturpflanzen eingesetzt werden, die gleichzeitig zu einer vielfältigeren, nährstoffreicheren und gesünderen Ernährung führen. Durch verringerten Einsatz chemischer Pestizide und Düngemittel können Pflanzen, Bestäuber und Wildtiere geschützt sowie die Bodenfruchtbarkeit und der Nährstoffkreislauf erneuert werden. Gerade der Boden, als nicht erneuerbare Ressource, wurde immens durch schlechte Bewirtschaftung und Bodenversiegelungen geschädigt. Als wichtige CO₂ Speicher und der Lebensraum vieler Arten sollen Wälder besser geschützt und widerstandsfähiger gemacht werden. Ein guter Zustand der Meere ist essenziell für die Ökosysteme sowie auch für die Fischerei.³⁸³

³⁸⁰ COM(2020) 380 final.

³⁸¹ COM(2020) 380 final, S. 4–6.

³⁸² COM(2020) 381 final.

³⁸³ COM(2020) 380 final, S. 10–13

- **Reduzierung der Umweltverschmutzung**

Durch den Ausbau der Begrünung von Städten werden Luft- und Wasserverschmutzung reduziert, der Lärm reduziert und gleichzeitig Überschwemmungen, Dürren und Hitzewellen vorgebeugt. Zudem müssen die Umweltmedien Wasser, Luft und Boden vor Schadstoffen geschützt werden. Auch für diese Strategie gilt das Leitprinzip des Grünen Deals „Verursache keine Schäden“.³⁸⁴

Zur Erreichung der vorgenannten Ziele plant die Kommission folgende Maßnahmen:

1. Festlegung von verbindlichen Erhaltungszielen: Im Jahr 2021 sollen die rechtlich verbindlichen Erhaltungsziele, eine wirksame Bewirtschaftung der Schutzgebiete und Maßnahmen zur Überwachung des Gebietsschutzes vorgeschlagen werden. Eine einheitliche Methodik zur Erfassung, Bewertung und Erreichung eines guten Zustands von Ökosystemen soll, wenn möglich, etabliert werden.³⁸⁵

2. Behebung von Umsetzungs- und Durchsetzungsdefiziten: Die aktuell bestehenden Umsetzungsdefizite in den Mitgliedsstaaten für Regulierungen auf dem Gebiet sollen durch klare Fristen vorangebracht werden. Außerdem wird erwartet, dass die Mitgliedsstaaten alle verfügbaren Maßnahmen ergreifen, damit die Zustände sich bis 2030 nicht weiter verschlechtern. Die Kommission will sicherstellen, dass biodiversitätsrelevante Rechtsvorschriften besser durch- und umgesetzt werden, indem die Einhaltung der Vorschriften besser überprüft und die Durchsetzung mittels der europäischen verfügbaren Institutionen, wie der EUA, Polizei und Staatsanwälten, gewährleistet werden. Um bessere Kontrolle und Einhaltung zu erreichen, plant die Kommission einen Governance-Rahmen für den Bereich Biodiversität.³⁸⁶

3. Weitere Strategien und Aktionspläne: Für den Schutz und die Erhaltung der Wälder soll es eine eigene EU-Forststrategie geben und zur Verringerung der Umweltbelastung eine Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien³⁸⁷. Diese werden durch Aktionspläne zur Erhaltung der Fischereiresourcen und zum Schutz von Meeresökosystemen sowie zum Schutz von Böden, Luft und Wasser ergänzt.³⁸⁸

³⁸⁴ COM(2020) 380 final, S. 4; COM(2019) 640 final, S. 23.

³⁸⁵ COM(2020) 380 final, S. 7.

³⁸⁶ COM(2020) 380 final, S. 7f., 18f.

Als Vorbild wird wohl der Governance-Rahmen der Governance-VO dienen.

³⁸⁷ COM(2020) 667 final.

³⁸⁸ COM(2020) 380 final, S. 11, 13, 16.

4. „Business for Biodiversity“: Durch Investitionen soll der Biodiversitätsschutz gefördert und mit einem nachhaltigen Corporate-Governance Rahmen das eigenständige Engagement der Unternehmen gesteigert werden. Es soll eine Plattform „European Business for Biodiversity“ geben, um aktive Partizipation der Unternehmen und einen Austausch über Schutzmaßnahmen zu ermöglichen. Durch steuerliche Anreize für biodiversitätsschützende Maßnahmen oder Bepreisung von schädigenden Handlungen sollen Unternehmen in den Prozess, im Sinne des Verursacher- und Vorsorgeprinzips, eingebunden werden. Es sollen Kriterien und Standards entwickelt werden, wie z.B. ein Messsystem für den ökologischen Fußabdruck, um zu bestimmen, wie viel Biodiversitätsschutz, Nachhaltigkeit und Umweltschutz in einem Produkt oder einer Dienstleistung steckt.³⁸⁹

- **Bildung und Internationales**

Die Forschung und Wissenschaft im Bereich biologischer Vielfalt sollen gefördert und deren Bedeutung in Bildungsplänen stärker integriert werden.³⁹⁰

Auch im Bereich Biodiversitätsschutz will die Union ihre globale Vorreiterrolle erfüllen und international auf höhere Ziele und Schutzmaßnahmen pochen sowie über die internationale Meeres- und Handelspolitik den Schutz biologischer Vielfalt beeinflussen. Vermehrte Bündnisse mit Entwicklungsländern und direkten Nachbarn der Union sollen zu höheren Schutzstandards, einem Bewusstsein für Ökosysteme führen und Umweltkriminalität verhindern.³⁹¹

Durch diese Maßnahmen erhofft sich die Kommission die Erreichung der Biodiversitätsschutzziele im Einklang mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Es sollen neue Arbeitsplätze geschaffen und die langfristige Produktivität und der Wert des Naturkapitals gesichert werden, indem Wirtschaftswachstum mit dem Wachstum der Natur verknüpft wird.³⁹²

3. Der europäische Biodiversitätsschutz bis 2020

Der erste eigenständige Biodiversitätsschutz der Union begann 2001 mit dem Aktionsplan zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt³⁹³ in der Landwirtschaft und wurde 2011 um eine eigene

³⁸⁹ COM(2020) 380 final, S. 19f.

³⁹⁰ COM(2020), 380 final, S. 22.

³⁹¹ COM(2020) 380 final, S. 23–27.

³⁹² COM(2020) 380 final, S. 7.

³⁹³ KOM(2001) 0162 endgültig; Zuvor gab es keine eigenständig auf Biodiversitätsschutz ausgerichteten Maßnahmen, sondern nur Strategien für die Landwirtschaft, die indirekt auch Biodiversitätsschutz bezweckten, jedoch nicht primär darauf ausgerichtet waren (KOM(2001) 0162 endgültig, Nr. 1.1).

Biodiversitätsstrategie bis 2020³⁹⁴ ergänzt. Da biologische Vielfalt und Landwirtschaft eng miteinander verknüpft sind, wurden Schutzmaßnahmen vor allem in die GAP integriert.

Die primären Ziele waren die Belastungen der biologischen Vielfalt durch die Landwirtschaft zu reduzieren, indem Böden nicht überbewirtschaftet und der Einsatz an umweltschädlichen Stoffen, wie Düngemittel und Pestiziden, reduziert werden sollte; den Nutzen der Biodiversität für die Landwirtschaft zu steigern, durch beispielsweise den Schutz bestimmter Insekten, die den Einsatz umweltschädlicher Pestizide vorbeugen; und den Schutz der Genetik der bestehenden Tier- und Pflanzenarten, indem invasive gebietsfremde Arten bekämpft werden.³⁹⁵ Das übergreifende Ziel der Strategie bis 2010 und auch bis 2020 war das Aufhalten des Biodiversitätsverlusts und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen in der EU sowie die weitest mögliche Wiederherstellung der biologischen Vielfalt.³⁹⁶

4. Bewertung der bisherigen Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz

Positiv zu bewerten ist zunächst, dass der Schutz der biologischen Vielfalt nun von Maßnahmen der GAP entkoppelt und damit als eigenständige Schutzmaterie anerkannt wurde. Allerdings ist die Bedeutung der Biodiversität für das menschliche Überleben noch nicht hinreichend im Bewusstsein und wirtschaftlichen Handeln der Unionsorgane, Unternehmen und Bürger manifestiert.

a) Defizite

Die Ursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt sind identifiziert, aber die Zielerreichung und Maßnahmenumsetzung kommt nur schleppend voran. Die nachfolgende Darstellung analysiert, anhand von ausgewählten EU-Akten, warum die Zielvorgaben noch immer nicht erreicht wurden. Dabei liegen die Defizite in:

- der Umsetzung von Zielvorgaben.

Bis 2010 wollte die Union schon den Biodiversitätsverlust und die Zerstörung von Ökosystemen aufhalten, aber selbst 2015 ließ sich kein signifikanter Fortschritt erkennen.³⁹⁷ Laut EUA

³⁹⁴ KOM(2011) 244 endgültig.

³⁹⁵ KOM(2001) 0162 endgültig, Nr. 14–24; *Giglioli*, EFL 2019, 445 (450).

³⁹⁶ KOM(2008) 864 endgültig, S. 14; KOM(2011) 244, endgültig, S. 2; Die weiteren Inhalte der Strategie bis 2020 stimmen mit den zuvor dargestellten Inhalten der Biodiversitätsstrategie bis 2030 im Rahmen des EGD überein. Die Ziele wurden nur in Letzterer etwas präziser definiert.

³⁹⁷ SWD(2015) 187 final, Part 3, S. 56.

wurde zwar das Ziel der Erweiterung der Schutzgebiete an Land und im Meer bis 2020 erreicht, jedoch sind nur ein kleiner Teil der bedrohten Arten und Ökosysteme in einem befriedigenden Erhaltungszustand.³⁹⁸ Durch die Verstädterung und Landnutzung durch Land- und Forstwirtschaft sind die Böden weiterhin in schlechtem Zustand, sodass alle geplanten Ziele bis 2020 nicht mal ansatzweise erreicht wurden.³⁹⁹

In der Biodiversitätsstrategie bis 2030 ist der Stopp des Biodiversitätsverlusts noch immer das übergreifende Ziel, das es nun bis 2030 zu erreichen gilt. Bei näherer Betrachtung der Ziele in der Biodiversitätsstrategie bis 2020 und der Strategie bis 2030 lassen sich kaum Unterschiede inhaltlicher Art feststellen: Weiterhin die Ausweitung der Schutzgebiete, Wiederherstellung von Ökosystemen an Land und Meer, Schutzmaßnahmen in der Landwirtschaft und Energieerzeugung, Verringerung der Umweltverschmutzung, Bekämpfung invasiver Arten, Investitionen und globale Vorreiterrolle sind die wesentlichen Ziele beide Strategien.⁴⁰⁰

- der Recht-, Um- und Durchsetzung von Unionsrechtsakten.

Bereits 2008 befand die Kommission, dass die bestehenden Gesetzeslücken schnellstmöglich geschlossen werden müssen, insbesondere im Bereich des Bodenschutzes und der Bekämpfung invasiver Arten. Zudem forderte sie eine weitergehende Einbeziehung von Schutzaspekten in andere Sektorpolitiken.⁴⁰¹

Seitdem wurden einige Richtlinien⁴⁰² erlassen, aber das Scheitern der 2006 vorgeschlagenen Bodenrahmenrichtlinie⁴⁰³ zeigt eindeutig, welche negativen Konsequenzen daraus für das jeweilige Umweltmedium folgen.⁴⁰⁴ Ein Vergleich mit dem Medium Wasser, bei der bereits im Jahr 2000 die sog. Wasserrahmenrichtlinie⁴⁰⁵ erlassen wurde, zeigt, dass deutliche Verbesserungen der europäischen Wasserqualität und beim Gewässerschutz erreicht wurden.⁴⁰⁶

³⁹⁸ EUA SOER Bericht (2019), S. 8f.

³⁹⁹ Tabelle in EUA Bericht (2019), S. 9.

Eine Übersicht dazu, inwiefern die Ziele der Biodiversitätsstrategie nicht erreicht wurden, ist verfügbar im EUA State of Nature Report (2020), S. 122 inklusive Kapitel 6 (S. 123ff.).

⁴⁰⁰ COM(2020) 380 final, S.4,8,12,16,20,23; KOM(2011) 244 endgültig, S. 5–7, 9–10.

⁴⁰¹ KOM(2008) 864 endgültig, S. 14.

⁴⁰² Beispielsweise die Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG) oder die Verordnung zur Bekämpfung invasiver Arten (VO (EU) Nr. 1143/2014).

⁴⁰³ KOM(2006) 232 endgültig.

⁴⁰⁴ KOM(2008) 864 endgültig, S. 5; Rücknahme überholter Kommissionsvorschläge (2014/C 153/03), Liste der zurückgezogenen Vorschläge: KOM (2006) 232 endgültig, ABl. C-153/3 vom 21.Mai 2014.

⁴⁰⁵ RL 2000/60/EG; dazu gehören auch u.a. auch die Nitrat-RL (RL 91/676/EWG) und die Abwasser-RL (RL 91/271/EWG).

⁴⁰⁶ SWD(2015) 187 final, Part 2, S. 9.

Die unzureichende und nicht unionseinheitliche Umsetzung hinsichtlich der Rechtsakte zum Schutz der biologischen Vielfalt lassen sich am Beispiel der FFH-Richtlinie⁴⁰⁷ und der Vogelschutzrichtlinie⁴⁰⁸ anschaulich verdeutlichen.⁴⁰⁹ Durch diese sollte ein kohärentes Schutzgebiet in der Union, das sog. Natura 2000 Netz, etabliert werden. Das erste Problem liegt schon darin, dass es zwar Fristen gibt, bis wann einzelne Vorgaben umgesetzt werden sollen, jedoch fehlt es an konkreten Zeitpunkten für das Erreichen eines gewissen Schutzstatus, der durch entsprechende Maßnahmen erreicht wird.⁴¹⁰ Mangels festgelegter Schutzstatusziele und einem Zeitpunkt zur Erreichung dieser Ziele, werden die Mitgliedsstaaten nicht dazu angeregt ein möglichst hohes Schutzniveau zu verfolgen. Diese machen deshalb auch nicht von der Möglichkeit des Art. 193 S. 1 AEUV Gebrauch, um über die Unionsvorgaben noch hinauszugehen. Der Bedarf an Maßnahmen ist in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich hoch, sodass manche von strengeren Regeln Gebrauch machen sollten oder sogar müssten, damit sie ihre Schutzniveauziele erreichen. Wenn jedoch nur die unionalen Mindestregeln gelten, können Ziele nicht realistisch erreicht werden.

Zudem wurden beide Richtlinien noch immer nicht vollständig von allen Mitgliedsstaaten umgesetzt und das, obwohl beide Richtlinien seit mehreren Jahrzehnten, die Vogelschutz-RL⁴¹¹ bereits seit 1979, existieren.⁴¹² Die Kommission hat eine Liste erstellt, welche Gebiete und Regionen besondere Bedeutung für die biologische Vielfalt haben und deshalb als Schutzgebiete ausgezeichnet werden sollten (Vgl. Art. 4 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Binnen 6 Jahren⁴¹³ sollte der Mitgliedsstaat diese Gebiete als „besondere Schutzgebiete“ ausweisen (Vgl. Art. 4 Abs. 4 FFH-Richtlinie). Die meisten Mitgliedsstaaten waren deutlich hinter dem Zeitplan, sodass ein Drittel der Listengebiete nach den 6 Jahren nicht als „besonderes Schutzgebiet“ ausgewiesen waren; drei Mitgliedsstaaten hatten bis 2016 noch überhaupt kein solches Schutzgebiet eingerichtet.⁴¹⁴ Bis 2012 sollte das Natura 2000-Netzwerk bereits vollständig etabliert sein, erreicht wurde es erst im Jahr 2020.⁴¹⁵ Allerdings wird allein durch die Ausweisung von Schutzgebieten noch

⁴⁰⁷ Flora-Fauna-Habitat Richtlinie, RL 92/43/EWG.

⁴⁰⁸ RL 2009/147/EG.

⁴⁰⁹ COM (2020) 380 final, S. 3,7,18f; SWD(2016) 472 final, S. 5.

⁴¹⁰ SWD(2015) 187 final, Part 1, S. 15.

⁴¹¹ RL 79/409/EWG.

⁴¹² Die Umsetzungsdefizite der FFH-RL in einigen Mitgliedsstaaten führten zu Vertragsverletzungsverfahren und entsprechenden Verurteilungen vor dem EuGH, wie z.B. in EuGH, Rs. C-98/03, Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:2006:3; Rs. C-6/04, Kommission/Großbritannien, ECLI:EU:C:2005:626; Rs. C-508/04, Kommission/Österreich, ECLI:EU:C:2007:274.

⁴¹³ Fristablauf war bereits 2016.

⁴¹⁴ COM(2016) 472 final, S. 33; SWD(2015) 187 final, Part 1, S. 20. Die drei Mitgliedsstaaten waren Malta, Polen und Rumänien.

⁴¹⁵ Vgl. Anhang, Maßnahme 1a) in KOM(2011) 244 endgültig; EUA Report (2020), S. 108; EUA SOER Bericht, S. 8.

kein wirksamer Schutz der biologischen Vielfalt garantiert. Dafür bedarf es vielmehr der Etablierung von Managementplänen, die effektive Verwaltung und tatsächlichen Schutz und Erhaltung der Biodiversität gewährleisten.⁴¹⁶

Weitere Defizite für die effektive Durchsetzung des Biodiversitätsschutzes ergeben sich aus der rechtlichen Unverbindlichkeit der Regelungen.⁴¹⁷ Die europäischen Handlungsinstrumente, in Form der Richtlinie, sind für die Mitgliedsstaaten verbindlich, jedoch kommt ihnen bei der Umsetzung ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, der diverse Abweichungen ermöglicht.⁴¹⁸ Für die Umsetzung der Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten in der Regel mindestens 2 Jahre Zeit, sodass sich die Wirkung der Maßnahmen verzögert. Zwar gibt es viele Strategien und Initiativen, diese sind aber rechtlich unverbindlich und haben lediglich politischen Ziel- und Weisungscharakter.⁴¹⁹ Die ersten vollständig, unmittelbar rechtlich bindenden Vorgaben machte die EU mit der Verordnung zur Bekämpfung invasiver Arten aus dem Jahr 2014.⁴²⁰

- den Überwachungsmechanismen.

Bisher besteht keine Verpflichtung zur Mitteilung der Wiederherstellungsbemühungen und Umsetzungszwischenstände an die Unionsorgane. In der Biodiversitätsstrategie bis 2020 war die Ausarbeitung eines Bewertungsrahmens einschließlich eines Berichts-, Überwachungs- und Überprüfungsmechanismus bis 2012 vorgesehen, welcher dann mit dem Environmental Implementation Review (EIR)⁴²¹ im Jahr 2016 umgesetzt wurde. Darüber hinaus wurden verschiedene Mechanismen etabliert, um einheitlichere Standards zu etablieren, wie durch MEAS⁴²²,

⁴¹⁶ EUA SOER Report (2020), S. 79.

⁴¹⁷ Siehe tabellarische Übersicht in EUA SOER (2020), S. 77.

⁴¹⁸ Vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV; *Ruffert* in Calliess/Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 25f.; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 104, 109.

⁴¹⁹ Vgl. dazu oben unter C.IV.

⁴²⁰ VO (EU) Nr. 1143/2014.

⁴²¹ COM(2016) 316 final. Danach sind die Mitgliedsstaaten alle zwei Jahre verpflichtet einen Bericht zu erstellen, der sich einerseits umwelt-politischen und -rechtlichen Themen wie z.B. Kreislaufwirtschaft oder Biodiversität widmet und andererseits den Rechtsrahmen, die Durchführungsinstrumente, den Zugang zu Informationen, die Qualität der Verwaltungskapazität und noch weitere Punkte enthält. Es gibt zudem bilaterale Dialoge zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten, und die Kommission wird vor Fertigstellung und Veröffentlichung der Berichte konsultiert. Nach Abschluss der Berichte arbeitet die Kommission zusammen mit dem Rat Themenpapiere aus, die bestimmte Fragen vertiefen, bei denen hohe Defizite in mehreren Mitgliedsstaaten erkennbar sind. Diese Berichte enthalten Informationen, die bereits von den Mitgliedsstaaten an die Kommission oder die EUA gemeldet werden, sodass diese in einem neuen Rahmen nochmals besser und einheitlicher verglichen und bewertet werden können (COM(2016) 316 final, S. 5–7).

⁴²² Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES). Eine Beschreibung findet sich in SWD(2015), 187 final, Part 3, S. 51.

oder den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern, wie durch BISE⁴²³.

Aus diesen Daten lässt sich erkennen, dass beispielsweise der Arten- und Habitatsschutz in ausgewiesenen Schutzgebieten (*in situ*) prinzipiell besser ist als außerhalb jener (*ex situ*), aber eindeutig belegt ist dies selbst durch die einheitlichen Messungsdaten nicht.⁴²⁴ Es gibt weder ausreichend belast- und vergleichbare Informationen hinsichtlich der Effektivität von Schutzgebieten noch einheitlich koordinierte Überwachungsprogramme in und zwischen den Mitgliedsstaaten, sodass letztlich die Effektivität der Schutzmaßnahmen, nur von Experten geschätzt werden kann.⁴²⁵ Der Bedarf an einheitlichen Leitlinien und Modellen zur Einrichtung von Informationssystemen und Überwachungsmechanismen ist damit groß.⁴²⁶

Weiterhin sind alle Mechanismen auf Berichtspflichten⁴²⁷ *ex post* ausgerichtet, die der Kommission keine Möglichkeiten geben aktiv und zeitnah in Umsetzungsprozesse einzugreifen, um diese voranzutreiben oder erkennbare Defizite frühzeitig zu beheben.

b) Reaktion der Biodiversitätsstrategie bis 2030

Die Defizite des bisherigen Biodiversitätsschutzes sind klar identifiziert. Wie reagiert nun die Biodiversitätsstrategie bis 2030 auf

- das Fehlen von verbindlichen Zielvorgaben?

Die Biodiversitätsstrategie bis 2030 sieht vor, dass die Kommission 2021 verbindliche Zielvorgaben macht, die dabei die Bedingungen, Maßnahmen, Kriterien und Fristen zur Wiederherstellung oder nachhaltigen Nutzung von Ökosystemen vorsehen.⁴²⁸ Ein Beispiel ist die Verringerung des Einsatzes an chemischen und gefährlichen Pestiziden um jeweils 50 %, was durch spezifische Strategien und Aktionspläne weiter konkretisiert und ausgestaltet werden soll.⁴²⁹ Die Kommission hat das Problem klar erkannt und es bleibt abzuwarten, wie schnell und

⁴²³ Biodiversity Information System for Europe (BISE). Eine Beschreibung findet sich in SWD(2015), 187 final, Part 3, S. 52.

⁴²⁴ Beispiel des Schutzes von bestimmten Vogelarten innerhalb und außerhalb von ausgewiesenen Schutzgebieten in EUA, State of Nature Report (2020), S. 119f.

⁴²⁵ EUA, State of Nature Report (2020), S. 26, 120, 122; EUA SOER Report (2020), S. 79, 89.

Bisher gibt es nur für zwei Arten weitreichende Überwachungsprogramme (EUA, SOER (2020), S. 86).

⁴²⁶ EUA, State of Nature Report (2020), S. 122.

⁴²⁷ Beispielsweise in Art. 24 VO (EU) Nr. 1143/2014, Art. 17 RL 92/43/EWG, Art. 10 RL 91/676/EWG.

⁴²⁸ COM(2020) 380 final, S. 7.

⁴²⁹ COM(2020) 380 final, S. 17.

konkret ihre Zielvorgaben ausgestaltet sind, und wie diese dann wiederum in verbindlichen Rechtsetzungsakten Ausprägung finden.

- die Schwächen der Rechtssetzung und die Defizite bei deren Um- und Durchsetzung?

Eines der größten Defizite ist die ineffektive und fristgerechte Um- sowie Durchsetzung von Rechtsakten. Das liegt insbesondere daran, dass Richtlinien nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden und der Union bzw. der Kommission entsprechende (effektivere) Überprüfungsmechanismen fehlen. Dieses Problem will die Kommission durch klare Umsetzungsfristen und mehr Leitlinien für die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung beheben.⁴³⁰ Außerdem bekräftigt die Kommission, dass sie sicherstellen wird, dass Rechtsvorschriften in diesem Bereich besser um- und durchgesetzt sowie ggfs. überprüft und überarbeitet werden sollen.⁴³¹

- das Fehlen von Überwachungsmechanismen?

