

Klimaklagen in Europa
Tagung des Centre for Law and Sustainability
Universität Luzern
Freitag, 9. September 2022

Klimaklage Armando Carvalho et alii v Europ. Parlament und Rat der EU
("People's Climate Case")

Prof. Dr. Gerd Winter
Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU)
Universität Bremen

Einleitung und Überblick

- Hauptziel der Klage: Verbesserung der Gesamtquote der EU statt einzelner MS
- Rechtliche Hauptprobleme
 - Klagebefugnis ‚Plaumann‘-Rechtsprechung
 - Grundrechte nicht gegen sondern auf mehr Umweltschutz;
 - status negativus, positivus, negativus propter futurum
 - Kausalität
 - Political question
 - Extraterritoriale Geltung
 - Verhältnis Völkerrecht – Grundrechte
- Struktur des Vortrags
 - Parteien, Verfahrensstand
 - Streitgegenstand
 - Zulässigkeit der Klage
 - Begründetheit der Klage
 - Kommentare, u.a. im Licht der beim EGMR anhängigen Fälle

Parteien, Verfahrensstand

- Kläger
 - 10 Familien, eine NGO
 - Berufe
 - Lebensorte
 - Arten von Schädigungen
- Beklagte: der EU-Gesetzgeber
 - Europ. Parlament
 - Rat der EU
- Intervenienten: Kommission, CAN-E
- Verfahrensstand
 - Klage EuG Juli 2018
 - Abweisung Mai 2019
 - Rechtsmittel EuGH Juli 2019
 - Abweisung März 2021

Videos über einzelne Klägerfamilien

https://www.youtube.com/channel/UCqX2Mr0m_bmwM4-IcyB7ZVw

Alfredo Sendim, Herdade do Freixo do Meio, Portugal

Roba Waku und Dima Guya, Northern Kenia

Streitgegenstand

- Vereinbarkeit von 3 EU-Rechtsakten (den „Treibhausgasgesetzen“) mit höherrangigem Recht
 - Richtlinie 2003/87 über Emissionen der Schwerindustrie („Emissionshandel“/emissions trading system)
 - Verordnung 2018/842 über Emissionen von den sonstigen Hauptquellen (Verkehr, Industrie, Gebäude, Landwirtschaft) (Lastenteilung/effort sharing)
 - Verordnung 2018/841 über Emissionen und Senken durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Waldwirtschaft (LULUCF-Regulation)
- Die Rechtsakte regeln die jährlichen Emissionsmengen durch die MS, bezogen auf die Dekade 2021 bis 2030
- Lineare Degression bis 2030 minus 40 % bezogen auf 1990; dies bedeutet: 2030 noch 60% der menge von 1990 erlaubt
- Vorwurf: Degression zu gering; höherrangiges Recht fordert mehr

Änderungen des EU-Klimarechts seit Klageerhebung

- Klimaverordnung 2021/1119 („EU Klimagesetz“):
 - - 55%/1990/2030; spätere Anpassungen vorgesehen
- EHS Richtlinie 2003/87
 - Festlegung von jährl. Emissionsbudgets (Degression 2,2%/Jahr => 4,2 %; - 43 %/1990/2030 => - 61 %
 - market stability reserve increased; alignment with marine shipping and aviation schemes
- Effort sharing Verordnung 2018/842: 30%/2030/1990 => 40%/2030/2005
- LULUCF Verordnung 2018/841: „no debit rule“/2030 => increase of sink performance, no banking of credits
- Renewable energy Directive 2018/2001:
 - 32% share of energy use from renewable sources/2030 => 45%/2030
- Energy efficiency Directive 2012/27:
 - 20%/2020 => 32,5%/ 2030

Klageziel

- Nichtigkeitsklage der Vorschriften, die die Degression festlegen
- Grundlage Art. 263 (1) und (4) AEUV
- Vorläufiges Inkraftbleiben Art. 264 (2) AEUV
- Untätigkeitsklage mit Anordnung bestimmter Reduktion Leistungsklage auf bestimmte Degression möglich?
 - Art. 265 (2) AEUV: nur bzgl. indiv. Rechtsakten
 - Art. 340 (2) AEUV, als Alternative zur Schadensersatzforderung; abgewiesen von EuG und EuGH weil Umgehung der Nichtigkeitsklage. Schadensersatzklage bleibt möglich, aber Kläger wollten Klimaschutz, nicht Geld

