



Ariadne-Kurzdossier

Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen

GEFÖRDERT VOM

KOPERNIKUS
Ariadne **PROJEKTE**
Die Zukunft unserer Energie



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Autorinnen und Autoren



» Prof. Dr. Sabine Schlacke
Universität Greifswald



» Fabian Pause
Stiftung Umweltenergiericht



» Prof. Dr. Michèle Knodt
Technische Universität
Darmstadt



» Eva-Maria Thierjung
Universität Greifswald



» Dr. Miriam Köster
Universität Greifswald

Dieses Papier zitieren:

Sabine Schlacke, Fabian Pause, Michèle Knodt, Eva-Maria Thierjung, Miriam Köster (2022): Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.

Kontakt zu den Autorinnen und Autoren:

Eva-Maria Thierjung, eva-maria.thierjung@uni-greifswald.de

Das vorliegende Ariadne-Kurz Dossier wurde von den oben genannten Autorinnen und Autoren des Ariadne-Konsortiums ausgearbeitet. Sie spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung des gesamten Ariadne-Konsortiums oder des Fördermittelgebers wider. Die Inhalte der Ariadne-Publikationen werden im Projekt unabhängig vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellt.

Herausgeben von

Kopernikus-Projekt Ariadne
Potsdam-Institut für Klimafolgen-
forschung (PIK)
Telegrafenberg A 31
14473 Potsdam

Bildnachweis

Titel: Arno Senoner / Unsplash

September 2022

INHALT

Zusammenfassung	1
1. Einführung	3
2. Ausgangsbefund: Governance-Mechanismus zwischen weicher und gehärteter Steuerung	5
2.1 Neue zentrale Steuerung über die Governance-VO	5
2.2 Ansätze härterer Steuerung im Bereich Erneuerbarer Energien	6
2.3 Steuerungsdefizite und ihre Gründe	6
2.3.1 Begrenzte gerichtliche Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen aus der Governance-VO	7
2.3.2 Begrenzte energiepolitische Gesetzgebungskompetenz der EU	7
2.4 Keine Härtung durch das EU-Klimagesetz	7
3. Keine Änderung der Governance-VO durch „Fit for 55“-Paket und „REPowerEU“-Plan	8
3.1 EU-Änderungsvorschläge für die EE-Richtlinie	9
3.2 EU-Änderungsvorschläge für die Energieeffizienz-Richtlinie	9
3.3 EU-Änderungsvorschläge für die Gebäudeeffizienz-Richtlinie	10
3.4 Zwischenfazit	11
4. Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung der Governance-VO	12
Handlungsoption 1: Im Rahmen der Reform strukturelle Defizite der Governance-VO beheben	12
Option 1.1: Verpflichtungsgrad erhöhen	13
Option 1.2: Sanktionen im Fall von Durchführungs- und Ambitionslücken klarstellen und einführen	13
Handlungsoption 2: Kohärenz und Rechtssicherheit des Governance-Mechanismus in der Governance-VO stärken	14
Option 2.1: Anforderungen für die Erreichung der Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz in der Governance-VO vereinheitlichen und schärfen	14
Option 2.2: Sektorspezifische Teilziele in Governance-VO typisieren und deren Festlegung standardisieren	14
Endnoten	16
Literaturangaben	20

ZUSAMMENFASSUNG

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und zur Erreichung der Klimaziele hat die EU-Kommission im Mai 2022 den „REPowerEU“-Plan vorgelegt. Dieser kontextualisiert die im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets 2021 vorgelegten EU-Gesetzgebungsvorschläge zur Umsetzung des EU Green Deal neu: Neben Klimaschutz werden die geplanten Reformen mit Energieversorgungssicherheit und Preisgünstigkeit begründet. Inhaltlich knüpft der Plan an die „Fit for 55“-Vorschläge an, fordert aber zusätzliche Zielverschärfungen in den Sektoren Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Weder in diesem „Update“ des „Fit for 55“-Pakets noch im Paket selbst ist ein Reformvorschlag der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 enthalten, was als ein erhebliches Defizit des präsentierten Reformpakets angesehen werden muss.

Die weiche Steuerung durch die Governance-Verordnung (Governance-VO), die den zentralen Steuerungsmechanismus zur Erreichung der EU-Energie- und Klimaziele beinhaltet, wird seit ihrem Inkrafttreten als defizitär beurteilt. Die in ihr festgelegten Verpflichtungen sind gerichtlich nur begrenzt durchsetzbar. Ein eigener Sanktionsmechanismus oder eine Kopplung mit einem solchen wurde nicht eingeführt. Gleichzeitig überlässt die Verordnung – trotz ihrer unmittelbaren Wirkung – den Mitgliedstaaten einen weiten Umsetzungsspielraum. Diese, dem Mechanismus von Anfang an innewohnenden Schwächen, würden durch die weiteren Anhebungen der bestehen-

den oder neu einzuführenden Governance-Anforderungen im sektoralen Recht in den vorgelegten Gesetzgebungsvorschlägen noch verschärft.

Die Kommission konzentriert sich in ihren Reformvorschlägen auf sektorale Rechtsakte. Eine unveränderte Umsetzung der Vorschläge würde deshalb zu einer zunehmenden Fragmentierung der Governance-VO führen. Eine solche Entwicklung stünde im eklatanten Widerspruch zum ursprünglichen Design der Governance-VO, welche das Aufsetzen eines integrierenden, sektorübergreifenden Governance-Mechanismus bezweckt. Konsequenz wären der Verlust an Kohärenz und Transparenz und folglich voraussichtlich Einbußen an Rechtssicherheit und Compliance. Ebenso könnten Brüche, unter Umständen sogar Widersprüche, zwischen den einzelnen Bestimmungen innerhalb des Unionsrechts sowie im umgesetzten nationalen Recht entstehen.

Zwingend notwendig ist deshalb eine zeitnahe Überarbeitung der Governance-VO: Alle richtungweisenden Bestimmungen sind in der Governance-VO selbst zu verorten und ihre Umsetzung durch Einbettung in einen verbindlicheren und robusteren, das heißt klaren, Rechtssicherheit vermittelnden Governance-Mechanismus in der Governance-VO sicherzustellen. Nur so kann der „Umweg“ über nationale Umsetzungsakte, wie er im Falle einer Regelung der Inhalte in sektorspezifischen Richtlinien notwendig wäre, vermieden und kostbare Zeit ge-

spart werden. Weiter ermöglicht nur die unmittelbare Wirkung der Verordnung, Diskrepanzen bei der Umsetzung zu vermeiden und dergestalt Rechtssicherheit und -klarheit zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund, exemplarisch dargestellt anhand der geltenden sowie der in den Reformen geplanten Rechtslage in den Bereichen Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Gebäudeeffizienz, werden in diesem Kurzdossier Handlungsoptionen präsentiert, mit denen die analysierten strukturellen (Handlungsoption 1) sowie inhaltlichen (Handlungsoption 2) Defizite der Governance-VO im Wege einer Revision behoben werden könnten.

Dabei wird im Rahmen der ersten Option zum einen die Erhöhung des Verpflichtungsgrades der mitgliedstaatlichen Befolgungspflichten der Governance-Anforderungen, zum anderen die Einführung beziehungsweise Klarstellung von Sanktionsmöglichkeiten bei Eintritt von Ambitions- und Durchführungslücken vorgeschlagen. Neben der Klarstellung der Möglichkeit der Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren im Bereich Erneuerbarer Energien sowie der Stärkung

dieser Möglichkeit im Bereich Energieeffizienz durch eine Verschärfung des Wortlauts und Einführung von Referenzwerten, wird auch die Idee lanciert, eine Konditionalität zwischen der Einhaltung der Kommissionsempfehlungen und finanzieller Förderung zu schaffen.

Die zweite Option setzt auf Kohärenz als Mittel zur Stärkung des Governance-Mechanismus: Die Governance-Anforderungen sollen insgesamt geschärft und stärker in der Governance-VO vereinheitlicht werden. Weiter soll ein System zur einheitlichen Erarbeitung der unterschiedlichen Typen von sektorspezifischen Teilzielen im Bereich der Erneuerbaren Energien geschaffen werden, um die insoweit unterschiedlich verlaufenden nationalen Prozesse möglichst einheitlich zu gestalten.

1. EINFÜHRUNG

Die EU-Kommission hat in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und zur Erreichung der Klimaschutzziele am 18. Mai 2022 den „REPowerEU“-Plan¹ vorgelegt. Neben kurzfristigen Maßnahmen zur Abwehr einer drohenden Gasunterversorgung und hoher Energiepreise verfolgt die EU vier Zielsetzungen: die Energiewende zu beschleunigen, Energie einzusparen, Energieeinfuhren zu diversifizieren und diese Reformen mit Investitionen zu verbinden.² Die EU-Kommission knüpft mit ihrem „REPowerEU“-Plan an ihre eigenen, erst im Juli 2021 vorgelegten „Fit for 55“-Vorschläge zur Änderung³ der Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁴ (EE-Richtlinie) und zur Neufassung⁵ der Energieeffizienz-Richtlinie⁶ an. Sie geht über diese hinaus, indem sie unter anderem eine Erhöhung der EU-Ziele für Energieeffizienz und den Anteil Erneuerbarer Energien bis 2030⁷ vorschlägt. Das „Fit for 55“-Paket dient der Verwirklichung der im Rahmen des EU Green Deal⁸ definierten und im EU-Klimagesetz⁹ normierten EU-Klimaziele.¹⁰ In den Bereichen Energieeffizienz, Gebäudeeffizienz¹¹ und Ausbau Erneuerbarer Energien (EE) enthalten die noch nicht verabschiedeten „Fit for 55“-Änderungsvorschläge verschärfte Planungs- und Monitoringpflichten für Mitgliedstaaten und EU-Kommission. Durch die neuen „REPowerEU“-Vorschläge handelt es sich um einen Prozess der Änderung von Änderungsvorschlägen, also in gewissem Sinne um sich überholende Gesetzgebungsvorschläge.

Der rahmensetzende und übergreifende Governance-Mechanismus, den die EU durch die Governance-Verordnung¹² errichtet hat, soll nicht revidiert werden. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Planaufstellung und Berichterstattung in den fünf Dimensionen der Energieunion (Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit).¹³ Die EU-Kommission ist für das Monitoring der für diese Dimensionen formulierten unionsweiten Ziele zuständig.¹⁴

Die angestrebten Reformen („Fit for 55“-Paket und „REPowerEU“-Plan) lassen insgesamt einen Ansatz erkennen, der sich stark auf Änderungen sektoraler Rechtsakte¹⁵ konzentriert. Die Folge ist eine zunehmende Zersplitterung und Fragmentierung des 2018 errichteten übergreifenden Governance-Mechanismus. Diese Entwicklung ist als nachteilig zu bewerten, da ein wesentlicher Vorteil, den eine Änderung der Governance-VO bieten würde, ungenutzt bleibt: die Vorgaben der Governance-VO gelten, kraft ihrer Rechtsnatur als Verordnung, unmittelbar in allen Mitgliedstaaten.¹⁶ Anders gewendet: Es bedarf keines mitgliedstaatlichen Umsetzungsakts mehr.