Die Kommission will sich bemühen die Einhaltung der Vorschriften besser zu kontrollieren, indem enger mit Umweltagenturen oder Staatsanwälten zusammengearbeitet werden soll und zudem die Überwachungsmöglichkeit durch die Gerichte für Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen erweitert werden könnte.⁴³² Um präventiv eingreifen zu können, plant die Kommission einen umfassenden Governance-Rahmen für die Um- und Durchsetzung der Rechtsvorschriften im Biodiversitätssektor.⁴³³ Ein solcher Mechanismus könnte der Kommission ermöglichen mehr Einfluss auf die Umsetzung und die nationalen Zielsetzungen zum Schutz der biologischen Vielfalt geben. Bereits im Bereich der Energieunion und des Klimaschutzes wurde 2018 ein Governance-Mechanismus eingerichtet.⁴³⁴ Auch wenn die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommission über die Governance-VO aufgrund ihrer unverbindlichen Natur nur begrenzte Wirkung entfalten, so werden die Mitgliedsstaaten einerseits auf ihre Umsetzungspflichten aufmerksam gemacht und überwacht, und andererseits besteht die Verpflichtung Zielvorgaben in andere Sektorpolitiken, wie zum Beispiel die GAP, aktiver zu integrieren.

⁴³⁰ COM(2020) 380 final, S. 7f.

⁴³¹ COM(2020) 380 final, S. 19.

⁴³² COM(2020) 380 final, S. 19.

⁴³³ COM(2020) 380 final, S. 18.

⁴³⁴ VO (EU) 2018/1999; Durch die Governance-VO sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet langfristige Strategien zur Reduktion von THG zu erstellen (Art. 15) und diese in ihre integrierten nationalen Energie- und Klimapläne (INEK) zu verankern (Art. 3). Hervorzuheben ist, dass die Kommission länderspezifische Empfehlungen für die INEK abgeben kann (Art. 9 Abs. 2), woraufhin die Mitgliedsstaaten ihre Pläne aktualisieren können (Art. 14). Zudem bewertet die Kommission alle 2 Jahre die Maßnahmen und spricht bei unzureichenden Maßnahmen oder Fortschritten Empfehlungen aus (Art. 29–34). Auch wenn diese Empfehlungen unverbindlicher Natur für die Mitgliedsstaaten sind, so treffen diese bei Nichtumsetzung entsprechende Begründungspflichten (Art. 14 Abs. 1). Durch das europäische Solidaritätsprinzip sind die Mitgliedsstaaten insbesondere gehalten den Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung zu tragen (Art. 34 Abs. 2a).

Zudem sind die Mitgliedsstaaten nach dem europäischen Solidaritätsprinzip gehalten den Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung zu tragen.⁴³⁵

Ob eine Übertragung des Governance-Mechanismus zur Umsetzung und zum Schutz der biologischen Vielfalt möglich ist und letztlich Wirkungen erzeugt, wird sich zeigen. Die Idee der Kommission ist positiv zu bewerten und gibt den Mitgliedsstaaten zugleich Sicherheit, da sie mit einem ähnlichen Mechanismus bereits vertraut sind.⁴³⁶

c) Zusammenfassung

Es lässt sich damit festhalten, dass die nationale Umsetzung der Rechtsakte nur langsam und deutlich hinter den Fristen voranschreitet. Zwar gibt die Richtlinie den Mitgliedsstaaten den notwendigen Spielraum, um nationale Gegebenheiten zu berücksichtigen, allerdings schreitet so die Harmonisierung des Umweltrechts nur sehr langsam und zeitlich verzögert voran. Die erheblichen Umsetzungs- und Regulierungslücken im Biodiversitätsschutz existieren auch deshalb, weil es nicht klare und verbindliche Fristen zur Erreichung eines festgelegten Schutzniveaus gibt, wodurch wiederum Fortschritt behindert wird.

Zwar sind die bestehenden Rechtsvorschriften nicht gänzlich ungeeignet, um Schutz zu gewährleisten und die Ziele zu erreichen, aber es fehlt an konsequenter, einheitlicher und kontrollierter Um- und Durchsetzung.⁴³⁷

Insgesamt reichen die bisherigen Bemühungen nicht aus, um die gesteckten Ziele bis 2020 zu erreichen und damit auch nur ansatzweise an den Idealzustand zu gelangen, der notwendig ist, um den Biodiversitätsverlust zu stoppen und die Wiederherstellung der Ökosysteme zeitnah zu gewährleisten. Das Erreichen der Zielvorgaben wird nun wieder auf die nächsten zehn Jahre „verschoben“. Auch wenn kleinere Fortschritte zu verzeichnen sind, so überwiegen die

⁴³⁵ Vgl. Art. 34 Abs. 2a) Governance-VO; Das Solidaritätsprinzip der Union ist insbesondere in Art. 3 Abs. 3 EUV verankert, findet weitere Ausprägungen im europäischen Primärrecht (Vgl. Art. 21, 24 Abs. 2 und 3, 31 EUV; Art. 67, 80, 122, 194, 222 AEUV) und ist letztlich ein ungeschriebenes Prinzip der Union. Es gilt nicht nur zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch zwischen den Unionsorganen und den Mitgliedsstaaten. (Bieber in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 84, S. 5 und 9ff.).

⁴³⁶ Update: Am 15. Dezember 2021 hat die Kommission zwei Werkzeuge eines Biodiversitäts-Governance-Rahmens vorgestellt. Einerseits gibt es nun einen „action tracker“ bezüglich der Umsetzung von Vorgaben aus der Biodiversitätsstrategie 2030. Andererseits gibt es ein „target dashboard“, das den quantitativen Fortschritt hinsichtlich der Biodiversitätsziele auf unions- und mitgliedstaatlicher Ebene, anhand von entwickelten Indikatoren, anzeigen soll. (European Commission, Commission launches new tools for strengthened EU biodiversity governance, Pressemitteilung, 15. Dezember 2021, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/environment/news/commission-launches-new-mechanisms-strengthened-eu-biodiversity-governance-2021-12-15_de).

⁴³⁷ EUA, SOER Report (2020), S. 75, 322, 417; EEA, State of Nature Report (2020), S. 76f.

Nachteile, da der Verlust an biologischer Vielfalt steigt und immer neue Gefahren für Ökosysteme durch ausbeuterische Nutzung von natürlichen Ressourcen hinzukommen. Damit ist die Umsetzung der Ziele und Schutzmaßnahmen der Biodiversitätsstrategie bis 2020 kläglich gescheitert.

5. Fazit zum Sektor Biodiversität

Um einen umfassenden Biodiversitätsschutz zu gewährleisten, müssen sich einige Dinge verändern:

1. Die bisherigen Defizite bei der Um- und Durchsetzung müssen behoben werden. Der Kommission kommt dabei eine zentrale Funktion zu, um auf die verbindliche Implementierung der Vorschriften in den Mitgliedsstaaten hinzuwirken und diesen ihre Überwachungs-, Melde- und Berichtspflichten klarzumachen. Falls notwendig, muss sie, als „Hüterin der Verträge“, dafür auch den Rechtsweg zum EuGH in Form des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) beschreiten. Im Februar 2021 hat die Kommission Aufforderungen iSd. Art. 258 Abs. 1 AEUV an zahlreiche Mitgliedsstaaten, wie Litauen oder Spanien, zur Umsetzung ihrer unionalen Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie gesendet.⁴³⁸ Auch hat sie beschlossen Klage gegen Deutschland wegen unzureichender Ausweisung von Schutzgebieten und Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen aufgrund der FFH-Richtlinie zu erheben.⁴³⁹ Diese Akte zeigen, dass die Kommission ihre eigenen politischen Leitlinien aus der Biodiversitätsstrategie bis 2030 ernst nimmt und auf die effektive Um- und Durchsetzung des EU-Umweltrights in den Mitgliedsstaaten mit den verfügbaren Mitteln hinwirkt.⁴⁴⁰ Auch wenn gerichtliche Kontrolle nur repressive Wirkung entfaltet, so können Urteile des EuGH politischen Druck auf die Regierungen anderer Mitgliedsstaaten erzeugen und damit passiv auf Implementierung und Verwirklichung von EU-Recht hinwirken.

Da eine zeitlich kohärente und umfassend gleichwertige Umsetzung in allen Mitgliedsstaaten bisher häufig unterblieben ist, sollte die Kommission die Rechtsform der „Verordnung“ (Art. 288 Abs. 1 AEUV) für neue Legislativakte in Betracht ziehen.

⁴³⁸ Vgl. Übersicht zu den Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission im Februar 2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_21_441.

⁴³⁹ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18. Februar 2021, Naturschutz: Kommission beschließt, Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen mangelhafter Umsetzung der Habitat-Richtlinie zu verklagen, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_412.

⁴⁴⁰ Vgl. COM(2020) 380 final, S. 18f.

2. Es muss ein Bewusstsein für die Notwendigkeit des Schutzes biologischer Vielfalt bei politischen Entscheidungsträgern, aber auch bei Unionsbürgern etabliert werden, damit alle aktiv an einem Strang ziehen und der Umsetzungsprozess bis 2030 besser läuft als bisher. Dies könnte beispielsweise durch die Zertifizierung von Produkten, die die Biodiversität schützen und entsprechende Praktiken unterstützen, erreicht werden.⁴⁴¹ Erste Anzeichen für ein gesellschaftliches Bewusstsein und einen ökonomischen Willen zum Schutz biologischer Vielfalt zeichnen sich ab, weil erkannt wird, welche ökologischen Vorteile umfassender Biodiversitätsschutz für Mensch, Natur und Wirtschaft bietet. Gerade die sozio-ökonomischen Aspekte wie Investitionsmöglichkeiten oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze, rücken vermehrt in den Fokus.⁴⁴² Darüber hinaus könnte ein EU-Artenschutzgesetz, vergleichbar mit dem Europäischen Klimaschutzgesetz, wie vom Europäischen Parlament gefordert, die Bedeutung von effektivem Biodiversitätsschutz adäquat adressieren.⁴⁴³ In diesem könnten verbindliche Zielvorgaben sowie Maßnahmen zur Umsetzung rechtsverbindlich etabliert werden, sodass die Nichtumsetzung und Nichterreichung der Ziele auch konkrete rechtliche Konsequenzen, in Form von Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission gegen Mitgliedsstaaten, hätte und sanktioniert werden könnte. Darüber hinaus verlangt das Vorsorgeprinzip, in seiner Ausprägung des Grundsatzes der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen, eigentlich genau ein solches Gesetz.⁴⁴⁴ Das Erreichen von Kippunkten hat dramatische Auswirkungen auf das Funktionieren von Ökosystemen und kann insbesondere den Biodiversitätsverlust radikal beschleunigen.⁴⁴⁵ In diesem Sinne muss adäquater Biodiversitätsschutz so ausgestaltet sein, sodass das Abstandsgebot zu ökologischen Belastungsgrenzen ausreichend gewahrt ist. Eine solche klare Abstandsgrenze könnte ein EU-Artenschutzgesetz klar und deutlich ziehen.

3. Es bedarf transsektorieller Maßnahmen, da die Ziele nicht erreicht werden können, wenn einzelne Schutzmaßnahmen vollkommen losgelöst von anderen Sektorpolitiken betrachtet und umgesetzt werden. Biodiversitätsschutz ist allumfassend und eine sektorenübergreifende Implementation, wie sie die Biodiversitätsstrategien vorsahen, ist daher zwingend

⁴⁴¹ Siehe dazu ausführlich *Stamboulakis/Sanderson*, JoEL 2020, 503–528.

⁴⁴² SWD (2016) 472 final, S. 6, 33, 45, 54, 96, 124; Die vollständige Umsetzung des Natura2000 Netzes in Spanien würde einen Anstieg des BIP um 0,1-0,26 % generieren und weiterhin 12.000 Arbeitsplätze schaffen (m.w.N. SWD(2015) 187 final, Part 1, S. 16). Darüber hinaus hat allein die Bestäubung durch Insekten in der EU einen jährlichen ökonomischen Wert von 15 Milliarden Euro (m.w.N. SWD(2015) 187 final, Part 1, S. 12).

⁴⁴³ Vgl. Europäisches Parlament, Biodiversität: Parlament fordert verbindliche Ziele für Artenschutz, Presseraum Aktuelles, 9.6.2021, verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210604IPR05513/biodiversitat-parlament-fordert-verbindliche-ziele-fur-artenschutz>.

⁴⁴⁴ Siehe dazu erneut unter B.IV.1.b)bb).

⁴⁴⁵ *Lenton et al.*, Nature 2019, 592 (593).

notwendig.⁴⁴⁶ Die Aktivierung der Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV ist daher von essentieller Bedeutung.

4. Die Schutzniveaustiele müssen tatsächlich erreicht werden. Die bisherigen Maßnahmen haben nicht zu den gewünschten Verbesserungen geführt, sodass der aktuelle Zustand der Biodiversität erschreckend weit hinter den, bereits vor 15 Jahren gesetzten, Zielvorgaben zurückbleibt.⁴⁴⁷ Die Erreichung der Zielvorgaben bis 2030 ist ambitioniert und um die Ziele bis 2050 zu erreichen, ist ein sofortiger, fundamentaler Wechsel in der Art der europäischen Antwort auf diese Probleme notwendig, indem diese aktiv angegangen werden.⁴⁴⁸

Sofern sich ein fundamentales Bewusstsein bei allen Beteiligten etabliert und die bisherigen Defizite im Biodiversitätsschutz behoben sind, kann die Biodiversitätsstrategie bis 2030 durchaus erfolgreich sein. Sie erfasst die aktuellen Probleme und kann bei entsprechender legislativer Um- und Durchsetzung, aus einer *ex ante* Betrachtung, geeignet und effektiv genug sein, um die Defizite zu beheben und einen umfassenden sowie effektiven Biodiversitätsschutz zu gewährleisten.⁴⁴⁹

Wir sind abhängig von natürlichen Ressourcen, biologischer Vielfalt und stabilen Ökosystemen in jeglicher Hinsicht. Für viele Wirtschaftszweige hat die Erhaltung der biologischen Vielfalt direkt Vorteile, wie zum Beispiel der nachhaltige Fischbestand für die Fischerei oder der Schutz von Hochwasserschäden durch den Erhalt von Küstenfeuchtgebieten für die Versicherungsbranche. Schutzmaßnahmen sind hervorragende Investitionen, gerade weil die Kosten der Untätigkeit noch höher sein werden. Zudem sind Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität gleichzeitig Maßnahmen zum Schutz des Klimas. Beide sind eng miteinander verbunden, auch wenn sie unterschiedliche Ursachen haben. Der Verlust an Biodiversität ist sichtbarer als der Klimawandel, da Letzterer langsam und häufig unsichtbar voranschreitet. Doch wenn er sichtbar wird,

⁴⁴⁶ “However, the Directives cannot achieve their objectives in isolation but as part of a wider and complementary framework of action as set out in the context of the EU Biodiversity Strategy.”; SWD(2016) 472 final, S. 96.

⁴⁴⁷ Die Auswirkungen der Agrarpolitik und der Nahrungsmittelindustrie auf die Biodiversität werden nachfolgend unter D.III. behandelt.

⁴⁴⁸ EUA, SOER Report (2020), S. 424.

⁴⁴⁹ Die Kommission hat für die Vogelschutz-RL und die FFH-RL festgestellt, dass die Instrumente an sich geeignet sind, um die wesentlichen Probleme zu bekämpfen und einen effektiven Schutz der Biodiversität für diese Bereiche zu gewährleisten (SWD(2016) 472 final, S. 96).

dann wird es zu spät sein. Durch die Verhinderung des weiteren Biodiversitätsverlusts wird daher auch zeitgleich der Klimawandel umfassend bekämpft.⁴⁵⁰

IV. Sektor Nahrungsmittel

Nahrungsmittel werden vorwiegend durch die Landwirtschaft erzeugt, die dafür die natürlichen Ressourcen der Umwelt nutzen, primär Boden und Wasser. Umwelt und Klima sind mit der Landwirtschaft unmittelbar verknüpft und diese ist nicht nur selbst vom Klimawandel affektiert, sondern trägt erheblich dazu bei. Die gesamte Wertschöpfungskette, von der Produktion bis hin zum Vertrieb des Endprodukts hat Auswirkungen auf das Klima und die Biodiversität und trägt zudem maßgeblich zur Verschmutzung von Gewässern, zur Zerstörung der Böden und zur Störung von Ökosystem-Kreisläufen bei. Die Art der Produkterzeugung (z.B. fair, biologisch oder in Massenproduktion) beeinflusst wiederum das Konsumverhalten der Verbraucher. Damit sind Agrar- und Nahrungsmittelpolitik untrennbar miteinander verknüpft.⁴⁵¹

Die Auswirkungen von Nahrungsmitteln auf die Umwelt durch ihre Erzeugung und Verarbeitung enden erst mit dem Abfall, der beim Verbraucher entsteht. Ziel des EGDs ist die gesamte Wertschöpfungskette des Produkts in einen umwelt- und klimaneutralen Kreislauf, die Kreislaufwirtschaft, zu bringen.⁴⁵²

Dafür muss auch die Landwirtschaft ihre THG-Emissionen, insbesondere von Methan und Stickstoff, senken. Die notwendigen Veränderungen für den Nahrungsmittelsektor richten sich unmittelbar an die Erzeuger, welche maßgeblich den Regelungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) unterliegen. Die GAP kombiniert gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Aspekte und ist damit wesentlicher Bestandteil für eine nachhaltigere Nahrungsmittelpolitik, die einen Ausgleich zwischen den agrarwirtschaftlichen Interessen und ökologischer, ressourcenschonender Bewirtschaftung durch agrarpolitische und -rechtliche Rahmenbedingungen herstellen muss. Nur so kann dauerhafte Ernährungs- und Lebenssicherheit für uns Menschen, auch im Sinne des zweiten Ziels der SDGs der VN, gewährleistet werden.⁴⁵³

⁴⁵⁰ COM (2020) 380 final, S. 1–3; OECD Report on Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action, prepared for the French G7 Presidency and the G7 Environment Ministers' Meeting on 5–6 May 2019, S. 36–38; EUA SOER (2019), S. 74.

⁴⁵¹ *Miribung*, EFFL 2020, 126 (126f.); *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1; *Ekarde et al.*, CCLR 2018, 316; COM(2021) 141 final, S. 1.

⁴⁵² COM(2020) 381 final, S. 7, 15f; COM(2021) 141 final, S. 1.

⁴⁵³ COM(2020) 381 final, S. 13.

1. Ursachen und Gefahren

Die Ursachen und daraus folgenden Gefahren des bisherigen mangelnden Umwelt- und Klimaschutzes in der Nahrungsmittelerzeugung finden ihren Ursprung in den vorherrschenden Techniken und Methoden. Primär gefährdet ist dabei der Boden. Die Erhaltung des Bodens ist immens wichtig für unsere Ökosysteme, die Biodiversität und für die Gewährleistung von Ernährungssicherheit. Aufgrund der wachsenden Bevölkerungszahl erhöht sich der Druck auf die Nahrungsmittelindustrie einerseits ausreichend Lebensmittel zu produzieren, um die Nahrungsmittelversorgung dauerhaft sicherzustellen und andererseits auch noch ökologischen und gesundheitlichen Standards gerecht zu werden.⁴⁵⁴

Daher sind die europäischen Böden insbesondere diesen Gefahren ausgesetzt:

Die Landwirtschaft löst größtenteils die Bodenerosion aus, weil Flächen überweidet sind, Grünland in anbaufähige Flächen umgewandelt wird oder Flächen gänzlich entwaldet werden. Bodenerosion reduziert die Ertragsfähigkeit, weil die oberste fruchtbare Bodenschicht abgetragen wird. Diese Verluste werden dann durch den vermehrten Einsatz an Düngemitteln ausgeglichen, was zum Verlust an organischen Substanzen im Boden führt.⁴⁵⁵

Dieser voranschreitende Verlust stellt eine weitere Gefahr dar, denn durch diese wird der Boden erst furchtbar gemacht. Zudem sind organische Substanzen notwendig für die Biodiversität, Speicherung von Wasser und auch CO₂. Für die Bekämpfung des Klimawandels ist die Erhaltung des Bodens daher extrem wichtig. Dazu kommt die Bodenverdichtung durch die Nutzung von Landmaschinen und durch das Getrampeln von Tieren, wodurch weniger Wasser gespeichert, vermehrt THG freigesetzt und weniger Ertrag erreicht werden kann. Aufgrund von Extremwetterereignissen, wie wir sie heute schon beobachten können, und die Erwärmung der globalen Mitteltemperatur, welche zu Ökosystemveränderungen führt, belastet der Klimawandel selbst den Boden und seine Zusammensetzung. Die daraus folgenden Konsequenzen für Erträge gefährden wiederum die globale Ernährungssicherheit.⁴⁵⁶

Zudem haben nicht nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden und der Einsatz von Chemikalien großen Einfluss auf natürliche Ressourcen, wie insbesondere die Verschmutzung von

⁴⁵⁴ EUA SOER (2019), S. 10, 14, 38–40, 80, 114ff.; COM(2021) 141 final, S. 1.

⁴⁵⁵ EUA SOER (2019), S. 117, 118, 120, 122, 125, 126, 129.

⁴⁵⁶ DG Agriculture: CAP (2017), S. 4, 5, 8–11; Zu den THG-Emissionen durch die veränderte Landnutzung und mögliche Regulierungsmechanismen unter dem EHS oder ESD siehe ausführlich *Ekardt et al.*, CCLR 2018, 316 (317–321, 323–331).

Gewässern und Böden oder der Verlust der biologischen Vielfalt. Weiterhin tragen Abwässer und industrielle Emissionen zum Großteil der Bodenverunreinigung bei.⁴⁵⁷

Durch Bodenversiegelung aufgrund der fortschreitenden Urbanisierung, gehen alle essentiellen Funktionen des Bodens, insbesondere die Bodenbiodiversität und die Speichermöglichkeit von CO₂, verloren. Die Zerteilung der Landschaft gefährdet natürliche Habitats und die Stabilität der Ökosysteme.⁴⁵⁸

Diese menschlichen Verhaltensweisen haben dazu geführt, dass die Belastungsgrenze des Bodens an vielen Stellen bereits überschritten ist. Die additiven Effekte von verschiedenen Substanzen und Einwirkungen strapazieren den Boden konstant weiter und fördern Bodenveränderungen. Daher sind der Schutz und die Erhaltung des Bodens immens wichtig, um eine dauerhafte, nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit zu gewährleisten.

Die Ursachen und Gefahren durch unzureichenden Klima- und Umweltschutz im Nahrungsmittelsektor sind damit klar identifiziert und es bedarf eines aktiven Gegensteuerns iRd. GAP.

2. Die Reform der GAP durch den EGD

Die Landwirtschaft umfasst 48 % der europäischen Landoberfläche, inklusive rein natürlicher Wiesen, jedoch machen den größten Anteil dieser Fläche die (dauerhaften) Kulturpflanzen und Grünflächen als Weideflächen aus.⁴⁵⁹ Weil die landwirtschaftlichen Methoden innerhalb der EU variieren, bedarf es einheitlicher Regelungen, die die nachhaltige Verwendung von Ressourcen und Schonung der Ökosysteme bezwecken. Früher war die primäre Funktion der GAP Ernährungssicherheit zu garantieren (Vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. d) AEUV).⁴⁶⁰ Dieser Fokus hat sich im vergangenen Jahrzehnt verlagert, weil erkannt wurde, wie die Landwirtschaft die Biodiversität, das Klima und die Umwelt gefährdet, sodass die GAP an einer nachhaltigeren und ressourcenschonenderen Bewirtschaftung ausgerichtet wurde.⁴⁶¹ Es folgten über die Jahre hinweg Rechtsreformen bei den Finanzierungsinstrumenten im Sekundärrecht.⁴⁶² Für den Umweltschutz bedeutend war die Reform der GAP von 2013, durch die erstmalig „grüne“

⁴⁵⁷ DG Agriculture: CAP (2017), S. 4; EUA SOER (2019), S. 125f.

⁴⁵⁸ EUA SOER (2019), S. 117, 120, 125; EUA Report No 17/2021, S. 11f.

⁴⁵⁹ Europäische Kommission: Kontextindikatoren der GAP Nr. 31, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/context-indicator-fiches_en.pdf; EUA SOER (2019), S. 293.

⁴⁶⁰ KOM(2010) 672 endgültig, S. 5.

⁴⁶¹ KOM(2010) 672 endgültig, S. 6.

⁴⁶² Heyl et al., RECIEL 2020, 1.

