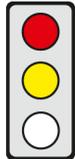


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Ein „Governance-System“ soll die Koordination der energiepolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene ermöglichen sowie Planungs- und Berichterstattungspflichten straffen.

Betroffene: Mitgliedstaaten.



Pro: Die Zusammenführung der Berichtspflichten der Energieunion und der UN-Klimaschutzabkommen schafft Übersichtlichkeit und reduziert bürokratischen Mehraufwand.

Contra: (1) Die Pflicht der Mitgliedstaaten, den Empfehlungen der Kommission „umfassend“ „Rechnung tragen“ zu müssen, ist zu unbestimmt. Quasi-verpflichtende „Empfehlungen“ der Kommission wären EU-rechtswidrig, da wesentliche Regelungen durch den EU-Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen.

(2) Die Ermächtigung der Kommission, die „notwendigen Bestimmungen für die Einrichtung und das Funktionieren“ einer Finanzierungsplattform für Erneuerbare-Energien-Projekte festlegen zu dürfen, ist EU-rechtswidrig.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 759 vom 30. November 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlamentes und des Rates **über das Governance-System der Energieunion** zur Änderung der Richtlinie 94/22/EG, der Richtlinie 98/70/EG, der Richtlinie 2009/31/EG, der Verordnung (EG) Nr. 663/2009, der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, der Richtlinie 2009/73/EG, der Richtlinie 2009/119/EG des Rates, der Richtlinie 2010/31/EU, der Richtlinie 2012/27/EU, der Richtlinie 2013/30/EU und der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die energie- und klimapolitische Rahmenstrategie der EU („Energieunion“, s. [cepAnalyse 8/2015](#)) verfolgt fünf Ziele („Dimensionen“): (1) Erhöhung der Energieversorgungssicherheit; (2) Stärkung des Energiebinnenmarkts; (3) Steigerung der Energieeffizienz; (4) Verringerung der Emissionen an Treibhausgasen (THG); (5) Förderung von Forschung und Innovation im Energiesektor.
- Im Rahmen der Energieunion will der Europäische Rat bis 2030 („2030-Ziele“, s. [cepInput 2/2015](#))
 - Emissionen an Treibhausgasen (THG) EU-weit verbindlich um 40% gegenüber 1990 senken, wobei für die Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels (ETS; s. [cepKompass](#), S. 10 ff.) – wie Straßenverkehr und Gebäude – nationale THG-Reduktionsziele vorgeschrieben werden sollen [COM(2016) 482, s. [cepAnalyse 26/2016](#)];
 - den Anteil erneuerbarer Energien EU-weit verbindlich auf 27% erhöhen, ohne nationale Ausbauziele vorzuschreiben (s. [cepInput 05/2016](#));
 - die Energieeffizienz unverbindlich um 27% – und eventuell um 30% – steigern, ohne nationale Steigerungsziele vorzuschreiben. (s. [cepInput 01/2017](#))
- Zur Verwirklichung der Ziele der Energieunion und der 2030-Ziele hat u.a. die Kommission Änderungen der Energieeffizienz-Richtlinie [2012/27/EU; COM(2016) 761, s. [cepAnalyse 1/2017](#)], der Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie [2010/31/EU; COM(2016) 765, s. [cepAnalyse 6/2017](#)] und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie [2009/28/EG; COM(2016) 767, s. [cepAnalyse 7/2017](#)] sowie die vorliegende Verordnung [COM(2016) 759; diese [cepAnalyse](#)] vorgeschlagen.
- In den energie- und klimapolitischen EU-Rechtsakten gibt es 91 Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten sowie Überwachungsrechte der Kommission [SWD(2016) 396, S. 2 f.].

