

Ariadne-Analyse

(Un)Fit for 55? Lehren aus der Implementation der Governance-Verordnung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Autorinnen und Autoren



» Prof. Dr. Michèle Knodt
Technische Universität Darmstadt



» Rainer Müller
Technische Universität Darmstadt



» Prof. Dr. Marc Ringel
Hochschule für Wirtschaft und Um-
welt Nürtingen-Geislingen



» Prof. Dr. Sabine Schlacke
Westfälische Wilhelms-Universität
Münster

Herausgeben von

Kopernikus-Projekt Ariadne
Potsdam-Institut für Klimafolgen-
forschung (PIK)
Telegrafenberg A 31
14473 Potsdam

Juni 2021

Die vorliegende Ariadne-Analyse wurde von den oben genannten Autorinnen und Autoren des Ariadne-Konsortiums ausgearbeitet. Sie spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung des gesamten Ariadne-Konsortiums oder des Fördermittelgebers wider. Die Inhalte der Ariadne-Publikationen werden im Projekt unabhängig vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellt.

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Eine „härtere“ Soft Governance durch die Governance-Verordnung	4
3. Methodik zur Analyse der Compliance der EU-Mitgliedstaaten mit den Empfehlungen der Kommission	7
4. Variationen in der Umsetzung der Kommissionsempfehlungen durch die Mitgliedstaaten.....	8
5. Compliance im Vergleich der Themenfelder.....	10
6. Bessere Umsetzung der Kommissionsempfehlungen bei Erneuerbaren Energien	13
7. Schwächere Umsetzung der Kommissionsempfehlungen zur Energieeffizienz.....	15
8. Härtere Soft Governance wirkt! Notwendigkeit des Einbezugs der Governance Verordnung in das „Fit for 55“ Package im Rahmen des Green Deals	18
Literaturangaben.....	21

1. Einleitung

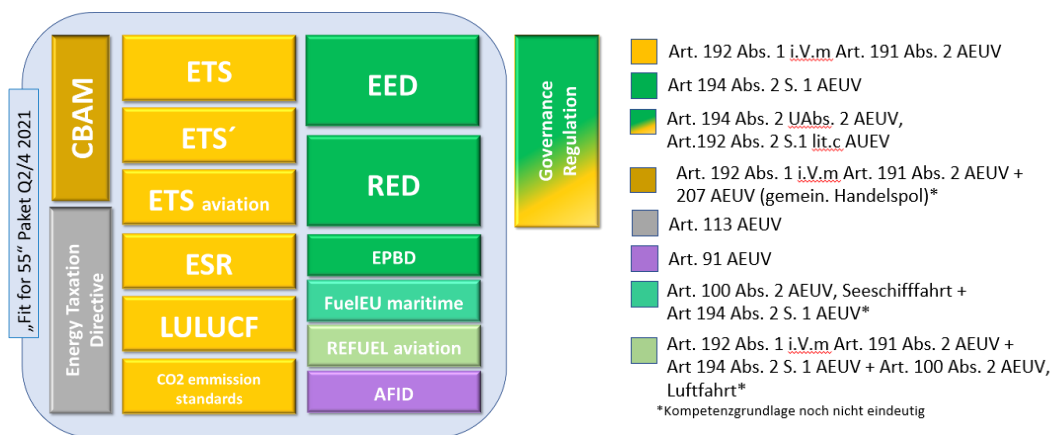
Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat 2019 den European Green Deal (EGD) präsentiert, der eine klimaneutrale europäische Wirtschaft und Gesellschaft bis 2050 vorsieht. Mit dem neuen EU-Klimagesetz soll ein rechtsverbindliches Klimaziel für 2030 von mindestens 55 Prozent Netto-Treibhausgas-Reduktion gegenüber 1990 sowie ein verbindliches Ziel zur Erreichung von Klima-neutralität bis spätestens 2050 gesetzt. Mit dem Juli-Legislativpaket „Fit for 55“ wird die Kommission dafür die Revision sowie Einführung einer Reihe von Gesetzesinitiativen im Zusammenhang mit den Klimamaßnahmen des Europäischen Green Deal vorlegen.

Bereits im September 2020 hatte die Europäische Kommission in einem Impact Assessment dargelegt, wie eine solche Umsetzung aussehen könnte (Europäische Kommission 2020a). Die Europäische Kommission präferiert dabei augenscheinlich ein MIX-Szenario (Knodt et al. 2020a), bei dem regulative und preisbasierte Maßnahmen nebeneinander stehen: Darin werden die Ambitionen der regulativen Maßnahmen erhöht, während gleichzeitig der bestehende Emissionshandel (ETS) für große Energieerzeugungs- und Industrieanlagen entweder um einzelne Sektoren (Gebäude und Mobilität) erweitert oder alternativ ein zweites Emissionshandelssystem für diese geschaffen wird. Bei einem solchen Szenario gibt es keine Dominanz eines der Instrumente. Vielmehr kommt es zu einem Nebeneinander (zum Teil mit Überlappungen) der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente. Diese beruhen auf unterschiedlichen europäischen Kompetenzen, die mit einer jeweils unterschiedlichen politischen Durchsetzungskraft verknüpft sind.

Im Zentrum stehen dabei die Umwelt- und die Energiekompetenz. Stützt sich ein Instrument auf die Umweltkompetenz des Art. 192 Abs. 1 AEUV, werden Entscheidungen mit Mehrheit beschlossen. In Ausnahmefällen des Art. 192 Abs. 2 AEUV kann jedoch das Einstimmigkeitsprinzip gelten. Letzteres ist der Fall, wenn „Maßnahmen die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich beeinträchtigen“ (Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 lit. c) AEUV). Die Energiekompetenz der EU ist in Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV geregelt. Die energiepolitischen Ziele, die in Art. 194 Abs. 1 AEUV definiert sind, beziehen sich auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Energiemarktes und der Energieversorgungs-

sicherheit, die Förderung der Energieeffizienz und der Energieeinsparung, die Unterstützung der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energien sowie die Förderung des Verbunds der Energienetze. Die Zuständigkeiten der EU beschränken jedoch nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen. Dieser Souveränitätsvorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV schränkt die Steuerungsmöglichkeiten der EU in der Energiepolitik stark ein. Es besteht zwar die Möglichkeit, diesen Vorbehalt unter bestimmten Voraussetzungen zu überwinden (Art. 192 Abs. 2 UAbs.1 lit. c) i.V.m. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AUEV), allerdings verlangt dies einen einstimmigen Ratsbeschluss, was aus politischer Perspektive ein sehr unrealistisches Szenario darstellt. Ohne die Delegation von Kompetenzen auf die europäische Ebene ist die EU deshalb de facto hier auf weiche Steuerungsmechanismen angewiesen, wie im Bereich Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Abbildung 1 zeigt einen Überblick über die anzupassenden Steuerungsinstrumente und ihre Kompetenzbasis, soweit diese im Moment absehbar ist.

Abbildung 1: „Fit for 55“-Paket Q2/Q4 2021¹



Quelle: abgeleitet aus Europäische Kommission 2020a, AEUV, eigene Darstellung.

¹ ETS - Emission Trading System, ETS' - ETS Gebäude/Mobilität, CBAM - Carbon Border Adjustment Mechanism, ESR - Effort Sharing Regulation, LULUCF - Land-Use and Land-Use Change and Forestry, RED - Renewable Energy Directive, EED - Energy Efficiency Directive, EPBD - Energy Performance of Buildings Directive, AFID - Alternative Fuels Infrastructure Directive.