Beihilfeninstrumente etabliert wurden.⁴⁶³ Für die GAP nach 2020 wurden neun Ziele formuliert, die explizit Maßnahmen zum Klima- und Umweltschutz sowie zur Erhaltung der Landschaft und biologischer Vielfalt erfordern.⁴⁶⁴

a) Überblick über die Strategien und Ziele des EGDs

Mit dem Grünen Deal hat die Kommission sich das Ziel gesetzt im Bereich der Nahrungsmittelherzeugung und -versorgung ein gesünderes und nachhaltigeres Lebensmittelsystem zu etablieren. Dabei stehen im Zentrum: Die sichere Versorgung der Europäer mit erschwinglichen und nachhaltig produzierten Lebensmitteln, der Schutz der Umwelt und Biodiversität inklusive der Bekämpfung des Klimawandels, die Garantie von gerechten Einkommen in der Lebensmittelkette und die Ausweitung des ökologischen Landbaus.⁴⁶⁵

Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“⁴⁶⁶ soll die Antwort auf die umfassenden und notwendigen Herausforderungen für nachhaltige Lebensmittelsysteme geben. Der ökologische Landbau hat eine Schlüsselfunktion bei der Umgestaltung der europäischen Landwirtschaft, welcher mit dem Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion konkretisiert wurde.⁴⁶⁷

Weitere Ergänzung zu diesen Strategien sind die Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien⁴⁶⁸ und die Methan-Strategie⁴⁶⁹ sowie der Zero-Pollution-Aktionsplan⁴⁷⁰ für eine schadstofffreie Umwelt.

⁴⁶³ Vgl. *Albert Massot* in Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Europäisches Parlament: Die Instrumente der GAP und ihre Reformen, November 2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/107/die-instrumente-der-gap-und-ihre-reformen>.

⁴⁶⁴ Europäische Kommission, EU-Haushalt: Die GAP nach 2020, Juni 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap_de_0.pdf; COM(2017) 713 final, S. 21.

⁴⁶⁵ COM(2019) 640 final, S. 13ff.

⁴⁶⁶ COM(2020) 381 final.

⁴⁶⁷ COM(2020) 381 final, S. 11f.; COM(2021) 141 final, S. 2.

⁴⁶⁸ COM(2020) 667 final; Sie soll den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, insbesondere von Böden und Gewässern, vor schädlichen Chemikalien erreichen, indem die schädlichsten Chemikalien verboten werden und durch neue Standards der Einsatz und die Entwicklung nachhaltiger Chemikalien angekurbelt wird (COM 2020 667 final, S. 1).

⁴⁶⁹ COM(2020) 663 final; Hierdurch soll der Ausstoß des zweitgrößten Treibhausgases Methan bis 2050 um 50 % reduziert werden. Die betroffenen Sektoren sind der Energiesektor (19 %) und die Abfallwirtschaft (26 %) und insbesondere die Agrarwirtschaft mit 53 % der gesamten Methanemission der Union. Durch Legislativmaßnahmen sollen Kontrolle und Berichtspflichten verschärft werden, während zugleich Reduktionsmöglichkeiten und Alternativen gefördert werden sollen (COM(2020) 663 final, S. 1f.).

⁴⁷⁰ COM(2021) 400 final.

b) „Vom Hof auf den Tisch“

Als zentraler Bestandteil der Reformierung des Nahrungsmittelsektors formuliert die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ Ziele und Maßnahmen, die die Gefahren für Klima und Biodiversität abfedern sollen:

- **Nachhaltigere Lebensmittelerzeugung**

Um nachhaltigere Lebensmittel zu erzeugen, müssen die Erzeugungsmethoden auf naturbasierte und technologisch fortschrittliche Lösungen umgestellt werden. Dazu zählen insbesondere der reduzierte Einsatz von chemischen Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika sowie die Umstellung auf natürliche oder biobasierte Betriebsmittel. Auch sollen Betriebe auf „grüne Geschäftsmodelle“ umsteigen, wie die biobasierte Kreislaufwirtschaft, Energie aus erneuerbaren Quellen oder der ökologische Landbau.⁴⁷¹

Zentraler Bestandteil zur Umsetzung sind auch Veränderungen der GAP. Dafür sollen die bereits im Juni 2018 von der Kommission vorgeschlagenen neun GAP Ziele, teilweise identisch mit den Zielen des Grünen Deals, wie beispielsweise ein verstärkter Klima- und Umweltschutz, pro-aktiv umgesetzt werden.⁴⁷² Wichtig ist, dass die Mitgliedsstaaten entsprechende Schutzmaßnahmen in ihren nationalen GAP-Strategieplänen verankern und dann auch hinreichend berücksichtigen und umsetzen. Dafür wird die Kommission noch vor abschließender Veröffentlichung der Pläne den Mitgliedsstaaten Empfehlungen aussprechen, wenn Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, des Klimas und der Erzeugung nachhaltiger Nahrungsmittel, verankert in den Strategien des EGDs, nicht hinreichend Rechnung getragen wurde.⁴⁷³

Wie aus dem Annex der Strategie hervorgeht, sind für die kommenden drei Jahre legislative Überarbeitungen und Neuvorschläge für den Einsatz von Pestiziden, den Tierschutz, nachhaltige und transparente Lebensmittelerzeugungsketten und für Wettbewerbsregeln mit mehr Nachhaltigkeit in Lieferketten geplant.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Zum Ausbau des ökologischen Landbaus siehe die nachfolgende Darstellung unter D.III.3.c).

⁴⁷² Europäische Kommission: EU-Haushalt: Die GAP nach 2020, vom Juni 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap_de_0.pdf; Weitere Ausführungen erfolgen unter D.III.4.

⁴⁷³ COM(2020) 381 final, S. 10–12.

⁴⁷⁴ Annex zu COM(2020) 381 final, Tabelle: „Eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung sicherstellen“.

- **Ernährungssicherheit gewährleisten**

Die Lebensmittelwertschöpfungskette ist durch die hohe Zahl an Akteuren komplex geworden. Umwelt- und klimabedingte Katastrophen, wie Waldbrände, Dürren oder Überschwemmungen, stören diese Wertschöpfungsabläufe und bedrohen die Lebensmittelsicherheit. Durch eine nachhaltigere und regionalere Erzeugung werden Nahrungsmittelerzeuger resilienter. Ein Notfallplan für Krisenzeiten, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, soll ausgearbeitet sowie die Bedeutung systemrelevanter Beschäftigter im Agrar- und Nahrungsmittelsektor durch eine Stärkung sozialer Rechte, wie der Gesundheitsschutz oder faire Arbeits- und Wohnbedingungen, sichergestellt werden.⁴⁷⁵

- **Nachhaltigere Verfahren in der Verarbeitung, im Groß- und Einzelhandel, dem Gastgewerbe und Verpflegungsdienstleistungen**

Die Verarbeiter und Vertreiber von Lebensmitteln können Einfluss auf das Ernährungsverhalten der Verbraucher nehmen, abhängig davon welche Inhalte ihre Lebensmittel haben, wie und wo diese produziert wurden oder welche Vermarktungsmethoden sie für die verfügbaren Produkte anwenden. Ziel ist dabei den ökologischen Fußabdruck zu verringern. Die Kommission bemüht sich zunächst um konkrete Zusagen von Nahrungsmittelunternehmen und -organisationen, beispielsweise für das Angebot von Nahrungsmitteln mit verringertem ökologischen Fußabdruck. Darüber hinaus sollen ressourcensparende oder nachhaltigere Verpackungsmethoden zum Einsatz kommen.⁴⁷⁶ Sollten die (rechtlich unverbindlichen) Absprachen nicht eingehalten werden, so wird die Kommission legislative Akte in Betracht ziehen.⁴⁷⁷ Gerade bei der Verpackung kann durch den Einsatz nachhaltigerer Alternativen, die Verringerung von eingesetzten Chemikalien oder rezirkulier- oder wiederverwendbaren Materialien einiges verbessert werden. Einwegverpackungen oder -produkte sollen gänzlich verboten werden.⁴⁷⁸ Um Nachhaltigkeitskriterien und weitere geografische Angaben transparenter zu machen, wird die Kommission Vorschläge für die Überarbeitung der EU-Vermarktungsnormen, wie die EU (VO) Nr. 2018/848, in den kommenden zwei Jahren machen.⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ COM(2020) 381 final, S. 13f.

⁴⁷⁶ Dies wird insbesondere vom Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft vom 11. März 2020 aufgegriffen und im nachfolgenden Kapitel zur Kreislaufwirtschaft noch dargestellt.

⁴⁷⁷ Insbesondere für den Groß- und Einzelhandel präzisiert die sog. KMU-Strategie (COM(2020) 103 final) diese Pläne noch weiter.

⁴⁷⁸ Art. 5 iVm. Teil B der RL (EU) 2019/904.

⁴⁷⁹ COM(2020) 381 final, S. 14f.

- **Nachhaltigerer Verzehr von Lebensmitteln und Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung**

Der derzeitige Lebensmittelverzehr ist weder aus gesundheitlichen noch aus nachhaltigen Gründen empfehlenswert, da zu viel Fleisch, Zucker, Salz und Fette konsumiert werden, während Vollkorngetreide, Hülsenfrüchte, Gemüse, Obst und Nüsse viel zu wenig auf europäischen Tellern landen. Das wirkt sich auf die menschliche Gesundheit aus (z.B. durch einen Anstieg von Krankheiten wie Adipositas, Herz-Kreislaufkrankungen). Dementsprechend sollen verpflichtende Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, Angaben zum Ursprung sowie Kennzeichnungen von nachhaltigen Lebensmitteln eingeführt werden, damit Verbraucher in die Lage versetzt werden, nachhaltige und gesunde Entscheidungen treffen zu können. Durch eine Überarbeitung des Schulprogramms soll der Fokus auf nachhaltigere Lebensmittel, gesunde Ernährung und weniger Lebensmittelverschwendung gelenkt werden. Mit gezielten steuerlichen Anreizen sollen EU-Bürger dazu gebracht werden nachhaltigere Produkte zu kaufen, indem z.B. auf Bio-Obst ein niedrigerer Mehrwertsteuersatz gezahlt wird als für konventionelles Obst.⁴⁸⁰

- **Verringerung der Nahrungsmittelverschwendung**

Rund 6 % der Gesamtemissionen der EU werden allein durch Nahrungsmittelverluste und -verschwendung ausgestoßen, sodass dieses Ziel eines der Kernelemente für mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz ist. Dafür sollen bis 2030 die Lebensmittelabfälle halbiert werden, indem Angaben zum Verbrauchs- und Mindesthaltbarkeitsdatum angepasst sowie unionsweite Zielvorgaben zur Verringerung der Lebensmittelabfälle festgelegt werden.⁴⁸¹

Weiterhin sieht die Strategie ein stärkeres Vorgehen gegen Lebensmittelbetrug entlang der Versorgungskette vor.⁴⁸² Der Wandel und die Umsetzung der Maßnahmen sollen durch Forschung, Innovationen, Technologien und Investitionen unterstützt werden, indem beispielsweise ein Datennetz für nachhaltige landwirtschaftliche Betriebe eingerichtet wird.⁴⁸³

Bis Mitte 2023 will die Kommission prüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um die Ziele bis 2050 zu erreichen und gegebenenfalls entsprechend nachjustieren.⁴⁸⁴

⁴⁸⁰ m.w.N. COM(2020) 381 final, S. 15–17.

⁴⁸¹ m.w.N. COM(2020) 381 final, S. 17.

⁴⁸² COM(2020) 381 final, S. 18.

⁴⁸³ COM(2020) 381 final, S. 18–20.

⁴⁸⁴ COM(2020) 381 final, S. 24

c) Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion

Die nicht nachhaltige Landwirtschaft ist eine der Hauptursachen für den Verlust biologischer Vielfalt. Weil ökologisch bewirtschaftete Flächen eine bis zu 30 % höhere Biodiversität aufweisen als konventionell bewirtschaftete Flächen, hat die ökologische Landwirtschaft damit eine Schlüsselrolle inne. Das übergreifende Ziel der Kommission ist es den ökologischen Landbau bis 2030 auf 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche der EU auszuweiten.⁴⁸⁵ Der Aktionsplan sieht drei Schwerpunkte vor, wie der Ausbau gelingen soll.⁴⁸⁶

- **Stärkung der Nachfrage für ökologische Nahrungsmittel**

Das europäische Bio-Logo⁴⁸⁷ soll allen EU-Bürgern bekannt sein und stärkere Bedeutung erlangen, indem entsprechende Informationsmaßnahmen in Schulen oder die Einführung von Bio-Erzeugnissen in Kantinen durchgeführt werden. Weiterhin plant die Kommission die Bereitstellung von mehr finanziellen Mitteln, um die Absatzförderungs politik in den Mitgliedsstaaten anzukurbeln. Die Mitgliedsstaaten sollen ausloten, ob sie von der Möglichkeit einer Steuersatzsenkung für Bio-Nahrungsmittel Gebrauch machen. Zudem soll die Rückverfolgbarkeit verbessert werden, um mehr Transparenz zu schaffen.⁴⁸⁸

- **Anreize für Erzeuger zum Ausbau der ökologisch bewirtschafteten Fläche**

Wenn die Nachfrage steigt, braucht es faktisch auch mehr ökologische Landwirtschaft. Deshalb sollen die europäischen GAP-Fördermittel für die Bio-Landwirtschaft ab 2023 erhöht werden und durch entsprechende Vorgaben der Kommission an die Mitgliedsstaaten in ihren nationalen Landwirtschaftsplänen entsprechend umgesetzt werden. Dafür wird neben Weiterbildungsangeboten auch technische Hilfe bereitgestellt. Die ökologische Landwirtschaft soll einen neuen Stellenwert auf nationaler, aber auch auf EU-Ebene erhalten. Dafür werden ab 2021 regelmäßig Berichte über die Produktion und Fläche von Bio-Landwirtschaft in der EU veröffentlicht. Zugleich plant die Kommission die Kosten und den Verwaltungsaufwand für ein Bio-Zertifikat nach der VO (EU) Nr. 2018/48 für Landwirte durch sog. „Bio-Regionen“ zu erleichtern.⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ Aktuell werden, je nach Mitgliedstaat, zwischen 0,5 % und 25 % der landwirtschaftlichen Fläche ökologische bewirtschaftet (COM(2021) 141 final, S. 5).

⁴⁸⁶ COM(2021) 141 final, S. 1, 3, 4.

⁴⁸⁷ Nach Art. 33 der VO (EU) 2018/848.

⁴⁸⁸ COM(2021) 141 final, S. 6–13.

⁴⁸⁹ COM(2021) 141 final, S. 14–21.

- **Stärkerer Beitrag des Bio-Sektors zu den Herausforderungen im Bereich Nachhaltigkeit und Umweltschutz**

Selbst der Bio-Sektor kann seinen Beitrag zu Nachhaltigkeit und Umweltschutz weiter steigern, um für die Gefahren des Klimawandels gewappnet zu sein und weiteren Veränderungen vorzubeugen. Dafür sollen Ressourcen, wie Boden und Wasser, noch effizienter genutzt und die genetische Vielfalt an Saatgut durch Überarbeitung der Saatgutvermarktungsrichtlinien erweitert und geschützt werden. Der Zugang zu Saatgut und die Gewährleistung von Saatgutvielfalt und -sicherheit fördert den ökologischen Landbau, weil klima- und schädlingsresistente Sorten weiterverbreitet werden. Zudem soll überprüft werden, ob umstrittene Einsatzmittel, wie z.B. Kupfer, in der ökologischen Landwirtschaft durch nachhaltigere und ressourcenschonendere Alternativen ersetzt werden können.⁴⁹⁰

Der Aktionsplan komplementiert damit die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie bis 2030, um diejenigen Maßnahmen, die für den Schutz der biologischen Vielfalt und des Klimas im Rahmen der Nahrungsmittelerzeugung notwendig und erforderlich sind.⁴⁹¹

4. Bisherige Maßnahmen der GAP für den Umweltschutz

Die nachfolgende Darstellung über bisherige Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in der Nahrungsmittelerzeugung konzentriert sich auf explizite Schutzregelungen für den Boden und dessen Biodiversität (a) und die Finanzierungsinstrumente der GAP (b), die unmittelbar oder mittelbar die Umwelt und das Klima bei der Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft schützen sollen.

a) Boden- und Biodiversitätsschutz

Bisher gibt es kein eigenes Bodenschutzrecht, da, wie bereits erwähnt, die Bodenrahmenrichtlinie von 2006 gescheitert ist.⁴⁹² Deshalb ist der Boden nie zentrales Schutzobjekt und sein Schutzzumfang bisher nur partiell ausgestaltet, indem er in anderen Regelungsregimen, wie dem Gefahrstoff-, Umwelt- oder Abfallrecht⁴⁹³ mitberücksichtigt wird.⁴⁹⁴ Um europäische Böden

⁴⁹⁰ COM(2021) 141 final, S. 21–26.

⁴⁹¹ COM(2021) 141 final, S. 27.

⁴⁹² Ludwig in Landmann/Rohmer, § 22 BBodSchG, Rn. 15; Vgl. dazu oben unter D.II.4.a).

⁴⁹³ Beispielsweise in der Art. 2 Nr. 2 und 33, Anhang II Punkt 2.3 der Wasserrahmenrichtlinie, Art. 3 der UVP-RL oder Art. 13a) Abfallrahmenrichtlinie.

⁴⁹⁴ Epiney, Kapitel 7, Rn. 154; Ginzky in Giesberts/Reinhardt: BeckOK Umweltrecht, § 22 BBodSchG, Rn. 7.

vor den Einwirkungen der Landwirtschaft zu schützen, sind vor allem die Gefahrstoffvorschriften für Düngemittel⁴⁹⁵, die Pestizid-RL und die Pflanzenschutzmittel-VO relevant. Letztere regelt das Inverkehrbringen von Pestiziden und Pflanzenschutzmitteln in Form eines zweistufigen Verfahrens. Zunächst genehmigt die Kommission, auf Antrag eines Mitgliedsstaats, bestimmte Wirkstoffe, die in Pflanzenschutzmitteln enthalten sein dürfen, die dann wiederum von den Mitgliedsstaaten national zugelassen werden.⁴⁹⁶ Für die Zulassung nach der VO (EG) Nr. 1107/2009 ist vorgeschrieben, dass durch die Wirkstoffe keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Böden, die Artenvielfalt und die biologische Vielfalt und Ökosysteme einhergehen (Vgl. Art. 4 Abs. 3 e) i) bis iii)). Mit der VO soll ein konstant hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und auch für Auswirkungen auf die Umwelt gewährleistet werden.⁴⁹⁷ Die gesamte Anwendungspraxis steht unter der Prämisse der „sachgemäßen Anwendung“ (Vgl. Art. 55). Zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus meint „sachgemäß“ nur entsprechend der Zulassung und unter Beachtung der Grundsätze des „integrierten Pflanzenschutzes“⁴⁹⁸, wobei nach Möglichkeit auf nichtchemische oder natürliche Alternativen zurückgegriffen werden soll.⁴⁹⁹ Die Mitgliedsstaaten sollen deshalb in ihren nationalen Aktionsplänen⁵⁰⁰ Ziele und Auflagen festlegen, die aufgrund der Pestizid-RL zu erstellen sind, und die zu Voraussetzungen für die Anwendung der Pflanzenschutzmittel gemacht werden.⁵⁰¹ Durch nationale Aktionspläne soll die Umsetzung der Pestizid-RL, die den nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln fördern soll, erleichtert und eine regelmäßige Überprüfung gewährleistet werden, sodass durch konkrete Zielvorgaben der Einsatz tatsächlich verringert

⁴⁹⁵ Dabei insb. in der Düngemittel-VO (VO (EU) Nr. 2019/1009) und Biozid-VO (VO (EU) Nr. 528/2012).

⁴⁹⁶ EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 8 und Anhang II auf S. 42.

⁴⁹⁷ Insbesondere Erwägungsgründe 8, 10, 24 und Art. 1 Abs. 3 und 4, Art. 4 Abs. 3b).

⁴⁹⁸ Der integrierte Pflanzenschutz ist ein aus den 1970er-Jahren stammendes Konzept, bei dem insbesondere die Prävention von Schädlingsbefall im Mittelpunkt steht und auf nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren (z.B. vielseitige Fruchtfolge, Auswahl von schädlingsresistentem Saatgut) zurückgegriffen wird. Es erfolgt eine sorgfältige Abwägung aller verfügbaren Pflanzenschutzmethoden und anschließende Einbindung geeigneter Maßnahmen, die der Entstehung von Populationen von Schadorganismen entgegenwirken und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und anderen Abwehr- und Bekämpfungsmethoden auf einem Niveau halten, das wirtschaftlich und ökologisch vertretbar ist und Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt reduziert oder minimiert (Art. 2 Nr. 6 der Pestizid-RL (RL 2009/128/EG)). Im Vergleich zur routinemäßigen Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln ist der integrierte Pflanzenschutz ein umweltfreundlicherer Ansatz, bei dem "vernünftige" Verfahren kombiniert werden. Er dient der Verringerung der Abhängigkeit von Pflanzenschutzmitteln. Bei seiner Umsetzung greifen Landwirte erst nach erschöpfender Nutzung präventiver, physikalischer, biologischer oder anderer nicht-chemischer Methoden der Schädlingsbekämpfung auf chemische Pflanzenschutzmittel zurück. Integrierter Pflanzenschutz ist ein bedeutender Teil der Pflanzenschutzmittel-Strategie der EU und seit 2014 obligatorisch (EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 10, 46).

⁴⁹⁹ Erwägungsgrund 35 der VO (EG) Nr. 1107/2009.

⁵⁰⁰ „Die Mitgliedstaaten erlassen nationale Aktionspläne, in denen ihre quantitativen Vorgaben, Ziele, Maßnahmen und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und der Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt festgelegt werden und mit denen die Entwicklung und Einführung des integrierten Pflanzenschutzes sowie alternativer Methoden oder Verfahren gefördert werden, um die Abhängigkeit von der Verwendung von Pestiziden zu verringern.“ (Art. 4 Abs. 1 S. 1 RL 2009/128/EG).

⁵⁰¹ Erwägungsgrund Nr. 29 der VO (EG) Nr. 1107/2009; Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2009/128/EG.

wird und ein höchstmöglicher Schutz der menschlichen Gesundheit und der Um- und Pflanzenwelt gewahrt werden kann.⁵⁰²

Direkten Schutz für die biologische Vielfalt bieten die Natura 2000-Schutzgebiete. Durch den verringerten Einsatz an chemischen Mitteln in der Landwirtschaft wird gleichzeitig auch die biologische Vielfalt in und um agrarwirtschaftlich genutzte Böden geschützt. In der Biodiversitätsstrategie bis 2020 war unter Einzelziel 3A für die Landwirtschaft festgelegt, dass diejenige Fläche (wie Grünland oder Dauerkulturen), die zum Biodiversitätsschutz beiträgt, ausgebaut und die nachhaltige Bewirtschaftung gefördert werden soll. Dies sollte primär über GAP-Finanzierungsinstrumente gesteuert werden und es sollten, u.a., quantifizierte Biodiversitätsschutzziele in nationalen und europäischen Plänen für die ländliche Entwicklung aufgenommen werden, indem einheitliche Bewertungskriterien etabliert werden.⁵⁰³

b) „Grüne“ Finanzierungsinstrumente der GAP

Um die Ernährungssicherheit nach dem zweiten Weltkrieg zu gewährleisten, wurden Subventionen an die Landwirte gezahlt, an welchen bis heute festgehalten wird. Das ist die erste Säule der GAP. Die Direktzahlungen werden vollständig von EU-Geldern finanziert und machen den Großteil des GAP-Budgets aus. Die Zahlungen orientieren sich primär an der Größe der bewirtschafteten Fläche, unabhängig davon was oder wie dort angebaut wird.⁵⁰⁴ Zusätzlich gibt es mittlerweile „grüne“ Direktzahlungen, wenn konkrete Umweltleistungen, wie z.B. die Anlage von Blühstreifen für Bestäuber oder Erhaltung von dauerhaftem Grasland,⁵⁰⁵ erbracht werden. Daneben gibt es noch sog. Cross-Compliance-Verpflichtungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AECMs⁵⁰⁶). Cross-Compliance-Verpflichtungen⁵⁰⁷ ergeben sich aus anderen europäischen Umwelt- und Klimaschutzvorgaben, wie beispielsweise aus der FFH-, Vogel- schutz- oder Nitrat-RL. Wenn die Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht erreicht werden, dann können Verwaltungsanktionen gegen den von den Direktzahlungen Begünstigten verhängt werden.⁵⁰⁸ AECMs erhalten die Landwirte für zusätzliche Kosten und Einkommensverluste, weil sie freiwillig weitere umweltfreundliche Praktiken einsetzen. Die zweite Säule der

⁵⁰² Erwägungsgrund Nr. 5 und 19, Art. 4 Abs. 1 und 2 der RL 2009/128/EG; EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 9.

⁵⁰³ KOM(2011) 244 endgültig, S. 6, 15f.

⁵⁰⁴ Art. 21ff. der VO (EU) Nr.1307/2013.

⁵⁰⁵ Siehe dazu Art. 43 bis 47 der VO (EU) Nr. 1307/2013.

⁵⁰⁶ Englisch: agri-environmental-climate measures.

⁵⁰⁷ Art. 93 Abs.1 iVm. Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013.

⁵⁰⁸ Art. 91, 96, 97 VO (EU) Nr. 1306/2013; Bei fahrlässigen Verstößen wird der gesamte Subventionsbetrag um 5 % (bei Wiederholung um bis zu 15 %) und bei vorsätzlichen Verstößen um mindestens 20 % gekürzt (Art. 99 Abs. 2 und 3 VO (EU) Nr. 1306/2013).

GAP wird hälftig von der EU und den Mitgliedsstaaten finanziert und dient dem Umweltschutz und der ländlichen Entwicklung. Dabei können Landwirte für den ökologischen Landbau zusätzliche Zahlungen oder auch Kommunen Gelder erhalten, wenn das Geld in die ländliche Entwicklung (z.B. Internetausbau oder Hochwasserschutz) fließt.⁵⁰⁹

Der Schutz der Biodiversität wird daher indirekt über das europäische Umweltrecht, welches wiederum über Cross-Compliance-Verpflichtungen in die GAP Eingang erhält, durch „grüne“ Direktzahlungen und durch die Festlegung von Zielvorgaben für einzelne Regionen, geschützt.

Die Kommission hat 2018 Vorschläge⁵¹⁰ für eine Verbesserung der GAP durch Reformvorschläge für 2021-2027 gemacht. Durch Dezentralisierung, einerseits, sollen die Mitgliedsstaaten mehr Möglichkeiten bekommen die GAP-Maßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet auszugestalten und durch ein reformiertes Überwachungssystem zu überprüfen. Andererseits soll ein Wechsel zu mehr Ergebnisorientierung erfolgen. Das bedeutet, dass die EU weniger detaillierte Ziele für einzelne Bereiche vorgibt, sondern stattdessen mehr generelle Vorgaben macht, weil sich einheitliche Definitionsvorgaben auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene als schwierig herausgestellt haben. Daher sollen die Mitgliedsstaaten in ihren jeweiligen strategischen Plänen (Dezentralisierung) dann die detaillierten Ziele für die konkreten Teilbereiche festlegen. Weiterhin sollen die „grünen“ Direktzahlungen und die Cross-Compliance Verpflichtungen abgeschafft und durch sog. Öko-Regelungen ersetzt werden.⁵¹¹

Diese Reform wurde bisher noch nicht umgesetzt, da sich die Mitgliedsstaaten im Rat und das EP noch nicht einigen konnten.⁵¹² Der von der Kommission im Oktober 2019 eingebrachte Entwurf für eine Übergangsregelung bis 2022 wurde jedoch von allen Parteien angenommen.⁵¹³

⁵⁰⁹ Heyl et al., RECIEL 2020, 1 (1f.); Rodgers in Environmental Law Review 2013, 187 (188f.); Burrell in Environmental Law Review 2011, 251 (259–261); Cardwell in Environmental Law Review 2011, 271 (275–284); COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 15; BZL, Wie funktioniert die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik der EU?

⁵¹⁰ COM(2018) 392 final; COM(2018) 393 final und COM(2018) 394 final.

⁵¹¹ Englisch: eco-schemes; Miribung, EFFL 2018, 126 (130f.); Heyl et al., RECIEL 2020, 1 (2); Erwägungsgrund 3 in COM(2018) 392 final, S. 20. Zu den Änderungen der GAP durch die Vorschläge der Kommission siehe ausführlich Miribung, EFFL 2018, 126 (131–135) und Heyl et al., RECIEL 2020, 1 (3–10).

⁵¹² Auf die Inhalte der Einigung des EP und des Rates im Trilogverfahren am 25. Juni 2021 wird in dieser Analyse nicht eingegangen. (Europäisches Parlament, Pressemitteilung: EU farm policy reform: Parliament and Council strike a deal, 25. Juni 2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210617IPR06468/eu-farm-policy-reform-parliament-and-council-strike-a-deal>).

⁵¹³ VO (EU) 2020/2220.

5. Bewertung der bisherigen Maßnahmen

Die bisher ein- und umgesetzten Maßnahmen zeigen eine große Bandbreite an Ansatzpunkten und Möglichkeiten zur Veränderung. Die GAP steht dabei im Zentrum. Die vorgestellten bisherigen Maßnahmen, werden in der nachfolgenden Darstellung nun auf ihre Effektivität zur Bekämpfung der identifizierten Gefahren für Böden (a), die Biodiversität (b) und das Klima (c) bewertet und Empfehlungen für Verbesserungen ausgesprochen.

a) Böden

Die Böden sind Grundlage für die Produktion von Nahrungsmitteln, weshalb es die Lücke im Bodenschutzrecht durch ein umfassendes und kohärentes politisches Rahmenwerk zu schließen gilt, um bereits existierende Maßnahmen noch effizienter zu machen und die Ziele zu erreichen.⁵¹⁴ Bisher werden die Gefahren, die aufgrund von Verdichtung, Versalzung und Versiegelung entstehen, durch die europäischen Gesetzgebung nicht adressiert.⁵¹⁵ Es gibt keine rechtlich bindenden Ziele zur Begrenzung von Flächenverbrauch und Bodenversiegelung.⁵¹⁶ Zwar gibt es andere Regelwerke, die unter anderem auch den Schutz des Bodens bezwecken doch selbst diese Regelungen gewährleisten noch keinen optimalen und umfassenden Schutz, der notwendig wäre, um Böden, als Umweltmedium, zu schützen und zu erhalten. Dazu eine Verdeutlichung an der Pflanzenschutzmittel-VO:

Positiv ist zunächst zu bewerten, dass die Kommission die Umsetzung und Einhaltung der VO konsequent kontrolliert und Mitgliedsstaaten nicht nur auf Mängel hinweist, sondern Empfehlungen herausgibt und zu konkreten Korrekturmaßnahmen auffordert.⁵¹⁷ Zudem geht die VO über die Bestimmungen der Vorgänger-RL hinaus und verschärft die bis dato geltenden Vorschriften für die Zulassung von Pflanzenschutzmittel, was unter anderem auch darin zum Ausdruck kommt, dass, im Gegensatz zu den Vorgängerrichtlinien, nun das Mittel der VO gewählt wurde und damit die Mitgliedsstaaten weniger Umsetzungsspielraum haben.⁵¹⁸ Insgesamt sind die Regelungen Ausdruck des Vorsorgeprinzips (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) und orientieren bzw. dienen den umweltpolitischen Zielen aus Art. 191 Abs. 1 AEUV.

⁵¹⁴ EUA SOER (2019), S. 114.

⁵¹⁵ m.w.N. EUA SOER (2019), S. 131.

⁵¹⁶ EUA Report No 17/2021, S. 7, 19.

⁵¹⁷ EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 17.

⁵¹⁸ *Epiney*, Kapitel 8, Rn. 17.

Allerdings trifft die Pflanzenschutzmittel-VO für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nur ansatzweise Regelungen (Art. 55ff.), die damit noch keinen optimalen Bodenschutz bezwecken. Zwar enthält die Pflanzenschutzmittel-VO eine der strengsten Zulassungsregeln und die Kommission genehmigt nur solche Mittel, die diesen Vorgaben entsprechen, jedoch sind die nach dieser VO zugelassenen Mittel keinesfalls völlig harmlos für die Umwelt. Neben den rechtlich verbindlichen Vorgaben der VO gibt es noch Soft Law, in Form von administrativen und wissenschaftlichen Anweisungs- und Praxisrichtlinien. Gerade das Soft Law regelt häufig die wichtigen Details und wesentlich ist auch, wer die Zulassung am Ende prüft und welche Materialien den (unabhängigen) Behörden zur Verfügung gestellt werden. Dabei kommt es regelmäßig zu Interessenkonflikten und Einflussnahme der Industrie und entsprechende Lobby-Verbände.⁵¹⁹

Viele der zugelassenen Mittel sind gar nicht notwendig und könnten durch vollumfassende Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes mit nachhaltigeren und schonenderen Mittel oder Methoden ersetzt werden.⁵²⁰ Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet die Einhaltung des integrierten Pflanzenschutzes durch die Verwender zu gewährleisten, was in der Praxis allerdings nicht gut funktioniert.⁵²¹ Nur wenige Mitgliedsstaaten haben überhaupt Kriterien aufgestellt, um die Einhaltung dieser Grundsätze kontrollieren zu können. Ob die Einhaltung der (wenn vorhandenen) Kriterien tatsächlich kontrolliert wird und auch Sanktionen verhängt werden, steht auf einem anderen Blatt.⁵²² Weil es weder nationale noch europäisch verbindliche Kriterien gibt, um die Pflanzenschutzmittel-VO in den Mitgliedsstaaten durchzusetzen, wird de facto kaum integrierter Pflanzenschutz gewährleistet.⁵²³ Darüber hinaus sind die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, zumindest bis zum Ende der Übergangsvorschriften bis 2022, nicht Bestandteil der Cross-Compliance-Verpflichtungen in der GAP, wodurch nicht einmal indirekt auf die Einhaltung dieser Grundsätze hingewirkt werden könnte.⁵²⁴

⁵¹⁹ *Epiney*, Kapitel 8, Rn. 17; *Robinson et al.* in *European Journal of Risk Regulation* 2020, 450 (450–452). Zu den Interessenkonflikten am Beispiel der Zulassung von Glyphosat siehe *Robinson et al.* in *European Journal of Risk Regulation* 2020, 450 (470–477).

⁵²⁰ Zu den acht Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes im Detail siehe Anhang III der Pestizid-RL.

⁵²¹ Art. 55 Pflanzenschutzmittel-VO iVm. Art. 14 Abs. 4 und Anhang III der Pestizid-RL; EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 19f.

⁵²² Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet Sanktionen zu verhängen (Art. 72 Pflanzenschutzmittel-VO). Der EuRH stellte fest, dass die Niederlande das einzige Land waren, das überhaupt Sanktionen festgelegt hat, allerdings wurden in der Praxis 2017 keine einzige Strafe verhängt (EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 21f.).

⁵²³ EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 19–22.

⁵²⁴ Erwägungsgrund 35 der Pflanzenschutzmittel-VO; EuRH Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 25.

Auch wenn die Regelungen zum Bodenschutz sich an umweltrechtlichen Prinzipien orientieren, so mangelt es an konsequenter Umsetzung, und zielgerichteteren Vorsorgemaßnahmen, die tatsächlich ein hohes Schutzniveau gewährleisten.⁵²⁵ Die Verursacher iSd. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV dieser Gefahren und Verschlechterung des Bodenzustands werden dafür nicht in die Verantwortung genommen, sondern die Kosten trägt letztlich die Allgemeinheit bzw. die zukünftige Generation. Folgende Empfehlungen sollten daher umgehend in die europäische Gesetzgebung zum Bodenschutz integriert werden. Es bedarf:

- der Etablierung eines eigenständigen und umfassenden Bodenschutzregelungswerkes inklusiver Vorgaben zum Flächenrecycling;
- der Errichtung unabhängiger und transparenter Zulassungsverfahren für Pestizide, Düngemittel etc.; und
- der Integration von Cross-Compliance-Verpflichtungen für effektive Bodenschutzmaßnahmen sowie die ressourcenschonende und nachhaltige Bewirtschaftung in der GAP.⁵²⁶

b) Biodiversität

Bei der GAP-Planung wurde die Bedeutung der Biodiversität, trotz Verschlechterung des Zustands der biologischen Vielfalt seit 1970, ignoriert und stattdessen konsequent versucht die Regelungen nach sozioökonomischen, finanziellen und administrativen Faktoren anzupassen, während der Umweltschutz letztlich auf der Strecke blieb.⁵²⁷ Das hat zur Konsequenz, dass die Mitgliedsstaaten nicht alle verfügbaren oder optimalen Möglichkeiten der GAP nutzten, um Ziele zu erreichen.⁵²⁸ Zudem variieren die nationalen Maßnahmen, sodass sich mangels einheitlicher Kriterien keine validen Vergleiche ziehen lassen und damit offen bleibt, inwiefern welche Maßnahmen der GAP tatsächlich zum Schutz der Biodiversität beigetragen haben.⁵²⁹ Dazu kommt, dass die von der Kommission entwickelten Indikatoren nicht in Mitgliedsstaaten angewendet, geschweige denn eine regelmäßig Überwachung eingeleitet wurde.⁵³⁰ Die

⁵²⁵ Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 1, Abs. 2 S. 1 und 2 AEUV.

⁵²⁶ EUA SOER (2019), S. 114, 131; *Robinson et al.* in *European Journal of Risk Regulation* 2020, 450 (450–452); *Heyl et al.*, *RECIEL* 2020, 1 (10).

⁵²⁷ *Rodgers* in *Environmental Law Review* 2013, 187 (190); COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity; *Cardwell* in *Environmental Law Review* 2011, 271 (275–284).

⁵²⁸ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 9 mit weiteren Beispielen.

⁵²⁹ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 7; zu den einzelnen Instrumenten in Pillar 1 und 2 der GAP siehe *Rodgers* in *Environmental Law Review* 2013, 187 (188f.) und *Burrell* in *Environmental Law Review* 2011, 251 (259–261).

⁵³⁰ EuRH, Sonderbericht Biodiversität, S. 21f.

Notwendigkeit „grüne“ Maßnahmen in die GAP zu integrieren, ist schon lange bekannt, wurde aber bisher mit den Cross-Compliance-Verpflichtungen nur sehr zögerlich umgesetzt, wie am Beispiel der Pflanzenschutzmittel-VO deutlich wird.⁵³¹ Der verringerte Einsatz an Pestiziden schützt die Biodiversität und auch andere umweltfreundliche landwirtschaftliche Praktiken, wie der ökologische Landbau, der auch von GAP-Mittel unterstützt wird, tragen zum Schutz der Biodiversität bei und müssen daher weiter reduziert bzw. ausgebaut werden.⁵³² Die Integration von Biodiversitätsschutzziele in der GAP ist sinnvoll, hat aber bisher nicht den gewünschten Effekt zur Erreichung der Ziele der Biodiversitätsstrategie bis 2020, da die Vorgaben nicht quantitativ determiniert genug sind und es an konkreten Maßnahmen zur Umsetzung fehlt.⁵³³ Dazu kommt, dass die Mitgliedsstaaten die Methodik der Kommission zur Berechnung der „grünen“ Direktzahlungen zum Schutz der Biodiversität, für nicht korrekt halten und sie stattdessen eigene Biodiversitätstracker entwickelt haben und basierend darauf die Zahlungshöhe berechnen.⁵³⁴ Weiterhin ist nicht belegt, inwiefern „grüne“ Direktzahlungen überhaupt zu Verbesserungen der Biodiversität führen und dadurch weitere Investitionen in diese Richtung erfolgen.⁵³⁵

Positiven Einfluss hatten dagegen Maßnahmen, die der Identifikation von Zielen für den Biodiversitätsschutz und der Sicherstellung durch Kriterien dienen, die Unterstützung von Programmen zur Schulung und Beratung auf dem Betrieb, um das Wissen und die Fähigkeiten der Landwirte im Umgang mit der biologischen Vielfalt anzuerkennen und weiterzuentwickeln und auch die Organisationen übergreifende Zusammenarbeit von Experten.⁵³⁶

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es einerseits an Kriterien zur Messung der Fortschritte und Verbesserungen durch die eingesetzten Instrumente für die Biodiversität fehlt, sodass nicht eindeutig klar ist, welche Maßnahmen wirklich den Biodiversitätsschutz fördern. Andererseits nutzen die Mitgliedsstaaten ihre Umsetzungsspielräume dahingehend aus, dass der Schutz der biologischen Vielfalt erst nachrangig, nämlich nach administrativen und ökonomischen Kriterien, berücksichtigt wird. Oder sie konterkarieren die Vorgaben der Kommission zu

⁵³¹ m.w.N. *Rodgers* in *Environmental Law Review* 2013, 187 (187, 189).

⁵³² COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 8; COM(2021) 141 final, S. 5; EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel, S. 7. Zu den bisherigen europarechtlichen Regelungen des ökologischen Landbaus sowie seinen Stärken und Schwächen siehe ausführlich *Leone*, *EFFL* 2018, 421 (421–436) sowie *Bourges*, *EFFL* 2020, 18 (20, 21, 23).

⁵³³ EuRH, Sonderbericht Biodiversität, S. 19, 21.

⁵³⁴ EuRH, Sonderbericht Biodiversität, S. 27.

⁵³⁵ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 7; EuRH, Sonderbericht Biodiversität, S. 28–31; a.A.: *Cardwell* in *Environmental Law Review* 2011, 271 (280).

⁵³⁶ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 9.

unionseinheitlichen Kriterien. Zwar sind die Maßnahmen der GAP in sich kohärent und dienen ihren gesetzten Zielen, allerdings hätte die GAP durch noch größere Synergien mit der Biodiversitätsstrategie bis 2020 mehr erreichen und das Schutzniveau signifikant erhöhen können, wenn der Spielraum für die Mitgliedsstaaten bei der Maßnahmenwahl nicht so groß gewesen wäre.⁵³⁷

Um die Biodiversität durch europäisches Umweltrecht und die GAP noch mehr zu schützen, werden nachfolgend ein paar Empfehlungen zur Bekämpfung der bisherigen Defizite genannt:

- Fokus auf eigene Biodiversitätsziele bei der Mittelverteilung

Die verfügbaren GAP-Mittel müssen zukünftig einen noch größeren Fokus auf den Schutz der biologischen Vielfalt haben und sollten an Schutzziele geknüpft werden, sodass durch umweltverträgliche und -schützende Maßnahmen der maximale Biodiversitätsschutz ermöglicht wird.⁵³⁸

- Überprüfung der eingesetzten Instrumente und Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten und strengere Vorgaben durch die Union

Die Mitgliedsstaaten sollten verpflichtet werden ihre Instrumente und Maßnahmen im Rahmen der GAP zu überprüfen und bewerten, sodass nur noch diejenigen Mittel zum Einsatz kommen, die einen adäquaten Biodiversitätsschutz gewährleisten. Wenn die Mitgliedsstaaten weiterhin einen weiten Ermessensspielraum haben, wie sie die Zahlungen einsetzen und welche Kriterien maßgeblich sind, bleiben der Kommission wenig Einwirkungsmöglichkeiten, weshalb es strengere, europäisch vorgegebene Beurteilungskriterien benötigt.⁵³⁹

- Definitionserweiterungen und Flächenrecycling

Die Definition von z.B. „Dauergrünland“ sollte erweitert werden, sodass mehr Flächen besser geschützt werden und striktere Vorgaben für die Bewirtschaftung gelten. Aktuell fehlt es an einem einheitlichen Regelungswerk, das Flächenrecycling vorsieht.⁵⁴⁰

⁵³⁷ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 10f.

⁵³⁸ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 11; COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 16; *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1 (10).

⁵³⁹ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 11; *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1 (10).

⁵⁴⁰ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 11; COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 11f; EUA SOER (2019), S. 130.

- Bereitstellung von Informationen und Schulungen

Die Mitgliedsstaaten müssen den Landwirten mehr Zugänge zu Informationen und zusätzliche Schulungen vor Ort bereitstellen und ermöglichen, damit das Wissen für nachhaltige Landwirtschaft zum Schutz der Biodiversität umfassend verbreitet und erweitert wird.⁵⁴¹

- Aufstellung von einheitlichen Kriterien und Durchführung von Studien

Durch die Aufstellung von einheitlichen europäischen Kriterien können die Erfolge von bereits umgesetzten Maßnahmen besser bewertet und überprüft werden. Dafür sind auch Studien erforderlich, um z.B. die Wirkungen von Direktzahlungen für den Biodiversitäts- oder Klimaschutz bewerten zu können. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Daten sind Grundlage für eine effektive Umsetzung und zudem dringend notwendig, um eine sachgerechte Umwelt- und Agrarpolitik zu erarbeiten.⁵⁴²

- Änderung der Bewirtschaftungsmethoden

Es muss besser geregelt werden, dass der Einsatz von Betriebsmitteln, einschließlich Wasser, Düngemitteln und Pestiziden möglichst niedrig bleibt. Zudem müssen vermehrt neue und sich entwickelnde Technologien (wie Präzisions- und digitale Landwirtschaft) und verbesserte agronomische Praktiken (z.B. geeigneter Mehrfachanbau, natürliche Schädlingsbekämpfung, Bodenschutzmaßnahmen) zum Einsatz kommen. In manchen Fällen empfiehlt sich die Umstellung auf ein grundlegend anderes Produktionssystem (z.B. ökologischer Landbau).⁵⁴³ Nur so kann die Nahrungsmittelerzeugung gleichzeitig der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt (-qualität) gerecht werden, dem Klimawandel entgegenwirken, den Schutz der menschlichen Gesundheit und die umsichtige und rationelle Verwendung von natürlichen Ressourcen gewährleisten.⁵⁴⁴

Um den Verlust der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen zu stoppen und zu verbessern, ist ein ausgewogener und fundierter Gesamtansatz erforderlich, weil nur einzelne Umsetzungen nicht die bestmöglichen Ergebnisse liefern.⁵⁴⁵ Das Potenzial ist dabei noch nicht vollständig ausgeschöpft. Nur wenn diejenigen Maßnahmen ergriffen werden, die dem europäischen Ursprungs- und Verursacherprinzip wirklich gerecht werden, sowie zugleich ein hohes

⁵⁴¹ COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity, S. 12.

⁵⁴² Vgl. Art. 191 Abs. 3 Spiegelstrich 3 und Art. 39 Abs. 2 lit. a) AEUV; *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1 (10).

⁵⁴³ COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 12.

⁵⁴⁴ Vgl. Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 1–4 AEUV.

⁵⁴⁵ COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 13.

Schutzniveau gewährleisten, kann der Schutz der biologischen Vielfalt und der Umwelt in der Landwirtschaft garantiert werden.

c) Klima

Der Anteil der Emissionen aus der GAP beträgt ca. 12 % (Stand 2017). Insgesamt sind die Emissionen von 1990 an um 20 % gesunken, jedoch stagnieren die Fortschritte seit 2010 und eine weitere merkliche Reduktion ist seit diesem Zeitpunkt ausgeblieben.⁵⁴⁶ Für die Landwirtschaft gibt es kein europäisches Reduktionsziel, da die Mitgliedsstaaten die Reduktionsvorgaben in ihren nationalen Klima- und Energieplänen festlegen.⁵⁴⁷ Die europäischen Zielvorgaben sind lediglich als Zielrichtung formuliert (z.B. Verringerung von THG-Emissionen in der Landwirtschaft) und eben nicht in Form von quantifizierbaren Werten, sodass mangels eindeutiger Leistungsindikatoren letztlich nicht identifiziert werden kann, welche GAP-Maßnahmen zu welchem Ergebnis oder überhaupt zu einer Verbesserung geführt haben.⁵⁴⁸ Damit ist insgesamt umstritten, inwiefern Direktzahlungen überhaupt zur Emissionsreduktion beitragen.⁵⁴⁹ Klimaschutzmaßnahmen gehen zumeist mit einer Reduktion der landwirtschaftlichen Produktion einher, sodass, ohne die gleichzeitige Veränderung des inländischen Nahrungsmittelkonsums, die Gefahr besteht, dass THG-Emissionen ins Ausland verlagert („carbon leakage“) und die Nachfrage zunehmend durch Importe gedeckt werden muss.⁵⁵⁰

Das Problem des Klimawandels ist seine Komplexität, was für Schwierigkeiten sorgt einen einzigen und einheitlichen regulatorischen Rahmen zu entwerfen, der das Problem erfasst, alle Betroffenen adäquat berücksichtigt und auch noch durchsetzbar ist.⁵⁵¹ Die Reduktion von THG in der GAP wird sich nur durch Integration dieses Ziels in andere europäische umweltrechtliche Vorschriften für die Nahrungsmittelerzeugung erreichen lassen. Das europäische Klimagesetz gibt damit die Zielausrichtung vor, die dann in jedweder anderen europäischen Gesetzgebung berücksichtigt werden muss.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es einerseits an konkreten und verbindlichen Reduktionsvorgaben für die europäische Landwirtschaft mangelt, und andererseits die bisherigen

⁵⁴⁶ Vgl. Abbildung 4.9 aus Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2019, S. 160.

