



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



Governance für eine europäische Energieunion – Bericht aus der Arbeitsgruppe



Prof. Dr. Sabine Schlacke

24.04.2018, ESYS-Konferenz

www.energiesysteme-zukunft.de

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

Der Ausgangspunkt: Das Winterpaket 2016



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



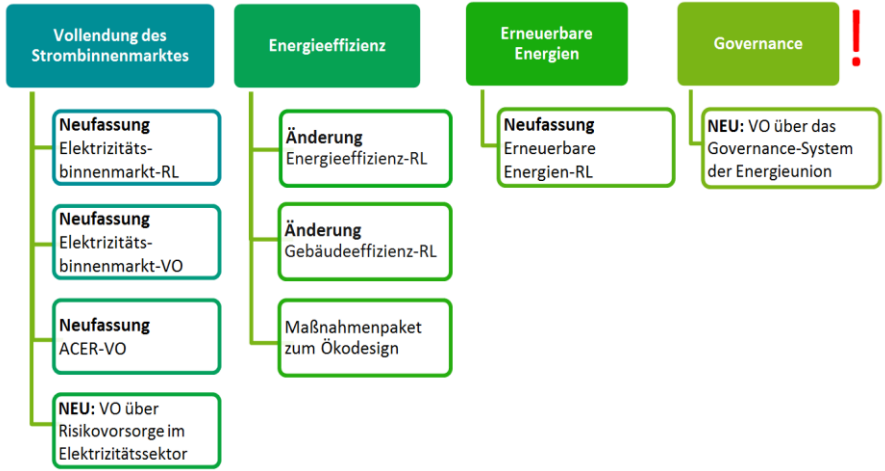
2015: 5 Dimensionen der Energieunion

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

- 1 Sicherheit der Energieversorgung
- 2 Vollendung des Energiebinnenmarktes
- 3 Energieeffizienz
- 4 Verringerung der CO2-Emissionen
- 5 Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit



2016: Das Winterpaket





Arbeitsgruppe „Energieunion“ - interdisziplinäre AG-Zusammensetzung

- **Prof. Dr. Sabine Schlacke** (Direktorin, Institut f. Umwelt- & Planungsrecht, WWU) [Rechtswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Claas Friedrich Germelmann** (Universität Hannover, Lehrstuhl Ö-Recht) [Rechtswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Michael Rodi** (Universität Greifswald, Direktor IKEM) [Rechtswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Michèle Knodt** (Jean Monnet Professorin, TU Darmstadt) [Politikwissenschaft](#)
- **Dr. Oliver Geden** (SWP, Forschungsgruppenleiter EU/Europa) [Sozialanthropologie](#)
- **Prof. Dr. Marc Ringel** (HfWU, Professur für Energiewirtschaft) [Wirtschaftswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Ingeborg Tömmel** (Jean Monnet Professorin, Universität Osnabrück) [Politikwissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Christoph Böhringer** (Universität Oldenburg, Lehrstuhl Wirtschaftspolitik) [Wirtschaftswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Eric Gawel** (UFZ, Leiter Ökonomie) [Wirtschaftswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Karen Pittel** (ifo, Leiterin des Zentrums für Energie, Klima und erschöpfbare Ressourcen) [Wirtschaftswissenschaft](#)
- **Prof. Dr. Robert Pitz-Paal** (DLR, Co-Direktor, Institut für Solarforschung) [Physik](#)

Simon Lammers (WWU Münster) [Rechtswissenschaft](#), Heike Böhler (TU Darmstadt) [Politikwissenschaft](#),
Dr. Jan Schneider (Uni Oldenburg) [Wirtschaftswissenschaft](#), Katharina Bähr (ESYS Geschäftsstelle, wiss. Referentin)

Bisherige Aktivitäten und Zeitplan



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



1. Einleitung

- Völkerrechtliche Dimension: Pariser Übereinkommen
- Verschiedene energiepolitische Interessen als Auslöser für fehlenden energiepolitischen Konsens
- Die europäische „Dekarbonisierung“ des Energiesystems als übergreifendes Ziel

2. Steuerungsdefizite der bisherigen EU-Energie- und Klimapolitik

- Unzureichende energie- und klimapolitische Kompetenzen der Europäischen Union
- Fehlende Festlegung quantifizierter energie- und klimapolitischer Ziele für die Mitgliedstaaten
- Mangelnde Verschärfung bestehender ordnungspolitischer Instrumente
 - Nicht ausreichende Verschärfung des Industrieanlagen- und Produktrechts
 - Keine Novellierung des Energiesteuerrechts

3. Governance-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Energieunion

- Das Winterpaket der EU-Kommission
- Das Herzstück des Winterpakets: die neue Governance-Verordnung
- Würdigung

Grobgliederung der Stellungnahme

4. Handlungsoptionen

- Governance-Verordnung in den Mitgliedstaaten **implementieren**
- Finanzielle Anreize setzen: **finanzieren**
- Nichtbefolgung der Governance-Verordnung effektiv **sanktionieren**
- Governance-Verordnung **flankieren**
 - Vorreiterallianzen und
 - Strategien differenzierter Integration

5. Bewertung

6. Fazit

Governance-Konstellationen der europäischen Energiepolitik



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



	Konstellation 1	Konstellation 2	Konstellation 3	Konstellation 4
Ziele	Gemeinsame quantifizierte Ziele	Gemeinsame quantifizierte Ziele, quantifizierte nationale Ziele	Gemeinsame quantifizierte Ziele, keine quantifizierten nationalen Ziele	Gemeinsame qualitative Ziele, keine quantifizierten nationalen Ziele
Instrument	Gemeinsame Instrumente	Kein gemeinsames Instrument	Kein gemeinsames Instrument	Kein gemeinsames Instrument
Beispiel	u. a. EU ETS	u. a. EU 2020-Ziele	u. a. EU 2030-Ziele	u. a. Ziel Energiesicherheit

- Mit energie- und klimapolitischem Rahmen (inkl. Governance-VO) bis 2030 vollzieht EU einen **Paradigmenwechsel**



- Verbindliche nationale Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien oder die Steigerung der Energieeffizienz sieht der europäische Rahmen nicht (mehr) vor.



- Ersatz durch unverbindliche mitgliedstaatliche Zielsetzungen, die im Rahmen von **integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen** festzulegen sind und durch neuen Monitoring-Mechanismus der Governance-Verordnung überwacht werden sollen → alle Ziele zusammengenommen sollen die (verbindlichen) Gesamtziele für die EU ergeben:

Bis 2030:

- **40 % Treibhausgasreduktion gegenüber 1990**
- **Erreichung eines Anteils erneuerbarer Energie von 32 %**
- **Steigerung der Energieeffizienz, 32,5 %**
- **Erreichung eines Stromverbundgrades von 15 %**

Zentrales Instrument: Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan (iNEKP)

- Integration von bisherigen Berichts- und Überwachungspflichten, Ersetzung bisheriger Pläne im EE- und Energieeffizienzbereich
- umfangreiche Beschreibung der nationalen Zielpfade, Strategien und Maßnahmen für jede der 5 Dimensionen
- keine Festlegung von verbindlichen nationalen Zielen/Ambitionen, lediglich Verpflichtung zur Erreichung der 2030-Ziele (ähnlich wie Pariser Übereinkommen) durch Festlegung nationaler Beiträge für EE und Energieeffizienz
- (Fortschritts-)Bewertung und Empfehlungen durch die Kommission, Art. 12, 25, 28
- Erstellung: frühe und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit, regionale Zusammenarbeit

Chancen und Risiken der Governance der Energieunion



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



Chancen	Risiken
Verknüpfung mit Pariser Übereinkommen, Straffung, Bündelung von Berichtspflichten	<ul style="list-style-type: none"> - viel Raum für nationale Alleingänge - Inkohärenzen durch zahlreiche fakultative Berichtspflichten - „ambition-“ und „delivery gaps“
Rückgriff auf die Möglichkeit regionaler Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> → Ausgestaltung des umstrittenen „gap-filling“-Mechanismus (Art. 27) entscheidend für die Zielerreichung → Monitoring-System basiert auf unverbindlichen Kommissionsempfehlungen → Mangel an harten Sanktionsmechanismen
Entwicklung neuer Allianzen möglich → z. B. Deutschland-Polen im Bereich Kohleausstieg	<ul style="list-style-type: none"> - (P) Verzahnung mit Governance sektoraler Rechtsakte z.B. Stromnetzausbau
Verknüpfung der Energie- mit der Regional- und Strukturpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - nur Rahmencharakter („umbrella“)

Handlungsoptionen

→ **SCHWERPUNKT** der
Stellungnahme

1: Die Instrumente der
Governance-
Verordnung national
implementieren

2: Finanzielle Anreize
setzen:
Finanzieren

3: Nichtbefolgung der
Governance-
Verordnung effektiv
sanktionieren

4: Governance-VO
flankieren

1. Die Instrumente der Governance-Verordnung *implementieren*

- **Durch nationale Verabschiedung als mitgliedstaatliches Gesetz wird den Planinhalten mehr Gewicht beigemessen: Integration der iNEK-Pläne in das geplante „Bundesklimaschutzgesetz“ 2019**
 - Erfahrungen der Landesklimaschutzgesetze können genutzt werden
- **Nationale Kohleausstiegsstrategie bei Planerstellung mitdenken, genauso wie Strukturwandel für Braunkohleregionen (Strukturwandelkommission)**
- **(P) Aufwertung durch Gesetz mit politischen Selbstverpflichtungen allein reicht nicht aus: Konkrete Pläne/Sanktionierbarkeit bei Zielverfehlungen:**
 - Zugang zu Rechtsschutz gewährleisten; Verbandsklage eröffnen
 - Partizipation bei Erstellung der iNEK-Pläne erhöhen, einheitliche Standards schaffen
 - Kommunale und nichtstaatliche Akteure einbeziehen

2. Finanzielle Anreize setzen: *Finanzieren*

=> *Verknüpfungen mit finanziellen Förderinstrumenten nutzen*

Rolle der in GOV-VO angelegten Finanzierungsplattform für EE-Projekte bei „gap-filling“ fraglich, da freiwillig ausgestaltet. Deswegen:

- Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI Fonds) stärker in Rahmen der GOV-VO einbinden
- Ausbau der Maßnahmen zu den Energie- und Klimaschutzziele bei Verhandlungen über neue ESI-Fonds-Verordnung anstreben
- Ziel der GOV-VO, regionale Kooperationen zu fördern, umsetzen: Einrichtung von Kooperationsprogrammen innerhalb der Priorität „CO₂-arme Wirtschaft“ gekoppelt mit den Programmen zur europäischen territorialen Zusammenarbeit unterstützen
- Maßnahmen für eine zweckgebundene Kooperation zwischen Regionen zur Konversion von Kohlerevieren auflegen

3. Nichtbefolgung der Governance-Verordnung effektiv *sanktionieren*

Ausgestaltung des „Gap-filling“-Mechanismus (Art. 27) entscheidend für Zielerreichung

→ Einige MS wirken darauf hin, ihn möglichst unverbindlich auszugestalten – zur Effektivierung weitere Maßnahmen erforderlich:

- Sanktionierbarkeit durch Verknüpfung mit ESI-Fonds denkbar

→ Art. 23 ESI-Fonds-VO schafft Verbindung zwischen Wirksamkeit der ESI-Fonds und ordnungsgemäßer wirtschaftlicher Steuerung i. R. d. Europäischen Semesters, die übertragbar ist:

- Durch Verknüpfung erhält KOM somit Befugnisse in Bereichen (Wirtschafts- und Fiskalpolitik) in denen EU keine Kompetenzen übertragen wurden
- Schwachstelle: Fehlen geeigneter Bewertungskriterien zur Umsetzung der Mittelkürzung

→ muss beseitigt werden



4. Governance-Verordnung *flankieren*

- Intergouvernementale Zusammenschlüsse initiieren, um politische Blockaden (z. B. im Bereich der Ausweitung des ETS) und kurzfristig fehlende politische Mehrheiten zu umgehen; Flankierung europäischer Maßnahmen
- Vorschläge für eine CO₂-Preis-Allianz und eine Kohleausstiegsallianz werden in Stellungnahme daher (fort)entwickelt.

4. Governance-Verordnung *flankieren*

CO₂-Preis-Allianz (Macron-Initiative Ende 2017 durch F, D, S, NL, GB, Ö unterstützt)

- nationale Instrumente für einen CO₂-Preis bereits vorhanden => GB: Carbon Price Floor, zahlreiche Länder (z. B. F, S, NL) erreichen diesen über eine zusätzliche CO₂-Steuer
- (P) Direkte CO₂-Steuer in D nur durch Verfassungsänderung realisierbar → Grenzen des Finanzverfassungsrechts werden von AG ermittelt → Anknüpfung an Primärenergieträger als Energiesteuer möglich
- **Höhe:** Empfehlung eines CO₂-Preises von mindestens 34 -68 Euro pro Tonne CO₂ bis 2020 und 42-85 Euro pro Tonne CO₂ bis 2030 (Stiglitz/Stern). Weitere Studien schlagen für das Jahr 2020 einen Mindestpreis zwischen 20 € und 40 € pro Tonne CO₂ vor, der bis 2050 auf bis zu 80 € pro Tonne CO₂ ansteigen könnte (Edenhofer/Knopf).
- **Rechtliche Verankerung:** Völkerrechtlicher Vertrag besser als Memorandum of Understanding

4. Governance-Verordnung *flankieren*

Kohleausstiegsallianz (Macron-Initiative: Powering Past Coal Alliance)

- Einem unionsweiten Kohleausstieg stehen mit dem osteuropäischen Fokus auf fossile Energieträger und dem Souveränitätsvorbehalt für den Energiemix sowohl tatsächliche als auch rechtliche Barrieren entgegen
- z. B. völkerrechtlicher Vertrag, nicht nur verbindliches Ausstiegsdatum, sondern auch gemeinsame Kriterien
- z. B. sofortiges Verbot von Kraftwerksneuerrichtungen vereinbaren
- gemeinsamen Abschaltmechanismus für Altanlagen entwickeln und anwenden
- Vor- und Nachteile verschiedener Ausstiegsinstrumente verdeutlichen



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Geschäftsstelle Energiesysteme der Zukunft

Markgrafenstraße 22

10117 Berlin

T +49(0)30 206 7957-0

energiesysteme@acatech.de

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