Zulässigkeit der Klage: Klagebefugnis

- Art. 263 (4) AEUV:
 - Jede natürliche oder juristische Person kann [...] gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.
- 3 Arten von Rechtsakten – 3 Arten von Klagebefugnis
 - Einzelakt mit Adressat => ohne Weiteres (gemeint: wer als Adressat belastet wird)
 - Einzelakt mit Wirkung auf Dritte => unmittelbar und individuell
 - Allgemeiner Exekutivakt („Verordnungscharakter“)
 - ohne Durchführungsmaßnahmen => unmittelbar
 - Mit Durchführungsmaßnahmen => unmittelbar und individuell
 - Gesetzgebungsakt => unmittelbar und individuell
- Im Fall: Gesetzgebungsakte

Zulässigkeit der Klage: Klagebefugnis

- Unmittelbar betroffen
 - kein Ermessen bei Durchführung vorgesehen ist („automatischer Verzug“)
 - Rechtsposition Einzelner schon durch den Rechtsakt selbst geändert wird (zB Legislativakt verbietet Vermarktung einer Chemikalie)
 - Im Fall: für ETS und Effort Sharing Festlegung der Kriterien für jährliche Budgets. Wer sie erhält ist offen, aber das ist für die Kläger irrelevant: die Menge wird jedenfalls emittiert

Zulässigkeit der Klage: Klagebefugnis

- Individuell betroffen
 - ‚Plaumann Formel‘: unterschiedliche Betroffenheit (unterschieden von allen anderen, einzigartig). Anders fast alle anderen Rechtsordnungen, die individual concern verwenden und dies definieren als persönliche und erhebliche Betroffenheit
 - Im Fall: zwar unterschiedliche Betroffenheiten, aber nicht einzigartig
 - Kritik:
 - Paradox: Je stärker Katastrophe und je mehr betroffen, desto weniger Rechtsschutz: : zB Carvalho; Danielsson
 - Im übrigen Inkonsistenz: manchmal indiv Betroffenheit bejaht, obwohl mehrere betroffen sind (Wettbewerbsrecht; Club-Modell), manchmal verneint obwohl nur ein Akteur (zB Jégo-Quééré einziges Fischereiunternehmen; arg. Es könnten noch andere kommen)
 - Antwort EuGH:
 - Nat. Rechtsschutz mit Vorlage nach 267 („vollständiges System“)
 - Klageflut
 - Kompetenz Vertragsinterpretation
 - Gegenkritik
 - Verfügbarkeit und Effektivität nat. Rechtsschutzes
 - Minimalharmonisierung
 - Verlust der Tatsacheninstanz
 - Prozessuale Mittel bzgl. Klageflut
 - Interpretationsbefugnis
 - Art. 6 II EMRK

Begründetheit der Klage

- Prüfung Vereinbarkeit der 3 Klimaschutzgesetze mit höherrangigem Recht => 2 Schritte
 - Identifizierung des höherrangigen Rechts („Obersätze“)
 - Grundrechte
 - Int. Recht
 - Anwendung

Anwendbare Grundrechte

- Grundlage: Grundrechtecharta (GRCh)
- Art. 51: Verbindlich für EU-Institutionen
- Rechte auf Gesundheit (Art. 3), Berufstätigkeit (Art. 15), Eigentum (Art. 17), Gleichbehandlung (Art. 20, 21), Schutz des Wohlergehens der Kinder (Art. 24)
- Extraterritoriale Erstreckung (Kenya, Fidschi): von Text der GR abhängig; Hoheitsgewalt wie in Art. 1 EMRK nicht gefordert. GR meist geographisch nicht limitiert, s. aber Freizügigkeit Art. 15 II GRCh
- Prüfschema: Eingriff in Schutzbereich, mögliche Rechtfertigung (Art. 52 (2) GRCh)