⁵⁴⁷ COM: CAP Specific Brief No. 4, S. 6.

⁵⁴⁸ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2019, S. 143, 153, 147, 158.

⁵⁴⁹ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2019, S.150; Alliance Environnement (2018), CAP Final Report on GHG, S. 169–173.

⁵⁵⁰ *Miribung*, EFFL 2020, 126 (129); COM: Specific Brief No. 4, S. 11f.

⁵⁵¹ *Cardwell*, Environmental Law Review 2011, 271 (289); *Miribung*, EFFL 2020, 126 (129).

„grünen“ Zahlungen nicht ausreichend berücksichtigen, welche Folgen ökologischere Landwirtschaft hat. Die Konsequenzen für europäische Landwirte, wie der verringerte Ertrag, wurden bisher nicht in den Finanzierungsinstrumenten berücksichtigt oder durch entsprechend andere Maßnahmen ausgeglichen, sodass für Landwirte in der EU *de facto* kein Anreiz besteht auf Bio-Landwirtschaft umzusteigen. Insgesamt leisten die bisherigen Maßnahmen zur Emissionseinsparung in der Landwirtschaft, nach aktuellen Erkenntnissen,⁵⁵² nur einen sehr geringen Beitrag zum Klimaschutz.

Mit der Berücksichtigung der folgenden Empfehlungen könnten die Emissionen der GAP noch weiter gesenkt werden:

- Verminderungstechnologien und geeignete Landwirtschaftsmethoden

Um THG zu reduzieren, können neue Minderungstechnologien oder statt fossiler Energieträger Biomasse eingesetzt werden. Darüber hinaus können durch die Veränderung von Landwirtschaftsmethoden, wie den verringerten Einsatz von Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln, Emissionen direkt gesenkt werden.⁵⁵³

- Regulatorische Verbesserungen

Bereits in anderen Sektoren der europäischen Wirtschaft haben sich gewisse Reduktionsmechanismen bewährt oder es wurden Nachhaltigkeitskriterien zur Messung des Fortschritts aufgestellt (z.B. im Bereich erneuerbare Energien). Solche Mechanismen und Erfolge lassen sich möglicherweise auch in die GAP übertragen. Zudem sollte die Union konkretere Vorgaben machen, wie Klimaschutzmaßnahmen in die bisherigen Instrumente der GAP integriert werden müssen, sodass dies nicht alleine den Mitgliedsstaaten obliegt.⁵⁵⁴

Der Vorschlag der Kommission für die GAP-Reform 2021-2027 enthält radikale Veränderungen der bisherigen Politik und auch die Einführung „grüner“ Neuerungen, was insgesamt als positiver und ambitionierter Vorschlag gesehen werden kann. Allerdings sind die Regelungen sehr offen und überlassen den Mitgliedsstaaten einen großzügigen Umsetzungsspielraum. Dies führt dazu, dass die GAP sich von einer Harmonisierung weiter wegbewegt, welche für die Erreichung der Klimaziele und Gewährleistung von Ernährungssicherheit zwingend notwendig ist. Alle bisherigen Maßnahmen müssen anhand von klaren Kriterien grundlegend auf ihre

⁵⁵² Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2019, S. 160.

⁵⁵³ COM: Specific Brief No. 4, S. 7, 8, 13.

⁵⁵⁴ *Cardwell* in *Environmental Law Review* 2011, 271 (289f., 292); *Heyl et al.*, *RECIEL* 2020, 1 (11).

Effektivität geprüft und entsprechend angepasst werden. Die GAP muss weg von „blinden“ Einkommenszuschüssen für Landwirte.⁵⁵⁵

Sofern neue Technologien vermehrt eingesetzt werden und der Zugang dazu erleichtert wird, wie die Kommission das auch plant,⁵⁵⁶ könnte die GAP tatsächlich nachhaltiger und klimafreundlicher werden, indem Vorbeuge- und Ursprungsprinzip aktive Ausprägung erhalten.

Es ist wichtig bei allen Maßnahmen konstant ein hohes Schutzniveau zu verfolgen und gleichzeitig adäquat regionale Unterschiede zu berücksichtigen. Dies kann durch eine stufenweise und regional angepasste Regulierung iSd. Art. 39 Abs. 2 lit. b) AEUV erreicht werden. Komplexität der Regelungsmaterie und bisher mangelnde Effektivitätskriterien hindern die Union überhaupt tätig zu werden und zumindest mal mit dem Versuch zu beginnen ein Grundgerüst an Klimaschutzmaßnahmen in der GAP zu implementieren. Durch Umsetzungs- und Abweichungsspielräume für die Mitgliedsstaaten kann innerhalb eines solchen Gerüsts letztlich den Unterschieden jeder Region gerecht werden. Nur so können Bedenken der landwirtschaftlichen Gemeinschaft ausreichend berücksichtigt und damit Vorbehalte und Zweifel dieser an der Um- und Durchsetzung der Maßnahmen ausgeräumt werden.

Das Problem der Komplexität des Klimawandels und seiner Auswirkungen und diese adäquat in einen rechtlichen Rahmen zu manövrieren, bleibt die große Herausforderung.

6. Zusammenfassung und Fazit für den Sektor Nahrungsmittel

Insbesondere der Agrarsektor ist verantwortlich für den Biodiversitätsverlust, den desaströsen Zustand europäischer Böden und auch den fortschreitenden Klimawandel. Es ist deshalb notwendig hier grundlegend auf die Förderung von Nachhaltigkeit und Umweltschutz durch u.a. Direktinvestitionen zu pochen, gerade weil 37 % des EU-Budgets (zwischen 2014 und 2020) in die GAP flossen, während davon nur 1,8 % in die ökologische Landwirtschaft investiert wurde.⁵⁵⁷ Die Notwendigkeit einer fundamentalen Umstrukturierung und Ausrichtung der GAP ist mehr als dringend, weil sich gezeigt hat, dass Direktzahlungen quasi keinen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten und nicht dazu anregen landwirtschaftliche Praktiken zu

⁵⁵⁵ *Miribung*, EFFL 2020, 126 (137); *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1 (10).

Eine weitergehende Bewertung der einzelnen geplanten Maßnahmen in der GAP-Reform nach 2020 siehe *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1 (10f.).

⁵⁵⁶ COM(2021) 141 final, S. 15; COM: Specific Brief No. 4, S. 11.

⁵⁵⁷ m.w.N. EUA SOER (2019), S. 63; COM(2021) 141 final, S. 14.

reformieren.⁵⁵⁸ Die immensen regulatorischen Lücken in der GAP, zulasten des Umwelt- und Klimaschutzes, haben zum *status quo* geführt, der wiederum die Landwirtschaft selbst bedroht. Nur durch eine umfassende und koordinierte GAP, die beispielsweise in der Bodenschutzpolitik eine genau so klare Linie wie in der Gewässerschutzpolitik verfolgt, kann Maßnahmen zum Umweltschutz tatsächlich effektiv machen. Es ist wichtig umweltfreundlichere Erzeugungsmethoden in die GAP sowie die nationalen Strategiepläne zu integrieren, denn finanzielle Mittel und daran geknüpfte Voraussetzungen können die Etablierung einer ressourcenschonenden, nachhaltigen, umwelt- und klimaverträglichen Landwirtschaft setzen. Wenn die Landwirtschaft, insbesondere die Landwirte in ihrer Funktion als Manager von Ökosystemen, Lebensräumen und Landschaften,⁵⁵⁹ dem nachkommt, dann wird sich das langfristig auszahlen. Auch wenn einige Maßnahmen kurzzeitig vielleicht nicht die maximalen ökonomischen Vorzüge bieten, ist es Aufgabe der Politik die Differenzen zwischen der Bedeutung von Biodiversitätsschutz und möglichen kurzfristigen finanziellen Auswirkungen zu überwinden. Diese muss durch klare Leitlinien und regulatorische Regelwerke den Rahmen vorgeben, damit es für Landwirte finanziell sinnvoll ist und klar verstanden wird, was heute, morgen, für ihre eigene Zukunft als auch für die Umwelt notwendig und zu tun ist.⁵⁶⁰

Der Ansatz der Kommission, insbesondere über die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, eine Senkung der THG-Emissionen durch nachhaltigere Nahrungsmittelsystemketten zu erreichen, stellt einen gesamtheitlichen Ansatz dar und ist positiv zu bewerten. Nur dadurch kann auch die Nahrungsmittelproduktion der Komplexität des Klimawandels und seiner Auswirkungen gerecht werden. Die bisher veröffentlichten Strategien der Kommission weisen eine klare Zielrichtung auf und sehen den Biodiversitätsschutz und die Bekämpfung von treibenden Faktoren des Klimawandels als eine der obersten Prioritäten. Damit wurde die Bedeutung dieser Belange erstmals umfassend erkannt und auch in der Zielausrichtung tatsächlich adäquat berücksichtigt.

Die Lebensmittelversorgung und -sicherheit ist überaus wichtig, aber es ist nicht mehr zeitgemäß das eine Ziel (Lebensmittelversorgung und -sicherheit) *per se* über das andere Ziel (Klimaschutz) zu stellen.⁵⁶¹ Es ist offensichtlich, dass sich diese Ziele in einem

⁵⁵⁸ Heyl *et al.*, RECIEL 2020, 1 (10); SRU, Umweltgutachten, S. 505.

⁵⁵⁹ Härtel in Streinz, Art. 38 AEUV, Rn. 1–11; Priebe in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 38 AEUV, Rn. 6–12; COM(2019) 640 final, S. 3; COM(2017) 713 final, S. 21.

⁵⁶⁰ COM: CAP Specific Brief No. 6, S. 13f.

⁵⁶¹ Cardwell, Environmental Law Review 2011, 271 (292). Zudem sollte auch darüber nachgedacht werden den Umwelt- und Klimaschutz als Ziel der GAP in Art. 39 Abs. 1 AEUV aufzunehmen. Zwar finden umweltschutzrechtliche Belange über Art. 11 AEUV auch Ausprägung in anderen Unionspolitiken, jedoch ist durch

Spannungsverhältnis befinden, welches die GAP auflösen kann und muss. Ersteres kann nicht gewährleistet werden, wenn die Umwelt verschmutzt und zerstört, natürliche Ressourcen aufgebraucht werden und der Klimawandel die Bewirtschaftung von Land noch erschwert.⁵⁶² Klimaschutzmaßnahmen und THG Reduktion dürfen in der GAP nicht weiter aufgeschoben werden und benötigen klare regulatorische Vorgaben. Konkrete Maßnahmen, wie die THG-Emissionen in der Landwirtschaft gesenkt werden können, sieht auch der EGD bisher nicht vor. Auch wenn dieser nur ein politisches Leitkonzept ist, so scheinen die Möglichkeiten zur Veränderung noch nicht klar identifiziert, aller Wahrscheinlichkeit nach, weil es keine einheitlichen Kriterien zur Erstellung wissenschaftlicher und technischer Daten über die Wirksamkeit von bisherigen Maßnahmen gibt. Damit fehlen die entscheidenden Grundlagen zur Bewertung von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen, welche zukünftig notwendig werden und auch erfolgreich sein können.

Weiterhin sind Nahrungsmittelproduktion und Ernährung untrennbar miteinander verknüpft. Deshalb sind Klimaschutzmaßnahmen der GAP nur begrenzt wirksam, wenn sie nicht gleichzeitig und Hand in Hand mit Veränderungen der Ernährung und des Konsums einhergehen. Es geht nicht darum den Konsum *per se* zu reduzieren, sondern die Konsumgewohnheiten der Bürger so zu verlagern, dass sie klimafreundlichere, ressourcenschonende und nachhaltigere Produkte und somit wohl auch weniger konsumieren und wegwerfen.⁵⁶³ Das erfordert Kohärenz von GAP-Maßnahmen mit Ernährungspolitik.

Das Problem hierbei ist jedoch die fehlende Kompetenz der Union im Bereich Ernährung. Während die GAP eine geteilte Kompetenz der Union nach Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV ist, verbleibt die Ernährungspolitik vollständig bei den Mitgliedsstaaten. Für eine Etablierung einer gemeinsamen Agrar- und Ernährungspolitik fehlt es an einer Regelung in Art. 39 AEUV, der die Ziele der GAP festlegt. Darüber vermag auch die Querschnittskompetenz des Art. 168 Abs. 1 S. 1 AEUV nicht hinweghelfen. Damit sind der EU die Hände gebunden eine einheitliche und

vorangegangene Ausführungen klar geworden, dass Landwirtschaft und Umweltschutz untrennbar miteinander verbunden sind. Die GAP hat immense Auswirkungen auf umweltpolitische Ziele, weshalb es nur zeitgemäß ist diese auch adäquat in der Agrarpolitik zu berücksichtigen, indem es unmittelbares Ziel ist eine nachhaltige und umweltverträgliche GAP zu gewährleisten. Klima- und Umweltschutz stehen mittlerweile mit der Ernährungssicherheit (Vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. d) AEUV) auf einer Stufe.

⁵⁶² *Miribung*, EFFL 2020, 126 (127f.); Art. 2 (b) des PAs; *Ekardt et al.*, CCLR 2018, 316 (328).

⁵⁶³ Um Ressourceneffizienz und Schonung zu erreichen, müssen Ressourcen bepreist werden. Dazu ausführlich siehe *Rodi* in Reimer: *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, S. 189–211; Effektiver Ressourcenschutz kann durch Ressourceneffizienz und Ressourcenkonsistenz erreicht werden. Allerdings fehlt es derzeit an einem einheitlichen europäischen Ressourcenschutzrecht. Dazu ausführlich siehe *Roßnagel/Wüstefeld* in Reimer: *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, S. 91–119.

verbindliche gemeinsame Agrar- und Ernährungspolitik zu etablieren, auch wenn dies als äußerst sinnvoll erachtet wird.⁵⁶⁴

Weiterhin ist nicht zu unterschätzen, wie der europäische Konsum mittelbar zur Verschlechterung der Umwelt in anderen Teilen der Erde beiträgt. 30–60 % des ökologischen Fußabdrucks entstehen nämlich außerhalb des europäischen Territoriums. Europa verlagert damit großen Druck auf die Umwelt in anderen Teilen der Welt. Ein fundamentaler und tiefgreifender Wandel des europäischen sozio-ökonomischen Systems, Lebensstils, Bildungssystems und Einrichtungen ist dringend notwendig.⁵⁶⁵

Den Weg, den die Kommission nun mit ihren Strategien verfolgt, indem sie mit Siegeln und Nachweisen zum ökologischen Fußabdruck indirekt versucht auf die Ernährungsweise der Europäer einzuwirken, ist als positiv zu bewerten.⁵⁶⁶ Nachhaltige Ernährung ist eine Kombination aus einer Reihe von Faktoren, die sich darauf beziehen, wie Lebensmittel produziert, wie sie verteilt und konsumiert werden.⁵⁶⁷ Nur wenn Menschen entsprechend informiert sind, können sie ein Umweltbewusstsein entwickeln und achten dann auch vermehrt auf die Auswirkungen der Herstellung der Produkte, die sie konsumieren (z.B. den Einsatz chemischer Mittel oder die Art der landwirtschaftlichen Praktiken).⁵⁶⁸ Um dann wiederum die veränderte Nachfrage stillen zu können, braucht es die gleichzeitige Transformation der GAP. Ein solcher Wandel ist zwangsläufig komplex und langwierig und genau deshalb muss jetzt (!) gehandelt werden, um die Ziele des Grünen Deals bis 2050 zu erreichen. Durch die Übergangsverordnung bis Ende 2022 wurden die notwendigen GAP-Reformen um zwei Jahre aufgeschoben, womit sich wiederum ein weitergehender, effektiverer und wirksamer Umwelt- und Klimaschutz erneut verzögert. Allerdings kann diese Verzögerung auch als Chance betrachtet werden, EGD noch nicht. Die neue GAP muss sich zwangsläufig daran ausrichten, sodass die Chance besteht in der GAP schon ab 2022 mehr zu bewegen als durch die ursprünglichen geplanten Reformen, die bereits von 2021 bis 2027 gelten sollten.

⁵⁶⁴ *Miribung*, EFFL 2020, 126 (127, 129); *Ekarde et.al.*, CCLR 2018, 316 (319, 329f.); Vgl. Stellungnahme EWS (2018/C 129/04), Nr. 1.1, 1.2, 3–5.

⁵⁶⁵ EUA SOER (2019), S. 48, 49, 52; *Miribung*, EFFL 2020, 126 (136); *Ekarde et.al.*, CCLR 2018, 316 (328).

⁵⁶⁶ Zur Bemessung des ökologischen Fußabdrucks, siehe *Gawel* in Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, S. 46–50.

⁵⁶⁷ *Bourges*, EFFL 2020, 18 (19).

⁵⁶⁸ *Bourges*, EFFL 2020, 18 (20); *Stamboulakis/Sanderson*, JoEL 2020, 503 (503-528); *Lawton*, JoEL 2020, 25 (25f., 33–38).

Der EGD hat die aktuellen Probleme und Gefahren für Umwelt und Klima durch die Nahrungsmittelproduktion erkannt und versucht durch eine gesamtheitliche Transformation des Sektors diese zu bekämpfen und einer weiteren Verschlechterung entgegenzuwirken. Die klare und fokussierte Zielausrichtung ist der erste Schritt. Nun muss die Kommission umfassend ihre Möglichkeiten und Kompetenzen ausschöpfen und dabei unbedingt auf eine konsequentere Umsetzung und Einhaltung in den Mitgliedsstaaten pochen. Allen Mitgliedsstaaten müssen die Bedeutung und Notwendigkeit der Berücksichtigung und Umsetzung umwelt- und klimaschutzpolitischer Ziele endgültig klar werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gefahren und Probleme für die Umwelt und das Klima durch den Nahrungsmittelsektor identifiziert sind und der Europäische Grüne Deal diese Faktoren erkennt und Schutz-/Gegenmaßnahmen vorsieht. Die Einwirkung der Kommission auf eine entsprechende nationale Politik in der GAP bleibt oberste Priorität.

V. Fazit für EGD

Die vorherige Darstellung, Einordnung und Bewertung der ausgewählten Sektoren haben einerseits die Probleme und Schwachstellen klar aufgezeigt und andererseits auch Verbesserungsvorschläge erörtert. Diese Ergebnisse werden nun zusammengefasst und zusätzlich konkrete Handlungsempfehlungen für die Ausarbeitung und Umsetzung des EGDs integriert (1.). Die Behebung der Schwachstellen, Umsetzung der Empfehlungen und Durchsetzung des Rechts kann jedoch zu Spannungen mit fundamentalen europäischen Prinzipien führen, die bei der Ausgestaltung des EGDs angemessen berücksichtigt werden müssen (2.). Schließlich werden alle Ergebnisse in ein abschließendes Fazit hinsichtlich der Wirksamkeit und des Erfolgs des EGDs integriert (3.).⁵⁶⁹

1. Zusammenfassung und konkrete Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der vorherigen Analyse lassen sich in zwei Kategorien einteilen: die Behebung letzter Defizite der Regelungen und Ziele (a), und die Rechtsverbindlichkeit und -durchsetzung dieser Vorschriften (b). Unter c) werden konkrete Handlungsempfehlung zur Ausbesserung dieser Schwachstellen skizziert.

⁵⁶⁹ Hinsichtlich der Quellen sei auf die oben gemachten Ausführungen auf die Kapitel II.-IV. in Teil D. inklusiver der einschlägigen Fußnoten verwiesen.

a) Behebung letzter Defizite

Die letzten 20 Jahre haben gezeigt, welche verschiedenen Mechanismen, wie das EHS, etabliert werden können, um Emissionen zu reduzieren. Durch finale Ausbesserung der Defizite in diesen Systemen und zusätzliche Übertragung auf andere Sektoren könnten sie noch größere Wirkung entfalten. Der Ausstoß von THG bei jedem Tätigwerden und jedem Produktionsschritt muss unterbunden werden. Dafür bedarf es der Bemessung und Bepreisung des ökologischen Fußabdrucks aller Produkte und privaten Handlungen (wie z.B. Reisen) anhand belegter und gleichzeitig verständlicher Kriterien.

Die Probleme und Gefahren für Umwelt und Klima sind klar identifiziert. Um mit den bereits begonnenen und zukünftigen Maßnahmen erfolgreich zu sein, bedarf es eines umfassenden regulatorischen Rahmens. Ein solcher fehlt gerade im Bodenschutzrecht gänzlich. Zudem mangelt es an flächendeckender, konsequenter Umsetzung und Einhaltung europäischer Schutzstandards sowie effektiven Überwachungs- und Kontrollmechanismen, die Defizite aufdecken und beheben sollen.⁵⁷⁰ Dafür sei insbesondere auf die Nichteinhaltung von Zielvorgaben und die mangelnde Umsetzung von europäischen Vorschriften zum Biodiversitätsschutz verwiesen. Es ist nicht *per se* die Unwilligkeit oder Ignoranz der Mitgliedsstaaten, sondern es sind die strukturellen Probleme, technischen, administrativen und finanziellen Hindernisse, mangelnde Kooperation zwischen Union und Mitgliedsstaaten sowie häufig viel zu weite Ermessensspielräume für Mitgliedsstaaten und deren Behörden, die wiederum zu mangelhafter Umsetzung und uneinheitlichen Standards führten.⁵⁷¹

Daher braucht es klare Regelungen, Ziele, Einheitlichkeit und Koordinierung von Seiten der EU, die diese Defizite letztlich beheben kann und auch muss.

b) Rechtsverbindlichkeit und Rechtsdurchsetzung

Ein Bewusstsein für die Wichtig- und Notwendigkeit solcher Maßnahmen und die Behebung von Defiziten scheint auf politischer Ebene noch nicht ausreichend vorhanden zu sein. Deshalb ist das Europäische Klimagesetz, mit dem ambitionierten und rechtlich verbindlichen Ziel der Klimaneutralität bis 2050, äußerst positiv zu bewerten, weil die EU damit ein klar determiniertes Ziel festlegt und ihrem Schutzauftrag aus Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV umfassend

⁵⁷⁰ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 509.

⁵⁷¹ *Demmke*, Jean Monnet Working Paper (2001), S. 1–4, 15–26; Vgl. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 509f.

nachkommt.⁵⁷² Allerdings ist Rechtsverbindlichkeit nicht mit Einhaltung und Wahrung des Rechts gleichzusetzen. Es muss klare Konsequenzen haben, wenn Vorgaben willentlich nicht eingehalten werden. Daher wird positiv gesehen, wie die Kommission ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ jüngst sehr beherzt nachkommt und vermehrt Vertragsverletzungsverfahren im Bereich des EU-Umweltrechts eingeleitet hat. Allerdings sollten auf mitgliedstaatliche Nichtumsetzung und -einhaltung noch weitergehende Konsequenzen als ein Vertragsverletzungsverfahren folgen. Durch finanzielle Kürzungen an anderer Stelle muss die Nichteinhaltung von Umweltstandards direkt spürbar sein. Nur so wird das Verständnis für die richtige Prioritätensetzung auf politischer Ebene geschärft und Lobbyverbände erhalten keine Möglichkeit die europäischen Vorgaben durch Einwirkung auf nationaler Ebene aufzuweichen.

c) Konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung der EGD-Maßnahmen

Bei der legislativen Ausgestaltung und Umsetzung der Veränderungen in den Sektoren sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- die Aufstellung von konkreten Reduktionszielen der THG in allen Sektoren inklusive konkreter Determinierung für den jeweiligen Sektor;
- die Festlegung von eindeutigen und vergleichbaren Kriterien zur Messung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Fortschritten;
- die Etablierung von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten durch Monitoring-Mechanismen in europäischen Institutionen oder unabhängigen Einrichtungen sowie die Berufung einer Nachhaltigkeitsbeauftragten in der Generaldirektion der Kommission;⁵⁷³
- die maximale Ausreizung der Funktion der Kommission als „Hüterin der Verträge“ und die damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten;
- die ggfs. notwendige Erweiterung von unionsrechtlichen Kompetenzen, um die Effektivität des gesamtheitlichen Ansatzes des EGDs in der europäischen Wirtschaft zu etablieren;⁵⁷⁴

⁵⁷² SRU, Umweltgutachten 2020, S. 503; *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (457).

