

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

# Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminde- rung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Hintergründe zum Verständnis der EU-Zielarchitektur und der Wege zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Zielvorgaben für 2030

# 42 | 01.10.2025

erstellt von  
**Dr. Jana Nysten**  
**Ronja Busch**

## II Die Energie- und Klimaziele der EU bis 2030

Zitiervorschlag:

**J. Nysten/R. Busch, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 01.10.2025.**

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

**„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“**



**Stiftung Umweltenergierecht  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg**

Telefon  
**+49 931 794077-0**

Telefax  
**+49 931 7940 77-29**

E-Mail  
**nachname@stiftung-umweltenergierecht.de  
nachname@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet  
**www.stiftung-umweltenergierecht.de**

Vorstand  
**Prof. Dr. Thorsten Müller  
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat  
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)  
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Markus Ludwigs  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto  
**Sparkasse Mainfranken Würzburg  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU**

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
<b>A. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>I. Gegenstand der Untersuchung</b>	<b>3</b>
<b>II. Historische Entwicklung</b>	<b>4</b>
<b>III. Zielarchitektur bis 2030 und darüber hinaus</b>	<b>4</b>
<b>IV. Integratives Konzept der Energiesystemtransformation</b>	<b>5</b>
<b>V. Kompetenzen zur Festlegung und Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele bis 2030</b>	<b>6</b>
<b>VI. Zwischenfazit</b>	<b>7</b>
<b>B. Die EU-Ziele bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie Ansätze zu deren Erreichung</b>	<b>8</b>
<b>I. Treibhausgasemissionsminderung</b>	<b>8</b>
<b>1. Kollektives EU-Ziel zur Treibhausgasemissionsminderung bis 2030</b>	<b>8</b>
<b>2. Erreichung des EU-Ziels</b>	<b>9</b>
a) Die dem Emissionshandelssystem 1 unterfallenden Sektoren	9
b) Sektoren in der Lastenteilung	9
c) Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft	10
<b>3. Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung der Zielerreichung</b>	<b>11</b>
a) Planungspflichten nach der Governance-Verordnung	11
b) Überprüfung und Bewertung nach der Governance-Verordnung	11
c) Nachsteuerung bei (drohender) Zielverfehlung in den Sektoren der Lastenteilung	12
d) Nachsteuerung bei (drohender) Zielverfehlung in den Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft	13
e) Zwischenfazit	13
<b>4. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung</b>	<b>14</b>
a) Hintergrund	14
b) Emissionshandelssystem 1 (EHS 1)	14
c) Emissionshandelssystem 2 (EHS 2)	15
<b>II. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz</b>	<b>16</b>
<b>1. Kollektive EU-Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz</b>	<b>16</b>
a) Erneuerbare Energien	16
b) Energieeffizienz	17

## IV Die Energie- und Klimaziele der EU bis 2030

<b>2. Erreichung der EU-Ziele durch von den Mitgliedstaaten selbst festgelegte Beiträge</b>	<b>18</b>
a) Nationale Beiträge zum unionsweiten Gesamtziel für erneuerbare Energien	18
b) Nationale Beiträge zum unionsweiten Gesamtziel für Energieeffizienz	19
<b>3. Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung der Zielerreichung</b>	<b>20</b>
a) Nachsteuerung bei unzureichenden Ambitionen in den nationalen Beiträgen	20
aa) Ambitionslückenmechanismus im Bereich erneuerbare Energien	20
bb) Ambitionslückenmechanismus im Bereich Energieeffizienz	20
b) Nachsteuerung bei unzureichenden Fortschritten bei der Erreichung der nationalen Beiträge	21
aa) Fortschrittslückenmechanismus im Bereich erneuerbare Energien	21
bb) Fortschrittslückenmechanismus im Bereich Energieeffizienz	22
c) Zwischenfazit	23
<b>4. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung</b>	<b>23</b>
<b>III. Zwischenfazit</b>	<b>24</b>
<b>C. Vergleich und Bewertung</b>	<b>26</b>
<b>I. Unionsrechtlich vorgegebene Ziele und von den Mitgliedstaaten selbst festgelegte Beiträge</b>	<b>26</b>
1. Unionsrechtlich vorgegebene Ziele	26
2. Unionsrechtliche Vorgaben für die von den Mitgliedstaaten selbst festgelegten Beiträge	26
3. Rechtlich verbindliche Ziele und Sanktionen bei Zielverfehlung	27
<b>II. Mitgliedstaatliche Umsetzungsspielräume mit Blick auf die 2030-Zielerreichung</b>	<b>28</b>
<b>III. Kompetenzrechtliche Erklärungen für die unterschiedlichen Ansätze?</b>	<b>29</b>
<b>IV. Zwischenfazit</b>	<b>32</b>
<b>D. Abschließende Betrachtung und Ausblick</b>	<b>34</b>
<b>I. Unterschiedliche Ansätze zur Erreichung der energie- und klimapolitischen EU-Ziele bis 2030</b>	<b>34</b>
<b>II. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung</b>	<b>34</b>
<b>III. Rechtsrahmen für den Zeitraum bis 2040</b>	<b>35</b>
<b>IV. Ein Trend zu mehr EU?</b>	<b>36</b>

## Zusammenfassung

Die energie- und klimapolitischen Zielvorgaben der Europäischen Union (EU) für das Jahr 2030 sind eingebettet in ein umfassendes Transformationskonzept zur Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft bis 2050. Neben dem Klimaschutz verfolgt die EU weitere strategische Ziele, wie die Versorgungssicherheit mit Energie und die Sicherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Kernstück der Zielarchitektur sind rechtlich verbindliche unionsweite Zielvorgaben, die gemeinsam durch die EU und die Mitgliedstaaten zu erreichen sind. Bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen in der EU um mindestens 55 Prozent gemindert, der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch der EU auf mindestens 42,5 Prozent gesteigert, der Energieverbrauch um mindestens 11,7 Prozent gegenüber den Projektionen des EU-Referenzszenarios 2020 verringert und ein Stromverbund von 15 Prozent erreicht werden. Wie diese Gesamtziele von der EU und den Mitgliedstaaten erreicht werden sollen, ist – mit Ausnahme des Stromverbundziels – Gegenstand dieser Studie.

Die energie- und klimapolitischen Zielvorgaben der EU bilden eine Einheit. Die Zielerreichung erfolgt jedoch auf unterschiedlichen Wegen. Zur Erreichung des Emissionsminderungsziels greift die EU zum einen auf den unionsweiten Emissionshandel zurück und zum anderen auf EU-weite Reduktions- und Senkenziele. Letztere sind verbindlich im Unionsrecht verankert, begründen spezifische nationale Ziele und verpflichten jeden Mitgliedstaat zu deren Erreichung. Die nationalen Zielvorgaben werden durch Planungs-, Berichts- und Nachsteuerungsmechanismen flankiert, die den Fortschritt bis 2030 absichern sollen. Anders ist die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ausgestaltet: Während die entsprechenden EU-Ziele ebenfalls verbindlich festgelegt werden, bestimmen die Mitgliedstaaten ihren nationalen Beitrag zu den unionsweiten Gesamtzielen selbst. Die nationalen Beiträge werden zwar mit der EU-Kommission abgestimmt; die endgültige Entscheidungskompetenz verbleibt jedoch zumindest im Bereich der erneuerbaren Energien bei den Mitgliedstaaten. Die

Zielerreichung folgt hier also einer anderen Logik, nämlich einem kooperativen Steuerungsansatz. Dieser setzt auf Planung, Berichten, Überprüfung, Bewertung und gegebenenfalls Nachsteuerung. Die Mitgliedstaaten werden vor allem an ihren selbst gesetzten Beiträgen gemessen. Sofern ihre zusammengenommenen Beiträge nicht ausreichen, um das gemeinsame EU-Ziel zu erreichen, ist die EU-Kommission gefragt, Maßnahmen zu ergreifen und ihre Befugnisse auf EU-Ebene auszuüben.

Daneben werden den Mitgliedstaaten weitere energie- und klimapolitische Regelungen von der EU zur Umsetzung vorgegeben. So hat die EU etwa mit den beiden Emissionshandelssystemen unionsweite *Cap-and-trade*-Systeme geschaffen, die zentral Pflichten für Wirtschaftsteilnehmer regeln und von den Mitgliedstaaten ohne große Umsetzungsspielräume zu implementieren und verwalten sind.

Aus rechtlicher Perspektive sind die unterschiedlichen Steuerungsansätze grundsätzlich geeignet, um die EU-Zielvorgaben bis 2030 zu erreichen. Diese sehen jeweils eine kontinuierliche Überprüfung der mitgliedstaatlichen Fortschritte und, im Fall drohender Zielverfehlungen, verbindliche Nachsteuerungspflichten vor. Droht eine Verfehlung der nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele im Zieljahr 2030, können Verstöße auch mit Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert werden. Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz kann ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden, wenn die Mitgliedstaaten keinen Beitrag festlegen oder bei unzureichenden Fortschritten und – im Falle der erneuerbaren Energien – drohender Verfehlung des EU-weiten Ziels keine zusätzlichen Maßnahmen ergreifen.

Die Zielarchitektur und die unterschiedlichen Ansätze zur Zielerreichung bei der Treibhausgasemissionsminderung einerseits und bei den erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz andererseits ergeben sich aus den politischen Prozessen und (kompetenz-)rechtlichen Rahmenbedingungen. Politisch erfolgte und erfolgt fortwährend ein Ausbalancieren zwischen der

Festlegung EU-weiter Ziele und Maßnahmen zu deren Erreichung sowie der Beibehaltung nationaler Handlungsspielräume.

Dies wird dadurch erschwert, dass seit den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon vielfach Unsicherheit darüber besteht, ob und in welcher Verfahrensform die EU energie- und klimapolitische Ziele und Regelungen mit hoher Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten festlegen darf. Während die Umweltkompetenz nach Art. 192 AEUV der EU grundsätzlich einen größeren Handlungsspielraum zubilligt, ist ihre Energiekompetenz nach Art. 194 AEUV durch den energiepolitischen Souveränitätsvorbehalt enger zugeschnitten, sobald Grundpfeiler nationaler Energiepolitik berührt werden. Allerdings können auch im Schwerpunkt umweltpolitische Maßnahmen nur mit einstimmiger Beschlussfassung im Rat erlassen werden, sofern sie in erheblicher Weise die Energiesouveränität der Mitgliedstaaten berühren.

Die EU-Gesetzgebung zur Treibhausgasemissionsminderung ist primär auf die Umweltkompetenz nach Art. 192 AEUV gestützt und sieht europarechtlich vorgegebene, verbindliche Ziele auf nationaler Ebene vor. Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ist dies nicht der Fall, wobei offenbleiben kann, ob die im Schwerpunkt herangezogene Energiekompetenz nach Art. 194 AEUV hier eine verbindliche Festlegung nationaler Ziele überhaupt zulassen würde. Bereits seit 2014 ist eine solche Festlegung unter den Mitgliedstaaten jedoch nicht mehrheitsfähig. Daher wurden von der EU-Kommission bis heute keine entsprechenden Gesetzesvorschläge unterbreitet. Diese Grundentscheidung bedingte einen Systemwechsel dahingehend, dass der EU-Gesetzgeber mit der Governance-Verordnung nun ein engmaschiges Berichts-, Monitoring- und Nachsteuerungssystem etabliert hat.

Für den Zeitraum bis 2040 hat die neue EU-Kommission einen Vorschlag für ein EU-Minderungsziel für Treibhausgasemissionen von 90 Prozent gegenüber 1990 vorgelegt. Damit wurde der Grundstein für die Fortentwicklung des europäischen Klima- und Energierechts für die nächste Dekade gelegt. Wie genau diese aussehen wird und ob sich darin Trends aus dem bestehenden Rahmen widerspiegeln, ist im Moment noch nicht vollumfänglich abzusehen.

### Kernergebnisse

- ▶ Die EU verfolgt bis 2030 verbindliche Klima- und Energieziele in den Bereichen Treibhausgasreduktion, erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Die Zielerreichung erfolgt über zwei Wege: einerseits EU-weite Emissionshandelssysteme sowie unionsrechtlich festgelegte, verbindliche nationale Zielvorgaben im Bereich der Treibhausgasemissionsreduktion und andererseits von den Mitgliedstaaten festgelegte nationale Beiträge mit unionsweiter Überwachung im Bereich erneuerbarer Energien und Energieeffizienz.
- ▶ Fortschritte bei der Zielerreichung werden in beiden Bereichen durch verpflichtende Planungs-, Berichts- und Nachsteuerungsmechanismen überwacht, wobei die entsprechenden Governance-Regelungen in den Bereichen der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ein höheres Maß an Verbindlichkeit aufweisen.
- ▶ Die unterschiedlichen Ansätze haben sich aufgrund frühzeitiger politischer Festlegungen der Mitgliedstaaten ergeben, die im Energiebereich keine nationale Verbindlichkeit von Zielen mehrheitsfähig macht. Diese politische Situation wird auch dadurch beeinflusst, dass hinsichtlich der jeweiligen Rechtssetzungskompetenzen der EU in der Umweltpolitik und insbesondere in der Energiepolitik vielfach Unsicherheiten bezüglich der Reichweite der EU-Gesetzgebungskompetenzen bestehen.
- ▶ Für die Zielarchitektur bis 2040 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für ein verbindliches EU-Ziel bei der Treibhausgasemissionsminderung vorgelegt. Sektorale Ziele für erneuerbare Energie und Energieeffizienz wurden bislang nicht vorgeschlagen. Auch wenn die konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung noch ausgearbeitet werden, ist anzunehmen, dass zahlreiche bestehende Maßnahmen – gegebenenfalls nach Anpassungen – bestehen bleiben.

# A. Einleitung

## I. Gegenstand der Untersuchung

Die Europäische Union (EU) hat – ausgehend von der European-Green-Deal-Initiative der Europäischen Kommission<sup>1</sup> (EU-Kommission) – im Rahmen des Fit-for-55-Pakets<sup>2</sup> und des REPowerEU-Plans<sup>3</sup> energie- und klimapolitische Zielvorgaben bis 2030 definiert<sup>4</sup>. Bis dahin sollen die Treibhausgasemissionen in der EU um mindestens 55 Prozent gemindert, der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch der EU auf mindestens 42,5 Prozent gesteigert, der Energieverbrauch um mindestens 11,7 Prozent gegenüber den Projektionen des EU-Referenzszenarios 2020 verringert und ein Stromverbund von 15 Prozent erreicht werden<sup>5</sup>.

Die vorliegende Studie untersucht die zentralen unionsrechtlichen Regelungen, die

zur Festlegung und zur Erreichung dieser Ziele bislang getroffen wurden<sup>6</sup>. Die Studie geht auf die unterschiedlichen Funktionsweisen der jeweiligen Regelungen ein und diskutiert deren Reichweite und Verbindlichkeit. Es handelt sich dabei um eine rein rechtswissenschaftliche Untersuchung, d. h., die tatsächliche Wirkweise einzelner Regelungen ist nicht Gegenstand. Ziel ist es, die Zielarchitektur darzustellen und aufzuzeigen, dass unterschiedliche Ansätze verfolgt werden, die im Grundsatz alle zur Zielerreichung führen sollen.

Die Analyse soll das Verständnis für den bestehenden Rechtsrahmen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele der Union für 2030 schärfen und damit eine Grundlage für dessen Fortentwicklung im Hinblick auf

<sup>1</sup> Vgl. hierzu *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 6 f.; aber auch *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems, COM(2020) 299 final v. 08.07.2020.

<sup>2</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final v. 14.07.2021.

<sup>3</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final v. 18.05.2022.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 11 Governance-VO.

<sup>5</sup> Das Stromverbundziel funktioniert anders als die Ziele für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Entsprechend wird es nicht im Rahmen dieser Studie behandelt.

<sup>6</sup> Im Rahmen dieser Studie werden hauptsächlich die Begriffe der Regelung, bzw. Norm sowie Rechtsakt verwendet. Dabei wird auf das allgemeine Verständnis bzw. die Definition nach Duden abgestellt, d. h., eine Regelung bezeichnet „eine in bestimmter Form festgelegte Vereinbarung, Vorschrift“. Zwar wird in diesem Zusammenhang auch von „Maßnahmen“ oder „Politiken“ gesprochen. Insbesondere sind „Politiken und

Maßnahmen“ nach Art. 2 Nr. 1 Governance-VO definiert als „alle Instrumente, die zur Verwirklichung der Ziele der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und/oder zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a und b des UNFCCC beitragen und Instrumente einschließen können, deren Hauptziel nicht darin besteht, Treibhausgasemissionen zu begrenzen oder zu reduzieren oder das Energiesystem umzugestalten“. Der Begriff der „Maßnahme“ wird in den einschlägigen EU-Rechtsakten vor allem gebraucht, wenn es um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten geht, („zusätzliche“) „Maßnahmen“ zu treffen, wie dies etwa im Rahmen der Erneuerbare-Energien- oder der Energieeffizienzrichtlinie verlangt wird. Der Begriff wird auch regelmäßig verwendet, wenn es darum geht, dass die EU-Kommission Maßnahmen ergreifen soll. Prominentes Beispiel ist hier etwa Art. 194 AEUV, der die energiepolitische Handlungskompetenz der Union begründet. Dort heißt es, dass der EU-Gesetzgeber Maßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlässt. In ErwG. 20 zum EU-Klimagesetz stehen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Union in einem Satz: „Das unionsweite Ziel der Klimaneutralität bis 2050 sollte von allen Mitgliedstaaten gemeinsam verfolgt werden und die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Verwirklichung dieses Ziels zu ermöglichen. Maßnahmen auf Unionsebene werden einen wichtigen Teil der Maßnahmen ausmachen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind.“ Was diese Maßnahmen beinhalten können und wie sie sich von Politiken und Instrumenten abgrenzen, ist aber zumindest nicht eindeutig. Folglich nutzt diese Studie den Begriff der Maßnahme entweder, wenn er explizit so in den Rechtsakten vorkommt, oder allgemein in einem weiten Verständnis (nach Duden), also als Handlungen oder Regelungen, die etwas Bestimmtes bewirken sollen.

## 4 Die Energie- und Klimaziele der EU bis 2030

eine neue Zielarchitektur für den Zeitraum von 2030 bis 2040 schaffen<sup>7</sup>.

### II. Historische Entwicklung

Die EU verfolgt seit den 1990er Jahren dezidiert klimapolitische Ziele. Dabei wurde schon früh die Klimapolitik mit energiepolitischen – wie auch allgemein wirtschaftspolitischen – Aspekten verschränkt<sup>8</sup>. Seit den sogenannten 20-20-20-Zielen aus dem Jahr 2008, mit denen für das Jahr 2020 Ziele für die Treibhausgasemissionsminderung, den Ausbau erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz festgelegt wurden, kann von einer energie- und klimapolitischen Zielarchitektur gesprochen werden<sup>9</sup>.

Da die 20-20-20-Ziele zunächst nur bis zum Jahr 2020 galten, stellte die EU-Kommission bereits im Jahr 2014 einen Vorschlag für den Rahmen im Hinblick auf das Jahr 2030 vor. Eine umfassende Reform des energie- und klimapolitischen Rechtsrahmens der EU erfolgte sodann im Zuge des Pakets Saubere Energie für alle Europäer<sup>10</sup>, das bis zum Jahr 2018 von der EU gesetzgeberisch umgesetzt wurde. Dabei wurde mit der Annahme der Governance-Verordnung<sup>11</sup>

ein neuer zentraler Lenkungsmechanismus für die Festlegung und Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU für den Zeitrahmen bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus eingerichtet<sup>12</sup>.

### III. Zielarchitektur bis 2030 und darüber hinaus

Der Rechtsrahmen für die 2030-Ziele der EU wurde im Zuge des European-Green-Deal- und Fit-for-55-Prozesses reformiert<sup>13</sup>. Dabei wurde die Begriffsbestimmung der „energie- und klimapolitischen Vorgaben der Union für 2030“ in Art. 2 Abs. 11 Governance-VO angepasst. Mit Ausnahme des Stromverbundziels sind diese Ziele in unterschiedlichen, speziell zur Erreichung des jeweiligen Ziels verabschiedeten Rechtsakten verankert und dort materiell-rechtlich bestimmt:

- ▶ Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 Prozent (vgl. Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz<sup>14</sup>);
- ▶ Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch der EU auf mindestens 42,5 Prozent bis 2030

<sup>7</sup> Nicht Gegenstand der Studie sind nationale Energie- und Klimaziele, die unabhängig von und neben dem hier betrachteten EU-Rechtsrahmen bestehen mögen.

<sup>8</sup> Vgl. etwa die Formulierung in ErwG. 4 der Entscheidung des Rates vom 24. Juni 1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft (93/389/EWG), ABl. EU L 167 v. 09.07.1993, S. 31, in der das Zusammengehen von Dekarbonisierung und Wirtschaftswachstum anerkannt wird, indem die Mitgliedstaaten „CO<sub>2</sub>-Ziele und/oder -Strategien [...] verfolgen, die ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung entsprechen, während sie gleichzeitig eine effizientere Energienutzung bei ihren Wirtschaftstätigkeiten anstreben“.

<sup>9</sup> Diese basierten auf den Beschlüssen des Frühjahrgipfels des Europäischen Rates vom März 2007 (*Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, CONCL 7224/07 v. 09.03.2007, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207224%202007%20INIT/D E/pdf>). Anschließend einigten sich das EU-Parlament und der Rat im Dezember 2008 auf das von der EU-Kommission am 23.01.2008 vorgeschlagene Legislativpaket zum Klimaschutz; der Kompromiss wurde am 17.12.2008 vom Europäischen Parlament und am 06.04.2009 vom Rat bestätigt. Vgl. zu den verschiedenen Rechtsakten dieses Legislativpakets das ABl. EU L 140 v. 05.06.2009. Vgl. ausführlich zum 20-20-20-Paket A. Thoms, *Europäisches Klimaschutzpaket unter dem Diktat der Finanzkrise?*, ZNER 2009, S. 121 ff.

<sup>10</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank – Saubere Energie für alle Europäer, COM(2016) 860 final v. 30.11.2016.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. EU L v. 31.10.2023 (Governance-VO).

<sup>12</sup> Überblickartig zum Gesetzgebungsverfahren und zu den finalen Rechtsakten, vgl. etwa: F. Pause, „Saubere Energie für alle Europäer“ – Was bringt das Legislativpaket der EU?, ZUR 2019, S. 387 ff.; F. Pause/M. Kahles, Die finalen Rechtsakte des EU-Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ – Teil 1, ER 2019, S. 9 ff.

<sup>13</sup> Vgl. zum Fit-for-55 Paket allgemein etwa die umfassenden Arbeiten der Stiftung Umweltenergie recht im Rahmen des Projekts agree.d: <https://stiftung-umweltenergie recht.de/projekte/auswirkungen-eu-green-deal/>.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, ABl. EU L 243 v. 09.07.2021, S. 1 (EU-Klimagesetz).

(vgl. Art. 3 Abs. 1 Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>15</sup>);

- ▶ Verbesserung der Energieeffizienz, so dass der Energieverbrauch im Jahr 2030 um mindestens 11,7 Prozent geringer ist als im EU-Referenzszenario von 2020 angenommen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Energieeffizienzrichtlinie<sup>16</sup>).

Dabei dienen die energie- und klimapolitischen Ziele der Union bis 2030 auch als Etappen auf dem Weg zu einem langfristigeren Ziel. Nach Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz müssen „die unionsweiten im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und deren Abbau [...] in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf Netto Null reduziert sind“. In Art. 2 Abs. 2 EU-Klimagesetz wird dieses Ziel als Klimaneutralitätsziel bezeichnet<sup>17</sup>, es ist für die EU rechtlich verbindlich<sup>18</sup>.

Für den Zeitraum nach 2050 ist die EU bestrebt, negative Emissionen zu erreichen.

Dieses Ziel ist jedoch in seiner aktuellen Ausgestaltung rechtlich nicht verbindlich, sondern vielmehr als Absichtserklärung zu verstehen<sup>19</sup>.

#### IV. Integratives Konzept der Energiesystemtransformation

Die energie- und klimapolitischen Vorgaben der Union bis 2030 sind als Teil einer umfassenden Strategie zur Transformation der gesamten Wirtschaft und Gesellschaft zur Klimaneutralität zu verstehen<sup>20</sup>. Dem Umbau der europäischen Energiesysteme kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu, da auf den Energiesektor mehr als 75 Prozent der heutigen Treibhausgasemissionen entfallen<sup>21</sup>. Dieser Umbau umfasst die Schaffung eines europäischen Energiebinnenmarkts<sup>22</sup>. Das (Selbst-)Verständnis der 2015 durch die EU-Kommission ins Leben gerufenen Energieunion<sup>23</sup> ist jedoch weiter

<sup>15</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024 (Erneuerbare-Energien-Richtlinie; EE-RL).

<sup>16</sup> Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz, ABl. EU L 231 v. 20.09.2023, S. 1 (EnEff-RL).

<sup>17</sup> Wobei man anmerken sollte, dass das Ziel der Klimaneutralität weiter als das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität ist – auch wenn dies in der Kommunikation, auch der EU-Institutionen selbst, nicht immer so differenziert dargestellt wird. Vgl. etwa *Europäisches Parlament*, What is carbon neutrality and how can it be achieved by 2050?, 12.04.2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20190926STO62270/what-is-carbon-neutrality-and-how-can-it-be-achieved-by-2050> (wo der Begriff der CO<sub>2</sub>-Neutralität für die Ziele des EU-Klimagesetzes genutzt wird). In den EU-Rechtsakten selbst scheint Klimaneutralität aber zumindest so verstanden zu werden, dass sie die Reduktion aller Treibhausgasemissionen umfasst, also definitiv weiter gefasst ist als CO<sub>2</sub>-Neutralität; vgl. zu den Unterschieden *J. Rogelj/O. Geden/A. L. Cowie/A. Reisinger*, Three ways to improve net-zero emissions targets, *Nature* 591 (2021), S. 365 ff.

<sup>18</sup> Vgl. die Formulierung selbst: „Die unionsweiten im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und deren Abbau müssen in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null reduziert sind...“ [Hervorhebung durch die Autorinnen]; sowie auch den Verweis auf ein „festes“ Ziel in ErwG. 4 zum EU-Klimagesetz. In der Literatur diskutiert, etwa durch:

*S. Lammers*, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 174.

<sup>19</sup> Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz.

<sup>20</sup> *Europäische Kommission*, Der Europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu *Europäische Kommission*, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 6 f.; aber auch *Europäische Kommission*, Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems, COM(2020) 299 final v. 08.07.2020.

<sup>22</sup> Die Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarkts für Energie ist eines der energiepolitischen Ziele nach Art. 194 Abs. 1 AEUV und wurde als solches mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 explizit rechtlich verankert; zuvor basierten die unionsrechtlichen Impulse zur Errichtung eines Energiebinnenmarkts auf der allgemeinen Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV. Die EU-Kommission erstattet über die diesbezüglichen Fortschritte regelmäßig Bericht und hat diesen Aspekt auch wieder in ihrem Arbeitsprogramm für die Jahre 2025–2030 sowie der ergänzenden Mitteilung zum Clean Industrial Deal adressiert. Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU, COM(2025) 30 final v. 29.01.2025, bzw. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85 final v. 26.02.2025.

<sup>23</sup> Zur Entstehungsgeschichte, Funktionsbestimmung und Perspektive des Begriffs: *M. Rodi/A. Behm*, Die Energieunion – rechtliche und politische Gehalte einer

und basiert auf fünf „sich gegenseitig verstärkende[n] und eng miteinander verknüpfte[n] Dimensionen“: (1) Sicherheit der Energieversorgung; (2) Energiebinnenmarkt; (3) Energieeffizienz; (4) Dekarbonisierung; (5) Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit<sup>24</sup>. Dieser integrative Ansatz, und insbesondere der Aspekt der Versorgungssicherheit, wurde jüngst im Zusammenhang mit der Antwort der EU auf den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hervorgehoben (vgl. hierzu das REPowerEU-Paket)<sup>25</sup>.

Auch das Zusammenspiel der energie- und klimapolitischen Ziele untereinander ist ein wesentlicher Aspekt, den die EU sowohl in der politischen Kommunikation als auch in den jeweiligen Rechtsakten selbst regelmäßig unterstreicht. So war man sich dieser Zusammenhänge durchaus bewusst, als die EU-Kommission im Jahr 2020 vorgeschlagen hat, das unionsweite Treibhausgasemissionsminderungsziel von bis dato 40 Prozent auf mindestens 55 Prozent bis 2030 anzuheben<sup>26</sup>. In der Folgenabschätzung (*impact assessment*) zum Climate Target Plan<sup>27</sup> wurden nicht nur die Wechselwirkungen zwischen den derzeit bestehenden Ansätzen und Maßnahmen zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU bis 2030 berücksichtigt<sup>28</sup>.

neuen europäischen Spezialunion, ZEuS 2016, S. 177 ff.; M. Ringel/M. Knodt, Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?, *Integration* 2017, S. 125.

<sup>24</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank – Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, COM(2015) 80 final v. 25.02.2015.

<sup>25</sup> So schlug die EU-Kommission in diesem Zusammenhang nicht nur vor, den Import von Gas aus Russland zu reduzieren. Vielmehr sollte auch die Energieeffizienz innerhalb der EU noch einmal mit Nachdruck gesteigert werden und zusammen mit einer weiteren Erhöhung des EU-Ausbauziels für erneuerbare Energien dazu beitragen, die Energiesicherheit und -unabhängigkeit zu stärken. Vgl. *Europäische Kommission*, REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final v. 18.05.2022.

<sup>26</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people (Impact Assessment Climate Target Plan), SWD(2020) 176 final v. 17.09.2020.

Vielmehr wurde auch modelliert, was ein höheres Treibhausgasemissionsminderungsziel für die Ziele in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz bedeuten könnte<sup>29</sup>. Entsprechend wirkte das Treibhausgasemissionsminderungsziel als eine Art „Treiber“ für die Erhöhung der übrigen Ziele: Ausgehend von dem höheren Treibhausgasemissionsminderungsziel schlug die EU-Kommission höhere Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und des Energieeffizienzziels vor<sup>30</sup>.

## V. Kompetenzen zur Festlegung und Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele bis 2030

Die Regelungen zur Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten bilden den Rahmen, innerhalb dessen sich die EU bei der Entwicklung ihrer Energie- und Klimapolitik bewegen muss.

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1–2 Vertrag über die Europäische Union<sup>31</sup>, darf die EU nur in den Bereichen tätig werden, für die ihr die Mitgliedstaaten in den Gründungs- und den zu ihrer Änderung ergangenen Verträgen spezifische Handlungs- und

<sup>27</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030 – In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren (Climate Target Plan), COM(2020) 562 final v. 17.09.2020.

<sup>28</sup> *Europäische Kommission*, Impact Assessment Climate Target Plan, SWD(2020) 176 final v. 17.09.2020, S. 4 ff.

<sup>29</sup> So wurde festgestellt, dass in einem Szenario mit 55 Prozent Treibhausgasemissionsminderung ein Anteil der erneuerbaren Energien von 40,5 Prozent bis 2030 möglich wäre und Energieeinsparungen von 37 Prozent Endenergie bzw. 40,5 Prozent Primärenergie. Vgl. *Europäische Kommission*, Impact Assessment Climate Target Plan, SWD(2020) 176 final v. 17.09.2020, S. 48 ff.

<sup>30</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Climate Target Plan, COM(2020) 562 final v. 17.09.2020, S. 12 f. Die Bedeutung von Infrastruktur und dem Verbund der Stromnetze wurde in diesem Zusammenhang zwar auch erwähnt, eine Erhöhung des bereits 2018 in der Governance-Verordnung auf 15 Prozent festgelegten Ziels wurde aber nicht erwogen.

<sup>31</sup> Vertrag über die Europäische Union, ABl. EU C 326 v. 26.10.2012, S. 13 (EUV).

Rechtsetzungskompetenzen übertragen haben. Für den Bereich des Umweltschutzes sowie für die klassische Klimapolitik ist die Kompetenzzuweisung an die EU in Art. 192 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>32</sup> zu finden, für die Energiepolitik in Art. 194 AEUV. Welche der beiden Kompetenzgrundlagen im konkreten Fall einschlägig ist, richtet sich nach dem Schwerpunkt der anvisierten EU-Regelung, der nach objektiven Kriterien zu ermitteln ist<sup>33</sup>.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV darf die EU zudem nur tätig werden, sofern und soweit die angestrebten Ziele von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich eine Verwirklichung auf Unionsebene – etwa aufgrund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen – als effizienter erweist<sup>34</sup>. Auch wenn dies mit Blick auf das Ziel einer „Energieunion“ mit einem stark integrierten Energiebinnenmarkt für viele Maßnahmen zu bejahen sein mag, ist die gesetzgeberische Tätigkeit der EU mithin auf das notwendige Minimum zu beschränken, Art. 5 Abs. 4 EUV.

Neben Art. 192 und Art. 194 AEUV sind für die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Union weitere Kompetenzgrundlagen relevant. Insbesondere sind hier die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) sowie die Kompetenzgrundlagen in den Kapiteln zu transeuropäischen Netzen (Art. 170–172 AEUV) sowie zu steuerlichen Vorschriften (Art. 110–113 AEUV) zu nennen.

## VI. Zwischenfazit

Die energie- und klimapolitischen Ziele der Union für 2030 sind Teil eines integrativen Konzepts zur Transformation der gesamten Wirtschaft und Gesellschaft der EU zur Klimaneutralität sowie zum damit einhergehenden Umbau des Energiesystems. Neben dem Klimaschutz spielen hierbei auch Aspekte wie Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit eine bedeutsame Rolle.

Der energie- und klimapolitische Rechtsrahmen in der EU basiert auf Kompetenznormen, die eine geteilte Gesetzgebungskompetenz für die EU und die Mitgliedstaaten vorsehen. Zudem finden sich sowohl im Bereich der Umweltpolitik als auch im Bereich der Energiepolitik sogenannte Souveränitätsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten, die ein gesetzgeberisches Handeln der EU zumindest erschweren. Dies, und der Grundsatz der Subsidiarität, hat – wie im Folgenden aufgezeigt wird – Einfluss auf die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU bis 2030 und darüber hinaus.

<sup>32</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 326 v. 26.10.2012, S. 47 (AEUV).

<sup>33</sup> EuGH, Urt. v. 18.12.2007 – C-77/05 – Vereinigtes Königreich/Rat, Rn. 77; EuGH, Urt. v. 06.11.2008 – C-155/07 – Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, Rn. 34 ff.; EuGH, Urt. v. 08.09.2009 – C-411/06 – Abfallverbringungsverordnung, Rn. 45 ff.; EuGH, Urt. v. 21.06.2018 – C-5/16 – Polen/Parlament und Rat, Rn. 38 ff.; EuGH, Urt. v. 20.04.2023 – C-348/22 – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato/Comune di Ginosa, Rn. 52. Ursprünglich hatte der EuGH vertreten, dass Rechtsakte nur in Ausnahmefällen auf mehr als eine Rechtsgrundlage gestützt werden können. Dies sei zudem nur dann möglich, wenn dadurch nicht die Rechte des Europäischen Parlaments eingeschränkt

würden. Inzwischen kommen sogenannte Mehrfachabstützungen jedoch häufiger vor, vgl. etwa Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 1. Vgl. zur akademischen Diskussion um die richtige Kompetenzgrundlage für Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien, S. Schlacke, EU-Umweltpolitik nach Lissabon, in: T. Müller/H. Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus*, 2015, S. 99 (119 ff.).

<sup>34</sup> Vgl. hierzu C. Callies, in: C. Callies/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 20 ff. m. w. N.

# B. Die EU-Ziele bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie Ansätze zu deren Erreichung

Die Ziele der EU für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz bilden eine Einheit: Um diese Ziele festzulegen und zu erreichen, verfolgt die EU Ansätze, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufweisen. Unterschiede bestehen z. B. darin, ob durch EU-Rechtsakte bereits nationale Ziele für die Mitgliedstaaten bestimmt werden oder ob die Mitgliedstaaten durch EU-Rechtsakte dazu verpflichtet werden, sich selbst nationale Beiträge zur unionsweiten Zielerreichung festzulegen. Auch unterscheiden sich die Regelungen zur Nachsteuerung bei drohender Zielverfehlung. Im Folgenden werden – trotz des grundsätzlich einheitlichen Gedankens der EU-Energie- und Klimapolitik – die Ansätze zur Erreichung des Treibhausgasemissionsminderungsziels einerseits (I.) und der Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz andererseits (II.) aufgrund ihrer unterschiedlichen strukturellen Ausprägung getrennt dargestellt. Die Bereiche erneuerbare Energien und Energieeffizienz werden dagegen gemeinsam analysiert, da es hier große Schnittmengen bei der Ausgestaltung der Zielerreichung gibt.

## I. Treibhausgasemissionsminderung

Die gesetzgeberische Tätigkeit der EU im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung erfolgt auf Basis der Umweltpolitikkompetenz aus Art. 192 AEUV. Zentrale EU-Rechtsakte sind neben dem EU-Klimagesetz, das als Rahmengesetz fungiert und die langfristigen Ziele der EU für den Klimaschutz festlegt<sup>35</sup>, die Emissionshandelsrichtlinie<sup>36</sup>, die Lastenteilungsverordnung<sup>37</sup> und die LULUCF<sup>38</sup>-Verordnung<sup>39</sup>. Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Rechtsakte und Regelungen, die für das Ziel der Treibhausgasemissionsminderung relevant sind<sup>40</sup>.

### 1. Kollektives EU-Ziel zur Treibhausgasemissionsminderung bis 2030

Nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 EU-Klimagesetz soll die EU bis 2030 mindestens 55 Prozent Treibhausgasemissionsminderung gegenüber den Werten von 1990 erreichen. Das Ziel ist rechtlich verbindlich, gilt als solches für die EU und die Mitgliedstaaten gemeinschaftlich und betrifft

<sup>35</sup> Vgl. zum EU-Klimagesetz S. Schlacke/M. Köster/ E.-M. Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, S. 620; W. Frenz, Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz, EnWZ 2021, S. 201 (206); zum EU-Klimagesetz als Politikplanungsrecht siehe M. Reese, Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?, ZUR 2020, S. 641.

<sup>36</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 275 v. 25.10.2003, S. 32, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024, ABl. EU L v. 29.02.2024 (EHS-RL).

<sup>37</sup> 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, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 26, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU L 111 v. 26.04.2023, S. 1 (Lastenteilungs-VO).

<sup>38</sup> Das Akronym LULUCF kommt aus der englischsprachigen Bezeichnung der Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft: *land use, land use change and forestry*.

<sup>39</sup> Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/839 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU L 107 v. 21.04.2023, S. 1 (LULUCF-VO).

<sup>40</sup> Vgl. im Folgenden kurz B. I. 4.

Treibhausgasemissionen aus allen Sektoren. Die Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels bis 2030 soll zum einen durch das EU-Emissionshandelssystem für den Industrie- und Energiesektor sowie für den Flug- und Seeverkehr (Emissionshandelssystem 1) und durch das ab 2027 neu eingeführte EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr (Emissionshandelssystem 2) erfolgen. Zum anderen bestehen EU-weite Treibhausgasemissionsminderungsziele für Sektoren, die nicht unter das Emissionshandelssystem 1 fallen. Die Erreichung dieser Reduktionsziele soll durch seitens des Unionsrechts festgelegte und von den Mitgliedstaaten zu erreichende nationale Treibhausgasemissionsminderungsziele sichergestellt werden.

Entsprechend wird das unionsweite Treibhausgasemissionsminderungsziel auf drei große Bereiche aufgeteilt, die jeweils einer eigenen Regulierung unterliegen.

## 2. Erreichung des EU-Ziels

### a) Die dem Emissionshandelssystem 1 unterfallenden Sektoren

Für die Sektoren im Emissionshandelssystem 1 wird eine Treibhausgasemissionsminderung von rund 62 Prozent bis 2030, verglichen mit Werten von 2005, angestrebt. In der Emissionshandelsrichtlinie wird dies jedoch nicht als rechtsverbindliches Ziel festgelegt, sondern als Zielgröße in den Erwägungsgründen zur letzten Emissionshandelssystem-Änderungsrichtlinie erklärt<sup>41</sup>. Diesem Wert liegt die Berechnung der Gesamtmenge an EU-weit ausgegebenen Emissionsberechtigungen zugrunde, die sicherstellen soll, dass eine

entsprechende Treibhausgasemissionsminderung erreicht werden kann<sup>42</sup>.

### b) Sektoren in der Lastenteilung

Die Lastenteilungsverordnung umfasst alle Treibhausgasemissionen, die nicht aus Anlagen stammen, die dem Emissionshandelssystem 1 unterfallen<sup>43</sup> oder im Rahmen der LULUCF-Verordnung geregelt sind<sup>44</sup>. In Art. 1 Lastenteilungs-VO wird dabei zunächst ein EU-weites Treibhausgasemissionsminderungsziel von 40 Prozent für die erfassten Sektoren festgelegt. Dieses Ziel wird dann auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und in nationale Budgets bzw. Treibhausgasemissionsminderungsziele bis 2030 übersetzt (Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Lastenteilungs-VO). Diese Ziele sind für die Mitgliedstaaten als rechtlich verbindliche Ergebnispflichten ausgestaltet<sup>45</sup>. Bei Nichterreichen des entsprechenden Ergebnisses liegt also ein Rechtsverstoß vor und die EU-Kommission könnte schlussendlich ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten, das unter anderem zur Verhängung von Zwangsgeldern führen könnte<sup>46</sup>. Zwar wurde ein Zielpfad definiert, um eine (weite) Zielverfehlung seitens der Mitgliedstaaten zu vermeiden. Dieser ist jedoch rechtlich nicht verbindlich, sondern gilt nur als Richtwert bei der Beurteilung der mitgliedstaatlichen Fortschritte<sup>47</sup>. Auch bleibt es grundsätzlich – und vorbehaltlich der Umsetzung weiterer EU-Vorgaben, die die jeweiligen Sektoren betreffen – den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die geforderte Treibhausgasemissionsminderung im Zieljahr 2030 erreichen<sup>48</sup>.

Die Lastenteilungsverordnung schafft dabei einen Flexibilitätsmechanismus, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, ihre jährlichen Treibhausgasbudgets, bzw. die Fortschritte bei der Erreichung ihrer Ziele bis 2030,

<sup>41</sup> Vgl. ErwG. 39 der Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 134 (EHS-Änderungsrichtlinie).

<sup>42</sup> Vgl. dazu sogleich B. I. 4. b) .

<sup>43</sup> Art. 2 Abs. 1 Lastenteilungs-VO.

<sup>44</sup> Art. 2 Abs. 2 Lastenteilungs-VO.

<sup>45</sup> Anders als bei einer Sorgfaltsverpflichtung reicht bei der Ergebnisverpflichtung (Französisch *obligation de résultat*; Niederländisch *resultaatsverplichting*) ein angemessener Einsatz nicht aus; die Rechtsfolgen werden am Erreichen des Ergebnisses bestimmt. Vgl.

H. B. Krans/M. B. Wissink, Verbintenissenrecht Algemeen, 2022, S. 44 f.

<sup>46</sup> Wie im Folgenden erläutert, ist dem jedoch zunächst ein Compliance-Verfahren vorgelagert, Art. 9 Lastenteilungs-VO; vgl. B. I. 3. c) .

<sup>47</sup> Wobei die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Lastenteilungs-VO im Falle von Abweichungen Maßnahmen ergreifen müssen, um wieder auf Kurs zu kommen, vgl. B. I. 3. c) .

<sup>48</sup> Die Verankerung dieser nationalen Ziele im Rechtsrahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten sowie weitere gesetzliche Regelungen zur Erreichung dieser Ziele sind nicht Gegenstand dieser Studie.

zwischen den Jahren zu schieben oder zu handeln (Art. 5 Lastenteilungs-VO). So können Mitgliedstaaten Treibhausgasemissionsminderungen aus einem Folgejahr vorwegnehmen (*borrowing*) oder in ein Folgejahr verschieben (*banking*)<sup>49</sup>. Außerdem besteht die Möglichkeit, bis zu 15 Prozent der national erreichten Treibhausgasemissionsminderungen über sogenannte *Annual Emissions Allowances* an andere Mitgliedstaaten zu übertragen (als eine Art „Emissionshandel zwischen Mitgliedstaaten“)<sup>50</sup>. Schließlich bestehen für einige Mitgliedstaaten gewisse Flexibilitäten bei dem Emissionshandelssystem 1 und den LULUCF-Sektoren<sup>51</sup>.

### c) Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

Die LULUCF-Verordnung schreibt ein unionsweites Ziel zum Abbau von 310 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent (netto) vor, das in den umfassten Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft über „negative“ Emissionen etwa in der Form von Senken erreicht werden soll<sup>52</sup>. Um Fehlanreize vorzubeugen und weiterhin ein hohes Ambitionsniveau bei der Minderung von Treibhausgasemissionen sicherzustellen, darf dieses EU-weite Nettoabbauziel gemäß Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Klimagesetz allerdings nicht vollständig, sondern nur in Höhe von 225 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent auf das Klimazwischenziel für 2030 angerechnet werden<sup>53</sup>.

Das EU-weite Ziel wird ähnlich dem System nach der Lastenteilungsverordnung auf die Mitgliedstaaten heruntergebrochen. Bis 2025 gilt, dass die erfassten Treibhausgasemissionen in jedem Mitgliedstaat nicht den Emissionsabbau überschreiten sollen, Art. 4 Abs. 1 LULUCF-VO. Ab 2026 wird dann mit nationalen Treibhausgasbudgets für die Mitgliedstaaten gearbeitet, die jeweils nicht überschritten werden dürfen, Art. 4 Abs. 4 LULUCF-VO. Diese Regelungen sind für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Ergebnispflichten und sollen die EU-weiten 310 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent Nettoabbau bis 2030 liefern<sup>54</sup>.

Die Mitgliedstaaten sind aber grundsätzlich – und vorbehaltlich der Umsetzung weiterer EU-Regelungen – frei bei der Wahl der Politiken und Maßnahmen, mit denen sie die Treibhausgasemissionsminderung erreichen wollen. Die LULUCF-Verordnung erlaubt zudem bestimmte Flexibilitäten. Etwa können Mitgliedstaaten, die mehr Treibhausgasemissionsminderungen erreichen als nach der LULUCF-Verordnung erforderlich, diesen Überschuss an Mitgliedstaaten, die ihre Budgets anders nicht einhalten, übertragen<sup>55</sup>. Auch kann für jene Mitgliedstaaten, die ihre Budgets überschreiten, ein weiterer Flexibilitätsmechanismus eingerichtet werden, zumindest wenn und soweit dadurch nicht die Erreichung des unionsweiten Nettoabbauziels gefährdet wird<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 Lastenteilungs-VO.

<sup>50</sup> Art. 5 Abs. 4 Lastenteilungs-VO.

<sup>51</sup> Art. 6 bzw. Art. 7 Lastenteilungs-VO.

<sup>52</sup> Vgl. die Formulierung in ErwG. 8 der Verordnung (EU) 2023/839: „Um dem ehrgeizigeren Ziel beizutragen, die Nettoemissionen von Treibhausgasen nicht nur um mindestens 40 Prozent, sondern um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, und um sicherzustellen, dass der LULUCF-Sektor einen nachhaltigen und berechenbaren langfristigen Beitrag zum Ziel der Klimaneutralität der Union leistet, sollten für jeden Mitgliedstaat im LULUCF-Sektor für den Zeitraum von 2026 bis 2030 verbindliche Zielvorgaben für die Steigerung des Nettoabbaus von Treibhausgasen festgelegt werden, die für den Nettoabbau in der Union insgesamt ein Ziel von 310 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent im Jahr 2030 ergeben.“ Hier wird das EU-Gesamt-Treibhausgasemissionsminderungsziel für 2030 vorangestellt und die 310 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent „ergeben“ sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten. Verordnung (EU) 2023/839 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des

Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Berichterstattungs- und Compliance-Vorschriften und der Festlegung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten für 2030 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, ABl. EU L 107 v. 21.04.2023, S. 1. Vgl. auch die Berechnung der mitgliedstaatlichen Beiträge in Anhang IIa der LULUCF-VO.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu auch S. Schlacke/M. Köster/E.-M. Thierjung, Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, S. 620 (622); zur Priorisierung der Minderung gegenüber dem Abbau siehe C. Franzius, CDR-Technologien auf dem Weg in die Klimaneutralität, EurUP 2024, S. 119 (121).

<sup>54</sup> Die Verankerung dieser nationalen Ziele im Rechtsrahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten sowie weitere gesetzliche Regelungen zur Erreichung dieser Ziele sind nicht Gegenstand dieser Studie.

<sup>55</sup> Art. 12 LULUCF-VO.

<sup>56</sup> Art. 13 lit. b LULUCF-VO.

### 3. Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung der Zielerreichung

Die Fortschritte bei der Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels werden von der EU-Kommission fortlaufend überwacht. Dazu sieht die Governance-Verordnung für die Sektoren in der Lastenteilung und die LULUCF-Sektoren gewisse Planungs- und Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten vor. Ferner sind in der Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung bestimmte Nachsteuerungsmechanismen vorgesehen, die die Mitgliedstaaten bei der Zielerreichung auf Kurs halten sollen.

#### a) Planungspflichten nach der Governance-Verordnung

Nach Art. 3 Governance-VO müssen die Mitgliedstaaten einen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NECP, aus dem Englischen *National Energy and Climate Plan*) erstellen, der einen Planungszeitraum von zehn Jahren umfasst und in dem auf alle fünf Dimensionen der Energieunion<sup>57</sup> einzugehen ist.

Entsprechend müssen dort auch die verbindlichen nationalen Ziele und jährlichen Obergrenzen der Mitgliedstaaten nach der Lastenteilungsverordnung, die Vorgaben und Ziele nach der LULUCF-Verordnung erläutert werden sowie „etwaige weitere Ziele und Vorgaben, einschließlich sektorspezifischer Vorgaben und Anpassungsziele, um die Ziele und Vorgaben der Energieunion zu erreichen und die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu erfüllen“<sup>58</sup>. Auch die „wichtigsten derzeitigen und geplanten Politiken und Maßnahmen“,

mit denen die Mitgliedstaaten jene Ziele zu erreichen gedenken, müssen in den Plänen erklärt werden<sup>59</sup>.

#### b) Überprüfung und Bewertung nach der Governance-Verordnung

Um die Fortschritte der EU insgesamt bei der Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels überprüfen und bewerten zu können, werden in der Governance-Verordnung umfassende Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten geregelt: zum einen jährlich zu erstellende Treibhausgasemissionsinventarberichte nach Art. 26 Governance-VO sowie zum anderen alle zwei Jahre zu erstellende Treibhausgasemissionsprojektionsberichte nach Art. 18 Governance-VO.

Für die in der Vergangenheit liegenden Emissionen sieht Art. 26 i. V. m. Anhang V lit. a Governance-VO vor, dass die Mitgliedstaaten jährlich über ihre Treibhausgasemissionen berichten müssen. Dabei ist zwischen den Sektoren, bzw. den IPCC-Quellenkategorien<sup>60</sup>, in denen die Treibhausgasemissionen anfallen, zu unterscheiden. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem dazu berichten, ob und inwiefern sie von den Flexibilitätsoptionen nach Art. 5 Abs. 4, Abs. 5 Lastenteilungs-VO Gebrauch machen wollen<sup>61</sup>. Diese Berichtspflicht soll insbesondere die Kontrolle hinsichtlich der Erreichung der nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele im Bereich der Lastenteilungsverordnung ermöglichen. Auch bilden die Inventarberichte die Grundlage für das Reporting der EU und der Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC)<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Die fünf Dimensionen der Energieunion sind die folgenden: Dekarbonisierung inkl. erneuerbare Energien; Energieeffizienz; Sicherheit der Energieversorgung; Energiebinnenmarkt; Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>58</sup> Art. 4 lit. a Abs. 1 Governance-VO.

<sup>59</sup> Art. 7 bzw. Art. 8 i. V. m. Anhang I Governance-VO. Umfassend zu den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen als Instrumente des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts etwa: S. Lammers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 89 ff.

<sup>60</sup> Für die Berichterstattung auf internationaler Ebene hat das International Panel on Climate Change (IPCC) eine Kategorisierung der Treibhausgasemissions-

quellen entwickelt, die auf den unterschiedlichen Sektoren (u. a. Energie, Industrie, Landwirtschaft, Abfall) aufbaut.

<sup>61</sup> Art. 26 i. V. m. Anhang V lit. n Governance-VO.

<sup>62</sup> Auf internationaler Ebene müssen Staaten auf Basis der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und des Pariser Abkommens (PA) eine Vielfalt an Berichten anfertigen und einreichen. Die Klimarahmenkonvention verpflichtet jährlich zu Treibhausgasinventaraktualisierungen in einem vorgegebenen Tabellenformat zu den IPCC-Quellenkategorien (Art. 12 Abs. 1 lit. A UNFCCC). Alle vier Jahre müssen Nationale Berichte eingereicht werden, die nähere Informationen bezüglich der Treibhausgasinventare enthalten (CoP 16, Entscheidung 1). Außerdem werden zweijährliche Fortschrittsberichte gefordert (CoP 17 Entscheidung 2), die ab 2024 durch sogenannte zweijährliche Transparenzberichte ersetzt

Mit Blick auf die zukünftig anfallenden Emissionen müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 18 i. V. m. Anhang VII lit. b Governance-VO alle zwei Jahre einen nationalen Treibhausgasemissionsprojektionsbericht übermitteln<sup>63</sup>. Dieser dient dazu, Hinweise auf die künftige Entwicklung der Treibhausgasemissionen bzw. ihrer Reduktion zu erhalten. Die Projektionsberichte sind dabei nicht nur nach Gasen, sondern auch danach zu unterteilen, in welchem Bereich die Emissionen anfallen: Emissionshandels-system 1-, Lastenteilungs- oder LULUCF-Sektoren.

Die Informationen aus den Treibhausgasemissionsinventarberichten sowie den Projektionsberichten werden in die alle zwei Jahre zu erstellenden integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte aufgenommen<sup>64</sup>.

### c) Nachsteuerung bei (drohender) Zielverfehlung in den Sektoren der Lastenteilung

Die EU-Kommission prüft im Rahmen ihrer zweijährlichen Fortschrittsbewertung gemäß Art. 29 Governance-VO die Fortschritte aller Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer jeweiligen nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele nach der Lastenteilungsverordnung<sup>65</sup>. Stellt sie hierbei fest, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte erzielt, so ist dieser Mitgliedstaat verpflichtet, der EU-Kommission innerhalb von drei Monaten einen Plan mit Abhilfemaßnahmen vorzulegen<sup>66</sup>.

Die EU-Kommission kann diesen Plan kommentieren, hat aber keine Möglichkeit, den Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen aufzuerlegen<sup>67</sup>. Gibt die EU-Kommission eine solche Stellungnahme ab, so soll der

betreffende Mitgliedstaat dieser Stellungnahme Rechnung tragen. Tut er dies nicht, muss er dies begründen<sup>68</sup>. Weitere Konsequenzen folgen zunächst nicht.

Ferner ist gemäß Art. 9 Lastenteilungs-VO in den Jahren 2027 und 2032 eine umfassende Compliance-Kontrolle durch die EU-Kommission vorgesehen. Im Rahmen dieser Prüfung kann es auch zu Sanktionen für die Mitgliedstaaten kommen. Die EU-Kommission prüft hierbei, ob die Mitgliedstaaten in den jeweils vorangegangenen Jahren ihre jährlichen Emissionszuweisungen eingehalten haben<sup>69</sup>. Überschreiten die geprüften Treibhausgasemissionen eines Mitgliedstaats die zulässigen jährlichen Emissionszuweisungen, so ist zunächst vorgesehen, dass die Treibhausgasemissionen, die das Ziel überschreiten, mit dem Faktor 1,08 multipliziert und der zulässigen Emissionsmenge für das auf die Zielverfehlung folgende Jahr zugeschlagen werden<sup>70</sup>. Diese „Altlasten“ können in den jeweiligen Folgejahren ausgeglichen werden. Geschieht dies nicht, werden sie wiederum multipliziert mit dem Faktor 1,08 ins kommende Jahr übertragen, im Prinzip so lange, bis die „Schuld“ beglichen ist<sup>71</sup>. Zudem wird dem Mitgliedstaat vorübergehend untersagt, einen Teil seiner jährlichen Emissionszuweisungen gemäß Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-VO an einen anderen Mitgliedstaat zu übertragen.

Neben diesen speziellen Nachsteuerungs- und Sanktionsmechanismen der Lastenteilungsverordnung könnte auch ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV zur Anwendung kommen und somit nochmals Geldstrafen drohen. Immerhin stellt eine Zielverfehlung im Zieljahr 2030

werden (Entscheidung 18/CMA.1). Diese Transparenzberichte sind mit dem Pariser Abkommen verknüpft, da hier Fortschritte bezüglich der Nationalen Klimaschutzziele (Art. 4 Abs. 2 PA) und der Nationalen Inventarberichte erfolgen (Art. 13 Abs. 7 PA). Die Nationalen Inventarberichte sind ebenfalls ab 2024 jährlich einzureichen unter neuen Berichterstattungstools. Diese neuen Entwicklungen basieren auf der Umsetzung des erweiterten Transparenzrahmens nach Art. 13 PA. Vgl. United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, 1771 U.N.T.S. 107, 165; S. Treaty Doc. No. 102-38 (1992); U.N. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 I.L.M. 849 (1992); sowie Conference of the Parties, Adoption of the Paris Agreement, Dec. 12, 2015, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1 (12.12.2015).

<sup>63</sup> Vgl. Art. 18 Governance-VO.

<sup>64</sup> Art. 17 Abs. 3 Governance-VO.

<sup>65</sup> Die Treibhausgasinventarberichte sind gem. Art. 26 i. V. m. Anhang V Governance-VO jährlich einzureichen. Die Treibhausgasprojektionsberichte sind gem. Art. 18 i. V. m. Anhang VII Governance-VO alle zwei Jahre vorzulegen.

<sup>66</sup> Art. 8 Lastenteilungs-VO.

<sup>67</sup> Art. 8 Abs. 3 Lastenteilungs-VO.

<sup>68</sup> Art. 8 Abs. 3 S. 2–3, Abs. 4 Lastenteilungs-VO.

<sup>69</sup> Art. 9 i. V. m. Art. 4 Lastenteilungs-VO.

<sup>70</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 Lastenteilungs-VO.

<sup>71</sup> Sollten die Mitgliedstaaten ihre Netto-Null-Ziele in den Jahren 2021 bis 2025 nach der LULUCF-Verordnung verfehlt haben, so werden diese Lasten ebenso in der Compliance-Kontrolle nach Art. 9 Abs. 2 Lastenteilungs-VO angerechnet.

auch einen Verstoß gegen EU-Sekundärrecht dar<sup>72</sup>.

#### d) Nachsteuerung bei (drohender) Zielverfehlung in den Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

Für den LULUCF-Bereich sehen die Art. 13d und Art. 14 LULUCF-VO zwei Mechanismen vor, um ausreichende Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer nationalen Ziele sicherzustellen.

Stellt die EU-Kommission in ihrer jährlichen Bewertung gemäß Art. 29 Governance-VO fest, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erreichung seiner LULUCF-Zielvorgabe erzielt, so muss dieser Mitgliedstaat der EU-Kommission innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Bewertung einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen<sup>73</sup>. Dieser muss unter anderem zusätzliche Maßnahmen zu den bereits im jeweiligen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan enthaltenen vorsehen oder die Umsetzung der bereits bestehenden Maßnahmen stärken. Ferner ist ein strikter Zeitplan für die Durchführung dieser zusätzlichen Maßnahmen beizufügen<sup>74</sup>. Die EU-Kommission kann eine Stellungnahme zur Belastbarkeit dieser Korrekturmaßnahmenpläne abgeben, die öffentlich zugänglich sein muss<sup>75</sup>.

Daneben gibt es – wieder ähnlich dem System der Lastenteilungsverordnung – eine umfassendere Compliance-Kontrolle gemäß Art. 14 LULUCF-VO. Hiernach müssen die Mitgliedstaaten bis zum 15. März 2027 für den Zeitraum von 2021 bis 2025 und bis zum 15. März 2032 für den Zeitraum von 2026 bis 2030 der EU-Kommission einen auf jährlichen Datensätzen beruhenden Compliance-Bericht vorlegen, der die Bilanz der Gesamtemissionen und des Gesamttabbaus für den betreffenden Zeitraum enthält. Die Kommission führt eine

umfassende Überprüfung dieser Compliance-Berichte durch und prüft dabei insbesondere die Einhaltung der jeweiligen Zielvorgaben gemäß Art. 4 LULUCF-VO<sup>76</sup>. Bezüglich zusätzlicher Vertragsverletzungsverfahren wird auf die Ausführungen oben zur Lastenteilungsverordnung verwiesen.

#### e) Zwischenfazit

Bei der Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung der Erreichung der rechtlich verbindlich festgelegten Ziele für die Mitgliedstaaten im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung ist ein Zusammenspiel der Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung sowie der Governance-Verordnung festzustellen. Während die Mitgliedstaaten nach der Governance-Verordnung umfassende Berichtspflichten zu erfüllen haben, sehen die Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung jeweils Sanktionsmechanismen für den Fall vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Ziele zu verfehlen drohen.

Dieses komplexe System erlaubt es, die EU auf Kurs zu halten bei der Erreichung der jeweils EU-weit geltenden Ziele nach der Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung; diese leisten ihrerseits einen Beitrag zur Erreichung des Gesamt-Treibhausgasemissionsminderungsziels der Union nach dem EU-Klimagesetz, das noch einmal über einen separaten Überprüfungs- und Bewertungsapparat verfügt, Art. 6 EU-Klimagesetz. Zusammen können diese vier Rechtsakte dem EU-Gesetzgeber nicht nur Informationen über die Fortschritte auf dem Weg zur Klimaneutralität geben, sondern auch Eingriffsmöglichkeiten. Sollten diese nicht ausreichen, so wäre unter anderem eine entsprechende Review der Rechtsakte oder das Treffen weiterer Maßnahmen zu erwägen, Art. 6 Abs. 3 EU-Klimagesetz.

<sup>72</sup> Allerdings wird zumindest die EU-Kommission vermutlich ob des Lex-specialis-Charakters des Art. 9 Lastenteilungs-VO wohl zunächst eben jenes Verfahren wählen. Was der EuGH zur Zulässigkeit von etwaigen – möglichen – Beschwerden unter Art. 258 AEUV sagt, bleibt abzuwarten. So hat die französische NGO Notre Affaire à Tous bereits bei der EU-Kommission Beschwerde gegen den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan Frankreichs eingelegt, da dieser – so die Beschwerdeführer – unzureichend, u. a. im Bereich Treibhausgasemissionsminderung, sei. Zur Frage der

Klagemöglichkeit gegen/auf Basis der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne auch S. Lammers, Die europäische Governance-Vorordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 579 ff.

<sup>73</sup> Art. 13d LULUCF-VO.

<sup>74</sup> Vgl. Art. 13d Abs. 1 lit. c und lit. d LULUCF-VO.

<sup>75</sup> Vgl. Art. 13d Abs. 3 und Abs. 4 LULUCF-VO.

<sup>76</sup> Art. 14 Abs. 2 LULUCF-VO.

### 4. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung

#### a) Hintergrund

Insbesondere im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung bestehen mehrere Rechtsakte, die von vorneherein ein „eigenes“ EU-weites System geschaffen haben, das von den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden muss<sup>77</sup>.

Hier ist vor allem an die beiden Emissionshandelssysteme 1 und 2 zu denken, die durch unionsrechtliche Regelungen, die den Mitgliedstaaten wenig bis gar keinen Umsetzungsspielraum belassen, implementiert werden.

Daneben bestehen aber auch weitere EU-Rechtsakte, wie etwa die beiden EU-Flottengrenzwerte-Verordnungen, die Emissionsgrenzwerte für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge („Verbrennerverbot“)<sup>78</sup> sowie für schwere Nutzfahrzeuge (LKW)<sup>79</sup> festlegen. Hier gibt schon die Rechtsnatur als Verordnung vor, dass in der Regel keine Umsetzung und damit keine Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten verbleiben<sup>80</sup>.

#### b) Emissionshandelssystem 1 (EHS 1)

Mit der Emissionshandelsrichtlinie wurde bereits 2003 auf Grundlage der Umweltpolitikkompetenz aus Art. 192 AEUV ein EU-weites *Cap-and-Trade*-

Emissionshandelssystem für die Sektoren Industrie und Energiewirtschaft<sup>81</sup> sowie für den Luftverkehr und Schifffahrt geschaffen<sup>82</sup>. Das Emissionshandelssystem 1 soll die gesamten Treibhausgasemissionsminderungen ermöglichen, die von den erfassten Sektoren erreicht werden müssen, um das unionsweite Treibhausgasemissionsminderungsziel von mindestens 55 Prozent bis 2030 zu erreichen<sup>83</sup>. Um ein reibungsfreies Funktionieren des Systems zu ermöglichen, muss es in allen Mitgliedstaaten gleich ausgestaltet sein<sup>84</sup>.

Entsprechend verpflichtet die Emissionshandelsrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, ein System einzurichten, bei dem Betreiber von Anlagen (bzw. ab 2012 von Flugzeugen und ab 2024 von Schiffen), die in den Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems 1 fallen, eine Genehmigung für den Ausstoß von Treibhausgasemissionen beantragen und eine jeweils entsprechende Anzahl an Emissionsberechtigungen erwerben müssen<sup>85</sup>.

Die Gesamtzahl jener Berechtigungen – und damit auch das unionsweite Budget für die Treibhausgasemissionen aller vom Emissionshandelssystem 1 erfassten Sektoren – ist dabei auf EU-Ebene festgelegt (*cap*) und wird fortlaufend reduziert<sup>86</sup>. Der hierbei verwendete Reduktionsfaktor wurde in der jüngsten Reform der Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit ab 2024 von 2,2 Prozent auf 4,3 bzw. 4,4 Prozent

<sup>77</sup> Vgl. C. Tobler/J. Beglinger, *Essential EU Law in Charts*, 5. Aufl. 2020, Tafel 11.4.

<sup>78</sup> Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge, ABl. EU L 111 v. 25.04.2019, S. 13, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2025/1214 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2025, ABl. EU L v. 19.06.2025.

<sup>79</sup> Verordnung (EU) 2019/1242 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge, ABl. EU L 198 v. 25.07.2019, S. 202, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1610 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024, ABl. EU L v. 06.06.2024.

<sup>80</sup> Vgl. zum Sonderfall der sogenannten hinkenden Verordnung, die den Erlass von Durchführungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten vorsieht, M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 22; J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 15 ff.;

W. Schroeder, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV Rn. 46.

<sup>81</sup> Im Wesentlichen: Verbrennungsanlagen mit über 20 MW.

<sup>82</sup> Die Einführung des Emissionshandelssystems 1 erfolgt nicht zuletzt in Umsetzung der Verpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll, vgl. Erwg. 4 ff. zur EHS-RL 2003/87/EG.

<sup>83</sup> Vgl. hierzu Erwg. 38 zur EHS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959.

<sup>84</sup> Vgl. dazu etwa die Rechtsprechung in EuGH, Urt. v. 08.03.2017 – C-321/15 – ArcelorMittal Rodange et Schifflange/Großherzogtum Luxemburg, Rn. 22 ff.; EuG, Urt. v. 26.06.2014 – T-614/13 – Romonta/EU-Kommission, Rn. 46.

<sup>85</sup> In Deutschland wurde die Emissionshandelsrichtlinie v. a. im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist (TEHG 2011), umgesetzt.

<sup>86</sup> Vgl. Art. 9 EHS-RL.

angehoben<sup>87</sup>. Zudem wurden im Jahr 2024 einmalig 90 Millionen Zertifikate gelöscht<sup>88</sup>.

Die Verwaltung des Emissionshandelssystems 1 ist Aufgabe der Mitgliedstaaten: Sie müssen prüfen, ob die Verpflichtungen von den Betreibern eingehalten werden, und gegebenenfalls Verstöße sanktionieren<sup>89</sup>. Die EU-Kommission überwacht demgegenüber das Funktionieren des Mechanismus als Ganzes und kann gegen Mitgliedstaaten vorgehen, die ihren Pflichten nach der Emissionshandelsrichtlinie nicht ordnungsgemäß nachkommen. Die spezifischen Regeln für die Ausgabe, Löschung und den Handel der Emissionsberechtigungen (*trade*) werden durch die Emissionshandelsrichtlinie unionsweit einheitlich geregelt. Die Mehrzahl der Emissionsberechtigungen wird inzwischen durch die Mitgliedstaaten versteigert<sup>90</sup>. Die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten aus dem Emissionshandelssystem 1 verbleiben dabei zu einem großen Teil bei den Mitgliedstaaten und müssen von diesen für Klimaschutz- oder energiewendebezogene Zwecke verwendet werden<sup>91</sup>.

### c) Emissionshandelssystem 2 (EHS 2)

Das neue Emissionshandelssystem 2 wurde mit der umfassenden Reform der Emissionshandelsrichtlinie 2023<sup>92</sup> rechtlich verankert<sup>93</sup>. Es handelt sich um ein zweites,

separates EU-weites *Cap-and-Trade*-Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen, die insbesondere in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr anfallen<sup>94</sup>. Es entbindet die Mitgliedstaaten jedoch nicht davon, weiterhin ihre unionsrechtlich festgelegten, rechtlich verbindlichen Ziele nach der Lastenteilungsverordnung, die ebenfalls die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr abdeckt, zu erreichen.

Verpflichtet zum Erwerb jener Emissionshandelssystem-2-Zertifikate sind – anders als im Emissionshandelssystem 1 – diejenigen, die die entsprechenden Brennstoffe in Verkehr bringen, also oftmals die Lieferanten an Endverbraucher<sup>95</sup>. Die Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate (*cap*) wird auf Basis der historischen Emissionen der dem Emissionshandelssystem 2 unterliegenden Tätigkeiten berechnet und ist einem linearen Reduktionsfaktor unterworfen<sup>96</sup>.

Insgesamt weisen auch die Regeln für das Emissionshandelssystem 2 wenig Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten auf. Wie im Emissionshandelssystem 1 ist die Festlegung der Gesamtzahl der Emissionsberechtigungen ebenso wie die Ausgabe, Löschung und der Handel EU-weit einheitlich reguliert<sup>97</sup>. Die Verwaltung des Emissionshandelssystems 2 obliegt – ähnlich wie beim Emissionshandelssystem 1 – jedoch

<sup>87</sup> Vgl. Art. 9 UAbs. 2 und UAbs. 3 EHS-RL sowie Art. 1 Nr. 11 der EHS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 9 UAbs. 3 EHS-RL. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gleichzeitig ab 2024 für die Einbeziehung der Seeschifffahrt zusätzliche Zertifikate ausgegeben werden.

<sup>89</sup> Vgl. etwa Art. 18 EHS-RL.

<sup>90</sup> Vgl. Art. 10 EHS-RL.

<sup>91</sup> Art. 10 Abs. 3 EHS-RL; vgl. hierzu auch R. Busch/K. Harder, Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 33 vom 17.01.2024, [Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_WueStudien\\_33\\_Europaeische\\_CO2-Be Preisung\\_und\\_Klimageld.pdf](#).

<sup>92</sup> EHS-Änderungsrichtlinie (EU) 2023/959.

<sup>93</sup> Vgl. zum Überblick über das neue Emissionshandelssystem 2: F. Pause/J. Nysten/K. Harder, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (198 ff.).

<sup>94</sup> Anders als das Emissionshandelssystem 1 ist der Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems 2 nicht über den Begriff der Anlage definiert und legt statt einer Verpflichtung der Anlagenbetreiber eine Verpflichtung für Kraftstoffhändler fest. Entsprechend

umfasst das Emissionshandelssystem 2 Kraftstoffe, die in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr verwendet werden, aber auch im Gewerbe und der Energiewirtschaft, sofern diese nicht dem Emissionshandelssystem 1 unterliegt. Vgl. Art. 30a i. V. m. Anhang III EHS-RL.

<sup>95</sup> Vgl. Anhang III EHS-RL, in dem auf die „Überführung von Brennstoffen in den steuerrechtlich freien Verkehr“ abgestellt wird.

<sup>96</sup> Vgl. Art. 30c EHS-RL. Die EU-Kommission hat mit Beschluss (EU) 2024/2951 der Kommission vom 29. November 2024 über die unionsweite Menge der im Rahmen des EU-EHS für Gebäude, Straßenverkehr und weitere Sektoren für 2027 zu vergebenden Zertifikate, ABl. EU L v. 03.12.2024, die Gesamtmenge auf 1.036.288.784 Zertifikate festgesetzt. Für diese Berechnung galten die Ziele der Mitgliedstaaten nach der Lastenteilungsverordnung als Basis, auf die ein linearer Reduktionsfaktor von 5,1 Prozent ab 2024 angelegt wurde. Die unionsweite Menge der ab 2028 jährlich zu vergebenden Zertifikate wird demgegenüber auf Grundlage der tatsächlichen durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2024–2026 berechnet werden, wobei ein linearer Reduktionsfaktor von 5,38 Prozent ab 2025 angelegt wird.

<sup>97</sup> Vgl. etwa Art. 30e EHS-RL.

den Mitgliedstaaten, d. h., diese haben unter anderem durch die Benennung entsprechender Behörden sicherzustellen, dass die unionsrechtlichen Regelungen eingehalten werden, was auch eine entsprechende Sanktionierung einschließt<sup>98</sup>.

Die Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren, unter anderem zur Erreichung ihrer Verpflichtungen nach der Lastenteilungsverordnung, auf nationaler Ebene verschiedene Maßnahmen zur Treibhausgasemissionsminderung eingeführt. Diese werden durch die Emissionshandelsrichtlinie nicht verboten<sup>99</sup>. Auch können Mitgliedstaaten, die eine entsprechende nationale CO<sub>2</sub>-Steuer eingeführt haben, zumindest bis 2030 unter bestimmten Bedingungen die Verpflichtungen des Emissionshandelssystems 2 hinauszögern<sup>100</sup>.

## II. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz liegen ähnliche Strukturen zugrunde, sodass diese Bereiche gemeinsam dargestellt werden. Primärrechtliche Grundlage für die gesetzgeberische Tätigkeit der EU im Bereich der erneuerbaren Energien sowie der Energieeffizienz ist die Energiepolitikkompetenz des Art. 194 AEUV<sup>101</sup>.

Der zentrale Rechtsakt zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien ist die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, die als Teil des Pakets Saubere Energie für alle Europäer<sup>102</sup> im Jahr 2018 neu gefasst und zuletzt im Rahmen des Fit-for-55-Pakets<sup>103</sup> und

unter dem Eindruck des REPowerEU-Plans<sup>104</sup> umfassend überarbeitet wurde.

Das Energieeffizienzziel der EU sowie die wesentlichen Regelungen zur Stärkung der Energieeffizienz sind in der Energieeffizienzrichtlinie geregelt. Diese Richtlinie wurde ebenfalls im Kontext des Fit-for-55-Pakets und des REPowerEU-Plans umfassend reformiert und in diesem Zusammenhang neu gefasst.

### 1. Kollektive EU-Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz

In den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz besteht zunächst jeweils ein kollektives EU-Ziel, zu dem sich die Mitgliedstaaten gemeinsam verpflichtet haben.

#### a) Erneuerbare Energien

Im Bereich der erneuerbaren Energien legt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in Art. 3 Abs. 1 nunmehr fest, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam einen Anteil von mindestens 42,5 Prozent erneuerbare Energien am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 sicherstellen. Das bisherige 2030-Ziel von mindestens 32 Prozent wurde insofern maßgeblich angehoben. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten danach *streben*, dieses unionsweite Erneuerbare-Energien-Gesamtziel um weitere 2,5 Prozent auf insgesamt 45 Prozent zu steigern (*top up*)<sup>105</sup>. Das 42,5-Prozent-Ziel ist für die EU und die Mitgliedstaaten insgesamt, nicht aber für jeden Mitgliedstaat individuell, rechtlich verbindlich.

<sup>98</sup> Vgl. Art. 30g EHS-RL, der hier eine Parallele zu den Bestimmungen für das Emissionshandelssystem 1 herstellt.

<sup>99</sup> Anders als für Anlagen, die unter das Emissionshandelssystem 1 fallen, besteht kein Verbot für weitere Emissionsgrenzwerte; die Industrieemissions-Richtlinie ist nicht anwendbar. Vgl. J. Nysten, On the legality of national carbon pricing instruments alongside the new EU ETS 2, npj Climate Action 3 (2024), 91.

<sup>100</sup> Art. 30e Abs. 3 EHS-RL.

<sup>101</sup> Zur Frage, wie das Verhältnis der Kompetenzgrundlagen Art. 192 und Art. 194 AEUV bezüglich der Förderung der erneuerbaren Energien ist, vgl. J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 194 AEUV Rn. 15 ff.; J. Gundel, in: C. Theobald/J. Kühling

(Hrsg.), Energierecht, 128. EL 2024, Europäisches Energierecht Rn. 21; C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 194 AEUV Rn. 15; C. Kreuter-Kirchhof, Ist die Zukunft des Energierechts europäisch?, in: P. Rosin/A. Uhle (Hrsg.), Recht und Energie, FS Büdenbender, 2018, S. 129 (151 ff.).

<sup>102</sup> Europäische Kommission, Saubere Energie für alle Europäer, COM(2016) 860 final v. 30.11.2016.

<sup>103</sup> Europäische Kommission, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final v. 14.07.2021.

<sup>104</sup> Europäische Kommission, REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final v. 18.05.2022.

<sup>105</sup> Art. 3 Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL.

### Sektorspezifische Unterziele für erneuerbare Energien

- ▶ Neben dem gemeinsamen unionsweiten Gesamtziel für erneuerbare Energien finden sich in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie noch weitere Zielvorgaben für spezifische Sektoren (Gebäude<sup>106</sup>, Industrie<sup>107</sup>, Verkehr<sup>108</sup>, Wärme- und Kälteversorgung<sup>109</sup>). Die Unterziele für den Bereich Wärme und Kälte sowie für den Verkehrssektor bestehen bereits seit 2018. Im Zusammenhang mit der Fit-for-55-Reform wurden diese überarbeitet. Außerdem wurden weitere Unterziele für den Industrie- und Gebäudesektor in die Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgenommen<sup>110</sup>.
- ▶ Die sogenannten Sektorziele statuieren in der Regel Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten zur Erreichung eines bestimmten Erneuerbaren-Anteils<sup>111</sup> oder zur Steigerung des Erneuerbaren-Anteils<sup>112</sup>. Für den Gebäudesektor bestimmt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie indes ein unionsweites Gesamtziel, zu dem die Mitgliedstaaten sodann einen Richtwert für den nationalen Anteil festlegen müssen<sup>113</sup>.
- ▶ Darüber hinaus unterscheiden sich die sektorspezifischen Unterziele auch in ihrer Rechtsverbindlichkeit, wie unter anderem aus dem Vergleich der rechtsverbindlichen Steigerungsvorgabe für den Wärme- und Kältesektor aus Art. 23 Abs. 1 EE-RL mit der

indikativen Steigerungsvorgabe für den Anteil erneuerbarer Energien in der Industrie aus Art. 22a Abs. 1 UAbs. 1 EE-RL deutlich wird<sup>114</sup>.

- ▶ Mit den sektorspezifischen Unterzielen sollen zum einen Investitionsanreize für die Dekarbonisierung geschaffen werden. Zum anderen soll ein Beitrag zur Diversifizierung der Energieversorgung in dem jeweiligen Wirtschaftszweig geleistet und somit Energiesicherheit durch die Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten hergestellt werden<sup>115</sup>.

### b) Energieeffizienz

Nach Art. 4 Abs. 1 S. 1 EnEff-RL haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, gemeinsam eine Verringerung des Energieverbrauchs im Jahr 2030 von mindestens 11,7 Prozent gegenüber den Projektionen des EU-Referenzszenarios 2020 sicherzustellen. Diese prozentuale Minderungsvorgabe wird in Art. 4 Abs. 1 S. 1 EnEff-RL durch einen in absoluten Zahlen ausgedrückten Wert konkretisiert: Die Minderung um mindestens 11,7 Prozent muss dazu führen, dass der Endenergieverbrauch der EU im Jahr 2030 nicht mehr als 763 Mio. Tonnen Rohöleinheiten (RÖE) beträgt. Auch dieses Ziel ist für die Mitgliedstaaten gemeinsam, nicht aber für jeden Mitgliedstaat individuell, rechtlich verbindlich.

Zudem normiert Art. 4 Abs. 1 S. 2 EnEff-RL ein indikatives Ziel für den Primärenergieverbrauch in der EU. Dieser soll im Jahr

<sup>106</sup> Art. 15a Abs. 1 EE-RL.

<sup>107</sup> Für den Industriesektor findet sich ein allgemeines Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien in Art. 22a Abs. 1 EE-RL sowie ein spezifisches Ziel für den Anteil erneuerbarer Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs am in der Industrie eingesetzten Wasserstoff in Art. 22a Abs. 1 UAbs. 5 EE-RL.

<sup>108</sup> Vgl. insbesondere Art. 25 EE-RL, der auch mehrere Unterziele für den Verkehrssektor enthält, darunter eines für den Anteil erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs in Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 lit. b sowie Art. 25 Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL.

<sup>109</sup> Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 4 EE-RL, wobei Art. 24 Abs. 4 EE-RL indikative Steigerungsvorgaben für den Anteil erneuerbarer Energien im Bereich Fernwärme- und -kälte betrifft.

<sup>110</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 6, Nr. 12–15 Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung

(EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L v. 31.10.2023.

<sup>111</sup> Vgl. Art. 22a Abs. 1 UAbs. 5, Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a, lit. b, UAbs. 3 EE-RL.

<sup>112</sup> Vgl. Art. 22a Abs. 1 UAbs. 1, Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 4 EE-RL.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 15a Abs. 1 EE-RL.

<sup>114</sup> Im Industriesektor gibt es jedoch auch ein rechtsverbindliches Unterziel für den Anteil erneuerbarer Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs am eingesetzten Wasserstoff in Art. 22a Abs. 1 UAbs. 5 EE-RL.

<sup>115</sup> Vgl. zu den Zielsetzungen der Sektorziele die Erwg. 17 f. (Gebäude), Erwg. 59 ff. (Industrie), Erwg. 65 (Wärme/Kälte) und Erwg. 67 (Fernwärme/-kälte) sowie Erwg. 72 der Richtlinie (EU) 2023/2413.

2030 nicht mehr als 992,5 Mio. Tonnen RÖE betragen.

### Unterziele im Bereich Energieeffizienz

- ▶ Zum einen legt die Energieeffizienzrichtlinie Unterziele für den öffentlichen Sektor fest, damit dieser eine Vorbildfunktion erfüllt: So besteht eine Pflicht zur jährlichen Senkung des Gesamtendenergieverbrauchs aller öffentlichen Einrichtungen gemäß Art. 5 EnEff-RL. Ferner statuiert Art. 6 Abs. 1 EnEff-RL eine spezifische Renovierungsverpflichtung im Hinblick auf öffentliche Gebäude.
- ▶ Zum anderen findet sich in Art. 8 Abs. 1 EnEff-RL die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verringerung ihres kumulierten Endenergieverbrauchs um einen bestimmten, in der Richtlinie festgelegten Prozentsatz.
- ▶ Schließlich legt auch die Gebäudeeffizienzrichtlinie<sup>116</sup> energieeffizienzbezogene Unterziele fest. Diese beziehen sich erklärtermaßen auf den Gebäudesektor. So muss z. B. der Primärenergieverbrauch im Wohngebäudebestand bis 2030 im Vergleich zu 2020 um mindestens 16 Prozent abnehmen<sup>117</sup>.

## 2. Erreichung der EU-Ziele durch von den Mitgliedstaaten selbst festgelegte Beiträge

Die Erreichung der unionsweiten Gesamtziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz wird in die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten gelegt. Die

Zielerreichung soll hierbei primär über souverän festgelegte nationale Beiträge der Mitgliedstaaten erfolgen. Anders als noch im EU-Rechtsrahmen bis zum Jahr 2020 finden sich im Bereich der erneuerbaren Energien keine unionsrechtlich verbindlichen nationalen Ziele mehr<sup>118</sup>.

### a) Nationale Beiträge zum unionsweiten Gesamtziel für erneuerbare Energien

Die Mitgliedstaaten legen im Rahmen ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes einen nationalen Beitrag zum unionsweiten Gesamtziel fest<sup>119</sup>. Diese Rechtspflicht ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 EE-RL i. V. m. Art. 3–5 Governance-VO. Für die Festlegung ihres nationalen Beitrags können die Mitgliedstaaten die in Anhang II zur Governance-VO angeführte Formel verwenden; eine Berücksichtigungspflicht besteht indes nicht<sup>120</sup>. Die Formel und die hiernach berechnete Beitragshöhe werden jedoch an mehreren Stellen erneut relevant, unter anderem bei der Bewertung des gemeinsamen Ambitionsniveaus der Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission<sup>121</sup> oder bei einer möglichen Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Bezug auf das Unterziel für den Einsatz erneuerbarer Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs in der Industrie<sup>122</sup>.

Auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihres Beitrags weitgehend frei agieren können, finden sich auch inhaltliche Vorgaben in Bezug auf die Höhe des nationalen Beitrags. So muss dieser nach Art. 3 Abs. 4 EE-RL zumindest über dem nationalen Zielwert für 2020 liegen („2020-Baseline“). Ferner müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Aktualisierung ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes ihren nationalen Beitrag anpassen,

<sup>116</sup> Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L v. 08.05.2024 (Gebäudeeffizienz-RL).

<sup>117</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Gebäudeeffizienz-RL.

<sup>118</sup> Vgl. hierzu Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Teil A Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 140 v. 05.06.2009, S. 16, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015, ABl. EU L 239 v. 15.09.2015, S. 1, aufgehoben durch Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus

erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82.

<sup>119</sup> Die Verankerung dieses nationalen Beitrags im Rechtsrahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten sowie weitere gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sind nicht Gegenstand dieser Studie.

<sup>120</sup> Vielmehr wird die Formel in Anhang II zur Governance-VO ausdrücklich als „Orientierungshilfe“ bezeichnet; vgl. hierzu auch S. Schlacke/M. Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404 (407).

<sup>121</sup> Art. 31 Abs. 2 Governance-VO.

<sup>122</sup> Art. 22b Abs. 1 S. 1 Alt. 1 EE-RL.

„um einem höheren Ambitionsniveau Ausdruck zu verleihen“<sup>123</sup>, d. h., sie müssen den Beitrag nach oben anheben<sup>124</sup>.

Der nationale Beitrag ist zudem mit einem indikativen nationalen Zielpfad zu hinterlegen. Dieser muss drei Referenzwerte für die Jahre 2022, 2025 und 2027 enthalten<sup>125</sup>, deren Erreichung von der EU-Kommission überwacht wird (hierzu sogleich unter B. II. 3. b) aa))<sup>126</sup>. Alle mitgliedstaatlichen Zielpfade zusammengenommen ergeben sodann den indikativen Zielpfad der Union mit entsprechenden Referenzwerten für 2022, 2025 und 2027 zur Erreichung des verbindlichen EU-Ziels für 2030<sup>127</sup>.

In Bezug auf das *Top-up*-Ziel von zusätzlichen 2,5 Prozent durch die Mitgliedstaaten, um insgesamt 45 Prozent erneuerbare Energien im Jahr 2030 zu erreichen, finden sich – außer der Bestimmung in Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL, dass die Mitgliedstaaten hierzu gemeinsam bestrebt sind – keine weiteren Regelungen in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>128</sup>. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten nur dazu angehalten, ihre nationalen Beiträge am 42,5-Prozent-Mindestziel, nicht aber am erhöhten 45-Prozent-Ziel auszurichten<sup>129</sup>.

Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 3 Abs. 4a EE-RL außerdem die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der selbst festgelegte nationale Beitrag auch tatsächlich erreicht werden kann. Die geplanten und ergriffenen nationalen Maßnahmen sind von den Mitgliedstaaten ebenfalls in ihre integrierten nationalen Energie- und Klimapläne aufzunehmen<sup>130</sup>.

## b) Nationale Beiträge zum unionsweiten Gesamtziel für Energieeffizienz

Zur Erreichung des unionsweiten Gesamtziels für die Verringerung des Endenergieverbrauchs legen die Mitgliedstaaten jeweils einen indikativen nationalen Energieeffizienzbeitrag auf der Grundlage ihres Endenergieverbrauchs fest<sup>131</sup>. Sie müssen sich außerdem bemühen, auch zu dem unionsweiten Ziel für den Primärenergieverbrauch beizutragen<sup>132</sup>.

Die nationalen Beiträge für den Endenergieverbrauch und den Primärenergieverbrauch werden von den Mitgliedstaaten zusammen mit einem indikativen Zielpfad für den jeweiligen Beitrag im Rahmen der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne an die EU-Kommission übermittelt<sup>133</sup>. Bei der Festlegung ihres jeweiligen nationalen Beitrags müssen die Mitgliedstaaten unter anderem die Energieeffizienzziele der Union für das Jahr 2030, die in der Energieeffizienzrichtlinie und sonstigen Unionsrechtsakten vorgegebenen Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz sowie die jeweiligen nationalen Gegebenheiten, die sich auf den Energieverbrauch auswirken, berücksichtigen<sup>134</sup>. Die Mitgliedstaaten können sich außerdem an der Formel aus Anhang I EnEff-RL orientieren. Zwar besteht auch hier keine Pflicht zur Berücksichtigung dieser Formel; jedoch darf der nationale Beitrag den nach dieser Formel errechneten Wert nicht um mehr als 2,5 Prozent übersteigen<sup>135</sup>. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem Angaben dazu in ihren integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen aufnehmen, mit welchen konkreten Politiken und Maßnahmen auf nationaler Ebene sie ihren

<sup>123</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 3 Governance-VO; die Aktualisierung musste bis zum 30.06.2024 bei der EU-Kommission eingereicht werden.

<sup>124</sup> S. Schlacke/S. Lammers, Das Governance-System der Europäischen Energieunion, EurUP 2018, S. 424 (428) sprechen insofern von einem „Verschlechterungsverbot“.

<sup>125</sup> Art. 4 lit. a Nr. 2 Governance-VO.

<sup>126</sup> Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 32 Governance-VO.

<sup>127</sup> Vgl. Art. 4 lit. a Nr. 2 UAbs. 2 S. 2 Governance-VO; S. Schlacke/S. Lammers, Das Governance-System der Europäischen Energieunion, EurUP 2018, S. 424 (431).

<sup>128</sup> Vgl. aber Art. 19c EBM-VO, wonach die EU-Kommission bewertet, ob Maßnahmen auf Unionsebene zum Erfolg der gemeinsamen Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen zusätzlichen Anteil von

2,5 Prozent erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 zur Ergänzung der nationalen Maßnahmen beitragen können.

<sup>129</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 EE-RL.

<sup>130</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c, Art. 7 Governance-VO.

<sup>131</sup> Art. 4 Abs. 2 EnEff-RL. Die Verankerung dieses nationalen Beitrags im Rechtsrahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten sowie weitere gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Energieeffizienzrichtlinie sind nicht Gegenstand dieser Studie.

<sup>132</sup> Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EnEff-RL.

<sup>133</sup> Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EnEff-RL.

<sup>134</sup> Art. 4 Abs. 3 EnEff-RL.

<sup>135</sup> Art. 4 Abs. 4 EnEff-RL.

Energieeffizienzbeitrag erreichen wollen und welche Investitionen hierzu erforderlich sind<sup>136</sup>.

### 3. Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung der Zielerreichung

Um die Erreichung der Gesamtziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz durch mitgliedstaatliche Politiken und Maßnahmen sicherzustellen, wurden in der Governance-Verordnung umfangreiche Planungs-, Berichts- und Nachsteuerungsmechanismen etabliert<sup>137</sup>.

So müssen die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre in sogenannten Fortschrittsberichten über den Stand der Durchführung ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne berichten<sup>138</sup>. Der Fortschrittsbericht enthält Informationen über die mitgliedstaatlichen Fortschritte bei der Verwirklichung der Vorgaben und Beiträge des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans sowie bei der Finanzierung und Umsetzung der hierfür erforderlichen Politiken und Maßnahmen<sup>139</sup>. Sie dienen als Grundlage für das ebenfalls alle zwei Jahre erfolgende Monitoring durch die EU-Kommission nach Art. 29 Governance-VO.

#### a) Nachsteuerung bei unzureichenden Ambitionen in den nationalen Beiträgen

Die EU-Kommission prüft und bewertet, inwieweit die gemeinsamen nationalen Beiträge sowie die anvisierten nationalen Politiken und Maßnahmen ausreichen, um das unionsweite Gesamtziel für erneuerbare Energien<sup>140</sup> bzw. das Gesamtziel zur Steigerung der Energieeffizienz<sup>141</sup> gemeinsam zu erreichen.

#### aa) Ambitionslückenmechanismus im Bereich erneuerbare Energien

Kommt die EU-Kommission bei dieser Prüfung zu dem Schluss, dass die zusammengekommenen Beiträge der Mitgliedstaaten für die Erreichung des unionsweiten Gesamtziels für erneuerbare Energien nicht ausreichen, so geht sie wie folgt vor: Sie bewertet die mitgliedstaatlichen Beiträge unter Zugrundelegung der Formel nach Anhang II Governance-VO<sup>142</sup> und spricht gegenüber den Mitgliedstaaten, deren Beiträge sie demnach für unzureichend hält, Empfehlungen zur Ambitionssteigerung aus<sup>143</sup>. Die hiervon betroffenen Mitgliedstaaten müssen der Kommissionsempfehlung gebührend Rechnung tragen, diese aber nicht zwingend umsetzen, da Empfehlungen nach Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht rechtsverbindlich sind. Wenn die Mitgliedstaaten eine Empfehlung nicht aufgreifen, besteht jedoch eine Pflicht, sich hierzu im nachfolgenden Fortschrittsbericht zu erklären<sup>144</sup>. Die EU-Kommission kann außerdem stets Maßnahmen auf Unionsebene vorschlagen und ihre entsprechenden Befugnisse ausüben<sup>145</sup>.

#### bb) Ambitionslückenmechanismus im Bereich Energieeffizienz

Im Bereich der Energieeffizienz hat die EU-Kommission mit der jüngsten Reform der Energieeffizienzrichtlinie eine stärkere Korrekturmöglichkeit bekommen: Sie übermittelt nämlich den Mitgliedstaaten, deren Beitrag als zu niedrig erachtet wird, einen berechtigten nationalen

<sup>136</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c, Art. 7 Governance-VO.

<sup>137</sup> Die Mechanismen zur Nachsteuerung der mitgliedstaatlichen Ambitionen und Fortschritte im Bereich der Energieeffizienz aus der Governance-Verordnung wurden jedoch weitgehend durch Art. 4 Abs. 5–7 der neu gefassten Energieeffizienzrichtlinie abgelöst.

<sup>138</sup> Art. 17 Governance-VO.

<sup>139</sup> Vgl. zu den erforderlichen Informationen im Bereich der erneuerbaren Energien auch Art. 20 Governance-VO.

<sup>140</sup> Art. 9 Abs. 2, Art. 14 Abs. 6, Art. 31 Abs. 1, Abs. 2 Governance-VO.

<sup>141</sup> Art. 4 Abs. 5 UAbs. 1 EnEff-RL.

<sup>142</sup> Art. 31 Abs. 2 Governance-VO. Durch diesen Mechanismus erhält die grundsätzlich nur als

„Orientierungshilfe“ (vgl. Anhang II Nr. 1 Governance-VO) gedachte Formel eine faktische Verbindlichkeit.

<sup>143</sup> Art. 31 Abs. 1, Art. 34 Governance-VO.

<sup>144</sup> Gemäß Art. 34 Abs. 2 Governance-VO. Vgl. zu diesem Ambitions-Nachsteuerungsmechanismus auch S. Schlacke/S. Lammers, Das Governance-System der Europäischen Energieunion, EurUP 2018, S. 424 (430 f.); F. Pause/M. Kahles, Die finalen Rechtsakte des EU-Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ – Teil 1, ER 2019, S. 9 (12); S. Schlacke/M. Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404 (407); S. Lammers, Die europäische Governance-Vorordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 98 ff.

<sup>145</sup> Art. 31 Abs. 3 Governance-VO.

Energieeffizienzbeitrag für den Endenergieverbrauch<sup>146</sup>. Entspricht der nationale Beitrag eines Mitgliedstaats bereits dem Wert, der sich bei Verwendung der Formel in Anhang I EnEff-RL ergeben hätte (oder ist sogar ambitionierter), so darf die Kommission diesen Beitrag allerdings nicht ändern<sup>147</sup>.

Diese Korrekturmöglichkeit soll sicherstellen, dass die mitgliedstaatlichen Beiträge auch tatsächlich ausreichen, um das verbindliche unionsweite Gesamtziel zur Steigerung der Energieeffizienz zu erreichen. Die Mitgliedstaaten, für die die EU-Kommission eine Korrektur vorsieht, müssen ihre integrierten nationalen Energie- und Klimapläne sowie gegebenenfalls ihre nationalen Politiken und Maßnahmen im Energieeffizienzbereich mit Blick auf den korrigierten Beitrag und einen entsprechend aktualisierten Zielpfad anpassen<sup>148</sup>.

In jedem Fall bleibt der national festgelegte Beitrag indikativ, d. h., eine etwaige Verfehlung im Zieljahr 2030 kann nicht im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens unmittelbar geahndet werden. Der Zielerreichungsmechanismus knüpft, ebenso wie im Bereich der erneuerbaren Energien, auch hier nicht am Ziel, sondern vielmehr am Zielpfad an (dazu sogleich).

### b) Nachsteuerung bei unzureichenden Fortschritten bei der Erreichung der nationalen Beiträge

Um die Erreichung des unionsweiten Gesamtziels für erneuerbare Energien durch mitgliedstaatliche Politiken und Maßnahmen sicherzustellen und insbesondere etwaige Fortschrittlücken zu schließen, sehen die Governance-Verordnung und, seit 2023 für den Bereich der Energieeffizienz, die Energieeffizienzrichtlinie entsprechende Nachsteuerungsmechanismen vor.

### aa) Fortschrittlückenmechanismus im Bereich erneuerbare Energien

Die EU-Kommission überprüft die mitgliedstaatlichen Fortschritte zur Erreichung des unionsweiten Gesamtziels für erneuerbare Energien anhand der Fortschrittsberichte. Aus diesen lässt sich entnehmen, inwiefern die Mitgliedstaaten die Referenzpunkte ihrer indikativen Zielpfade in den Jahren 2022, 2025 und 2027 erreicht haben. Stellt die EU-Kommission hierbei unzureichende Fortschritte eines Mitgliedstaats fest, so spricht sie ihm gegenüber Empfehlungen nach Art. 34 Governance-VO aus<sup>149</sup>. Außerdem prüft die EU-Kommission, ob die mitgliedstaatlichen Fortschritte zusammengekommen dazu führen, dass die Referenzwerte des indikativen Zielpfads der EU<sup>150</sup> erreicht wurden. Ist das nicht der Fall, so müssen die Mitgliedstaaten, die ihrerseits ihre nationalen Zielpfad-Referenzwerte unterschritten haben, sicherstellen, dass innerhalb eines Jahres zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Lücke zu ihrem nationalen Referenzwert zu schließen<sup>151</sup>. Kommen die Mitgliedstaaten dieser Nachbesserungsverpflichtung nicht nach, kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV einleiten. Sofern die hiernach beschlossenen zusätzlichen nationalen Maßnahmen weiterhin unzureichend sind, um das EU-Ziel zu erreichen, schlägt die EU-Kommission Maßnahmen auf Unionsebene vor und übt ihre Befugnisse auf Unionsebene aus<sup>152</sup>.

Dieser Nachsteuerungsmechanismus verpflichtet die Mitgliedstaaten in erster Linie zur Einhaltung ihres selbst festgelegten nationalen Beitrags und des zugehörigen Zielpfads. Er belässt den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung konkreter Maßnahmen, mit denen sie die Einhaltung ihres nationalen Zielpfads sicherstellen wollen. Vor dem Hintergrund des Souveränitätsvorbehalts aus

<sup>146</sup> Diese Korrekturmöglichkeit ist im Rahmen der Fit-for-55- bzw. REPowerEU-Reform der Energieeffizienzrichtlinie neu geschaffen worden. Bei der Festlegung des berechtigten Energieeffizienzbeitrags berücksichtigt die EU-Kommission folgende Faktoren: die verbleibende gemeinsame Verringerung des Endenergieverbrauchs, die erforderlich ist, um das EU-weit verbindliche Ziel für den Endenergieverbrauch zu erreichen; die relative Treibhausgasintensität pro BIP-Einheit im Jahr 2019 in den betroffenen Mitgliedstaaten; das

Bruttoinlandsprodukt (BIP) dieser Mitgliedstaaten im Jahr 2019, Art. 4 Abs. 5 UAbs. 1 EnEff-RL.

<sup>147</sup> Art. 4 Abs. 5 UAbs. 5 EnEff-RL.

<sup>148</sup> Art. 4 Abs. 5 UAbs. 4 EnEff-RL.

<sup>149</sup> Art. 32 Abs. 1 Governance-VO.

<sup>150</sup> Die gemeinsamen Richtzielpfade der Mitgliedstaaten ergeben zusammengekommen den Richtzielpfad der Union, vgl. Art. 29 Abs. 2 Governance-VO.

<sup>151</sup> Art. 32 Abs. 3 Governance-VO.

<sup>152</sup> Art. 32 Abs. 2 UAbs. 2 Governance-VO.

Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV und des Subsidiaritätsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 3 EUV ist dieser Steuerungsansatz konsequent. Er überlässt den Mitgliedstaaten weitgehende Gestaltungsfreiheit und die Letztentscheidung über ihren Beitrag zum unionsweiten Gesamtziel für erneuerbare Energien. Gleichzeitig schafft der Mechanismus eine kontinuierliche Überprüfung und Nachsteuerung, aber auch eine gewisse Verbindlichkeit, indem die Mitgliedstaaten stets zur Mitwirkung an der EU-Zielerreichung verpflichtet und nicht untätig bleiben dürfen.

Mit Blick auf die Erreichung eines Erneuerbaren-Anteils in Höhe von 45 Prozent (*top up*, Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL)<sup>153</sup> enthält weder die Erneuerbare-Energien-Richtlinie noch die Governance-Verordnung einen spezifischen Zielerreichungsmechanismus. Im Rahmen der letzten Überarbeitung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung<sup>154</sup> wurde jedoch in Art. 19c EBM-VO eine neue Regelung aufgenommen: Danach prüft die EU-Kommission, ob im Hinblick auf das *Top-up*-Ziel von 2,5 Prozent Maßnahmen auf Unionsebene zur Ergänzung der nationalen Maßnahmen beitragen können. Die EU-Kommission soll außerdem die Möglichkeit prüfen, inwiefern der Finanzierungsmechanismus der Union für erneuerbare Energie (RENEWFM) genutzt werden kann, um Auktionen für erneuerbare Energie auf Unionsebene zu organisieren.

Schließlich steht der EU-Kommission nach Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 1 und Art. 294 Abs. 2 AEUV stets das Initiativrecht in Bezug auf die Einleitung neuer Gesetzgebungsverfahren zu. Sie kann jederzeit einen Vorschlag zur Änderung bestehender Unionsrechtsakte oder zum Erlass eines gänzlich neuen Unionsrechtsaktes im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen machen. Beschlossen werden muss ein solcher Gesetzesvorschlag dann aber wiederum durch das EU-Parlament und den Rat<sup>155</sup>.

### bb) Fortschrittslückenmechanismus im Bereich Energieeffizienz

Die Fortschritte bei der Erreichung des unionsweiten Energieeffizienzziels durch die nationalen Energieeffizienzbeiträge werden von der EU-Kommission gemäß Art. 29 Governance-VO i. V. m. Art. 4 Abs. 6 EnEff-RL überprüft. Grundlage für die Bewertung sind erneut die integrierten energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten. Stellt die EU-Kommission unzureichende Fortschritte fest, haben die Mitgliedstaaten, die über ihrem indikativen Zielpfad für den Endenergieverbrauch liegen, sicherzustellen, dass innerhalb eines Jahres zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um „wieder auf Kurs“ zu kommen<sup>156</sup>. Dabei listet Art. 4 Abs. 6 EnEff-RL verschiedene Maßnahmen auf, von denen mindestens eine umzusetzen ist. Sollten die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Maßnahmen treffen oder keine der in Art. 4 Abs. 6 EnEff-RL genannten, so läge ein Rechtsverstoß vor, der mit einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV geahndet werden kann.

Treffen die Mitgliedstaaten zwar zusätzliche Maßnahmen, die aber schlussendlich nicht ausreichen, um die Zielerreichung mit Blick auf das unionsweite Gesamtziel im Bereich der Energieeffizienz sicherzustellen, so „schlägt die Kommission gegebenenfalls Maßnahmen vor und übt gegebenenfalls ihre Befugnis auf Unionsebene aus“<sup>157</sup>. Dies kann z. B. dadurch erfolgen, dass die EU-Kommission eine Reform der EU-Energieeffizienzregelungen initiiert. Eine solche Überarbeitung der energieeffizienzbezogenen Unionsrechtsakte steht der EU-Kommission auch unabhängig von einer etwaigen Zielverfehlung offen.

Bis zum 31. Oktober 2025 und danach alle vier Jahre findet zudem eine Gesamtbewertung der bestehenden Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung statt<sup>158</sup>.

<sup>153</sup> Siehe oben unter B. II. 1. a).

<sup>154</sup> Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. EU L 158 v. 14.06.2019, S. 54, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024 (EBM-VO).

<sup>155</sup> Art. 294 Abs. 3 ff. AEUV.

<sup>156</sup> Art. 4 Abs. 6 UAbs. 1 S. 1 EnEff-RL.

<sup>157</sup> Art. 4 Abs. 6 UAbs. 4 EnEff-RL.

<sup>158</sup> Art. 35 Abs. 2 EnEff-RL.

### c) Zwischenfazit

Im Rahmen der Überprüfung, Bewertung und gegebenenfalls Nachsteuerung der mitgliedstaatlichen Beiträge zur Erreichung der unionsweiten Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz für 2030 ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: der Ambitions- und der Fortschrittsebene. Für beide Ebenen finden sich unterschiedliche Regelungen zur Bewertung und erforderlichenfalls Nachsteuerung der mitgliedstaatlichen Anstrengungen.

Zentraler Rechtsakt für diese Form der Steuerung der gemeinsamen Energiepolitik ist die Governance-Verordnung. In ihr werden grundsätzlich alle governancebezogenen Bestimmungen, insbesondere Planung, Berichterstattung, Monitoring und Maßnahmen bei unzureichendem Ambitions- und Fortschrittsniveau, gebündelt (*Umbrella-Rechtsakt*<sup>159</sup>). Die Governance-Verordnung knüpft insofern an die spezifischen „Fach-Richtlinien“, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Energieeffizienzrichtlinie, an<sup>160</sup>.

Im Bereich der Energieeffizienz finden sich indes nach der umfassenden Reform und Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie im Jahr 2023 governancebezogene Regelungen unmittelbar in der Richtlinie. Diese dürften den entsprechenden Bestimmungen in der Governance-Verordnung aufgrund des Lex-posterior-Grundsatzes, wonach die spätere vor der früheren Regelung angewendet wird, vorgehen. Hier sollte der EU-Gesetzgeber bei der nächsten Reform der Governance-Verordnung im Sinne der Rechtsklarheit die entsprechenden Bestimmungen aus der Energieeffizienzrichtlinie in die Governance-Verordnung übertragen.

### 4. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung

In den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz hat die EU vornehmlich in Richtlinien Regelungen getroffen, die zur Erreichung der jeweiligen Ziele bis 2030 beitragen sollen und damit Umsetzungsspielräume für die Mitgliedstaaten belassen. Das Ausmaß der jeweiligen Umsetzungsspielräume in Rechtsakten lässt sich jeweils aus der konkreten Formulierung ablesen<sup>161</sup>. So kann eine Richtlinienbestimmung sowohl eine konkrete Maßnahme als auch einen zu erreichenden Zustand vorgeben. In beiden Fällen verbleiben den Mitgliedstaaten Spielräume bei der konkreten Implementierung im nationalen Recht.

In den Art. 15, 15b ff. EE-RL finden sich beispielsweise Vorgaben für Genehmigungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen. Mit der letzten Reform sind unter anderem Regelungen zur Einrichtung spezieller Gebiete für erneuerbare Energien und darin befindlicher Beschleunigungsgebiete dazugekommen<sup>162</sup>. In diesen Beschleunigungsgebieten soll ein eigenes Genehmigungsregime Anwendung finden, das von den Mitgliedstaaten durch die Umsetzung der entsprechenden Richtlinienbestimmungen zu implementieren ist. Den Mitgliedstaaten wird mithin eine konkrete Maßnahme zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren vorgegeben, ihnen verbleibt aber gleichwohl Spielraum bei der konkreten Umsetzung im nationalen Recht. So können sie selbst darüber entscheiden, welche und wie viele Gebiete sie als Beschleunigungsgebiete ausweisen und für welche Arten von erneuerbaren Energiequellen diese gelten sollen<sup>163</sup>.

<sup>159</sup> S. Schlacke/M. Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404.

<sup>160</sup> Siehe auch S. Schlacke/M. Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404 (408), die von einer Verzahnung der EU-Energie- und Klimapolitik durch die Governance-Verordnung sprechen.

<sup>161</sup> J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 29. Im Übrigen können auch Verordnungen Regelungen enthalten, die den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen unterschiedlichen Optionen lassen, etwa durch Ausnahmetatbestände, oder die

generell so formuliert sind, dass Spielräume bei der Umsetzung bestehen. So finden sich etwa in Art. 19a EBM-VO eher richtlinientypische Formulierungen wie „die Mitgliedstaaten fördern“ (Abs. 1) und „die Mitgliedstaaten stellen sicher“ und „die Mitgliedstaaten können“ (Abs. 3 erster bzw. letzter Satz).

<sup>162</sup> Vgl. Art. 15b und 15c EE-RL, die durch Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie (EU) 2023/2413 beschlossen wurden.

<sup>163</sup> vgl. Art. 15c EE-RL; vgl. umfassend zu den Regelungen für Beschleunigungsgebiete M. Deutinger/F. Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, <https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp->

Demgegenüber sieht die Regelung zu Solarenergie in Gebäuden aus Art. 10 Gebäudeeffizienz-RL vor, dass die Mitgliedstaaten einen bestimmten Zustand sicherstellen müssen: So müssen alle neuen Gebäude so konzipiert werden, dass ihr Potenzial zur Erzeugung von Solarenergie auf der Grundlage der Sonneneinstrahlung am Standort optimiert wird, um die anschließende kosteneffiziente Installation von Solartechnologien zu ermöglichen. Mit welchen konkreten Politiken und Maßnahmen die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachkommen, bleibt ihnen überlassen.

Ferner statuieren manche Richtlinienbestimmungen Rechtspflichten, während andere lediglich Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Heißt es etwa „die Mitgliedstaaten können“ oder „die Mitgliedstaaten dürfen“<sup>164</sup>, so ist die beschriebene Handlung optional. Formulierungen wie „die Mitgliedstaaten stellen sicher“<sup>165</sup> zwingen zum Handeln, lassen aber in der Regel offen, auf welche Weise das anvisierte Ziel erreicht wird. So regelt z. B. Art. 4 EE-RL, dass die Mitgliedstaaten in den Grenzen beihilferechtlicher Bestimmungen<sup>166</sup> Fördersysteme für erneuerbare Energie einrichten können. Hierbei haben sie grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Allein für erneuerbaren Strom aus bestimmten Anlagen wurde dieser Gestaltungsspielraum zunehmend eingegrenzt. So sind beispielsweise für die meisten neuen Erneuerbare-Energien-Anlagen<sup>167</sup> künftig nur noch Förderinstrumente in Form von zweiseitigen Differenzverträgen zulässig<sup>168</sup>.

Schließlich sieht das Unionsrecht zunehmend Planungspflichten für die Mitgliedstaaten vor. Solche finden sich unter anderem in der Gebäudeeffizienzrichtlinie, die in Art. 3 die Pflicht zur Aufstellung eines sogenannten Gebäuderenovierungsplans zur Gewährleistung der Renovierung des

gesamten nationalen Gebäudebestands in einen bis 2050 in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestand. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem im nationalen Gebäuderenovierungsplan enthaltenen nationalen Fahrplan und den enthaltenen Zielen für 2030, 2040 und 2050 einen nationalen Pfad für die fortschreitende Renovierung des Wohngebäudebestands festlegen<sup>169</sup>. Die Richtlinienbestimmung gibt hierbei außerdem bestimmte Energieeinsparziele vor, die bis 2030, 2035, 2040 und 2050 erreicht werden müssen. Wie genau, also mit welchen konkreten nationalen Politiken und Maßnahmen die Mitgliedstaaten diese Gebäuderenovierungen und die damit verfolgten Energieeinsparungen umsetzen, bleibt ihnen vorbehaltlich der Umsetzung anderer unionsrechtlicher Regelungen grundsätzlich selbst überlassen.

### III. Zwischenfazit

Die EU verfolgt bei der Erreichung der energie- und klimapolitischen Vorgaben für 2030 unterschiedliche Ansätze:

Im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung werden die Mitgliedstaaten teilweise über rechtlich verbindliche nationale Emissionsminderungs- bzw. Senkenziele zur Mitwirkung an der Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels von mindestens 55 Prozent verpflichtet. Für die Sektoren im Anwendungsbereich der Lastenteilungsverordnung und der LULUCF-Verordnung gibt die Governance-Verordnung gewisse Planungspflichten vor, die eine Bewertung und gegebenenfalls Nachsteuerung seitens der EU-Kommission zulassen, sollten die unzureichenden der Mitgliedstaaten die

[content/uploads/2024/02/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_Wuestudien\\_35\\_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf](https://www.stiftung-umweltenergierecht.de/content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_35_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf).

<sup>164</sup> Vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 bzw. Abs. 3 UAbs. 4 EE-RL.

<sup>165</sup> So etwa Art. 6 Abs. 1 EE-RL.

<sup>166</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 9 EE-RL, Art. 107–108 AEUV.

<sup>167</sup> Vgl. zu den erfassten Anlagen Art. 19d Abs. 2 EBM-VO.

<sup>168</sup> Art. 4 Abs. 3 EE-RL i. V. m. Art. 10d Abs. 2 und Art. 4 EBM-VO; siehe auch *J. Kamm*, EU-Strommarktreform: Was ändert sich für die Förderung und Vermarktung von erneuerbaren Energien? (Teil 1), EnWZ 2024,

S. 308 ff.; *J. Kamm*, EU-Strommarktreform: Was ändert sich für die Förderung und Vermarktung von erneuerbaren Energien? (Teil 2), EnWZ 2024, S. 356 ff.; *J. Kamm/M. Kahles/F. Hoff*, CfD & Co.: EU-Vorgaben für Rückzahlungsinstrumente bei der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 40 vom 15.04.2025, [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/04/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_Wuestudien\\_40\\_Rueckzahlungsinstrumente-bei-EE-Foerderung\\_2025-04-15.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/04/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_40_Rueckzahlungsinstrumente-bei-EE-Foerderung_2025-04-15.pdf).

<sup>169</sup> Art. 9 Abs. 2 Gebäudeeffizienz-RL.

Erreichung des EU- Treibhausgasemissionsminderungsziels zu gefährden drohen.

Darüber hinaus bestehen mit den beiden *Cap-and-trade*-Emissionshandelssystemen, dem Emissionshandelssystem 1 und ab 2027 dem Emissionshandelssystem 2, komplementäre Mechanismen, die EU-weit einheitliche Regelungen zur Treibhausgasemissionsminderung vorsehen.

Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz sollen die jeweiligen unionsweiten Gesamtziele demgegenüber durch nationale Beiträge der Mitgliedstaaten, die diese selbst festlegen, erreicht werden. Die entsprechenden Regelungen verpflichten die Mitgliedstaaten also zunächst nicht, einen bestimmten Steigerungsgrad zu erreichen. Vielmehr wird das Ambitionsniveau zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission verhandelt, wobei die Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energien das letzte Wort behalten. Anders sieht dies seit der Reform der Energieeffizienzrichtlinie für den nationalen Energieeffizienzbeitrag aus, bei dem die EU-Kommission die von den Mitgliedstaaten originär bestimmten nationalen Beiträge korrigieren kann, sollten diese nicht zur gemeinsamen Erreichung des EU-Gesamtziels ausreichen.

Im Hinblick darauf, ob bei den in den nationalen Beiträgen selbst gesteckten nationalen Zielen ausreichender Fortschritt erzielt wurde, ist ebenfalls zwischen den Nachsteuerungsmechanismen im Bereich der erneuerbaren Energien und denen im Bereich der Energieeffizienz zu unterscheiden. Im Bereich der erneuerbaren Energien sind

die Mitgliedstaaten nur dann rechtsverbindlich verpflichtet, zusätzliche Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch zu ergreifen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Zum einen muss der Mitgliedstaat seinen nationalen Referenzpunkt verfehlt haben und zum anderen muss dadurch auch die EU ihren Referenzpunkt nicht erreicht haben. Demgegenüber greift im Bereich der Energieeffizienz eine Nachsteuerungspflicht bereits dann, wenn ein Mitgliedstaat seinen nationalen Referenzpunkt verfehlt – unabhängig davon, ob auch die EU ihren Zielpfad verfehlt oder nicht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Governance-Verordnung, trotz der genannten Schwächen, sowohl für die erneuerbaren Energien als auch für die Energieeffizienz ein komplexes System von Planung, Überprüfung, Bewertung und Nachsteuerung schafft. Dieses ermöglicht ausreichende Fortschritte in den 2020er Jahren und ist damit im Grundsatz geeignet, die Erreichung der 2030-Ziele sicherzustellen.

Außerdem sind mit dem Fit-for-55-Paket eine Reihe neuer flankierender Regelungen hinzugekommen, die mehr Bewegung bzw. Tempo in Bereiche bringen sollen, in denen die Fortschritte bislang hinter den Erwartungen zurückbleiben. Diese neuen Rechtsvorschriften, insbesondere aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, sind von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren in nationales Recht umzusetzen und dürften insofern die mitgliedstaatlichen Politiken und Maßnahmen erkennbar prägen.

## C. Vergleich und Bewertung

Die Ansätze zur Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels einerseits und der Erneuerbaren- und Energieeffizienzziele andererseits weisen sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten auf. Beide Ansätze – ob bzw. trotz ihrer unterschiedlichen Reichweite und Verbindlichkeit – können aus rechtlicher Perspektive die Erreichung der energie- und klimapolitischen Vorgaben für 2030 ermöglichen.

### I. Unionsrechtlich vorgegebene Ziele und von den Mitgliedstaaten selbst festgelegte Beiträge

In allen drei Bereichen – mit Ausnahme allerdings von den Sektoren, die dem Emissionshandelssystem 1 unterliegen – wird ein unionsweites Gesamtziel auf die Mitgliedstaaten runtergebrochen. Während dies im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung unmittelbar durch das Unionsrecht erfolgt, bestimmen in den anderen beiden Bereichen der erneuerbaren Energien und Energieeffizienz die Mitgliedstaaten, welchen Beitrag sie jeweils zum unionsweiten Gesamtziel leisten können und wollen<sup>170</sup>.

#### 1. Unionsrechtlich vorgegebene Ziele

Durch Art. 4 Lastenteilungs-VO und Art. 4 LULUCF-VO werden den Mitgliedstaaten für die jeweils von den Rechtsakten erfassten Sektoren konkrete, nationale Treibhausgasemissionsminderungsziele bzw. -budgets vorgegeben<sup>171</sup>. Diese Ziele bzw. Budgets richten sich an dem EU-weiten Klimaziel zur Minderung der

Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent bis 2030 aus, zu dem sich die Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz verpflichtet haben.

### 2. Unionsrechtliche Vorgaben für die von den Mitgliedstaaten selbst festgelegten Beiträge

Die nationalen Beiträge zum EU-Erneuerbare-Energien-Ziel werden dagegen von den Mitgliedstaaten selbst bestimmt. Hier besteht nur eine Rechtspflicht, überhaupt einen Beitrag festzulegen, ohne dass die konkrete Höhe unionsrechtlich vorgegeben wird<sup>172</sup>. Allerdings sind die Mitgliedstaaten gemeinsam dazu verpflichtet, einen Erneuerbare-Energien-Anteil von mindestens 42,5 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch in der EU sicherzustellen<sup>173</sup>. Inwiefern sich aus dieser kollektiven Verpflichtung eine individuelle, den einzelnen Mitgliedstaat betreffende Pflicht ableiten lässt, ist unklar. Jedenfalls bietet die Formel zur Berechnung des nationalen Erneuerbaren-Beitrags aus Anhang II Governance-VO einen Maßstab, der eine objektivierte Beurteilung des jeweiligen mitgliedstaatlichen Ambitionsniveaus und damit ein öffentliches *Naming and Shaming* ermöglicht.

Ähnliches gilt für den Bereich der Energieeffizienz, wo sich die Mitgliedstaaten ebenfalls zu einer gemeinsamen Reduzierung des Endenergieverbrauchs in der EU verpflichtet haben<sup>174</sup>. Hier wurde die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer nationalen Beiträge jüngst noch einmal eingeschränkt<sup>175</sup>. Somit besteht nicht nur die kollektive Verpflichtung zur Erreichung

<sup>170</sup> Art. 3 Abs. 2 EE-RL, Art. 5 Governance-VO, Art. 4 Abs. 2 EnEff-RL.

<sup>171</sup> Für die Festlegung dieser Ziele bzw. Budgets wurden unterschiedliche Berechnungsformeln diskutiert, die auf Faktoren wie das Bruttoinlandsprodukt und historische Emissionen der Mitgliedstaaten abstellen. Schlussendlich wurden die Ziele jedoch im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch den EU-Gesetzgeber verhandelt. Vgl. K. W. Steininger/K. Williges/L. H. Meyer/F. Maczek/K. Riahi, Sharing the

effort of the European Green Deal among countries, *Nature Communications* 13 (2022), 3673.

<sup>172</sup> Beachte jedoch die Vorgabe, mindestens das Ambitionsniveau von 2020 zu halten, aus Art. 3 Abs. 4 EE-RL; siehe auch oben unter B. II. 2. a).

<sup>173</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 EE-RL.

<sup>174</sup> Art. 4 Abs. 1 EnEff-RL.

<sup>175</sup> Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie im Rahmen des Fit-for-55-Pakets und unter dem Eindruck von REPowerEU.

des unionsweiten Gesamtziels<sup>176</sup>. Vielmehr ist in der Energieeffizienzrichtlinie nun ebenfalls eine Formel hinterlegt, die nicht nur als Maßstab für ein etwaiges *Naming and Shaming* gilt, sondern es der EU-Kommission erlaubt, das Ambitionsniveau der mitgliedstaatlichen Beiträge auf dieser Grundlage zu korrigieren<sup>177</sup>.

Auch wenn die nationalen Beiträge zu den unionsweiten Gesamtzielen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz per se rechtlich unverbindlich sind, gehen von ihnen sowie von den an die nationalen Beiträge anknüpfenden Zielpfaden konkrete Rechtswirkungen aus. Diese beziehen sich in erster Linie auf den Zeitraum bis 2030 und gewährleisten Fortschritte auf dem Weg zur gemeinsamen Zielerreichung. Da bereits bei einer drohenden Verfehlung des EU-Ziels eine Rechtspflicht zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten greift, wird die Zielerreichung wahrscheinlicher<sup>178</sup>. Entsprechend kann zwar im Falle einer Zielverfehlung keine Sanktion erfolgen; das Risiko einer solchen Verfehlung wird jedoch durch die kontinuierliche Nachsteuerungsverpflichtung verkleinert<sup>179</sup>.

### 3. Rechtlich verbindliche Ziele und Sanktionen bei Zielverfehlung

Hinsichtlich der rechtlich verbindlichen nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele bzw. -budgets für die Mitgliedstaaten nach der Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung stellt sich die Frage, ob die Sanktionsmechanismen bzw. die nachgelagerte Androhung eines Vertragsverletzungsverfahrens<sup>180</sup> ausreichen, um die

Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer 2030-Treibhausgasemissionsminderungsziele zu bewegen.

Zwar ist es für das Regime der Lastenteilungsverordnung nicht unüblich, dass Mitgliedstaaten erst im Nachhinein ihre Budgets korrigieren, dies vornehmlich durch den Erwerb von überschüssigen *Annual Emissions Allowances* anderer Mitgliedstaaten<sup>181</sup>. Hierbei sind jedoch zwei Dinge zu beachten: Zum einen wird die Anzahl der notwendigen Zertifikate und der damit einhergehende finanzielle Aufwand für den Zukauf weiterer Emissionsberechtigungen aufgrund des Sanktionsmechanismus in Art. 9 Abs. 1 lit. a Lastenteilungs-VO höher, wenn ein Mitgliedstaat bereits auf dem Weg bis 2030 seine jährlichen Emissionszuweisungen überschreitet. Zum anderen basiert dieses Vorgehen auf der Annahme, dass andere Mitgliedstaaten höhere Treibhausgasemissionsminderungen erzielen, als von ihnen nach der Lastenteilungsverordnung erwartet wird, und dass diese Mitgliedstaaten daher nach Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-VO überschüssige *Annual Emissions Allowances* „verkaufen“ können.

Diese Einstellung bzw. die Bereitschaft, gegebenenfalls sogar Mehrkosten oder ein Vertragsverletzungsverfahren in Kauf zu nehmen<sup>182</sup>, könnte dahingehend verstanden werden, dass die angedrohten Sanktionen nicht ausreichen, um die Mitgliedstaaten über rechtlich verbindliche Ziele zur Treibhausgasemissionsminderung zu bewegen<sup>183</sup>. Insofern ist über eine Anpassung der Nachsteuerungsmechanismen nachzudenken.

<sup>176</sup> Art. 4 Abs. 1 EnEff-RL.

<sup>177</sup> Art. 4 Abs. 5 EnEff-RL.

<sup>178</sup> Vgl. für den Erneuerbaren-Bereich Art. 32 Abs. 3 Governance-VO, für den Energieeffizienzbereich Art. 4 Abs. 6 EnEff-RL.

<sup>179</sup> So hatten Studien im Rahmen des beyond2020-Projekts bereits 2013 untersucht, ob rechtlich verbindliche nationale Ziele für die Mitgliedstaaten unerlässlich sind für die Erreichung des EU-Erneuerbaren-Ziels. Diese kamen zu dem Ergebnis, dass alternativ auch rechtlich verbindliche Maßnahmen eine Zielerreichung sicherstellen können. Vgl. etwa: G. Resch/M. Gephart/S. Steinhilber/C. Klessmann/P. Del Rio/M. Ragwitz, Coordination or Harmonisation? Feasible Pathways for a European Res Strategy Beyond 2020, Energy & Environment 2013, S. 147.

<sup>180</sup> Vgl. zu den Compliance- und Nachsteuerungsmechanismen die Ausführungen unter B. I. 3.

<sup>181</sup> Art. 5 Abs. 5 Lastenteilungs-VO.

<sup>182</sup> Vgl. die Ausführungen oben unter B. I. 3.

<sup>183</sup> Deutschland etwa hat in der Vergangenheit die Ziele nach der Lastenteilungsverordnung verfehlt. Aber auch andere Länder scheinen eine eher abwartende Haltung einzunehmen und damit Strafzahlungen, bzw. zumindest die Notwendigkeit, im Nachhinein *Annual Emissions Allowances* zu kaufen, zu riskieren. Vgl. etwa Berichte von Table.Media <https://table.media/eu-rope/news/verfehlt-eu-klimaziele-warum-deutschland-womoglich-162-milliarden-euro-zahlen-muss/>.

## II. Mitgliedstaatliche Umsetzungsspielräume mit Blick auf die 2030-Zielerreichung

Das Unionsrecht belässt den Mitgliedstaaten unterschiedlich große Spielräume, wenn es um die Erreichung der energie- und klimapolitischen Vorgaben für das Jahr 2030 geht. Neben den soeben dargestellten Regelungen, die Zielverpflichtungen für die Mitgliedstaaten schaffen bzw. die Mitgliedstaaten verpflichten, nationale Beiträge zu gemeinsamen EU-Zielen zu leisten, enthält das Unionsrecht weitere Regelungen, mit denen die energie- und klimapolitischen Ziele bis zum Jahr 2030 erfüllt werden sollen und bei denen es den Mitgliedstaaten überlassen ist, wie genau sie diese in ihren nationalen Kontext einbetten<sup>184</sup>. Mit Blick auf diese weiteren Regelungen lassen sich wiederum zwei Ansätze unterscheiden: Zum einen regelt die EU teilweise unmittelbar Rechte und Pflichten für private Wirtschaftsteilnehmer, wobei den Mitgliedstaaten wenige bis keine Ausgestaltungsspielräume verbleiben. Hier wurden die Beispiele des Emissionshandelssystems 1 und Emissionshandelssystems 2 besprochen. Zum anderen finden sich unionsrechtliche Regelungen, die eine Umsetzung in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten erfordern und ihnen hierbei weitreichende Gestaltungsspielräume belassen. Zahlreiche Richtlinienbestimmungen, insbesondere in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz, mögen als Beispiele dienen<sup>185</sup>.

Die Existenz und Reichweite materiell-inhaltlicher Umsetzungsspielräume hängt davon ab, inwiefern eine einheitlich

wirkende EU-Regelung erforderlich ist, um das Regulierungsziel zu erreichen. Hiernach unterscheidet sich, ob eine unionsrechtliche Regelung in Form einer Richtlinie oder einer Verordnung, die anders als die Richtlinie im Grundsatz unmittelbar in den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt<sup>186</sup>, verabschiedet wird. Ferner hängt von der Beantwortung der oben genannten Frage auch ab, wie viele Freiräume den Mitgliedstaaten im Falle von Richtlinienbestimmungen verbleiben sollen.

Unionsrechtliche Regelungen ohne (großen) Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten zeichnen sich durch einen besonders konkreten Regelungsgehalt aus: Diese Regelungen bestimmen zumeist eindeutig, wer was auf welche Art und Weise wann zu tun hat. Einen solchen Grad an Konkretisierung in unionsrechtlichen Regelungen zu erreichen, ist jedoch äußerst anspruchsvoll und komplex. Als Beispiel kann hier die Emissionshandelsrichtlinie genannt werden, die einheitliche Regelungen für einen europäischen Markt enthält, da dieser ansonsten durch die Mitgliedstaaten unterlaufen werden könnte. Die Regelung muss nämlich die Realitäten in allen 27 Mitgliedstaaten widerspiegeln bzw. zumindest auf alle tatsächlichen Umstände gleichsam passen. Zwar mag die EU, verglichen mit der internationalen Ebene, noch eine relativ homogene Gemeinschaft darstellen. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was wirtschaftliche, soziale, aber auch energie- und klimapolitische Aspekte betrifft, sind dennoch bedeutsam. Insofern ist es für solche Regelungen, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume in Bezug auf die konkrete Umsetzung in ihrem Rechtssystem überlassen, nicht nur leichter, politische Einigung zu erzielen<sup>187</sup>. Sie

<sup>184</sup> Hierbei können auch wieder Unterscheidungen gemacht werden, die schlussendlich auf die unterschiedlichen Integrationstechniken innerhalb der EU zurückgehen. Zentrale, einheitliche Gesetzgebung, wie am Beispiel der Emissionshandelssysteme betrachtet, ist eine dieser Techniken. Harmonisierung, d. h. eine Angleichung (bestehender) nationaler Regelungen, ist eine weitere, wobei hier zwischen unterschiedlichen Gradierungen unterschieden wird, je nachdem wie viel Spielraum den Mitgliedstaaten verbleibt. Darüber hinaus wird von gegenseitiger Anerkennung und Koordination als weitere Integrationstechniken gesprochen. Da dies nicht Gegenstand dieser Studie ist, vgl. etwa: C. Tobler/J. Beglinger, *EU Law in Charts*, 5. Aufl. 2020, Tafel 11.4 ff. Umfassend zu den EU-Integrationsprozessen etwa: F. Schimmelfennig/T. Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, 2020,

S. 3 ff. Zu den unterschiedlichen Gradierungen der Harmonisierung, die im Rahmen dieser Studie jedoch auch nicht weiter betrachtet werden, etwa: J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 29 f.

<sup>185</sup> Vgl. die Diskussion oben unter B. II. 4.

<sup>186</sup> Art. 288 Abs. 2 AEUV; vgl. aber zur sogenannten hinkenden Verordnung, die Durchführungsakte der Mitgliedstaaten erfordert, M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 22.

<sup>187</sup> Zum Zusammenhang zwischen der Formulierung von rechtlichen Regeln, der Interpretation und den politischen Realitäten, vgl. etwa I. Venzke, *Law in the Climate Catastrophe: What Should Legal Analysis*

ermöglichen außerdem, dass die zur Umsetzung erlassenen nationalen Regelungen den tatsächlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten besser Rechnung tragen und idealerweise dadurch bessere Ergebnisse erzielen.

Demgegenüber gewährleisten EU-weit einheitliche Regelungen einen unmittelbaren Einfluss der EU auf die Erreichung der energie- und klimapolitischen Vorgaben bis 2030; Regelungen, die auf nationale Umsetzung bauen, mögen dahingegen – mit Bezug auf die Erreichung der EU-Ziele – weniger effektiv oder effizient sein und es kann allein durch die Umsetzung und die damit einhergehenden Aushandlungsprozesse in den nationalen (Gesetzgebungs-)Verfahren zu Verzögerungen in der Wirkung kommen.

### III. Kompetenzrechtliche Erklärungen für die unterschiedlichen Ansätze?

Die soeben beschriebenen Unterschiede in den Handlungs- und Rechtssetzungsmöglichkeiten der EU dürften auf unterschiedlichen Erwägungen beruhen<sup>188</sup>. Zuvorderst ist zu nennen, dass seit spätestens 2014 der politische Wille der Mitgliedstaaten für national verbindliche Ziele, deren Höhe durch die EU vorgegeben wird, in den Bereichen der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz<sup>189</sup> fehlt<sup>190</sup>. Dies ist unter anderem den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014 zum unionsrechtlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 zu entnehmen<sup>191</sup>.

Der Europäische Rat hatte damals festgelegt, dass „[d]iese Ziele [...] unter vollständiger Achtung der Freiheit der Mitgliedstaaten zur Festlegung ihres Energiemixes

erreicht [werden]. Aus den Zielen werden keine national verbindlichen Ziele abgeleitet. Den einzelnen Mitgliedstaaten steht es frei, eigene höhere nationale Ziele festzulegen.“<sup>192</sup> Seitdem hat die EU-Kommission keine verbindlichen Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz vorgeschlagen. Es zeichnet sich auch nicht ab, dass unter den Mitgliedstaaten die Festlegung verbindlicher Ziele im Energiebereich mehrheitsfähig werden könnte.

Diese politische Situation hat ihren Hintergrund auch in den vielfachen Unsicherheiten, die mit der Frage nach der Reichweite der Umwelt- und Energiekompetenzen der EU verbunden sind. Im Mittelpunkt der rechtlichen Diskussion steht dabei die korrekte Auslegung und Anwendung des energiepolitischen Souveränitätsvorbehalts nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV, auch im Verhältnis zum umweltpolitischen Souveränitätsvorbehalt nach Art. 192 Abs. 2 AEUV. Nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV dürfen energiepolitische Maßnahmen der EU „unbeschadet des Artikels 192 Absatz 2 Buchstabe c nicht das Recht eines Mitgliedstaates [berühren], die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“<sup>193</sup>.

Anders als in der Formulierung des umweltpolitischen Souveränitätsvorbehalts in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV wurde beim energierechtlichen Souveränitätsvorbehalt keine Erheblichkeitsschwelle eingezogen. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass dieser nicht unabhängig von der Intensität einer entsprechenden unionsrechtlichen Maßnahme greift<sup>194</sup>.

Der EuGH hat bisher noch keinen Fall entschieden, aus dem sich ein genaueres Verständnis des energiepolitischen

Become?, in: C. Focarelli (Hrsg.), *Human Society and International Law: Reflections on the Present and the Future of International Law*, S. 309.

<sup>188</sup> Ausführlich hierzu S. Lammers, *Die europäische Governance-Vorordnung und das EU-Klimagesetz*, 2023, S. 245 ff. sowie oben unter A. V.

<sup>189</sup> F. Reimann, *Die Governance-Verordnung für die Energieunion*, 2025, S. 25.

<sup>190</sup> Vgl. hierzu etwa S. Fischer, *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, *Integration 1* (2009), S. 51 (61).

<sup>191</sup> *Europäischer Rat*, *Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030*, SN 79/14 v. 23.10.2014.

<sup>192</sup> *Europäischer Rat*, *Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030*, SN 79/14 v. 23.10.2014, Rn. 3.

<sup>193</sup> So auch EuGH, *Urt. v. 07.03.2013 – T-370/11 – Republik Polen/Europäische Kommission*, Rn. 17.

<sup>194</sup> Vgl. etwa: F. Reimann, *Die Governance-Verordnung für die Energieunion*, 2025, S. 23 f. m. w. N.

Souveränitätsvorbehalts ableiten ließe<sup>195</sup>. Auch mangels dieser einschlägigen EuGH-Rechtsprechung ist das Verständnis des energiepolitischen Souveränitätsvorbehalts in der Literatur höchst strittig<sup>196</sup>. Dabei stellen sich verschiedene Fragen, unter anderem in welchen Konstellationen die Voraussetzungen des Souveränitätsvorbehalts erfüllt sind, welche Rechtsfolgen sich hieraus ergeben und wie der *Unbeschadet*-Verweis auf die Umweltkompetenz auszulegen ist.

Hinsichtlich der Frage, welche Rechtsfolge sich bei der Tatbestandsmäßigkeit des Souveränitätsvorbehalts ergibt, bestehen vielfältige Ansätze<sup>197</sup>. Die in der Literatur wohl vorherrschende Auffassung sieht in dem energiepolitischen Souveränitätsvorbehalt eine materiell-rechtliche Kompetenzgrenze, also ein Verbot, EU-Maßnahmen, die die aufgeführten Materien berühren, zu erlassen<sup>198</sup>. Danach hätte die EU keine

Regelungskompetenz, sofern das mitgliedstaatliche Recht zur Nutzung der Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen oder die Festlegung der allgemeinen Struktur der Energieversorgung berührt wäre<sup>199</sup>. Vielmehr müsste sie die diesbezüglichen Entscheidungen der Mitgliedstaaten respektieren und kann im Rahmen einer europäischen Energiepolitik nur auf diesen aufbauen<sup>200</sup>.

Daneben wird die Auffassung vertreten, wonach der Verweis auf Art. 192 Abs. 2 AEUV als Rechtsfolgenverweis zu verstehen sei<sup>201</sup>. Danach dürfte die EU solche Maßnahmen, die die mitgliedstaatliche Souveränität in den genannten energiepolitischen Bereichen berühren, zwar beschließen, allerdings nur im Wege des in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV angeordneten besonderen Gesetzgebungsverfahrens mit einstimmiger Beschlussfassung im Rat<sup>202</sup>.

<sup>195</sup> Siehe aber EuGH, Urt. v. 07.03.2013 – T-370/11 – Republik Polen/Europäische Kommission, Rn. 17 f. zu Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV.

<sup>196</sup> Umfassend dazu: A. Johnston/E. van der Marel, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular the Meaning of Article 194(2) TFEU*, *European Energy and Environmental Law Review* 2013, S. 181 ff.; vgl. zu den verschiedenen Auffassungen auch J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 194 AEUV Rn. 27 ff.; U. Ehrlicke/D. Hackländer, *Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon*, ZEuS 2008, S. 579 (598 f.); C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 194 AEUV Rn. 29; S. Bings, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 194 AEUV Rn. 40; M. Ludwigs, in: F. J. Säcker/M. Ludwigs (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Energierecht*, Bd. 3, 5. Aufl. 2022, Teil I: A. Rn. 44; C. Kreuter-Kirchhof, *Ist die Zukunft des Energierechts europäisch?*, in: P. Rosin/A. Uhle (Hrsg.), *Recht und Energie*, FS Büdenbender, 2018, S. 129 (145 ff.); K. Papenkort/J. K. Wellersdorf, *Der Energietitel im Vertrag von Lissabon*, RdE 2010, S. 77.

<sup>197</sup> Vgl. zu den verschiedenen Auffassungen A. Johnston/E. van der Marel, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular the Meaning of Article 194(2) TFEU*, *European Energy and Environmental Law Review* 2013, S. 181 ff.; J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 194 AEUV Rn. 27 ff.

<sup>198</sup> C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 194 AEUV Rn. 29: „materielle Kompetenzgrenze“; J. Brings, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 194 AEUV Rn. 40; S. Lammers, *Die europäische Governance-Vorordnung und das EU-Klimagesetz*, 2023, S. 257 ff.; U. Ehrlicke/D. Hackländer, *Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon*, ZEuS 2008, S. 579 (598 f.); C. Kreuter-Kirchhof, *Der künftige Ausbau der erneuerbaren Energien in der EU*, EuZW 2017, S. 829 (830); C. Kreuter-Kirchhof, *Ist die*

*Zukunft des Energierechts europäisch?*, in: P. Rosin/A. Uhle (Hrsg.), *Recht und Energie*, FS Büdenbender, 2018, S. 129 (145); M. Rodi/A. Behm, *Die Energieunion – rechtliche und politische Gehalte einer neuen europäischen Spezialunion*, ZEuS 2016, S. 177 (200): „Kompetenzschranke“; siehe auch A. Proelß, *Europäische Energieunion und internationaler Klimaschutz: Konkurrenz oder Konvergenz?*, EurUP 2019, S. 72 (77); F. Reimann, *Die Governance-Verordnung für die Energieunion*, 2025, S. 24 ff.

<sup>199</sup> Wobei auch hier vertreten wird, dass dieser Souveränitätsvorbehalt nicht losgelöst von der Intensität der Maßnahme Anwendung findet, sondern eng auszulegen und nur bei solchen Maßnahmen zu bejahen sei, die das vom EuGH in seinem Urteil vom 21.06.2018 – C-5/16 – Republik Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rn. 68 f. entwickelte Unmittelbarkeitskriterium erfüllen, siehe S. Lammers, *Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz*, 2023, S. 258; ebenso J. Gundel, *EuGH*, 21.06.2018 – C-5/16: *Umweltrecht: Marktstabilitätsreserve – Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten* (m. Anm. Gundel), *EuZW* 2018, S. 915 (920).

<sup>200</sup> Laut F. Reimann wird damit für die Europäische Energiepolitik festgehalten, dass die Union eine „europäische Energiewende“ also nicht selbstständig regeln kann, sondern nur auf Basis der Vorentscheidungen der Mitgliedstaaten. F. Reimann, *Die Governance-Verordnung für die Energieunion*, 2025, S. 25.

<sup>201</sup> Vgl. zu den verschiedenen Auffassungen A. Johnston/E. van der Marel, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular the Meaning of Article 194(2) TFEU*, *European Energy and Environmental Law Review* 2013, S. 181 ff.; J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 194 AEUV Rn. 27 ff.

<sup>202</sup> J. Gundel, *Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV*, EWS 2011, S. 25 (28); J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl.

Ferner besteht die Ansicht, dass bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen im Bereich des *Umweltenergierechts*, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, unionsrechtliche Maßnahmen weiterhin auf Basis von Art. 192 Abs. 2 AEUV erlassen werden können<sup>203</sup>. Art. 194 AEUV begründe kein Spezialitätsverhältnis gegenüber Art. 191, Art. 192 AEUV, sodass letztere Kompetenznorm nicht verdrängt werde<sup>204</sup>. Zudem wird angeführt, dass die bisherigen Kompetenzen der EU im Bereich der erneuerbaren Energien durch Art. 194 AEUV nicht begrenzt werden sollten<sup>205</sup>. Eine europäische Regelung im Bereich des Umweltenergierechts, die die umweltpolitischen Zielsetzungen der Art. 191, Art. 192 AEUV verfolgt, wäre dann weiterhin auf Basis des Art. 192 AEUV zulässig. Sie müsste allerdings, sofern sie die Energiepolitik in den Mitgliedstaaten in den in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV genannten Bereichen *erheblich* berührt, einstimmig im Rat beschlossen werden<sup>206</sup>.

Vor diesem höchst umstrittenen kompetenzrechtlichen Hintergrund scheint der Ansatz zur Erreichung der EU-Ziele in den Bereichen erneuerbare Energie und Energieeffizienz als strategisches Arrangement: Es verpflichtet die einzelnen Mitgliedstaaten zwar nicht auf einen bestimmten, von

der EU vorgegebenen Anteil erneuerbarer Energien bzw. auf eine bestimmte Steigerung der Energieeffizienz<sup>207</sup>. Es ist aber ein klares Bekenntnis zu einer gemeinsamen Energiepolitik, die wesentlich auf erneuerbarer Energie und Energieeffizienz beruht. Auch sind die Mitgliedstaaten an die Beiträge gebunden, zu denen sie sich selbst verpflichtet haben<sup>208</sup>. Dies folgt nicht zuletzt auch aus dem in Art. 194 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Energiesolidarität<sup>209</sup>, der die Mitgliedstaaten und die EU konkret dazu verpflichtet, bei ihren energiepolitischen Maßnahmen die Interessen sowohl der gesamten Union als auch einzelner Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen<sup>210</sup>. Dieser Grundsatz weist neben einer negativen Dimension („keine Beeinträchtigung“) auch eine positive („Unterstützung“) auf und ist im Prinzip justiziablel<sup>211</sup>.

Die EU-Kompetenzen im Bereich der Umwelt- und Klimaschutzpolitik sind demgegenüber weitgehender, Art. 191, Art. 192 AEUV. Insbesondere kann der umweltpolitische Souveränitätsvorbehalt nach Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV keine Kompetenzschränke begründen, sondern ordnet ein besonderes Gesetzgebungsverfahren mit einstimmiger Beschlussfassung im Rat an. Für umweltpolitische Maßnahmen, die

<sup>203</sup> Art. 194 AEUV Rn. 32; M. Schmidt-Preuß, in: F. J. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, Kapitel 1, B V. 3. Rn. 40.

<sup>204</sup> S. Lammers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 261; S. Schlacke, EU-Umweltpolitik nach Lissabon, in: T. Müller/H. Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 99 (126 f.); in diese Richtung deutet auch M. Nettessheim, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, JZ 2010, S. 19 (24).

<sup>205</sup> Vgl. hierzu umfassend S. Schlacke, EU-Umweltpolitik nach Lissabon, in: T. Müller/H. Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 99 (119 ff.); siehe auch K. Papenkort/J. K. Wellersdorf, Der Energietitel im Vertrag von Lissabon, RdE 2010, S. 77 (81).

<sup>206</sup> Vgl. S. Schlacke, EU-Umweltpolitik nach Lissabon, in: T. Müller/H. Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 99 (126); S. Lammers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 261.

<sup>207</sup> S. Schlacke, EU-Umweltpolitik nach Lissabon, in: T. Müller/H. Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, 2015, S. 99 (126 f.).

<sup>208</sup> Laut S. Fischer komme bei der Einführung der primärrechtlichen Regelungen u. a. in Art. 194 AEUV der psychologischen Komponente eine gewisse Bedeutung zu. Zwar mag der energierechtliche Souveränitätsvorbehalt in Art. 194 Abs. 2 AEUV den EU-Gesetzgeber materiell-rechtlich beschränken; Art. 194 AEUV

manifestiere aber dennoch das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu einer europäischen Energiepolitik. S. Fischer, Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen, integration 1 (2009), S. 51 (60 f.).

<sup>209</sup> Vgl. zu dem in diesem Kontext genutzten Begriff der „harder soft governance“ M. Knodt/M. Ringel/R. Müller, „Harder‘ soft governance in the European Energy Union, Journal of Environmental Policy & Planning 2020, S. 787.

<sup>210</sup> So etwa C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 194 AEUV Rn. 29.

<sup>211</sup> Vgl. zum Grundsatz der Energiesolidarität auch EuG, Ur. v. 10.09.2019 – T-883/16 – Republik Polen/Europäische Kommission, Rn. 70; EuGH, Ur. v. 15.07.2021 – C-848/19 P – Bundesrepublik Deutschland/Republik Polen, Rn. 37 ff., 49; siehe auch J. Gundel, Der Grundsatz der Energiesolidarität als justiziable Vorgabe des europäischen Energierechts, EuZW 2021, S. 758.

<sup>212</sup> E.-M. Thierjung, Konsens oder Gemischtwarenladen: Die (Un-)Einigkeit der Mitgliedstaaten bei der „Energiesicherheit“ im Bereich Strom vor dem Hintergrund der polnischen EU-Ratspräsidentschaft, umweltrecht, 18.02.2025, [https://www.umweltrecht.blog/energiesicherheit\\_strom/](https://www.umweltrecht.blog/energiesicherheit_strom/); A.-R. Börner, EU-Energieversorgungssicherheit und Solidaritätspflicht, RdE 2014, S. 367 (369); siehe auch EuGH, Ur. v. 15.07.2021 – C-848/19 P – Bundesrepublik Deutschland/Republik Polen, Rn. 43.

auch Einfluss auf die Energiepolitik in den Mitgliedstaaten nehmen, gilt diese Anordnung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV indes nur dann, wenn diese Beeinflussung erheblich ist. In diesem Zusammenhang hat der EuGH zudem festgestellt, dass eine im Kern umwelt- bzw. klimaschützende Maßnahme der EU nur dann unter den Souveränitätsvorbehalt des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV falle, wenn das in erster Linie „angestrebte Ergebnis [des Rechtsaktes] darin besteht, die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich zu berühren“<sup>212</sup>. Zudem müsse die Maßnahme unmittelbaren Einfluss auf den Energiemix in den Mitgliedstaaten nehmen, um in den Anwendungsbereich des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c AEUV zu fallen<sup>213</sup>. Insofern stehen dem EU-Gesetzgeber im Bereich der klassischen Klimapolitik, insbesondere im Bereich der Treibhausgasemissionsminderung, stärkere Rechtsetzungskompetenzen zu, sodass verbindlichere Regelungen mit stärkerer Verpflichtungswirkung verabschiedet werden können.

In Teilen der Literatur wird die Begründung des anderen Ansatzes zur gemeinsamen Zielerreichung in der europäischen Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienzpolitik in einer bewussten Entscheidung für eine neue Art der Kooperation im Mehrebenensystem gesehen<sup>214</sup>. Schließlich übernimmt die EU hiermit in gewisser Weise die Steuerungsstrategie des Pariser Abkommens, nach der den Mitgliedstaaten ganz bewusst mehr Gestaltungsfreiräume zugestanden werden sollten<sup>215</sup>. Als Kennzeichen dieses neuen Ansatzes werden insbesondere verbindliche Steuerungsmechanismen in Form von prozeduralen Planungs- und Nachsteuerungsregelungen ausgemacht, durch die eine Integration durch Verfahren verfolgt wird. Das Energie- und

Klimapolitikplanungsrecht werde somit zudem zu einem reflexiven und „lernenden“ Recht, sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten<sup>216</sup>.

### IV. Zwischenfazit

Die EU hat sich mit den energie- und klimapolitischen Zielvorgaben bis 2030 rechtlich verbindliche Ziele für die Treibhausgasemissionsminderung, den Ausbau erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz gesetzt. Die Mitgliedstaaten haben diesen Zielen im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zugestimmt und entsprechende Regelungen auf den Weg gebracht, die die Erreichung dieser EU-Ziele ermöglichen sollen. Die dabei verfolgten Ansätze unterscheiden sich, was die Erreichung des unionsweiten Treibhausgasemissionsminderungsziels einerseits und die unionsweiten Gesamtziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz andererseits angeht. Es finden sich aber auch Parallelen zwischen den beiden Zielerreichungsansätzen.

Bei einer rein rechtlichen Betrachtung der entsprechenden Regelungen erscheint keiner der Ansätze grundsätzlich ungeeignet. Beide sehen eine kontinuierliche Überprüfung der mitgliedstaatlichen Fortschritte und, im Fall drohender Zielverfehlungen, Rechtspflichten zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten vor. Im Fall der Treibhausgasemissionsminderung droht außerdem ein Vertragsverletzungsverfahren, sofern das verbindliche nationale Treibhausgasemissionsminderungsziel für 2030 verfehlt wird. Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz droht ein solches Vertragsverletzungsverfahren, wenn die Mitgliedstaaten keinen Beitrag festsetzen oder, trotz unzureichender Fortschritte bei der Erreichung ihres Beitrags und drohender

<sup>212</sup> EuGH, Urt. v. 21.06.2018 – C-5/16 – Republik Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rn. 46.

<sup>213</sup> EuGH, Urt. v. 21.06.2018 – C-5/16 – Republik Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rn. 68 f.

<sup>214</sup> So C. Franzius, Der „Green Deal“ in der Mehrebenenordnung, KlimR 2022, S. 2 (3); C. Franzius, Governance-Strukturen des EU Green Deal, DVBl 2024, S. 993 (994 ff.); siehe auch S. Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, S. 905 (906), die

schreibt, dass die Governance-Verordnung den *Pledge-and-review*-Mechanismus des Pariser Abkommens übernommen hat.

<sup>215</sup> C. Franzius, Governance-Strukturen des EU Green Deal, DVBl 2024, S. 993 (994 ff.).

<sup>216</sup> C. Franzius, Governance-Strukturen des EU Green Deal, DVBl 2024, S. 993 (996); vgl. auch S. Lammers, Die europäische Governance-Vorordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 473 ff., 117; F. Reimann, Die Governance-Verordnung für die Energieunion, 2025, S. 24 ff.

Zielverfehlung auf EU-Ebene, keine zusätzlichen Maßnahmen ergreifen.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, sondern auch die EU-Gesetzgebungsverfahren selbst immer eine Kompromissfindung verlangen: Die EU kann nur mit und nicht an den Mitgliedstaaten vorbei agieren. Auch die unionsrechtliche Festlegung nationaler Treibhausgasemissionsminderungsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten braucht (zumindest mehrheitlich) die Zustimmung im Rat. Bei den erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz waren die Mitgliedstaaten zu einem solchen Schritt nicht mehr bereit. Sie haben aber umfassenden

Berichts-, Monitoring- und Nachsteuerungspflichten zugestimmt, um dennoch ausreichende Fortschritte bei der Erreichung der gemeinsamen unionsweiten Gesamtziele zu ermöglichen.

Damit kommt es vor allem darauf an, dass die Einhaltung jener Verpflichtungen – sei es zur Erreichung von rechtsverbindlich festgelegten Zielen oder zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen zur Erreichung selbst festgelegter nationaler Beiträge – stetig überwacht und gegebenenfalls sanktioniert wird. Nicht umsonst steht die EU-Kommission, neben all den offiziellen Prozessen, auch stets in einem informellen Austausch mit den Mitgliedstaaten. Dieser politische, nicht rechtliche Weg sollte in keinem Fall unterschätzt werden.

# D. Abschließende Betrachtung und Ausblick

## I. Unterschiedliche Ansätze zur Erreichung der energie- und klimapolitischen EU-Ziele bis 2030

Die EU verfolgt grundsätzlich unterschiedliche Ansätze bei der Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele für 2030.

Für den Bereich der Treibhausgasemissionsminderung wurde – für die Sektoren, die nicht dem Emissionshandelssystem 1 unterliegen – ein System etabliert, in dem ein Großteil der Treibhausgasemissionsminderungen, die für die Erreichung des EU-Ziels notwendig sind, gesetzlich auf die Mitgliedstaaten umgelegt werden. In der Lastenteilungs- und der LULUCF-Verordnung werden hierfür rechtlich verbindliche nationale Ziele festgelegt. Eine Zielverfehlung kann rechtlich sanktioniert werden. Den Mitgliedstaaten steht es aber weitestgehend – und vorbehaltlich der Umsetzung weiterer relevanter EU-Regelungen – frei, wie sie ihre nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele erreichen. Dabei ist der Handel mit *Annual Emissions Allowances* eine Möglichkeit, d. h., Mitgliedstaaten, die ihre Ziele nicht erreichen, können sich durch Übererfüllungen anderer Mitgliedstaaten „freikaufen“.

Für die EU-Ziele in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz haben die Mitgliedstaaten sowohl bei der Festlegung ihrer nationalen Beiträge als auch bei der Festlegung nationaler Politiken und Maßnahmen weitgehende Spielräume. Die nationalen Beiträge sind als solche zudem rechtlich nicht verbindlich, d. h., im Falle einer Verfehlung kann kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Allerdings bestehen verbindliche Mechanismen, die ausreichende Fortschritte bei der Erreichung jener Beiträge und damit insgesamt die Erreichung der EU-weiten Gesamtziele sicherstellen sollen. Diese sind seit der jüngsten Reform im Jahr 2024 im Bereich der Energieeffizienz sogar strenger als im Bereich der erneuerbaren Energien, weil schon ein individuelles Verfehlen von Referenzwerten des Zielpfads zwingend zu

einer Nachsteuerungspflicht führt. Auch wurde der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer nationalen Energieeffizienzbeiträge eingeschränkt, indem eine Formel aufgenommen wurde, auf Basis derer die EU-Kommission die Beiträge bewerten und gegebenenfalls sogar korrigieren kann.

## II. EU-weit einheitlich geltende Regelungen als (komplementärer) Weg zur Zielerreichung

Neben diesen Regelungen, die Pflichten für die Mitgliedstaaten schaffen, nationale Ziele zu erreichen bzw. Beiträge zu leisten, um zur Erreichung der EU-Ziele beizutragen, finden sich noch zahlreiche andere Maßnahmen. Auch hier sind unterschiedliche Ansätze zu erkennen. Zum einen hat die EU etwa mit den beiden Emissionshandelssystemen zentrale Pflichten für Wirtschaftsteilnehmer geregelt. Zum anderen belassen viele EU-Rechtsakte den Mitgliedstaaten Spielräume bei der Umsetzung.

Hier mag die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten eine Erklärung liefern: Die EU kann nur tätig werden, wenn und soweit EU-Regelungen tatsächlich besser für die Erreichung ihrer Ziele geeignet sind. Damit muss bei jedem gesetzgeberischen Handeln gefragt werden, ob tatsächlich eine EU-weit einheitliche Regelung notwendig ist oder ob nicht Regelungen mit Umsetzungsspielräumen für die Mitgliedstaaten auch zielführend wären. Für das Emissionshandelssystem 2 hat die EU diese Frage positiv bewertet; die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer nationalen Ziele nach der Lastenteilungsverordnung wurden – trotz deren rechtlich verbindlicher Geltung – als unzulänglich befunden.

Auch der Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten bietet eine Erklärung für die unterschiedlichen Ansätze. Diese bestehen unter anderem über den nationalen Energiemix, sowohl im Rahmen der Umwelt- als auch der Energiepolitikkompetenz (Art. 192 bzw. Art. 194 AEUV). Das Beispiel der

Erneuerbare-Energien-Richtlinie verdeutlicht die Relevanz dieser Vorbehalte, denn in diesem Bereich schienen die Mitgliedstaaten – in Abkehr von dem System der Ursprungsfassung von 2009 – nicht mehr gewillt zu sein, sich von der EU bestimmte nationale Ziele bzw. das Ambitionsniveau ihrer Beiträge zum EU-Ziel vorgeben zu lassen. Damit wird der Spielraum, den eine Regel den Mitgliedstaaten lässt, zu wichtiger Verhandlungsmasse.

Das Zusammenspiel dieser Umstände hat dazu geführt, dass die EU bei der Erreichung der energie- und klimapolitischen Zielvorgaben für 2030 unterschiedliche Regelungsansätze verfolgt: In einigen Bereichen – etwa bei der Treibhausgasemissionsminderung durch die beiden Emissionshandelssysteme – waren die Mitgliedstaaten bereit, weitreichende EU-Regelungen mitzutragen. Ausschlaggebend war hier unter anderem die Überzeugung von der Kosteneffizienz und Wirksamkeit des Instruments. In anderen Bereichen, wie im Bereich der erneuerbaren Energien, haben dagegen nationale Interessen überwogen, die teils deutlich auseinander gehen – nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Pläne der Mitgliedstaaten für ihren jeweiligen Energiemix. In diesem Kontext war ein Regelungsansatz mit größerem nationalen Spielraum möglicherweise notwendig, um überhaupt eine Einigung auf gemeinsame EU-Ziele und -Maßnahmen zu ermöglichen.

Auch manche Abweichung von der „reinen Lehre“ des EU-Rechts lässt sich so erklären: Etwa wenn Richtlinien nur geringen Umsetzungsspielraum lassen oder Verordnungen ungewöhnlich viel Flexibilität eröffnen. Solche Phänomene dürften nicht zuletzt dem Umstand geschuldet sein, dass sich das EU-Recht stets auch im Spannungsfeld des politisch Machbaren entwickelt hat. Es ist das Ergebnis eines Zusammenspiels unterschiedlichster Erwägungen – häufig ein Kompromiss, der dogmatisch nicht immer ganz sauber, aber politisch tragfähig ist. Am Ende setzen sich vornehmlich jene Regelungen durch, die nicht nur rechtlich sauber ausgearbeitet und gut begründet,

sondern vor allem auch politisch konsensfähig sind.

### III. Rechtsrahmen für den Zeitraum bis 2040

Die EU-Kommission hat am 2. Juli 2025 ihren Legislativvorschlag für ein Klimaziel der EU für 2040 vorgelegt<sup>217</sup>. Dazu war sie gemäß Art. 4 Abs. 3 EU-Klimagesetz rechtlich verpflichtet. Der Kommissionsvorschlag sieht eine Änderung des Art. 4 Abs. 3–5 EU-Klimagesetz vor, sodass dort künftig ein verbindliches Klimaziel zur Senkung der Nettotreibhausgasemissionen um 90 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 bis 2040 verbindlich festgeschrieben wird. Die EU-Kommission wird zudem verpflichtet, die einschlägigen Rechtsvorschriften der EU im Hinblick auf den Zeitraum nach 2030 zu überprüfen, damit diese neue Zielvorgabe für 2040 sowie das übergeordnete Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden können. Spannend sind zudem die Vorschläge in Art. 4 Abs. 4 UAbs. 3 EU-Klimagesetz-Entwurf, die unter anderem auf eine Erleichterung der Zielerreichung durch mehr Flexibilität abzielen<sup>218</sup>. Im Wesentlichen beinhaltet der Vorschlag drei Flexibilitätsmechanismen: 1) die Abkehr von dem bisherigen Ansatz, dass die Treibhausgasemissionsminderung in der EU erfolgen muss, durch die Zulassung eines begrenzten Beitrags hochwertiger internationaler Gutschriften gemäß Art. 6 PA in Höhe von drei Prozent der Nettoemissionen der EU im Jahr 1990 ab 2036; 2) die Integration dauerhafter Entnahmen in der EU in das Emissionshandelssystem 1, um Restemissionen aus schwer zu dekarbonisierenden Sektoren auszugleichen; 3) die Sicherstellung einer größeren Flexibilität über die verschiedenen Sektoren hinweg, um die Verwirklichung der Ziele auf kosteneffiziente Weise zu unterstützen. Wie genau diese Flexibilisierungsoptionen konkret ausgestaltet werden, ist derzeit noch offen und Gegenstand kontroverser Debatten<sup>219</sup>.

<sup>217</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, COM(2025) 524 final v. 02.07.2025 (EU-Klimagesetz-Entwurf).

<sup>218</sup> Vgl. für einen Überblick über den Kommissionsvorschlag, M. Ehrmann/R. Busch, EU-Klimaziel 2040 – Überblick über den Vorschlag der Europäischen Kommission vom 2.7.2025, UWP 2025, i. E.

<sup>219</sup> Für unterschiedliche Stimmen in der Diskussion um Flexibilisierung, vgl. etwa *European Scientific Advisory*

Für den Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz gibt es keine vergleichbare Rechtspflicht zur Festlegung unionsweiter Ziele für die Zukunft. Auch wenn es Anhaltspunkte für eine Fortschreibung des aktuellen Rechtsrahmens gibt, ist die konkrete Ausgestaltung der Fortentwicklung noch offen.

Viele der bestehenden Regelungen zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Zielvorgaben für 2030 können prinzipiell auch über diesen Zeitraum hinaus fortbestehen. Insbesondere sind die beiden Emissionshandelssysteme, das Emissionshandelssystem 1 und Emissionshandelssystem 2, sowie der Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) langfristiger (wenn auch bislang nicht bis 2050) angelegt. Je nachdem, wie sich die zukünftige Zielarchitektur entwickelt, werden jedoch Änderungen vorgenommen werden müssen oder komplett neue Regelungen erforderlich sein, um eine Erreichung der energie- und klimapolitischen Zielvorgaben der Union zu ermöglichen. Dabei wird es – wie sich bereits in der Diskussion um Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz, aber auch der Debatte um den Ausbau der Infrastruktur abzeichnet – wohl auch wieder darauf ankommen, eine Balance zwischen EU-weit einheitlichen Regelungen und Umsetzungsspielräumen für die Mitgliedstaaten zu finden. Entsprechend hat die EU-Kommission mit dem Kompass für Wettbewerbsfähigkeit<sup>220</sup> und dem Deal für eine saubere Industrie („Clean Industrial Deal“)<sup>221</sup>

noch einmal zahlreiche neue Vorschläge und Initiativen auch im Hinblick auf die Energie- und Klimaziele bis 2030 angekündigt, wobei diese vor allem auf eine Vereinfachung und Straffung des Rechtsrahmens abzielen sollen.

Und ist der Rahmen einmal geschaffen, wird die nächste Aufgabe in der Umsetzung liegen. Die Dekarbonisierung der gesamten Wirtschaft und Gesellschaft in der EU ist also ein langwieriger Prozess, der nicht zuletzt der Zusammenarbeit zahlreicher Akteure bedarf.

### IV. Ein Trend zu mehr EU?

Über die Jahre haben sich die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen auf „mehr EU“ einlassen können; die europäische Integration ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft weit fortgeschritten<sup>222</sup>. In der Literatur wird teils vertreten, dass der EU gerade in den Bereichen des Umwelt-, Energie- und Klimaschutzrechts eine immer stärkere Rolle zukomme und die Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten enger würden<sup>223</sup>. Teilweise wird hierin ein Prozess des Wandels gesehen. Dieser zeige sich vor allem im EU-Umweltrecht in der Wahl der Handlungsform durch die EU-Kommission<sup>224</sup>. Beispielhaft werden hier etwa die Änderung der Ökodesign-Richtlinie hin zur Ökodesign-Verordnung<sup>225</sup> genannt, aber auch neue Rechtsakte in

*Board on Climate Change*, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, 15.06.2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>; *Scientific Advisory Board on Climate Change*, Scientific advice for amending the European Climate Law Setting climate goals to strengthen EU strategic priorities, 02.06.2025, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-amending-the-european-climate-law-setting-climate-goals-to-strengthen-eu-strategic-priorities>; O. Edenhofer/M. Kalkuhl, Planetarische Müllabfuhr – Gamechanger der Klimapolitik?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2024, S. 172; F. Schenuit/O. Geden, Die nächste Phase europäischer Klimapolitik: das 2040-Ziel als Auftakt, *SWP-Aktuell* 2024/A 17, 12.03.2024; *Strategic Perspectives*, Forging Economic Security and Cohesion in the EU, 2024, <https://strategicperspectives.eu/report-forging-economic-security-and-cohesion-in-the-eu/>.

<sup>220</sup> *Europäische Kommission*, Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU, COM(2025) 30 final v. 29.01.2025.

<sup>221</sup> *Europäische Kommission*, Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85 final v. 26.02.2025.

<sup>222</sup> Dazu umfassend bspw. L. Hooghe/G. Marks, Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy* 2019, S. 1113.

<sup>223</sup> So auch J. Saurer, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, *Die Verwaltung* 2023, S. 159 ff.; A. Epiney, in: R. Landmann/G. Rohmer, *UmweltR*, 105. EL 2024, Art. 192 AEUV Rn. 115; C. Kreuter-Kirchhof, Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, *EuZW* 2017, S. 412; T. Müller/S. Schlacke, in: M. Ludwigs (Hrsg.), *HVwR*, Bd. VII, 2025, § 207 Rn. 48.

<sup>224</sup> J. Saurer, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, *Die Verwaltung* 2023, S. 159 (160).

<sup>225</sup> Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte, *ABl. EU L* v. 28.06.2024.

diesem Politikfeld, wie die Naturwiederherstellungsverordnung<sup>226</sup>, die Netto-Null-Industrie-Verordnung<sup>227</sup>, die Verordnung über kritische Rohstoffe<sup>228</sup>, die ReFuelEU Aviation-Verordnung<sup>229</sup>, die EU-Klimagesetz-Verordnung und die Governance-Verordnung<sup>230</sup>. Dieser Wandel der Handlungsformen könnte als Antwort auf Defizite bei Umsetzung bzw. Vollzug des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten verstanden werden<sup>231</sup>.

Auch die Einführung des Emissionshandelssystems 2 reiht sich – trotz seiner Verankerung in einer Richtlinie – in diesen Trend ein<sup>232</sup>. Dieser gilt als Reaktion auf unzureichende Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre Treibhausgasemissionen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr zu mindern<sup>233</sup>. Die rechtlich verbindlichen Verpflichtungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen unter der Lastenteilungsverordnung haben nach Ansicht des EU-Gesetzgebers in diesen Bereichen bislang nicht zu ausreichenden Fortschritten geführt. Der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten wird nunmehr insofern eingeschränkt, als das Emissionshandelssystem 2 als – gegebenenfalls zusätzliches<sup>234</sup> – verpflichtendes Instrument zur Emissionsminderung in diesen Sektoren vorgesehen ist.

Die Mitgliedstaaten haben dieser Einschränkung jedoch bewusst zugestimmt, immerhin soll das System der Kosteneffizienz der Zielerreichung dienen und somit in ihrem Interesse sein.

Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz macht die EU den Mitgliedstaaten ebenfalls zunehmend detaillierte und verbindliche Vorgaben. Im Energieeffizienzbereich betrifft dies sogar die Festlegung des nationalen Beitrags zum EU-weiten Energieeffizienzziel<sup>235</sup>. Im Erneuerbare-Energien-Bereich finden sich zunehmend – teilweise auch verbindliche – sektorspezifische Unterziele für erneuerbare Energien in den Sektoren Gebäude, Industrie, Wärme und Verkehr<sup>236</sup>. Außerdem macht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie den Mitgliedstaaten zunehmend Vorgaben zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, etwa durch die Pflicht zur Ausweisung von Erneuerbare-Energien-Gebieten und darin befindlichen Beschleunigungsgebieten, in denen ein spezielles Genehmigungsregime zur Anwendung kommen muss<sup>237</sup>. Die Gebäudeeffizienzrichtlinie enthält ebenfalls zahlreiche Vorgaben, die den Ausbau erneuerbarer Energien beschleunigen und die Energieeffizienz von

<sup>226</sup> Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur, ABl. EU L v. 29.07.2024.

<sup>227</sup> Verordnung (EU) 2024/1735 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien, ABl. EU L v. 28.06.2024.

<sup>228</sup> Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen, ABl. EU L v. 03.05.2024.

<sup>229</sup> Verordnung (EU) 2023/2405 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr, ABl. EU L v. 31.10.2023.

<sup>230</sup> J. Saurer, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, Die Verwaltung 2023, S. 159 (160). Demgegenüber stehen die „älteren“ umweltrechtlichen Richtlinien, insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie, die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, die Vogelschutzrichtlinie oder die Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie, um nur einige zu nennen.

<sup>231</sup> A. Glaser, in: W. Kahl/M. Ludwigs, HVwR, Bd. II, 2021, § 39 Rn. 15 ff.; J. Saurer, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, Die Verwaltung 2023, S. 159 (165) m. w. N. zu Äußerungen von Unionsorganen in den Gesetzesbegründungen zum EU-Klimagesetz, zur Naturwiederherstellungsverordnung sowie zur REACH-Verordnung.

<sup>232</sup> J. Gundel, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 126. EL 2024, Europäisches Energierecht Rn. 77.

<sup>233</sup> Vgl. hierzu *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report accompanying the document, Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, SWD(2021) 601 final v. 14.07.2021, Part 1, S. 22 ff.

<sup>234</sup> Vgl. etwa J. Nysten, On the legality of national CO<sub>2</sub> pricing systems alongside the EU ETS 2, npj Climate Action. 3 (2024), 91.

<sup>235</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2–4 EnEff-RL sowie die Ausführungen oben unter B. II. 2. b) .

<sup>236</sup> Art. 15a Abs. 1, Art. 22a Abs. 1, Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 4, Art. 25 Abs. 1 EE-RL; vgl. zu den Erneuerbare-Energien-Unterzielen auch den grünen Kasten, oben S. 18.

<sup>237</sup> Umfassend dazu M. Deutinger/F. Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_WueStudien\\_35\\_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_35_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf).

Gebäuden verbessern sollen – etwa die Pflicht, alle neuen Gebäude so zu konzipieren, dass ihr Potenzial zur Erzeugung von Solarenergie optimiert wird, Vorgaben zur Ladeinfrastruktur sowie Effizienzmindeststandards für Nichtwohngebäude<sup>238</sup>.

Die Art und Weise der Rechtsetzung des EU-Gesetzgebers im Bereich der Energie- und Klimapolitik bleibt jedenfalls dynamisch. Manche Mitgliedstaaten scheinen immer noch, und vielleicht sogar stärker, bestimmte Vorbehalte gegenüber – zumindest einigen – EU-weit einheitlich geltenden Regelungen zu haben. Als Beispiel

kann hier die umfassend beschriebene Abkehr von verbindlichen nationalen Zielen für den Ausbau der erneuerbaren Energien hin zu einem System, das den Mitgliedstaaten mehr souveräne Entscheidung belässt, angeführt werden. Schließlich lassen sich im europäischen Integrationsprozess gewisse Phasen beobachten, in denen sich verstärkte Zusammenarbeit und Bereitschaft zu Supranationalität mit einem verstärkten Rückzug zu nationalen Regelungen abwechseln<sup>239</sup>; die im Rahmen dieser Studie kurz erwähnten Entwicklungen in der EU-Energie- und Klimapolitik mögen dafür auch Beispiele liefern.

<sup>238</sup> Vgl. Art. 10, Art. 14 und Art. 9 Gebäudeeffizienz-RL; vgl. hierzu auch *M. Wimmer*, Die Dekarbonisierung von Gebäuden (Teil 1), ER 2025, S. 143.

<sup>239</sup> So etwa *L. Hooghe/G. Marks*, Community, scale and regional governance. A postfunctionalist theory of governance, Bd. II, 2016; *F. Schimmelfennig/T. Winzen*, Ever

Looser Union? Differentiated European Integration, 2020; *K. J. Burkard*, Europäische Integration: Strukturen, Prozesse, Probleme und Perspektiven der EU, 2021.

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht**  
**Friedrich-Ebert-Ring 9**  
**97072 Würzburg**

**T: +49 931 794077-0**

**F: +49 931 7940 77-29**

**[info@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:info@stiftung-umweltenergierecht.de)**  
**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz-  
und Energierecht in Deutschland“