Dies würde zum einen zu einer erheblichen Zeitersparnis führen: Die beabsichtigten Änderungen der Planungs- und Berichtspflichten in den sektoralen Rechtsakten, die aus Richtlinien beste-

hen,¹⁷ bedürfen einer Umsetzung in das nationale Recht, bevor sie Geltung beanspruchen.¹⁸ Zum anderen garantiert eine unmittelbare Wirkung kraft Verordnung eine Vereinheitlichung der gesamteuropäischen Rechtslage. Eine Änderung nur der sektoralen Rechtsakte steht hingegen im eklatanten Widerspruch zum ursprünglichen Design des europäischen Energie- und Klimaschutzrechts¹⁹ sowie der Governance-VO. Dieses Design bezweckt das Aufsetzen eines integrierenden, sektorübergreifenden Governance-Mechanismus für die Energieunion und den Klimaschutz.²⁰ Konsequenz des bislang gewählten Vorgehens punktueller Änderungen sektoraler Rechtsakte wie der EE- oder Energieeffizienz-Richtlinie wäre der Verlust an Kohärenz und Transparenz, die der übergreifende Governance-Mechanismus zur Erreichung der Energie- und Klimaziele der Union bieten kann. Kohärenz- und Transparenzverluste können zu einem Mangel an Rechtssicherheit und Compliance führen.²¹ Der Verzicht auf eine Verortung aller richtungweisenden, Governance-bezogenen Bestimmungen in der Governance-VO birgt überdies die Gefahr, dass die im sektoralen Recht verstreuten Einzelbe-

stimmungen zu Brüchen, unter Umständen sogar zu Widersprüchen, zwischen den einzelnen Bestimmungen führen. Dies gilt erst recht für das umgesetzte nationale Unionsrecht.

Die wesentliche Lücke des EU Green Deal und des „REpowerEU“-Plans ist das Fehlen einer grundlegenden Überarbeitung des bestehenden Governance-Mechanismus, die auch seine strukturellen und inhaltlichen Defizite adressiert. Dies führt zu einer Schwächung dieses noch jungen, zentralen Steuerungsmechanismus der EU-Energieunion und des Klimaschutzes. Im Hinblick auf die großen Herausforderungen der Transformation der Energieversorgung bis 2030 und darüber hinaus ist die Etablierung eines verbindlicheren („gehärteten“) und robusteren Governance-Mechanismus, der Klarheit und Rechtssicherheit vermittelt, essentiell. Dringend notwendig ist demnach eine Reform der Governance-VO. Dies gilt nicht nur vor dem Hintergrund des Klimaschutzes, sondern gerade auch, um Energieversorgungssicherheit und Preisgünstigkeit zu gewährleisten.

2. AUSGANGSBEFUND: GOVERNANCE-MECHANIS- MUS ZWISCHEN WEICHER UND GEHÄRTETER STEUERUNG

2.1. Neue zentrale Steuerung über die Governance-VO

Die Ende 2018 in Kraft getretene Governance-VO²² war Teil des EU-Initiativpakets „Saubere Energie für alle Europäer“,²³ das den gesetzlichen Rahmen zur Erreichung der Klima- und Energieziele der Union für 2030 setzt. In seinem Zentrum steht die „Errichtung einer Energieunion und für Klimaschutz“ bestehend aus fünf Dimensionen: (i) Fortentwicklung der Integration des Energiebinnenmarktes, (ii) Verbesserung der Energieversorgungssicherheit, insbesondere mit Blick auf die Versorgung mit Energieträgern aus Drittstaaten, (iii) Verbesserung der Energieeffizienz, (iv) Entwicklung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft durch die EU-Klimapolitik, (v) Förderung von Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.²⁴ Die Governance-VO setzt in diesen Bereichen, insbesondere bei Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz, auf Planung, indem sie für die jeweils sekundärrechtlich festgelegten Ziele den Mitgliedstaaten konkrete Planaufstellungspflichten auferlegt.²⁵ Mitgliedstaatliche Melde-, Berichts- und Monitoringpflichten sollen die Effektivität der Pläne unterstützen.²⁶ Die Governance-VO bezweckt die Erfüllung der unionalen Verpflichtungen aus dem Pariser

Übereinkommen zum Klimaschutz.²⁷ Als solche ist sie als sogenannter „Umbrella-Rechtsakt“,²⁸ der den zentralen Steuerungsmechanismus auf dem Gebiet der Energie- und Klimapolitik darstellt, zu bezeichnen.²⁹

Im Zentrum der Governance-VO stehen zwei Arten von Plänen: Langfrist-Strategien, die einen Zeithorizont von 30 Jahren haben,³⁰ und die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne (NECPs), die alle zehn Jahre fortzuschreiben sind.³¹ Beide Arten von Plänen sind von den Mitgliedstaaten zu konkret festgelegten Terminen zu erstellen und bei der Kommission einzureichen.³² Neben der Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen soll auf diesem Wege auch die Erreichung der unionalen Ziele, insbesondere in den Bereichen des Ausbaus Erneuerbarer Energien und Energieeffizienz, gewährleistet werden.³³ Nach der Grundkonzeption der Governance-VO sind in den NECPs die nationalen Beiträge, die dann gemeinsam zur Erfüllung der europäischen Klima- und Energieziele führen sollen, festzulegen. Die nationalen Zielpfade bilden zusammengekommen die unionalen Pfade zur Zielerreichung auf europäischer Ebene.³⁴

Um die Erreichung der Ziele zu gewährleisten, sieht die Governance-VO einen Lückenschließungsmechanismus vor:³⁵ Eine Ambitionsücke bezeichnet den Zustand, dass die Planentwürfe der Mitgliedstaaten in Summe nicht ausreichen, um die unionsweiten Ziele zu erreichen.³⁶ Entsteht sie im Bereich der Erneuerbaren Energien, muss die Kommission den Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen, wie die Ambition zu steigern ist.³⁷ Im Bereich der Energieeffizienz kann die Kommission eine Empfehlung aussprechen.³⁸ Eine Durchführungslücke entsteht, wenn die Mitgliedstaaten ihre eigenen, in den NECPs festgelegten Maßnahmen nicht ausreichend umsetzen.³⁹ Entdeckt die Kommission solche Durchführungslücken im Rahmen der regelmäßigen Fortschrittsbewertungen der NECPs, gibt sie gleichfalls den Mitgliedstaaten Empfehlungen.⁴⁰ Den Empfehlungen haben die Mitgliedstaaten aber lediglich „gebührend Rechnung“ zu tragen.⁴¹ Sie sind unverbindlicher Natur, so dass keine Befolgungspflicht besteht.⁴² Nur im Bereich Erneuerbarer Energien sind die Mitgliedstaaten bei Eintritt einer Durchführungslücke und in Folge dessen der Nichterreichung eines Referenzwertes des unionalen Zielpfades verpflichtet, innerhalb eines Jahres zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Lücke zu ihrem nationalen Referenzwert zu schließen.⁴³

2.2 Ansätze härterer Steuerung im Bereich Erneuerbarer Energien

Im Rahmen dieser dem Charakter nach weichen Steuerung lässt sich eine härtere Steuerung lediglich ansatzweise im Bereich der Erneuerbaren Energien identifizieren: Hier wird ein angemessener nationaler Beitrag mit einem indikativen Zielpfad, ausgerichtet auf die Erreichung des im jeweiligen sektoralen Recht festgelegten Ziels, unterlegt,⁴⁴ dem die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer NECPs Rechnung tragen sollen.⁴⁵ Erreichen die Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen nationalen Beiträgen in Summe die gesamteuropäischen Ziele nicht oder stellt die Kommission unzureichende Fortschritte bezüglich der mitgliedstaatlichen Beiträge im Rahmen der Fortschrittsberichterstattung fest, gibt sie Empfehlungen zum Schließen dieser Ambitions-⁴⁶ oder Durchführungslücken.⁴⁷ Berücksichtigen die Mitgliedstaaten sie nicht, müssen sie ihr Handeln rechtfertigen.⁴⁸ Die Umsetzung bleibt dennoch im Ergebnis grundsätzlich eine freiwillige „Indikative Zielpfade“ mit Referenzwerten in 2022, 2025 und 2027 sollen darüber hinaus im Bereich der Erneuerbaren Energien Sorge dafür tragen, dass die Mitgliedstaaten ihre zugesicherten Beiträge auch fristgerecht bereitstellen.⁴⁹ Abweichungen sind im Bereich Erneuerbarer Energien – im Fall einer Durchführungslücke – innerhalb eines Jahres durch zusätzliche nationale Maßnahmen zu adressieren, wenn einer der Referenzwerte des indikativen Zielpfades der Union nicht erreicht wird.⁵⁰

Im Bereich der Energieeffizienz fehlt es an diesen härteren Elementen des Steuerungsmechanismus: Es existiert weder ein Mechanismus, der vergleichbar der Formel zur Bestimmung der nationalen Beiträge im Bereich Erneuerbarer Energien als standardsetzender Orientierungsmaßstab für die nationalen Beiträge im Bereich Energieeffizienz dienen könnte, noch sind „indikative Zielpfade“ für den Energieeffizienzbereich verankert.⁵¹

2.3 Steuerungsdefizite und ihre Gründe

Die Schwäche dieser Vorgehensweise belegt eine Analyse zur Umsetzung der ersten Empfehlungen der Kommission zu den Ambitionsücken in den – von den Mitgliedstaaten erstellten – NECPs in den Bereichen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz: Bereits hinsichtlich erster Entwürfe nationaler Klima- und Energiepläne identifizierte die Kommission in beiden Bereichen „europäische“ Ambitionsücken,⁵² wobei die Lücke im Bereich der Energieeffizienz deutlich größer ausfiel als im Bereich Erneuerbare Energien.⁵³ Die daraufhin von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen zu den NECPs wurden nur von einer Minderheit der Mitgliedstaaten – von diesen allerdings weitgehend – umgesetzt.⁵⁴ Im Bereich der Erneuerbaren Energien konnte damit die Ambitionsücke zur Erreichung des bisherigen 32 %-Ziels für das Jahr 2030 gerade so geschlossen werden. Im Energieeffizienzbereich besteht sie dagegen weiterhin fort.⁵⁵ Die aggregierte Betrachtung der NECPs zur Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren Energien liegt zwischen 33,1 und 33,7 %⁵⁶ und damit nur knapp über der alten Zielmarke von 32 %, aber circa 7 Prozentpunkte vom „Fit for 55“-Ziel von 40 %⁵⁷ und circa 12 Prozentpunkte vom „REPowerEU“-Ziel von 45 %⁵⁸ entfernt. Im Fall der Energieeffizienz erreichen die aggregierten NECPs bisher noch nicht einmal die aktuelle Zielmarke von 32,5 %, sondern – trotz der Bemühungen der Kommission – lediglich 29,7 % im Bereich des Primärenergieverbrauchs und 29,4 % im Bereich des Endenergieverbrauchs.⁵⁹

Die weiche Steuerung mittels Empfehlungen der Kommission garantiert mithin nicht, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten identifizierte Ambitionsücken tatsächlich geschlossen werden. Das wirft die Frage auf, ob dieser Mechanismus effektiv genug ist, die energie- und klimapolitischen Ziele auf europäischer oder nationaler Ebene zu erreichen.