Anwendung der Grundrechte

- Eingriff in Schutzbereiche
 - Hitzewellen => Gesundheit
 - Landwirtschaftlicher Ertrag => Berufsfreiheit (Berufsbezogenheit der Klimaregulierung EU-rechtlich nicht thematisch)
 - Verlust von Bodenfruchtbarkeit => Nutzungsbeeinträchtigung oder indirekte Enteignung (Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 I 2 GG) keine EU-rechtliche Kategorie)
 - Kindeswohl beeinträchtigt durch mangelnde Zukunftsperspektive
 - Ungleichbehandlung von Kindern iVh zu Erwachsenen und von Drittweltbewohnern iVh zu Europäern
- Eingriff durch öffentliche Hand?
 - Ja wegen Zuteilung von Emissionsrechten => Abwehrrecht
 - Nein wegen Privaten als Emittenten => Recht auf Schutz
- Kausalität Emissionen – Auswirkungen auf Klägerinnen
 - Bisher meist kurze Kausalketten, zB Drittbetroffene von Beihilfegenehmigung => Erweiterung erforderlich bzgl. Umweltschäden
 - EU nicht zu 100 % Verursacher der Schäden => Anteil der EU immerhin 10% (vgl Problem kumulativer Immissionen)

Anwendung der Grundrechte

- Mögliche Rechtfertigung
 - Wenn Eingriff ‚erforderlich‘ im Gemeinwohlinteresse (Art. 52 I 2 GRCh)
 - Öff Interessen? zB Energieversorgung für Gesellschaft und Wirtschaft, Beschäftigung
 - „erforderlich“? Nicht, wenn Vermeidung des Eingriffs technisch und ökonomisch machbar ist
 - Reduktionsziele politisch gesetzt, nicht aus Expertisen gewonnen
 - Fehlende Methodologie, das Machbare festzustellen
 - Wichtige Faktoren übersehen, insbes Lebensstil und Vermeidung von Klimawandelkosten
 - Schätzung, dass 60 % Reduktion machbar ist (s. inzwischen erfolgte Anpassung der Ziele)

Anwendbares int. Recht: das Pariser Übereinkommen von 2016 (PÜ)

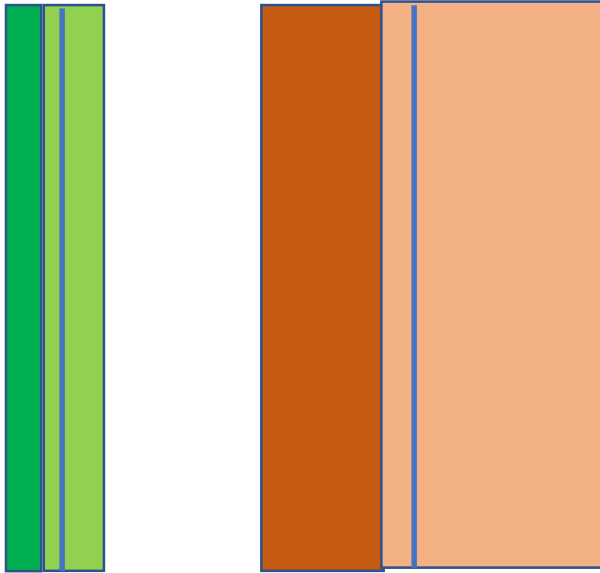
- Vorklärung Verhältnis Int Recht – EU-Recht
 - Unmitt. Anwendbarkeit mit Vorrang, aber nur bzgl. genauer und unbedingter Vorschriften (Art. 216 II AEUV)
 - Völkerrechtskonforme Auslegung
- Temperaturschwelle als Eingriffsgrenze?
 - Art. 2 PÜ: „ Holding the increase in the average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels“ = genau und unbedingt (1,75°C) => verbindlich
 - 1,5°C
 - nicht, obwohl nachfolgende Praxis der Staaten (NDC, Gerichte) aus ‚no-harm-rule‘ ableitbar
 - Minimalanforderung; GR können weitergehen
 - Möglich, daraus ein globales Emissionsbudget abzuleiten.
- Verteilung der Budgets auf die einzelnen Staaten als Rechtfertigungsmöglichkeit?
 - nicht präzise determiniert, aber Grundsätze aufgestellt
 - VR-konforme Auslegung der GR
- Inkongruenz harte Ziele – weiche Grundsätze bzgl. Maßnahmen => Bild eines Brotes, Klagevortrag:
 - Maßnahmen werden so zugeteilt, dass alle zusammen im Rahmen bleiben; heute ‚fair shares‘ genannt. ZB historical equal per capita führt zu enormen Restriktionen für Industriestaaten
 - Hilfsweise: Staaten müssen zumindest das ihnen mögliche verwirklichen (‚respective capabilities‘), selbst wenn Rahmen überschritten wird
 - Parallele zu GR-Argumentation Eingriff - Rechtfertigung
 - Politischer Diskurs heute: Lücke zwischen Machbarem und fair share zu schließen durch finanzielle Transfers an die Staaten, die noch weniger ‚machen‘ können

