

## Auf dem Weg zu einer Klima- und Energieunion<sup>1</sup>

### Die verfassungsrechtliche Grundlage für einen nachhaltigen Wandel

In dieser Studie wird **der rechtliche Spielraum für die Schaffung einer Klima- und Energieunion der EU** untersucht. Bezüglich des Konzepts einer echten Klima- und Energieunion stützt sich diese Studie auf die beiden wichtigsten im Europäischen Klimagesetz festgelegten Ziele, nämlich die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 55 % gegenüber dem Stand von 1990 bis spätestens 2035 und Netto-Null-Emissionen bis spätestens 2050. Mit Klimaunion ist in dieser Studie somit die Gesamtheit der Maßnahmen gemeint, die erforderlich sind, damit die EU ihre rechtsverbindlichen Ziele im Rahmen des Klimagesetzes umsetzt sowie etwaige zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtungen einhält.

Die wichtigsten Erkenntnisse hinsichtlich des derzeitigen rechtlichen Spielraums für eine solche echte Klima- und Energieunion sind die folgenden: Zunächst verfügt die EU gemäß den Artikeln 192 und 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bereits über weitreichende, weit gefasste Zuständigkeiten in den Bereichen Umwelt und Energie. Da diese Rechtsgrundlagen flexibel und relativ offen sind, ist es außerdem möglich, diese Zuständigkeiten im Laufe der Zeit weiterzuentwickeln, wenn neue Herausforderungen entstehen, zumal die Rechtsgrundlagen an noch weiter gefasste zugrunde liegende Ziele geknüpft sind.

Folglich verfügt die EU auf Grundlage der Artikel 192 und 194 AEUV in der Auslegung durch den EuGH im Allgemeinen über **umfassende und flexible Zuständigkeiten** für die Schaffung einer wirksamen Klima- und Energieunion der EU. Darüber hinaus kann sich, wie schon im Zusammenhang mit dem Paket „Fit für 55“ deutlich wurde, zusätzlicher rechtlicher Spielraum aus anderen Rechtsgrundlagen ergeben, zu denen die Artikel 113, 114, 122 Absätze 1 und 2 AEUV und 175 AEUV gehören, sowie Artikel 352 AEUV, der eine letzte Auswechoption bietet. Folglich kann durch die geltenden Verträge für die meisten Maßnahmen, die zur Schaffung einer echten Energie- und Klimaunion ergriffen werden müssen, grundsätzlich eine Zuständigkeit begründet werden, sofern auch der politische Wille dazu besteht.

Gleichzeitig bestehen aber auch **gewisse Einschränkungen des rechtlichen Spielraums der EU für die Schaffung einer Klima- und Energieunion**. Die wichtigsten und deutlichsten Einschränkungen sind in den Artikeln 192 und 194 AEUV selbst enthalten. Im Bereich der Umweltpolitik sind diese Einschränkungen verfahrensrechtlicher Art. Gemäß Artikel 192 Absatz 2 AEUV wird für bestimmte sensible Bereiche eine verfahrensrechtliche Einschränkung in der Form festgelegt, dass in ihnen Einstimmigkeit erforderlich ist. Dies betrifft Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, Maßnahmen, die die Raumordnung oder die

<sup>1</sup>Volltext der Studie in englischer Sprache:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/764399/IPOL\\_STU\(2024\)764399\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/764399/IPOL_STU(2024)764399_EN.pdf)



mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen, sowie Maßnahmen, die die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung berühren. Im Bereich der Energiepolitik gibt es sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Einschränkungen. Ähnlich wie gemäß Artikel 192 Absatz 2 AEUV ist bei Rechtsakten, die überwiegend steuerlicher Art sind, auch gemäß Artikel 194 Absatz 3 AEUV Einstimmigkeit im Rat erforderlich, während das Europäische Parlament zu solchen Rechtsakten nur angehört werden muss. In Artikel 194 Absatz 2 AEUV ist eine erhebliche Einschränkung festgelegt, da die Union demnach keine energiepolitischen Maßnahmen erlassen darf, die „das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“ berühren. Die im Rahmen der Studie durchgeführte Analyse zeigt jedoch, dass der EuGH diese Einschränkungen bisher nicht streng zu überwachen scheint.

Eine weitere damit im Zusammenhang stehende Einschränkung des rechtlichen Spielraums für eine wirksame Klima- und Energieunion ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 2 des Vertrags über die Europäischen Union (EUV). Der EuGH hat Artikel 4 Absatz 2 EUV jedoch bisher sehr restriktiv ausgelegt. Folglich ist es nach der derzeitigen Rechtsprechung des EuGH unwahrscheinlich, dass Artikel 4 Absatz 2 EUV auf EU-Ebene angeführt würde, um die Schaffung einer Klima- und Energieunion erheblich einzuschränken. Eine wesentliche potenzielle Einschränkung des rechtlichen Spielraums für eine Klima- und Energieunion durch Artikel 4 Absatz 2 EUV würde gegebenenfalls von den nationalen Gerichten ausgehen. Immer mehr dieser Gerichte entwickeln Verteidigungslinien gegen die europäische Integration und versuchen, ein bestimmtes Mindestmaß an nationalen Befugnissen vor ihr zu schützen, wobei sie häufig auf Artikel 4 Absatz 2 EUV als Rettungsanker im EU-Recht zurückgreifen.

Angesichts der Tatsache, dass eine wirksame Klima- und Energieunion Finanzmittel in erheblichem Umfang erfordern würde, zählen die relativ begrenzten Mittel, die derzeit für eine Klima- und Energieunion der EU zur Verfügung stehen, und die eher eingeschränkte Fähigkeit der EU, rasch oder auf eher strukturelle Weise erhebliche zusätzliche Mittel, auch durch Eigenmittel, zu beschaffen, zu den konkretesten und vielleicht grundlegendsten Einschränkungen des rechtlichen Spielraums für eine Klima- und Energieunion der EU.

Weitere Einschränkungen für eine wirksame Klima- und Energieunion könnten sich aus den Grundrechten ergeben (insbesondere aus dem Recht auf Eigentum, das unter anderem durch Artikel 1 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt ist, und dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, das zu erheblichen Verzögerungen führen kann, wenn Parteien, die bestimmte Klimaschutzmaßnahmen ablehnen, die ihnen zur Verfügung stehenden nationalen und internationalen Rechtsbehelfe nutzen). Darüber hinaus könnte die Demokratie an sich die Entwicklung einer wirksamen Klima- und Energieunion behindern, da sie ausreichend politischen Spielraum erfordert, damit die Wählerschaft auf nationaler und EU-Ebene ihre eigenen Entscheidungen treffen kann, und wirksame Klimaschutzmaßnahmen dadurch verzögert oder blockiert werden könnten.

Was die Durchsetzung betrifft, so könnte eine wirksame Klima- und Energieunion durch Zurückhaltung der nationalen Regierungen bei der Umsetzung der EU-Klimapolitik behindert werden.

Neben der Ermittlung dieser unterschiedlichen Einschränkungen, die einer wirksamen Klima- und Energieunion entgegenstehen, wird in der Studie auch **untersucht, wie diese Einschränkungen angegangen werden könnten**. Eine erste Schlussfolgerung besteht darin, dass es nicht machbar erscheint, die Verträge formell zu ändern, um mehr rechtlichen Spielraum für eine wirksame Klima- und Energieunion zu schaffen. Stattdessen sei die Konzentration auf andere Lösungen zielführender, wie die Nutzung von **Brückenklauseln** und **informelle Vertragsänderungen**.

Der letzte Satz von Artikel 192 Absatz 2 AEUV enthält eine sogenannte Brückenklausel, die es ermöglicht, selbst bei den sensiblen Themen, die derzeit Einstimmigkeit erfordern, zur Beschlussfassung mit qualifizierter

Mehrheit überzugehen. Die allgemeine Brückenklausele aus Artikel 48 Absatz 7 EUV kann auf Artikel 194 AEUV angewandt werden. Die Anwendung dieser Brückenklausele ist zwar alles andere als einfach, aber dennoch wesentlich weniger umständlich als eine vollständige Vertragsänderung. Außerdem wird damit einer der wichtigsten Faktoren, die die Zuständigkeiten der EU hinsichtlich der Schaffung einer Klima- und Energieunion einschränken, gezielt angegangen.

Ein Großteil der erforderlichen Weiterentwicklung oder Änderung des EU-Rechts kann darüber hinaus durch informelle Vertragsänderungen erfolgen. Diese Entwicklung wird zum Teil durch die teleologische und auf die Wirksamkeit ausgerichtete Rechtsprechung des EuGH ermöglicht, aufgrund derer sich die EU entsprechend den Herausforderungen, vor denen sie steht, weiterentwickeln kann. Wie die Krise der WWU und die COVID-19-Krise gezeigt haben, kann durch solche informellen Vertragsänderungen auch die haushalts- und finanzpolitische Funktionsweise der EU erheblich verändert werden.

Die COVID-Pandemie und insbesondere die Annahme des Aufbauinstruments NGEU, dessen Rechtsgrundlagen sich aus einer umfassenden Nutzung der Artikel 122 Absätze 1 und 2 und Artikel 175 AEUV ergaben, sind ein besonders eindrückliches Beispiel und ein mögliches Modell für informelle Vertragsänderungen zugunsten einer Klima- und Energieunion. Um den beim Aufbauinstrument NGEU verfolgten Ansatz auch auf eine Klima- und Energieunion anzuwenden, müsste geklärt werden, ob der Klimawandel im weiteren Sinne nicht nur als Notlage, sondern auch als außergewöhnliches, einmaliges Ereignis betrachtet werden kann, wie es bei der COVID-19-Pandemie der Fall war.

Da es einige Unterschiede zwischen der Lage im Zusammenhang mit COVID-19 und dem Klimawandel gibt, würde die Anwendung von Artikel 122 AEUV ein gewisses Maß an kreativem Denken sowie politischem Willen erfordern, aber es erscheint nicht unmöglich, auch unter Berücksichtigung der Lehren, die sich bislang aus der Krise der WWU und der bisherigen Reaktion der EU auf die Invasion Russlands in die Ukraine ziehen lassen.

Zuletzt wird in dem Bericht die Frage behandelt, ob ein **individuelles Grundrecht aller Unionsbürgerinnen und -Bürger auf erschwingliche und nachhaltige Energie** bereits besteht oder in irgendeiner Weise aus dem Primär- oder Sekundärrecht der EU, einschließlich der Charta und der EMRK, abgeleitet werden kann. In der Studie wird die Schlussfolgerung gezogen, dass es derzeit kein durchsetzbares individuelles Recht auf nachhaltige Energie im Rahmen des EU-Rechts oder der EMRK gibt, wohl aber eine Grundlage, um das Recht so weiterzuentwickeln, dass durch nachhaltige Energie ein besserer Klimaschutz erreicht wird. Insgesamt erscheint es trotz der bedeutenden Entwicklungen in diesem Bereich in den letzten Jahren unwahrscheinlich, dass über die Lehre von den „positiven Verpflichtungen“ ein spezifisches Recht auf nachhaltige Energie geschaffen wird. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die nationalen und europäischen Gerichte sich verständlicherweise dabei zurückhalten, einzuschreiten und den Regierungen vorzugeben, welche Maßnahmen sie konkret ergreifen sollten, um ihre (verbindlichen) Klima- und Energieziele zu erreichen. Folglich üben die Gerichte zwar zunehmend Zwang auf die Staaten aus, ausreichende Maßnahmen zu ergreifen, damit sie ihre Klimaziele erreichen, die Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen überlassen sie jedoch bislang den demokratisch gewählten Amtsträgern. Bezüglich des Zugangs zu nachhaltiger Energie hat dieser Ansatz den zusätzlichen Vorteil, dass einem plötzlich eingeführten individuellen Recht auf nachhaltige Energie ohnehin nicht Folge geleistet werden könnte und die Staaten somit gezwungen wären, dieses individuelle Recht zu verletzen.

**Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz:** Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2024.

Externe Verfasser:

Prof. Dr. Armin CUYVERS, Universität Leiden  
Dr. Vincent DELHOMME, Universität Leiden  
Elena KUKOVICA LLM, Universität Leiden  
Sinead Mulcahy LLM, Universität Leiden  
Dr. Darinka PIQANI, Universität Leiden  
Corlijn REIJGWART LLM, Universität Leiden

Für die Forschung zuständige Verwaltungsrätinnen: Martina SCHONARD; Katharina MASSAY-KOSUBEK

Redaktionsassistentin: Fabienne VAN DER ELST

Kontakt: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 764.399

IP/C/AFCO/IC/2023-052

Druckfassung ISBN 978-92-848-2381-9 | doi:10.2861/7834281 | QA-01-24-055-DE-C

PDF ISBN 978-92-848-2380-2 | doi:10.2861/7834152 | QA-01-24-055-DE-N