Obwohl die Governance-VO in der Handlungsform der unmittelbar wirkenden Verordnung erlassen wurde, entpuppt sie sich als lediglich rahmensetzendes, den Mitgliedstaaten große Umsetzungs-

spielräume eröffnendes, weiches und defizitäres Steuerungsinstrument, was in den begrenzten Gesetzgebungskompetenzen der EU im Bereich der Energiepolitik begründet liegt. Folglich ähnelt die Governance-VO im Hinblick auf ihre inhaltliche Ausgestaltung stärker einer Richtlinie, die lediglich hinsichtlich ihrer Ziele verbindlich ist. Die Umsetzung, insbesondere die Wahl der Mittel zur Zielerreichung, überlässt sie hingegen den Mitgliedstaaten.⁶⁰

2.3.1 Begrenzte gerichtliche Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen aus der Governance-VO

Unmittelbare Handlungsverpflichtungen legt die Governance-VO den Mitgliedstaaten nur in den Bereichen der Planaufstellung und der Berichtslegung auf. Nur wenn Mitgliedstaaten gegen diese lediglich prozeduralen Pflichten verstoßen, kommen grundsätzlich Vertragsverletzungsverfahren der Kommission als „Sanktion“ in Betracht.⁶¹ Zwar wird zum Teil vertreten, dass aufgrund der indikativen Zielpfadfestlegungen der Kommission im Bereich Erneuerbarer Energien eine Lückenschließungspflicht der Mitgliedstaaten besteht, die ebenfalls mittels Vertragsverletzungsverfahren⁶² durchgesetzt werden könnte.⁶³ Allerdings hat die Kommission ein solches Vertragsverletzungsverfahren bislang nicht in Betracht gezogen. Aufgrund des Fehlens eines indikativen Zielpfads im Bereich der Energieeffizienz und damit konkreter Handlungspflichten der Mitgliedstaaten kommen hier keine Vertragsverletzungsverfahren und folglich keine Sanktionen wegen Ambitions- und Durchführungslücken in Betracht.⁶⁴

2.3.2 Begrenzte energiepolitische Gesetzgebungskompetenz der EU

Die Gründe für diese bisher weiche Steuerung in Form des Governance-Mechanismus finden sich in der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten für die Energiepolitik:⁶⁵ Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der 2009 durch den Lissabonner Vertrag eingeführt wurde, enthält eine geteilte Kompetenz für die Energiepolitik. Seitdem stützt die EU-Kommission Maßnah-

men zum Ausbau Erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz auf Art. 194 AEUV und nicht mehr – wie zuvor – auf Art. 192 AEUV (Umweltpolitik). Im Unterschied zum Status quo ante unter Art. 192 AEUV unterliegt der europäische Gesetzgeber damit einer Begrenzung seiner energiepolitischen Kompetenz: Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (sog. energiepolitischer Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten) berechtigt jeden Mitgliedstaat zu einem Veto im Rat, wenn eine EU-Maßnahme seine Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung berührt. Die Kommission, die sämtliche Änderungen der EE- und Energieeffizienz-Richtlinie auf Art. 194 AEUV stützt, wird insoweit gezwungen, nur Maßnahmen vorzuschlagen, die de facto auf Konsens im Rat stoßen.⁶⁶

Es besteht zwar die Möglichkeit, den Souveränitätsvorbehalt unter bestimmten Voraussetzungen zu überwinden, allerdings verlangt dies einen einstimmigen Ratsbeschluss.⁶⁷ Ungeachtet dieser umstrittenen Frage nach den konkreten rechtlichen Voraussetzungen ist die Verwirklichung dieses Szenarios, allem voran aus politikwissenschaftlicher Perspektive, als sehr unrealistisch zu bewerten: Die Wahrscheinlichkeit für einen Konsens im Rat bei Maßnahmen, die die Energie-souveränität eines Mitgliedstaates einschränken, erscheint angesichts der deutlichen energiepolitischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten äußerst unwahrscheinlich.⁶⁸ Ohne eine stärkere Verlagerung – nicht durch ein Vetorecht beschränkter – energiepolitischer Kompetenzen auf die EU, bleibt de facto nur die Möglichkeit des Rückgriffs auf weiche Steuerungsmechanismen – wie Planungsinstrumente. Indes setzt diese Beseitigung der Begrenzung der energiepolitischen Gesetzgebungskompetenzen eine Änderung des AEUV voraus, die ebenfalls als politisch sehr unwahrscheinlich eingestuft werden kann.

2.4 Keine Härtung durch das EU-Klimagesetz

Die beschriebene weiche Steuerung durch die Governance-VO führt zu Umsetzungsdefiziten und Verfehlungen der Klimaziele. Eine Gelegenheit zu ihrer Härtung hätte der Erlass des EU-Klimagesetzes (VO (EU) 2021/1119) geboten. Mit Erlass des EU-Klimagesetzes wurde das europäische Ziel der Klimaneutralität bis 2050 sowohl in die Zielarchitektur als auch in das Monitoringsystem der Governance-VO integriert.⁶⁹ So wird der Steuerungsmechanismus der Governance-VO zwar auf der Zielebene auf das Langfristziel der Klimaneutralität ausgerichtet, nicht aber der Governance-Mechanismus insgesamt überarbeitet. Diese lediglich inkrementelle Ausrichtung der Governance-VO auf die neuen Klimaziele führt nicht dazu, dass die Empfehlungen der Kommission verbindlich werden und nunmehr zu beachten sind, und führt mithin nicht zu einer Härtung des Governance-Mechanismus.

3. KEINE ÄNDERUNG DER GOVERNANCE-VO DURCH „FIT FOR 55“-PAKET UND „REPOWEREU“-PLAN

In ihrem im Juli 2021 vorgelegten „Fit for 55“-Paket schlägt die EU-Kommission einen neuen Instrumentenmix zur Erreichung der EU-Klimaziele vor, ohne jedoch eine entsprechende Änderung der Governance-VO vorzusehen: So werden die Ausdehnung des bisherigen EU-Emissionshandels im Industrie- und Energieanlagenbereich auf den Schifffahrtsbereich und die Einführung eines Emissionshandels für den Gebäude- und Straßenverkehrsbereich,⁷⁰ kombiniert mit regulatorischen Maßnahmen,⁷¹ vorgeschlagen.⁷² Für die EE- und Energieeffizienz-Richtlinie schlägt die EU-Kommission eine deutliche Erhöhung der Ziele vor: Der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union soll im Jahr 2030 statt bisher auf mindestens 32 % nun auf mindestens 40 % steigen.⁷³ Im Bereich der Energieeffizienz wird eine Erhöhung des Ziels auf mindestens 9 % gegenüber den Projektionen des Referenzszenarios 2020 vorgeschlagen,⁷⁴ was nach der bisherigen Methodik (mit Referenzszenario 2007) einer Erhöhung des Ziels von bisher mindestens 32,5 % (gegenüber dem Referenzszenario 2007) auf 36 % (Endenergieverbrauch) beziehungsweise 39 % (Primärenergieverbrauch) bis 2030 entsprechen würde.⁷⁵

Die vorgeschlagene Erhöhung der Zielvorgaben für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz erhält im Kontext des „REPowerEU“-Plans eine neue Begründung: Das Erreichen der sektoralen Ziele wird nicht (nur) als Schritt in Richtung Dekarbonisierung, sondern vor allem auch als wesentlicher Beitrag zu den anderen beiden Zielen des energiepolitischen Zieldreiecks – Energieversorgungssicherheit und Preisgünstigkeit – erachtet. Infolgedessen hat die EU-Kommission in ihren neuen Gesetzentwürfen vom 18. Mai 2022 eine erneute Erhöhung des EU-Erneuerbaren-Ziels auf mindestens 45 %⁷⁶ und des Energieeffizienzziels auf mindestens 13 % (gegenüber dem Referenzszenario 2020)⁷⁷ vorgeschlagen.

Teil der Vorschläge des „Fit for 55“-Pakets sind neue Planungs-, Berichts-, Überwachungs- und Handlungspflichten für die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission (s. Abschnitte 3.1.–3.3.). Sie sollen allerdings ausschließlich durch Änderungen der sektorspezifischen Richtlinien (Erneuerbare Energien und Energieeffizienz) erfolgen. Eine umfassende Änderung der Governance-VO zwecks Vereinheitlichung und Vereinfachung schlägt die EU-Kommission nicht vor, sondern behält sich lediglich eine mögliche

che spätere Anpassung vor.⁷⁸ Im Rahmen des „REPowerEU“-Plans führt sie aus: „Mit diesem Vorschlag wird kein neues Planungs- und Berichterstattungssystem geschaffen; die Planung und Berichterstattung unterliegt vielmehr dem bestehenden Planungs- und Berichterstattungsrahmen gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999. Mit einer künftigen Überarbeitung der Governance-VO wäre die Konsolidierung dieser Berichterstattungsanforderungen möglich.“⁷⁹ Die Governance-bezogenen Vorschläge in den sektoralen Rechtsakten sind allerdings so fragmentiert, detailhaft und divers, dass sie aufgrund ihrer Zersplitterung geeignet sind, eine effektive Um- und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten zu gefährden.