► Ziele des „Governance-Systems“ für die Energieunion

- Das „Governance-System“ zur zentralen Steuerung der Energieunion soll ab 2021 (S. 3 f., Art. 1)
- die Überwachung, grenzüberschreitende Koordination und – falls zur Zielerreichung erforderlich – die Modifikation der mitgliedstaatlichen Maßnahmen sowie eventuell zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene ermöglichen;
 - Planungs- und Berichterstattungspflichten straffen;
 - die „rechtzeitige Verfügbarkeit, Transparenz, Genauigkeit, Kohärenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit“ der Berichte der EU und ihrer Mitgliedstaaten über THG-Emissionen an das Sekretariat der UN-Klimakonvention und des Paris-Übereinkommens (s. [cepAnalyse 13/2016](#)) gewährleisten.

► Integrierte nationale Energie- und Klimapläne (INEK-Pläne)

- Jeder Mitgliedstaat muss einen „integrierte nationalen Energie- und Klimaplan“ (INEK-Plan) ausarbeiten (Art. 3 Abs. 1).
- Dieser hat eine zehnjährige Laufzeit – erstmals von 2021 bis 2030 – und beschreibt (Art. 3 i.V.m. Anhang I)
 - für die Ziele der Energieunion
 - die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge (Art. 4),
 - die zu ihrer Umsetzung vorgesehenen Strategien und Maßnahmen (Art. 7),
 - die aktuelle Situation (Art. 8),
 - Prognosen zur Zielerreichung durch bestehende Strategien und Maßnahmen sowie
 - Folgenabschätzungen für geplante Strategien und Maßnahmen;
 - die Methoden und Maßnahmen zur Erfüllung der nationalen Energieeinsparpflicht (Anhang II i.V.m. Art. 7 und Anhang V Energieeffizienz-Richtlinie [2012/27/EU i.d.F. nach COM(2016) 761]).
- Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Kommissionsvorschlag für 2030 bei der Festlegung
 - ihres – unverbindlichen – „nationalen Anteils“ erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch gemeinsam sicherstellen, dass die Summe ihre Beiträge einen EU-weiten Anteil von 27% ergeben (Art. 5 Abs. 2).
 - ihres „indikativen“ – unverbindlichen – „nationalen Beitrags zur Energieeffizienz“ sicherstellen, dass die „verbindliche Vorgabe“ des EU-weiten Energieeinsparziels von 30% (Art. 1 und 3 Energieeffizienz-Richtlinie [2012/27/EU i.d.F. nach COM(2016) 761]) erreicht wird (Art. 6 Abs. 1 lit. b).

► Abstimmungsverfahren bei der Ausarbeitung und Aktualisierung der INEK-Pläne

- Schritt 1: Bis Januar 2018 und dann alle zehn Jahre entwerfen die Mitgliedstaaten INEK-Pläne (Art. 9 Abs. 1) unter Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 10) sowie benachbarter und „interessierter“ Mitgliedstaaten („regionale Zusammenarbeit“, Art. 11).
- Schritt 2: Die Kommission bewertet die Entwürfe der INEK-Pläne und darf gegenüber den Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen, um die Verwirklichung der Ziele der Energieunion sicherzustellen (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 28).
- Schritt 3: Die Mitgliedstaaten müssen den Kommissionsempfehlungen „umfassend“ Rechnung tragen und Abweichungen begründen (Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 28 Abs. 2).
- Schritt 4: Bis Januar 2019 und dann alle zehn Jahre übermitteln die Mitgliedstaaten ihre endgültigen INEK-Pläne an die Kommission (Art. 3 Abs. 1).
- Schritt 5: Die Kommission bewertet die INEK-Pläne (Art. 12). Sie prüft, ob
 - die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge ausreichen, um gemeinsam die Ziele der Energieunion und die 2030-Ziele zu erreichen, und
 - die INEK-Pläne den Empfehlungen der Kommission entsprechen.
- Schritt 6: Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der INEK-Pläne „nicht hoch genug angesetzt sind“, um die Ziele der Energieunion zu erreichen, so darf sie auf EU-Ebene zusätzliche Maßnahmen ergreifen (Art. 27 Abs. 1).
- Schritt 7: Bis Januar 2023 und dann alle zehn Jahre entwerfen die Mitgliedstaaten eine Aktualisierung ihrer INEK-Pläne unter Beteiligung der benachbarten und interessierten Mitgliedstaaten (Art. 13 Abs. 1 und 6 i.V.m. Art. 11); hierauf folgend erneut Schritte 2 und 3.
- Schritt 8: Bis Januar 2024 und dann alle zehn Jahre übermitteln die Mitgliedstaaten die Aktualisierung ihrer INEK-Pläne an die Kommission (Art. 13 Abs. 2); dabei dürfen sie ihre nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge nur ändern, um ein „höheres Ambitionsniveau“ als im vorherigen INEK-Plan zu erreichen (Art. 13 Abs. 3); hierauf folgen erneut die Schritte 5 und 6.

► Berichterstattung der Mitgliedstaaten

- Bis März 2021 und dann alle zwei Jahre müssen die Mitgliedstaaten der Kommission „INEK-Fortschrittsberichte“ über den Stand der Durchführung ihrer INEK-Pläne vorlegen (Art. 15–22).
- Bis März 2021 und dann jedes Jahr müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Berichte vorlegen
 - über die Verwendung der ETS-Versteigerungserlöse (Art. 17 Abs. 2) sowie
 - über die nationalen Inventare zur Dokumentation der Emissionen und des Abbaus an THG (Art. 23 und Art. 30–33 i.V.m. Anhang III).
- Die Kommission stellt eine Online-Plattform für die Berichterstattung zur Verfügung (Art. 24).

► Fortschrittsbewertung und Folgemaßnahmen der Kommission

- Bis Oktober 2021 und dann jedes Jahr bewertet die Kommission auf Basis der INEK-Fortschrittsberichte und weiterer Informationen (Art. 25 Abs. 1)
 - die Fortschritte der EU insgesamt bei der Verwirklichung der Ziele der Energieunion sowie
 - die Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele, Vorgaben und Beiträge sowie bei der Durchführung der Strategien und Maßnahmen ihrer INEK-Pläne.
- Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat bei Zielen, Vorgaben und Beiträgen oder der Durchführung der Strategien und Maßnahmen seines INEK-Plans „unzureichende Fortschritte erzielt hat“, gibt sie ihm „Empfehlungen“. Der Mitgliedstaat muss den Kommissionsempfehlungen „umfassend“ „Rechnung tragen“ und Abweichungen begründen. (Art. 27 Abs. 2 i.V.m. Art. 28)

- Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass EU-weit die Verwirklichung der Ziele der Energieunion gefährdet ist, darf sie (Art. 27 Abs. 3)
 - allen Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen (Art. 28) und
 - zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene treffen, insbesondere um sicherzustellen, dass die EU-Vorgaben für erneuerbare Energie und Energieeffizienz für 2030 erreicht werden.
- Droht die EU 2023 trotzdem, den EU-weiten „linearen Zielpfad“ für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien von 20% auf 27% zwischen 2020 und 2030 nicht einzuhalten, müssen die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergreifen (Art. 27 Abs. 4), u.a.
 - den Anteil erneuerbarer Energie im Verkehrssektor oder bei der Wärme- und Kälteerzeugung erhöhen (Art. 23 und 25 Erneuerbare-Energien-Richtlinie [2009/28/EG i.d.F. nach COM(2016) 767]) und
 - Mittel für eine EU-weite „Finanzierungsplattform“ für Erneuerbare-Energien-Projekte bereitstellen; die Kommission darf in einem delegierten Rechtsakt die „notwendigen Bestimmungen für die Einrichtung und das Funktionieren“ der Finanzierungsplattform festlegen und diese „direkt oder indirekt“ verwalten.
- Droht die EU 2023, das Energieeffizienzziel für 2030 zu verfehlen, trifft die Kommission bis 2024 zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene zur Effizienzsteigerung bei Produkten und Gebäuden sowie im Verkehrssektor (Art. 27 Abs. 5).

► **Langfristige Strategien zur THG-Emissionsminderung**

Bis Januar 2020 und dann alle zehn Jahre erstellen die Mitgliedstaaten eine Strategie zur Minderung von THG-Emissionen für die nächsten 50 Jahre. Sie „sollte“ mit den INEK-Plänen abgestimmt sein. (Art. 14)

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher waren die Planungs- und Berichterstattungsvorschriften der Energieunion auf diverse Rechtsakte verteilt. Nun werden viele im Rahmen der INEK-Pläne zusammengefasst.
- Neu ist, dass die Mitgliedstaaten den Empfehlungen der Kommission umfassend Rechnung tragen müssen.
- Neu ist, dass die Kommission zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene ergreifen darf, falls die Verwirklichung der Ziele der Energieunion gefährdet ist.
- Neu ist die Einrichtung einer Finanzierungsplattform für Erneuerbare-Energien-Projekte auf EU-Ebene.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da mehrere Ziele der Energieunion für die EU als Ganzes festgelegt wurden, ist EU-Handeln erforderlich, um die Zielerreichung sowie die Kohärenz der Energie- und Klimapolitik auf EU-Ebene und zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Zudem können nur EU-Maßnahmen die Teilnahme der EU an den Überprüfungsverfahren des Paris-Übereinkommens ermöglichen. (S. 5)

Politischer Kontext

Im Oktober 2014 bestimmte der Europäische Rat, dass „ein zuverlässiges und transparentes Governance-System ohne unnötigen Verwaltungsaufwand zu entwickeln ist“, damit „die EU ihre energiepolitischen Ziele erreicht“. Das von der UN-Klimakonferenz im Dezember 2015 angenommene Paris-Übereinkommen wurde von der EU im Oktober 2016 ratifiziert und trat im November 2016 in Kraft. Dessen Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungsanforderungen sollen durch das Governance-System erfüllt werden.

Stand der Gesetzgebung

30.11.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:

Energie

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Industrie, Forschung, Energie (federführend), Berichterstatter: Claude Turmes (Grüne, LU); Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Berichterstatterin: Michèle Rivasi (Grüne, FR)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Wirtschaft und Energie (federführend), EU-Angelegenheiten, Umwelt

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznormen:

Art. 192 (Klima) und Art. 194 AEUV (Energie)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart:

Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die **Zusammenführung der Berichtspflichten** aus verschiedenen Rechtsakten der Energieunion und der UN-Klimaschutzabkommen im Rahmen der INEK-Pläne ist sachgerecht. Denn das **schafft Übersichtlichkeit und reduziert bürokratischen Mehraufwand**. Je umfassender die Erreichung von energie- und klimapolitischen Zielen – unter geeigneten Rahmenbedingungen wie dem EU-Emissionshandelssystem – den Marktkräften überlassen wird, desto mehr kann man jedoch auf weitgehende Planungs-, Berichts- und Fortschrittsbewertungspflichten verzichten. **Mit einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf alle Sektoren** (s. [ceplnput 01/2017](#)) **ließen sich** nicht nur die eigentlichen energiepolitischen Ziele wie Klimaschutz und Versorgungssicherheit kosteneffizient erreichen, sondern auch **bürokratische Planungs- und Berichterstattungspflichten und konfliktträchtige Abstimmungsverfahren** zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission weitgehend **vermeiden**.

Juristische Bewertung

Die vom Europäischen Rat vorgegebene **Festlegung** überwiegend **verbindlicher EU-Ziele** z.B. für den Ausbau erneuerbarer Energien, **ohne diese durch verbindliche nationale Ziele zu konkretisieren, ist sowohl realitätsfremd als auch** politisch und **rechtlich inkonsequent** und hat überhaupt erst den Bedarf für ein Governance-System geschaffen.

Denn zum einen können – im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV) – nur auf EU-Ebene die energie- und klimapolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt und notfalls auch rechtlich durchgesetzt werden. Zum anderen wurde jedoch der Kommission mangels verbindlicher nationaler Vorgaben das zu deren Durchsetzung im EU-Recht vorgesehene Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 ff. AEUV) aus der Hand genommen. Insoweit ist der Versuch der Kommission, die Mitgliedstaaten durch „quasi-verbindliche Empfehlungen“ und gegebenenfalls durch zusätzliche EU-Maßnahmen – insbesondere zum Ausbau erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz – wieder an die Kandare zu nehmen, zwar nachvollziehbar, aber in der vorgeschlagenen Form aus mehreren rechtlichen Gründen abzulehnen:

Die Pflicht der Mitgliedstaaten, den „Empfehlungen“ der Kommission „umfassend“ „Rechnung tragen“ zu müssen, lässt nicht klar erkennen, welche rechtlichen Konsequenzen eine Pflichtverletzung für die Mitgliedstaaten hätte und **ist daher zu unbestimmt**. Wären die „Empfehlungen“ der Kommission im Wege von Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV) rechtlich durchsetzbar, so hätten sie gegenüber den Mitgliedstaaten – durch die Hintertür – eine Verbindlichkeit, die vom Europäischen Rat für nationale Ziele – ganz zu schweigen von konkreten Vorgaben für nationale Maßnahmen – in Bezug auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz ausdrücklich nicht gewollt war. **Quasi-verpflichtende „Empfehlungen“ der Kommission** räumen dieser einen zu großen Entscheidungsspielraum ein. Sie **wären EU-rechtswidrig, da** derart **wesentliche Regelungen** für die Ausgestaltung der Energie- und Klimapolitik (analog Art. 290 AEUV) **durch den EU-Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen** – also durch das Europäische Parlament und den Rat (Art. 294 ff. AEUV) oder, sofern in die energiepolitische Souveränität der Mitgliedstaaten z.B. durch nationale Ausbauziele für erneuerbare Energien eingegriffen wird, einstimmig durch den Rat (Art. 194 Abs. 2 i.V.m. Art. 192 Abs. 2 AEUV).

Die vorgeschlagene Ermächtigung der Kommission, die „notwendigen Bestimmungen für die Einrichtung und das Funktionieren“ der Finanzierungsplattform für Erneuerbare-Energien-Projekte mittels delegierten Rechtsakts **festlegen zu dürfen, ist ebenfalls EU-rechtswidrig**. Gerade mit Blick auf die potentiellen finanziellen Verpflichtungen von Mitgliedstaaten müssen die wesentlichen Regelungen zur Ausgestaltung der Finanzierungsplattform – Organisation, Verfahren, Finanzierungspflichten, Entscheidungskompetenzen, Förderkriterien etc. – hinreichend konkret durch den EU-Gesetzgeber selbst festgelegt werden (Art. 290 AEUV).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Zusammenführung der Berichtspflichten der Energieunion und der UN-Klimaschutzabkommen schafft Übersichtlichkeit und reduziert bürokratischen Mehraufwand. Mit einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf alle Sektoren ließen sich bürokratische Planungs- und Berichterstattungspflichten und konfliktträchtige Abstimmungsverfahren weitgehend vermeiden. Die Festlegung verbindlicher EU-Ziele, ohne diese durch verbindliche nationale Ziele zu konkretisieren, ist sowohl realitätsfremd als auch rechtlich inkonsequent. Die Pflicht der Mitgliedstaaten, den Empfehlungen der Kommission „umfassend“ „Rechnung tragen“ zu müssen, ist zu unbestimmt. Quasi-verpflichtende „Empfehlungen“ der Kommission wären EU-rechtswidrig, da wesentliche Regelungen durch den EU-Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen. Die Ermächtigung der Kommission, die „notwendigen Bestimmungen für die Einrichtung und das Funktionieren“ der Finanzierungsplattform für Erneuerbare-Energien-Projekte festlegen zu dürfen, ist EU-rechtswidrig.