

# Erster Teil

## Rechtliche Grundlagen für Klimaschutzmaßnahmen

### 1. Treibhausgasemissionen als Ursache der globalen Erwärmung

Das IPCC hat in dem Synthesebericht zu seinem Sechsten Sachstandsbericht den aktuellen Wissensstand zum globalen Klimawandel zusammengefasst. Demnach ist die globale Erwärmung eindeutig anthropogener Natur und beruht auf dem massiven Anstieg der vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen.<sup>1</sup> Dabei verstärken sich die Auswirkungen der Klimaveränderungen mit jeder weiteren Steigerung des globalen Temperaturniveaus.<sup>2</sup> Im Jahr 2023 – dem heißesten Jahr seit dem Beginn der Aufzeichnungen – lag die globale Oberflächentemperatur durchschnittlich 1,48 °C über jener des Basiszeitraums der Jahre 1850-1900.<sup>3</sup> Die wissenschaftlichen Prognosen rechnen jedoch bereits im Falle einer globalen Erwärmung um mehr als 1,5 °C mit irreversiblen Konsequenzen. Aus diesem Grund besteht ein akuter Handlungsbedarf, den globalen Temperaturanstieg bestmöglich zu begrenzen (vgl bspw zu den aktuellen Zielsetzungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris Teil 1 Pkt 3.1.2).<sup>4</sup> Die Experten des IPCC bringen die dringende Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen folgendermaßen auf den Punkt: *„There is a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all. (...) The choices and actions implemented in this decade will have impacts now and for thousands of years.“*<sup>5</sup>

### 2. Klimaschutzrecht als Teil des Umweltrechts

#### 2.1. Klimaschutz und Klimawandelanpassung

Der Klimaschutz zielt idR auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen ab. Dabei spielt insbesondere die zukünftige Ausgestaltung des Verkehrssektors eine entscheidende Rolle für die Erreichung der Klimaschutzziele. Vom Klimaschutz ist die Anpassung an klimatische Veränderungen zu unterscheiden. Unter Klima-

1 IPCC, Synthesis Report AR6 – Summary 4 f.

2 Zechmeister et al, Klimaschutzbericht 2024, 27 f; IPCC, Synthesis Report AR6 – Summary 12 ff.

3 Copernicus, 2023 Global Climate Highlights 2.

4 IPCC, Synthesis Report AR6 – Summary 23 f; vgl auch Zechmeister et al, Klimaschutzbericht 2024, 26. Das IPCC hat sich mit den Auswirkungen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C auch in einem eigenen Sonderbericht auseinandergesetzt – siehe dazu IPCC, Sonderbericht 1,5 °C – Zusammenfassung 11 ff.

5 IPCC, Synthesis Report AR6 – Summary 24.

wandelanpassungen sind reaktive oder proaktive Maßnahmen zu verstehen, die sich entweder auf bereits bestehende oder auf prognostizierte Klimaveränderungen beziehen.<sup>6</sup> Das KSG<sup>7</sup> stellt bezüglich wirksamer Klimaschutzmaßnahmen auf Vorhaben ab, „die eine messbare, berichtbare und überprüfbare Verringerung von Treibhausgasemissionen oder Verstärkung von Kohlenstoffsenken zur Folge haben.“<sup>8</sup>

## 2.2. Einbettung in das Umweltrecht

Der Begriff des Umweltrechts bezieht sich auf sämtliche rechtliche Normen, die – direkt oder indirekt – auf den Schutz der Umwelt abzielen.<sup>9</sup> Durch seine Regelungen soll eine Verhaltenslenkung erfolgen. Dabei entstehen gewisse Interessens- und Zielkonflikte, die sowohl gegenüber anderen Politikbereichen als auch innerhalb des Umweltschutzes selbst auftreten können. Die Priorisierung einzelner Ziele ist somit eine politische Entscheidung und von zahlreichen unterschiedlichen Faktoren abhängig.<sup>10</sup>

Das Klimaschutzrecht ist ein Teilbereich des Umweltrechts und befasst sich mit der globalen Problematik der Klimaerwärmung.<sup>11</sup> In der Literatur findet sich kein einheitlicher Begriff des Klimaschutzrechts und es wird zT zwischen Klimaschutzrecht im engeren Sinn und Klimaanpassungsrecht differenziert.<sup>12</sup> Gärditz versteht unter Klimaschutzrecht die „Summe derjenigen Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen“.<sup>13</sup> Sailer zufolge ist von einem besonderen Gefahren- und Risikovororgerecht auszugehen, welches sich auf das weltweite Klima bezieht. Im Verhältnis zu dem Ansatz von Gärditz bezieht Sailer neben Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion auch die Verminderung bereits emittierter Treibhausgase in seine Definition ein.<sup>14</sup>

## 3. Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem

Aufgrund der globalen Auswirkungen des Klimawandels ist das Klimaschutzrecht auf mehrere Ebenen (Völkerrecht, Unionsrecht und nationales Recht) verteilt und berührt als Querschnittsmaterie zahlreiche unterschiedliche Rechtsgebiete.<sup>15</sup>

---

6 Bertel, ZVR 2023, 42 (42 f).

7 KSG, BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58.

8 § 2 KSG.

9 Graber/Kallinger/Krasser in Graber/Kallinger/Krasser/Sterniste 3; Epiney, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 1 Rz 1.

10 Schnedl, Umweltrecht Rz 5 f.

11 Raschauer/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 20 ff; Gärditz, JuS 2008, 324 (324); vgl auch Schnedl, Umweltrecht Rz 61.

12 Koch, NVwZ 2011, 641 (643); Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 762.

13 Gärditz, JuS 2008, 324 (324); vgl auch Schnedl, Umweltrecht Rz 364.

14 Sailer, NVwZ 2011, 718 (718 ff).

15 Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 763 f; Gärditz, JuS 2008, 324 (325); vgl auch Koch, NVwZ 2011, 641 (642); Schnedl, Umweltrecht Rz 366.

### 3.1. Völkerrecht

#### 3.1.1. Allgemeines

Das Umweltvölkerrecht ist überwiegend durch völkerrechtliche Verträge geprägt, während das Völkergewohnheitsrecht eine eher untergeordnete Rolle spielt. Demgegenüber ist rechtsunverbindliches soft law oftmals ein Wegbereiter für verbindliche Regelungen.<sup>16</sup> Die Bemühungen zum Klimaschutz erfolgen idR in Form von regionalen sowie globalen Übereinkommen. Dabei bestehen regelmäßig Überschneidungen mit anderen Regelungsbereichen (zB der Wirtschaftsregulierung) und die einzelnen Instrumente sind oftmals nicht aufeinander abgestimmt: „In globaler Perspektive resultiert daraus ein komplexes, bruchstückhaftes, sich teilweise überlagerndes und zum Teil unstimmiges rechtliches und institutionelles Vertragssystem.“<sup>17</sup>

#### 3.1.2. Übereinkommen von Paris

Das Übereinkommen von Paris wurde im Jahr 2015 unterzeichnet und ist im Jahr 2016 in Kraft getreten.<sup>18</sup> Dem VfGH zufolge ist es aufgrund seiner Genehmigung unter Erfüllungsvorbehalt in Österreich nicht unmittelbar anwendbar.<sup>19</sup> In Art 2 Abs 1 lit a des Übereinkommens von Paris wird als zentrales Ziel festgelegt, die globale Erderwärmung gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2 °C zu beschränken und sich um eine Erwärmung auf bloß 1,5 °C zu bemühen.<sup>20</sup> Zu diesem Zweck soll der Scheitelpunkt so schnell wie möglich erreicht und in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts mittels einer Balance zwischen Treibhausgasemissionen und Senken die CO<sub>2</sub>-Neutralität angestrebt werden.<sup>21</sup>

16 Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 63 ff.

17 Markus, ZaöRV 2016, 715 (730).

18 Schnedl, Umweltrecht Rz 101; Stoll/Krüger in Proelß<sup>2</sup> Rz 73; Karimi-Schmidt, ZÖR 2019, 35 (52); Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 61; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 766. Bis zum Jahr 2020 bestanden zudem aufgrund des durch das Doha-Amendment (Doha Amendment, C.N.718.2012) für eine zweite Verpflichtungsperiode verlängerten Kyoto-Protokolls (Kyoto Protocol, 2303 UNTS 162; Protokoll von Kyoto, BGBl III 2005/89 idF BGBl III 2022/96) völkerrechtliche Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen – siehe dazu Schnedl, Umweltrecht Rz 72 und 101; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 765 f.

19 VfGH 29.6.2017, E 875/2017 ua VfSlg 20185; vgl auch Schnedl, Umweltrecht Rz 101; Schanda, ZTR 2019, 175 (175).

20 Stäsche, EnWZ 2016, 303 (303); Böhringer, ZaöRV 2016, 753 (760); Ennöckl, ÖJZ 2020, 302 (304); Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 61; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 767; Karimi-Schmidt, ZÖR 2019, 35 (53); Kopetz in Kirchengast/Schnedl/Schulev-Steindl/Steininger 125; Schnedl, Umweltrecht Rz 71; Gräber/Kallinger/Krasser in Gräber/Kallinger/Krasser/Sterniste 21; Schlacke, NVwZ 2022, 905 (905); Unger in Kirchengast/Schnedl/Schulev-Steindl/Steininger 172; Ziehm, ZUR 2018, 339 (340); Stoll/Krüger in Proelß<sup>2</sup> Rz 74; Feld/Schmidt/Schnabel/Truger/Wieland, Sachverständigenrat 29; Holoubek in Österreichischer Juristentag 97.

21 Art 4 Abs 1 des Übereinkommens von Paris; vgl auch Frenz, Klimaschutzrecht<sup>2</sup> Rz 24; Epiney in Proelß<sup>2</sup> Rz 38; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 767; Karimi-Schmidt, ZÖR 2019, 35 (55); Böhringer, ZaöRV 2016, 753 (760); Ennöckl, ÖJZ 2020, 302 (304); Storr, Energierecht Pkt 8.93.

Das Übereinkommen von Paris bezieht sich nicht auf konkrete Emissionsquellen oder Sektoren, sondern enthält allgemeine Temperaturziele. Dabei ist auf die Reduktion sämtlicher Emissionen abzustellen, weshalb auch der internationale Flugverkehr und die Seeschifffahrt miteinzubeziehen sind.<sup>22</sup> Die Emissionen von internationalen Flügen und Seeschifffahrten werden jedoch jeweils getrennt als eigene Punkte berücksichtigt und zählen nicht zu den nationalen Emissionsbilanzen.<sup>23</sup> In Bezug auf die internationale Luft- und Schifffahrt obliegt die Ausgestaltung von Maßnahmen somit weiterhin der ICAO und der IMO.<sup>24</sup> Im Luftverkehr ist die ICAO bereits tätig geworden und hat 2016 in Form von CORSIA ein internationales CO<sub>2</sub>-Bepreisungsinstrument geschaffen, dessen freiwillige Pilotphase im Jahr 2021 gestartet wurde (vgl dazu Teil 3 Pkt 9.2.2).<sup>25</sup> Die IMO hat im Juli 2023 eine adaptierte Strategie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen von Schiffen veröffentlicht. Demnach sollen die Treibhausgasausstöße der Seeschifffahrt um das Jahr 2050 herum netto null betragen. Diesbezüglich ist bis zum Jahr 2030 – im Vergleich zum Jahr 2008 – eine Reduktion um mindestens 20 % (mit einem Streben nach 30 %) und bis zum Jahr 2040 um zumindest 70 % (mit einem Streben nach 80 %) vorgesehen.<sup>26</sup>

Im Rahmen des Übereinkommens von Paris sind sämtliche Vertragsstaaten zur Übermittlung von NDCs (dabei handelt es sich um national festgelegte Beiträge) verpflichtet. Durch diese – ab dem Jahr 2025 alle fünf Jahre anzupassenden – nationalen Klimaschutzpläne werden die individuellen Beiträge zur Erreichung des angestrebten Ziels festgelegt. Dabei sollen die Vertragsstaaten möglichst ambitioniert vorgehen und bei Anpassungen ihrer bisherigen NDCs stets ein höheres Schutzniveau vorsehen.<sup>27</sup> Die bis dato übermittelten NDCs sind für die Zielerreichung unzureichend. Demnach würde es selbst bei der Einhaltung der aktuellen nationalen Klimaschutzpläne bis Ende des 21. Jahrhunderts zu einem Temperaturanstieg von 2,7 °C bis 3,6 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau kommen.<sup>28</sup> Ab dem Jahr 2023 ist zudem alle fünf Jahre eine globale Bestandsaufnahme (global stocktake) vorzunehmen.<sup>29</sup>

Die NDCs selbst sind nicht Teil des Übereinkommens von Paris und – im Gegensatz zu ihrer Erstellung – nicht rechtlich verbindlich, sondern stellen bloß politische

---

22 *Kirchengast/Madner/Schulev-Steindl/Steininger/Hollaus/Karl*, RdU 2017, 121 (129); *Stäsche*, EnWZ 2016, 303 (305); vgl auch *Kerschner*, RdU 2019, 49 (50).

23 UNFCCC, CMA-Decision 18/CMA.1 Annex Pkt 53; vgl auch *Kirchengast/Madner/Schulev-Steindl/Steininger/Hollaus/Karl*, RdU 2017, 121 (128).

24 *Stäsche*, EnWZ 2016, 303 (305).

25 *Kirchengast/Madner/Schulev-Steindl/Steininger/Hollaus/Karl*, RdU 2017, 121 (129); *Karimi-Schmidt*, ZÖR 2019, 35 (36).

26 IMO, Resolution MEPC.377(80) Pkt 3.3 f.

27 *Schnedl*, Umweltrecht Rz 101; *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 61; *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (762); *Stäsche*, EnWZ 2016, 303 (305); *Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 768.

28 *Kromp-Kolb/Formayer*, Plus 2 Grad 90; vgl auch *Ennöckl*, ÖJZ 2020, 302 (304) und *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (795).

29 Art 14 des Übereinkommens von Paris; vgl auch *Frenz*, Klimaschutzrecht<sup>3</sup> Rz 50; *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (787); *Karimi-Schmidt*, ZÖR 2019, 35 (59); *Stäsche*, EnWZ 2016, 303 (305).

Absichtserklärungen dar. Die Vertragsstaaten müssen sich zwar um eine Umsetzung bemühen, aber es besteht keine Verpflichtung zur tatsächlichen Zielerreichung.<sup>30</sup> Hingegen ist die kontinuierliche Steigerung des Schutzniveaus bei der Anpassung der NDCs eine völkerrechtliche Verpflichtung.<sup>31</sup> Die individuell festgelegten NDCs können zudem durch mehrere Vertragsstaaten gemeinsam erfüllt werden, wobei wiederum eine konkrete Vereinbarung notwendig ist.<sup>32</sup> In diesem Zusammenhang ist bspw der Handel von Emissionsreduktionseinheiten möglich – das Übereinkommen von Paris spricht von Internationally Transferred Mitigation Outcomes. Demnach können Emissionshandelssysteme implementiert oder bestehende Systeme miteinander verbunden werden.<sup>33</sup>

#### 3.1.3. Agenda 2030

Die Agenda 2030<sup>34</sup> der Vereinten Nationen wurde im Jahr 2015 verabschiedet und ist eine Vereinbarung mit 17 nachhaltigen Entwicklungszielen bis zum Jahr 2030. Diese stellen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen dar und sind lediglich politische Handlungsempfehlungen mit einer freiwilligen Berichtslegung.<sup>35</sup> Dem Entwicklungsziel 13 zufolge sollen die Staaten „*umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen*“.<sup>36</sup>

## 3.2. Unionsrecht

### 3.2.1. EU als Vertragspartei des Übereinkommens von Paris

Der EU kommt gem Art 47 EUV<sup>37</sup> Völkerrechtsfähigkeit zu und sie kann somit eigenständiger Vertragspartner völkerrechtlicher Verträge sein. Dabei stehen völkerrechtliche Abkommen im Stufenbau der EU-Rechtsordnung jedoch unterhalb des Primärrechts.<sup>38</sup> Die EU hat das Übereinkommen von Paris ratifiziert und ist daher neben ihren Mitgliedstaaten auch selbst an dessen Zielvereinbarungen gebunden (vgl zum Übereinkommen von Paris Teil 1 Pkt 3.1.2).<sup>39</sup> Aufgrund des Beitritts wird das völkerrechtliche Instrument durch das Unionsrecht ergänzt,

30 Böhlinger, ZaöRV 2016, 753 (761); Stoll/Krüger in Proelß<sup>2</sup> Rz 75; Karimi-Schmidt, ZÖR 2019, 35 (54); Ennöckl, ÖJZ 2020, 302 (304); Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 769; Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 82; vgl auch Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1575).

31 Epiney in Proelß<sup>2</sup> Rz 38; Stoll/Krüger in Proelß<sup>2</sup> Rz 83.

32 Stoll/Krüger in Proelß<sup>2</sup> Rz 75.

33 Böhlinger, ZaöRV 2016, 753 (767 ff).

34 UN-Generalversammlung, Resolution 70/1 (2015) A/RES/70/1.

35 Hofbauer, NR 2021, 114 (114 ff); Weinberger, NR 2021, 415 (415 f); Marhold/Schranz/Weinberger, juridikum 2022, 106 (107); vgl auch Ruppel/Dobers, NR 2022, 462 (463).

36 Marhold/Schranz/Weinberger, juridikum 2022, 106 (107); Ehrke-Rabel, taxlex 2022, 3 (3); Maaß, NR 2022, 18 (21); vgl auch Dederer, NR 2021, 25 (25); United Nations, Handbook on Carbon Taxation 190.

37 Kons EUV (VvL), ABl 2016 C 202/13.

38 Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>3</sup> Rz 3.20; Epiney, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 3 Rz 24 ff.

39 Be (Rat) 2016/1841/EU (Übereinkommen von Paris), ABl 2016 L 282/1; vgl auch Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 766; Ziehm, ZUR 2018, 339 (340); Dederer, NR 2021, 25 (26); Unger in Kirchengast/Schnedl/Schulev-Steindl/Steininger 173.

welches als Sanktionsmaßnahme das Vertragsverletzungsverfahren vorsieht und der Rechtskontrolle durch den EuGH unterliegt.<sup>40</sup> Im Lichte ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris strebten die EU und ihre Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2030 vorerst eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber dem Jahr 1990 an.<sup>41</sup> Aufgrund des „Grünen Deals“ (vgl dazu Teil 1 Pkt 3.2.4.2) ist nunmehr ein Ziel von 55 % maßgeblich.<sup>42</sup> Am 6. März 2020 wurde zudem die langfristige Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten für eine emissionsarme Entwicklung beim UNFCCC hinterlegt (vgl dazu Teil 1 Pkt 3.2.4.3).<sup>43</sup>

### 3.2.2. Primärrechtliche Grundlagen

#### 3.2.2.1. Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und hohes Umweltschutzniveau

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist auf Unionsebene in Art 3 Abs 3 und 5 EUV, Art 11 AEUV<sup>44</sup> und Art 37 GRC<sup>45</sup> verankert.<sup>46</sup> In Art 3 Abs 3 EUV wird als tragendes Unionsziel normiert, dass die EU im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung Europas auf ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität hinwirken soll.<sup>47</sup> Außerdem thematisiert Art 37 GRC ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität, wobei es sich bloß um Grundsätze iSd Art 52 Abs 5 GRC handelt und somit keine subjektiven Rechte vorliegen.<sup>48</sup>

Die EU strebt somit generell ein hohes Umweltschutzniveau an (siehe Art 3 Abs 3 EUV, Art 114 AEUV, Art 191 Abs 2 AEUV und Art 37 GRC), wobei die Regelungen stets an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden müssen. In diesem Zusammenhang sind mittels einer Abwägung auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen und es ist nicht zwingend das höchstmögliche Schutzniveau umzusetzen.<sup>49</sup> Der Umweltschutz genießt somit keinen absoluten Vorrang gegen-

---

40 Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1577).

41 Schnedl, Umweltrecht Rz 101; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 768; Piska in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 71; Schnedl, Umweltrecht Rz 71; Dederer, NR 2021, 25 (26).

42 Marhold/Schranz/Weinberger, juridikum 2022, 106 (108); siehe auch Deutschland/Europäische Kommission, Update of the NDC 6.

43 Kroatien/Europäische Kommission, Long-term low greenhouse gas emission development strategy.

44 Kons AEUV (VvL), ABl 2016 C 202/47.

45 GRC, ABl 2016 C 202/389.

46 Schnedl, Umweltrecht Rz 114; Epiney, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 31; vgl auch Graber/Kallinger/Krasser in Graber/Kallinger/Krasser/Sterniste 14; Schwarzer in Holoubek/Kahl/Schwarzer Rz 27.

47 Heintschel von Heinegg in Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht<sup>2</sup> Art 3 EUV Rz 12; Epiney, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 3 Rz 3; Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 770; Schneider, ÖZW 2021, 95 (99); Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 106; Piska in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 53; Schnedl, Umweltrecht Rz 108; Damberger, CO<sub>2</sub>-Steuern 233 f.

48 Schnedl, Umweltrecht Rz 111; Epiney, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 3 Rz 3; vgl auch Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 53; Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 134.

49 Piska in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 23 f; Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup> 108 f; Schwarzer in Holoubek/Kahl/Schwarzer Rz 48; vgl zu Art 191 Abs 2 AEUV auch Ziehm, ZUR 2018, 339 (343).

über anderen Unionszielen.<sup>50</sup> *Epiney* spricht sich jedenfalls für einen möglichst hohen Schutzstandard aus und räumt dem Umweltrecht eine besondere Stellung im Gesamtgefüge ein.<sup>51</sup> Dem EuGH zufolge ist ein hohes Schutzniveau erfüllt, wenn die unionsrechtlichen Maßnahmen über bestehende internationale Verpflichtungen hinausgehen.<sup>52</sup>

### 3.2.2.2. Querschnittsklausel und Integrationsprinzip

Gem Art 11 AEUV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und Unionsmaßnahmen – insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – einbezogen werden. Das Umweltrecht ist somit eine Querschnittsmaterie und muss im Lichte des rechtspolitischen Integrationsprinzips auch abseits seines Kernbereichs (bspw im Rahmen der Energie- oder Verkehrspolitik) berücksichtigt werden.<sup>53</sup> Der Querschnittsklausel selbst ist kein Rangverhältnis der unterschiedlichen Ziele zu entnehmen.<sup>54</sup> Aus der Sicht der Mitgliedstaaten ergibt sich durch Art 11 AEUV bei rein nationalen Regelungsvorhaben keine verpflichtende Berücksichtigung des Umweltschutzes.<sup>55</sup>

### 3.2.2.3. EU-Umweltziele

Die vier spezifischen EU-Umweltziele finden sich in Art 191 Abs 1 AEUV und verstehen sich in Anbetracht von Art 37 GRC als Schutzpflichten.<sup>56</sup> Die in den Art 11 (vgl dazu Teil 1 Pkt 3.2.2.2) und 191 AEUV verankerten Ziele sowie Prinzipien sind nicht nur politischer Natur, sondern auch bei der Rechtsetzung selbst maßgeblich (vgl zur Kompetenzverteilung Teil 1 Pkt 3.2.3).<sup>57</sup> Aus Art 191 AEUV lassen sich jedoch keine Handlungspflichten des Unionsgesetzgebers ableiten, weshalb eine Untätigkeitsklage iSd Art 265 AEUV ausscheidet.<sup>58</sup> Zu den EU-Um-

50 *Heselshaus* in *Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 50; *Schneider*, ÖZW 2021, 95 (100); *Frenz*, Klimaschutzrecht<sup>3</sup> Rz 286; *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 108; *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 36 AEUV 50; vgl explizit zum Klimaschutz auch *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 22 und 54.

51 *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 56.

52 EuGH C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl/S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352, Rn 48; vgl auch *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 30.

53 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 107; *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 36; *Schnedl*, Umweltrecht Rz 110; *Damberger*, CO<sub>2</sub>-Steuern 235; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 1242; *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 53; *Schwarzer* in *Holoubek/Kahl/Schwarzer* Rz 57.

54 *Kahl* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 11 AEUV Rz 18; *Damberger*, CO<sub>2</sub>-Steuern 235; *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 39.

55 *Krämer* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht<sup>7</sup> Art 11 AEUV Rz 13; vgl auch *Damberger*, CO<sub>2</sub>-Steuern 236.

56 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 109 f; vgl auch *Schnedl*, Umweltrecht Rz 68.

57 *Epiney* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 4; *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 8.

58 *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 62; aA *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 4, wonach eine Handlungspflicht besteht, wenn eines der Ziele nur durch ein Tätigwerden auf Unionsebene in befriedigender Weise erreicht werden kann.

weltzielen gehören die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige sowie rationelle Ressourcenverwendung und die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme (insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels).<sup>59</sup> Maßnahmen gegen den Klimawandel werden nur in einem der EU-Umweltziele explizit angesprochen – sie zählen aber ohnehin zu dem umfassenderen Begriff der EU-Umweltpolitik.<sup>60</sup>

### 3.2.2.4. Ausgewählte Handlungsprinzipien der EU-Umweltpolitik

Gem Art 191 Abs 2 AEUV fungieren die nachfolgenden Grundsätze als Fundamente der EU-Umweltpolitik (vgl zu dem in Art 3 Abs 3 EUV, Art 11 AEUV und Art 73 GRC normierten Nachhaltigkeitsprinzip Teil 1 Pkt 3.2.2.1 und zu dem in Art 11 AEUV enthaltenen Integrationsprinzip Teil 1 Pkt 3.2.2.2).<sup>61</sup>

#### 3.2.2.4.1. Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip

Durch das Vorbeugeprinzip (preventive action should be taken) soll bereits ex ante ein Tätigwerden erfolgen oder jedenfalls das Ausmaß bestehender Umweltschäden möglichst geringgehalten werden. Im Unterschied zum Vorbeugeprinzip dient das Vorsorgeprinzip (precautionary principle) nicht der Vorbeugung eines konkret drohenden Schadens, sondern es soll das Risiko von potenziellen ernsthaften oder nicht wiedergutzumachenden künftigen Umweltbeeinträchtigungen eingedämmt werden. Die hM sieht jedoch eine Deckungsgleichheit zwischen dem Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip, indem Umweltbelastungen präventiv verhindert werden sollen.<sup>62</sup>

#### 3.2.2.4.2. Ursprungsprinzip

Dem Ursprungsprinzip zufolge soll bei Beeinträchtigungen der Umwelt vorrangig an den jeweiligen Quellen angesetzt werden. In der Folge sind Maßnahmen so früh wie möglich und möglichst nahe am Ursprungsort durchzuführen.<sup>63</sup>

---

59 *Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 35 ff; *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 3; *Epiney in Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 2; *Schnedl*, Umweltrecht Rz 112; *Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 110 f; *Piska in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 13 ff; vgl auch *Damberger*, CO<sub>2</sub>-Steuern 237; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 1241; *Storr*, Energierecht Pkt 3.22.

60 *Schneider*, ÖZW 2021, 95 (100); *Piska in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 21.

61 *Schnedl*, Umweltrecht Rz 114; *Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 119 ff.

62 *Piska in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 31; *Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 120 f; vgl auch *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 15 ff mwH; *Kahl in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 191 AEUV Rz 77 ff; *Schwarzer in Holoubek/Kahl/Schwarzer* Rz 51; *Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 64 f.

63 *Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 71; *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 23; *Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 121; *Epiney in Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 14; vgl auch *Frenz*, Klimaschutzrecht<sup>3</sup> Rz 281; *Kahl in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 191 AEUV Rz 87 ff; *Schnedl*, Umweltrecht Rz 115; *Piska in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 36.



### 3.2.2.4.3. Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip (*polluter pays principle*) dient der Internalisierung von externen Effekten. Dabei werden die Kosten einer Umweltbeeinträchtigung anstatt der Allgemeinheit direkt dem konkreten Verursacher auferlegt.<sup>64</sup> Durch die Schaffung einer Kostenwahrheit soll ein Anreiz für umweltschonendes Verhalten gesetzt werden. Die Anwendbarkeit setzt eine Zuordnung zu identifizierbaren Verursachern voraus. Sollte das umweltschädliche Verhalten einer größeren Zahl von Kleinverursachern zuordenbar sein, bietet sich eine Inanspruchnahme in Form eines pauschalierten Beitrags an.<sup>65</sup> Das Verursacherprinzip selbst enthält keine Aussagen zu dem Ausmaß, der Berechnung oder der Aufteilung der Kosten und bedarf somit jeweils einer rechtlichen Umsetzung.<sup>66</sup> Eine Umsetzung des Verursacherprinzips kann bspw durch Zertifikatesysteme, Ressourcenabgaben oder Benutzungsgebühren erfolgen.<sup>67</sup>

## 3.2.3. Kompetenzverteilung

### 3.2.3.1. Allgemeines

Den Mitgliedstaaten obliegen gem Art 4 Abs 1 EUV weiterhin sämtliche Zuständigkeiten, welche nicht in den Verträgen an die EU übertragen wurden.<sup>68</sup> Die Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgt unter Rückgriff auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.<sup>69</sup> Ein Tätigwerden auf Unionsebene bedarf nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem Art 5 Abs 2 EUV einer konkreten Übertragung der Zuständigkeit durch die Mitgliedstaaten an die EU.<sup>70</sup> In den Art 3-6 AEUV (Kompetenzkatalog) erfolgt lediglich eine Zuordnung von einzelnen Themengebieten zu Überkategorien. Der tatsächliche Umfang der Unionszuständigkeiten ergibt sich aus den über die Verträge verteilten Kompetenzgrundlagen im Zuge der jeweiligen Bereiche.<sup>71</sup> Der Rückgriff auf eine falsche Rechtsgrundlage kann zu einer Nichtigkeitsklage iSd Art 263 Abs 2 AEUV führen.<sup>72</sup>

64 *Kahl* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 191 AEUV Rz 95 ff; *Heselhaus* in *Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 77; *Epiney* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 17; *Piska* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 42; *Frenz*, Klimaschutzrecht<sup>3</sup> Rz 282; *Schwarzer* in *Holoubek/Kahl/Schwarzer* Rz 53; *Ehrke-Rabel*, taxlex 2022, 3 (4); *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 27; vgl auch *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 122.

65 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 122.

66 *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 5 Rz 28.

67 *Schwarzer* in *Holoubek/Kahl/Schwarzer* Rz 55.

68 *Öhlinger*, juridikum 2019, 146 (155); *Schaumburg* in *Schaumburg/Englisch*<sup>2</sup> Rz 11.1; *Klamert/Stöger* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 4 EUV Rz 8.

69 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 124; *Öhlinger*, juridikum 2019, 146 (155); *Weber-Grellet*, Europäisches Steuerrecht<sup>2</sup> § 5 Rz 3; *Schima* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 6; *Schnedl*, Umweltrecht Rz 116; *Schaumburg* in *Schaumburg/Englisch*<sup>2</sup> Rz 1.22; vgl auch *Jaeger* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 2 und *Streinz* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 3.

70 *Schnedl*, Umweltrecht Rz 116; *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*<sup>3</sup> 117; *Schaumburg* in *Schaumburg/Englisch*<sup>2</sup> Rz 1.8; *Weber-Grellet*, Europäisches Steuerrecht<sup>2</sup> § 5 Rz 3; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 553.

71 *Schima* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 16; *Streinz* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 17; vgl auch *Jaeger* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 6.

72 *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 572.

Im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung ist insbesondere zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten der Union und mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten zu differenzieren.<sup>73</sup> Die ausschließlichen Zuständigkeiten sind in Art 3 AEUV geregelt (bspw Zollunion oder Währungspolitik), wobei die Aufzählung nicht taxativ ist.<sup>74</sup> Bei Vorliegen einer ausschließlichen Zuständigkeit kann nur die EU gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (generelle Sperrwirkung) – es ist jedoch eine Delegation an die Mitgliedstaaten möglich.<sup>75</sup> In Art 4 AEUV finden sich eine Generalklausel sowie eine demonstrative Aufzählung von Bereichen mit geteilter Zuständigkeit (bspw Binnenmarkt, Umwelt, Verkehr und Energie). Aufgrund der Generalklausel sind sämtliche Zuständigkeiten geteilter Natur (davon sind auch die in Einzelnormen des Primärrechts enthaltenen Kompetenzgrundlagen umfasst), wenn sie nicht durch Art 3 und 6 AEUV einer anderen Kompetenzkategorie zugeordnet werden.<sup>76</sup> Bei einer geteilten Zuständigkeit können die Mitgliedstaaten nur dann eigenständig tätig werden, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder sie nicht mehr ausübt (Vorrang der Unionszuständigkeit).<sup>77</sup>

Im Rahmen der Zuständigkeiten sind außerdem die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit maßgeblich (Kompetenzausübungsschranken).<sup>78</sup> Das Subsidiaritätsprinzip beschränkt sich auf jene Bereiche, die nicht der ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterliegen.<sup>79</sup> Im Falle einer geteilten Zuständigkeit erlaubt Art 5 Abs 3 EUV nur dann eine Regelung durch die EU, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene ausreichend umgesetzt werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.<sup>80</sup> Das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art 5 Abs 4

73 *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 3; vgl auch *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.2; *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 21.

74 *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.4; *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 3 AEUV Rz 5, aA *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 5 und *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 159, wonach es sich um eine abschließende Aufzählung handelt.

75 *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 5 f; *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.3; *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 30 ff; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 160.

76 *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 4 AEUV Rz 1 und 9; *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 4 AEUV Rz 2.

77 *Schneider*, ÖZW 2021, 95 (100); *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 2 AEUV Rz 8 ff; *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 35; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 163; *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.5.

78 *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.12; *Weber-Grellet*, Europäisches Steuerrecht<sup>2</sup> § 5 Rz 3 ff; *Schima in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 6; *Jaeger in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 2 AEUV Rz 3.

79 *Streinz in Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art 5 EUV Rz 46; *Schima in Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 21; *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.12.

80 *Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde*, EUV/GRC/AEUV<sup>2</sup> Art 191 AEUV Rz 89; *Schnedl*, Umweltrecht Rz 116; *Streinz*, Europarecht<sup>12</sup> Rz 178; *Weber-Grellet*, Europäisches Steuerrecht<sup>2</sup> § 5 Rz 4; *Epiney*, Umweltrecht<sup>4</sup> Kap 4 Rz 38; *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 11.12; *Raschauer/Stangl in Ennöckl/Raschauer/Wessely<sup>3</sup>* 117 f; vgl auch *Schwarzer in Holoubek/Kahl/Schwarzer* Rz 81; *Schaumburg in Schaumburg/Englisch<sup>2</sup>* Rz 1.8.