3.1 EU-Änderungsvorschläge für die EE-Richtlinie

Die Änderungsvorschläge für die EE-Richtlinie im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets⁸⁰ beinhalten die Neueinführung oder Verstärkung sektorspezifischer Teilziele mit jeweils unterschiedlicher rechtlicher Verbindlichkeit. Für den Industriebereich wird ein indikatives⁸¹ Mindestziel der Mitgliedstaaten für die Nutzung Erneuerbarer Energien vorgeschlagen, das wiederum ein verpflichtendes nationales Teilziel für den Einsatz „grünen Wasserstoffes“ enthält.⁸² Für die Erneuerbaren-Nutzung im Wärme-/Kälte- bzw. Verkehrsbereich werden neue, für die Mitgliedstaaten verbindliche nationale Mindeststandards bzw. Minderungsquoten eingeführt.⁸³ Für die Nutzung Erneuerbarer Energien in Gebäuden schlägt die EU-Kommission vor, auf europäischer Ebene ein indikatives Mindestziel bis 2030 festzulegen.⁸⁴ Die Mitgliedstaaten sollen ihrerseits verpflichtet werden, eine nationale indikative Zielvorgabe festzulegen, die – gemeinsam mit Angaben darüber, wie sie diese zu erreichen planen – in ihre aktualisierten NECPs aufzunehmen ist. Das Teilziel für die Nutzung Erneuerbarer Energien wird damit in die Planungs- und – folgerichtig – Berichtspflichten der Mitgliedstaaten aus der Governance-VO integriert, ohne indes die Governance-VO zu ändern.

Die Änderungsvorschläge zur EE-Richtlinie nach dem „REPowerEU“-Plan fügen ergänzend zu den geplanten „Fit for 55“-Änderungen weitere Bezüge zur Governance-VO hinzu. Danach sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, jene Land- und Seegebiete, die für ihren Beitrag zur Erreichung des 2030-Ziels erforderlich sind, zu kartieren.⁸⁵ Hierbei ist Übereinstimmung mit den NECPs herzustellen: „Diese Gebiete müssen mit den erwarteten Zielpfaden und der geplanten installierten Gesamtleistung im Einklang stehen, die nach einzelnen Technologien für Erneuerbare Energien in den gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 aktualisierten nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitgliedstaaten festgelegt wurden“.⁸⁶ Diese Änderung würde die Kartierungen inhaltlich sinnvoll mit den NECPs verzahnen, setzt aber voraus, dass die NECP in Bezug auf Zielpfade und die Pläne für installierte Gesamtleistungen das auf 45 % angehobene 2030-Ziel bereits berücksichtigen.

Eine weitere wesentliche Änderung im „REPowerEU“-Vorschlag zur Änderung der EE-Richtlinie betrifft die Einführung sogenannter „go-to“-Gebiete als Vorranggebiete für die Nutzung Erneuerbarer Energien.⁸⁷ Hierzu erlassen die Mitgliedstaaten einen oder mehrere gesonderte Pläne.⁸⁸ Diese Pläne müssen veröffentlicht und „regelmäßig zumindest im Rahmen der Aktualisierung der nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 überprüft“ werden.⁸⁹ Dass hier lediglich auf die Aktualisierungsverpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Governance-VO verwiesen wird, lässt unklar erscheinen, ob nur die Mitgliedstaaten angehalten sind, die Kohärenz zwischen den „go-to“-Gebietsplänen und den NECPs im Rahmen der Aktualisierung zu überprüfen, oder ob auch die Kommission in diese Überprüfung einbezogen sein soll.

3.2 EU-Änderungsvorschläge für die Energieeffizienz-Richtlinie

Angesichts der eher ernüchternden Ergebnisse hinsichtlich des gemeinsamen Ambitionsniveaus der Mitgliedstaaten im Energieeffizienzbereich (s. Abschnitt 2.3) verwundert es nicht, dass die EU-Kommission mit dem „Fit for 55“-Paket eine grundlegende Neufassung der Energieeffizienz-Richtlinie vorschlägt.⁹⁰ Sie beinhaltet auch eine Neugestaltung der Governance-Strukturen in diesem Bereich.

Nachdem bereits im Kommissionsvorschlag aus 2021 auf verbindliche nationale Ziele verzichtet wurde,⁹¹ soll zumindest anstelle des, jedenfalls nicht explizit, als verbindlich deklarierten 32,5 % headline-targets für 2030 der bisherigen Energieeffizienz-Richtlinie⁹² ein verbindliches EU-Mindestziel bis 2030 eingeführt werden:⁹³ die Verringerung des Energieverbrauchs um 9 % im Jahr 2030 gegenüber den Projektionen des Referenzszenarios 2020.⁹⁴ Für dessen Erreichung müssen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Energieeffizienzbeiträge, versehen mit einem indikativen Zielpfad, festlegen.⁹⁵ Dabei sollen die Mitgliedstaaten auf eine neue, in der Richtlinie verankerte „indikative Formel mit objektiven Kriterien“ zurückgreifen.⁹⁶ Der nationale Beitrag und der Zielpfad sind in den aktualisierten NECPs 2023/2024 aufzunehmen.⁹⁷ In der Folgezeit ergäben sich dann entsprechende Berichtspflichten der Mitgliedstaaten. Korrespondierend beziehen sich die Überwachungsaufgaben der EU-Kommission auf verschiedene Zeitpunkte und Ebenen des Governance-Prozesses: Nachdem die nationalen Energieeffizienzbeiträge Teil der aktualisierten NECPs geworden sind, bewertet die EU-Kommission die Entwürfe der aktualisierten NECPs nach den allgemeinen Governance-Regeln⁹⁸ und spricht ggf. länderspezifische Empfehlungen aus, insbesondere wenn sich eine Ambitionsücke hinsichtlich des EU-Ziels ergibt. Auch bei der Fortschrittsbewertung wird auf den allgemeinen Rahmen nach der Governance-VO zurückgegriffen.⁹⁹ Neu sind hingegen die erweiterten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten im Falle des Auftretens einer Durchführungslücke, die aber nicht direkt in die Governance-VO, sondern unmittelbar in

die dann reformierte Energieeffizienz-Richtlinie eingeführt werden würden: Die Mitgliedstaaten müssen bei Überschreiten ihres nationalen Zielpfads zusätzliche nationale Maßnahmen ergreifen und binnen eines Jahres umsetzen.¹⁰⁰ Der Energieeffizienz-Richtlinienvorschlag enthält hier einen Beispielskatalog für Maßnahmen,¹⁰¹ der in Anlehnung an die Vorschriften über den Governance-Mechanismus für Erneuerbare Energien in der Governance-VO ausgestaltet wurde.¹⁰²

Ferner gilt es zu beachten: Neben diesen, auf ein neues EU-Gesamtziel im Energieeffizienzbereich bezogenen Planungs- und Berichtspflichten finden sich im Energieeffizienz-Richtlinienvorschlag 2021 weitere Pflichten der Mitgliedstaaten mit Governance-Bezug. Neu eingeführt werden soll die „Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors im Bereich der Energieeffizienz“. Der Vorschlag umfasst die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, „dass der Gesamtendenergieverbrauch aller öffentlichen Einrichtungen zusammen gegenüber dem Jahr X-2 (wobei X das Jahr ist, in dem diese Richtlinie in Kraft tritt) jährlich um mindestens 1,7 % gesenkt wird“.¹⁰³ Die Mitgliedstaaten haben in ihre NECPs eine Liste der öffentlichen Einrichtungen aufzunehmen, die zur Erfüllung dieser Verpflichtung beitragen, sowie die von den einzelnen Einrichtungen zu erzielende Senkung des Energieverbrauchs und die Maßnahmen, die sie planen, um dies zu erreichen.¹⁰⁴

Zudem haben die Mitgliedstaaten eine umfassende Bewertung ihrer zukünftigen Wärme- und Kälteversorgung in ihre (aktualisierten) NECPs und Fortschrittsberichte aufzunehmen und konkrete Strategien und Maßnahmen zu benennen.¹⁰⁵ Hinsichtlich der Überwachungsaufgaben der EU-Kommission fällt der Vorschlag dabei allerdings erneut aus dem Rahmen, denn er verweist nicht auf die allgemeinen Regeln in der Governance-VO, sondern schafft eine eigenständige, sektorale Verpflichtung: So hat die EU-Kommission erstmals zum 31.10.2025 und danach alle vier Jahre „die bestehenden Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur De-

karbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung“ zu bewerten.¹⁰⁶

Der weitere Vorschlag zur Änderung der Energieeffizienz-Richtlinie im Rahmen des „REPowerEU“-Plans bezieht sich – zusätzlich und auf den „Fit for 55“-Vorschlag¹⁰⁷ aufbauend – ausschließlich auf die Zielerhöhung des 9 %-Ziels auf 13 %¹⁰⁸ und ändert keine der zuvor beschriebenen Änderungsvorschläge.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Energieeffizienz¹⁰⁹ geben Anlass zu der Frage, ob ein Vertragsverletzungsverfahren zumindest bei Nichtergreifen von Gegenmaßnahmen bei Feststellung einer Durchführungslücke zulässig ist: Einerseits beinhaltet der Richtlinienentwurf der Kommission eine gemeinsame Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der Erreichung des unionalen Ziels,¹¹⁰ andererseits die Möglichkeit, Mitgliedstaaten im Falle der Entstehung von Durchführungslücken zu verpflichten, binnen eines Jahres Maßnahmen zu ergreifen, um „wieder auf einen guten Weg zur Verwirklichung ihrer Energieeffizienzbeiträge“¹¹¹ zu gelangen. Trotz dieser augenscheinlichen Parallelen zur geltenden Rechtslage bei Durchführungslücken im Bereich von Erneuerbaren Energien (s. Abschnitt 2.2) sind zwei qualitative Unterschiede feststellbar: Zum einen fehlt es im Kommissionsvorschlag an Referenzwerten, wie sie im Bereich Erneuerbarer Energien bereits vorliegen und dort die mitgliedstaatlichen Handlungspflichten weiter konkretisieren. Zum anderen ist die vorgeschlagene Formulierung bezogen auf mitgliedstaatlichen Pflichten im Falle einer Durchführungslücke schwächer, als sie in Bezug auf Erneuerbare Energien verwandt wird.¹¹²

3.3 EU-Änderungsvorschläge für die Gebäudeeffizienz-Richtlinie

Darüber hinaus schlägt die EU-Kommission Änderungen der Gebäudeeffizienz-Richtlinie¹¹³ vor, wonach die bisherige langfristige Renovierungsstrategie durch einen nationalen Gebäuderenovierungsplan ersetzt werden soll.¹¹⁴ Der Schritt von einer Strategie zu einem Plan stellt eine Aufwertung in der Sache dar: Die Renovierungsstrategie ist bisher lediglich Gegenstand der Ausführungen im NECP in der Dimension Energieeffizienz. Der neue nationale Gebäuderenovierungsplan soll hingegen als eigenständiger Plan ausgestaltet werden, dessen erster Entwurf ein Jahr nach den nächsten Aktualisierungen der NECPs vorgelegt werden soll.¹¹⁵ Auch wenn die Planentwürfe zukünftig Teil der NECP-Entwürfe werden sollen,¹¹⁶ erfolgt eine zeitliche Synchronisierung erst später. Die Planungs-, Berichts-, Überwachungs- und Handlungspflichten der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission sollen sich zum Teil aus der Gebäudeeffizienz-Richtlinie, zum Teil – durch entsprechenden Verweis – aus der Governance-VO ergeben.¹¹⁷ Da die Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zur bisherigen, zukünftig dann hinfälligen Renovierungsstrategie in der Governance-VO aber bestehen bleiben sollen, ergeben sich widersprüchliche Anwendungsbefehle. Diese sind aufzuheben, nicht nur aus Gründen einer verbesserten Kohärenz, sondern auch um Klarheit über die nunmehr gestellten Anforderungen für die Mitgliedstaaten zu schaffen.