Anwendung des Budget-Ansatzes

- Bestimmung des globalen Budgets ab 2021:
 - Für 2°: 667 Gt CO₂ (range 342-992) ab 2021, 66% Wahrscheinlichkeit
 - Für 1,5°: 167 Gt CO₂ (range 142-192) ab 2021, 50 % Wahrscheinlichkeit
- Zuteilung zu Staaten. Zwei Budgets: fair share („top down“) und Machbarkeit
- Top down („fair share“)
 - Entscheidung für ‚gegenwärtig per capita‘ („equity“, „equal treatment“ auch gestützt auf Art. 20 GRCh)
 - EU Budget
 - Für 2°: 43,4 Gt (range 22,2 bis 65,6)
 - für 1,5°: 10,95 Gt (range 9,3- 12,6)
 - Vorsorgeprinzip (Art. 291 AEUV): Ansatz bei 22,2 Gt (2°) bzw 9,3 Gt bei 1,5°
 - Verwendung des EU Budgets
 - Degression der jährl. Emissionen von 2021 = 3,38 Gt an möglich in konvexer, konkaver oder linear Linie
 - Bei linearer Degression: Budget verbraucht in 2034. In 2030 nur noch 20% von 1990 verbleibend
 - THG Rechtsakte erlauben noch 60 % von 1990 in 2030 => Überschreitung um 40%
 - Verminderung auf 20% (= um 80%) macht drastische Maßnahmen nötig
- Bottom up (Capability)
 - als fall-back Position; uU mit Überschreitung von 2°C verbunden
 - nach damals verfügbaren Studien war 55-60% Reduktion machbar

Illustration fair share, 2° und 1,5°

Verfügbare Emissionsmengen
ab 2020
(dunkel=66% Wahrschlkt,
hell+dunkel = 33 % Wahrschlkt)



1,5°C:
Mittelwert
10,95
Range
9,3-12,6

2°C:
Mittelwert
43,4 Gt,
Range
22,2 bis 65,6

Illustration fair share, 2°

Zeitliche Verteilung der verfügbaren Emissionsmengen.

(Wenn Emissionen gleichbleiben, muss 2040 abrupt auf Null gestellt werden => unmöglich)

