

Governance der Energieunion

Steuerung der EU-Energie- und Klimapolitik

Martin Menner & Götz Reichert



© Shutterstock

Zur Steuerung der Energie- und Klimapolitik der EU wurde 2018 ein neues „Governance-System für die Energieunion“ beschlossen. Es soll ab 2021 die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU sicherstellen sowie die Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten koordinieren. Das cep bewertet die neuen Regelungen wie folgt:

- ▶ Das Governance-System ist Ausdruck der großen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten über Art und Ausmaß energie- und klimapolitischer Maßnahmen. Ob es seine Ziele erreichen kann, ist zweifelhaft.
- ▶ Durch die Festlegung nur EU-weit verbindlicher Ziele, ohne diese durch verbindliche nationale Ziele zu konkretisieren, wurde der EU-Kommission das Durchsetzungsinstrument des Vertragsverletzungsverfahrens aus der Hand genommen. Die Versuche der Governance-Verordnung, die Energie- und Klimaziele auf andere Weise zu erreichen, sind eine verfahrensrechtliche Notlösung.
- ▶ Zwar reduziert die Straffung und Zusammenführung bestehender Berichtspflichten teilweise bürokratischen Aufwand. Jedoch schafft das Governance-System auch viele neue Planungs- und Berichtspflichten.
- ▶ Mit einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf alle Sektoren ließen sich die extrem bürokratischen Planungs- und Berichtspflichten sowie konfliktträchtige Abstimmungsverfahren vermeiden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Energie- und Klimapolitik der EU ab 2021	3
3	Das „Governance-System“ für die Energieunion	4
3.1	Ziele und Instrumente	4
3.2	Integrierte nationale Energie- und Klimapläne („INEK-Pläne“)	5
3.2.1	Inhalt.....	5
3.2.2	Festlegung des nationalen Beitrags zur Steigerung der Energieeffizienz	5
3.2.3	Festlegung des nationalen Beitrags zum Ausbau erneuerbarer Energien	6
3.2.4	Abstimmungsverfahren bei Ausarbeitung und Aktualisierung	6
3.3	Langfristig-Strategien zur THG-Emissionsreduktion.....	7
3.4	THG-Inventarsysteme.....	8
3.5	Berichtspflichten der Mitgliedstaaten.....	9
3.5.1	Jährliche Berichte	9
3.5.2	Zweijährliche Berichte	9
3.5.2.1	Berichte über die nationale Klimapolitik und THG-Projektionen	9
3.5.2.2	INEK-Fortschrittsberichte.....	9
3.6	Fortschrittsbewertung und Folgemaßnahmen der EU-Kommission.....	9
3.7	Bericht über die Lage der Energieunion	10
4	Bewertung	11
4.1	Ökonomische Bewertung	11
4.2	Juristische Bewertung	11

1 Einleitung

Die EU hat ihre Energie- und Klimapolitik¹, die bislang bis 2020 ausgelegt war², für die Zeit ab 2021 neu ausgerichtet. Zu ihrer zentralen Steuerung auf EU-Ebene wurde mit der neuen Governance-Verordnung³ ein „Governance-System für die Energieunion“ geschaffen. Es soll ab 2021 die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU und ihrer Verpflichtungen nach dem 2015 in Paris geschlossenen Klimaschutzabkommen („Paris-Abkommen“)⁴ sicherstellen sowie die legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten koordinieren.⁵

Im vorliegenden cepInput skizzieren wir zunächst die wesentlichen Ziele und Regelungen der Energie- und Klimapolitik der EU ab 2021 (Abschnitt 2) und die Ziele und Instrumente des neuen Governance-Systems zu ihrer Steuerung und Koordinierung (Abschnitt 3). Abschließend bewerten wir das Governance-System unter ökonomischen und juristischen Gesichtspunkten (Abschnitt 4).

2 Energie- und Klimapolitik der EU ab 2021

Zur Neuausrichtung der Energie- und Klimapolitik der EU ab 2021 beschloss der Europäische Rat 2014 vier „Hauptziele“ („2030-Ziele“):⁶ (1) das EU-weit verbindliche Ziel, die Emissionen von Treibhausgasen (THG) um mindestens 40% gegenüber 1990 zu reduzieren; (2) das unverbindliche – „indikative“ – Ziel, die Energieeffizienz um mindestens 27% zu steigern; (3) das unverbindliche Ziel, einen Anteil erneuerbarer Energien (EE) am Gesamtenergieverbrauch der EU von mindestens 27% zu erreichen und (4) das unverbindliche Ziel, in jedem Mitgliedstaat die Kapazität der grenzüberschreitenden Stromverbindungsleitungen zu anderen Mitgliedstaaten auf mindestens 15% der heimischen Stromerzeugungskapazität auszubauen („Stromverbundgrad“).

Die EU-Kommission benannte 2015 in ihrer „Rahmenstrategie“ für die Energie- und Klimapolitik der EU („Energieunion“) bis 2030 und darüber hinaus fünf Ziele („Dimensionen“):⁷ (1) die Erhöhung der Energieversorgungssicherheit; (2) die Stärkung des Energiebinnenmarkts; (3) die Steigerung der Energieeffizienz; (4) die Verringerung der THG-Emissionen und (5) die Förderung von Forschung und Innovation im Energiesektor.

¹ Die energie- und klimapolitischen Rechtsetzungskompetenzen der EU sind in den Art. 191 und Art. 194 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (letzter Abruf dieses und aller weiteren Links: 25. März 2019).

² Zu den Zielen der Energie- und Klimapolitik der EU bis 2020 sowie den Rechtsakten zu ihrer Verwirklichung umfassend Bonn, M. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2015), Die Klima- und Energiepolitik der EU, [cepKompas](#).

³ 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 [im Folgenden: „Governance-Verordnung“]; s. [cepAnalyse 17/2017](#).

⁴ Paris-Abkommen vom 12. Dezember 2015, United Nations Treaty Collection, C.N.92.2016.TREATIES-XXVII.7.d, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf; hierzu EU-Kommission, Mitteilung COM(2016) 110 vom 2. März 2016, Nach Paris: Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens; s. [cepAnalyse 13/2016](#). Das Paris-Abkommen hat derzeit 184 Vertragsparteien, die auch Vertragsparteien der übergeordneten UN-Klimarahmenkonvention vom 9. Mai 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) sind.

⁵ Governance-Verordnung, Erwägungsgrund 1 und 5.

⁶ Europäischer Rat vom 23./24. Oktober 2014, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 169/14, Rn. 3; hierzu Bonn, M. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2015), EU Climate and Energy Policy 2030, [cepInput 02/2015](#).

⁷ EU-Kommission, Mitteilung vom 25. Februar 2015, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie; s. [cepAnalyse 08/2015](#).

Zur Erreichung der energie- und klimapolitischen 2030-Ziele hat die EU mehrere Rechtsakte geändert oder neu gefasst. Hierzu zählen die Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)⁸, die Energieeffizienz-Richtlinie und die Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie⁹, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹⁰ sowie die Effort-Sharing-Verordnung¹¹, die nationale THG-Reduktionsziele für die nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren festlegt. Die geänderte Energieeffizienz-Richtlinie legt das Ziel für die Steigerung der Energieeffizienz auf EU-Ebene bis 2030 auf mindestens 32,5% fest.¹² Die neugefasste Erneuerbare-Energien-Richtlinie gibt für 2030 ein EU-weit verbindliches EE-Ausbauziel von 32% vor.¹³ Beide Ziele sind nur auf EU-Ebene verbindlich, so dass sie zwar von den Mitgliedstaaten gemeinsam erreicht werden müssen, aber nicht durch verbindliche nationale Ziele konkretisiert werden.¹⁴ Sie sollen 2023 von der Kommission überprüft und ggf. verschärft werden.

3 Das „Governance-System“ für die Energieunion

3.1 Ziele und Instrumente

Das „Governance-System“ verfolgt folgende Ziele:¹⁵

- Im Rahmen eines „strukturierten, transparenten und iterativen“ Abstimmungsprozesses zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sollen „integrierte nationale Energie- und Klimapläne“ (INEK-Pläne) erstellt und deren Durchführung überwacht werden.¹⁶ Dieser Prozess soll „ohne unnötigen Verwaltungsaufwand und mit ausreichender Flexibilität für die Mitgliedstaaten“ ausgestaltet sein¹⁷, eine reibungslose Koordinierung der nationalen Klima- und Energiepolitiken sicherstellen sowie die regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern.¹⁸
- Die bisher in verschiedenen energie- und klimapolitischen EU-Rechtsakten geregelten 91 Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten sowie Überwachungsrechte der Kommis-

⁸ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß [im Folgenden: „EU-ETS-Richtlinie“]; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS, [ceplnput 04/2018](#).

⁹ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz [im Folgenden: „Energieeffizienz-Richtlinie“] sowie Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden [im Folgenden: „Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie“]; s. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [ceplnput 05/2018](#).

¹⁰ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2019), Erneuerbare Energie in der EU, [ceplnput 01/2019](#).

¹¹ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris [im Folgenden: „Effort-Sharing-Verordnung“]; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU-ETS, [ceplnput 04/2018](#).

¹² Energieeffizienz-Richtlinie, Art. 1 Abs. 1; s. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [ceplnput 05/2018](#).

¹³ Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Art. 3 Abs. 1; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2019), Erneuerbare Energie in der EU, [ceplnput 01/2019](#).

¹⁴ Energieeffizienz-Richtlinie, Art. 3 Abs. 6; s. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [ceplnput 05/2018](#). Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Art. 3 Abs. 1; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2019), Erneuerbare Energie in der EU, [ceplnput 01/2019](#).

¹⁵ Governance-Verordnung, Art. 1 Abs. 1.

¹⁶ Ebd., Art. 1 Abs. 1.

¹⁷ Ebd., Erwägungsgrund 12.

¹⁸ Ebd., Art. 1 Abs. 1 lit. b und Erwägungsgrund 12.

sion werden „geändert, ersetzt oder aufgehoben“¹⁹ sowie das EU-System der Überwachung von THG-Emissionen aktualisiert.²⁰

- Das Governance-System soll die „rechtzeitige Verfügbarkeit, Transparenz, Genauigkeit, Kohärenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit“ der Berichterstattung der EU und ihrer Mitgliedstaaten an das UNFCCC-Sekretariat im Rahmen des Paris-Abkommens gewährleisten.²¹
- Außerdem soll das Governance-System eine verbesserte Transparenz und höhere Planungssicherheit für Investoren durch eine systematische Überwachung von „Schlüsselindikatoren“ für ein „erschwingliches, wettbewerbsfähiges, sicheres und nachhaltiges Energiesystem“ erreichen.²²

Als Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, sieht die Governance-Verordnung „integrierte nationale Energie- und Klimapläne“ („INEK-Pläne“), Langfrist-Strategien der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur THG-Emissionsreduktion, die Erfassung der TGH-Emissionen in THG-Inventaren, Berichtspflichten der Mitgliedstaaten sowie die Bewertung der Fortschritte bei der Zielerreichung, Vorschläge für Folgemaßnahmen und einen jährlichen Bericht zur Lage der Energieunion durch die Kommission vor.

3.2 Integrierte nationale Energie- und Klimapläne („INEK-Pläne“)

3.2.1 Inhalt

Jeder Mitgliedstaat muss einen INEK-Plan ausarbeiten.²³ Dieser hat eine zehnjährige Laufzeit – erstmals von 2021 bis 2030 – und enthält für jede „Dimension“ der Energieunion²⁴

- die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge²⁵;
- die zu deren Umsetzung vorgesehenen Strategien und Maßnahmen²⁶;
- den aktuellen Stand und Prognosen zur Zielerreichung durch die bestehende Maßnahmen²⁷;
- Folgenabschätzungen für geplante Strategien und Maßnahmen²⁸;
- allgemeine Bewertungen der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit.

3.2.2 Festlegung des nationalen Beitrags zur Steigerung der Energieeffizienz

Bei der Festlegung ihres „indikativen“ – unverbindlichen – „nationalen Beitrags zur Energieeffizienz“ müssen die Mitgliedstaaten berücksichtigen, dass der mit dem verbindlichen EU-weiten Energieeinsparziel von 32,5%²⁹ vereinbarte maximale Energieverbrauch in der EU nicht überschritten werden darf. Ebenso muss jeder Mitgliedstaat die in der Energieeffizienz-Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen und sonstige Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz berücksichtigen. Darüber hinaus

¹⁹ EU-Kommission, Eignungsprüfung SWD(2016) 396 vom 30. November 2016, Planungs-, Berichterstattungs- und Überwachungspflichten des EU-Besitzstands im Energiebereich, S. 2 f.

²⁰ Governance-Verordnung, Erwägungsgrund 7.

²¹ Ebd., Art. 1 Abs. 1 lit. c.

²² Ebd., Erwägungsgrund 12.

²³ Ebd., Art. 3 Abs. 1.

²⁴ Ebd., Art. 3 i.V.m. Anhang I.

²⁵ Ebd., Art. 4.

²⁶ Ebd., Art. 7.

²⁷ Ebd., Art. 8.

²⁸ Ebd., Art. 3 Abs. 2 lit. f.

²⁹ Ebd., Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 und 3 Energieeffizienz-Richtlinie; s. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [cepInput 05/2018](#).

kann jeder Mitgliedstaat nationale Gegebenheiten – wie das verbleibende Potenzial für kosteneffiziente Energieeinsparungen und die wirtschaftliche Entwicklung – berücksichtigen.

3.2.3 Festlegung des nationalen Beitrags zum Ausbau erneuerbarer Energien

Jeder Mitgliedstaat muss bei der Festlegung seines nationalen Beitrags für den EE-Anteil bis 2030 die in der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen sowie etwaige sonstige nationale Maßnahmen zur EE-Förderung und die verbindliche nationale Zielvorgabe zum EE-Anteil für 2020 berücksichtigen.³⁰ Zudem sind „alle relevanten Gegebenheiten, die den Einsatz erneuerbarer Energien beeinflussen“ – wie frühzeitige Anstrengungen der Mitgliedstaaten, Wirtschaftsbedingungen und -potenzial, das Potenzial für den kosteneffizienten Einsatz erneuerbarer Energien, „geografische, umweltbezogene und natürliche Einschränkungen“ sowie der Grad des Stromverbunds zwischen Mitgliedstaaten – zu berücksichtigen.

Bei der Festlegung ihres – unverbindlichen – nationalen Beitrags für den EE-Anteil am Endenergieverbrauch für 2030³¹ müssen die Mitgliedstaaten gemeinsam sicherstellen, dass die Summe ihre Beiträge einen EU-weiten Anteil von 32% ergeben.³²

3.2.4 Abstimmungsverfahren bei Ausarbeitung und Aktualisierung

Für die Ausarbeitung der INEK-Pläne ist ein aus acht Schritten bestehendes Abstimmungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vorgesehen:

Schritt 1: Bis 31. Dezember 2018, bis 1. Januar 2028 und dann alle zehn Jahre müssen die Mitgliedstaaten INEK-Pläne³³ unter Beteiligung der Öffentlichkeit³⁴ sowie benachbarter und „interessierter“ Mitgliedstaaten („regionale Zusammenarbeit“)³⁵ entwerfen und der Kommission vorlegen.

Schritt 2: Die Kommission bewertet die Entwürfe der INEK-Pläne und darf den Mitgliedstaaten spätestens sechs Monate vor Ablauf der Frist für deren endgültige Vorlage (s.u. Schritt 4) länderspezifische Empfehlungen aussprechen, um die Verwirklichung der Ziele der Energieunion sicherzustellen.³⁶

Schritt 3: Die Mitgliedstaaten müssen den Kommissionsempfehlungen „gebührend“ Rechnung tragen und Abweichungen begründen.³⁷

Schritt 4: Bis 31. Dezember 2019, bis 1. Januar 2029 und dann alle zehn Jahre müssen die Mitgliedstaaten ihre endgültigen INEK-Pläne der Kommission vorlegen.³⁸

³⁰ Governance-Verordnung, Art. 5 Abs. 1.

³¹ Ebd.

³² Ebd., Art. 5 Abs. 2.

³³ Ebd., Art. 9 Abs. 1.

³⁴ Ebd., Art. 10.

³⁵ Ebd., Art. 12.

³⁶ Ebd., Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 34.

³⁷ Ebd., Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 34 Abs. 2.

³⁸ Ebd., Art. 3 Abs. 1.

Schritt 5: Die Kommission bewertet die endgültigen INEK-Pläne.³⁹ Dabei prüft sie, ob

- die nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge ausreichen, um EU-weit die Ziele der Energieunion und insbesondere die 2030-Ziele zu erreichen, und
- die INEK-Pläne die Empfehlungen der Kommission gebührend berücksichtigt haben.

Schritt 6: Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der INEK-Pläne nicht ausreichend sind, um die Ziele der Energieunion EU-weit zu erreichen, muss sie auf EU-Ebene zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, um die Zielerreichung sicherzustellen.⁴⁰

Schritt 7: Bis 30. Juni 2023, bis 1. Januar 2033 und dann alle zehn Jahre entwerfen die Mitgliedstaaten aktualisierte INEK-Pläne unter Beteiligung der benachbarten und interessierten Mitgliedstaaten.⁴¹

Hierauf folgen erneut Schritt 2 (Bewertung der Entwürfe für INEK-Pläne und Empfehlungen durch die Kommission) und Schritt 3 („gebührende“ Berücksichtigung der Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten).

Schritt 8: Bis 30. Juni 2024, bis 1. Januar 2034 und dann alle zehn Jahre übermitteln die Mitgliedstaaten ihre aktualisierten INEK-Pläne an die Kommission.⁴² Dabei dürfen sie ihre nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge zur THG-Reduktion nur ändern, um ein „höheres Ambitionsniveau“ zu erreichen; bei Energieeffizienz und erneuerbaren Energien darf das Ambitionsniveau auch gleich bleiben.⁴³

Hierauf folgen erneut Schritt 5 (Bewertung der endgültigen INEK-Pläne durch die Kommission) und Schritt 6 (zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene).

3.3 Langfristig-Strategien zur THG-Emissionsreduktion

Bis 1. Januar 2020, bis 1. Januar 2029 und dann alle zehn Jahre müssen die Mitgliedstaaten nationale „Langfrist-Strategien“ zur Reduktion von THG-Emissionen für die nächsten 30 Jahre erstellen. Diese „sollten“ mit den INEK-Plänen abgestimmt sein und müssen erforderlichenfalls alle fünf Jahre aktualisiert werden.⁴⁴

Die Kommission legte Ende 2018 einen Vorschlag für eine EU-Langfrist-Strategie zur Reduktion von THG-Emissionen⁴⁵ vor, der – nach Vorgabe der Governance-Verordnung⁴⁶ – „im Einklang“ mit dem Paris-Abkommen stehen und die Entwürfe der INEK-Pläne der Mitgliedstaaten berücksichtigen muss.

Die EU-Langfrist-Strategie soll verschiedene Szenarien für den Beitrag der EU zu den Pariser Klimazielen enthalten, u.a. ein Szenario für die Erreichung von Netto-Null-THG-Emissionen in der EU bis 2050 und „negativen Emissionen“ danach, sowie die Auswirkungen dieser Szenarien auf die weltweit und in der EU noch zur Verfügung stehende Menge an THG, die mit den Pariser Klimazielen vereinbar

³⁹ Ebd., Art. 13.

⁴⁰ Ebd., Art. 31 Abs. 3.

⁴¹ Ebd., Art. 14 Abs. 1 und 6 i.V.m. Art. 12.

⁴² Ebd., Art. 14 Abs. 2.

⁴³ Ebd., Art. 14 Abs. 3.

⁴⁴ Ebd., Art. 15.

⁴⁵ EU-Kommission, Mitteilung COM(2018) 773 vom 28. November 2018, Ein sauberer Planet für alle – eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft; s. [cepAnalyse 05/2019](#).

⁴⁶ Governance-Verordnung, Art. 15 Abs. 2.

wäre (verbleibendes „CO₂-Budget“).⁴⁷ Dies soll die Grundlage für eine Diskussion über Kosteneffizienz, Wirksamkeit und Fairness bei der Reduktion von THG-Emissionen bilden.

Die Langfrist-Strategien der Mitgliedstaaten und der EU sollen als Beitrag zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Paris-Abkommen sowie zu einem „in hohem Maße energieeffizienten und auf erneuerbaren Energien beruhenden Energiesystem“ in der EU dienen.

3.4 THG-Inventarsysteme

Nach der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) sind die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, THG-Inventare zu erstellen, regelmäßig zu aktualisieren und zu veröffentlichen. In diesen THG-Inventaren sind menschengemachte THG-Emissionen sowie der THG-Abbau durch Natur (z.B. Aufforstung) und Technik (z.B. CO₂-Speicheranlagen) aufzuführen.⁴⁸

Bis 1. Januar 2021 müssen die Mitgliedstaaten – als Grundlage für ihre Inventare – nationale „THG-Inventarsysteme“ erstellen und führen. Dies sind „institutionelle, rechtliche und verfahrenstechnische Regelungen“, um sowohl die menschengemachten THG-Emissionen als auch den THG-Abbau zu schätzen, zu melden und zu archivieren.⁴⁹ Die Mitgliedstaaten müssen die „rechtzeitige Verfügbarkeit, Transparenz, Genauigkeit, Kohärenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit“ ihrer THG-Inventarsysteme sicherstellen.⁵⁰