3.4 Zwischenfazit

Die durch das „Fit for 55“-Paket und den „REPowerEU“-Plan geplanten Änderungen der Energieeffizienz-Richtlinie zeichnen sich durch eine Fortschreibung der bereits im Bereich Erneuerbarer Energien vorhandenen stärkeren Verbindlichkeit von Zielpfaden („härtere“ Soft-Governance) aus. Die EU-Kommission versucht insoweit, den Governance-Mechanismus der Governance-VO durch sektorspezifische Verschärfungen der Compliance-Anforderungen der Mitgliedstaaten zu stärken, ohne die Governance-VO an sich zu ändern. Dadurch wird indes die Funktion der Governance-VO als rahmensetzender, unmittelbar wirkender Lenkungsmechanismus zurückgedrängt. Wirksamkeit entfalten diese Verschärfungen erst, wenn die Mitgliedstaaten die geänderten EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben.

Ferner sieht der „Fit for 55“-Vorschlag der EU-Kommission für die EE-Richtlinie in Bezug auf das indikative Mindestziel für die Nutzung Erneuerbarer Energien in Gebäuden in 2030 keine Vorgaben dazu vor, welche zusätzlichen nationalen Maßnahmen die Mitgliedstaaten errei-

fen sollten, sofern keine ausreichenden Fortschritte festgestellt wurden. Auch hier wäre eine parallele Ausgestaltung zu den Governance-Anforderungen für das Erreichen des sektoralen Gesamtziels im Bereich Erneuerbarer Energien bis 2030 sinnvoll. Da der „Fit for 55“-Änderungsvorschlag für die EE-Richtlinie nur die sektoralen Teilziele an sich festlegt, wäre für deren sicheres Erreichen eine parallel erfolgende Stärkung der Monitoringinstrumente in der Governance-VO erforderlich.

Insgesamt verdeutlichen diese Reformprozesse, dass es ihnen an einem einheitlichen und transparenten Ansatz fehlt. Zum Teil führen sie – wie im Gebäudeeffizienz-Bereich – sogar zu Widersprüchen zum Governance-Mechanismus, da mit dem neuen Gebäuderenovierungsplan und der bisherigen Renovierungsstrategie zwei Planungsinstrumente unabgestimmt nebeneinanderstehen. Widersprüchliche Anwendungsbefehle sind zwingend aufzuheben. Eine verbesserte Kohärenz, Klarheit und damit Rechtssicherheit kann nur entstehen, wenn entsprechend der Governance-Mechanismus in der Governance-VO reformiert wird.

4. HANDLUNGSOPTIONEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER GOVERNANCE-VO

Die geplanten Maßnahmen der Kommission sind ein weiterer Schritt zur Härtung der Governance-Anforderungen. Angesichts der geplanten drastischen Steigerung der Ziele sind diese jedoch als nicht ausreichend zu beurteilen, da sie lediglich partiell und überwiegend inkrementell, teilweise sogar widersprüchlich sind. Um die Zielerreichung im Bereich der Energieeffizienz und der Erneuerbaren Energien tatsächlich zu gewährleisten, bedarf es vielmehr einer wesentlich stärkeren und einheitlichen, das heißt alle Sektoren umfassenden, Härtung der Governance-Mechanismen in der Governance-VO. Folgende Optionen könnten dabei helfen, die bestehenden Um- und Durchsetzungsdefizite der EE- und Energieeffizienzziele bis 2030 auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu beseitigen. Die Optionen, einerseits strukturelle Defizite der Governance-VO zu beheben (1) sowie andererseits Kohärenz und Rechtssicherheit des Governance-Mechanismus in der Governance-VO zu stärken (2), verhalten sich dabei grundsätzlich additiv zueinander, das heißt sie sollten beide umgesetzt werden, könnten aber auch unabhängig voneinander umgesetzt werden.

Handlungsoption 1: Im Rahmen der Reform strukturelle Defizite der Governance-VO beheben

Die vorgeschlagenen Änderungen in den EU-Richtlinien zu Erneuerbaren Energien, Energie- und Gebäudeeffizienz müssen durch entsprechende Nachbesserungen in der Governance-VO geordnet und flankiert werden. Dies ist jedoch bisher weder im „Fit for 55“-Legislativpaket noch im „REPowerEU“-Plan vorgesehen. Sollen die neuen Regelungen kohärent in den mitgliedstaatlichen NECPs umgesetzt werden, sollte die Kommission die Überarbeitung der Governance-VO zügig auf die Tagesordnung setzen, damit die Governance-VO vor Beginn der Updatephase der NECPs im Sommer 2023 reformiert ist und dann auch unmittelbare Wirksamkeit – ohne Erfordernis der weiteren Umsetzung in das Recht der Mitgliedstaaten – entfaltet. In den Begründungen zu den Entwürfen wird eine Überarbeitung der Governance-VO zwar angedeutet (s. Abschnitt 3.). Einen konkreten Fahrplan sucht man jedoch vergeblich. Insbesondere sollten die folgenden Härtungen bei einer Reform der Governance-VO berücksichtigt werden:

Option 1.1: Verpflichtungsgrad erhöhen

Der Grad der Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Kommissionsempfehlungen könnte durchgängig erhöht werden.¹¹⁸ Hierfür müsste die Formulierung in der Gover-

nance-VO, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Kommissionsempfehlungen „gebührend Rechnung“¹¹⁹ zu tragen (due account), durch die Formulierung „umfassend Rechnung“ zu tragen (utmost account) ersetzt werden. Dies würde den Druck auf die Mitgliedstaaten, den Empfehlungen der Kommission Folge zu leisten, steigern. Diese Formulierung hatte die Kommission bereits im Entwurf der Governance-VO 2016 vorgeschlagen.¹²⁰ Sie wurde jedoch im informellen Trilog von den Mitgliedstaaten abgelehnt.

Option 1.2: Sanktionen im Fall von Durchführungs- und Ambitionslücken klarstellen und einführen

- 1. Rolle von Vertragsverletzungsverfahren bei Durchführungslücken im Bereich Erneuerbarer Energien klarstellen:** Zunächst könnte die Kommission klarstellen, dass im Falle von Durchführungslücken im Bereich der Erneuerbaren Energien bereits jetzt Vertragsverletzungsverfahren zulässig sind, wenn bei Nichterreichen der Referenzwerte des EU-Zielpfads ein Mitgliedstaat keine zusätzlichen Maßnahmen zum Schließen einer bei ihm bestehenden Durchführungslücke ergreift.
- 2. Rolle von Vertragsverletzungsverfahren bei Durchführungslücken im Bereich der Energieeffizienz analysieren und stärken:** Um eine möglichst umfassende Kongruenz der beiden Sektoren (Erneuerbare Energien und Energieeffizienz) herbeizuführen und die Möglichkeit der Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu gewährleisten, sollten Referenzwerte in den sektorspezifischen Richtlinien oder in einer reformierten Governance-VO verankert werden. Referenzwerte treffen materiell-rechtliche Vorgaben und sollten aufgrund gesetzessystematischer Erwägungen daher grundsätzlich besser im jeweiligen sektoralen Recht selbst normiert werden, das heißt in der Energieeffizienz-Richtlinie. Dennoch sollte, wie bereits im Falle der Erneuerbaren Energien geschehen, eine einheitliche Regelung in der Governance-VO gewählt werden. Dafür spricht, neben der

Schaffung einer gewissen Kohärenz (zur Idee eines kohärenten Zielerreichungs-Mechanismus in der Governance-VO s. Handlungsoption 2), auch die unmittelbare Wirkung der Governance-VO und der damit vermiedene Zeitverlust durch Implementierung in das mitgliedstaatliche Recht. Unabhängig davon wäre eine deutlichere Verschärfung des Wortlauts in Bezug auf den Lückenschließungsmechanismus bei Durchführungslücken vorzunehmen.

- 3. Konditionalität zwischen Einhaltung der Kommissionsempfehlungen und finanzieller Förderung im Fall von Ambitions- und Durchführungslücken herstellen:** Falls es der Kommission nicht gelänge, eine Verschärfung beziehungsweise Härtung der Verbindlichkeit ihrer Empfehlungen gegenüber den Mitgliedstaaten durch Rechtsaktänderungen herzustellen, könnte sie dies durch die Verknüpfung der Befolgung¹²¹ der Kommissionsempfehlungen mit der finanziellen Förderung der Mitgliedstaaten erreichen. Diese Art Konditionalität bezeichnet man als negative Konditionalität, da sie ein Nicht-Handeln beziehungsweise nicht von der Kommission gewünschtes Handeln, mit finanziellen Strafen verknüpft.

Da es aufgrund des Souveränitätsvorbehalts beziehungsweise der fehlenden Zustimmung der Mitgliedstaaten kaum möglich sein wird, in der Energiepolitik einen derartigen finanziellen Zwang zu etablieren, wäre die EU hier auf eine politikfeldübergreifende Lösung angewiesen. Solche politikfeldübergreifenden negativen Sanktionierungsmechanismen finden sich bereits auf EU-Ebene. So kann die EU in der Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters negativ mit Rückgriff auf Gelder der Strukturfonds konditionalisieren. Ein anderes Beispiel stellt der Rechtsstaatsmechanismus dar, bei dem bei Verstößen gegen rechtsstaatliche EU-Normen negative Konditionalität mit Rückgriff auf den EU-Haushalt entfaltet werden kann. Im Fall der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz könnte ebenso negative Konditionalität eingeführt werden. Hier wäre eine Kopplung an die Mittel aus der

Aufbau- und Resilienzfazilität¹²² des Next-GenerationEU-Aufbauprogramms zu prüfen. Sollten die Mitgliedstaaten die Kommissionsempfehlungen nicht umsetzen, würden sie verminderte oder gar keine Mittel aus dem Aufbauprogramm erhalten.