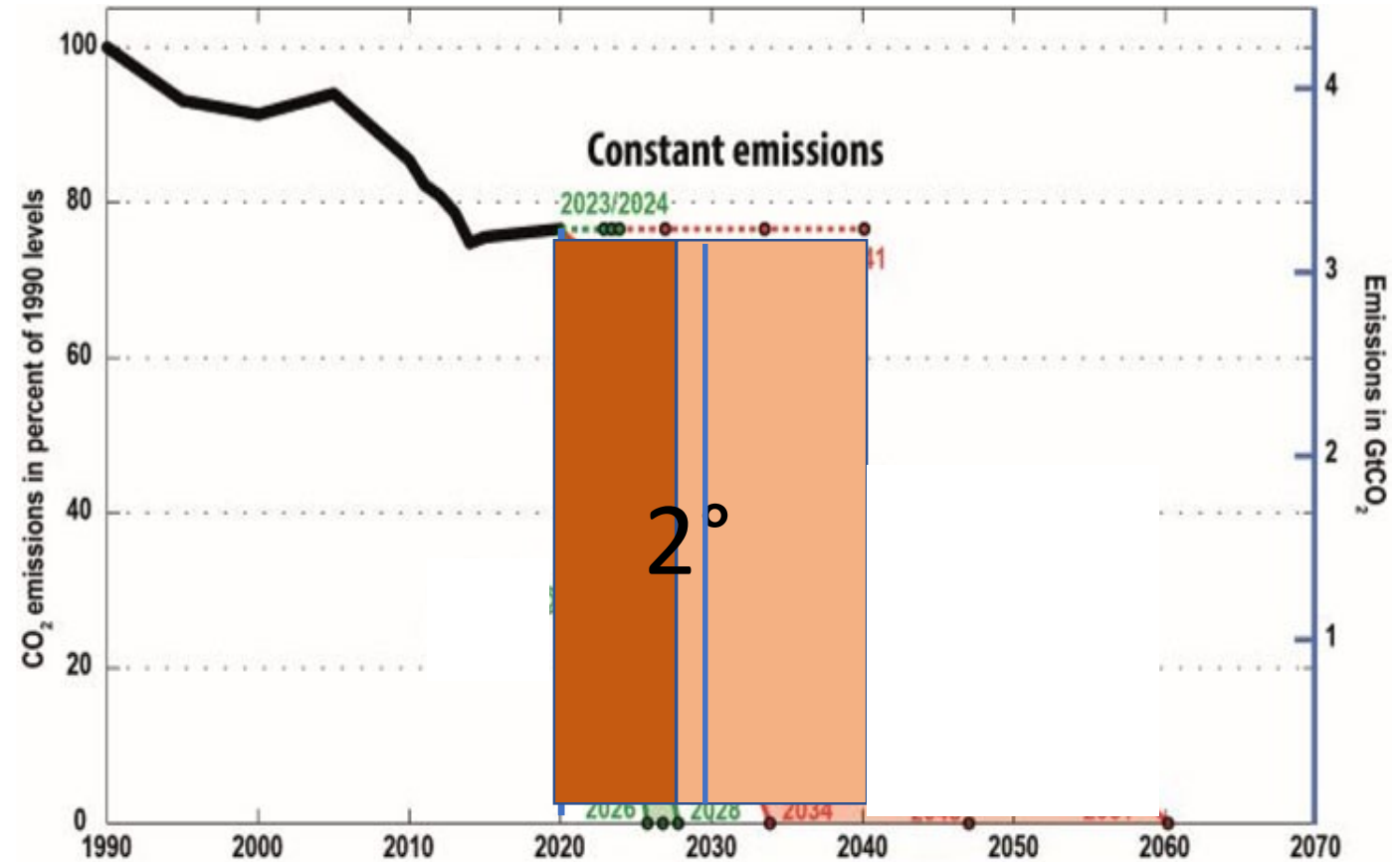


Illustration fair share, 2°

Zeitliche Verteilung der verfügbaren Emissionsmengen