Die Kommission muss ein THG-Inventarsystem der EU zur Sicherstellung der „Aktualität, Transparenz, Genauigkeit, Kohärenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit“ der nationalen THG-Inventare errichten, verwalten und pflegen. Dazu muss sie Qualitätssicherungs- und Qualitätskontrollprogramme aufstellen, Qualitätsziele und Umsetzungspläne vorgeben sowie Verfahren für die Vervollständigung der Emissionsschätzungen zur Erstellung des THG-Inventars der EU einführen.⁵¹

Bis Januar 2021 müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission nationale Systeme und ein EU-System für die Berichterstattung über Maßnahmen sowie Projektionen menschengemachter THG-Emissionen und des THG-Abbaus einschließlich der „relevanten institutionellen, rechtlichen und verfahrenstechnischen Regelungen“ zur Maßnahmenbewertung und Projektionserstellung aufstellen.⁵²

Bis Ende Juli 2021 und dann jedes Jahr müssen die Mitgliedstaaten der Kommission ihre vorläufigen THG-Inventare für das Vorjahr übermitteln. Daraus erstellt die Kommission jeweils bis Ende September ein vorläufiges THG-Inventar der EU.⁵³

Ab 2023 müssen die Mitgliedstaaten bis 15. Januar jedes Jahres die vorläufigen und jeweils bis 15. März die endgültigen THG-Inventare des Vorjahres an die Kommission melden.⁵⁴ Bis 15. April müssen sie diese Information an das UNFCC-Sekretariat übermitteln.⁵⁵

⁴⁷ Ebd., Erwägungsgrund 10 und Art. 15 Abs. 2.

⁴⁸ Ebd., Erwägungsgrund 41.

⁴⁹ Ebd., Art. 2 Nr. 12.

⁵⁰ Ebd., Art. 37 Abs. 1.

⁵¹ Ebd., Art. 37 Abs. 2.

⁵² Ebd., Art. 39.

⁵³ Ebd., Art. 26 Abs. 2.

⁵⁴ Ebd., Art. 26 Abs. 3.

⁵⁵ Ebd., Art. 26 Abs. 4.

3.5 Berichtspflichten der Mitgliedstaaten

Die Governance-Verordnung enthält umfangreiche Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten. Die Kommission muss eine Online-Plattform für die Berichterstattung einrichten.⁵⁶

3.5.1 Jährliche Berichte

Bis 15. März 2021 und dann jedes Jahr müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Berichte über die Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem EU-ETS⁵⁷ und über die im Paris-Abkommen vorgesehene finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer vorlegen.⁵⁸

3.5.2 Zweijährliche Berichte

3.5.2.1 Berichte über die nationale Klimapolitik und THG-Projektionen

Bis 15. März 2021 und dann alle zwei Jahre müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Informationen zu ihrer nationalen Klimapolitik und Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen sowie ihre nationalen Projektionen der THG-Emissionen und des THG-Abbaus durch Natur und Technik übermitteln.⁵⁹

3.5.2.2 INEK-Fortschrittsberichte

Bis März 2021 und dann alle zwei Jahre müssen die Mitgliedstaaten der Kommission „INEK-Fortschrittsberichte“ über den Stand der Durchführung ihrer INEK-Pläne in allen fünf „Dimensionen“ der Energieunion vorlegen.⁶⁰

Die INEK-Fortschrittsberichte müssen Informationen über die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele, Vorgaben und Beiträge des INEK-Plans sowie bei der Finanzierung und Umsetzung der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Maßnahmen enthalten. Mitgliedstaaten, die festgestellt haben, dass eine erhebliche Zahl an Haushalten von Energiearmut betroffen ist, müssen über den Fortschritt bei der Zielerfüllung zur Verringerung der Energiearmut berichten.⁶¹

Hat die Kommission Empfehlungen ausgesprochen, so nimmt der betroffene Mitgliedstaat in seinen INEK-Fortschrittsbericht Informationen über die Politiken und Maßnahmen auf, die er verabschiedet hat oder durchführen will, um die Kommissionsempfehlungen „aufzugreifen“.⁶² Will ein Mitgliedstaat eine Kommissionsempfehlung nicht aufgreifen, so muss er dies begründen.