Folgende Kriterien wären bei der Einführung einer derartigen negativen Konditionalität zu beachten: (1) die Bestimmtheit der Kondition, (2) die Temporalität der Konditionalität und (3) die Anwendungswahrscheinlichkeit der Konditionalität.

Ad (1): Die **Bestimmtheit der Kondition** bezieht sich auf deren Formulierung. Je klarer und formaler festgelegt eine Konditionalitätsregel formuliert wird, desto eher werden die Mitgliedstaaten vermeiden, den Konditionalitätsmechanismus auszulösen. So müssen Konditionen explizit, klar und detailliert beschrieben werden. Sie müssen klare Verhaltensimplikationen enthalten und sich nicht nur auf die Formulierung abstrakter Prinzipien verlassen. Nur so können Mitgliedstaaten kalkulieren, was der Preis für eine Nichtumsetzung für sie wäre.¹²³

Ad (2): Die Forschung über die Wirksamkeit von Konditionalität hat gezeigt, dass **„zeitliche Distanz“** oder **„Nähe“** einen Faktor für den Erfolg von Konditionalität darstellen. Je länger es dauert, bis Verhalten sanktioniert wird, umso weniger wird diese „Strafe“ den Regierungen in ihren Ländern angerechnet und umso weniger relevant ist sie für bevorstehende Wahlen.¹²⁴

Ad (3): **Anwendungswahrscheinlichkeit** ist ein institutionell definierter Aspekt der Glaubwürdigkeit von Konditionalität und hängt entscheidend von den Entscheidungsmechanismen der EU in diesem Fall ab. Diese können unterschiedlich hohe Hürden für die Anwendung schaffen, zum Beispiel durch spezifische Abstimmungsregeln (Einstimmigkeit vs. qualifizierte/einfache Mehrheitsanforderungen) und die Beteiligung von mehr oder weniger Akteuren mit potenziellem Vetorecht (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Rat der EU).¹²⁵

Handlungsoption 2: Kohärenz und Rechtssicherheit des Governance-Mechanismus in der Governance-VO stärken

Der aktuell verfolgte Ansatz der EU-Kommission, neue Governance-Anforderungen für Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Gebäudeeffizienz in den jeweiligen sektoralen Richtlinien zu regeln, sollte aufgegeben und stattdessen die Governance-VO entsprechend geändert werden. Die im „Fit for 55“- und „REPowerEU“-Prozess insoweit vorgeschlagenen Änderungen führen zunächst zu einer zeitlichen Verzögerung der Anwendung des einheitlichen Governance-Mechanismus sowie weiter zu seiner sektoralen Fragmentierung. Dies kann letztlich Rechtsunsicherheit bei seinen Adressaten, d.h. den Mitgliedstaaten, zur Folge haben. Abhilfe könnte hier ein doppelter Ansatz schaffen: Zum einen könnte der Governance-Mechanismus in der Governance-VO zwecks Erreichung der EU-Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2030 vereinheitlicht und zudem verschärft werden. Zum anderen sollte der bestehende Governance-Mechanismus der Governance-VO für sektorspezifische Teilziele erweitert und ergänzt werden. Ansatzpunkt könnte der Vorschlag der Kommission zur Änderung der EE-Richtlinie sein.

Option 2.1: Anforderungen für die Erreichung der Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz in der Governance-VO vereinheitlichen und schärfen

Die Governance-VO nicht auf die Reformagenda zu setzen, gleichzeitig aber in den sektoralen Richtlinien für Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Gebäudeeffizienz neue Regelungen mit Governance-Charakter vorzuschlagen, birgt die Gefahr der Entstehung einer unklaren und widersprüchlichen Rechtslage. Nur eine Festschreibung der Governance-Anforderungen für diese Bereiche in der Governance-VO garantiert das nötige Maß an Transparenz und Anwendungssicherheit für die Mitgliedstaaten.

Die sektorspezifisch vorgeschlagenen Revisionen von Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

sollten in der Governance-VO vereinheitlicht und geschärft werden.

Im Bereich der Energieeffizienz erhöht der Kommissionsvorschlag für eine Neufassung der Energieeffizienz-Richtlinie bereits deutlich die Governance-Anforderungen. Die Kommission orientiert sich an Regelungen, wie sie bereits jetzt in der Governance-VO für Erneuerbare Energien festgelegt sind, und überträgt diese in die Energieeffizienz-Richtlinie. Zu nennen sind hier insbesondere die „indikative Formel mit objektiven Kriterien“ für die Berechnung der nationalen Beiträge, die Festschreibung indikativer Zielpfade bis 2030 und ein Review-Mechanismus der EU-Kommission zur Überprüfung des Ambitionsniveaus der Mitgliedstaaten, der mit konkreten Empfehlungen der Kommission verbunden ist. Diese Bestimmungen sollten in die Governance-VO überführt und dort weiter verstärkt werden, d.h. im Einzelnen: Wie im Falle der Erneuerbaren Energien sollte der von den Mitgliedstaaten festzulegende indikative Zielpfad zur Erreichung des nationalen Energieeffizienzbeitrages ebenfalls Referenzwerte enthalten. Im Hinblick auf die Aktualisierung der NECPs in den Jahren 2023/2024 wäre zumindest ein Referenzwert für das Jahr 2027 aufzunehmen. Ferner sollten auch im Bereich der Energieeffizienz die nationalen Zielpfade zu einem EU-Zielpfad summiert werden, um einen weiteren Maßstab für die Beurteilung der Pfade hinsichtlich eines realistischen Erreichens der Ziele bis 2030 zu erlangen.

Zum Zwecke einer stärkeren Vereinheitlichung des Governance-Mechanismus sollten zudem auch die Planungs- und Monitoringpflichten für **Erneuerbare Energien** in der Governance-VO verschärft werden. Nach geltendem Recht können die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer nationalen Beiträge für Erneuerbare Energien die „indikative Formel mit objektiven Kriterien“ berücksichtigen, müssen dies aber nicht.¹²⁶ Die Formel wird vielmehr bei der Bewertung des Ambitionsniveaus von der EU-Kommission herangezogen.¹²⁷ Die Kommission ist in ihrem Vorschlag für den Energieeffizienzbereich strenger¹²⁸ und will dort eine verpflichtende Anwendung festschreiben. Die Übernahme einer solchen Verpflichtung

auch in den Erneuerbaren-Bereich würde eine Stärkung dieser Planungspflichten in der Governance-VO bedeuten.

Option 2.2: Sektorspezifische Teilziele in Governance-VO typisieren und deren Festlegung standardisieren

Der Änderungsvorschlag der EU-Kommission für die EE-Richtlinie enthält neue und überarbeitete sektorspezifische Teilziele für den Einsatz Erneuerbarer Energien in den Bereichen Gebäude, Industrie, (Fern-)Wärme bzw. (Fern-)Kälte sowie Verkehr. Diese Teilziele lassen sich aufgrund des Maßes ihrer rechtlichen Verbindlichkeit und hinsichtlich ihrer Adressaten (Mitgliedstaaten oder EU) in drei Typen einteilen. Diese Typisierung der Teilziele sollte in einer fortentwickelten Governance-VO widergespiegelt und die jeweiligen Prozesse für die Festsetzung nationaler Ziele durch die Mitgliedsstaaten einheitlich festgelegt, mithin standardisiert werden. Unterschiedliche Typen von Teilzielen gibt es auch in anderen sektoralen Rechtsakten, beispielsweise in der Energieeffizienz-Richtlinie. Eine grundsätzliche Typisierung erscheint übertragbar, beispielhaft soll dies im Folgenden für die EE-Richtlinie dargestellt werden.

Die sektorspezifischen Teilziele, wie von der EU-Kommission zur Änderung der EE-Richtlinie vorgeschlagen, können wie folgt in drei Typen untergliedert werden:

- ▶ **Verbindliche Festlegung** der von den **Mitgliedstaaten** zu erreichenden sektorspezifischen Teilziele in der EE-Richtlinie (z.B. 50 %-Anteil „erneuerbaren Wasserstoffs“ des in der Industrie genutzten Wasserstoffs bis 2030¹²⁹),
- ▶ **Indikative Festlegung** der von den **Mitgliedstaaten** zu erreichenden sektorspezifischen Teilziele in der EE-Richtlinie, Mitgliedstaaten müssen dann in der Folge nationale Beiträge selbst festlegen (z.B. Mitgliedstaaten streben beim Erneuerbaren-Anteil im Bereich Fernwärme/-kälte eine jährliche Steigerung um mindestens 2,1 Prozentpunkte an¹³⁰),

► **Indikative Festlegung** der von der **EU** zu erreichenden sektorspezifischen Teilziele, Mitgliedstaaten müssen dann in der Folge nationale Beiträge selbst festlegen (z.B. mindestens 49 % Erneuerbaren-Anteil im Gebäudesektor der EU bis 2030, Mitgliedstaaten legen nationale indikative Zielvorgabe fest, die mit der indikativen EU-Zielvorgabe im Einklang steht¹³³).

Verbindlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Umsetzung der EE-Richtlinie einen nationalen Rechtsrahmen zu schaffen, um das vorgegebene Teilziel bis 2030 zu erreichen. Anders ist dies bei den indikativen Teilzielen, die gerade nicht von Seiten der EU-Ebene verbindlich vorgegeben werden. Bei den indikativen Teilzielen müssen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Teilziele der Höhe nach selbst festlegen. Um eine einheitliche und schnelle Rechtsanwendung in allen Mitgliedstaaten der EU sicherzustellen, ist es notwendig, die unterschiedlichen Teilziele in der Governance-VO zu typisieren und insbesondere den Prozess der Bestimmung der nationalen Beiträge sowie weiterer Parameter für die Zielerreichung je nach Typ einheitlich festzulegen.