⁵⁷³ Zu der Monitoring-Strategie durch das 8. Umweltaktionsprogramm siehe SRU, Umweltgutachten 2020, S. 504, *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (462); zur Nachhaltigkeitsbeauftragen in der Kommission mit Vetorecht siehe *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (462); zum Vorschlag einer eigenständigen Institution zur Überwachung und Bewertung der europäischen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie und des Grünen Deals siehe SRU, Umweltgutachten 2020, S. 507, *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (463).

⁵⁷⁴ Die Erweiterung von Kompetenzen kann dann geboten sein, wenn Art. 11 AEUV die Lücke nicht schließen kann und nur unzureichende und ungleiche Veränderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene zu erwarten sind. Allerdings lehnt diese Auffassung die Autorin ab, wie noch unter D.V.2. erörtert wird.

- die transsektorische Zusammenarbeit, um solche Regelungswerke zu etablieren, die alle Interessen berücksichtigen und damit umfassenden Schutz bieten können, inklusive der Wahl von verbindlichen Handlungsinstrumenten des Art. 288 Abs. 1 AEUV;
- den Vollzug des Rechts sichern;
- der gerechte Ausgleich von Spannungsverhältnissen und divergierenden Interessen;
- die verstärkte Integration von Nachhaltigkeit in Haushaltsplänen und Finanzierungsinstrumenten;
- die aktive Integration der Unionsbürger durch Etablierung eines Bewusstseins für Umwelt- und Klimaschutz.

Die Mitgliedsstaaten sind aufgrund des Vollzugsföderalismus für die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der europäischen Vorgaben verantwortlich.⁵⁷⁵ Die Implementierung in und durch die Mitgliedstaaten ist dann besonders erfolgreich, wenn folgende Faktoren in die europäischen Vorgaben integriert werden:

Die EU muss den mitgliedsstaatlichen Regierungen, den verantwortlichen Behörden sowie den Unionsbürgern und Unternehmen qualitativ wertvolle und nachvollziehbare Informationen liefern. Nur so wird eine defizitäre und fehlerhafte Um- und Durchsetzung verhindert und diejenige Motivation entwickelt, die zur umfassenden und effektiven Umsetzung notwendig ist. Zudem müssen bei der Rechtsausgestaltung die unterschiedlichen rechtlichen Strukturen der Mitgliedsstaaten so berücksichtigt werden, dass Abweichungen ohne Aufweichung von gemeinsamen Vorgaben möglich sind und zugleich eine gleichmäßige und wirksame Umsetzung gewährleistet wird. Weiterhin muss es Sanktionsmöglichkeiten geben, wenn Vorgaben nicht (ausreichend) oder verspätet umgesetzt werden oder die Durchsetzung hapert. Durch europaweite Schulungen erhalten alle Behörden ausreichend Wissen über die Materie und können dann die Durchsetzung wirklich effektiv kontrollieren. Dafür muss die EU ausreichend personelle, finanzielle und technische Mittel bereitstellen. Die korrekte und erfolgreiche Implementierung von Recht erfolgt dann, wenn alle Beteiligten die Möglichkeit haben miteinander zu kommunizieren und kooperieren, um sich über Probleme und Lösungsvorschläge auszutauschen.⁵⁷⁶ Die Berücksichtigung dieser Vorgaben in den legislativen Regelungswerken, kann die Umsetzung des EGDs in der gesamten EU gelingen und somit auch die festgelegten, wissenschaftlichen und technischen Ziele erreicht werden.

⁵⁷⁵ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 509, 511.

⁵⁷⁶ Vgl. *Demmke*, Jean Monnet Working Paper (2001), S. 4f.

2. Wahrung europäischer Prinzipien

Es ist *per se* unstrittig, dass Reformbedarf besteht, allerdings ist die konkrete Ausgestaltung der Veränderungen noch eher vage.⁵⁷⁷ Der Ruf nach mehr europäischen Kompetenzen, um die klimapolitischen Anliegen wirklich durchsetzen sowie deren Einhaltung und Umsetzung kontrollieren zu können, ist grundsätzlich nachvollziehbar.⁵⁷⁸ Allerdings sind die Mitgliedsstaaten aktuell wohl nicht bereit der Union diese Kompetenzen einzuräumen, da bestimmte Mitgliedsstaaten generell der Überzeugung sind, dass die Union zu viele Kompetenzen hätte. Stattdessen ist zu erwarten, dass bei der Umsetzung des EGDs einige Mitgliedsstaaten auf die strenge Wahrung des Subsidiaritätsprinzips pochen werden. Die Transformation durch den EGD wird für viel Veränderung sorgen, sodass eine Änderung der Zuständigkeiten eine erfolgreiche Umsetzung zumindest verzögern oder sogar eher behindern würde. Eine Debatte über Kompetenzveränderungen, mit der einhergehenden Folge der Anpassung der Verträge, scheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht nur verfehlt, sondern auch überflüssig. Den Raum dafür zu öffnen, würde nur zu Infragestellung und Diskussion über weitere fundamentale, europäische Verfassungsthemen führen, wofür die EU aktuell wohl nicht die notwendige Standfestigkeit hat, zumindest es aber nicht den Raum und die Zeit gibt ernstlich darüber zu diskutieren. Die desaströsen Umweltzustände und das Fortschreiten des Klimawandels zwingen zu möglichst schnellen und effektiven Veränderungen mit den heute vorhandenen Mitteln. Das wird keine leichte Aufgabe werden und um konsensfähige und gleichzeitig adäquate Maßnahmen zu generieren, wird die Kommission an ihre Koordinationsgrenzen gelangen.

Dafür ist es an der Zeit, dass Art. 11 AEUV nun endlich aus ihrem „Dornröschenschlaf wachgeküsst“ und vollumfassend aktiviert wird.⁵⁷⁹ Umweltschutz ist eine Querschnittsmaterie, die in andere Sektoren der EU, wie den Verkehr oder die Nahrungsmittelproduktion, implementiert und umgesetzt werden muss. Über diese Norm können Umwelt- und Klimaschutzziele Eingang in die gesamte europäische Wirtschaftspolitik finden.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Mit dem „Fit for 55“-Paket hat die Kommission am 14. Juli 2021 Konkretisierungen der Ziele des EGDs und der Sektorstrategien vorgenommen und erste konkrete, legislative Vorschläge gemacht. (COM(2021) 550 final). Dabei steht das EHS und generell die Besteuerung von Emissionen in Sektoren wie des Verkehrs oder der Industrie im Zentrum. (COM(2021) 550 final, S. 3).

⁵⁷⁸ Dazu sei erneut auf die Ausführungen unter D.IV.6. verwiesen.

⁵⁷⁹ Calliess/Dross, ZUR 2020, 456 (461).

⁵⁸⁰ Calliess/Dross, ZUR 2020, 456 (462); SRU, Umweltgutachten 2020, S. 483, 503.

Um die Transformation für alle gerecht zu gestalten, sollte die Kommission die Möglichkeit von sog. Opt-out-Klauseln⁵⁸¹, als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, in Betracht ziehen. Allerdings dürfen beim EGD Opt-out-Klauseln nur in begrenztem Umfang und höchstens beschränkt auf einzelne Untersektoren zum Einsatz kommen, wenn es für ein oder zwei Mitgliedsstaaten absolut unmöglich und unzumutbar sein sollte die Vorgaben umzusetzen. Es darf keine konsensfähige und vergleichbare Alternative zur Verfügung stehen, denn nur so wird verhindert, dass Grundwerte und gemeinsame politische Zielvorstellungen nicht vollständig unterlaufen werden.

Vielmehr seien die Mitgliedsstaaten dazu ermutigt von der Schutzverstärkerklausel des Art. 193 AEUV umfassend Gebrauch zu machen und wo immer möglich über die europäischen Mindestvorgaben hinaus zu gehen, um dadurch auch andere (Mitglieds-)Staaten für mehr Klimaschutz zu motivieren. Über Art. 193 AEUV können Spannungen zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip angemessen ausgeglichen werden, wenn der europäische Konsens notwendigerweise auf eher geringem Umweltschutzniveau gefunden wird. Andererseits sollte auch bedacht werden, dass unflexible aber dafür einheitliche Lösungen in einer heterogenen Union zu Spaltungen führen können und aufgrund von unterschiedlichen ökonomischen und ökologischen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedsstaaten häufig nicht das optimale Mittel zum Erfolg sind. Um auf all diese Unterschiede adäquat zu reagieren, ist die Etablierung einer Art „Umwelt-Governance“ zwischen Union und den Mitgliedsstaaten notwendig. Die Einführung einer klaren Governance- und Monitoringstruktur kann die Einhaltung und Beachtung von Klimaschutz- und Nachhaltigkeitskriterien in allen Regelwerken und bei deren Umsetzung absichern. Eine klare Struktur hilft zu bestimmen, wer welche Kompetenzen inne hat und wie diese ausgeübt werden sollen. Es erlaubt zudem nationale und regionale Differenzierungen, gleichzeitig aber kann die EU weiterhin die wesentlichen Rahmenbedingungen festlegen. Ein Abweichen durch die Mitgliedsstaaten davon darf dann jedoch nur über Art. 193 AEUV nach oben hin möglich sein.

Weiterhin spielen finanzpolitische Instrumente eine signifikante Rolle, um öffentliche und private Investitionen, den Verbrauch und die Besteuerung anhand ökologischer Prinzipien

⁵⁸¹ Sog. Opt-out- oder Nichtbeteiligungsklauseln erlauben einem Mitgliedsstaat, dass er sich an einem bestimmten EU-Politikbereich nicht beteiligen muss. Dadurch wird vermieden, dass es allgemein zu einem Stillstand kommt. Solche Klauseln finden sich in diversen europäischen Verträgen, wie z.B. beim Schengener Übereinkommen für Irland oder in der Wirtschafts- und Währungsunion für Dänemark. (EUR-Lex, Glossare von Zusammenfassungen, Nichtbeteiligung, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=de).

auszurichten, sodass durch Umlenkung von Kapital in Klimaschutzmaßnahmen Emissionsminderungen eintreten werden und letztlich ein nachhaltigeres Finanzsystem etabliert wird.⁵⁸²

Für die Ausgestaltung der europäischen Umwelt- und Klimaschutzgesetzgebung bedarf es eines adäquaten Ausgleichs zwischen Einheitlichkeit und möglichst hohen Mindestvorgaben unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Unterschiede. Alle europäischen Prinzipien müssen bei der Umsetzung des EGDs berücksichtigt und in Einklang gebracht werden. Das betrifft einerseits die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten in den einzelnen Sektoren (Art. 3–6 AEUV) unter Beachtung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 4–5 EUV) bei der Ausführung und Gestaltung der einzelnen Maßnahmen. Andererseits ist die europäische Umweltpolitik nicht (mehr) singulär zu betrachten. Umweltpolitische Ziele und Prinzipien des Art. 191 Abs. 1 und 2 sowie Art. 192 Abs. 5 AEUV müssen in anderen Sektorpolitiken umfassende Berücksichtigung finden. Diese Neuerung bringt nicht erst der EGD mit sich, sondern findet sich bereits in den europäischen Verträgen.⁵⁸³ Art. 11 AEUV muss dafür endlich vollumfassend aktiviert werden, sodass bei der Abwägung von Entscheidungen in anderen Politiken tatsächlich umweltpolitische Belange ausschlaggebende Berücksichtigung finden und immer dann, wenn es notwendig ist, ins Gewicht fallen.

Die Querschnittsklausel verknüpft Titel XX des AEUV mit allen anderen Sektorpolitiken und bildet die Grundlage für die Transformation der europäischen Wirtschaft durch den EGD. Sie erweitert weder die Kompetenzen der Union über das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hinaus, noch stellt sie eine eigenständige Rechtsgrundlage für europäische Rechtsakte dar. Der in ihr enthaltene, imperativistische Handlungsauftrag fordert zu aktivem Tätigwerden auf, um europäische Ziele, wie die des Art. 191 AEUV, zu erreichen und den *effet utile* zu leben.⁵⁸⁴

Et voilà, der EGD ist daraus entstanden. Situiert zwischen Politik und Recht, ist er durch und durch Ausdruck von Art. 11 AEUV. In politischer Hinsicht entfaltet er Steuerungs- und Orientierungswirkung und in Rechtlicher wirkt er auf die Auslegung von Rechtsakten und die Interessenabwägung ein. Die Ausarbeitung und Umsetzung des EGDs wird alle europäischen

⁵⁸² Ein Beispiel dafür ist die neue Taxonomie-Verordnung (VO (EU) 2019/2088), die, inklusive entsprechender Ausführungsverordnungen, Kriterien aufstellt, wonach Finanzprodukte auf ihre Nachhaltigkeit hin bewertet können, wenn sie gewisse Umweltziele erreichen. Auch eine haushaltspolitische, verbesserte Steuerung durch die EU ist dafür notwendig. (*Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (459); COM(2019) 640 final, S. 2; Erwägungsgründe Nr. 5, 8–10, Art. 1, 4 der VO (EU) 2019/2088).

⁵⁸³ Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 und Art. 21 Abs. 2 lit. f) EUV, Art. 11 AEUV, Art. 37 EuGrCh.

⁵⁸⁴ Vgl. dazu B.IV.4. und Kapitel IV. in Teil C.

Mechanismen und Prinzipien tangieren und zwangsläufig zu Spannungen führen. Die Kunst wird sein einen Konsens zu finden, der sich innerhalb des bestehenden rechtlichen und politischen Rahmens bewegt.

3. Gesamtfazit für den EGD

Der *status quo* der europäischen Umwelt ist derzeit ernüchternd. Mehr als die Hälfte der für 2020 angestrebten Nachhaltigkeitsziele wird wohl nicht erreicht (Stand: 2019) und ohne große Neuerungen werden die Ziele bis 2050 erwartungsgemäß nur defizitär oder gar nicht erreicht werden.⁵⁸⁵ Umwelt- und Klimaschutz standen die letzten Jahrzehnte nicht ganz oben auf der politischen Agenda. Die Leitlinie des EGDs stellt eine umfassende politische Neuausrichtung der EU im Sinne von „in dubio pro natura“⁵⁸⁶ dar und ist absolut zu begrüßen. Allerdings kann der EGD allein weder europäisches Recht verändern noch die europäische Wirtschaft transformieren. Trotz rechtlicher Unverbindlichkeit gibt er politisch eine systemische und sektorenübergreifende Transformation vor, die Planungssicherheit für Betroffene sowie Kontinuität und Kohärenz für zukünftige europäische Rechtssetzung und die Neuausrichtung der Wirtschaft bietet. Durch diese Ausrichtung wird Umweltschutz priorisiert und kann über Art. 11 AEUV auf die Ausgestaltung von Gesetzesinitiativen in allen Sektoren maßgeblichen Einfluss üben. Dabei spielen der EGD selbst sowie die Strategien für einzelne Sektoren bei der konkreten Ausgestaltung von Sekundärrecht eine entscheidende Rolle. Weiterhin werden wohl genau diese politischen Leitlinien für Behörden, die dann das auf dem EGD basierende europäische Sekundärrecht anwenden sowie nationale und europäische Gerichte eine gewichtige Rolle bei der Rechtsauslegung und Interessenabwägung im konkreten Einzelfall spielen. Die Richtung ist klar auf Umweltschutz gestellt, sodass „grüne“ Interessen zwangsläufig im Abwägungsfall immer schwerer ins Gewicht fallen werden und müssen. Im Primärrecht ist die Verlagerung der Abwägungsentscheidung zugunsten von Umweltschutz im Vorsorgeprinzip des Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV und der Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV bereits angelegt. Insbesondere der Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen verlangt umwelt- und klimaschützendes Handeln von Union und Mitgliedsstaaten, um das Überschreiten von Kipppunkten so früh wie möglich zu verhindern. Zwar begründet der EGD, als Teil des europäischen Soft Laws, keine rechtliche Bindung und auch keine subjektiv, einklagbaren Rechten, doch seine politische Wirkung und Verbindlichkeit sollte nicht unterschätzt werden. Der Grad an Konkretisierung, was insbesondere zukünftige Rechtssetzung und -ausgestaltung angeht, hat

⁵⁸⁵ EUA SOER (2019), S. 416, 423.

⁵⁸⁶ *Kahl* in Streinz, Art. 191 AEUV, Rn. 25.

mit dem EGD an ein neues Maß an Präzision erreicht, was sich so bisher in keiner Handlungsstrategie der Kommission findet. Von dem durch den EGD gewählten Pfad kann die Kommission *de facto* nicht mehr abweichen und hat sich somit selbst gebunden genau diese Rechtsakte zu initiieren und umzusetzen. Handlungskonzepte der Kommission in Form der Mitteilung stellen bereits eine eigenständige Kategorie europäischen Soft Laws dar, doch der Grüne Deal begründet durch seine umfassende, transsektorische Wirkung für die gesamte europäische Wirtschaft und den bereits zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung hohen Konkretisierungsgrad der notwendigen Veränderungen, um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, eine neue Kategorie von (politischen) Strategien. Der EGD ist der Inbegriff von Art. 11 AEUV – dem unionsrechtlichen Auftrag einer ökologisch nachhaltigen, europäischen Wirtschaft. Und durch ihn hat sich die Kommission in einem viel höheren Maß als bisher selbst gebunden. Auf einer Skala innerhalb des Soft Laws, die von absolut unverbindlich (links) bis hin zu politisch verbindlich (rechts) reicht, befindet sich der EGD deutlich näher am rechten Ende als es andere oder vorangegangene Strategien der Kommission es tun. Als Ausdruck der umweltrechtlichen Querschnittsklausel erzeugt er zudem gewisse rechtliche Ausstrahlungswirkungen. Prinzipien, wie insbesondere das Verursacher- und Vorsorgeprinzip, und Ziele der europäischen Umweltschutzpolitik werden nun die zukünftige europäische Rechtssetzung entscheidend bestimmen und lenken. Die unterste Grenze bestimmt dabei der Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen. Die Klimawissenschaft ist sich einig, dass die Menschheit geradewegs auf eine ökologische und humanitäre Katastrophe zusteuert, wenn nicht jetzt sofort und umfassend agiert wird. Das Minimum an umwelt- und klimaschützenden Handeln muss sein zu verhindern, dass planetare Belastungsgrenzen ausgereizt werden, sodass Kipppunkte mit irreversiblen Schäden und Auswirkungen erreicht werden. Diesen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber formuliert das europäische Primärrecht klar und deutlich mit dem Vorsorgeprinzip, das für die Umsetzung des Grünen Deals vor allem in seiner Dimension als Ressourcenvorsorgeprinzip besondere Bedeutung hat. Auch der EGD, durch die einzelnen Zielsetzungen wie Klimaneutralität, Aufhalten des Biodiversitätsverlusts oder Veränderung der Agrarpolitik, erkennt, dass planetare Belastungsgrenzen durch bisheriges Wirtschaften bereits oder fast ausgereizt sind. Dem gilt es nun so schnell wie möglich Einhalt zu gebieten und eine Transformation der europäischen Wirtschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit und Umweltschutz in allen Sektoren, über Art. 11 AEUV, vorzunehmen.

Die Ausgestaltung und Umsetzung des EGDs ist und bleibt eine Mammutaufgabe. Die größte Herausforderung wird sein alle Beteiligten gleichermaßen und gerecht mitzunehmen,

Widerstände in einzelnen Branchen, Lobbyverbänden und auch Mitgliedsstaaten sachgerecht zu überwinden sowie Kompromisse zu finden, die über den kleinstmöglichen Nenner, iSd. Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV, hinausgehen und niemanden zurücklassen. Daneben muss die Transformation innerhalb des bestehenden europäischen Kompetenz- und Verfassungsrahmens und grundlegender Prinzipien erfolgen. Alle EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten, Regionen und Städte sowie Unternehmen und Unionsbürger müssen gemeinsam an einem Strang ziehen, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Gerade regionale und lokale Initiativen können die Transformation vor Ort maßgeblich beeinflussen.⁵⁸⁷

Um die europäische Wirtschaft ökologisch und nachhaltig zu gestalten, müssen alle Sektoren ihren Beitrag leisten, gerade weil viele der „low hanging fruits“ an umweltfreundlichen Veränderungen in der Wirtschaft bereits geerntet sind.⁵⁸⁸ Es ist an der Zeit endlich große Schritte in Richtung Klimaschutz zu machen und die Geschwindigkeit der THG-Reduktion deutlich zu erhöhen,⁵⁸⁹ denn die Ziele bis 2030 und 2050 sind ambitioniert, aber nicht unerreichbar. Dafür muss die Union zeitnah agieren, Gesetzesinitiativen und Änderungsentwürfe auf den Weg bringen und die Geschwindigkeit der Prozesse beschleunigen,⁵⁹⁰ damit die Transformation unmittelbar beginnt und sich nicht, wie bei der GAP-Reform, erneut um Jahre verzögert wird.⁵⁹¹ Das kann sich die Union und die gesamte Erdbevölkerung, gerade in Bezug auf das schnelle Zusteuern von ökologischen Belastungsgrenzen, nicht ohne das Risiko von gravierenden und irreversiblen Schäden mehr leisten.

Sofern die schnelle Rechtsänderung und -umsetzung gelingt, wird die Überprüfung der Rechtsumsetzung und -durchsetzung in den Mitgliedsstaaten europäische Gerichte wohl noch häufiger beschäftigen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass bereits einzelne nationale Gerichte, wie das BVerfG oder der Hoge Raad,⁵⁹² Mitgliedsstaaten dazu verurteilt haben, aufgrund von staatlichen Schutzpflichten, mehr für den Klimaschutz und die Zukunft der nachfolgenden Generationen zu tun. Diese wegweisende Rolle könnte auch auf EU-Gerichte zukommen, wenn die Union nicht ausreichend Maßnahmen ergreift, um die nun rechtsverbindlichen Reduktionsziele

⁵⁸⁷ EUA SOER (2029), S. 67; Wuppertaler Institut, Diskussionspapier 2020, S. 9.

⁵⁸⁸ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 472.

⁵⁸⁹ Für eine Reduktion um 20% seit 1990 hat die EU bereits 30 Jahre gebraucht, während sie um weitere 35% in weniger als 10 Jahren reduzieren will. (EUA SOER (2019), S. 159, 162 (der Bericht geht dabei noch von einem Reduktionsziel von 40 % aus (S. 164)).

⁵⁹⁰ Laut Wuppertaler Institut erfordert der Prozess in der Regel mehr als drei Jahre (Wuppertaler Institut, Diskussionspapier 2020, S. 9).

⁵⁹¹ Vgl. auch *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (461f.); SRU, Umweltgutachten 2020, S. 472, 475, 479, 511.

⁵⁹² Vgl. dazu unter A.

aus dem Europäischen Klimagesetz zu erreichen. Der EGMR hat in mehreren Verfahren bereits umweltrechtliche Schutzpflichten aus, *inter alia*, Art. 2 und 8 der EMRK abgeleitet,⁵⁹³ und im Klimabereich u.a. die Klage von sechs portugiesischen Kindern zur Entscheidung angenommen.⁵⁹⁴ Im Gegensatz dazu hat der EuGH in diesem Jahr eine Klage für schärfere Klimaschutzmaßnahmen basierend auf dem EU-Klimapaket 2018 wegen Fehlens der individuellen Klagebefugnis abgelehnt.⁵⁹⁵ Die nicht rechtzeitige und/oder (un-)vollständige Um- und Durchsetzung der europäischen Vorgaben aus dem EGD in nationales Recht könnte europäische Grund- oder Menschenrechte verletzen, aber auch Primärrecht, wie den in Art. 191 Abs. 2 S.2 AEUV enthaltenen Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen.⁵⁹⁶ Ob und inwiefern das der Fall ist, werden sich Gerichte in Zukunft sicher noch Fragen müssen, ja ggfs. sogar Anpassungen ihrer bisherigen Rechtsprechungslinie vornehmen. Die Kontrolle von Rechtsakten der europäischen Institutionen durch Nichtregierungsorganisationen und Unionsbürger ist von immenser Bedeutung, um Klimaschutz zu betreiben, der den Interessen der Öffentlichkeit entspricht. Die Änderung der Århus-VO ist ein wichtiger und äußerst zu begrüßender Schritt in diese Richtung.⁵⁹⁷ Inwiefern Unternehmen bereit sind eigenständige oder weitergehende Maßnahmen zur Reduktion von THG und für mehr Klimaschutz zu etablieren, können Verbraucher durch ihr eigenes Konsumverhalten oder wohl auch Entscheidungen wie die der Rechtbank Den Haag gegen Shell⁵⁹⁸ entscheidend mit beeinflussen.⁵⁹⁹

Der EGD selbst kann alle umwelt- und klimabedingten Herausforderungen in der EU nicht beantworten. Vielmehr ist er eine Reaktion der Kommission, um diesen zu begegnen und ein Rahmengerüst für Veränderungen zu etablieren. Durch seine Struktur ist er geeignet, die notwendige Transformation der EU einzuleiten und jene anhand selbstgesetzter Leitlinien, basierend auf und im Rahmen von europäischen Prinzipien, durchzuführen. Sein universeller Ansatz stellt die Weiche für die europäische Wirtschaft vollständig auf ökologische Nachhaltigkeit.