(

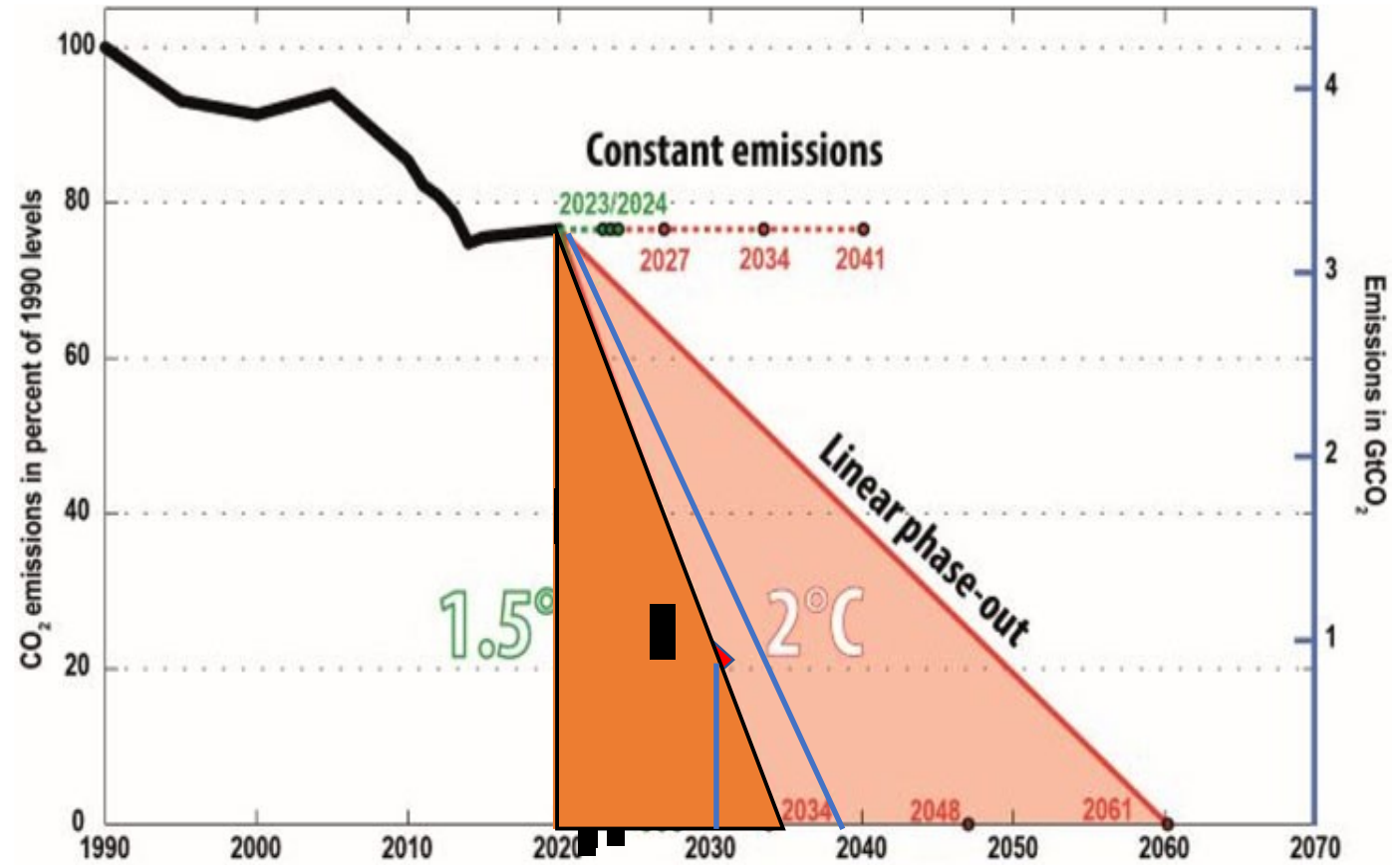


Illustration fair share, 1,5°

Zeitliche Verteilung der