Bei der Erweiterung und Ergänzung des Mechanismus in der Governance-VO kann der gesamte, bereits bekannte Instrumentenkasten an Planungspflichten

herangezogen werden: So kann eine „indikative Formel mit objektiven Kriterien“ die Berechnung der nationalen Beiträge ex ante erleichtern und ein Review-Mechanismus der EU-Kommission, der notwendigenfalls Empfehlungen an die Mitgliedstaaten adressiert, ex post das Erreichen des Ambitionsniveaus unterstützen.¹³² Sofern die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden sektorspezifischen Teilziele bereits indikativ in der EE-Richtlinie festgelegt sind, besteht insoweit zwar bereits eine gewisse Bindungswirkung. Aber erst die Flankierung durch weitere Planungs- und Monitoringmaßnahmen in der Governance-VO stärkt die Festsetzung dieser nationalen Teilziele und sichert ihre Erreichung ab. Bei indikativen Teilzielen, bei denen das Ziel in der EE-Richtlinie nur auf EU-Ebene festgelegt ist (z.B. EE-Anteil in Gebäuden), können noch weitere lenkende Elemente eingebaut werden: Durch die Festschreibung nationaler indikativer Zielpfade mit Referenzwerten bis 2030, die insgesamt zu einem EU-Zielpfad summiert werden, würde in einer reformierten Governance-VO ein stärkeres und rechtsklareres Gerüst für die Planungspflichten der Mitgliedstaaten entstehen. Gleichzeitig wären – wie oben in Handlungsoption 1 dargelegt – sämtliche Härten des allgemeinen Governance-Mechanismus, insbesondere hinsichtlich der Empfehlungen der EU-Kommission, auch für die Teilziele zu übernehmen.

Endnoten

- 1 Der Plan besteht aus einem „Maßnahmenbündel“, niedergelegt in insgesamt sieben Dokumenten bestehend aus Mitteilungen, Empfehlungen und Gesetzesinitiativen (COM(2022) 230 final, 2).
- 2 COM(2022) 230 final, 1.
- 3 COM(2021) 557 final.
- 4 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 328/82 v. 21.12.2018.
- 5 COM(2021) 558 final.
- 6 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, ABl. L 315/1 v. 14.11.2012.
- 7 COM(2022) 222 final.
- 8 Beim EU Green Deal handelt es sich um eine neue Wachstumsstrategie der Union, die Treibhausgasausstoß und Wirtschaftswachstum entkoppeln und gleichzeitig die soziale Dimension einer solchen Transformation berücksichtigen will (COM(2019) 640 final, 2). In seiner Folge wurde mit dem „Fit for 55“-Paket ein Bündel an Gesetzgebungsvorschlägen seitens der EU-Kommission im Jahr 2021 vorgelegt (COM(2021) 550 final, 2).
- 9 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1 v. 9.7.2021.
- 10 COM(2021) 550 final, 2.
- 11 COM(2021) 802 final.
- 12 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, ABl. L 328/1 v. 21.12.2021.
- 13 Art. 1 Abs. 2 lit. a–c Governance-VO.
- 14 Art. 29 Governance-VO.
- 15 Sektorale Rechtsakte sind solche, die sich auf bestimmte Bereiche der europäischen Energie- und Klimapolitik konzentrieren, z.B. auf die Regulierung Erneuerbarer Energien im Fall der EE-Richtlinie oder Energieeffizienz im Fall der Energieeffizienz-Richtlinie. Sie treffen keine übergreifenden Regelungen, die für alle oder eine Mehrzahl der Bereiche der europäischen Energie- und Klimapolitik gelten, wie beispielsweise das EU-Klimagesetz (VO (EU) 2021/1119) oder die Governance-VO (EU) 2018/1999.
- 16 Art. 288 Abs. 2 AEUV.
- 17 Ludwigs, Markus in: Ruffert, Matthias (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 Energierecht, Rn. 131 ff.
- 18 Art. 288 Abs. 3 AEUV.
- 19 Gemeint ist hier die Ausgestaltung der europäischen Klima- und Energierechtsarchitektur, wie sie im Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“ (COM(2016) 860 final) entwickelt wurde.
- 20 Art. 1 Abs. 1 lit. a Governance-VO.
- 21 Vgl. zum rechtstheoretischen Zusammenhang zwischen Rechtsklarheit und Compliance: Abbott, Kenneth, W./ Keohane, Robert O./ Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/ Snidal, Duncan, The Concept of Legalization, International Organization 2000, 401–419 (412–413) m.w.N.
- 22 Zur Governance-VO (EU) 2018/1999 und ihren Steuerungsdefiziten bereits ausführlich insbesondere Schlacke, Sabine/Lammers, Simon, Das Governance-System der Europäischen Energieunion – Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele durch weiche Steuerung?, EurUP 2018, 424–437 (i.F.: Schlacke/Lammers, EurUP 2018); Schlacke, Sabine/Knodt, Michèle, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, 404–412 (i.F.: Schlacke/Knodt, ZUR 2019); Pause, Fabian/Kahles, Markus, Die finalen Rechtsakte des EU-Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ – Governance für die Energieunion und Erneuerbare Energien (Teil 1), ER 2019, 9–17 (i.F.: Pause/Kahles, ER 2019); Knodt, Michèle/Ringel, Marc/Müller, Rainer, „Harder“ Soft Governance in the European Energy Union, in: Knodt, M./ Schönefeld, J. (Hrsg.), Special Issue, Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy, Journal of Environmental Policy & Planning 2020, 22 (6), 787–800 (i.F.: Knodt/Ringel/Müller).
- 23 COM(2016) 860 final.
- 24 Art. 1 Abs. 2 Governance-VO.
- 25 Art. 1 Abs. 1, 3, Art. 3 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1 Governance-VO.
- 26 Siehe zum Beispiel Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 406–409.
- 28 Art. 1 Abs. 1 lit. a Governance-VO.
- 28 Die Governance-VO schafft entsprechend kein sektorspezifisches Recht, sondern spannt vielmehr einen „Schirm“ über die einzelnen Politiken und bildet einen einheitlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der EU (Pause/Kahles, ER 2019, 11).
- 29 Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 404–405.
- 30 Art. 1 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1 Governance-VO.
- 31 Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 Governance-VO.
- 32 Art. 3 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1 Governance-VO.

- 33 Art. 1 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 2 Nr. 11 Governance-VO.
- 34 Art. 4 lit. a Nr. 2 Governance-VO; Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 406.
- 35 Art. 31, 32 Governance-VO.
- 36 Art. 31 Abs. 1 Governance-VO.
- 37 Art. 31 Abs. 1 Governance-VO.
- 38 Art. 31 Abs. 1 Governance-VO.
- 39 Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 431.
- 40 Art. 32 Abs. 1 Governance-VO.
- 41 Art. 34 Abs. 2 lit. a Governance-VO.
- 42 Vgl. Art. 288 UAbs. 5 AEUV.
- 43 Art. 32 Abs. 3 Governance-VO.
- 44 Art. 4 lit. a Nr. 2 Governance-VO; Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 406.
- 45 Art. 4 lit. a Nr. 2 Governance-VO.
- 46 Art. 9, 14, 31 Abs. 1 Governance-VO.
- 47 Art. 29 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 1, 2, 3 Governance-VO.
- 48 Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Governance-VO.
- 49 Art. 4 lit. a Nr. 2 Governance-VO.
- 50 Art. 32 Abs. 3 Governance-VO.
- 51 Vgl. Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 407–408.
- 52 COM(2019) 285 final, 4–5.
- 53 Auf Basis der Planentwürfe hätte die EU im Bereich der erneuerbaren Energien zwischen 30,4 und 31,9 % im Vergleich zu den vorgegebenen 32 % in 2030 erreicht (COM(2019) 285 final, 4), während sie im Bereich der Energieeffizienz im Bereich des Primärenergieverbrauchs 26,3 und 30,2 % und im Bereich des Endenergieverbrauchs zwischen 26,5 und 30,7 % im Vergleich zu den vorgegebenen 32,5 % erreicht hätte (COM(2019) 285 final, 5).
- 54 Knodt, Michèle/Müller, Rainer/Ringel, Marc/Schlacke, Sabine, Ariadne-Analyse, (Un)Fit for 55? Lehren aus der Implementation der Governance-Verordnung, Juni 2021 (i.F.: Knodt et al. 2021).
- 55 Knodt et al. 2021.
- 56 COM(2020) 564 final, 3.
- 57 COM(2021) 557 final.
- 58 COM(2022) 222 final.
- 59 COM(2020) 564 final, 7.
- 60 Vgl. Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 408.
- 61 Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 434.
- 62 Art. 258 Abs. 1, 260 Abs. 1 AEUV.
- 63 Lammers, Simon/Römling, Dominik, Das neue Governance-System der Europäischen Energieunion: Anforderungen an Beteiligungs- und Überprüfungsrechte, ZUR 2019, 332–341, 334; ausführlich hierzu auch Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 434.
- 64 Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 435.
- 65 Hierzu und zum Folgenden bereits: Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 434-436; Schlacke/Knodt, ZUR 2019, 405, 408.
- 66 So wurde die Entscheidung gegen verbindliche nationale Ziele mit potenziellen Subsidiaritätsproblemen begründet (COM(2021) 557 final, 6).
- 67 Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c i.V.m. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV. Zudem werden an ein solches Vorgehen regelmäßig weitere materiell-rechtliche Anforderungen geknüpft, so insbesondere – da hier ein Rückgriff auf die unionale Umweltkompetenz erfolgt – das Vorliegen einer umweltschützenden Dimension der fraglichen Maßnahme (so beispielsweise Schlacke, Sabine, EU-Umweltpolitik nach Lissabon: Grundlagen, Abgrenzungsfragen und Entwicklungsperspektiven, Energiewende im Föderalismus, Schriften zum Umweltrecht 2015, 99-128, 126); andere Ansicht wohl Gundel, Jörg, Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV, EWS 2011, 25-33, 28; überblicksartig zu den einzelnen – auch insgesamt abweichenden – Meinungen bezüglich weiterer/anderer Voraussetzungen: Gundel, Jörg, in: Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 194 Rn. 28–33). Abweichend hiervon sehen Teile der Literatur in Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV eine materielle Kompetenzschranke, die nicht durch einen Einstimmigkeitsbeschluss überwunden werden kann, so beispielsweise Ehrlicke, Ulrich/Hackländer, Daniel, Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, ZEuS 2008, 578–600, 599; Calliess, Christian, in: Ders./Ruffert, Matthias, EUV AEUV Kommentar, 6. Auflage 2022, Art. 194 Rn. 29.
- 68 Knodt/Ringel/Müller 2020, 787–800.
- 69 Schlacke, Sabine/Köster, Miriam/Thierjung, Eva-Maria, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620–626, 624.
- 70 COM(2021) 551 final.
- 71 Zu diesem Paket bereits eingehend: Schlacke, Sabine/Wentzien, Helen/Thierjung, Eva-Maria/Köster, Miriam, Implementing the EU Climate Law via the “Fit for 55” package, Oxford Open Energy 2022, 1–13.