⁵⁹³ EGMR, Urt. v. 9.12.1994 – Nr. 16798/90 – López Ostra v Spain; EGMR, Urt. v. 16.11.2004 – Nr. 4143/02 – Moreno Gómez v Spain; GMR, Urt. v. 20.3.2008 – Nr. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02 – Budayeva and Others v Russia; EGMR, Große Kammer, Urt. v. 30.11.2004 – Nr. 48939/99 – Öneriyildiz v Turkey. Zu weiteren umweltrechtlichen Schutzpflichten aus der EMRK und wie sich diese auf den Klimabereich übertragen lassen siehe *Braig/Ehlers-Hofherr*, NuR 2020, 589 (590–595).

⁵⁹⁴ EGMR, Nr. 39371/20 – Duarte Agostinho and Others v Portugal and Others, 13.11.2020; Redaktion beck-aktuell vom 4. September 2020, becklink 2017362.

⁵⁹⁵ EuGH, Rs. C-565/19 P, Armando Carvalho, ECLI:EU:C:2021:252, Rn. 49f.

⁵⁹⁶ *Braig/Ehlers-Hofherr*, NuR 2020, 589 (595); Zur gerichtlichen Kontrolle im Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem siehe *Saurer*, ZUR 2018, 679.

⁵⁹⁷ VO (EU) 2021/1767.

⁵⁹⁸ Rechtbank Den Haag, Case No. C/09/571932 / HA ZA 19-379 (englische Version), Judgement of 26 May 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

⁵⁹⁹ Weitergehende Ausführungen zum Urteil finden sich im Beitrag von *Ekardt, Felix*, Shell's Climate Obligation: Climate, Civil Courts, Human Rights, and Balance of Powers, VerfBlog, 2021/6/09.

Die Ziele wurden von der Kommission klar definiert und zeugen von hohem Problembewusstsein. Allerdings sind ambitionierte Zielvorgaben auch nur so gut wie ihre regulatorische und praktische Umsetzung. Zu erkennen, dass mit drastisch schneller Geschwindigkeit auf ökologische Kippunkte zugesteuert wird, ist der erste Schritt. Diesen ist die Kommission mit dem EGD gegangen. Der zweite, noch viel wichtigere, Schritt ist die konkrete Umsetzung, die sich zumindest an der untersten Grenze, dem Untermaßverbot, orientieren muss. Jedoch machen wissenschaftliche Unsicherheiten und ökologische Wechselwirkungen eine klare Definition der Grenze schwierig. Jedoch sollte die Ambition der Union nicht sein nur gerade so diese Grenze einzuhalten, sondern vielmehr weit über dieser Grenze zu liegen. Gerade vor dem Hintergrund vieler gescheiterter Strategien und Programme, wiederholter Zielverfehlungen und mangelhafter Um- und Durchsetzung von Umweltschutzstandards, hängt die Wirksamkeit und der Erfolg des EGDs maßgeblich davon ab, wie (schnell) bestehendes Recht geändert und neue Legislativakte für einzelne Sektoren ausgestaltet sowie diese dann um- und durchgesetzt werden. Mit der Vorstellung des „Fit-for-55“-Pakets⁶⁰⁰ hat die Kommission erst kürzlich demonstriert, wie ernst sie es meint und wie stringent und konsequent sie die Vorgaben des EGDs verfolgen will.

Um den EGD zu einem Erfolg zu machen, sind alle europäischen Institutionen, Mitgliedsstaaten, Unionsbürger, wissenschaftlichen und technischen Experten sowie Unternehmen dazu aufgerufen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Ausarbeitung, Um- und Durchsetzung des EGDs zu beteiligen. Nur so kann die Transformation in eine grüne und nachhaltige europäische Wirtschaft gelingen, ökologische Degradierungsprozesse gestoppt und das langfristige Bestehen der europäischen Gesellschaften gewährleistet werden.

E. Ausblick

Der Ausbruch der COVID-19 Pandemie hat viele Länder dazu gezwungen die Priorität auf die Bekämpfung und Eindämmung des Virus zu setzen, weil dessen Auswirkungen unmittelbar die Wirtschaft treffen. Dabei haben die weltweit verhängten Lockdowns zu einem Rückgang an CO₂-Emissionen und zu einer Verbesserung der Luftqualität geführt.⁶⁰¹ Zeitgleich sind Maßnahmen zum Klimaschutz oft vollkommen grundlos in den Hintergrund gerückt.⁶⁰² Dabei ist

⁶⁰⁰ COM(2021) 550 final.

⁶⁰¹ *Le Quéré et al.*, *Nature Climate Change* 2020, 647 (647f.); *Nyekwere*, *Journal of Law, Policy and Globalization*, 2020, 96 (97-99, 102).

⁶⁰² Länder wie die USA, China oder Brasilien, die besonders viele THG ausstoßen, haben Standards und die Durchsetzung einiger umweltrechtlicher Regelungen gelockert. Dies wiederum führte zu einem Anstieg der Wilderei, der illegalen Abholzung und an Umweltverschmutzung. Zusätzlich ist der nicht recycelbare, medizinische Müll eine Herausforderung für die Abfallwirtschaft und die Einhaltung umweltrechtlicher Standards (m.w.N. *Nyekwere*, *Journal of Law, Policy and Globalization*, 2020, 96 (106–110, 112f.)).

wissenschaftlich bewiesen, dass es eine Verknüpfung zwischen Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Umweltschäden einerseits und die Übertragung von zoonotischen Erregern, wie dem Coronavirus, auf den Menschen andererseits gibt.⁶⁰³ Gründe für diese Entwicklung reichen von steigender Nachfrage nach Fleisch, stetiger Urbanisierung, vermehrten Reisen und nicht nachhaltigen Bewirtschaftungsmethoden bis hin zum Handel mit Wildtieren.⁶⁰⁴ Mit Umweltschutzmaßnahmen könnte die Übertragung von zukünftigen Zoonose-Krankheiten verhindert werden. Dass der EGD die Chance dafür ist, hat auch die Kommission erkannt, als sie mit dem neuen Haushalt das Konjunkturbelebungsprogramm „Next Generation EU“⁶⁰⁵ vorgestellt hat. Diese Integration des EGDs in die Wiederaufbauhilfen und -pläne für die Folgen der Coronakrise ist als generell positiv zu sehen, auch wenn sie noch hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt.⁶⁰⁶ Jetzt ist der Zeitpunkt, an dem politische Entscheidungsträger bei der wirtschaftlichen Erholung von der Pandemie entscheidende Akzente für Nachhaltigkeit und Umweltschutz setzen können.⁶⁰⁷ Genau das hat beispielsweise die deutsche Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie erkannt und ausgeführt, wie sie Pandemieerholung und Klimaschutz verknüpfen möchte.⁶⁰⁸ Insbesondere erläutert sie den Zusammenhang von Ökosystemen und menschlicher Gesundheit, welcher durch das Ausreizen von planetaren Belastungsgrenzen verstärkt wird und Risiken massiv erhöht.⁶⁰⁹

Vor der Corona-Krise war das Thema Umweltschutz und Klimawandel – beeinflusst von der FFF-Bewegung und den Wahlergebnissen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 – auf der

⁶⁰³ UNDP, S. 29–37.

⁶⁰⁴ UNDP, S. 15f.

⁶⁰⁵ COM(2020) 456 final, S. 2, 5. Damit sollen die Schäden der aktuellen Krise durch eine „grüne“ Erholung behoben und mit transparenten, nachhaltigen Investitionen Perspektiven für die zukünftige Generation geschaffen werden (COM(2020) 456 final, S. 5–10).

⁶⁰⁶ Die dritte Säule des „Next Generation EU“, die Lehren aus der Krise ziehen und sich dabei auf die Verbesserung des europäischen Gesundheitswesens fokussieren sowie die globale Zusammenarbeit in Krisenzeiten verbessern soll, erwähnt mit keinem Wort, dass die Pandemie auch Folge des derzeitigen ökologischen menschlichen Handelns ist (COM(2020) 456 final, S. 7f.). Unser aktuelles Wirtschaften ist maßgeblicher Treiber für Zoonose-Ausbrüche und wird es auch zukünftig bleiben, wenn nicht darauf reagiert wird. Wie darauf von Seiten der Politik reagiert werden könnte, dazu siehe UNEP, Report on Preventing Zoonotic Diseases (2020), S. 39–52.

⁶⁰⁷ Die Pandemie hat den fossilen Energiesektor hart getroffen, was gezeigt hat, wie wichtig erneuerbare Energien sind. (UNEP, Press Release Energy, 10. Juni 2020). Vergleicht man außerdem die jährlichen globalen Kosten für die Wirtschaft aufgrund der Verluste an biologischer Vielfalt (ca. US \$ 479 Milliarden) mit den potenziellen ökonomischen Jahresgewinnen von mind. US \$ 500 Milliarden, dann bleibt die Frage offen, warum nicht noch mehr in den Erhalt der biologischen Vielfalt investiert wird. Das Investment zur Verhinderung einer erneuten Pandemie wird global auf jährlich US \$ 30 Milliarden geschätzt, während die COVID-19 Pandemie bereits US \$ 2,6 Billionen gekostet hat und noch zehnmals so viel kosten könnte. Es ist daher absolut sinnvoll in die Natur zu investieren, denn die Kosten einer erneuten Pandemie, für Schutz- und Anpassungsmaßnahmen oder für die Gewährleistung von Ernährungssicherheit wegen degradierender Böden und Wasserknappheit werden noch viel höher sein (m.w.N. IPU and UNEP, Policy note (2020), S. 8; Dobson, Preventing the next pandemic, Princeton University (2020); UNEP, Report on Preventing Zoonotic Diseases (2020), S. 45ff.; SOER (2020), S. 155).

⁶⁰⁸ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 16, 28ff.

⁶⁰⁹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 29.

politischen Agenda gut sichtbar ganz vorne.⁶¹⁰ Diese Priorisierung hat sich aufgrund des akuten Krisenmodus zugunsten der Pandemiebekämpfung verschoben. Der Fokus liegt darauf, die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, Arbeitsplätze zu bewahren und langfristige ökonomische Schäden durch groß angelegte Konjunkturprogramme zu begrenzen. Dabei besteht die Gefahr, dass der EGD, als das Transformationsprogramm für eine nachhaltigere Wirtschaft, in den Hintergrund gedrängt wird. Eine gut durchdachte Verzahnung des Wiederaufbauplans und des EGDs ist essentiell. Wiederaufbau und Klimaschutz sind hier nicht als Alternativen zu betrachten.⁶¹¹ Es ist die Umweltzerstörung, die die Weltwirtschaft zum Stillstand gebracht hat. Unser Leben hängt von der Umwelt ab – als Ort der Nahrungsmittelerzeugung, der Kontrolle des Klimas, der Regulierung von Krankheiten und der Erholung. COVID-19 ist eine SOS-Botschaft der Umwelt, die eindeutig an ihrer ökologischen Belastbarkeitsgrenze ist. Wenn wir nicht jetzt handeln, steuern wir direkt auf Kippunkte zu und die ökologischen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Kosten und Folgen werden unüberwindbar. Die Pandemie hat uns unser eigenes egoistisches Verhalten mit drastischen Konsequenzen vor Augen geführt und sollte uns gelehrt haben, dass wir nicht einfach so zum „alten“ Leben zurückkehren dürfen. Jetzt haben wir die einmalige Chance unsere Lebensweise zugunsten von Klimaschutz zu transformieren. Dafür darf die Gesundheit der Umwelt nicht mehr für Profit, Bequemlichkeit und Konsum geopfert werden. Wenn wir nachhaltige Wege finden unseren Planeten zu bewohnen, dann können Wirtschaftswachstum und Umweltschutz langfristig in Balance gelangen.⁶¹²

Während der Pandemie waren/sind alle Bürger, Unternehmen und Regierungen bereit massive Einschnitte in wirtschaftliche und persönliche Freiheiten hinzunehmen - zum Schutz der Gesundheit. Genau mit derselben Ambition sollte auch die Bewältigung der Klimakrise angegangen werden. Es sind beides Krisen, wenn auch unterschiedlicher Natur, die die menschliche Gesundheit bedrohen. Wir sollten sie nicht separat betrachten und zeitgleich vielleicht bewährte Bekämpfungsmittel von der einen auf die andere Krise übertragen. Wie z.B. die Einrichtung eines festen Beratungsgremiums aus Experten, das Regierungen zur Bewältigung der Klimakrise berät, genauso wie es solche Gremien in der Pandemie tun.⁶¹³

Am Ende steht eines fest: Dieser Klimawandel ist von Menschen herbeigeführt. Nun ist es Aufgabe der Menschen die Ursachen zu bekämpfen und Folgen abzumildern. Diese komplexe

⁶¹⁰ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (456).

⁶¹¹ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (461, 463).

⁶¹² *Nyekwere*, *Journal of Law, Policy and Globalization*, 2020, 96 (102, 103, 113, 114).

⁶¹³ Vgl. Wuppertaler Institut, Diskussionspapier 2020, S. 6.

Aufgabe erfordert Regelungen auf vielen Ebenen und ein Zusammenspiel verschiedener Akteure. Dennoch sollte Komplexität niemals ein Grund sein überhaupt nicht zu handeln. Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt müssen miteinander verzahnt werden, um einen gerechten und ökologischen Konsens zu erreichen. Das ist die Vision des EGDs. Um diesen Konsens zu erreichen, braucht es gesamtgesellschaftlichen Willen. Wenn wir zusammen an einem Strang ziehen, können die Ziele des EGDs erreicht, Ursachen bekämpft und die Folgen des Klimawandels tatsächlich abgemildert werden.

Um den Klimawandel zu stoppen und die richtigen Anpassungsstrategien zu entwickeln, ist vor allem die Klimafolgenforschung von besonderer Relevanz.⁶¹⁴ Die politische Strategie des EGDs wird nur dann wirksam und erfolgreich sein, wenn politische Entscheidungsträger interdisziplinär arbeiten. Experten aller relevanten Fachgebiete müssen gehört, ernst genommen und deren Ratschläge in Normsetzung einbezogen werden. Der EGD ist dieses Transformationspaket innerhalb des europarechtlichen Rechtsrahmens. Er gibt eine klare Umstrukturierung und Richtung vor, um aktuelle globale Herausforderungen anzugehen und zu bekämpfen. Durch den EGD wird der notwendige Anstoß und das Rahmengerüst für die Transformation vorgegeben.

Und um es abschließend mit Greta Thunbergs Worten zu sagen: „Avoiding climate breakdown will require cathedral thinking. We must lay the foundation while we may not know exactly how to build the ceiling“.⁶¹⁵ Der EGD legt mit seinen Zielen und Visionen genau dieses Fundament. Jetzt gilt es gemeinsam Stockwerk für Stockwerk zu bauen, hier und da Anpassungen vorzunehmen, damit wir am Ende ein klimaneutrales Dach draufsetzen können und 2050 die Glocke des Erfolgs läuten können.

⁶¹⁴ Die Klimafolgenforschung befasst sich mit den Folgen des Klimawandels aus naturwissenschaftlicher, sozialogischer und ökonomischer Perspektive und versucht Anpassungsstrategien zu entwickeln. (Klimafolgenforschung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) in Leipzig, abrufbar unter: <https://www.ufz.de/index.php?de=38509>).

⁶¹⁵ Greta Thunbergs Rede vor den Abgeordneten im Britischen Parlament am 23. April 2019, abgerufen unter: <https://www.theguardian.com/environment/2019/apr/23/greta-thunberg-full-speech-to-mps-you-did-not-act-in-time>.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EEA	Einheitliche Europäische Akte von 1987
EGD	Europäischer Grüner Deal / European Green Deal
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESD	Effort Sharing Decision (dt.: Lastenteilungsentscheidung)
EHS	(Europäisches) Emissionshandelssystem
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGrCh	Europäische Grundrechte Charta
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FFF	Fridays for Future
FFH	Fauna-Flora-Habitat
f.	folgende Seite / Randnummer / Artikel
ff.	folgende Seiten / Randnummer / Artikel
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
h.M.	herrschende Meinung
IPPC	Intergovernmental Panel on Climate Change (dt. Weltklimarat)
iRd.	im Rahmen des/der
iSd.	im Sinne der/des
iSv.	im Sinne von

IVS	Intelligente Verkehrssysteme
lit.	littera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
PA	Paris Agreement (dt: Pariser Klimaabkommen)
RL	Richtlinie iSd. Art. 288 Abs. 3 AEUV
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SDG	sustainable development goals (dt: Ziele für nachhaltige Entwicklung)
sog.	sogenannt
TEN-V	transeuropäisches Verkehrsnetz
THG	Treibhausgase
THG-Emissionen	Treibhausgasemissionen
UAbs.	Unterabsatz
UNDP	United Nations Development Program (dt.: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Program (dt.: Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Vgl.	Vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung iSd. Art. 288 Abs. 2 AEUV
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel

Bibliographie

- Bast, Jürgen*: Grundbegriffe der Handlungsformen der EU entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts, in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, begründet von Viktor Bruns, herausgegeben von Armin von Bogdandy und Rüdiger Wolfrum, Band 184, Berlin, Heidelberg, New York 2006 (zit. als: *Bast*).
- Beckmann, Martin / Durner, Wolfgang / Mann, Thomas / Röckinghausen, Marc (Hrsg.): Landmann/Rohmer Umweltrecht, Kommentar, Band I–III, 93. Ergänzungslieferung, 1. August 2020 (zit. als: *Bearbeiter* in Landmann/Rohmer).
- Bergmann, Jan*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage, 2015 (zit. als: *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union).
- Bieber, Roland*, Gegenseitige Verantwortung - Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 84 vom 24. September 2012, S. 1–19. (zit. *Bieber* in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 84).
- von Bogdandy, Armin / Bast, Jürgen / Arndt, Felix*, Handlungsformen im Unionsrecht, Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (*ZaöRV*), Band 62, 2002, S. 77–161 (zit. als: *von Bogdandy/Bast/Arndt*, *ZaöRV* 62 (2002), 77).
- Bourges, Leticia*, The Impact of Food Legislation on Sustainability: Organic vs Conventional?, European Food and Feed Law Review (*EFFL*), Vol. 15, No. 1, 2020, S. 18–24 (zit. als: *Bourges*, *EFFL* 2020, 18).
- Braig, Katharina Franziska / Ehlers-Hofherr, Angela*, Diese andere Potenzielle Katastrophe: Wie kann der EGMR dazu beitragen, die Klimakrise einzudämmen?, Zeitschrift Natur und Recht (*NuR*), 2020, 42, S. 589–595 (zit. als: *Braig/Ehlers-Hofherr*, *NuR* 2020, 589).
- Brohm, Markus U.*, Die “Mitteilung” der Kommission im Europäischen Verwaltungs- und

Wirtschaftsraum, Typologie, Rechtsnatur und Bindungswirkung für die Behörden der Mitgliedsstaaten, in *Schriften zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht*, herausgegeben von Prof. Martin Burgi, Prof. Dr. Elke Gurlit, Prof. Dr. Thomas Mann, Prof. Dr. Barbara Remmert, Prof. Dr. Stefan Storr, Band 1, Baden-Baden, 1. Auflage 2012 (zit. als: *Brohm*).

Burrell, Alison, Good Agricultural Practices' in the Agri-Food Supply Chain, *Environmental Law Review*, Vol. 13, No. 4, 2011, S. 251–270 (zit. als: *Burrell*, *Environmental Law Review* 2011, 251).

Calliess, Christian, Rechtsstaat und Umweltstaat, Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, *Ius Publicum Beiträge zum öffentlichen Recht*, Band 71, Tübingen 2001 (zit. als: *Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*).

Calliess, Christian, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2019, S. 385–387 (zit. als: *Calliess*, *ZUR* 2019, 385).

Calliess, Christian, Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 137 vom 31. Januar 2022, (zit. als: *Calliess* in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 137).

Calliess, Christian / Dross, Miriam, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik - Überlegungen im Lichte von European Green Deal und Corona-Recovery Plan, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2020, S. 456–464 (zit. als: *Calliess/Dross*, *ZUR* 2020, 456).

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.): *EUV / AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, 6. Auflage 2022 (zit. als: *Bearbeiter* in *Calliess/Ruffert*).

Cardwell, Michael, *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of*

Climate Change, *Environmental Law Review*, Volume 12, No. 4, 2011, S. 271–295 (zit. als: *Cardwell* in *Environmental Law Review* 2011, 271).

Demmke, Christoph, Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy, Jean Monnet Working Paper 5/01, 2001 (zit. als: *Demmke*, Jean Monnet Working Paper (2001)).

Ekardt, Felix, Shell's Climate Obligation: Climate, Civil Courts, Human Rights, and Balance of Powers, *Verfassungsblog (VerfBlog)* , 2021/6/09, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/shells-climate-obligation/>, DOI: 10.17176/20210610-004138-0.

Ekardt, Felix / Wieding, Jutta / Garske, Beatrice / Stubenrauch, Jessica, Agriculture-related Climate Policies - Law and Governance Issues on the European and Global Level, *Carbon and Climate Law Review (CCLR)*, Vol. 2018, No. 4, S. 316331 (zit. als: *Ekardt et al.*, *CCLR* 2018, 316).

Ekardt, Felix / Wieding, Jutta / Zorn, Anika, Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?, 8. August 2018, *Sustainability*, Online Quelle (<https://www.mdpi.com/journal/sustainability>), Vol. 10, 2812 (zit. als: *Ekardt/Wieding/Zorn*, *Sustainability* (2018)).

Epiney, Astrid, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Auflage, Baden-Baden 2019 (zit. als: *Epiney*).

Erbguth, Wilfried / Schlacke, Sabine, *Umweltrecht*, 6. Auflage, Baden-Baden 2016 (zit. als: *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*).

Gawel, Erik, Ressourceneffizienz als ökonomisches Konzept in *Augsberg, Steffen / Eifert, Martin / Lange, Klaus / Reimer, Franz* (Hrsg.): *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, *Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Nomos Band 26*, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 31–61 (zit. als: *Gawel* in *Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht*).

ders., Die Konzepte des „Water Footprint“ und „Carbon Footprint“ - ungleiche Verwandte in:

- Augsberg, Steffen / Eifert, Martin / Lange, Klaus / Reimer, Franz (Hrsg.): Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Nomos Band 26, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 213–231 (zit. als: *Gawel* in Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht).
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, Juristische Schulung (JuS), 2008, S. 324–329 (zit. als: *Gärditz*, JuS 2008, 324).
- Giesberts, Ludger / Reinhardt, Michael (Hrsg.): BeckOK Umweltrecht, 56. Edition, Stand 1. Oktober 2020 (zit. als: *Bearbeiter* in Giesberts/Reinhardt: BeckOK Umweltrecht).
- Giglioli, Enrico Maria*, Bee Safe – The Effects of Pollination of Bees and Other Pollinating Insects on the Environment, Health and Food Safety, European Food and Feed Law Review, Vol. 14, No. 5, 2019, S. 445–452 (zit. als: *Giglioli*, EFFL 2019, 445).
- Grabitz, Eberhard (Begr.) / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Band I–III EUV/AEUV, 70. EL Mai 2020 (zit. als: *Bearbeiter* in Grabitz/Hilf/Nettesheim).
- Von der Groeben, Hans / Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin: Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015 (zit. als: *Bearbeiter* in Von der Groeben/Schwarze/Hatje).
- Groß, Thomas*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2020, S. 337–342 (zit. als: *Groß*, NVwZ 2020, 337).
- Heyl, Katharine / Döring, Tobias / Garske, Beatrice / Stubenrauch, Jessica / Ekardt, Felix*, The Common Agricultural Policy beyond 2020: A critical review in light of global environmental goals, Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL), 2020, S. 1–12 (zit. als: *Heyl et al.*, RECIEL 2020, 1).
- Hilson, Chris*, Hitting the Target? Analysing the Use of Targets in Climate Law, Journal of Environmental Law (JoEL), 2020, Vol. 32, S. 195–220 (zit. als: *Hilson*, JoEL 2020, 195).

Koch, Hans-Joachim, Klimaschutzrecht - Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2011, S. 641–654 (zit. als: *Koch*, NVwZ 2011, 641).