verfügbaren Emissionsmengen

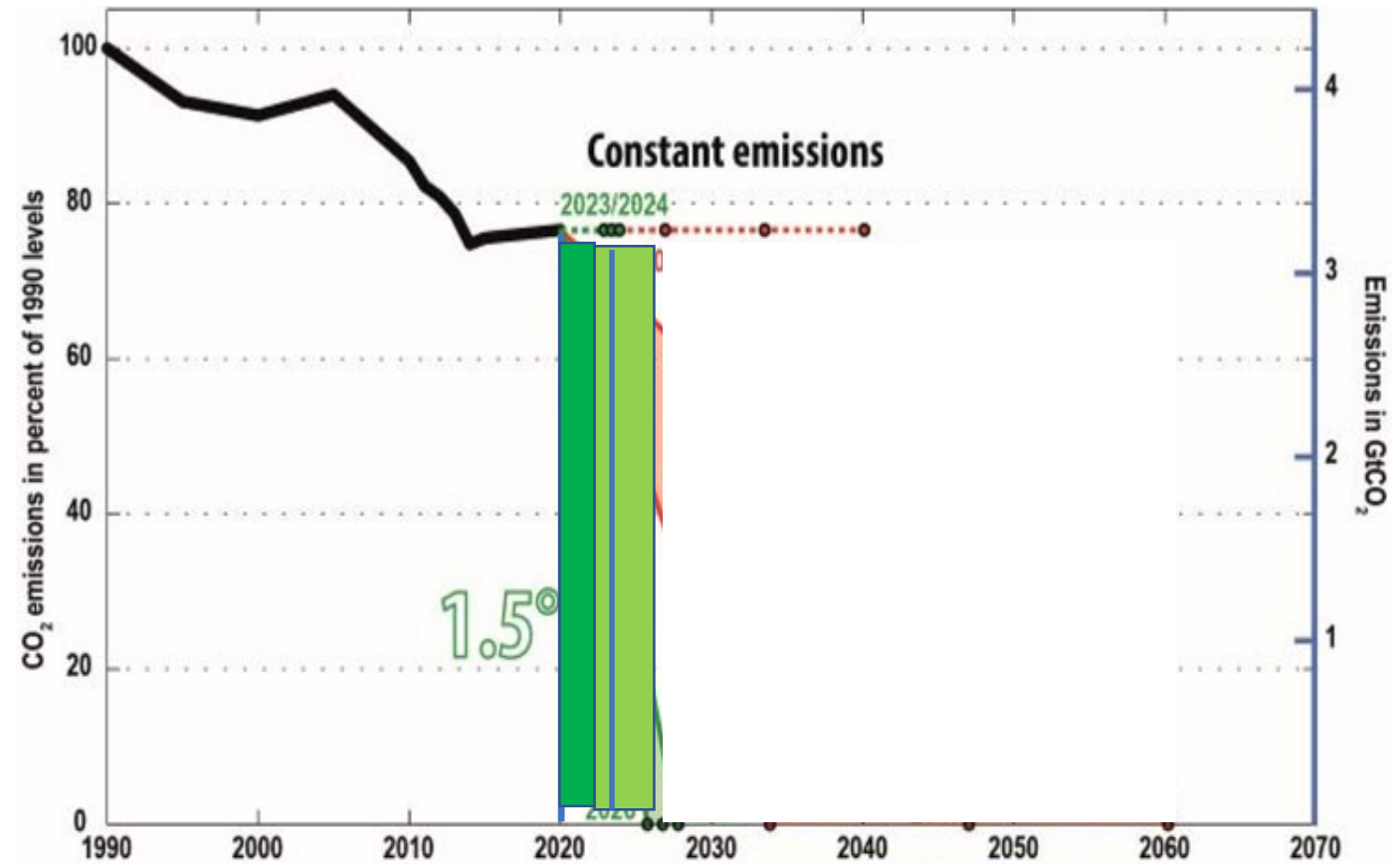
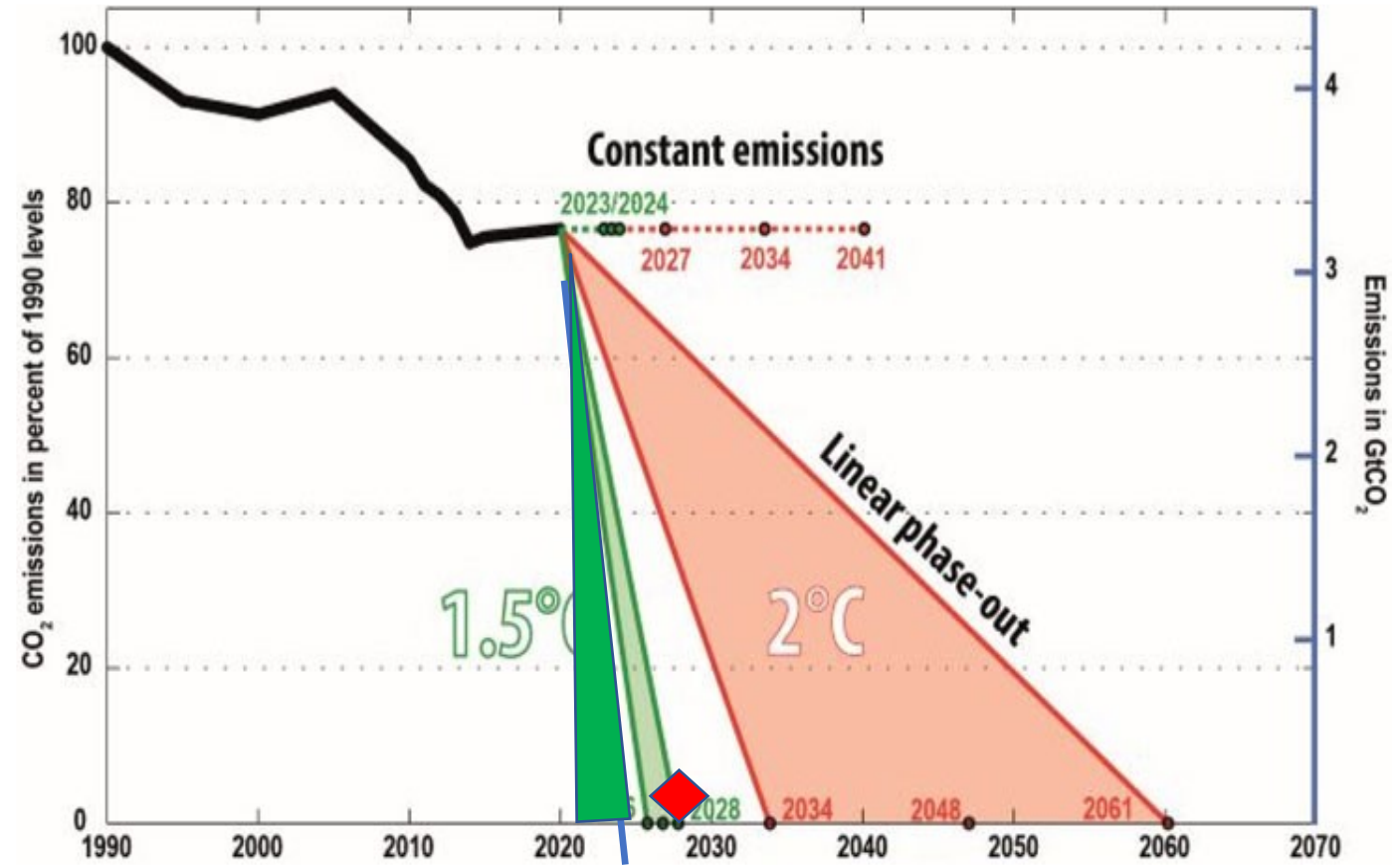


