

Würzburger Berichte zum
Umweltenergierecht

**Governance als Instrument zur Erreichung der
klima- und energiepolitischen Ziele der EU im
Jahr 2030**

**Bestandsaufnahme und rechtliche Bewertung mit Blick auf
die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien**

Hintergrundpapier

erstellt von

Dr. Markus Kahles

Nora Grabmayr

Fabian Pause, LL.M. Eur.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

Eine neue EU-Architektur für die Energiewende
(EU-ArchE)

Gefördert durch:

STIFTUNG
MERCATOR

18

21.01.2016

Zitiervorschlag: *Markus Kahles/Nora Grabmayr/Fabian Pause, Governance als Instrument zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU im Jahr 2030 - Bestandsaufnahme und rechtliche Bewertung mit Blick auf die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 18 vom 21.01.2016.*

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail kahles@stiftung-umweltenergierecht.de

pause@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg

IBAN DE16790500000046743183, BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	1
B. Abstract	3
C. Ausgangsfrage und Gegenstand der Untersuchung	5
D. Entwicklungsstand der Governance-Struktur	6
I. Begriffsbestimmung: Governance.....	6
II. Entstehungsgeschichte des Governance-Ansatzes im Energiebereich.....	7
III. Bisher erkennbare Strukturmerkmale	10
1. Zielsetzung.....	11
2. Berichtspflichten der Mitgliedstaaten	12
a) Nationaler Energie- und Klimaplan.....	12
b) Sachstandsberichte	13
3. Sicherstellung der Zielerreichung durch die Kommission.....	13
a) Überwachung	13
b) Durchsetzung	14
4. Rechtsgrundlage.....	17
IV. Zwischenergebnis.....	19
E. Vergleich mit bisherigen Mechanismen zur Erreichung der EU-Ziele für erneuerbare Energien	20
I. Richtlinie 2009/28/EG	20
II. Richtlinie 2001/77/EG	22
III. Zwischenergebnis.....	23
F. Vergleich mit Europäischem Semester	24

A. Zusammenfassung

Die Analyse der bisherigen Vorstellungen der beteiligten EU-Organe anhand der wesentlichen einschlägigen Dokumente sowie der Vergleich mit verschiedenen bisherigen Zielerreichungsmechanismen hat im Hinblick auf die bislang absehbare Ausgestaltung der Energie-Governance und deren Bedeutung für die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien Folgendes ergeben:

- I. Nachdem das Konzept der neuen Energie-Governance anfänglich unklar war, kristallisieren sich nach einer eingehenden Analyse der verschiedenen Dokumente mittlerweile doch erste, teilweise recht detaillierte Strukturmerkmale heraus. Insbesondere im Rahmen der künftigen Berichtspflichten mittels nationaler Energie- und Klimapläne und Sachstandsberichte bestehen bereits recht konkrete Vorstellungen sowohl seitens der Kommission als auch des Europäischen Rats, wobei die Vorstellungen insbesondere beim zeitlichen Ablauf und dem Grad der Involvierung der Kommission bei der Erstellung der nationalen Energie- und Klimapläne teilweise voneinander abweichen. Dies gilt mit gewissen Abstrichen auch bereits für die Überwachung und Bewertung durch die Berichte zur Lage der Energieunion und die Messung des Fortschritts anhand von Schlüsselindikatoren, wobei die Einzelheiten hier natürlich noch konkretisiert werden müssen.
- II. Bislang scheint allerdings noch keine Vorstellung darüber zu herrschen, wie mit eventuellen durch den Berichts-, Überwachungs- und Bewertungsmechanismus identifizierten mangelnden Beiträgen einzelner Mitgliedstaaten zur Erreichung des Gesamt-EU-Ziels umgegangen werden soll. Eventuelle Nachbesserungspflichten der Mitgliedstaaten oder Durchsetzungsmechanismen der Kommission sind, jenseits der Möglichkeit des „*naming and shaming*“ im Rahmen der jährlichen Berichte zur Lage der Energieunion, bislang nicht ersichtlich. Für den Bereich der erneuerbaren Energien ist im Konsultationsdokument zur neuen EE-Richtlinie mit dem „Lückenfüller“ allerdings ein erster Vorschlag enthalten, der dieses Durchsetzungsdefizit zumindest teilweise kompensieren könnte.
- III. Tendenziell und in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Vorgaben im Einzelnen, stünde der energierechtliche Kompetenzvorbehalt einer generellen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien und deren Durchsetzung im Rahmen der Energie-Governance sowie der

neuen EE-RL nicht entgegen, soweit von den Mitgliedstaaten keine überobligatorischen Beiträge verlangt würden, die über das politisch beschlossene 27%-Erneuerbaren-Ziel hinausgingen. Grundsätzlich bestünde somit auch die Kompetenz zur Einführung des seitens der Kommission vorgeschlagenen „Lückenfüller“-Instruments, wobei dessen Ausgestaltung im Einzelnen vor einer endgültigen Beurteilung natürlich noch abgewartet werden müsste.

- IV. Die Beschlusslage in der EU-Energiepolitik für den Zeitraum 2020 bis 2030 beinhaltet durch die Kombination eines verbindlichen EU-Ziels ohne verbindliche nationale Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien eine so bislang noch nicht vorgekommene Variante. Bislang vorgekommen ist sowohl die Kombination „unverbindliches EU-Ziel und unverbindliche nationale Ziele“ (RL 2001/77/EG) sowie die Kombination „verbindliches EU-Ziel und verbindliche nationale Ziele“ (RL 2009/28/EG). Die teilweise negativen Erfahrungen mit der Umsetzung der RL 2001/77/EG sowie die Feststellungen des Fortschrittsbericht 2015 zeigen jedoch, dass verbindliche Ziele insbesondere für weniger ambitionierte Staaten ein maßgeblicher Treiber sein können, um zur Erreichung des EU-Ziels beizutragen. Dementsprechend neu muss auch das Zielerreichungssystem im Hinblick auf die neue Beschlusslage ohne verbindliche nationale Ziele strukturiert werden.
- V. Im Vergleich mit dem derzeit geltenden Zielerreichungssystem der RL 2009/28/EG stellt sich das *Governance*-System in seiner bisher absehbaren Ausgestaltung so dar, dass der schwächere Grad an Verbindlichkeit hinsichtlich mangelnder national verbindlicher EE-Ziele durch einen höheren Grad an Mitsprache und Einflussnahme der Kommission bereits in der Phase der Erstellung der nationalen Pläne kompensiert werden soll. Ob hierdurch effektiv eine Zielverfehlung ohne zusätzliche Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten verhindert werden kann, erscheint dennoch fraglich. Inwieweit der neue Ansatz des „Lückenfüllers“ als Anreizinstrument ausreichen könnte, um dieses Durchsetzungsdefizit auszugleichen und die Zielerreichung sicherzustellen, muss abgewartet werden, da dessen genaue Ausgestaltung noch unklar ist.
- VI. Zum Ausgleich des bislang bestehenden Durchsetzungsdefizits kommen des Weiteren grundsätzlich auch Anleihen aus dem Prozess des Europäischen Semesters in Betracht, insbesondere was die Durchsetzungsmöglichkeiten der Kommission bezüglich der seitens der Mitgliedstaaten in den nationalen Energie- und Klimaplänen angekündigten Maßnahmen betrifft. So könnten etwa im Fall erheblicher Abweichungen von den nationalen Energie- und Klimaplänen, die die Zielerreichung der EU insgesamt gefährden, die Mitgliedstaaten verstärkt in die Pflicht genommen und gegebenenfalls sanktioniert werden.

B. Abstract

The current ideas so far regarding the concept of the Energy Governance and its relevance for target achievement in the renewable energies sector, which were extracted from the essential documents issued by several EU-institutions, have been analyzed and compared to existing and previous mechanisms for target achievement. The provisional conclusions are:

- I. The concept of the new Energy Governance was quite unclear in the beginning. But in the meantime the analysis of the different documents shows partially very detailed structural elements. Especially the future reporting obligations via national energy and climate plans as well as progress reports are already laid down quite detailed by the Commission and the Council of the European Union. However, the concepts of the both institutions differ in some points, e.g. the time schedule and the question of how much the Commission should be involved in the preparation of the national energy and climate plans. Besides and with some reservations, there are already quite concrete ideas how to monitor and assess the progress made via annual reports on the State of the Energy Union and key indicators, whereby details still remain to be specified.
- II. On the other side there seems to be no idea so far on the question, how to deal with potential insufficient contributions from Member States to the overall EU-target, after identifying them by a new reporting, monitoring and assessment system. A potential obligation for the Member States to improve their efforts or enforcement mechanisms for the Commission, beyond the possibility of “naming and shaming” in the annual State of the Energy Union reports, are not foreseeable so far. Regarding the renewable energies sector the consultation questionnaire contains the concept of a “gap filler” instrument. That seems to be the first proposal having the potential to at least partially compensate this enforcement deficit.
- III. As a first tendency and dependent on the future design of the legal requirements in detail, the implementation of a general obligation for the Member States to take appropriate measures for the promotion of renewable energies and their enforcement via the Energy Governance and the new Renewable Energies Directive would not violate against the restriction of EU`s energy competence according to Article 194 para 2 subpara 2 TFEU, as far as the required contributions will not exceed the politically decided overall renewable energies target of 27 %. In principal, the EU therefore also has the competence to implement a “gap-filler” instrument as suggested by the Commission. A final analysis, of course, depends on the design of this instrument in detail.

- IV. The current EU energy and climate policy framework for the renewable energies sector regarding the years 2020 to 2030 includes the combination of a binding EU target without national binding targets. Regarding EU's renewable energies policy, such a combination has not occurred before. There has been the combination "non-binding EU target and non-binding national targets" (Directive 2001/77/EC) and the combination "binding EU target and binding national targets" (Directive 2009/28/EC). But partially negative experiences with the implementation of Directive 2001/77/EC as well as the findings of the renewable energies progress report 2015 show that binding targets can be a major driver to contribute to the achievement of the EU target, especially for less ambitious Member States. Therefore, without national binding targets, a new target achievement system has to be designed.
- V. Compared to the current target achievement system laid down in Directive 2009/28/EC, the Governance System, as developed so far, seems to try to compensate the lack of liability caused by non-binding national targets via a higher influence for the Commission during the preparation phase of the national plans. It is questionable, if, without additional mechanisms of enforcement or sanctions, this approach will effectively avoid that the renewable energies target will be missed. A final analysis of the question to what extent the new "gap filler" approach will be sufficient to compensate this enforcement deficit has to wait because of the so far still unclear design of this instrument.
- VI. Furthermore, the implementation of mechanisms to compensate this so far existing enforcement deficit could be inspired by elements of the European Semester, especially concerning possible instruments for the Commission to enforce measures announced by Member States in their national energy and climate plans. Hence, in case of excessive deviations from the national energy and climate plans endangering the achievement of the overall EU target, Member States could be stronger taken on their promises and sanctioned, if necessary.

C. Ausgangsfrage und Gegenstand der Untersuchung

Die Diskussion um die Ausgestaltung des künftigen Rahmens der EU-Energiepolitik für die Jahre 2020 bis 2030 ist in vollem Gange¹. Jüngst hat die EU-Kommission erstmals einen „Bericht zur Lage der Energieunion 2015“² in Form einer Mitteilung abgegeben, in welchem sie eine Bestandsaufnahme bezüglich der Verwirklichung der fünf Dimensionen der Energieunion³ trifft, einen Ausblick auf kommende Herausforderungen gibt und Maßnahmen ankündigt, um diese Herausforderungen aus ihrer Sicht zu meistern. Ziel des Projekts „EU-ArchE“ ist es, absehbare Veränderungen am Rechtsrahmen der europäischen Energiepolitik (der „EU-Energiearchitektur“) frühzeitig aufzuzeigen und einzuordnen. Dies kann aufgrund des andauernden politischen Prozesses derzeit nur in der Form einer zwischenzeitlichen Bestandsaufnahme erfolgen. Dennoch erscheint es angesichts der zunehmenden Fülle von Mitteilungen, Schlussfolgerungen und Entschließungen der EU-Institutionen notwendig, den Überblick zu behalten und die möglicherweise rechtlich bedeutsamen Entwicklungslinien nachzuzeichnen und somit einer (wenn auch vorläufigen) Bewertung zu unterziehen.

Dieses Papier soll zu diesem Zweck speziell über die zukünftigen Veränderungen im Kompetenzgefüge zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in der Erneuerbare-Energien-Politik einen Überblick bieten. Denn es stehen im Jahr 2016 einige konkrete Legislativvorschläge der EU-Kommission bevor, welche das Kompetenzgefüge zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht nur, aber insbesondere, im Bereich der erneuerbaren Energien neu ordnen werden. Hierbei sind vor allem der Vorschlag für eine neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie der Vorschlag zur Straffung der Planungs- und Berichterstattungsanforderungen hinsichtlich klima- und energiepolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu nennen. In diesen Vorschlägen wird auch enthalten sein, wie die Kommission sicherstellen will, dass das zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Ziel eines mindestens 27%-igen Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der EU erreicht wird. Der Zielerreichungsmechanismus für den Bereich der erneuerbaren Energien soll dabei einen Teil einer neuen Struktur im Rahmen der Energieunion werden, für welche der Begriff der „Governance“ verwendet wird. Die bislang absehba-

¹ Vgl. hierzu nur die laufenden Konsultationen für eine neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie (*Europäische Kommission*, Konsultation vom 18.11.2015, S. 3 ff, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-new-renewable-energy-directive-period-after-2020>) sowie zur Zusammenfassung der Planungs- und Berichterstattungspflichten (<https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-streamlining-planning-and-reporting-obligations-part-energy-union>).

² COM (2015) 572 final, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015.

³ COM (2015) 80 final, Paket zur Energieunion, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, vom 25.02.2015, S. 4: Die Strategie umfasst fünf Dimensionen: die Sicherheit der Energieversorgung, die Integration des europäischen Energiemarktes, Energieeffizienz, die Verringerung der CO₂-Emissionen sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

ren Strukturmerkmale dieser *Governance* und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien stehen daher im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung.

D. Entwicklungsstand der Governance-Struktur

Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über den bisherigen Entwicklungsstand der EU-Governance im Energiesektor gegeben werden. Als Grundlage hierfür wird zunächst der Begriff der Governance allgemein und im Hinblick auf seine aktuelle Verwendung im energierechtlichen Kontext näher erläutert (hierzu unter I.) sowie die Entstehungsgeschichte des Governance-Konzepts im Energiebereich anhand der zentralen Dokumente der beteiligten EU-Organen zum Thema nachvollzogen (hierzu unter II.). Auf dieser Basis werden als Zusammenschau die zentralen bisher erkennbaren Strukturmerkmale identifiziert und näher dargestellt (hierzu unter III.).

I. Begriffsbestimmung: Governance

Die Kommission selbst und der Europäische Rat verwenden „*Governance*“ im Kontext der Erreichung der Klima- und Energieziele 2030 sowie der Verwirklichung der Energieunion. Der Europäische Rat spricht hierbei auch in der deutschen Sprachfassung seiner Schlussfolgerungen vom „*Governance-System*“⁴, während die Kommission ebenfalls nicht übersetzt von „*europäischer Governance*“⁵ oder, in aktuelleren Mitteilungen, sowohl von der „*Lenkung der Energieunion*“⁶ als auch von einem „*Steuerungsprozess*“⁷ spricht.

Grundsätzlich wird der Begriff der *Governance* vor allem in der Politikwissenschaft verwendet, kann aber auch rechtliche Aspekte beinhalten. Die Auseinandersetzung mit *Governance* bedeutet grundsätzlich die Beschäftigung mit kollektiver Entscheidungsfindung⁸. „*Die Bedeutung des Begriffs „Governance“ [...] bezieht sich im politischen Bereich auf die Steuerung und Lenkung politischer Prozesse, also auf Koordinierungs- und Lenkungsmechanismen, wobei nicht nur staatliche Institutionen beteiligt sind, sondern auch gesellschaftliche, also nichtstaatliche*

⁴ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 26.11.2015 zum Governance-System der Energieunion, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015.

⁵ COM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.01.2014, S. 14.

⁶ COM (2015) 80 final, Paket zur Energieunion, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, vom 25.02.2015, S. 20.

⁷ COM(2015) 572 final, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 18.

⁸ M. Dawson/H. Enderlein/C. Joerges, Introduction: Explanatory Governance in the Euro Crisis, in: Hertie School of Governance, The Governance Report 2015, Oxford University Press 2015, S. 16.

Akteure⁹. *Governance* hat in der Literatur mindestens vier verschiedene Bedeutungen: als Struktur, Prozess, Mechanismus oder Strategie¹⁰. Die Kommission selbst definiert *Governance* allgemein und unabhängig von der Governance im Rahmen der Energieunion wie folgt: „Der Begriff ‚Governance‘ steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen und zwar insb. in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“¹¹ Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass im europäischen Mehrebenensystem *Governance* als „Steuerung“¹² verstanden wird, die in der Regel von verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen beeinflusst wird. Daraus folgt, dass die Ausgestaltung dieses Governance-Systems im Rahmen der Energieunion erhebliche Auswirkung darauf haben wird, auf welche Art und Weise die Mitgliedstaaten zur Erreichung des EU-weiten Ziels eines Anteils von mindestens 27% erneuerbarer Energien im Jahr 2030 verpflichtet werden können. So beurteilt sich beispielsweise, je nachdem wie rechtsverbindlich oder -unverbindlich die einzelnen Elemente der Governance ausgestaltet sein werden, der Spielraum der Kommission, einzelne Mitgliedstaaten im Falle einer drohenden Nichterfüllung zu verstärkten Maßnahmen zu verpflichten oder bei feststehender Nichterfüllung einem Vertragsverletzungsverfahren zu unterziehen.

II. Entstehungsgeschichte des Governance-Ansatzes im Energiebereich

Mittlerweile besteht eine Fülle von Dokumenten verschiedener Organe der EU, die sich mit der Idee und der Ausgestaltung der Governance im Energiesektor befassen. Die folgende Darstellung soll daher einen Überblick über die bislang wichtigsten Dokumente und den bisherigen zeitlichen Ablauf geben:

- Begonnen hat die aktuelle Diskussion um die zukünftige EU-Klima- und Energiepolitik mit der Veröffentlichung des „Rahmens für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“¹³, den die Kommission im Januar 2014 vorgestellt hat. Ein wesentlicher Punkt dieses Rahmens ist der Vorschlag, ein europaweites Ziel mit einem Anteil von mindestens 27 % erneuerbarer Energien am Energieverbrauch bis 2030 zu vereinbaren. Darüber hinaus wird erstmals vorgeschlagen, eine sogenannte „Europäische

⁹ J. Bergmann, Handlexikon der EU, 5. Auflage 2015, siehe unter: ‚Governance („Regieren“) in der EU‘.

¹⁰ D. Levi-Faur, From „Big Government“ to „Big Governance“?, in: D. Levi-Faur (Hrsg.), The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, 2012. S. 6.

¹¹ KOM (2001) 428 endg., Weißbuch über „Europäisches Regieren“, vom 25.7.2001, S. 5.

¹² Der Ursprung des Begriffs „Governance“ wird im griechischen *kybernan* gesehen, was „steuern“ bedeutet. Vgl. D. Levi-Faur, From „Big Government“ to „Big Governance“?, in: D. Levi-Faur (Hrsg.), The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, 2012, S. 3.

¹³ COM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.01.2014.

Governance“ für den Politikrahmen einzuführen, welche nicht nur die Straffung von Berichterstattungspflichten, sondern auch gewisse Vorgaben für die nationalen Ausbau-Pläne für erneuerbare Energien beinhalten soll.

- Kurz darauf hat das Europäische Parlament eine Entschließung zum Rahmen für 2030 veröffentlicht, in welcher es seine Vorstellungen zu Zielen, politischen Instrumenten und Politikbereichen darstellt und sich mit dem Konzept der Kommission auseinandersetzt¹⁴. Hierbei äußert sich das Parlament „*zutiefst besorgt*“ über die Vorschläge für eine neue Verwaltungsstruktur für den Rahmen bis 2030 und bedauert, dass die Mitteilung der Kommission „*kurzsichtig und unambitioniert ist, vor allem da nationale Ziele für erneuerbare Energie (...) fehlen*“.
- Im Oktober 2014 hat der Europäische Rat¹⁵ dann Schlussfolgerungen zum Rahmen für Klima- und Energiepolitik 2020-2030 verkündet, in denen er sich mit den Energie- und Klimazielen, dem Aspekt der Energieversorgungssicherheit, dem Binnenmarkt und der Governance befasst¹⁶. Von besonderer Bedeutung ist die Entscheidung des Europäischen Rates, „*für den bis 2030 zu erreichenden Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch in der EU ein EU-Ziel von mindestens 27%*“¹⁷ festzusetzen. Hierzu wird klargestellt, dass dieses Ziel auf EU-Ebene verbindlich sein wird, aber nicht auf national verbindliche Ziele aufgeteilt wird. Darüber hinaus hat der Europäische Rat auch beschlossen, ein „*zuverlässiges und transparentes Governance-System*“¹⁸ zur Erreichung des EU-Ziels einzuführen. Auch das Ziel, eine Energieunion zu errichten, ist in den Schlussfolgerungen enthalten¹⁹.
- Im Februar 2015 folgte dann die Kommission mit dem „*Paket zur Energieunion*“²⁰, in dem sie die Notwendigkeit für die Energieunion darstellt und das weitere Vorgehen in Bezug auf deren fünf Dimensionen präsentiert. Außerdem stellt die Kommission hier ihre Vorstellung der Lenkung und Verwirklichung der Energieunion dar und verweist auf den geplanten Maßnahmenkatalog. Dieser enthält insgesamt 15 Punkte, die von

¹⁴ *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 5.2.2014, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, (2013/2135(INI)).

¹⁵ Beim Europäischen Rat handelt es sich nicht um ein Gesetzgebungsorgan der EU. Der Europäische Rat legt vielmehr die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der EU fest, vgl. Art. 15 Abs. 1 EUV.

¹⁶ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14.

¹⁷ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 5.

¹⁸ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 9.

¹⁹ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 10.

²⁰ COM (2015) 80 final, Paket zur Energieunion, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, vom 25.02.2015.

der Durchsetzung der vorhandenen Vorschriften²¹ bis zum Erlass neuer Vorschriften²² reichen.

- Daraufhin ergingen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20.März 2015 zur Energieunion, in welchen unter anderem abermals die Entwicklung eines zuverlässigen und transparenten Governance-Systems gefordert wurde²³.
- Es folgte im Juli 2015 das sogenannte „Sommerpaket Energie“²⁴ der Kommission, das allerdings nicht die weitere Ausgestaltung der Governance, sondern inhaltlich die Pläne für ein neues Strommarktdesign²⁵, einen neuen Emissionshandel²⁶, eine Überarbeitung der Energieverbrauchskennzeichnung²⁷ und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Energieverbraucher²⁸ betrifft.
- Die Kommission hat im November 2015 den Bericht zur Lage der Energieunion 2015²⁹ veröffentlicht. Darin geht sie auf die fünf Dimensionen der Energieunion und den bisher erreichten Fortschritt beim Erreichen dieser Ziele ein. Außerdem betont die Kommission in Bezug auf die Umsetzung der Energieunion, dass es eines verlässlichen und transparenten *Governance*-Prozesses bedarf. Als Annex zu dieser Mitteilung veröffentlichte die Kommission zum einen Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der „*Steuerung der Energieunion*“³⁰ sowie ein Arbeitsdokument zur Ausgestaltung des Monitorings im Rahmen der Energieunion mittels bestimmter Schlüsselindikatoren³¹.
- Zeitgleich mit der Mitteilung vom November 2015 hat die Kommission auch eine Konsultation zur Ausgestaltung der neuen EE-Richtlinie begonnen, die bis zum 10. Februar

²¹ Zum Beispiel Maßnahme Nr. 1: Die Kommission wird sich aller Instrumente bedienen, um Anwendung der Rechtsvorschriften des dritten Energiebinnenmarktpakets zu gewährleisten sowie Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften.

²² Zum Beispiel Maßnahme Nr. 13: Die Kommission wird 2016-2017 ein neues Paket über erneuerbare Energien vorschlagen.

²³ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 19./20.03.2015, EUCO 11/15, S. 2.

²⁴ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 15.07.2015, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_de.htm.

²⁵ COM (2015) 340 final, Einleitung des Prozesses der öffentlichen Konsultation zur Umgestaltung des Energiemarkts, vom 15.07.2015.

²⁶ COM (2015) 337 final, zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien, vom 15.07.2015.

²⁷ COM (2015) 341 final, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Energieeffizienzkennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU, vom 15.07.2015.

²⁸ COM (2015) 339 final, Verbesserte Möglichkeiten für die Energieverbraucher, vom 15.07.2015.

²⁹ COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015.

³⁰ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015.

³¹ COM SWD (2015) 243 final, Monitoring progress towards the Energy Union objectives - Concept and first analysis of key indicators, vom 18.11.2015.

2016 läuft³². In dessen Rahmen verweist die Kommission darauf, dass nach Auslaufen der verbindlichen 2020-Ziele ein neue Methode der Zielerreichung erforderlich sei und diese mit der allgemeinen Governance für die Energieunion und den nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum bis 2030 gekoppelt werden müsse.

- Eine Woche später wurde der Beschluss des Europäischen Rates zum *Governance*-System der Energieunion bekannt gegeben³³. Hierin identifiziert der Rat aus seiner Sicht die „Kernkomponenten“ des Governance Systems und legt dar, wie die nationalen Pläne der Mitgliedstaaten ausgestaltet, überwacht und bewertet werden sollten.
- Seit dem 11. Januar 2016 läuft ebenfalls eine Konsultation zur Zusammenfassung der Planungs- und Berichterstattungspflichten als Teil der *Governance* der Energieunion³⁴. Dort werden u.a. verschiedene Optionen zur Ausgestaltung der künftigen Planungs- und Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten sowie Optionen zur Ausgestaltung der *Governance* der Energieunion zur Diskussion gestellt.

III. Bisher erkennbare Strukturmerkmale

Aus der Fülle der vorstehend aufgelisteten und kurz beschriebenen EU-Dokumente werden im Folgenden die bislang erkennbaren Strukturmerkmale der Energie-Governance zusammenfassend näher erläutert. Hierbei wird zunächst die Zielsetzung der Governance, insbesondere im Hinblick auf die Erreichung des Erneuerbaren-Energien-Ziels von mindestens 27% im Jahr 2030, rekapituliert (hierzu unter 1.). Im Anschluss werden die auf die Mitgliedstaaten zukommenden Berichtspflichten (hierzu unter 2.) sowie der Stand der Überlegungen zu Maßnahmen für die Sicherstellung der Zielerreichung dargestellt (hierzu unter 3.). Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen hat auch einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl der Rechtsgrundlage und die Frage, ob eine rechtliche Verankerung der Governance notwendig ist (hierzu unter 4.).

³² Europäische Kommission, Konsultation vom 18.11.2015, S. 3 ff, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-new-renewable-energy-directive-period-after-2020>.

³³ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 vom 26.11.2015.

³⁴ <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-streamlining-planning-and-reporting-obligations-part-energy-union>, Laufzeit bis: 08.04.2016.

1. Zielsetzung

Für 2030 wird, entsprechend der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates³⁵ vom Oktober 2014, ein EU-weites Ziel von mindestens 27% an erneuerbaren Energien angestrebt³⁶. Dieses ist laut den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats allerdings nur für die EU, aber nicht für die Mitgliedstaaten verbindlich. Hierin besteht ein fundamentaler wesentlicher Unterschied zum bislang geltenden Rechtsrahmen nach der RL 2009/28/EG³⁷. Schon im Januar 2014 hatte die Kommission vorgesehen, dass es nationale Pläne geben soll, die „*eindeutige, von den Mitgliedstaaten selbst beschlossene Verpflichtungen*“ enthalten, „*die von der Notwendigkeit, das Ziel auf EU-Ebene gemeinsam zu erreichen, geleitet werden.*“³⁸ In den aktuellen Leitlinien vom November 2015, in der die Kommission die erforderlichen Inhalte dieser nationalen Pläne darstellt, konkretisiert sie die Anforderungen hinsichtlich der nunmehr verbindlich beschlossenen EU Klima- und Energieziele für das Jahr 2030: „*Die Mitgliedstaaten dürfen zwar ihre Maßnahmen den nationalen Gegebenheiten anpassen, die in ihren nationalen Plänen vorgegebene Richtung der nationalen energie- und klimapolitischen Ziele und Strategien sollte jedoch mit der Verwirklichung der vereinbarten Ziele der Energieunion im Einklang stehen, insbesondere mit den Zielvorgaben für 2030 (Verringerung der Treibhausgasemissionen, erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Stromverbindungsleitungen), über die der Europäische Rat im Oktober 2014 eine Einigung erzielte.*“³⁹ Die Zielsetzung für das Governance-System allgemein schwankt somit zwischen der Sicherstellung der 2030-Zielerreichung einerseits und der Gewährleistung der notwendigen Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung ihrer nationalen Energiepolitik andererseits. Dieses Spannungsverhältnis ist zwar keinesfalls neu, sondern kommt etwa bereits im geltenden EU-Rechtsrahmen allgemein im energierechtlichen Kompetenzvorbehalt der Mitgliedstaaten nach Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV oder speziell im Bereich der erneuerbaren Energien etwa in Erwägungsgrund 25 RL 2009/28/EG zum Ausdruck. Im Rahmen der Energie-Governance stellt sich allerdings die Frage nach dessen Auflösung aufgrund des Wegfalls national verbindlicher Ziele im Bereich der Erneuerbare-Energien-Politik neu.

³⁵ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 5.

³⁶ So bereits der Vorschlag der Kommission im Januar 2014: KOM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.01.2014, S. 7; vgl. aktuell auch COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 4.

³⁷ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. Nr. L 140 vom 5.6.2009, S. 16–62.

³⁸ KOM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.01.2014, S. 7.

³⁹ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 1 f.

2. Berichtspflichten der Mitgliedstaaten

Die Berichtspflichten über die Entwicklung des Ausbaus der erneuerbaren Energien nach dem bisherigen Rechtsrahmen enden mit dem sechsten Fortschrittsbericht, der nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 RL 2009/28/EG bis zum 31.12.2021 vorzulegen ist. Nach den Plänen der Kommission und den Schlussfolgerungen des Rates sollen danach die einzelnen sektorenspezifischen Berichterstattungspflichten in den umfassenden nationalen Energie- und Klimaplänen zusammengefasst werden⁴⁰, deren Inhalt und Zeitplan, soweit bereits absehbar, im Folgenden dargestellt werden soll.

a) Nationaler Energie- und Klimaplan

Die Kommission hat zum Inhalt der nationalen Pläne bereits detaillierte Leitlinien veröffentlicht⁴¹ und für das Jahr 2016 einen Legislativvorschlag zur „*Straffung der Planungs- und Berichterstattungsanforderungen hinsichtlich klima- und energiepolitischer Maßnahmen*“ angekündigt⁴². Die Mitgliedstaaten sollen im Rahmen der nationalen Pläne insbesondere die aktuelle Situation im jeweiligen Land beschreiben sowie ihre Ziele, Grundsätze und Maßnahmen für alle fünf Dimensionen der Energieunion darlegen. Die nationalen Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien als Beitrag zur Erreichung des verbindlichen EU-Ziels von mindestens 27 % fallen hierbei unter die dritte Dimension der Energieunion („*Umstellung auf eine Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen*“)⁴³. Die Mitgliedstaaten sollen hier die geplanten nationalen Maßnahmen zur Erreichung des EU-Ziels sowie technologiespezifische Zielpfade für den Anteil der Erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 darstellen.

Die Kommission möchte in die Erstellung der nationalen Pläne involviert werden. Der Europäische Rat sieht diese starke Einbeziehung in die Erstellung der Pläne wohl eher kritisch und führt aus: „*They (the Member States) may receive recommendations by the Commission and/or comments from neighbouring Member States in the context of regional cooperation on relevant issues, and consider them, if appropriate.*“⁴⁴ Nach Auffassung des Europäischen Rates

⁴⁰ COM (2015) 572, S. 16; *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015, Abschnitt 2.2. Eine gewisse Konsolidierung einzelner Berichtspflichten soll bereits auch schon vor dem Jahr 2020 geschehen, soweit dies ohne Änderung von Rechtsvorschriften möglich sei, vgl. COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 7.

⁴¹ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015.

⁴² COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 19.

⁴³ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 4.

⁴⁴ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen v. 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015, Abschnitt 2.6.

liegt es also im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie die Empfehlungen der Kommission berücksichtigen oder nicht. Auch in Bezug auf den zeitlichen Ablauf gibt es unterschiedliche Auffassungen zwischen Kommission und Europäischem Rat. Zeitlich sieht die Kommission vor, dass seitens der Mitgliedstaaten die ersten Entwürfe ihrer nationalen Pläne im Jahr 2017 und die endgültigen Pläne im Jahr 2018 vorgelegt werden sollen, so dass die Pläne vor 2021 in Kraft treten können⁴⁵. Nach Abschnitt 2.7. der Schlussfolgerungen sollen die nationalen Pläne dagegen erst Ende 2019 fertiggestellt sein. Darüber hinaus soll nach Abschnitt 2.8. die Möglichkeit bestehen, die Pläne im Fall von nationalen Veränderungen flexibel zu aktualisieren oder zu überarbeiten. Die Kommission sieht im Zeitraum von 2021 bis 2030 bislang lediglich die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vor, den nationalen Plan einmal zu aktualisieren, um veränderten Gegebenheiten und rechtlichen Änderungen Rechnung tragen zu können⁴⁶. Bei einzelnen spezifischen Maßnahmen innerhalb der nationalen Pläne sollen im Bedarfsfall allerdings weitere Aktualisierungen vorgenommen werden können.

b) Sachstandsberichte

Nach den insoweit gleichlautenden Plänen der Kommission und des Europäischen Rates sollen die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre Berichte über den Stand der Durchführung der nationalen Energie- und Klimapläne vorlegen. Diese standardisierten Sachstandsberichte stellen nach Ansicht der Kommission ein wichtiges Instrument dar, um zu erkennen, wie die Verwirklichung der Ziele der Energieunion voranschreitet. Über diese Fortschritte will die Kommission in ihrem jährlichen Bericht zur Lage der Energieunion berichten⁴⁷.

3. Sicherstellung der Zielerreichung durch die Kommission

a) Überwachung

Die Kommission möchte „prüfen, ob die Maßnahmen und Zusagen der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichen, um die klima- und energiepolitischen Vorgaben und Ziele der Union zu erreichen.“⁴⁸ Auch nach den Schlussfolgerungen des Rates sollen die nationalen Energie- und Klimapläne als „erste Bezugspunkte“ für die Überwachung der Erreichung aller energiepolitischen Gesamt- und Einzelziele der EU dienen⁴⁹. Eine wichtige Kontrollfunktion sollen darüber

⁴⁵ COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 18 f.

⁴⁶ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 7.

⁴⁷ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 7.

⁴⁸ COM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.01.2014, S. 16; ebenso COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 19: „Um die Fortschritte zu verfolgen, muss ein transparentes Überwachungssystem eingeführt werden (...)“.

⁴⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015, Abschnitt 2.2.

hinaus die regelmäßigen Sachstandsberichte der Mitgliedstaaten erfüllen, die eine Überprüfung der Fortschritte im Abstand von zwei Jahren anhand standardisierter Vorlagen ermöglichen sollen. Die Kommission wird jeweils in ihrem Jahresbericht zur Lage der Energieunion über die Fortschritte berichten. Um dies leisten zu können, bedarf es eines transparenten Überwachungs- und Bewertungsmechanismus, daher soll anhand noch im Einzelnen festzulegender Schlüsselindikatoren der Fortschritt des EE-Ausbaus überwacht und bewertet werden⁵⁰. Zu diesem Monitoring anhand von Schlüsselindikatoren hat die Kommission bereits ein Arbeitsdokument veröffentlicht, indem eine erste mögliche Methodik und Analyse im Hinblick auf die Festlegung solcher Schlüsselindikatoren dargelegt wird⁵¹. Der Ausgestaltung und Bewertung dieser Schlüsselindikatoren wird somit eine zentrale Rolle dabei zukommen, ob die nationale Energiepolitik einzelner Mitgliedstaaten seitens der Kommission als erfolgreich bewertet wird oder nicht. Daher betont der Europäische Rat auch, dass deren Entwicklung nur „in enger Zusammenarbeit mit den und vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten“ erfolgen solle⁵².

b) Durchsetzung

Während zu Inhalt, Zeitablauf und inhaltlicher Kontrolle der Berichtspflichten somit mittlerweile erste recht detailreiche Vorstellungen bestehen, finden sich weder bei der Kommission noch beim Europäischen Rat konkrete Ausführungen darüber, wie die Einhaltung des 27% Erneuerbaren-Energien-Mindestziels oder der anderen EU-Energieziele gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten durchgesetzt oder eine Nichteinhaltung sanktioniert werden könnte. Der Europäische Rat scheint einstweilen darauf zu setzen, dass durch das verstärkte und gestraffte Monitoring „frühzeitig gehandelt“ werden könne⁵³. Dieses Handeln könne darin bestehen, die Durchführung bestehender Politiken und Maßnahmen zu verbessern, anzupassen oder zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Dabei setzt der Europäische Rat offenbar auf die freiwillige Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Ergreifung solcher Maßnahmen sowie einen gewissen öffentlichen Druck der durch die jährliche Bilanzierung der Energiepolitik seitens der Kommission im Rahmen des Berichts zur Lage der Energieunion ausgelöst werden könnte. Die Kommission will immerhin, falls notwendig, „politische Maßnahmen“ vorschlagen⁵⁴, damit die Ziele verwirklicht werden können, äußert sich aber ebenfalls nicht zu einer etwaigen Verpflichtung zur Durchführung konkreter Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten. Lediglich etwas

⁵⁰ COM (2015) 572, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 16.

⁵¹ COM SWD (2015) 243 final, Monitoring progress towards the Energy Union objectives - Concept and first analysis of key indicators, vom 18.11.2015.

⁵² *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015, Abschnitt 2.4.

⁵³ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 v. 26.11.2015, Abschnitt 2.9.

⁵⁴ COM (2015) 572 final, Bericht zur Lage der Energieunion 2015, vom 18.11.2015, S. 19.

deutlicher äußert sich die Kommission zur Notwendigkeit eines Instrumentariums zur Sicherstellung der Zielerreichung im Konsultationsfragebogen zur neuen Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁵⁵: „Given that the renewable energy target for 2030 is binding on the EU as a whole, the European Commission will need to have means to ensure that this target is met in a sustainable and cost-effective way. For this purpose, EU measures could be put in place and be designed to deliver on a number of objectives of the Energy Union: (...)”

Was das spezielle 27%-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien betrifft, ist dessen primärer Adressat die EU, da es ausweislich der Schlussfolgerungen des Rates nur für diese und nicht für die Mitgliedstaaten verbindlich ist⁵⁶. Eine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erreichung bestimmter nationaler Erneuerbaren-Energien-Ziele im Zeitraum zwischen 2020 und 2030 besteht somit zunächst nicht. Eine entsprechende Mitwirkungspflicht der Mitgliedstaaten zum Erreichen des EU-weiten Zieles von mindestens 27 % ergibt sich allerdings zumindest politisch aufgrund der Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und den dort enthaltenen Zielen. Zum anderen könnte sich rechtlich aus wesentlichen primärrechtlichen Grundsätzen, dem Solidaritätsprinzip des Art. 2 Abs. 3 EUV⁵⁷ sowie dem Grundsatz der Loyalität, Art. 4 Abs. 3 EUV eine solche Pflicht ergeben. Während das Solidaritätsprinzip im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten gilt („[...] das Solidaritätsprinzip [ist] Ausfluss des Grundsatzes der Gleichheit der Mitgliedstaaten.“⁵⁸), bezieht sich der Loyalitätsgrundsatz auf die Beziehung zwischen EU und den Mitgliedstaaten. Nach allgemeiner Ansicht wird hierdurch der nationale Gesetzgeber verpflichtet, in seinem innerstaatlichen Recht die Konsequenzen aus seiner Zugehörigkeit zur Union zu ziehen⁵⁹. Das Solidaritätsprinzip beinhaltet trotzdem auch eine „Verpflichtung, die Rechtsvorschriften der EU zu beachten.“⁶⁰ Entscheidend ist, dass das „mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht“ nicht durch nationalstaatliche Maßnahmen beeinträchtigt wird. Zusätzlich verlangt der Loyalitätsgrundsatz, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen

⁵⁵ Europäische Kommission, Konsultation vom 18.11.2015, S. 4, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-new-renewable-energy-directive-period-after-2020>.

⁵⁶ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, S. 5.

⁵⁷ Dieser Gedanke der Solidarität wird auch in Art. 194 Abs. 1 AEUV nochmal erwähnt. Es ist umstritten, ob dies einen rein deklaratorischen Charakter hat. M.w.N.: M. Ludwigs, § 5 Energierecht, Rn. 66, in: M. Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 5, 1. Auflage 2013.

⁵⁸ J. Terhechte, Kommentierung zu Art. 3 EUV, Rn. 57, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL 08/2015.

⁵⁹ R. Streinz, Kommentierung zu Art. 4 EUV, Rn. 46, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Auflage 2012.

⁶⁰ J. Terhechte, Kommentierung zu Art. 3 EUV, Rn. 57, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL 08/2015.

Maßnahmen so gestalten, „ (...) dass die Vorgaben des Unionsrechts ihre volle praktische Wirksamkeit (*effet utile*) entfalten können.“⁶¹ Darüber hinaus ist Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV zu beachten, der die Mitgliedstaaten allgemein „zur Förderung der Unionstätigkeit“⁶² anhält: „Gegenüber Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV bedeutet dies eine Steigerung der Verpflichtung, da der unterstützende Beitrag über die dort angesprochenen, sich aus den Verträgen oder Sekundärrecht konkret ergebenden bindenden Verpflichtungen (Ausführungspflichten) hinausgeht.“⁶³

Diese allgemeine Kooperations- und Mitwirkungspflicht führt dazu, dass die Mitgliedstaaten zumindest einen Beitrag zu dem 27%-Ziel der EU leisten müssen, sobald dieses Ziel in einem Sekundärrechtsakt verankert werden würde. Diese allgemeine Beitragspflicht würde wohlge-merkt auch gelten, ohne dass gleichzeitig konkrete nationale Ziele festgelegt werden müssten. Gegen Mitgliedstaaten die keine oder untaugliche Maßnahmen zur Erreichung des Erneuerbaren-Energien-Ziels ergreifen, scheinen somit Vertragsverletzungsverfahren auch ohne Festlegung konkreter nationaler Ziele weiterhin möglich. Des Weiteren könnten auf der Grundlage der Energiekompetenz nach Art. 194 AEUV (insbesondere Art. 194 Abs. 1 lit. c) AEUV) und unter Beachtung des energierechtlichen Kompetenzvorbehalts der Mitgliedstaaten nach Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV in einem Sekundärrechtsakt grundsätzlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufgenommen werden, geeignete Maßnahmen zur Erreichung des EU-Ziels zu ergreifen und Mindestanforderungen an deren Ausgestaltung festzulegen. Das konkrete Ambitionsniveau der einzelnen Maßnahmen muss allerdings aufgrund der Unverbindlichkeit der Zielstellung auf nationalen Ebene den Mitgliedsstaaten selbst überlassen bleiben. In dieser Hinsicht bleibt somit zunächst der Vorschlag der Kommission für eine neue EE-Richtlinie abzuwarten. Dieser ist für das Jahr 2016 angekündigt, momentan läuft die Konsultationsphase noch bis zum 10. Februar 2016⁶⁴. Im Rahmen dieses Konsultationspapiers findet ein Instrument Erwähnung, das nach Ansicht der Kommission womöglich eine neue Herangehensweise zur Sicherstellung der Zielerfüllung verspricht. Daher stellt die Kommission zur Diskussion, dass eine Maßnahme auf EU-Ebene ergriffen werden könnte, die eine eventuelle auftretende Lücke zum Erreichen des 27%-Ziels füllen könnte. Ob es zur Einführung eines solchen flankierenden EU-Instruments kommt und wie dieses ausgestaltet sein könnte, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Ein solcher „Lückenfüller“ könnte allerdings ein Ansatz sein, die bislang identifizierten Durchsetzungsdefizite bei der Zielerfüllung im Rahmen der Energie-Governance im Bereich der erneuerbaren Energien zumindest teilweise zu kompensieren.

⁶¹ R. Streinz, Kommentierung zu Art. 4 EUV, Rn. 46, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Auflage 2012.

⁶² R. Streinz, Kommentierung zu Art. 4 EUV, Rn. 65, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Auflage 2012.

⁶³ R. Streinz, Kommentierung zu Art. 4 EUV, Rn. 65, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Auflage 2012.

⁶⁴ Europäische Kommission, Konsultation vom 18.11.2015, S. 3 ff, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-new-renewable-energy-directive-period-after-2020>.

4. Rechtsgrundlage

Ursprünglich hatte die Kommission vor, die neue Governance im Energiebereich auf Grundlage eines kooperativen Ansatzes zu verwirklichen und nur für den Fall auf eine rechtliche Verankerung zurückzugreifen, falls der kooperative Ansatz nicht wirken sollte⁶⁵. Die letzte Mitteilung vom 18.11.2015 lässt jedoch darauf schließen, dass die Kommission inzwischen doch das Erfordernis sieht, die Governance rechtlich zu verankern⁶⁶. Diese Tendenz ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da die Verrechtlichung zwei wesentliche Vorteile mit sich bringt: zum einen bietet sie eine kompetenzrechtliche Klarheit im Europäischen System und zwischen den verschiedenen Organen; zum anderen kann sie eventuell eine konkrete Grundlage für die Einklagbarkeit von bestimmten Maßnahmen oder Verhaltensweisen darstellen.

Gleichzeitig stellt sich damit aber auch die Frage nach der richtigen Kompetenzgrundlage. In Bezug auf die geplanten Maßnahmen im Energiebereich ist damit verbunden, inwieweit diese mit den Vorgaben des Art. 194 AEUV vereinbar sind. Art. 194 AEUV beinhaltet in Abs. 1 die Ziele der EU-Energiepolitik und in Abs. 2 die Ermächtigung, Maßnahmen im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu erlassen sowie einen Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten⁶⁷. Der Souveränitätsvorbehalt in Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV lautet: *„Diese Maßnahmen berühren unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 lit. c AEUV nicht das Recht eines Mitgliedstaates, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.“* Dieser Vorbehalt der Nationalstaaten steht in einem gewissen Widerspruch zum Ziel der Kohärenz der nationalen Politiken im Hinblick auf das gemeinsame EU-Ziel. Die Kommission stellt in ihren bisherigen Dokumenten zur *Governance* zwar klar, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des Art. 194 Abs. 2 AEUV ihren nationalen Energiemix selbst bestimmen können. Gleichzeitig betont sie, dass die klimapolitischen Ziele und Strategien mit der Verwirklichung der vereinbarten Ziele der Energieunion, insbesondere mit den Zielvorgaben für 2030, im Einklang stehen sollten.⁶⁸

⁶⁵ KOM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020 bis 2030, vom 22.1.2014, S. 16.

⁶⁶ Vgl. COM (2015) 572 final, Bericht zur Lage der Energieunion, vom 18.11.15, S. 18 (*„Die Energieunion bedarf eines in der Gesetzgebung verankerten zuverlässigen und transparenten Steuerungsprozesses“*); zudem plant die Kommission einen Legislativvorschlag zur Straffung der Planungs- und Berichterstattungsanforderungen hinsichtlich klima- und energiepolitischer Maßnahmen, vgl. S. 19.

⁶⁷ Abs. 3 regelt eine Ausnahme im Fall von steuerlichen Maßnahmen.

⁶⁸ COM (2015) 572, Annex 2, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen als Teil der Steuerung der Energieunion, vom 18.11.2015, S. 2.

In der Literatur ist die Bedeutung des Kompetenzvorbehalts der Mitgliedstaaten nach Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV umstritten⁶⁹; es wird wohl überwiegend von einer engen Auslegung ausgegangen⁷⁰. Die enge Auslegung wird unter anderem damit begründet, dass bislang keine der dort genannten Ausnahmen bejaht wurde. So sei bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls, bei der Festlegung bestimmter Emissionsgrenzwerte oder bei der Erneuerbaren-Strom-Richtlinie (2001) das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 192 Abs. 2 Uabs. 1 AEUV (Art. 175 Abs. 2 Uabs. 1 EGV) mit Recht verneint worden⁷¹. Zwar bezieht sich diese Aussage auf den Vorbehalt des Art. 192 AEUV, nicht den des Art. 194 AEUV. Allerdings spricht auch in Bezug auf Art. 194 AEUV für eine enge Auslegung des Vorbehalts, dass hier die Interessen der Union und der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Ein zu weiter Vorbehalt würde zu einer minimalen Energiekompetenz der EU führen.

Doch auch bei einer engen Auslegung des Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV verbleibt ein Kern-Vorbehalt bei den Mitgliedstaaten, der als „*materiell-rechtliche Kompetenzgrenze*“⁷² einzuordnen ist. Das bedeutet, dass die EU diese Grenzen berücksichtigen muss, wenn sie nicht Gefahr laufen möchte, eine kompetenzwidrige Maßnahme zu erlassen. Schwierig bleibt trotzdem die Einordnung, wann die Bedingungen für die Nutzung der Energieressourcen, die Wahl zwischen den Energiequellen oder die allgemeine Struktur der Energieversorgung betroffen sind. Teils wird vertreten, dass der Vorbehalt im Hinblick auf die Wahl der Energiequellen „*durch indirekte Steuerungsmaßnahmen der EU weitgehend unterlaufen werden kann*“⁷³. Danach sei zu erwarten, dass Konflikte etwa mit Blick auf die Frage auftauchen werden, inwieweit die Kommission die Mitgliedstaaten durch Vorgaben zur Verwendung bestimmter erneuerbarer Energien mittelbar dazu zwingen kann, auf andere Energietypen zu verzichten⁷⁴.

Vorliegend wird hierzu die Ansicht vertreten, dass der energierechtliche Souveränitätsvorbehalt wohl nicht starr zu interpretieren sein wird, sondern sich dynamisch auch an dem in der Energiepolitik der Union erreichten Konsens zwischen den Mitgliedstaaten auf Grundlage der

⁶⁹ Siehe hierzu m.w.N.: *M. Ludwigs*, § 5 Energierecht, Rn. 71, in: M. Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 5, 1. Auflage 2013.

⁷⁰ Vgl. *M. Rodi*, Kommentierung zu Art. 194 AEUV, Rn. 13, in: C. Vedder/W. Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Auflage 2012; *S. Hiersbrunner*, Kommentierung zu Art. 194 AEUV, Rn. 30, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage 2012; *C. Calliess*, Kommentierung zu Art. 194 AEUV, Rn. 28, in: ders./M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum AEUV, 4. Auflage 2011.

⁷¹ *W. Kahl*, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, EuR 2009, S. 611.

⁷² So m.w.N.: *M. Ludwigs*, § 5 Energierecht, Rn. 71, in: M. Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 5, 1. Auflage 2013.

⁷³ *M. Nettesheim*, Kommentierung zu Art. 194 AEUV, Rn. 32, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL 08/2015.

⁷⁴ *M. Nettesheim*, Kommentierung zu Art. 194 AEUV, Rn. 32, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL 08/2015.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu orientieren hat⁷⁵. Tendenziell und in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Vorgaben im Einzelnen stünde der energierechtliche Kompetenzvorbehalt einer generellen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien und deren Durchsetzung im Rahmen der Energie-Governance sowie der neuen EE-Richtlinie somit nicht entgegen, soweit von den Mitgliedstaaten keine überobligatorischen Beiträge verlangt würden, die über das politisch beschlossene 27%-Erneuerbaren-Mindestziel hinausgingen. Grundsätzlich bestünde somit auch die Kompetenz zur Einführung des seitens der Kommission vorgeschlagenen „Lückenfüller“-Instruments, wobei dessen Ausgestaltung im Einzelnen vor einer endgültigen Beurteilung natürlich noch abgewartet werden müsste.

IV. Zwischenergebnis

Nachdem das Konzept der neuen Energie-Governance anfänglich unklar war, kristallisieren sich nach einer eingehenden Analyse der verschiedenen Dokumente mittlerweile doch teilweise recht detaillierte Strukturmerkmale heraus. Insbesondere im Rahmen der künftigen Berichtspflichten mittels nationaler Energie- und Klimapläne sowie Sachstandsberichte bestehen bereits recht konkrete Vorstellungen sowohl seitens der Kommission als auch des Europäischen Rates, wobei die Vorstellungen insbesondere beim zeitlichen Ablauf und dem Grad der Involvierung der Kommission bei der Erstellung der nationalen Energie- und Klimapläne teilweise voneinander abweichen. Dies gilt mit gewissen Abstrichen auch bereits für die Überwachung und Bewertung durch die Berichte zur Lage der Energieunion und die Messung des Fortschritts anhand von Schlüsselindikatoren, wobei die Einzelheiten hier natürlich noch konkretisiert werden müssen. Bislang scheint allerdings noch keine Vorstellung darüber zu herrschen wie mit eventuellen durch den Berichts-, Überwachungs- und Bewertungsmechanismus identifizierten mangelnden Beiträgen einzelner Mitgliedstaaten zur Erreichung des Gesamt-EU-Ziels umgegangen werden soll. Eventuelle Nachbesserungspflichten der Mitgliedstaaten oder Durchsetzungsmechanismen der Kommission sind, jenseits der Möglichkeit des „*naming and shaming*“ im Rahmen der jährlichen Berichte zur Lage der Energieunion, bislang nicht ersichtlich. Für den Bereich der erneuerbaren Energien ist im Konsultationsdokument zur neuen EE-Richtlinie mit dem „Lückenfüller“ allerdings ein erster Vorschlag enthalten, der dieses Durchsetzungsdefizit zumindest teilweise kompensieren könnte. Tendenziell und in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Vorgaben im Einzelnen stünde der energierechtliche Kompetenzvorbehalt einer generellen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ergreifung geeigneter Maß-

⁷⁵ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14 sowie *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen v. 26.11.2015, „Governance System of the Energy Union“, Pressemitteilung 869/15 vom 26.11.2015.

nahmen zur Förderung erneuerbarer Energien und deren Durchsetzung im Rahmen der Energie-Governance sowie der neuen EE-RL nicht entgegen, soweit von den Mitgliedstaaten keine überobligatorischen Beiträge verlangt würden, die über das politisch beschlossene 27%-Erneuerbaren-Ziel hinausgingen. Grundsätzlich bestünde somit auch die Kompetenz zur Einführung des seitens der Kommission vorgeschlagenen „Lückenfüller“-Instruments, wobei dessen Ausgestaltung im Einzelnen vor einer endgültigen Beurteilung natürlich noch abgewartet werden müsste.

E. Vergleich mit bisherigen Mechanismen zur Erreichung der EU-Ziele für erneuerbare Energien

Bereits seit der Richtlinie 2001/77/EG⁷⁶ wurde und wird, mittlerweile im Rahmen der RL 2009/28/EG, im Bereich der erneuerbaren Energien in unterschiedlicher Intensität mit Zielvorgaben auf EU-Ebene gearbeitet. So enthielt die RL 2001/77/EG ein europäisches Richtziel von 12 % von Strom aus erneuerbaren Energien sowie national unverbindliche Richtziele⁷⁷. In der nachfolgenden Richtlinie 2009/28/EG bestehen sowohl ein verbindliches EU-Ziel von 20 % von Energie aus erneuerbaren Quellen als auch national verbindliche Ziele⁷⁸. Die nunmehr in Planung befindliche Richtlinie für das Jahr 2030 könnte auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats ein verbindliches EU-weites Ziel von 27 % beinhalten, aber wohl keine verbindlichen nationalen Ziele, da dies der Europäische Rat politisch ausgeschlossen hat. Die bislang verfolgten Zielerreichungsmechanismen sollen im Folgenden mit dem neuen Governance-Ansatz verglichen werden.

I. Richtlinie 2009/28/EG

Der geltende Rechtsrahmen nach der RL 2009/28/EG enthält bereits detaillierte Pflichten zur Erstellung nationaler Aktionspläne für erneuerbare Energien nach einem seitens der Kommission festgelegten Muster nach Art. 4 i.V.m. Anhang VI RL 2009/28/EG sowie zweijährige Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission nach Art. 22 RL 2009/28/EG. Eine Bewertung erfolgt seitens der Kommission in den jeweiligen Fortschrittsberichten nach Art. 23 Abs. 3 RL 2009/28/EG ebenfalls im zweijährigen Rhythmus. In Bezug auf

⁷⁶ Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, Abl. Nr. L 283 vom 27.10.2001 S. 33-40.

⁷⁷ Vgl. Erwägungsgrund 7 sowie Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang RL 2001/77/EG. Für Deutschland bestand ein Richtziel in Höhe von 12,5 % bis 2010.

⁷⁸ Hier beträgt das Ziel der Bundesrepublik 18 % bis 2020, vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A RL 2009/28/EG.

die Berichterstattungspflichten scheint im Bereich der erneuerbaren Energien somit zum einen durch die Integrierung dieser Berichtspflichten in die umfassenden Energie- und Klimapläne eine gewisse Neuerung und Konsolidierung durch das neue Governance-System zu erwarten zu sein. Zum anderen lassen die bisherigen Pläne der Kommission darauf schließen, dass die Kommission womöglich inhaltlich stärker bei der Erstellung der nationalen Energie- und Klimapläne involviert sein will, als dies bislang im Rahmen der Aktionspläne für erneuerbare Energien der Fall war. Denn nach der RL 2009/28/EG war es nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, wie nunmehr von Seiten der Kommission vorgeschlagen, bereits die Entwürfe der nationalen Pläne der Kommission vorlegen, hierüber einer Konsultation mit der Kommission und anderen Mitgliedstaaten stattfindet und die Kommission Empfehlungen zu den Entwürfen aussprechen können soll.

Deutliche Unterschiede zeichnen sich vor allem bei der Frage der Sicherstellung der Zielerreichung ab. Hier besteht nach dem geltenden Rechtsrahmen ein grundsätzlich anderer Ansatz als im Rahmen des neuen Governance-Systems, da zusätzlich zum verbindlichen EU-weiten Gesamtziel von 20 % im Jahr 2020 gemäß Art. 3 Abs. 1 der RL 2009/28/EG national verbindliche Ausbauziele („verbindliche nationale Gesamtziele“) der einzelnen Mitgliedstaaten vereinbart wurden, die anhand eines indikativen Zielpfades erreicht werden sollen⁷⁹.

Die Kommission kommt in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht vom Sommer 2015⁸⁰ zu dem Schluss, dass die verbindlichen Ziele für manche Staaten keine Rolle gespielt haben, da sie den Anteil erneuerbarer Energien ohnehin ausgebaut hätten⁸¹. Allerdings gäbe es auch einige Mitgliedstaaten, für die diese national verbindlichen Ziele die wesentliche Motivation darstellen, den EE-Ausbau voranzutreiben: „(...) weshalb ein in verbindliches Ziel ein zentraler Faktor für den Aufbau von Erneuerbare-Energien-Kapazitäten in jenen Mitgliedstaaten war, die zuvor weniger große Anstrengungen unternommen haben, um ihr Potenzial im Bereich der erneuerbaren Energien zu entwickeln.“⁸².

Laut Fortschrittsbericht ist bis 2020 mit einigen Zielverfehlungen zu rechnen. Zwar befindet sich die Mehrzahl der Staaten laut Kommission auf einem guten Weg, allerdings wird auch der individuelle Zielpfad bis 2020 noch steiler. Nach Aussage der Kommission gibt es einige Staaten wie z.B. Frankreich, Luxemburg, Malta, die Niederlande und das Vereinigte Königreich

⁷⁹ Art. 3 Abs.2 RL 2009/28/EG: „Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um effektiv zu gewährleisten, dass ihr Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen den indikativen Zielpfad [...] erreicht oder übersteigt.“

⁸⁰ COM (2015) 293 final, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 15.06.2015.

⁸¹ COM (2015) 293 final, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 15.06.2015, S. 15.

⁸² COM (2015) 293 final, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 15.06.2015, S. 13.

sowie zu einem geringeren Grad Belgien und Spanien, die bewerten sollten, ob ihre Maßnahmen und Instrumente ausreichen, um ihre Erneuerbaren-Ziele zu erreichen⁸³. Die Zielerreichung sei ebenfalls nicht sicher in den Fällen von Ungarn und Polen: hier könne nur unter sehr optimistischen Annahmen davon ausgegangen werden, dass die 2020-Ziele erreicht würden⁸⁴. Sollten diese Staaten künftig unterhalb ihres indikativen Zielpfades bleiben, sind sie nach Art. 4 Abs. 4 RL 2009/28/EG grundsätzlich dazu verpflichtet, geänderte Aktionspläne vorzulegen, in denen Maßnahmen festgelegt sind, die bewirken, dass der Zielpfad wieder eingehalten wird. Inwieweit möglicherweise eintretende endgültige Zielverfehlungen zu Vertragsverletzungsverfahren gegen die jeweiligen Mitgliedstaaten führen werden, bleibt abzuwarten. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass aufgrund der Verbindlichkeit der nationalen Ziele die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bei Verfehlung dieser Ziele grundsätzlich möglich und auch aussichtsreich ist. Denn eine Zielverfehlung ist nach Art. 5 Abs. 2 RL 2009/28/EG grundsätzlich nur bei Vorliegen höherer Gewalt und nach dementsprechender Reduzierung des nationalen Ziels im Anschluss an eine Entscheidung der Kommission zulässig.

II. Richtlinie 2001/77/EG

Aufgrund des Fehlens verbindlicher Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien auf nationaler Ebene erscheint die künftige Situation weniger mit der aktuellen RL 2009/28/EG als mit der ersten RL 2001/77/EG zur Förderung erneuerbarer Energien vergleichbar. Schon im Vorfeld dieser Richtlinie kam es zu erheblichen Diskussionen über die nationale Verbindlichkeit der Ausbauziele. Während das Europäische Parlament sich für national verbindliche Ziele einsetzte⁸⁵, stellten sich Kommission und Rat dagegen⁸⁶ und setzten sich am Ende durch. In der Richtlinie 2001/77/EG wurden auf Grundlage des Art. 175 EGV [Art. 192 AEUV] erstmals national unverbindliche Ausbauziele vereinbart, sogenannte Richtziele („*indicative targets*“). Gemäß Art. 3 Abs. 1 RL 2001/77/EG sollten die Mitgliedstaaten „*geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Steigerung des Verbrauchs von Strom aus erneuerbaren Energiequellen entsprechend den in Absatz 2 genannten nationalen Richtzielen zu fördern.*“ Die Staaten sollten dann alle zwei Jahre über ihre Fortschritte bei Erreichen der angestrebten Ziele berichten; diese Berichte wurden wiederum von der Kommission bewertet.

⁸³ COM (2015) 293 final, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 15.06.2015, S. 7.

⁸⁴ COM (2015) 293 final, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 15.06.2015, S. 7.

⁸⁵ *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 15.5.1997, OJ C 167/160, S. 162, Nr. 2 lit. b: [Das EP fordert ...] „*die Ermittlung von Zielen für die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen für jedes Mitgliedsland, unterteilt nach Sektoren der erneuerbaren Energiequellen, an Hand des jeweiligen zusätzlichen Potentials und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Mitgliedslands.*“

⁸⁶ *Rat*, Entschließung über erneuerbare Energiequellen v. 27.6.1997, abgedruckt im Abl. 97/C 210/01 v. 11.7.1997, S. 2; KOM (96) 576 endg., Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie: Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen, vom 20.11.1996, S. 28.

Zwar war damit das Verfehlen eines konkreten nationalen Ziels nicht einklagbar. Allerdings wurde diskutiert, ob den Mitgliedstaaten ein Unterlassen bezüglich des Ergreifens geeigneter Maßnahmen vorgeworfen werden kann. Die Kommission hat diese Auffassung vertreten und mehrere Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. *„Ungeachtet dieser Richtlinie und der Überwachung und Vorgaben seitens der Europäischen Kommission haben es einige Mitgliedstaaten jedoch unterlassen, angemessene Maßnahmen zu treffen. Seit 2004 sah sich die Kommission gezwungen, 61 Verfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung der Richtlinie zu eröffnen. [...]“*⁸⁷

Die Verfahren wurden allerdings, soweit bekannt, nicht konsequent zu Ende geführt. Anzunehmen ist, dass die eingeleiteten Verfahren nicht weiter geführt wurden, da die Kommission deutlich gemacht hat, dass die Richtlinie 2001/77/EG von der Richtlinie 2009/28/EG ersetzt wurde und die neuen Ausbau-Ziele sowie deren Erreichung bis 2020 entscheidend sei. So hatte die Kommission zum Beispiel aufgrund einer Petition wegen vermeintlich mangelnder italienischer Maßnahmen zur Zielerreichung der RL 2001/77/EG⁸⁸, geantwortet: *The petitioner should be informed that Directive 2001/77/EC has been superseded by Directive 2009/28/EC which set mandatory renewable energy targets for 2020. Italy's target is 17%. Italy is currently on track, having increased its share from 5.2% in 2005 to 11.5% in 2011.*⁸⁹

Im Ergebnis beinhaltete die RL 2001/77/EG zwar keine nationalen verbindlichen Ziele, aber die grundsätzliche Pflicht, Maßnahmen zum Erreichen der Ziele zu ergreifen. Nach Einschätzung der Kommission waren *„die nur bescheidenen Fortschritte und die hohe Zahl der Vertragsverletzungsverfahren allerdings auch ein Indiz dafür, dass der Rechtsrahmen nicht ausreichend ist. Dies ist einer der Gründe, weshalb die neue Richtlinie über erneuerbare Energien (Anm.: RL 2009/28/EG) auf den Weg gebracht wurde.“*⁹⁰

III. Zwischenergebnis

Die Beschlusslage in der EU-Energiepolitik für den Zeitraum 2020 bis 2030 beinhaltet durch die Kombination eines verbindlichen EU-Ziels ohne verbindliche nationale Ziele eine so im Be-

⁸⁷ KOM (2009) 192 endg., Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 24.04.2009, S. 7. Vgl. hierzu auch: <http://www.iema.net/news/infringement-procedure-green-energy-started> (abgerufen am 12.11.2015): *“...five countries (Latvia, Cyprus, Greece, Ireland and again Italy) have taken insufficient measures to promote renewable energy.”*

⁸⁸ Petition 1216/2008 by Paolo Brundu (Italian) on energy policy in Italy, European Parliament, Committee on Petitions, 2009 – 2014, 20.9.2013.

⁸⁹ Petition 1216/2008 by Paolo Brundu (Italian) on energy policy in Italy, European Parliament, Committee on Petitions, 2009 – 2014, 20.9.2013, S. 3.

⁹⁰ KOM (2009) 192 endg., Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, vom 24.04.2009, S. 7.

reich der erneuerbaren Energien bislang noch nicht anzutreffende Variante. Bislang vorgekommen ist sowohl die Kombination „unverbindliches EU-Ziel und unverbindliche nationale Ziele“ (RL 2001/77/EG) sowie die Kombination „verbindliches EU-Ziel und verbindliche nationale Ziele“ (RL 2009/28/EG). Die teilweise negativen Erfahrungen mit der Umsetzung der RL 2001/77/EG sowie die Feststellungen des Fortschrittsbericht 2015 zeigen jedoch, dass verbindliche Ziele insbesondere für weniger ambitionierte Staaten ein maßgeblicher Treiber sein können, um zur Erreichung des EU-Ziels beizutragen. Dementsprechend neu muss auch das Zielerreichungssystem im Hinblick auf die neue Beschlusslage ohne verbindliche nationale Ziele strukturiert werden. Im Vergleich mit dem derzeit geltenden Zielerreichungssystem der RL 2009/28/EG stellt sich das *Governance*-System in seiner bisher absehbaren Ausgestaltung so dar, dass der schwächere Grad an Verbindlichkeit hinsichtlich mangelnder national verbindlicher EE-Ziele durch einen höheren Grad an Mitsprache und Einflussnahme der Kommission bereits in der Phase der Erstellung der nationalen Pläne kompensiert werden soll. Ob allein hierdurch effektiv eine Zielverfehlung ohne zusätzliche Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten verhindert werden kann, erscheint dennoch fraglich. Inwieweit der neue Ansatz des „Lückenfüllers“ als zusätzliches Anreizinstrument ausreichen könnte, um dieses Durchsetzungsdefizit auszugleichen und die Zielerreichung sicherzustellen, muss abgewartet werden, da dessen genaue Ausgestaltung noch unklar ist.

F. Vergleich mit Europäischem Semester

Die grundsätzliche Herangehensweise im Rahmen der Energie-Governance, vermehrt auf Berichtspflichten und Monitoring anstelle verbindlicher Vorgaben zu setzen, weckt Assoziationen an den Lenkungsmechanismus des „Europäischen Semesters“. Das Europäische Semester ist ein Zyklus, in dessen Verlauf die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik aufeinander abstimmen⁹¹. Ziel des Europäischen Semesters ist die frühzeitige Kontrolle der innerstaatlichen Haushaltspolitik zur Vermeidung von Widersprüchen und Ungleichgewichten

⁹¹ Ursprünglich war das Europäische Semester als sog. Verhaltenskodex vom Rat ECOFIN am 07.09.2010 beschlossen und zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung und einer besserer Koordinierung der Politik zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der „Europa 2020-Strategie“ eingeführt worden. Durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 306 vom 23.11.2011, S. 12–24, wurde das Europäische Semester sekundärrechtlich verankert und findet seine primärrechtliche Legitimation in Art. 121 und 148 AEUV.

innerhalb der gesamteuropäischen Planung⁹². Auch die Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass der Prozess des Europäischen Semesters und der Prozess im Rahmen der Governance zwar Parallelen aufweisen, aber getrennt voneinander behandelt werden sollen⁹³.

Das Europäische Semester beginnt im Januar⁹⁴. Zuvor (im November und Dezember) legt die Kommission einen Jahreswachstumsbericht und einen Warnmechanismus-Bericht für das Jahr vor. Im Jahreswachstumsbericht werden die politischen Prioritäten der EU für das kommende Jahr aus der Sicht der Kommission dargelegt⁹⁵. Im Warnmechanismus-Bericht werden die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU analysiert⁹⁶. Anschließend formuliert der Europäische Rat seine grundsätzliche politische Orientierung⁹⁷. Darauf aufbauend erlassen die Mitgliedstaaten die sogenannten Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, Art. 3 VO 1175/2011. Nach Art. 5 VO 1175/2011 überprüft der Rat das jeweils angegebene mittelfristige Haushaltsziel und fordert nach Art. 5 Abs. 2 den betreffenden Staat gegebenenfalls „zur Anpassung des Programms“ auf, wenn er der Auffassung ist, dass „Ziele und Inhalte des Programms anspruchsvoller formuliert werden sollten“. Wird im Rahmen der Überwachung festgestellt, dass ein Staat erheblich vom Haushaltsziel abweichen wird, können Kommission und Rat Empfehlungen „über die erforderlichen politischen Maßnahmen“ aussprechen, die dann von dem jeweiligen Mitgliedstaat gemäß Art. 6 Abs. 2 VO 1175/2011 in einem festgesetzten Zeitraum umgesetzt werden sollen. Empfehlungen sind nach Art. 288 Abs. 5 AEUV grundsätzlich unverbindlich. Allerdings kann der Rat nach Art. 6 Abs. 2 Uabs. 5 VO 1175/2011 auf Empfehlung der Kommission feststellen, dass keine Maßnahmen ergriffen wurden. Gemäß Art. 4 Abs. 1 der VO 1173/2011 kann die Kommission daraufhin dem Rat empfehlen, als Sanktion vom betroffenen Mitgliedstaat eine verzinsliche Einlage zu verlangen.

Trotz aller Vorsicht aufgrund der Unterschiedlichkeit der zu regelnden Materien, erscheint eine Anlehnung an bestimmte Elemente des Europäischen Semesters im Rahmen der Energie-Governance nicht völlig fernliegend⁹⁸. Besonders interessant im Hinblick auf die Diskussion der Verbindlichkeit der Ziele im Energiebereich ist das Konzept der „erheblichen Abweichung“,

⁹² Vgl. Erwägungsgründe Nr. 4, 6 bis 9 und Art. 2a der VO (EG) 1175/2011.

⁹³ Vgl. hierzu COM (2014) 15 final, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030, vom 22.01.2014, S. 16; COM (2015) 80 final, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, vom 25.02.2015, S. 21.

⁹⁴ Vgl. zum detaillierten Ablauf: J. Hamer, Kommentierung zu Art. 126 AEUV, Rn. 52 ff., in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015; J. Bergmann, in: ders. (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage 2015, „Wirtschaftspolitik“ (siehe unter W I. 1 a)

⁹⁵ T. Oppermann/D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 18. Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik, Rn. 25.

⁹⁶ R. Bandilla, Kommentierung zu Art. 126 AEUV, Rn. 30, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015.

⁹⁷ T. Oppermann/D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 18. Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik, Rn. 25.

⁹⁸ So auch: T. Wyns/A. Khatchadourian/S. Oberthür, EU Governance of Renewable Energy post-2020 – Risks and Options, Bericht für die Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2014, S. 22.

wie es im Rahmen des Europäischen Semesters existiert: „*For instance, an excessive deviation of (nationally determined) renewable energy trajectories could trigger corrective action by the European Commission since the deviation could endanger the EU meeting its own binding 2030 target.*”⁹⁹

Auch wenn nicht von einer Verknüpfung des Europäischen Semesters mit der neuen Governance auszugehen ist, kommen somit Anleihen aus dem Prozess des Europäischen Semesters grundsätzlich in Betracht, insbesondere was die Durchsetzungsmöglichkeiten der Kommission bezüglich der seitens der Mitgliedstaaten in den nationalen Energie- und Klimaplänen angekündigten Maßnahmen betrifft. So könnten etwa im Fall erheblicher Abweichungen von den nationalen Energie- und Klimaplänen, die die Zielerreichung der EU insgesamt gefährden, die Mitgliedstaaten verstärkt in die Pflicht genommen und gegebenenfalls sanktioniert werden.

⁹⁹ T. Wyns/A. Khatchadourian/S. Oberthür, EU Governance of Renewable Energy post-2020 – Risks and Options, Bericht für die Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2014, S. 27.