Wie Abbildung 1 zeigt, deckt das „Fit for 55“-Paket bisher das MIX-Szenario in seiner ganzen Breite ab. Eines jedoch spart es aus: Die Verordnung über das Governance-System der Energieunion [kurz: Governance-Verordnung; (VO (EU) 2018/1999)]. Die Verordnung setzt als zentrales Steuerungsinstrument auf eine weiche Steuerung durch Nationale Energie- und Klimapläne (NECPs, englisch: National Energy and Climate Plans), da dies aufgrund der eingeschränkten Kompetenz der Union nach Artikels 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV die einzig mögliche Art der Steuerung ist. Dabei werden die NECPs von der Europäischen Kommission evaluiert und Empfehlungen für eine Verbesserung der Ambitionen oder der Implementation nationaler Politiken ausgesprochen. Da weiche Steuerung ohne Sanktionen jedoch kaum in der Lage ist, Energiepolitik auf europäischer und nationaler Ebene im Hinblick auf die selbstgesteckten Ziele durchzusetzen, hat die Governance-Verordnung im Jahr 2018 vor allem im Bereich der Erneuerbaren Energien „härtere“ Elemente der weichen Steuerung hinzugefügt. Im Bereich Energieeffizienz verbleibt die Governance jedoch weitgehend im weichen Bereich.

Es stellt sich nun die Frage, *ob die Empfehlungen der Kommission von den Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer finalen NECPs umgesetzt wurden (Compliance) bzw. in welchem Ausmaß dies geschehen ist.* Zur Beantwortung der Frage wird in einem ersten Schritt die Härtung der weichen Governance durch die Governance-Verordnung aufgezeigt (Abschnitt 1). Anschließend wird die Methodik der Analyse der mitgliedstaatlichen Compliance erläutert, die es erlaubt, die Befolgung der Empfehlungen in vergleichbarer Weise zu messen (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 wird sodann die Compliance der Mitgliedstaaten mit den Empfehlungen der Kommission analysiert. Danach wird untersucht, ob bei unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten der Empfehlungen (im Folgenden „Themenfelder“) unterschiedliche Compliance auftrat, wobei hier insbesondere die Compliance mit den Empfehlungen zu Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz betrachtet wird (Abschnitt 5). Die Abschnitte 6 und 7 analysieren die Wirkung von härteren und weicheren Soft Governance-Mechanismen auf die Compliance der Mitgliedstaaten am Beispiel der Empfehlungen zu den nationalen Beiträgen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Hierbei wird erwartet, dass im Bereich der Erneuerbaren Energien – u.a. dank der mit dem Algorithmus aus Anhang II der Governance-Verordnung ermittelten Richtwerte – eine höhere Compliance erzielt wird, als im Bereich der Energieeffizienz, wo

ein solcher Vergleichsmaßstab fehlt. Abschnitt 8 fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen und bietet einen Ausblick.

Zentrale Argumentation dieser Analyse wird sein, dass ohne den Einbezug der Governance-Verordnung in die Ertüchtigung der europäischen Rechtsakte im Rahmen des „Fit für 55“-Paketes eine Umsetzung der hochgesteckten neuen Klima- und Energieziele kaum zu erreichen sein wird.

2. Eine „härtere“ Soft Governance durch die Governance-Verordnung

Die im Dezember 2018 in Kraft getretene Verordnung über das Governance-System der Energieunion [kurz: Governance-Verordnung; VO (EU) 2018/1999] setzt als zentrales Steuerungsinstrument auf eine weiche Steuerung durch Nationale Energie und Klimapläne (NECPs). Darin legen die Mitgliedstaaten dar, welchen Beitrag sie in der Periode 2021 bis 2030 zu den Zielen der europäischen Energie- und Klimapolitik leisten und wie sie diese selbstgesteckten Ziele umsetzen wollen. Die eingereichten NECPs werden dann durch die Kommission bewertet, um zu beurteilen, ob die Ziele, Strategien und Maßnahmen zur vollständigen Erreichung der europäischen Rahmenziele für 2030 geeignet bzw. „ambitioniert“ genug sind. Die Bewertung erfolgt nach der ersten Einreichungs-, Bewertungs- und Wiedereinreichungsrunde (s. Abbildung 2) über die folgenden Verfahren:

- (1) ein jährlicher Bericht zur Lage der Energieunion, den die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegt;
- (2) eine aggregierte Bewertung der zweijährlichen Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten; und
- (3) individuelle Rückmeldungen zur Umsetzung der sektoralen Richtlinien und der Energie- und Klimafragen der Verordnung. Die Mitgliedstaaten müssen auf diese Empfehlungen reagieren, um Ambitions- oder Umsetzungslücken innerhalb eines Jahres zu schließen (Schlacke & Lammers 2018, Ringel & Knodt 2018).

Die Wahl der weichen Steuerung ist in der fehlenden Kompetenz der EU im Bereich des Eingriffs in den nationalen Energiemix begründet. Artikel 194 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) definiert als gemeinsame Ziele der europäischen Energiepolitik das Funktionieren des Energiemarktes, die Sicherheit der Energieversorgung, die Förderung der Energieeffizienz und die Entwicklung Erneuerbarer Energien sowie die Förderung des Verbunds der Energienetze. Nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV ist die EU befugt, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Ziele zu erreichen. Solche Maßnahmen dürfen jedoch nicht das Recht der Mitgliedstaaten berühren, ihren nationalen Energiemix und die allgemeine Struktur Energieversorgung bestimmen. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV sichert die Souveränität der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht (Knodt et al. 2020b; Schlacke et al. 2021). Weiche Steuerung kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn ein breiter Konsens der Mitgliedstaaten über die gemeinsamen Ziele und deren Erreichung existiert. Die Energiepolitik der EU ist dagegen durch einen hohen Grad an Politisierung gekennzeichnet, da eine Spaltung zwischen der Visegrád-Gruppe einschließlich Rumänien und Bulgarien, die als Hauptziel Energieversorgungssicherheit anstreben, auf der einen Seite und einer Gruppe nördlicher/westlicher Mitgliedstaaten, die stärker auf Nachhaltigkeit fokussieren, auf der anderen Seite besteht (Knodt et al. 2020b). Aus dieser Gemengelage heraus und um eine bessere Umsetzung der europäisch gesteckten Ziele durch die Mitgliedstaaten zu erreichen, führte die Governance-Verordnung 2018 härtere Elemente in die weiche Governance im Bereich Erneuerbare Energien und Energieeffizienz ein.

Eine Härtung der weichen Steuerung kann in folgenden Bereichen der Governance-Verordnung ausgemacht werden:

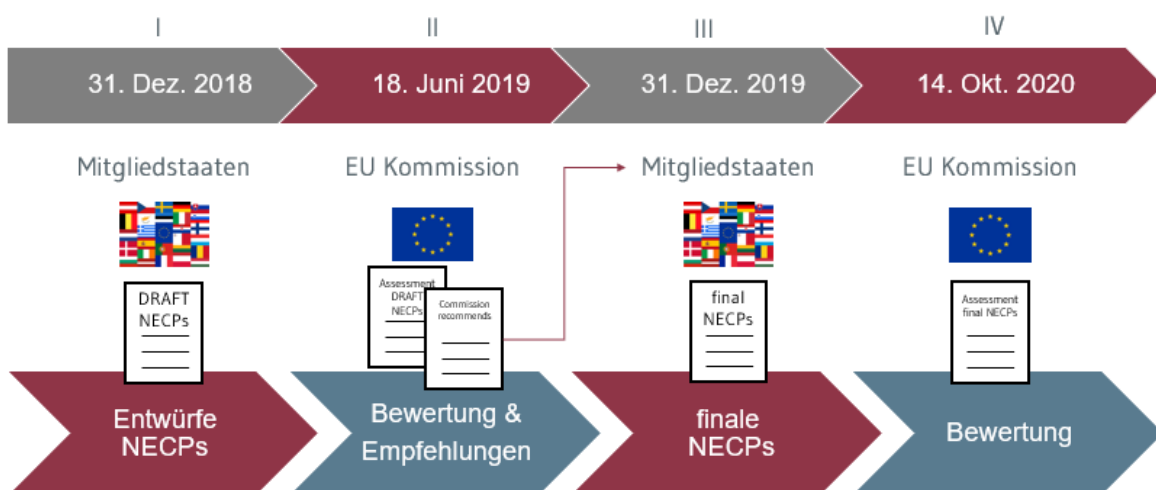
- (1) Bezüglich der NECP-Entwürfe ist geregelt, dass jeder Mitgliedstaat die Empfehlungen der Kommission in seinem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan gebührend berücksichtigt.
- (2) Gleichzeitig wird ein Rechtfertigungsgebot eingeführt, welches besagt, dass ein Mitgliedstaat seine Gründe angeben und veröffentlichen muss, wenn er nicht auf die Empfehlungen der Kommission zu den Entwürfen der NECPs eingeht.
- (3) Für den Fall einer Ambitionsücke bei den Erneuerbaren Energien sieht Anhang II der Governance-Verordnung einen Algorithmus vor, der die Zuteilung der fehlenden

Prozentpunkte an die Mitgliedstaaten definiert. Diese Formel ersetzt die fehlenden verbindlichen nationalen Ziele. Der Algorithmus gilt jedoch nicht für das Energieeffizienzziel (Schlacke & Knodt 2019; Schlacke & Lammers 2018). Darüber hinaus müssen die nationalen Beiträge durch einen „indikativen Zielpfad“ in Bezug auf die Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien ergänzt werden. Für Energieeffizienz fehlt eine solche Regelung; es wird lediglich auf die Möglichkeit zusätzlicher europäischer Maßnahmen verwiesen, um eine „Ambitionsücke“ zu schließen.

- (4) Die Governance-Verordnung bietet zudem im Vergleich zum Monitoring-System für die 2020-Ziele mehr Möglichkeiten für „Blaming and Shaming“, da der Bericht zur Lage der Energieunion dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden muss.
- (5) Die Rolle der Kommission wird durch die eingeführte Möglichkeit des Erlasses „delegierter Rechtsakte“ gestärkt und somit die weiche Steuerung ebenfalls gehärtet.
- (6) Sanktionsmechanismen als härtestes Element sieht die Governance-Verordnung allerdings nicht vor.

Damit hat die Governance-Verordnung weiche Monitoring- und Kontrollmechanismen leicht gehärtet, insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien und in geringerem Maße im Bereich der Energieeffizienz.

Abbildung 2: Schematische Abbildung der zentralen Phasen des Erstellungsprozesses der NECPs



Quelle: Governance-VO, eigene Darstellung

Ende 2018 bis Anfang 2019 lieferten die Mitgliedstaaten die ersten Entwürfe ihrer NECPs, die von der Kommission bewertet wurden. Die Kommission hat entsprechend ihrer Bewertung Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausgesprochen. Die daraufhin überarbeiteten, finalen NECPs wurden von den Mitgliedstaaten bis Ende 2019/Anfang 2020 erneut eingereicht und von der Kommission im Oktober 2020 ein zweites Mal bewertet (Economidou et al. 2020). Die folgenden Erläuterungen zur Methodik zeigen, wie die Compliance der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Empfehlungen der Kommission in dieser Analyse bewertet wird.

3. Methodik zur Analyse der Compliance der EU-Mitgliedstaaten mit den Empfehlungen der Kommission

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Mitgliedstaaten Empfehlungen der Kommission befolgen, arbeitet diese Analyse mit dem Konzept der Compliance. In den letzten Jahren wurde der Begriff über die enge Definition als Befolgung von Gesetzen hinaus auf die Befolgung von unverbindlichen Zusagen, Absichtserklärungen oder Vereinbarungen im Bereich der weichen Steuerung erweitert (Ho 2002; Fredriksson et al. 2011). Compliance wird dabei nicht als dichotomes Konzept betrachtet (liegt vor, liegt nicht vor), sondern, in Anlehnung an Parker und Nielsen (2017: 218), als ein Konstrukt, dessen Ausprägung in einem Kontinuum angegeben werden kann (s. unten).

Für die Operationalisierung und anschließende Bewertung der Ausprägung der Compliance wird auf die Empfehlungen der Kommission zu den NECP-Entwürfen vom 18. Juni 2019 zurückgegriffen (Europäische Kommission 2019c) sowie auf die Bewertung ihrer Umsetzung in den finalen Plänen vom 14. Oktober 2020 im Rahmen der individuellen Bewertungen der NECPs (Europäische Kommission 2020, 14. Oktober). Im Juni 2019 erhielten alle Mitgliedstaaten elf Themenfeldern zugeordnete Empfehlungen. Diese adressierten Mängel und Unzulänglichkeiten, welche die Kommission im Rahmen ihrer Bewertung der Planentwürfe identifiziert und zu deren Behebung sie die Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Erstellung der finalen NECPs aufgefordert hatte. Zur Bewertung der

Compliance hat die Kommission im darauffolgenden Jahr eine vierstufige Skala entwickelt, die verdeutlichen soll, zu welchem Grad ein Mitgliedstaat die Empfehlungen umgesetzt hat:

- a) „not addressed“,
- b) „partially addressed“;
- c) „largely addressed“ und
- d) „fully addressed“.

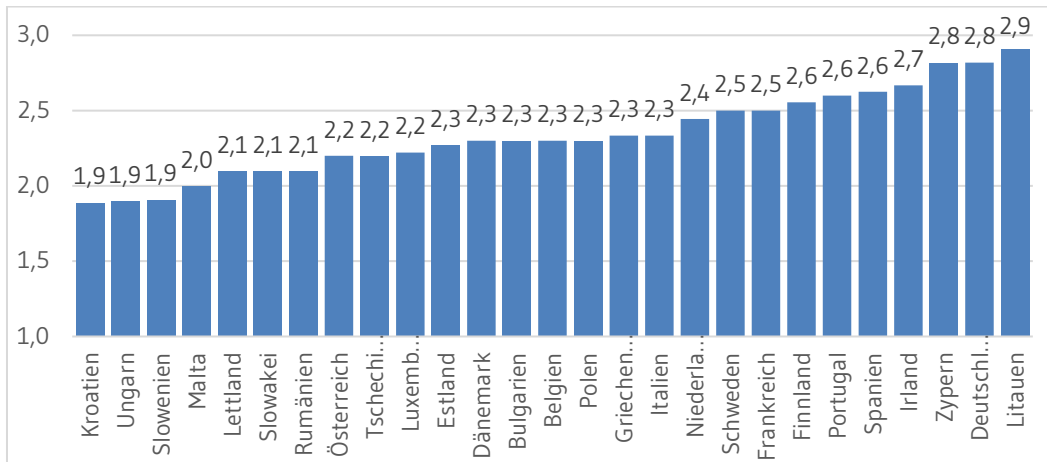
Für die Operationalisierung in dieser Analyse wurden den vier Kategorien Werte von 1 bis 4 zugewiesen, wobei höhere Werte einem höheren Grad an Compliance entsprechen (somit 1 für „not addressed“ und 4 für „fully addressed“ steht).

4. Variationen in der Umsetzung der Kommissionsempfehlungen durch die Mitgliedstaaten

In der Bewertung gibt die Kommission Empfehlungen zu elf energiepolitischen Themenfeldern ab. Im Folgenden werden zunächst die aggregierten Werte für die einzelnen Mitgliedstaaten über die Themenfelder hinweg betrachtet.

In der aggregierten Gesamtschau der Bewertungen über die Themenfelder hinweg, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Mitgliedstaaten (s. Abbildung 3), ist ersichtlich, dass zumindest alle Mitgliedstaaten auf die Empfehlungen reagiert haben. Deutlich ist, dass die Umsetzung der Empfehlungen nach Mitgliedstaaten variiert. Allerdings zeigen die Durchschnittswerte der einzelnen Länder, dass die meisten Mitgliedstaaten die Empfehlungen nur teilweise umgesetzt haben. Der genauere Blick offenbart jedoch eine große Streuung innerhalb dieser Kategorie und über die Länder hinweg.

Abbildung 3: Durchschnittliche Compliance mit den Empfehlungen der Kommission in den Mitgliedstaaten



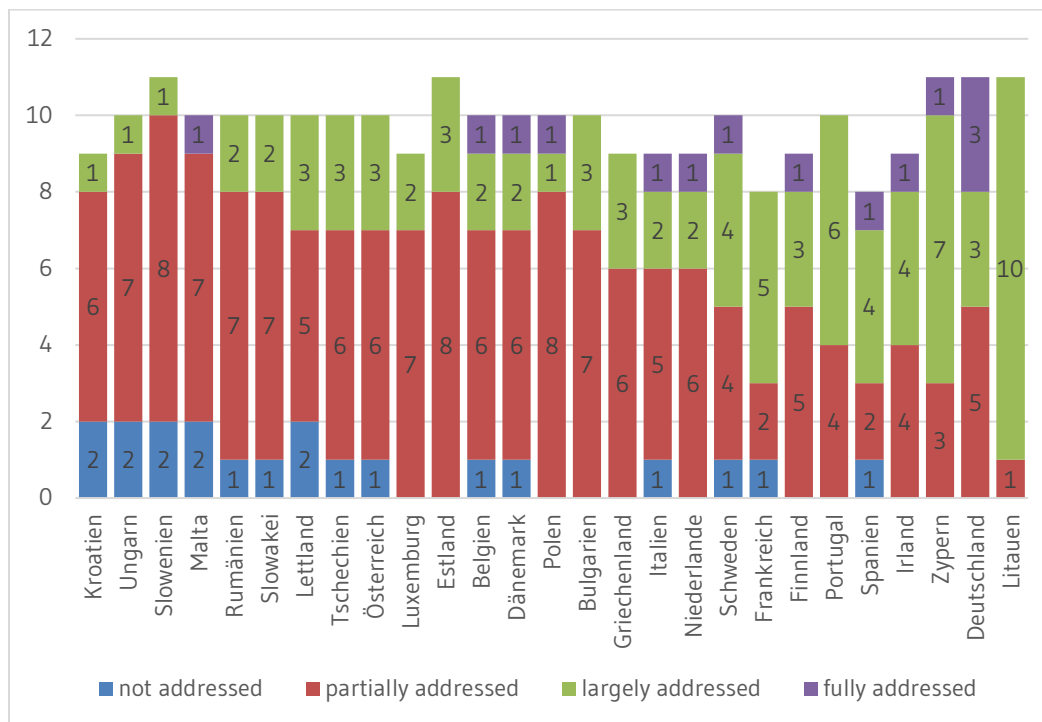
Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, eigene Darstellung

Der Grund für die so breite Streuung wird erkennbar, wenn die Einzelbewertungen für die verschiedenen Themenfelder nach ihrer Bewertungskategorie für jeden Mitgliedstaat zusammengefasst und im Vergleich dargestellt werden (s. Abbildung 4).² Die Mitgliedstaaten erhielten zwischen acht und elf Empfehlungen für die unterschiedlichen Themenfelder.³ Ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Empfehlungen und der Performanz bei der Compliance ist nicht erkennbar. Deutlich wird, dass die häufigste Bewertungskategorie mit 56 Prozent „partially addressed“ lautet. Die Bewertung „largely addressed“ hat die Kommission mit 31 Prozent als zweithäufigste Kategorie vergeben. Nur in fünf Prozent der Fälle der Einzelbewertungen konnte die Kommission ein „fully addressed“ für die Umsetzung ihrer Empfehlungen vergeben, in acht Prozent der Fälle wurden die Empfehlungen vollständig ignoriert („not addressed“). Kein Mitgliedstaat ignorierte mehr als zwei Empfehlungen der Kommission.

² Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird die Sortierung der Mitgliedstaaten aus Abbildung 3 beibehalten.

³ Da die Kommission bei der Bewertung der NECP-Entwürfe nicht bei allen Mitgliedstaaten in allen elf Themenfeldern Mängel identifizierte, erhielten manche Mitgliedstaaten Empfehlungen zu weniger als elf Themenfeldern.

Abbildung 4: Aggregierte Bewertungen der Themenfelder durch die Kommission je Mitgliedstaat im Vergleich



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, eigene Darstellung.

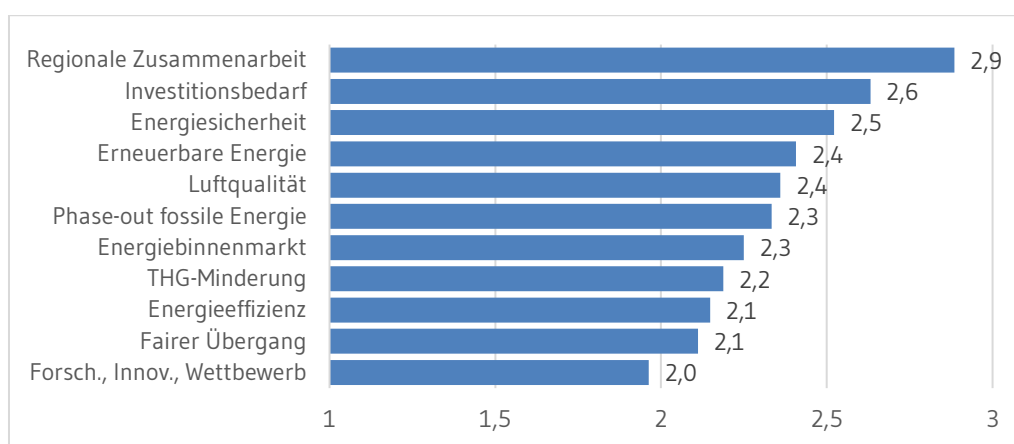
Den stärksten Einfluss auf die aggregierte durchschnittliche Compliance der Mitgliedstaaten haben Variationen in der Verteilung der beiden mittleren Kategorien, die indizieren, ob Mitgliedstaaten die Empfehlungen weitestgehend oder lediglich in Teilen übernommen haben.

5. Compliance im Vergleich der Themenfelder

Der erste Schritt der Analyse mit Fokus auf die Varianz der Compliance in allen Themenfeldern hat die Spannweite zwischen den Mitgliedstaaten deutlich gemacht. Um nun herauszufinden, ob über die Mitgliedstaaten hinweg die Compliance in den Bereichen Erneuerbare Energien (mit einer härteren Soft Governance) und Energieeffizienz (mit einer weicheren Governance) divergiert, sollen im Folgenden die aggregierten Werte für Themenfelder über die Mitgliedstaaten hinweg präsentiert werden (s. Abbildung 5).

Der Grad der Compliance der Empfehlungen der Kommission variiert zwischen den Themenfeldern. Die Spannweite der Ergebnisse liegt zwischen 2,0 und 2,9. Empfehlungen zur regionalen Zusammenarbeit erreichen mit 2,9 den höchsten Wert und werden damit am besten umgesetzt. Am schlechtesten schneidet mit 2,0 der Themenbereich Forschung, Wettbewerb und Innovation ab. Hier wurden die Empfehlungen der Kommission im Durchschnitt lediglich in Teilen übernommen („partially addressed“).

Abbildung 5: Compliance im Vergleich der Themenfelder



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, eigene Darstellung

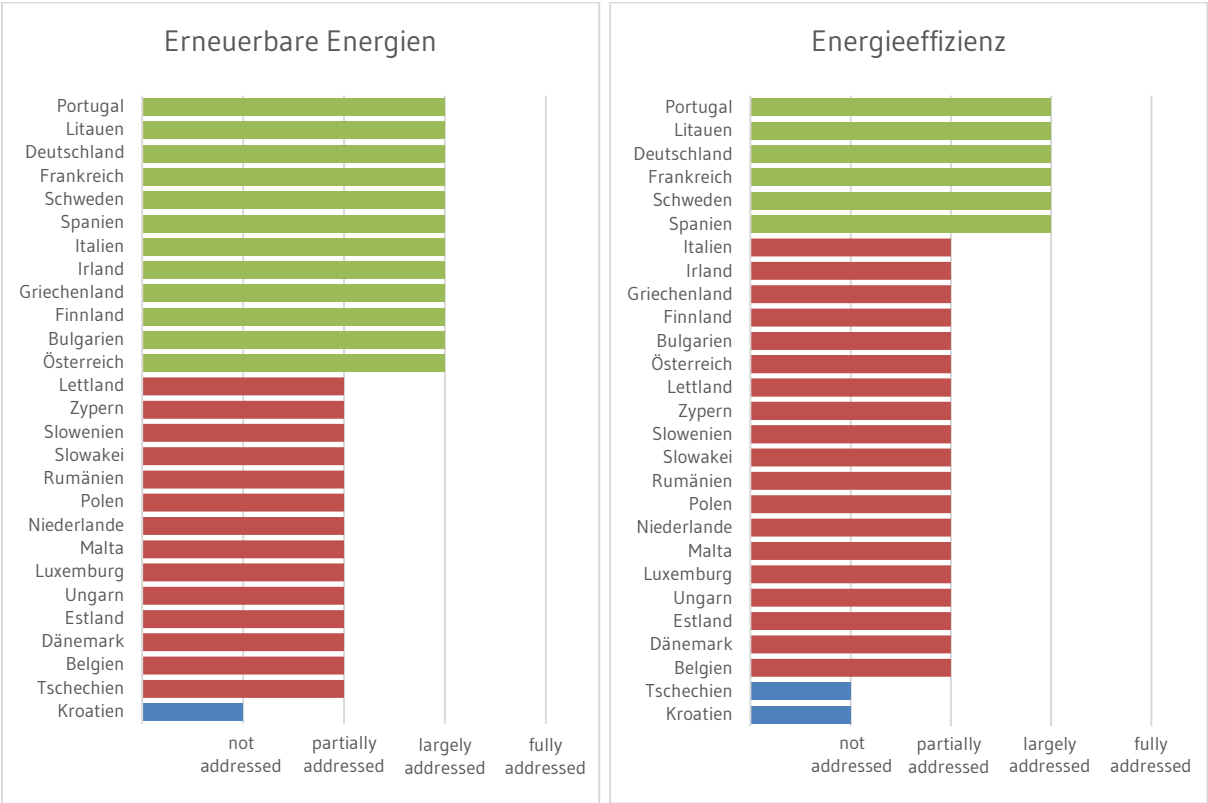
Für die Analyse besonders interessant sind die beiden Themenfelder Erneuerbare Energien und Energieeffizienz, da die Maßnahmen zur Sicherung der Zielerreichung für beide Bereiche in der Governance-Verordnung geregelt werden. Dabei ist zu erkennen, dass die beiden Themenfelder sich zwar nicht an den extremen Polen befinden, es jedoch einen deutlichen Unterschied zwischen ihnen gibt. Während der Themenbereich Erneuerbare Energien mit einem Compliance-Wert von 2,4 einen der vorderen Ränge belegt, schneidet die Compliance auf dem Gebiet der Energieeffizienz mit 2,1 im Vergleich schlechter ab.

Greift man diese beiden Felder heraus und stellt die Compliance der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich Erneuerbare Energien und der Energieeffizienz im direkten Vergleich gegenüber (s. Abbildung 6), zeigt sich zunächst, dass in keinem der beiden Themenfelder die Empfehlungen der Kommission vollständig umgesetzt werden. Gleichzeitig wurden

nur in Einzelfällen, die die Empfehlungen der Kommission gar nicht umgesetzt. Deutliche Unterschiede zwischen den Empfehlungen zeigen sich jedoch bei der Betrachtung der beiden verbleibenden mittleren Kategorien.

Im Fall der Erneuerbaren Energien haben fast die Hälfte der Mitgliedstaaten die Empfehlungen der Kommission „largely addressed“. Knapp über die Hälfte der Mitgliedstaaten haben die Empfehlungen teilweise umgesetzt. Im Vergleich dazu haben nur sechs Mitgliedstaaten im Themenbereich Energieeffizienz die Empfehlungen der Kommission zu einem Großteil umgesetzt. Mehr als doppelt so viele (19 Mitgliedstaaten) übernahmen die Empfehlungen hingegen nur teilweise.

Abbildung 6: Vergleich der Compliance der Kommissionsempfehlungen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, eigene Darstellung

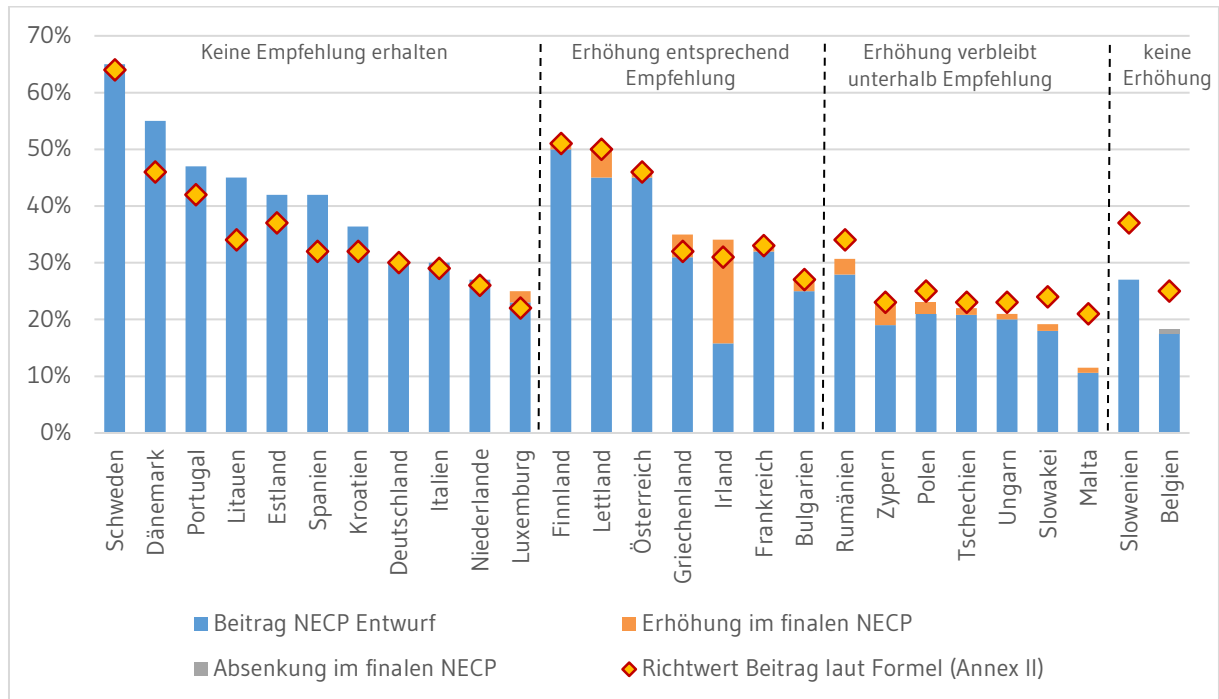
Der deutliche Unterschied zwischen Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz scheint zu bestätigen, dass härtere Elemente der weichen Governance, wie im Fall der Erneuerbaren Energien, eine Wirkung entfalten. Im Bereich der Energieeffizienz, in der diese härteren Elemente kaum vorhanden sind, gestaltet sich die Compliance schlechter. Aus diesem Grund wird im Folgenden noch einmal ein detaillierter Blick auf die Compliance im Bereich der Erneuerbaren Energien gerichtet, um die Qualität der Umsetzung der Empfehlungen der Nationalstaaten beurteilen zu können.

6. Bessere Umsetzung der Kommissionsempfehlungen bei Erneuerbaren Energien

Die Kommissionsbewertung der Umsetzung der Empfehlungen sagt noch nichts über die Qualität der Anpassungen aus, welche die Mitgliedstaaten in den finalen NECPs vorgenommen haben. Dieses Kapitel analysiert detaillierter die Qualität der Umsetzung der Empfehlungen im Bereich Erneuerbare Energien.

Um die Qualität der Compliance zu beurteilen, wird die Umsetzung mit der Höhe des nationalen Beitrags bemessen. Dazu zeigt Abbildung 7 welchen nationalen Beitrag die Mitgliedstaaten vor und nach den Empfehlungen in ihren NECPs für die Erneuerbaren Energien vorgesehen haben und welche Höhe der durch die Formel in Anhang II der Governance-Verordnung errechnete nationale Beitrag ausweisen müsste. Interessant ist dieser Vergleich auch deshalb, weil die Kommission im Rahmen der Bewertung der NECP-Entwürfe feststellte, dass die geplanten nationalen Beiträge der Mitgliedstaaten in der Summe nicht ausreichen würden, um das europäische Ziel für Erneuerbare Energien zu erfüllen (Europäische Kommission 2019b: 4). Wie in diesem Fall vorgesehen, formulierte die Kommission daher unter Zuhilfenahme der Formel in Anhang II der Governance-Verordnung Empfehlungen zur Anhebung des Ambitionsniveaus: Jeder Mitgliedstaat, dessen Beitrag unterhalb seines mit Hilfe der Formel errechneten Richtwertes lag, wurde von der Kommission aufgefordert seinen nationalen Beitrag entsprechend zu erhöhen (s. Abbildung 7).

Abbildung 7: Umsetzung der Kommissionsempfehlungen Themenfeld Erneuerbare Energien



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, eigene Darstellung

Die Bewertung der Entwürfe mit Hilfe der Formel zeigte, dass elf Mitgliedstaaten einen Beitrag veranschlagt hatten, der dem indikativen Richtwert aus Anlage II entsprach oder diesen übertraf. Sie erhielten im Rahmen der Empfehlungen zu Erneuerbaren Energie keine Aufforderung, ihre Beiträge zu erhöhen. Die übrigen sechzehn Mitgliedstaaten, die den Richtwert unterschritten, wurden aufgefordert ihren nationalen Beitrag an das entsprechende Niveau des Richtwertes anzupassen. Sieben Mitgliedstaaten erhöhten ihre Beiträge als Reaktion auf die Empfehlung in einem solchen Umfang, dass ihr Beitrag im finalen Plan dem indikativen Richtwert entsprach oder diesen sogar übertraf (s. Gruppe „Erhöhung entsprechend Empfehlung“). Weitere sieben Mitgliedstaaten reagierten zwar auf die Aufforderung der Kommission, ihren Beitrag zu erhöhen, erreichten mit ihren Nachbesserungen jedoch nicht das mit Hilfe des Algorithmus ermittelte Niveau (s. Gruppe „Erhöhung verbleibt unterhalb Empfehlung“). Die zwei verbleibenden Mitgliedstaaten ignorierten die Aufforderung; Belgien senkte seinen Beitrag im finalen NECP sogar ab. Die abschließende Bewertung der Kommission zeigte, dass nach den Um-

setzungen der Empfehlungen das gemeinsame europäische Ziel erreicht wurde (Europäische Kommission 2020b: 3).

7. Schwächere Umsetzung der Kommissionsempfehlungen zur Energieeffizienz

Für das Themenfeld Energieeffizienz ist eine Analyse wie im Bereich der Erneuerbaren Energien im vorangegangenen Kapitel aufgrund fehlender indikativer Zielvorgaben nicht in der gleichen quantitativen Vorgehensweise möglich. In ihrer Bewertung verglich die Kommission daher die geplanten prozentualen Einsparungen der Mitgliedstaaten beim Primärenergieverbrauch (PEC, engl. primary energy consumption) und Endenergieverbrauch (FEC, englisch: final energy consumption) mit den erforderlichen prozentualen Einsparungen auf EU-Ebene.

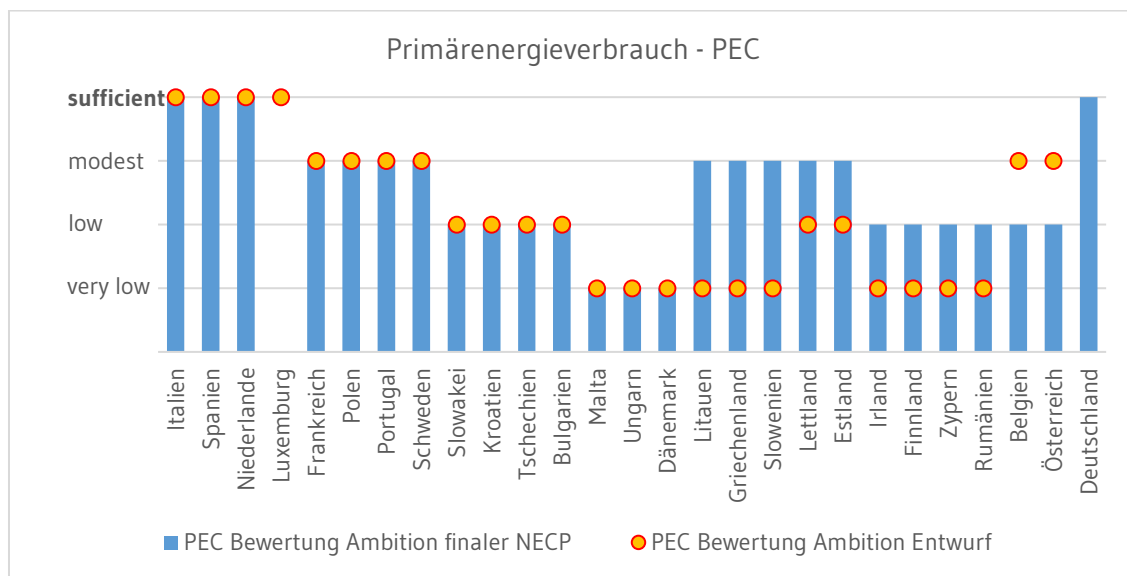
Auf dieser Grundlage entwickelte sie dann einen Maßstab mit vier Kategorien, der Auskunft über das jeweilige Ambitionsniveau eines Mitgliedstaats im Bereich PEC und FEC lieferte:

- a) „sufficient“: die Reduzierung des Energieverbrauchs fällt prozentual höher aus als gemeinschaftlich auf EU-Ebene erforderlich
- b) „modest“: die Reduzierung des Energieverbrauchs fällt prozentual niedriger aus als gemeinschaftlich auf EU-Ebene erforderlich, beträgt aber mindestens -5 Prozent
- c) „low“: die Reduzierung lag zwischen 0 und -5 Prozent
- d) „very low“: die Werte für PEC und FEC erhöhen sich (Europäische Kommission 2019a: 12-14).

Nach der Addierung der im Rahmen der NECP-Entwürfe bereitgestellten nationalen Beiträge wurde, wie im Fall des Ziels für Erneuerbare Energien, eine erhebliche Ambitionsücke sowohl für PEC als auch für FEC festgestellt.

In den darauffolgenden Empfehlungen zum NECP-Entwurf wurden Mitgliedstaaten, welche nicht die Bewertung „sufficient“ in beiden Bereichen (PEC und FEC) erhielten, aufgefordert ihre Beiträge zu erhöhen. Ein Referenzwert wurde dabei nicht angegeben.

Abbildung 8: Compliance der Empfehlungen im Themenfeld Energieeffizienz - Primärenergieverbrauch



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, Europäische Kommission 2019c, eigene Darstellung⁴

Im Rahmen der Bewertung der finalen NECPs verwendete die Kommission zur Beurteilung des Ambitionsniveaus der nationalen Beiträge den gleichen Maßstab.

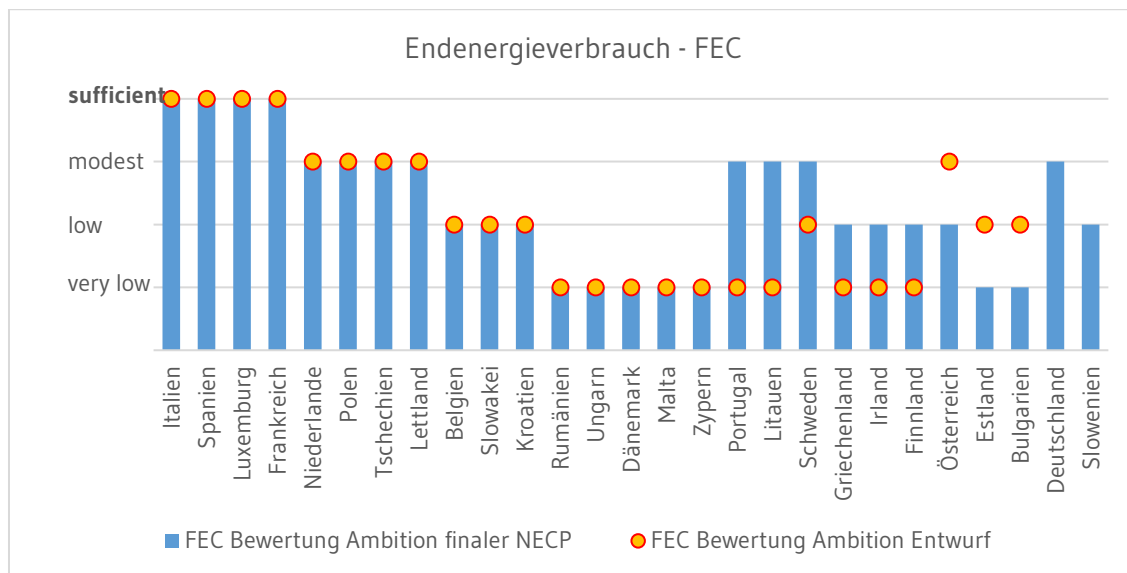
Die Beurteilung floss in die Bewertung der Compliance mit den Empfehlungen zur Energieeffizienz ein. Da 25 der 27 Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Empfehlungen aufgefordert worden waren, ihren nationalen Beitrag zum Energieeffizienzziel zu erhöhen, kam der Beurteilung des Ambitionsniveaus hierbei eine besondere Bedeutung zu.

Die Anwendung des gleichen Bewertungsverfahrens erlaubt es, die Ambitionsniveaus der Mitgliedstaaten im Bereich PEC und FEC vor und nach den Empfehlungen zu vergleichen.

⁴ Luxemburg macht sowohl im Planentwurf wie auch in seinem finalen Plan nur Angaben zum FEC, sodass der tatsächliche PEC-Beitrag des Landes unklar und der Balken im Diagramm leer bleibt.

Hierfür wurden die gerade vorgestellten Kategorien von „very low“ bis „sufficient“ verwendet (s. Abbildung 8 und 9).

Abbildung 9: Compliance der Empfehlungen im Themenfeld Energieeffizienz - Endenergieverbrauch



Quelle der Daten: Europäische Kommission 2020, Europäische Kommission 2019c, eigene Darstellung.

Jeweils vier Länder kommen ohne Empfehlungen auf ausreichende Beiträge.

Deutschland verwies in seinem Planentwurf auf eine noch ausstehende Abstimmung zum nationalen Beitrag für Energieeffizienz. Im finalen Plan wird zumindest für die PEC ein ausreichender („sufficient“) Beitrag geleistet, beim FEC erfolgte eine Bewertung als „modest“. Generell zeigt sich bei vielen Mitgliedstaaten auch nach den Empfehlungen der Kommission überhaupt keine Veränderung des Ambitionsniveaus: Elf Mitgliedstaaten erhalten für ihren PEC-Beitrag im finalen Plan die gleiche Bewertung wie bei ihrem Planentwurf. Im Fall der FEC stagniert das Ambitionsniveau zwischen Entwurf und finalen NECP gar bei zwölf Mitgliedstaaten. Bei zwei (PEC) beziehungsweise drei (FEC) Mitgliedstaaten ist sogar eine Verringerung der Anstrengungen trotz der Empfehlungen der Kommission zu verzeichnen. Nur neun Mitgliedstaaten reagieren im Fall der PEC auf die Empfehlung der Kommission, indem sie ihre nationalen Beiträge so stark erhöhen,

dass dies eine Steigerung ihres Ambitionsniveaus nach sich zieht. Beim FEC sind es sogar nur sechs Mitgliedstaaten. Allerdings führten die Erhöhungen in keinem der beiden Bereiche zu einer Kommissionsbewertung der endgültigen Pläne als ausreichend ambitioniert („sufficient“). Nach der Bewertung der finalen Pläne im Oktober 2020 besteht die Lücke zwischen der Summe der nationalen Beiträge und dem europäischen Ziel für Energieeffizienz trotz der Empfehlungen weiterhin fort.

Der Vergleich hat gezeigt, dass die Compliance der Empfehlungen der Kommission im Fall der Energieeffizienz schlechter ist als im Fall der Erneuerbaren Energien. Hierbei wird deutlich, dass fehlende härtere Elemente in der Soft Governance, wie etwa präzisere Ziele, eine schlechtere Compliance zur Folge haben.

8. Härtere Soft Governance wirkt! Notwendigkeit des Einbezugs der Governance-Verordnung in das „Fit for 55“-Paket im Rahmen des Green Deals

Zur Umsetzung des Green Deal wird die Kommission im Sommer 2021 das „Fit for 55“-Legislativpaket vorlegen. Eine zentrale Rolle wird dabei neben dem ETS die Regulation in den Bereichen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz spielen. Dabei wird es als Ziel für 2030 um eine Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien von im Moment mindestens 32 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs der Union auf anvisierte 38-40 Prozent sowie eine ähnliche Steigerung der Energieeffizienz, die im Moment noch auf mindestens 32,5 Prozent im Vergleich zu 2005 erhöht werden soll, gehen.

Ziel dieser Analyse war die Beantwortung der Frage, ob die Empfehlungen der Europäischen Kommission zu den Entwürfen der NECPs von den Mitgliedstaaten bei Einreichung der finalen Pläne umgesetzt wurden, und ob sich ein Unterschied zwischen Themenfeldern mit einer härteren und einer weniger harten Soft Governance feststellen lässt. Dazu wurden die Daten aus der Kommissionsbewertung der Entwürfe und der finalen NECPs aller 27 Mitgliedstaaten zu elf Themenfeldern in den beiden Bereichen Erneuerbare Energie und Energieeffizienz kodiert und über Themenfelder und Mitglied-

staaten hinweg verglichen. Es ist zu betonen, dass die Kommission ihre Bewertung auf der Grundlage der ursprünglichen Ziele für 2030 (s.o.) vorgenommen hat.

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass fast alle Mitgliedstaaten den Empfehlungen zumindest in einem gewissen Umfang gefolgt sind. Es zeigten sich aber Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten, Themenfeldern und vor allem Feldern mit einer härteren und weniger harten Governance. Eine Minderheit der Mitgliedstaaten setzt die Empfehlungen der Kommission weitgehend um. Das vollständige Ignorieren der Empfehlungen bleibt die Ausnahme. Die gleiche Varianz in der Compliance zeichnet sich auch zwischen den unterschiedlichen Themenfeldern ab, welche die Empfehlungen adressieren. Hier rangieren alle Themenfelder fast nur im Feld der teilweisen Umsetzung. Dazu kommt, dass Empfehlungen in den Feldern „Fairer Übergang“, „Energieeffizienz“ und „Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ deutlich schlechter umgesetzt werden als etwa bei Erneuerbaren Energien.

Die Ergebnisse der Analyse deuten darauf hin, dass eine härtere weiche Steuerung in der Compliance der Empfehlungen der Kommission einen Unterschied macht. Im direkten Vergleich der beiden Themenfelder Erneuerbare Energien und Energieeffizienz zeigte die Umsetzung der Empfehlungen im Bereich Erneuerbarer Energien deutlich höhere Compliance-Werte. Bisher wird nur das Erneuerbare-Energien-Ziel nach den Empfehlungen der Kommission leicht übertroffen. Hier wird eine Spanne von 33,1 Prozent bis zu 33,7 Prozent in den NECPs angegeben. Im Bereich der Energieeffizienz wird das EU-Ziel 2030 von 32,5 Prozent auch nach den Empfehlungen der Kommission nicht erreicht, sondern bleibt sogar unter 30 Prozent. Mutmaßlich hängt dies mit den härteren Elementen der Soft Governance im Bereich Erneuerbare Energien zusammen. Entsprechend scheint es, dass u.a. der Algorithmus in Anhang II der Governance-Verordnung den Mitgliedstaaten auch ohne verbindliche nationale Ziele eine klare Orientierung bereitstellt.

Der Befund ist vor allem im Hinblick auf die Umsetzung des European Green Deal und der gerade gesetzlich verankerten neuen erhöhten 2030- und 2050-Ziele der Treibgasreduktion von Brisanz. Es erscheint unwahrscheinlich, dass aus einer Zielerhöhung auf europäischer Ebene die zwangsläufige Umsetzung dieser Ambitionen auf nationaler Ebene folgt. Das Dilemma liegt darin, dass die Energiekompetenz de facto in beiden

Bereichen nur eine weiche Steuerung zulässt. Die Härtung dieser weichen Steuerung durch die Governance-Verordnung von 2018 hat dieses Manko nur im Bereich der Erneuerbaren Energien graduell verbessert. Im Bereich Energieeffizienz verbleibt die Steuerung weich. Eine Erhöhung der Ziele der regulativen Maßnahmen kann nicht ohne eine Überarbeitung der Governance-Verordnung und damit einhergehender Härtung der weichen Steuerung insbesondere im Bereich Energieeffizienz erfolgreich sein. Ansonsten kann eine Umsetzung der Empfehlungen der Kommission nicht garantiert werden. Bisher sieht das Juli-Legislativpaket der Europäischen Kommission zwar die Überarbeitung der Richtlinien für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz vor, eine entsprechende Schärfung der Governance-Verordnung ist jedoch nicht im Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 vorgesehen. Zur Verbesserung der Erfolgsaussichten der europäischen Energie- und Klimapolitik erscheint eine solche Anpassung und damit Härtung der Governance in naher Zukunft aber dringend geboten. Fit für die 55 Prozent Reduktion der Treibhausgase in 2030 wird die EU nur, wenn sie in das „Fit for 55“-Paket auch die Governance-Verordnung mit einbezieht.

Literaturangaben

- Economidou, M., Ringel, M., Valentova, M., Zancanella, P., Tsemekidi Tzeiranak, S., Zangheri, P., Paci, D., Ribeiro Serrenho, T., Palermo, V., Bertoldi, P. (2020): National Energy and Climate Plans for 2021-2030 under the EU Energy Union, EUR 30487 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, doi:10.2760/678371 (online), JRC122862.
- Europäische Kommission (2019): Mitteilung der Kommission. Der europäische Grüne Deal. COM (2019) 640 final. 11. Dezember.
- Europäische Kommission (2019a): Commission Staff Working Document. 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. United in delivering the Energy Union and Climate Action – Setting the foundations for a successful clean energy transition. SWD (2019) 212 final, 18. Juni.
- Europäische Kommission (2019b): Vereint für Energieunion und Klimaschutz – die Grundlage für eine erfolgreiche Energiewende schaffen. Mitteilung. COM (2019) 285 final, 18. Juni.
- Europäische Kommission (2019c): Commission Staff Working Document. Assessment of the draft National Energy and Climate Plan [...]. Brussels. SWD (2019) 211-278 final, 18. Juni.
- Europäische Kommission (2020): Commission Staff Working Document. Assessment of the final national energy and climate plan [...]. Brussels, SWD (2020) 900-926 final, 14. Oktober.
- Europäische Kommission (2020a): 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. SWD (2020) 176 final, 17. September.
- Europäische Kommission (2020b): Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne COM (2020) 564 final, 17. September.
- Fredriksson, M., Blomqvist, P., Winblad, U. (2011): Conflict and Compliance in Swedish Health Care Governance: Soft Law in the 'Shadow of Hierarchy'. In: Scandinavian Political Studies, 35(1), 48-70.
- Ho, D. (2002): Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basle Accord? In: Journal of International Economic Law, 5(3), 647-688.
- Knodt, M., Pahle, M., aus dem Moore, N., Edenhofer, O., Fahl, U., Görlach, B., Kosch, M., Pause, F., Perino, G., Schlacke, S. (2020a): Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030. Ariadne-Kurzdossier. <https://ariadneprojekt.de/publikation/wegmarken-eu-klimaziel-2030/>
- Knodt, M., Ringel, M., Müller, R. (2020b): 'Harder' soft governance in the European Energy Union. In: Journal of Environmental Policy & Planning, 22(6), 787-800.
- Parker, C., Nielsen, V. (2017): Compliance. 14 questions. In: Drahos, P. (Hrsg.): Regulatory Theory. Foundations and applications. Canberra: ANU Press, 217-232.
- Ringel, M., Knodt, M. (2018): The governance of the European Energy Union: Efficiency, effectiveness and acceptance of the Winter Package 2016. In: Energy Policy, 112, 209-220.

Schlacke, S., Knodt, M. (2019): Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz. In: Zeitschrift für Umweltrecht (7-8), 404-411.

Schlacke, S., Köster, M./Wentzien, H./Thierjung, E.-M. (2021): Kursänderung der EU: Verschärfung der Klimaschutzziele. In: EnWZ 10(1-2), 7-13.

Schlacke, S., Lammers, S. (2018): Das Governance-System der Europäischen Energieunion. Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele durch weiche Steuerung? In: EurUP 16(4), 424-437.

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 [...]. Amtsblatt der Europäischen Union, L 328, 21. Dezember 2018. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018R1999> [20.02.2021].



Der rote Faden durch die Energiewende: Das Kopernikus-Projekt Ariadne führt durch einen gemeinsamen Lernprozess mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um Optionen zur Gestaltung der Energiewende zu erforschen und politischen Entscheidern wichtiges Orientierungswissen auf dem Weg zu einem klimaneutralen Deutschland bereitzustellen.

Folgen Sie dem Ariadnefaden:

 @AriadneProjekt

 ariadneprojekt.de

Mehr zu den Kopernikus-Projekten des BMBF auf kopernikus-projekte.de

Wer ist Ariadne? In der griechischen Mythologie gelang Theseus durch den Faden der Ariadne die sichere Navigation durch das Labyrinth des Minotaurus. Dies ist die Leitidee für das Energiewende-Projekt Ariadne im Konsortium von mehr als 25 wissenschaftlichen Partnern. Wir sind Ariadne:

adelphi | Brandenburgische Technische Universität Cottbus – Senftenberg (BTU) | Deutsche Energie-Agentur (dena) | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) | Ecologic Institute | Fraunhofer Cluster of Excellence Integrated Energy Systems (CINES) | Guidehouse Germany | Helmholtz-Zentrum Geesthacht | Hertie School | Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU) | ifok | Institut der deutschen Wirtschaft Köln | Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität | Institute For Advanced Sustainability Studies (IASS) | Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) | Öko-Institut | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) | RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung | Stiftung 2° - Deutsche Unternehmer für Klimaschutz | Stiftung Umweltenergierecht | Technische Universität Darmstadt | Technische Universität München | Universität Hamburg | Universität Münster | Universität Potsdam | Universität Stuttgart – Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER) | ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung