



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



# Politische Steuerung der Energiewende zwischen Klimaschutzgesetz und EU- Governance



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

*22. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht*

Prof. Dr. Michèle Knodt, Technische Universität Darmstadt

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina  
acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften  
Union der deutschen Akademien der Wissenschaften

## Klimaschutzgesetz (Entwurf)

- Nationaler Klimaschutzplan, der 2016 verabschiedet wurde und hier rechtlich aufgegriffen wird.
- Als Langfriststrategie formuliert dieser Zielsetzungen bis 2050
- Zu entwickelnde Maßnahmenprogramme sollen Klimaschutzziele in Form von Maßnahmen in einzelnen Sektoren operationalisieren
- Federführendes Ministerium: BMU

## Governance Verordnung (2018)\*

- Entwicklung von Langfriststrategie, Art. 15 Gov-VO
- Mitgliedstaatliche Pflicht zur Erstellung integrierter Nationaler Energie- und Klimapläne (NECPS), Art. 3 Gov-VO, inklusive Maßnahmenprogramme
- Fortschrittberichterstattung durch Mitgliedstaaten
- Federführendes Ministerium: BMWI



Inkohärenz durch wenig integrierte Governance-Systeme

# Das „Winterpaket zur Errichtung der Europäischen Energieunion“ der EU-Kommission



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



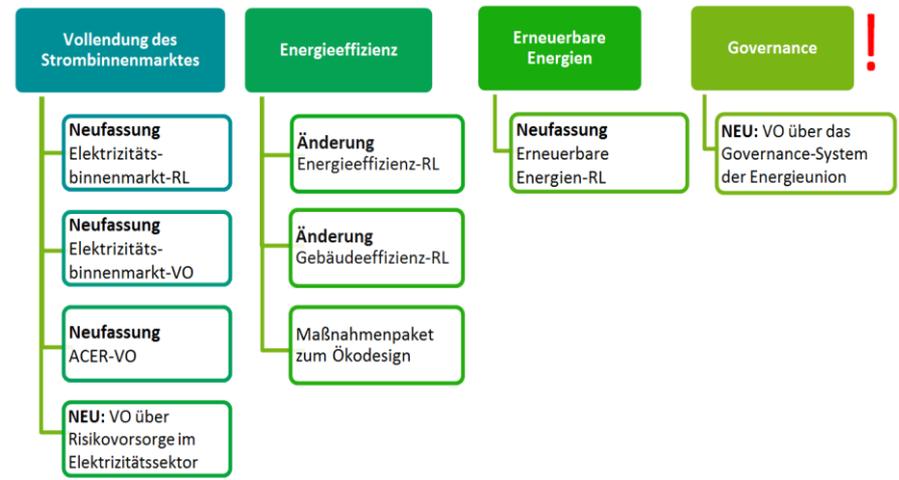
## 2015: 5 Dimensionen der Energieunion



Das neue Governance-System soll nicht nur den Rahmen für die europäische Klima- und Energiepolitik bis 2030 setzen, sondern alle fünf Dimensionen miteinander verklammern



## 2016: Das Winterpaket



# Verfahrensablauf – 10-Jahres-Zyklus



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften

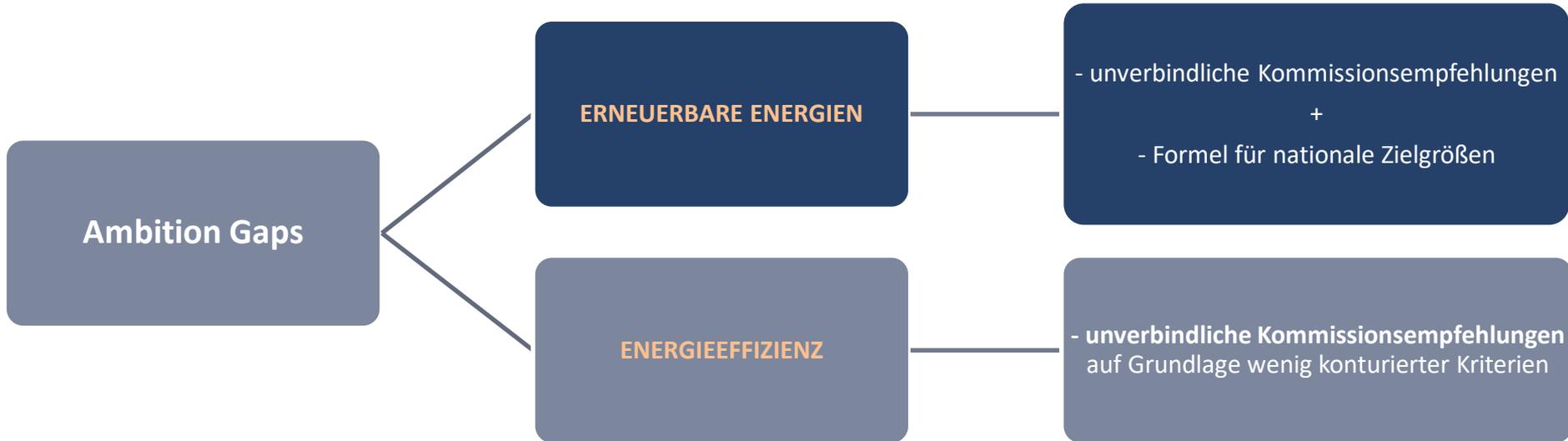


- **Öffentlichkeitsbeteiligung; Beteiligung der Mitgliedstaaten**
- **Monitoring durch KOM – Empfehlungen (Art. 288 V AEUV)**
- **Jährlicher „Bericht über die Lage der Energieunion“ für EP und Rat**
- **Gap-filling-Mechanismus: Ambition gap/Delivery gap**

# Wie wird mit zu geringen mst. Ambitionen bei *Aufstellung* der NECPs (Ambition Gap) umgegangen? (Art. 31 Governance-VO)



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



# Wie wird mit zu geringen mst. Ambitionen bei Umsetzung der NECPs (Delivery Gap) umgegangen? (Art. 32 Governance-VO)



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



## ERNEUERBARE ENERGIEN

Delivery Gaps

Einführung von Referenzwerten:  
2022: 18 %; 2025: 43 %; 2027: 65 %;  
2030: mind. 100 %,  
sowohl für die Zielpfade der  
Mitgliedstaaten als auch für den  
der EU

Referenzwerte der Union  
werden eingehalten,  
aber Mitgliedstaaten  
weichen ab:

Empfehlungen; (nur) nationaler  
Bericht, wie nationale Lücke  
geschlossen werden soll

Referenzwerte der Union  
werden nicht  
eingehalten, weil  
Mitgliedstaaten  
abweichen:

Empfehlungen; **verpflichtende  
Ergreifung nationaler Maßnahmen** für  
Lückenschließung zur Erreichung des  
nationalen Referenzwertes  
→ **Vertragsverletzungsverfahren**

# Wie wird mit zu geringen mst. Ambitionen bei Umsetzung der NECPs (Delivery Gap) umgegangen? (Art. 32 Governance-VO)



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften

acatech  
DEUTSCHE AKADEMIE DER  
TECHNIKWISSENSCHAFTEN

UNION  
DER DEUTSCHEN AKADEMIEEN  
DER WISSENSCHAFTEN

## ENERGIEEFFIZIENZ

### Delivery Gaps

Maximaler  
Energieverbrauch auf  
Unionsebene von 1273  
Mio. t RÖE  
Primärenergie und von  
956 Mio. t RÖE  
Endenergie 2030

Energieeffizienzvorgabe der  
Union wird eingehalten, aber  
Mitgliedstaaten weichen ab:

Empfehlungen; ggf. Erklärung  
der Nichtumsetzung

Energieeffizienzvorgabe der Union  
wird nicht eingehalten, weil  
Mitgliedstaaten abweichen:

Empfehlungen; **KOM schlägt  
Maßnahmen zur  
Lückenschließung auf EU  
Ebene vor**

# Härtung der weichen Steuerung in der Governance-Verordnung



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



Härtere Elemente	Beschreibung
Verpflichtung	Mitgliedstaaten müssen den Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung tragen – geringe Härtung (Abschwächung Vorschlag: „bis aufs äußerste“)
Rechtfertigung	Mitgliedstaaten müssen sich gegenüber der Kommission rechtfertigen, wenn sie Empfehlungen der Kommission nicht oder unzureichend beachten - Härtung
Präzisierung	Algorithmus und indikative Zielpfade, um durch objektive Kriterien die nationalen Ambitionen und die Implementation zu beurteilen - Härtung
„Blaming“ und „shaming“	zusätzliche öffentliche Behandlung der Berichterstattung zur Lage der Energieunion im Europäischen Parlament und Rat – geringe Härtung
Rolle von Gemeinschaftsakteuren	Kommission wird ermächtigt delegierte Rechtsakte zu erlassen – Härtung
Sanktionen	keine
Durchsetzung durch Politikkooplung	keine

# Umsetzung in Deutschland – Status quo

Veröffentlichung des deutschen NECP-Entwurfs

am 04.01.2019; Fertigstellung bis 31.12.2019



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



- **Zielfad Erneuerbare Energien:**

Tabelle A5: Indikativer linearer Zielfad für Ausbau erneuerbarer Energien gemessen am Bruttoendenergieverbrauch\*

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
19,2%	20,4%	21,6%	22,8%	24,0%	25,2%	26,4%	27,6%	28,8%	30,0%

\* Indikativer Zielfad basiert auf Energiekonzept, ist vorläufig und kann im finalen NECP anders ausfallen



Entwurf des integrierten nationalen  
Energie- und Klimaplan

- **Zielfad Energieeffizienz:** wird i.R.d. Energieeffizienzstrategie 2019 erarbeitet
  - Richtgröße für 2030: 30 % Verbrauchsminderung ggü. 2008
- **Konsultation der Öffentlichkeit** hat für den Entwurf nicht stattgefunden; zur Zeit durch Gespräche mit den entsprechenden Plattformen (u.a. Energiewende) und durch eine Online-Befragung
- KOM hat die 28 Planentwürfe bewertet und im **Juni** Empfehlungen ausgesprochen, die „**gebührend**“ zu **berücksichtigen** sind; Abweichungen sind zu begründen und zu veröffentlichen, Kritik am deutschen Plan u.a. durch fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung

# Ergebnis der Analyse der EU-Governance für die Europäische Energieunion



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften

acatech  
DEUTSCHE AKADEMIE DER  
TECHNIKWISSENSCHAFTEN

UNION  
DER DEUTSCHEN AKADEMIEEN  
DER WISSENSCHAFTEN

- **Verzahnung von Energie- und Klimapolitik → gut!**
- Festlegung EU-weiter Ziele überlassen Mitgliedstaaten **zu großen Gestaltungsspielraum**
- Instrumentarium – mitgliedstaatliche **NECPs und Langfriststrategien – grundsätzlich geeignet**
- **Bei mitgliedstaatlichem Abweichen von KOM-Empfehlungen: kaum wirksame Sanktionsmechanismen ggü. Mitgliedstaaten**

## **Fazit der AG:**

- **Zu weiche Steuerung, Härtegrad zu gering**
- **Ergänzende wirksame/harte Steuerungsmaßnahmen erforderlich!**

## Handlungsoptionen



Umsetzung:



EU-weit



in Kooperation mehrerer Staaten



auf nationaler Ebene

## Governance-Verordnung *effektiv implementieren*

- **Städte, Gemeinden und Bundesländer** bei Erstellung und Umsetzung der NECPs und Langfriststrategien intensiv **einbeziehen** + **Öffentlichkeitsbeteiligung effektuieren**
  - durch nationale Konkretisierung des Mehrebenen-Energiedialogs und Einbindung bestehender Formate wie den „Konvent der Bürgermeister“ 
  - durch vereinheitlichende Leitlinien der EU-Kommission und Konkretisierung im geplanten Bundesklimaschutzgesetz 
- **Deutschen NECP rechtsverbindlich im geplanten Bundesklimaschutzgesetz verankern** 

## Governance-Verordnung *effektiv implementieren*

§ 9 Abs. 1 S. 3 KSG-Entwurf:



„Der Klimaschutzplan ist maßgeblich für die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne nach Artikel 3 der Europäischen Governance-Verordnung, welche das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erstellt.“

- ⇒ keine ausreichende Koordination von NECP und Maßnahmenprogramm!
- ⇒ Gefahr mangelnder Koordination sektoraler Maßnahmen!

## Finanzielle Anreize setzen: *Finanzieren*

- **Europäische Struktur- und Investitionsfonds mit NECP verknüpfen**, indem energiepolitische Maßnahmen im Rahmen der anstehenden Fonds-Reformen gestärkt werden durch
  - **Setzung spezifischerer Förderziele in den Strukturfonds** wie zum Beispiel Konversion und Strukturwandel in ehemaligen Kohlerevieren
  - **Kooperationsprojekte** mehrerer Mitgliedstaaten zur Bewältigung grenzübergreifender Herausforderungen wie dem **Strukturwandel in Kohleregionen**



## Nichtbefolgung der Governance-Verordnung *sanktionieren*

- **Verbandsklagerechte zur Überprüfung des NECP** durch Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) einführen
- Sanktionierbarkeit schaffen durch **Politikfeldkopplung**: Kopplung von ESI-Fonds und Governance-Verordnung → Unzureichende Umsetzung von Kommissionsempfehlungen durch **Beschränkung von Strukturfondsmitteln** (ESI-Fonds) sanktionieren – Parallelität zu Europäischem Semester



## Governance-VO durch Allianzen *flankieren*

- Eine **europäische CO<sub>2</sub>-Preis-Allianz** als Zusammenschluss ambitionierter Mitgliedstaaten bilden. Optionen:
  - Nationale Preisuntergrenzen der Primärauktionen von EU-ETS-Zertifikaten
  - „Gleitende“ CO<sub>2</sub>-Steuer aufbauend auf dem ETS-Preis (vgl. britischer carbon price floor)
  - CO<sub>2</sub>-Steuer für Sektoren, die bisher nicht von ETS erfasst werden
- Einen **CO<sub>2</sub>-Preis in Deutschland einführen**
  - Unmittelbare Besteuerung nur nach Verfassungsänderung realisierbar, Gebühren u. Abgaben möglich, jedoch Rechtsunsicherheiten; deswegen zu befürworten:
  - Eine am CO<sub>2</sub>- und Energiegehalt orientierte Besteuerung der Primärenergieträger (**umfassende Reform des Energiesteuerrechts**)





**Leopoldina**  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



DEUTSCHE AKADEMIE DER  
TECHNIKWISSENSCHAFTEN



**UNION**  
DER DEUTSCHEN AKADEMIEN  
DER WISSENSCHAFTEN

## Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

**Prof. Dr. Michèle Knodt, TU Darmstadt**  
knodt@pg.tu-darmstadt.de

**Prof. Dr. Sabine Schlacke, WWU Münster**  
sabine.schlacke@uni-muenster.de

**ESYS Stellungnahme**  
**Governance für die Europäische Energieunion**

steht unter folgender Adresse zum Download bereit:

[https://energiesysteme-  
zukunft.de/publikationen/stellungnahme-  
energieunion/](https://energiesysteme-zukunft.de/publikationen/stellungnahme-energieunion/)

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina  
acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften  
Union der deutschen Akademien der Wissenschaften