Illustration fair share, 1,5°

Zeitliche Verteilung der verfügbaren Emissionsmengen



Ergebnis des Budgetansatzes

- Ergebnis für fair share (top down Ansatz):
 - Für 2°: Verminderung auf 20% (= um 80%) rechtlich geboten, vorgesehen war aber nur Verminderung auf 60% (= um 40%)
 - Für 1,5: budget bereits 2024 verzehrt, Emissionen müssten dann bereits auf Netto-Null sein
 - drastische Maßnahmen erforderlich
- Fall back: Bottom up (Capability)
 - mit Überschreitung der Obergrenzen (auch 2°C) verbunden
 - nach damals verfügbaren Studien war 55-60% Reduktion machbar
 - Entspricht etwa den 55%, die jetzt im Klimagesetz als machbar angesehen werden
- Parallelität der Anwendung der GR und des PÜ
- Konsequenz:
 - Entweder mehr verlangen, weil das Machbare weitergeht
 - Oder Finanztransfers als grundrechtlich geboten ansehen



Francisco de Goya, Duell mit Knüppeln, 1822

- Lektürehinweis

- G. Winter, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union. Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 ff.
- G. Winter, Not fit for purpose Europarecht 2022, 367 ff.

A2J at ECtHR: substantive law: Art. 8 ECHR

- An attempt to structure criteria according to 7 different dimensions

- (1) Cognition: „proven“

excluding mere hypotheses; probabilistic research results (dose-response analyses) accepted (Tatar v Romania § 102 on asthma – sodium cyanide); risk analysis lege artis (Sdružení Jihočeské Matky v CSR – Temelin Nuclear Power Plant) => IPCC reports on emissions/effects will be accepted;

- (2) Causality: ‚direct‘

cases of long term effects => individuals affected only stochastically, differing according to living conditions (lowlands at seaside, unpredictability of weather conditions)

- (3) Individualisation: ‚personal‘

as opposed to public concern; no actio popularis => no matter if many people affected; climate cases possible.

- (4) Intensity: ‚severe‘

excluding superficial harm (López Ostra v Spain – tanneries - § 51) => applicants must show to be affected by climate change effects

- (5) Time: ‚present‘, ‚imminent‘

extension to future if irreversibility of causation or high probability => climate: irreversibility

- (6) Interdependence with environment as such: ‚direct‘

no right to nature preservation (Ogloblina v Russia: clearance of forest for oil exploitation) => no right to moderate temperature or air quality as such, but strong correlation with risks required

- (7) Materiality

Possibility to replace material interference by financing reductions abroad (case Norway: purchase of emission rights)

A2J at ECtHR: substantive law: Art. 8 ECHR

- Justification of interference: „necessary in a democratic society“
 - In relation to climate change
 - Swiss Seniorinnen and Duarte will probably be handled as cases of positive obligations, because emissions caused ‚horizontally‘
 - Other doctrinal constructs offered
 - advance effect of future encroachments
 - allocation of emission allowances as interference
 - doubts if that will be taken up by Court
 - In any case balancing of concerns => Court must break new ground
 - present interests of adults vs future interests of present young persons
 - vested interests in climate change vs vested interests in preservation of climate
 - Proportional allocation of emission rights
 - Are vested interests eg in Western life styles, full employment, economic growth etc legitimate? Are there alternatives?
 - Discretion of states; arbitrariness test
 - Probably differentiation between defendant states (compare eg UK/Dk with Poland or Turkey)

Zeitliche Verteilung der verfügbaren Emissionsmengen