Koch, Hans-Joachim / Verheyen, Roda, Klimaschutz im deutschen Anlagenehmigungsrecht – völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, *Natur und Recht (NuR)*, 1999, 1f. (zit. als: *Koch/Verheyen*, NuR 1999, 1).

Koch, Hans-Joachim / Mielke, Christin, Globalisierung des Umweltrechts, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2009, S. 403–409 (zit. als: *Koch/Mielke*, ZUR 2009, 403).

Kreuter-Kirchhof, Charlotte, Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2017, S. 412–418 (zit. als: *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2017, 412).

Lawton, Amy, Nudging the Powerful: Reflecting on How to Make Organisations Comply with Environmental Regulation, *Journal of Environmental Law (JoEL)*, 2020, Vol. 32, S. 25–51 (zit. als: *Lawton*, JoEL 2020, 25).

Lenton, Timothy M., Rockström, Johan, Gaffney, Owen, Rahmstorf, Stefan, Richardson, Katherine, Steffen, Will, Schellnhuber, Hans Joachim, Climate tipping points – too risky to bet against (Comment), *Nature*, 2019, Vol. 575, S. 592–595 (zit. als: *Lenton et. al.*, *Nature* 2019, 595.)

Le Quéré, Corinne / Jackson, Robert B. / Jones, Matthew W. / Smith, Adam J.P. / Abernethy, Sam / Andrew, Robbie M. / De-Gol, Anthony J. / Willis, David R. / Shan, Yuli / Canadell, Joseph G. / Friedlingstein, Pierre / Creutzig, Felix / Peters, Glen P., Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement, *Nature Climate Change*, Vol. 10, July 2020, S. 647–653 (zit. als: *Le Quéré et al.*, *Nature Climate Change* 2020, 647).

Leone, Luca, Lost in Translation: The EU Law Reform of Organic Farming, *European Food and Feed Law Review (EFFL)*, Vol. 13, No. 5, 2018, S. 421–436 (zit. als: *Leone*, EFFL

2018, 421).

Martinez Romera, Beatriz / van Asselt, Harro, The International Regulation of Aviation Emissions: Putting Differential Treatment into Practice, *Journal of Environmental Law (JoEL)*, 2015, Vol. 27, S. 259–283 (zit. als: *Martinez Romera / van Asselt*, JoEL 2015, 259).

Michaelis, Lars Oliver / Holtwitsch, Christoph, Das europäische Emissionshandelssystem, *Juristische Ausbildung (JA)*, 2005, S. 71–76 (zit. als: *Michaelis/Holtwitsch*, JA 2005, 71).

Miribung, Georg, Agro-Food Production and Climate Change: Some Reflections on the New CAP, *European Food and Feed Law Review (EFFL)*, Vol. 15, No. 2, 2020, S. 126–137 (zit. als: *Miribung*, EFFL 2020, 126).

Nyekwere, Empire Hechime, The Impacts of the Covid-19 Coronavirus Pandemic on International Environmental Protection, *Journal of Law, Policy and Globalization*, Vol. 101, 2020, S. 96–115 (zit. als: *Nyekwere*, *Journal of Law, Policy and Globalization* 2020, 96).

Pampel, Gunnar, Europäisches Wettbewerbsrecht, Rechtsnatur und Rechtswirkungen von Mitteilungen der Kommission im europäischen Wettbewerbsrecht, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2005, S. 11–14 (zit. als: *Pampel*, EuZW 2005, 11).

Puharić, Mirjana / Anđelković, Maja / Kuzmanović, Daniela, The Influence of Air Traffic on Climate Change, *International Journal of Economics and Law*, Volume 10, 11 April 2020, S. 1–20 (zit. als: *Puharić / Anđelković / Kuzmanović*, Int’l J. Econ. & L. 2020, 1).

Rehbinder, Eckard / Schink, Alexander, *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Auflage, Berlin 2018.

Reimer, Franz, Ressourceneffizienz – Leitbild zur Umweltnutzung innerhalb der planetaren Grenzen? Ein Problemaufriss in Augsburg, Steffen / Eifert, Martin / Lange, Klaus / Reimer, Franz (Hrsg.): *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Nomos Band 26, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 21–

30 (zit. als: *Reimer* in *Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht*).

Robinson, Claire / Portier, Christopher J. / Čavski, Aleksandra / Mesnage, Robin / Roger, Apolline / Clausing, Peter / Whaley, Paul / Muilerman, Hans / Lyssimachou, Angeliki, Achieving a High Level of Protection from Pesticides in Europe: Problems with the Current Risk Assessment Procedure and Solutions, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, 2020, S. 450–480 (zit. als: *Robinson et al.*, *European Journal of Risk Regulation* 2020, 450).

Rodgers, Christopher, “Greening European Agriculture Policy - A Step Forward.”, *Environmental Law Review*, Vol. 15, No. 3, 2013, S. 187–190 (zit. als: *Rodgers* in *Environmental Law Review* 2013, 187).

Rodi, Michael, Bepreisung von Ressourcen – rechtliche Möglichkeiten und Grenzen in *Augsberg, Steffen / Eifert, Martin / Lange, Klaus / Reimer, Franz* (Hrsg.): *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, *Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht*, Nomos Band 26, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 189–211 (zit. als: *Rodi* in *Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht*).

Roßnagel, Alexander / Wüstefeld, Frank, Stand des europäischen Ressourcenschutzes in *Augsberg, Steffen / Eifert, Martin / Lange, Klaus / Reimer, Franz* (Hrsg.): *Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?*, *Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht*, Nomos Band 26, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 91–119 (zit. als: *Roßnagel/Wüstefeld* in *Reimer: Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht*).

Sailer, Frank, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2011, S. 718–724 (zit. als: *Sailer*, *NVwZ* 2011, 718).

Saurer, Johannes, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2018, S. 679–686 (zit. als: *Saurer*, *ZUR* 2018, 679).

Stamboulakis, Drossos / Sanderson, Jay, *Certifying Biodiversity: The Union for Ethical*

BioTrade and the Search for Ethical Sourcing, *Journal of Environmental Law*, 2020, Vol. 32, S. 503–528 (zit. als: *Stamboulakis/Sanderson*, JoEL 2020, 503).

Schroeder, Werner: Grundkurs Europarecht, 4. Auflage, München 2015 (zitiert als: *Schroeder*).

Schwarze, Jürgen, Soft Law im Europäischen Recht, *Zeitschrift Europarecht (EuR)*, Nomos, 2011, S. 3–19 (zit. als: *Schwarze*, EuR 2011, 3).

van Sebille, Erik / Wilcox, Chris / Lebreton, Laurent / Maximenko, Nikolai / Hardesty, Britta Denise / van Franeker, Jan A / Eriksen, Marcus / Siegel, David / Galgani, Francois / Lavender, Kara, A global inventory of small floating plastic debris, *Environmental Research Letters*, 10/2015, veröffentlicht am 8. Dezember 2015 (zit. als: *van Sebille et al.* in *Environ. Res. Lett.* 10/2015).

Streinz, Rudolf (Hrsg.), *Becksche Kurz-Kommentare*, Band 57, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018 (zit. als: *Bearbeiter in Streinz*).

Thema, Johannes / Samadi, Dr. Sascha / Hermwille, Lukas / Luhmann, Dr. Hans-Jochen / Fischedick, Prof. Dr.-Ing. Manfred / Lechtenböhmer, Prof. Dr. Stefan / Thomas, Dr. Stefan / Wilts, Dr. Henning, Diskussionspapier: European Green Deal: Geeignete Grundlage für Konjunkturprogramme im Kontext der Corona-Krise?, Einschätzung des Ambitionsniveaus des European Green Deal, April 2020, herausgegeben durch das Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH (zit. als: Wuppertaler Institut, Diskussionspapier 2020).

Thomas, Stefan, Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission, *Zeitschrift Europarecht (EuR)*, Nomos, 2009, S. 424–444 (zit. als: *Thomas*, EuR 2009, 424).

Thürer, Daniel, Soft Law, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Online Source (www.mpepil.com), 03/2009 (zit. als: *Thürer*, MPEPIL 03/2009).

Berichte und sonstige Quellen

Alliance Environnement, Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions, Final Report, European Commission October 2018, veröffentlicht am 5. Juli 2019 (zit. als: Alliance Environnement (2018), CAP Final Report on GHG).

Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019 vom 13.11.2020 (zit. als: Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2019).

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der Durchführung der Entscheidung Nr. 406/2009/EG gemäß deren Artikel 14 vom 20. Juli 2016, COM (2016) 483 final (zit. als: COM(2016) 483).

Bundesinformationszentrum Landwirtschaft: Wie funktioniert die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik der EU?, 15. Dezember 2020, abrufbar unter: <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-funktioniert-landwirtschaft-heute/wie-funktioniert-die-gemeinsame-agrarpolitik-der-eu/>, (zit. als: BZL, Wie funktioniert die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik der EU?).

Commission Staff Working Document, EU Assessment of Progress in Implementing the EU Biodiversity Strategy to 2020, Accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council The Mid-Term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020, SWD(2015) 187 final, Part 1–3 (zit. als: SWD(2015) 187 final, Part).

Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora from 16 December 2016, SWD(2016) 472 final (zit. als: SWD(2016) 472 final).

Dobson, Andrew: Preventing the next pandemic, The Office of Communications, Princeton University, 23. Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.princeton.edu/news/2020/07/23/preventing-next-pandemic>, (zit. als: *Dobson*, Preventing the next pandemic, Princeton University).

Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021 (zit. als: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021).

Eine Union, die mehr erreichen will, Meine Agenda für Europa, Von der Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024 vom 16. Juli 2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/political-guidelines-new-commission_de (zit. als: Ursula von der Leyen – Politische Leitlinien).

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development: Modernizing and Simplifying the CAP, Background Document, Climate and Environmental challenges facing EU agriculture and rural areas from 11 December 2017 (zit. als: DG Agriculture: CAP (2017)).

European Commission, Kick-starting the journey towards climate-neutral Europe by 2050, EU Climate Action Progress Report, November 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/com_2020_777_en.pdf (zit. als: European Commission, EU Climate Action Progress Report (2020)).

European Commission: CAP specific objectives...explained – Brief No. 6, Biodiversity and landscapes, 28 November 2019 (zit. als: COM: CAP Specific Brief No. 6).

European Commission: CAP specific objectives...explained – Brief No. 4, Agriculture and climate mitigation, 3 April 2019 (zit. als: COM: CAP Specific Brief No.4).

European Commission: Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity, Executive Summary, November 2019 (zit. als: COM: Evaluation of CAP impact on biodiversity).

European Environment Agency, Trends and projections in Europe 2019 Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, Report No. 15/2019, October 2019 (zit. als: EUA Bericht Nr. 15/2019).

European Environment Agency, The European environment – state and outlook 2020, Knowledge for a transition to a sustainable environment (SOER), November 2019 (zit. als: EUA SOER (2019)).

European Environment Agency, The EU Emissions Trading System in 2020: trends and projections, Briefing No. 20/2020, 14 December 2020 (zit. als: EUA, EU ETS (2020)).

European Environment Agency, State of nature in the EU, Results from reporting under the nature directives 2013–2018, October 2020 (zit. als: EUA, State of Nature Report (2020)).

European Environment Agency, Land take and land degradation in functional urban areas, Report No 17/2021, May 2022 (zit. als: EUA Report No 17/2021).

Europäische Umweltagentur, Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020, Zusammenfassung, November 2019 (zit. als: EUA Bericht (2019)).

Europäisches Parlament, Rechtsausschuss, Arbeitsdokument zu institutionellen und rechtlichen Auswirkungen der Anwendung der Instrumente des „Soft law“ vom 22. Februar 2007, (Berichtersteller: Manuel Medina Ortega), PE 384.581 v 02-00 (Dok. 653346) (zit. als: EP Rechtsausschuss – Medina Ortega).

Europäischer Rechnungshof, Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt, Sonderbericht 2020 (zit. als: EuRH, Sonderbericht Biodiversität).

Europäischer Rechnungshof, Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen, Sonderbericht 2020 (zit. als: EuRH, Sonderbericht Emissionshandel).

Europäischer Rechnungshof, Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken, Sonderbericht 2020 (zit. als: EuRH, Sonderbericht Pflanzenschutzmittel).

Grünbuch – Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vom 27. März 2013, COM(2013) 169 final (zit. als: COM(2013) 169 final).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2014, Synthesis Report of the Fifth Assessment Report (AR5) (zit. als: IPCC (2014) Synthesis Report).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, October 2019 (zit. als: IPCC (2019), Special Report).

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session, Paris 29 April – 4 May 2019, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 29. Mai 2019 (zit. als: IPBES (2019), Summary for policymakers).

Inter-Parliamentary Union (IPU) and UN environment program (UNEP): Green approaches to COVID-19 recovery: Policy note for parliamentarians, Report, 14. Dezember 2020 (zit. als: IPU and UNEP, Policy note (2020)).

Laky, Zsuzsanna in Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union – Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, 11/2019, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen>, (zit. als: *Laky*, Umweltpolitik)

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020 (zit. als: SRU, Umweltgutachten 2020).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU“ (Initiativstellungnahme), C/2018 129/04, ABl. C 129/18 (zit. als: Stellungnahme des EWS (C/2018 129/04)).

United Nations environment program (UNEP), Falling clean energy costs provide opportunity to boost climate action in COVID-19 recovery packages, Press Release Energy, 10. Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/falling-clean-energy-costs-provide-opportunity-boost-climate-action>, (zit. als: UNEP, Press Release Energy, 10. Juni 2020).

United Nations environment program (UNEP), Report on: Preventing the next pandemic – Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission, 6. Juli 2020 (zit. als: UNEP, Report on Preventing Zoonotic Diseases (2020)).

Alle in dieser Arbeit genannten Internetpräsenzen wurden zuletzt am 15. August 2021 aufgerufen.

(Rechts-)Akte der Europäischen Union

Verordnungen

Verordnung (EU) Nr.1376/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264/14 (zit. als: VO (EG) Nr. 1376/2006; bezeichnet als: Århus-VO)).

Verordnung (EU) Nr.1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten, ABl. L 317/35 (zit. als: VO (EU) Nr.1143/2014).

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. L 156/26 (zit. als: VO (EU) 2018/842; bezeichnet als: Lastenteilungs-VO).

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 328/1 (zit. als: VO 2018/1999; bezeichnet als: Governance-VO).

Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396/1 (zit. als VO (EG) Nr.1907/2006; bezeichnet als: REACH-VO).

Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. L 309/1 (zit. als VO (EG) Nr. 1107/2009; bezeichnet als: Pflanzenschutzmittel-VO).

Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. L 88/5 (zit. als: VO (EU) Nr. 305/2011).

Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, ABl. L167/1 (zit. als: VO (EU) Nr. 528/2012; bezeichnet als: Biozid-VO).

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 1347/549 (zit. als: VO (EU) Nr. 1305/2013).

Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. L 348/1 (zit. als: VO (EU) Nr. 1315/2013).

Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. 347/ (zit. als: VO (EU) Nr. 1307/2013).

Verordnung (EU) Nr. 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2019 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur

Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 328/1 (zit. als: VO (EU) Nr. 2018/1999; bezeichnet als: Governance-VO).

Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates, ABl. L 150/ (zit. als: VO (EU) 2018/848).

Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, ABl. L 170/1 (zit. als: VO (EU) 2019/1009; bezeichnet als: Düngemittel-VO).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, COM(2020) 22 final vom 14. Januar 2020 (zit. als: COM(2020) 22 final).

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) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final vom 4.3.2020 (zit. als: COM(2020) 80 final).

Geänderter 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) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 563 final vom 17. September 2020 (zit. als: COM(2020) 563 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September

2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, COM(2020) 642 final vom 14. Oktober 2020 (zit. als: COM(2020) 642 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020, COM(2020) 798 final vom 10. Oktober 2020 (zit. als: COM(2020) 798 final).

Verordnung (EU) 2020/2220 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 mit Übergangsbestimmungen für Förderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) in den Jahren 2021 und 2022 und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf Mittel und Anwendbarkeit in den Jahren 2021 und 2022 und der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 hinsichtlich der Mittel und der Aufteilung dieser Förderung in den Jahren 2021 und 2022, ABl. L 437 (zit. als: VO (EU) 2020/2220; bezeichnet als: Übergangsverordnung).

Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1 (zit. als: VO (EU) 2021/1119).

Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 356/1 (zit als: VO (EU) 2021/1767).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 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, COM(2021) 555 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 555 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2021) 559 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 559 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, COM(2021) 564 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 564 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, COM(2021) 706 final vom 17. November 2021 (zit. als: COM(2021) 706 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1153 und der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1315/2013, COM(2021) 812 final vom 14. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 812 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff (Neufassung), COM(2021) 804 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 804 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/942, COM(2021) 805 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 805 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013, COM(2021) 824 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 824 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung sowie der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen, COM(2022) 135 final vom 23. März 2022 (zit. als: COM(2022) 135 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG, COM(2022) 142 final vom 30. März 2022 (zit. als: COM(2022) 142 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Berichterstattung über Umweltdaten von Industrieanlagen und zur Einrichtung eines Industrieemissionsportals, COM(2022) 557 final vom 5. April 2022 (zit. als: COM(2022) 557 final).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Regulation (EU) 305/2011, COM(2022) 144 final vom 30. März 2022 (zit. als: COM(2022) 144 final).

Richtlinien

Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, ABl. 1967 Nr. 196, S. 1–98 (zit. als: RL 67/548/EWG).

Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom 20. März 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung, ABl. 1970 Nr. L076, S.1–22 (zit. als: RL 70/220/EWG).

Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalen Abwässern (91/271/EWG), ABl. (EG) L 135/40 (zit. als: RL 91/271/EWG; bezeichnet als: Abwasser-RL).

Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), ABl. (EG) L 375/1, S. 1 (zit. als: RL 91/676/EWG; bezeichnet als: Nitrat-RL).

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. (EWG) L 206, S. 7 (zit. als: RL 92/43/EWG; bezeichnet als: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)).

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. (EG) L 327/1 (zit. als: RL 2000/60/EG, bezeichnet als: Wasserrahmenrichtlinie).

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. L 275/32 (zit. als: RL 2003/87/EG).

Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. L 283/51 (zit. als: RL 2003/96/EG).

Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143/56 (zit. als: RL 2004/35/EG).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, vom 22.9.2006, KOM(2006) 232 endgültig (zit. als: KOM(2006) 232 endgültig).

Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, ABl. L 140/114 (zit. als: RL 2009/31/EG).

Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. (EG) L 312/3 (zit. als: RL 2008/98/EG; bezeichnet als: Abfallrahmenrichtlinie).

Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20/7 (zit. als: RL 2009/147EG).

Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. L 309/71 (zit. als: RL 2009/128/EG; bezeichnet als: Pestizid-RL).

Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 153 (zit. als: RL 2010/31/EU).

Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung), ABl. L 334/17 (zit. als: RL 2010/75/EU).

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26/1 (zit. als RL 2011/92/EU, bezeichnet als: UVP-RL).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten, vom 8.11.2017, COM (2017) 648 (zit. als: COM(2017) 648).

Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU vom 30. Mai 2018 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. L 156/75 (zit. als RL (EU) 2018/844).

Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155/1 (zit. als: RL (EU) 2019/904).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, COM(2021) 557 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 557 final).

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung), COM(2021) 563 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 563 final).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, COM(2021) 813 final vom 14. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 813 final).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie Wasserstoff, COM(2021) 803 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 803 final).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG, COM(2021) 851 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 851 final).

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, COM(2022) 156 final/2 vom 5. April 2022 (zit. als: COM(2022) 156 final/2).

Beschlüsse

Beschluss der Kommission (2014/746/EU) vom 27. Oktober 2014 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum

2015-2019 einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 308/ (zit. als: Beschluss der KOM (2014/746)).

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. L 282/2016, S. 1 (zit. als: Beschluss (EU) 2016/1841).

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Politikprogramm für 2030 „Weg in die digitale Dekade“, COM(2021) 574 final vom 15. September 2021 (zit. als: COM(2021) 574 final).

Entscheidungen

Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, 2002/358/EG, ABl. (EG) L 130/1 (zit. als Entscheidung des Rates 2002/358/EG).

Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. L 140/136 (zit. als: Entscheidung Nr. 406/2009/EG).

Mitteilungen

Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM(2000) 1 endgültig vom 2. Februar 2000 (zit. als: KOM(2000) 1 endgültig).

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft, KOM(2001) 0162 endgültig vom 18. Juli 2001 (zit. als: KOM(2001) 0162 endgültig).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius, Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus, KOM(2007) 2 endgültig vom 10. Januar 2007 (zit. als: KOM(2007) 2).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel, KOM(2008) 30 endgültig vom 23.1.2008 (zit. als: KOM(2008) 30 endgültig).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endgültig vom 18. November 2010 (zit. als: KOM(2010) 672 endgültig).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011) 244 endgültig vom 3. Mai 2011 (zit. als: KOM(2011) 244 endgültig).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen, COM(2016) 316 final vom 27. Mai 2016 (zit. als: COM(2016) 316 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft, Europäische Nachhaltigkeitspolitik, COM(2016) 739 final vom 22. November 2016 (zit. als: COM(2016) 739 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft, COM(2017) 713 final vom 27. November 2017 (zit. als COM(2017) 713 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft, COM(2018) 28 final vom 16. Januar 2018 (zit. als: COM(2018) 28 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europa in Bewegung, Nachhaltige Mobilität für Europa: sicher, vernetzt und umweltfreundlich, Anhang 2 – Strategischer Aktionsplan für Batterien, COM(2018) 293 vom 17. Mai 2018 (zit. als: COM(2018) 293).

Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Ein sauberer Planet für alle, Eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, COM(2018) 773 final vom 28. November 2018 (zit. als: COM(2018) 773 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final vom 11. Dezember 2019 (zit. als: COM(2019) 640 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, COM(2020) 21 final vom 14. Januar 2020 (zit. als: COM(2020) 21 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue Industriestrategie für Europa, COM(2020) 103 final vom 10. März 2020 (zit. als: COM(2020) 103 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final vom 11. März 2020 (zit. als: COM(2020) 98 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für

2030, COM(2020) 380 final vom 20. Mai 2020 (zit. als: COM(2020) 380 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final vom 20. Mai 2020 (zit. als: COM(2020) 381 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems, COM(2020) 299 final vom 8. Juli 2020 (zit. als COM(2020) 299 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit, Für eine schadstofffreie Umwelt, COM(2020) 667 final vom 14. Oktober 2020 (zit. als: COM(2020) 667 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen, COM(2020) 662 final vom 14. Oktober 2020 (zit. als: COM(2020) 662 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen, COM(2020) 663 final vom 14. Oktober 2020 (zit. als: COM(2020) 663 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine EU-Strategie zur Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Offshore-Energie für eine klimaneutrale Zukunft, COM(2020) 741 final vom 19. November 2020 (zit. als: COM(2020) 741 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein europäischer

Klimapakt, COM(2020) 788 final vom 9. Dezember 2020 (zit. als: COM(2020) 788 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, COM(2020) 789 final vom 9. Dezember 2020 (zit. als: COM(2020) 789 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein klimaresilientes Europa aufbauen - die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, COM(2021) 82 final vom 24. Februar 2021 (zit. als: COM(2021) 82 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Auf dem Weg zu einem gesunden Planeten für alle, EU-Aktionsplan: „Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden“, COM(2021) 400 final vom 12. Mai 2021 (zit. als: COM(2021) 400 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen neuen Ansatz für eine nachhaltige blaue Wirtschaft in der EU Umgestaltung der blauen Wirtschaft der EU für eine nachhaltige Zukunft, COM(2021) 240 final vom 17. Mai 2021 (zit. als: COM(2021) 240 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU- Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final vom 14. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 550 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Neue EU-Waldstrategie für 2030, COM(2021) 572 final vom 16. Juli 2021 (zit. als: COM(2021) 572 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Neues Europäisches

Bauhaus: attraktiv - nachhaltig – gemeinsam, COM(2021) 573 final vom 15. September 2021 (zit. als: COM(2021) 573 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Bodenstrategie für 2030, Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen, COM(2021) 699 final vom 17. November 2021 (zit. als: COM(2021) 699 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Aktionsplan zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs auf Fern- und grenzüberschreitenden Strecken, COM(2021) 810 final vom 14. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 810 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität, COM(2021) 811 final vom 14. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 811 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe, COM(2021) 800 final vom 15. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 800 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Ausdehnung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) auf benachbarte Drittländer, COM(2021) 820 final vom 18. Dezember 2021 (zit. als: COM(2021) 820 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, COM(2022) 108 final vom 8. März 2022 (zit. als: COM(2022) 108 final).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien, COM(2022) 141 final vom 30. März 2022 (zit. als: COM(2022) 141 final).