- 72 Vgl. eingehend Scheuing, Hannah/Kamm, Johanna, The EU on the road to climate neutrality – is the ‘Fit for 55’-package fit for purpose? Renewable Energy Law and Policy Review 2022, 4-18.
- 73 COM(2021) 557 final, 36.
- 74 COM(2021) 558 final, 91.
- 75 COM(2021) 558 final, 38 f.
- 76 COM(2022) 222 final, 20.
- 77 COM(2022) 222 final, 28.
- 78 S. zum Beispiel COM(2021) 558 final, 7 oder COM(2022) 222 final, 9.
- 79 COM(2022) 222 final, 9.
- 80 COM(2021) 557 final.
- 81 Ein indikatives Ziel bedeutet, dass dieses nicht in dem Sinne verpflichtend ist, als dass eine Zielverfehlung unmittelbar einklagbar und mithin sanktionierbar wäre.
- 82 COM(2021) 557 final, 43–44.
- 83 COM(2021) 557 final, 44–45; 49–50.
- 84 COM(2021) 557 final, 39–40.
- 85 COM(2022) 222 final, 21.
- 86 COM(2022) 222 final, 21.
- 87 COM(2022) 222 final, 21–23.
- 88 COM(2022) 222 final, 21.
- 89 COM(2022) 222 final, 23.
- 90 COM(2021) 558 final.
- 91 Vgl. COM(2021) 558 final, 12–13.
- 92 Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 425. Durch die in der Energieeffizienz-RL bislang gewählte Formulierung (Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1: „ihre übergeordneten Energieeffizienzziele von mindestens 32,5 % bis 2030“) lässt die Union zumindest bei Betrachtung allein der gewählten Formulierung im Ergebnis offen, welchen Rechtscharakter das Energieeffizienzziel hat: Es wird weder ausdrücklich als bindend noch als indikativ qualifiziert.
- 93 COM(2021) 558 final, S. 24: In den Erläuterungen zum Rechtsaktvorschlag wird das Energieeffizienzziel als verbindlich qualifiziert; S. 84: der qualifizierende Zusatz als übergeordnetes Ziel wird im Vorschlag für den Rechtstext gestrichen.
- 94 COM(2021) 558 final, 91.
- 95 COM(2021) 558 final, 91.
- 96 COM(2021) 558 final, 91.
- 97 COM(2021) 558 final, 91.
- 98 Art. 14 i.V.m. 9 Governance-VO.
- 99 Art. 29 Governance-VO.
- 100 COM(2021) 558 final, 94–95.
- 101 COM(2021) 558 final, 94: zum Beispiel nationale Maßnahmen für zusätzliche Energieeinsparungen oder eine erhöhte jährliche Energieeinsparverpflichtung, die über die in Art. 8 vorgesehene Verpflichtung (1,5 % des jährlichen Energieabsatzes an Endkunden; 0,8 % des jährlichen Endenergieverbrauches zwischen 2021 und 2023 und 1,5 % zwischen 2024 und 2030) hinausgeht.
- 102 Vgl. Art. 32 Abs. 3 Governance-VO.
- 103 COM(2021) 558 final, 95.
- 104 COM(2021) 558 final, 95.
- 105 COM(2021) 558 final, 127.
- 106 COM(2021) 558 final, 146.
- 107 COM(2021) 558 final.
- 108 COM(2022) 222 final, 28.
- 109 COM(2021) 558 final.
- 110 COM(2021) 558 final, 94-95.
- 111 COM(2021) 558 final, 94.
- 112 Art. 32 Abs. 3 Governance-VO: „um die Lücke zu ihrem nationalen Referenzwert zu schließen“.
- 113 Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 156/75 v. 30.5.2018.
- 114 COM(2021) 802 final, 51.
- 115 COM(2021) 802 final, 53.
- 116 COM(2021) 802 final, 53, 55.
- 117 COM(2021) 802 final, 54.
- 118 Siehe bereits Knodt et al. 2021.
- 119 Art. 34 Abs. 2 lit. a Governance-VO.
- 120 COM(2016) 759 final/2, 48 (dort Art. 28 Abs. 2 lit. a).

- 121 So bereits in Bezug auf den ESI-Fonds vorgeschlagen in: Leopoldina/acatech/Akademieunion, Governance für die Europäische Energieunion – Gestaltungsoptionen für die Steuerung der EU-Klima- und Energiepolitik 2030, 2018, 41–43.
- 122 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57/17 v. 18.2.2021.
- 123 Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich, Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 2004, 11 (4), 661–679 (i.F.: Schimmelfennig/Sedelmeier, *Journal of European Public Policy* 2004), 664.
- 124 Schimmelfennig/Sedelmeier, *Journal of European Public Policy* 2004, 665.
- 125 Blauburger, Michael/van Hüllen, Vera, Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?, *Journal of European Integration* 2001, 43 (1), 1-16, 5.
- 126 Art. 3 Abs. 2 S. 2 EE-Richtlinie.
- 127 Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 Governance-VO.
- 128 COM(2021) 558 final, 39-40, 84.
- 129 COM(2021) 557 final, 43 f. (Art. 22a Abs. 1 UAbs. 1, 2).
- 130 COM(2021) 557 final, 46 f. (Art. 24 Abs. 4).
- 131 COM(2021) 557 final, 39 f. (Art. 15a Abs. 1).
- 132 Die „indikative Formel mit objektiven Kriterien“ soll im Falle der Erreichung eines gemeinsamen EU-Ziels verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten bewusst zu niedrige nationale Beiträge – vergleichbar einer Trittbrettfahrermentalität – festlegen. Durch Heranziehung verschiedener Parameter bei der Bestimmung der nationalen Beiträge sollen diese objektiviert und ein vergleichbares Ambitionsniveau geschaffen werden.

Literaturangaben

- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M., Snidal, D. (2000): The Concept of Legalization, *International Organization* 2000, 54 (3), 401–419, <https://doi.org/10.1162/002081800551271>
- Blauberger, M., van Hüllen, V. (2021): Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?, *Journal of European Integration*, 43 (1), 1-16, <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>
- Calliess, C. (2022), in: Calliess, C./ Ruffert, M., *EUV/ AEUV, Kommentar*, 6. Auflage 2022, Art. 194 Rn. 29
- Ehrlicke, U., Hackländer, D. (2008): Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, *ZEuS* 2008, 578–600
- Gundel, J. (2017): in: Pechstein, M./ Nowak, C./ Häde, U., *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 1. Auflage 2017, Art. 194 Rn. 28–33
- Gundel, J. (2011): Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV, *EWS* 2011, Heft 1-2, 25-33
- Knodt, M., Müller, R., Ringel, M., Schlacke, S. (2021): Ariadne-Analyse, (Un)Fit for 55? Lehren aus der Implementation der Governance-Verordnung
- Knodt, M., Ringel, M., Müller, R. (2020): “Harder” Soft Governance in the European Energy Union, in: Knodt, M./ Schönefeld, J. (Hrsg.), *Special Issue, Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy*, *Journal of Environmental Policy & Planning* 2020, 22 (6), 787-800
- Lammers, S., Römling, D. (2019): Das neue Governance-System der Europäischen Energieunion: Anforderungen an Beteiligungs- und Überprüfungsrechte, *ZUR* 2019, 332–341
- Leopoldina, acatech, Akademieunion (2018): *Governance für die Europäische Energieunion – Gestaltungsoptionen für die Steuerung der EU-Klima- und Energiepolitik 2030*
- Ludwigs, M. (2020) in: Ruffert, M. (Hrsg.), *Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage 2020, § 5 Energierecht, Rn. 131 ff
- Pause, F., Kahles, M. (2019): Die finalen Rechtsakte des EU-Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ – Governance für die Energieunion und Erneuerbare Energien (Teil 1), *ER* 2019, 9-17
- Scheuing, H., Kamm, J. (2022): The EU on the road to climate neutrality – is the ‘Fit for 55’-package fit for purpose? *Renewable Energy Law and Policy Review* 2022, 4-18, <https://doi.org/10.4337/relp.2022.03-04.01>
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004): Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 661–679, <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>
- Schlacke, S. (2015): EU-Umweltpolitik nach Lissabon: Grundlagen, Abgrenzungsfragen und Entwicklungsperspektiven, *Energiewende im Föderalismus, Schriften zum Umweltrecht* 2015, 99-128
- Schlacke, S., Knodt, M. (2019): Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, *ZUR* 2019, 404–412
- Schlacke, S., Köster, M., Thierjung, E.-M. (2021): Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, *EuZW* 2021, 620–626
- Schlacke, S., Lammers, S. (2018): Das Governance-System der Europäischen Energieunion – Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele durch weiche Steuerung?, *EurUP* 2018, 424-437
- Schlacke, S., Wentzien, H., Thierjung, E.-M., Köster, M. (2022): Implementing the EU Climate Law via the “Fit for 55” package, *Oxford Open Energy* 2022, 1–13, <https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002>



Der rote Faden durch die Energiewende: Das Kopernikus-Projekt Ariadne führt durch einen gemeinsamen Lernprozess mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um Optionen zur Gestaltung der Energiewende zu erforschen und politischen Entscheidern wichtiges Orientierungswissen auf dem Weg zu einem klimaneutralen Deutschland bereitzustellen.

Folgen Sie dem Ariadnefaden:



@AriadneProjekt



Kopernikus-Projekt Ariadne



ariadneprojekt.de

Mehr zu den Kopernikus-Projekten des BMBF auf [kopernikus-projekte.de](https://www.kopernikus-projekte.de)

Wer ist Ariadne? In der griechischen Mythologie gelang Theseus durch den Faden der Ariadne die sichere Navigation durch das Labyrinth des Minotaurus. Dies ist die Leitidee für das Energiewende-Projekt Ariadne im Konsortium von mehr als 25 wissenschaftlichen Partnern. Wir sind Ariadne:

adelphi | Brandenburgische Technische Universität Cottbus – Senftenberg (BTU) | Deutsche Energie-Agentur (dena) | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) | Ecologic Institute | Fraunhofer Cluster of Excellence Integrated Energy Systems (CINES) | Guidehouse Germany | Helmholtz-Zentrum Hereon | Hertie School | Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU) | ifok | Institut der deutschen Wirtschaft Köln | Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität | Institute For Advanced Sustainability Studies (IASS) | Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) | Öko-Institut | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) | RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung | Stiftung KlimaWirtschaft | Stiftung Umweltenergierecht | Technische Universität Darmstadt | Technische Universität München | Universität Greifswald | Universität Hamburg | Universität Potsdam | Universität Stuttgart – Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER) | ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung