

Eine Governance für die Energieunion

Im Juni wurde eine Einigung zwischen den 28 EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission sowie dem EU-Parlament zur neuen EU-Verordnung über das Governance-System der Energieunion erzielt. Die Verordnung ist ein bedeutender Meilenstein, um mehr Konvergenz und Abstimmung zu erreichen: bei den Energie- und Klimapolitiken der EU-Mitgliedstaaten ebenso wie bei den EU-Zielen für 2030 zur Minderung von Treibhausgasen, zum Ausbau erneuerbarer Energien und zur Verbesserung der Energieeffizienz.



Was ist die Energieunion?

Die sog. „Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“ – kurz Energieunion – ist die zentrale Strategie für Energie- und Klimapolitik in der Europäischen Union bis 2030. Die Energieunion wurde durch Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2014 und durch Mitteilung der EU-Kommission vom 25. Februar 2015 ins Leben gerufen. Die Zielsetzung der Energieunion wird in der Mitteilung wie folgt beschrieben:

„Ziel einer krisenfesten, auf einer ehrgeizigen Klimapolitik basierenden Energieunion ist die Versorgung der Verbraucher in der EU – d. h. der Privathaushalte und Unternehmen – mit sicherer, nachhaltiger, auf Wettbewerbsbasis erzeugter und erschwinglicher Energie. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert eine grundlegende Umstellung des europäischen Energiesystems.“

Die Energieunion baut auf fünf Dimensionen auf: Verringerung der CO₂-Emissionen, Energieeffizienz, Versorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt sowie Forschung/Innovation/Wettbewerbsfähigkeit. Dabei verfolgt sie drei konkrete Ziele für 2030: den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Reduzierung der Treibhausgasemissionen.

Wozu braucht die Energieunion ein Governance-System?

Das Governance-System der Energieunion schafft einerseits einen europäischen Rahmen, mit dem die fünf Dimensionen der Energieunion – einschließlich der EU-2030 Energie- und Klimaziele – umgesetzt werden sollen. Zum anderen ist es Ziel, mehr Konvergenz bei den nationalen Energie- und Klimapolitiken der Mitgliedstaaten und eine bessere Abstimmung unter den Mitgliedstaaten zu erreichen. Das System wird durch die „Verordnung über das Governance-System der Energieunion“ – kurz Governance-Verordnung – etab-

liert und ist Bestandteil des Gesetzespaketes „Saubere Energie für alle Europäer“, das am 30. November 2016 von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde.

Neben der Governance-Verordnung enthält das Gesetzespaket weitere wichtige Regelungen:

- ▶ Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zur Förderung von erneuerbaren Energien
- ▶ Neufassung der Energieeffizienz-Richtlinie zur Fortführung und Verbesserung der Bestrebungen für mehr Energieeffizienz
- ▶ Weiterentwicklung der Gebäuderichtlinie
- ▶ Vorschläge für ein neues europäisches Strommarktdesign (bestehend aus Strommarktrichtlinie, Strommarktverordnung, Verordnung über die Agentur für Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden sowie einer Risikovorsorge-Verordnung)

Die Governance-Verordnung ist das verbindende Element des Gesetzespaketes; diese Verordnung sowie die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Energieeffizienz-Richtlinie greifen eng ineinander. Letztere legen EU-2030-Ziele jeweils in ihren Bereichen fest. So sollen erneuerbare Energien im Jahr 2030 einen Anteil von 32 Prozent am Endenergieverbrauch ausmachen. Ferner soll bis zum Jahr 2030 eine Reduktion des Primärenergieverbrauchs in Höhe von 32,5 Prozent – im Vergleich zu einer Referenzentwicklung ohne zusätzliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz – erreicht werden.

Die Governance-Verordnung wird als „horizontaler“ Rechtsakt sicherstellen, dass diese Ziele auch tatsächlich gemeinsam von allen Mitgliedstaaten erreicht werden. Das ist deshalb besonders wichtig, da Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz nur noch auf EU-Ebene vorgesehen sind. Verbindliche nationale Ziele, wie sie im Bereich erneuerbarer Energien noch bis 2020 festgelegt sind, fehlen im neuen Energie- und Klimarahmen für 2030. Daher sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei darin, welche Zielbeiträge sie im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz leisten. In der Folge stellt sich jedoch die Frage, wie die EU-Ziele verlässlich erreicht und die Lasten zwischen den Mitgliedstaaten gerecht verteilt werden können. Die Antwort auf diese Fragen ist ein Kernelement der Governance-Verordnung (siehe dazu unten zum „Gapfiller-Mechanismus“).

Anders im Klimabereich. Hier gibt die Lastenteilungsverordnung jedem Mitgliedstaat in den Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandels (vor allem Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft) konkrete Minderungsziele als „Beiträge“ zum EU 2030 Klimaziel auf. Die Mitgliedstaaten müssen angeben, durch welche Maßnahmen sie diese erreichen wollen.

Die Verordnung wurde nunmehr am 29. Juni 2018 im Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASStV) durch die 28 EU-Mitgliedstaaten formal angenommen.

Wie wird das Governance-System der Energieunion etabliert?

Mit der Governance-Verordnung wird ein neuartiges Planungs- und Monitoringinstrument eingeführt. Jeder EU-Mitgliedstaat muss für das nächste Jahrzehnt (2021–2030) einen integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan (National Energy and Climate Plan – NECP) vorlegen. In ihren NECPs müssen die Mitgliedstaaten nationale energie- und klimapolitische Ziele, Strategien und Maßnahmen beschreiben und nationale Zielbeiträge zu den EU-2030-Zielen formulieren. Ein erster NECP-Entwurf muss bis zum 31. Dezember 2018, ein finaler NECP bis zum 31. Dezember 2019 an die EU-Kommission übermittelt werden. Dabei sollen die NECPs alle fünf Dimensionen der Energieunion beschreiben und sowohl national als auch mit EU-Nachbarstaaten konsultiert und abgestimmt sein. Mögliche Kooperationsprojekte sollen darin bereits identifiziert werden. Damit werden zum ersten Mal die nationalen Energie- und Klimapolitiken der EU-Mitgliedstaaten untereinander koordiniert und vergleichbar gemacht. Die Vergleichbarkeit wird durch genaue Vorgaben der Governance-Verordnung zum Inhalt und zur Struktur des Plans gewährleistet; an diese Vorgaben muss sich jeder Mitgliedstaat halten. Die EU-Kommission kann vor Fertigstellung der finalen NECPs Ende 2019 länderspezifische Empfehlungen aussprechen, die die Mitgliedstaaten bei der Finalisierung ihrer NECPs berücksichtigen sollen (siehe auch unten zum sog. „Gapfiller-Mechanismus“). Abweichungen sind möglich, sofern die Mitgliedstaaten dies ausreichend begründen. In Darstellung 1 ist dargelegt, wie der NECP-Prozess entlang der fünf Dimensionen der Energieunion aufgebaut ist.

Ab 2023 sollen die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre NECP-Fortschrittsberichte an die EU-Kommission übermitteln. Sie können ihre NECPs einmalig überarbeiten und diese überarbeiteten Pläne zum Jahresende 2024 vorlegen. Dabei

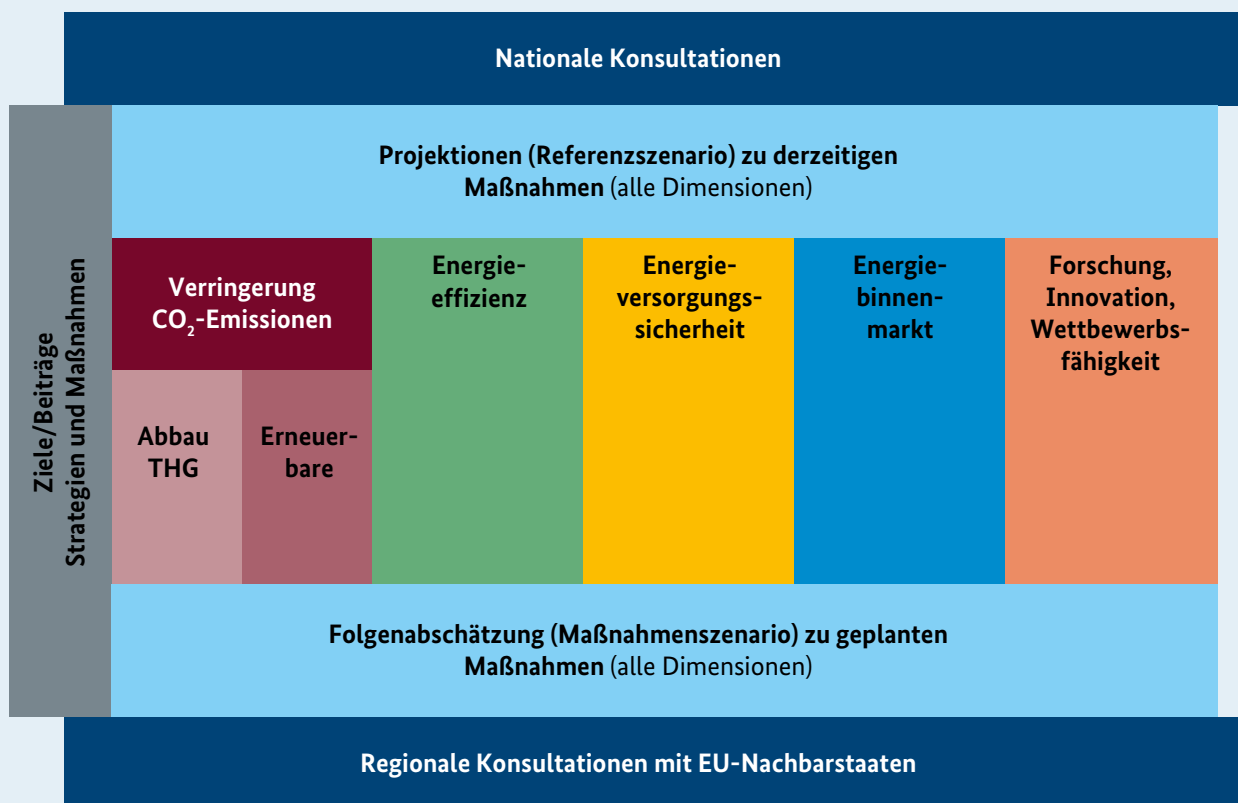
dürfen die Mitgliedstaaten die Ambitionsniveaus ihrer zentralen Energie- und Klimaziele für 2030 nicht nach unten korrigieren. Dies ist deshalb wichtig, um Investoren und Marktakteuren Planungssicherheit zu geben.

Die Governance-Verordnung enthält – auch auf Bestreben der Bundesregierung – klare Regeln, die greifen, wenn eine Lücke zu den EU-2030-Zielen entsteht (sog. „Gapfiller“-Mechanismus). Sollten die geplanten Zielbeiträge der Mitgliedstaaten in den Entwürfen der Nationalen Energie- und Klimapläne Ende 2018 nicht ausreichen, um das gemeinsame Erneuerbaren-Ziel zu erreichen (sog. „Ambitions-lücke“), wird anhand einer Formel ermittelt, welcher Zielbeitrag von jedem Mitgliedstaat erwartet werden kann. Auf dieser Basis kann die EU-Kommission dann ihre Empfehlungen aussprechen und die Mitgliedstaaten so zu höheren Beiträgen motivieren. Aus den jeweiligen geplanten Zielbeiträgen der Mitgliedstaaten ergeben sich zudem nationale Referenzpunkte für den Zielerreichungspfad von 2021 bis 2030. Wenn das regelmäßige Monitoring der NECP und NECP-Fortschrittsberichte durch die EU-Kommission ergibt, dass die EU-Mitgliedstaaten insgesamt nicht auf Zielkurs

sind (sog. „Fortschrittslücke“), müssen diejenigen Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergreifen, die unterhalb ihrer Referenzpunkte liegen. Sie können dazu entweder nationale Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien ergreifen oder in einen EU-Finanzierungsmechanismus einzahlen, mittels dessen dann EU-weite Ausschreibungen für erneuerbare Energien finanziert werden. Diese Struktur war eine der Kernforderungen der Bundesregierung, um sicherzustellen, dass die EU-Ziele verlässlich erreicht werden und ambitionierte Staaten wie Deutschland im Fall einer Zielerreichungslücke nicht „zweimal zahlen“.

Im Bereich Energieeffizienz gibt es ebenfalls einen Gapfiller-Mechanismus, der greift, wenn eine Lücke zum EU-Ziel entsteht. Auch hier ist es der Kommission möglich, denjenigen Mitgliedstaaten Empfehlungen zu erteilen, die im Vergleich zu den anderen zu geringe Anstrengungen unternommen haben. Hier liegt der Fokus aber nicht auf zusätzlichen nationalen Maßnahmen wie bei den erneuerbaren Energien, sondern auf einer Verschärfung von Effizienzmaßnahmen auf EU-Ebene.

Darstellung 1: Aufbau des NECP entlang der 5 Dimensionen der Energieunion:



Neben den Nationalen Energie- und Klimaplänen und den Gapfiller-Mechanismen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz sieht die Verordnung vor, dass sowohl Mitgliedstaaten als auch die EU-Kommission Langfriststrategien zur Minderung der Treibhausgasemissionen mit einem zeitlichen Horizont bis 2050 vorzulegen haben. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus dem Übereinkommen von Paris und wird nunmehr in der Governance-Verordnung konkretisiert. Die Langfriststrategien sollen dazu beitragen, den Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen nachzukommen und das Ziel zu erreichen, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Wie zu den NECPs müssen auch zu den Langfriststrategien auf nationaler Ebene Konsultationen stattfinden, bevor sie an die Kommission übermittelt werden. Langfriststrategien und NECPs müssen ferner miteinander konsistent sein.

Ausblick

Die Verordnung über das Governance-System der Energieunion wird zur zentralen Referenz für die europäische und nationale Energie- und Klimapolitik in der nächsten Dekade. Durch das neue Governance-System wird ein kontinuierliches Monitoring der nationalen Energie- und Klimapolitiken auf EU-Ebene geschaffen und Korrekturmechanismen werden etabliert. Das Governance-System wird dazu beitragen, dass nationale Ziele, Strategien und Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten ausreichen, die EU-Ziele für 2030 gemeinschaftlich zu erfüllen. Zudem kann gegebenenfalls nachgesteuert werden. Insgesamt wird ein verlässlicher Rechtsrahmen geschaffen, der die Glaubwürdigkeit der nationalen und europäischen Anstrengungen stärkt, den Klimawandel im Rahmen des Pariser Abkommens zu bekämpfen, die europäischen Energiesysteme umzubauen und die Wirtschaft nachhaltig und CO₂-arm zu gestalten.

Kontakt: Alina Gilitschenski, Simon Schwerdtfeger
Referat: EU-Koordinierung Energiepolitik