3.6 Fortschrittsbewertung und Folgemaßnahmen der EU-Kommission

Bis 31. Oktober 2021 und dann jedes Jahr bewertet die Kommission auf Basis der INEK-Fortschrittsberichte „und weiterer Informationen“ die Fortschritte (1) der EU insgesamt bei der Verwirklichung der Ziele der Energieunion sowie (2) der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele, Vorgaben und Beiträge sowie bei der Durchführung der Maßnahmen ihrer INEK-Pläne.⁶³

⁵⁶ Ebd., Art. 28.

⁵⁷ Ebd., Art. 19 Abs. 2.

⁵⁸ Ebd., Art. 19 Abs. 3.

⁵⁹ Ebd., Art. 18 Abs. 1.

⁶⁰ Ebd., Art. 17–25.

⁶¹ Ebd., Art. 3 Abs. 3 lit. d i.V.m. Art. 24.

⁶² Ebd., Art. 17 Abs. 6.

⁶³ Ebd., Art. 29 Abs. 1.

Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat bei Zielen, Vorgaben und Beiträgen oder bei der Durchführung der Maßnahmen seines INEK-Plans „unzureichende Fortschritte erzielt hat“, kann sie – bei erneuerbaren Energien muss sie – ihm Empfehlungen geben. Der Mitgliedstaat muss den Empfehlungen „gebührend“ „Rechnung tragen“ und Abweichungen begründen.⁶⁴

Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass EU-weit die Verwirklichung der Ziele der Energieunion gefährdet ist, darf sie allen Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen und zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene treffen, insbesondere um sicherzustellen, dass die EU-Vorgaben für Energieeffizienz und erneuerbare Energie und für 2030 erreicht werden.⁶⁵

Wenn sich im Jahr 2027 abzeichnet, dass die EU das EU-weite Energieeffizienzziel für 2030 zu verfehlen droht, muss die Kommission weitere Maßnahmen auf EU-Ebene vorschlagen.⁶⁶ Optionen hierfür sind u.a. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie durch Energieeffizienzvorgaben für Produkte und zur Kennzeichnung ihres Energieverbrauchs⁶⁷ sowie Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäude- und im Verkehrssektor.

Wenn bei dem EU-weiten „indikativen Zielpfad“ zur Steigerung des EE-Anteils von 20% (2020) auf 32% (2030)⁶⁸ die Gefahr besteht, dass mindestens einer der EU-weiten Referenzwerte für 2022, 2025 und 2027 nicht einzuhalten ist, müssen Mitgliedstaaten, die ihre – in ihren INEK-Plänen festgelegten – nationalen Referenzwerte⁶⁹ unterschreiten, zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Optionen hierfür sind u.a. die Erhöhung des erforderlichen EE-Anteil im Verkehrssektor oder bei der Wärme- und Kälteerzeugung⁷⁰ sowie die „freiwillige“ Zahlung von Geldern an einen EU-weiten „Finanzierungsmechanismus“ für Erneuerbare-Energien-Projekte, der von der Kommission verwaltetet wird⁷¹.

3.7 Bericht über die Lage der Energieunion

Bis 31. Oktober jeden Jahres muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen „Bericht über die Lage der Energieunion“ erstatten.⁷² Dieser Bericht muss u.a. Folgendes umfassen:

- die Fortschrittsbewertung gemäß Art. 29 der Governance-Verordnung;
- etwaige Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gemäß Art. 34 der Governance-Verordnung;
- einen Fortschrittsbericht über die Wettbewerbsfähigkeit;
- den Bericht über „das Funktionieren“ des CO₂-Marktes⁷³;

⁶⁴ Ebd., Art. 31 Abs. 2 i.V.m. Art. 34.

⁶⁵ Ebd., Art. 32 Abs. 2.

⁶⁶ Ebd., Art. 32 Abs. 2.

⁶⁷ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte [„Ökodesign-Richtlinie“] und Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung [„Energiekennzeichnung-Verordnung“]; s. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [ceplInput 05/2018](#), S. 9 ff.

⁶⁸ Governance-Verordnung, Art. 29 Abs. 2.

⁶⁹ Ebd., Art. 4 lit. a Ziffer 2.

⁷⁰ Ebd., Art. 32 Abs. 3 lit. b und c i.V.m. Art. 23 und 25 Erneuerbare-Energien-Richtlinie; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2019), Erneuerbare Energie in der EU, [ceplInput 01/2019](#).

⁷¹ Ebd., Art. 32 Abs. 3 lit. d i.V.m. Art. 33.

⁷² Ebd., Art. 35 Abs. 1.

⁷³ Der Bericht ist gemäß Art. 10 Abs. 5 der EU-ETS-Richtlinie zu verfassen; s. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS, [ceplInput 04/2018](#).

- einen Gesamtbericht über die Anwendung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie⁷⁴;
- einen Gesamtbericht über die Anwendung der Erdgasbinnenmarkt-Richtlinie⁷⁵;
- einen Gesamtbericht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines „umfassenden, funktionierenden Energiemarktes“;
- Angaben zu den Fortschritten der Mitgliedstaaten bei der schrittweisen Abschaffung von Energiesubventionen, insbesondere für fossile Energieträger.

4 Bewertung

4.1 Ökonomische Bewertung

Die Zusammenführung der Berichtspflichten aus verschiedenen Rechtsakten der Energieunion und dem Paris-Abkommen mittels INEK-Plänen schafft Übersichtlichkeit und reduziert bürokratischen Mehraufwand.

Allerdings gilt auch: Wenn die Erreichung von energie- und klimapolitischen Zielen – unter geeigneten Rahmenbedingungen wie dem EU-Emissionshandelssystem – verstärkt den Marktkräften überlassen würde, könnte man auf derart weitgehende Planungs-, Berichts- und Fortschrittsbewertungspflichten größtenteils verzichten.

Mit einer Ausweitung des EU-ETS auf alle Sektoren⁷⁶ – oder als Übergangslösung mit der Schaffung eines vom EU-ETS getrennten sektorspezifischen Emissionshandels für die bisher nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren⁷⁷ – ließen sich nicht nur Ziele wie Klimaschutz und Energieversorgungssicherheit kosteneffizient erreichen. Auch bürokratische Planungs- und Berichtspflichten sowie konfliktrichtige Abstimmungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ließen sich dadurch weitgehend vermeiden. Denn es muss nur die Einhaltung der Zertifikatpflicht überwacht werden. Die Klimaziele werden dann über die Absenkung der Zertifikatmenge automatisch erreicht.⁷⁸

4.2 Juristische Bewertung

Die vom Europäischen Rat vorgegebene Festlegung überwiegend „EU-weit verbindlicher“ Ziele z.B. für die Steigerung der Energieeffizienz oder den Ausbau erneuerbarer Energien, ohne diese jeweils durch verbindliche nationale Ziele zu konkretisieren, ist 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. Nur eine verfahrensrechtliche Notlösung

⁷⁴ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

⁷⁵ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt.

⁷⁶ Hierzu Nader, N. / Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel, [ceplnput 05/2015](#).

⁷⁷ Hierzu beispielhaft für den Verkehrssektor [cepAnalyse 30/2016](#) zur Mitteilung COM(2016) 501 der EU-Kommission vom 20. Juli 2016, Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität.

⁷⁸ Hierzu Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS, [ceplnput 04/2018](#).

sind insoweit die Versuche der Governance-Verordnung, die Energie- und Klimaziele auf andere Weise zu erreichen. Hierzu zählen (1) die rechtlich unverbindlichen⁷⁹ Empfehlungen [Art. 288 AEUV] der Kommission an die Mitgliedsstaaten und deren weiche „Pflichten“, diese Kommissionsempfehlungen „gebührend“ zu berücksichtigen bzw. Abweichungen hiervon zu begründen, sowie (2) zusätzliche EU-Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und für den Ausbau erneuerbarer Energien.⁸⁰ Letztlich sind diese Regelungen der Governance-Verordnung Ausdruck der großen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten über Art und Ausmaß energie- und klimapolitischer Maßnahmen der EU. Ob das Governance-System seine Ziele erreichen kann, ist daher zweifelhaft.

⁷⁹ So ausdrücklich auch Erwägungsgrund 54 der Governance-Verordnung.

⁸⁰ S.o. Abschnitt 3.2.4.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- 01/2019: Erneuerbare Energien in der EU (April 2019)
- 05/2018: Die EU-Energieeffizienzpolitik (Dezember 2018)
- 04/2018: Klimaschutz außerhalb des EU-ETS (August 2018)
- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)
- 02/2018: Die französische Berufsausbildung (Februar 2018)
- 01/2018: Die europäische Säule sozialer Rechte (Januar 2018)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)

Die Autoren:

Dr. Götz Reichert LL.M. leitet den Fachbereich Energie | Klima | Umwelt | Verkehr.

Dr. Martin Menner ist Wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.