

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 220**

**Die Governance-Verordnung  
der EU für die Energieunion  
und den Klimaschutz**

**Koordinierung der europäischen Energie-  
und Klimaschutzziele**

**Von**

**Lea Marie Ruschinzik**



**Duncker & Humblot · Berlin**

LEA MARIE RUSCHINZIK

Die Governance-Verordnung der EU  
für die Energieunion und den Klimaschutz

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten  
Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 220

# Die Governance-Verordnung der EU für die Energieunion und den Klimaschutz

Koordinierung der europäischen Energie-  
und Klimaschutzziele

Von

Lea Marie Ruschinzik



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
hat diese Arbeit im Jahr 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 61

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: TextFormA(r), Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-19185-7 (Print)

ISBN 978-3-428-59185-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2023 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 6. Dezember 2023 statt. Für die Veröffentlichung konnten Rechtsentwicklungen, Rechtsprechung und Literatur bis Ende des Jahres 2023 berücksichtigt werden.

Mein erster und besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Frau Professor Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof für ihre hervorragende Betreuung, die wertvollen Anregungen und wertschätzende Begleitung dieses Projekts. Die gesamte Zeit an ihrem Lehrstuhl und am Düsseldorfer Institut für Energierecht wurde ich bestens unterstützt und durfte stets unter exzellenten Rahmenbedingungen forschen. Dies ermöglichte mir einen Forschungsaufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.

Mein weiterer Dank gilt Herrn Juniorprofessor Dr. Johann Justus Vasel, LL.M. (NYU), für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die hilfreichen Hinweise.

Den Herausgebern der vorliegenden Schriftenreihe möchte ich für die Aufnahme meiner Arbeit danken. Dem gesamten Team von Duncker & Humblot gilt mein Dank für die unkomplizierte Betreuung der Veröffentlichung. Für den großzügigen Druckkostenzuschuss danke ich der Düsseldorfer Vereinigung für Energierecht e.V. vielmals.

Ich hätte mir während meiner Zeit am Lehrstuhl keine besseren Kolleginnen und Kollegen wünschen können. Für den fachlichen und nicht-fachlichen Austausch im freundschaftlichen Miteinander möchte ich mich herzlich bei diesen bedanken. Besonders hervorzuheben ist Dr. Lino Elders für die stetige Hilfsbereitschaft und zahlreichen Gespräche zum Manuskript.

Der größte Dank gilt meiner Familie für ihren bedingungslosen Rückhalt, für den ich von Herzen dankbar bin. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Düsseldorf, im Juli 2024

*Lea Marie Ruschinzik*



# Inhaltsübersicht

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	19
A. Überblick über das Governance-System . . . . .	22
B. Ziel der Untersuchung . . . . .	25
C. Gang der Arbeit . . . . .	28

## *Kapitel 2*

<b>Instrumente und Funktionsweise des Governance-Systems für die Energieunion und den Klimaschutz</b>	31
A. Grundlagen . . . . .	31
I. Europäische Energie- und Klimaschutzziele . . . . .	32
II. Energieunion . . . . .	63
III. „Governance“ und „Koordinierung“ im europäischen Energie- und Klimaschutzrecht . . . . .	67
IV. Zwischenfazit: Die Koordinierung der europäischen Energie- und Klimaschutzziele	79
B. Integrierte nationale Energie- und Klimapläne . . . . .	81
I. Aufstellung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne . . . . .	83
II. Korrekturmechanismus zur Erhöhung des Ambitionsniveaus . . . . .	106
III. Vergleichende Analyse der INEK aus Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden, Rumänien und Polen . . . . .	118
IV. Aktualisierung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne . . . . .	183
V. Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten . . . . .	188
VI. Korrekturmechanismus zur Sicherstellung ausreichender Fortschritte . . . . .	195
VII. Zwischenfazit: INEK und Korrekturmechanismus als Instrumente zur Zielerreichung des Governance-Systems . . . . .	200
C. Langfriststrategien . . . . .	205
I. Hintergrund der Langfriststrategie: Pariser Abkommen . . . . .	206
II. Aufstellung durch die Mitgliedstaaten . . . . .	207
III. Kohärenz mit den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen . . . . .	208
IV. Klimaneutralität der EU 2050 . . . . .	209

<b>D. Die Kommission im Governance-Mechanismus</b>	210
I. Das Instrument der Empfehlung	210
II. Empfehlungen der Kommission	225
III. Steuerungswirkung der unverbindlichen Empfehlungen: Kategorisierung als soft law	228
IV. Rolle der Kommission im Governance-System als Moderatorin	231
<b>E. Fazit: Neues System, neue Chancen für die Energieunion und den Klimaschutz</b>	235
 <i>Kapitel 3</i>	
<b>Die Governance-Verordnung im europäischen Energie- und Klimaschutzrecht</b>	
	237
<b>A. Primärrechtliche Grundlagen</b>	237
I. Energie- und Klimaschutzrecht im Primärrecht	237
II. Wahl des Rechtsakts der Verordnung	257
III. Balanceakt der Governance-Verordnung	263
<b>B. Wirksamkeit des Governance-Mechanismus</b>	266
I. Finanzierung	267
II. Europäisches Semester	270
III. Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens	276
IV. Fazit: Wenig Sanktionsmöglichkeiten im Governance-System	285
<b>C. Die Governance-Verordnung im internationalen Gefüge</b>	286
I. Das Pariser Abkommen	286
II. Das Pariser Abkommen im Unionsrecht	298
III. Gegenüberstellung der Mechanismen des Pariser Abkommens und der Governance-Verordnung	310
IV. Fazit: Koordination der EU-Mitgliedstaaten in der internationalen Klimagovernance	316
 <i>Kapitel 4</i>	
<b>Schlussbetrachtung</b>	
	318
<b>A. Zusammenfassung in Thesenform</b>	318
<b>B. Gesamtergebnis und Ausblick</b>	327
<b>Literaturverzeichnis</b>	330
<b>Sachverzeichnis</b>	357

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	19
A. Überblick über das Governance-System . . . . .	22
B. Ziel der Untersuchung . . . . .	25
C. Gang der Arbeit . . . . .	28

## *Kapitel 2*

<b>Instrumente und Funktionsweise des Governance-Systems für die Energieunion und den Klimaschutz</b>	31
A. Grundlagen . . . . .	31
I. Europäische Energie- und Klimaschutzziele . . . . .	32
1. Entwicklung der Ziele: Green Deal, Fit for 55 und REPowerEU . . . . .	33
2. Senkung der Nettotreibhausgasemissionen um mindestens 55 % . . . . .	39
a) Unionsweit verbindliche Vorgabe . . . . .	39
b) Dimension der Dekarbonisierung . . . . .	43
c) Lastenteilungsverordnung . . . . .	45
d) LULUCF-Verordnung . . . . .	46
3. Ausbau der erneuerbaren Energien auf 45 %, mindestens aber 42,5 % . . . . .	47
a) Verbindliche Vorgabe der Union . . . . .	47
b) Verbindung EE-Richtlinie und Governance-Verordnung . . . . .	49
c) Ziele bis 2020 . . . . .	50
4. Energieeffizienz: Senkung des Endenergieverbrauchs um 11,7 % . . . . .	51
a) Unionsweite Vorgabe . . . . .	51
b) Verbindung Energieeffizienz-Richtlinie und Governance-Verordnung . . . . .	54
c) Grundsatz des Effizienzvorzugs . . . . .	54
d) Ziele bis 2020 . . . . .	56
5. Stromverbund-Ausbau auf 15 % als Ziel . . . . .	57
a) Vorgabe . . . . .	57
b) Verbindung Governance-Verordnung mit den Sekundärrechtsakten für den Energiebinnenmarkt . . . . .	59
6. Verhältnis der Ziele zueinander . . . . .	62

II.	Energieunion .....	63
1.	Entstehung .....	63
2.	Energie- und Klimaschutzunion .....	64
III.	„Governance“ und „Koordinierung“ im europäischen Energie- und Klimaschutzrecht .....	67
1.	„Governance“ im europäischen Energie- und Klimaschutzrecht .....	68
2.	„Koordinierung“ und die Offene Methode der Koordinierung .....	72
3.	Steuerungsstrukturen der Governance-Verordnung .....	75
IV.	Zwischenfazit: Die Koordinierung der europäischen Energie- und Klimaschutzziele	79
B.	Integrierte nationale Energie- und Klimapläne .....	81
I.	Aufstellung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne .....	83
1.	Anforderungen an den Inhalt und den Aufbau der INEK .....	83
2.	Anforderungen an das Verfahren zur Aufstellung eines INEK .....	87
a)	Beteiligung der Öffentlichkeit .....	87
aa)	Art. 10 G-VO .....	87
bb)	Strategische Umweltpfprüfung (SUP) .....	89
cc)	Aarhus-Konvention .....	95
dd)	Klageverfahren vor dem EuG .....	97
ee)	Exkurs: Zugang zu Gerichtsverfahren nach Art. 9 Abs. 3 AK .....	99
b)	Beteiligung weiterer Akteure: Einrichtung eines nationalen Dialogs .....	102
c)	Beteiligung anderer Mitgliedstaaten am INEK .....	104
II.	Korrekturmechanismus zur Erhöhung des Ambitionsniveaus .....	106
1.	Allgemeine Aufgabe des Korrekturmechanismus .....	107
2.	Unzureichende Ambitionen .....	110
3.	Erhöhung des Ambitionsniveaus .....	111
4.	Sonderfall des Korrekturmechanismus: Art. 31 Abs. 3 G-VO .....	113
a)	Nachschärfung der Ambitionen .....	113
b)	Vorschläge für Maßnahmen auf Unionsebene .....	115
c)	Ausübung der Befugnisse der Kommission auf Unionsebene .....	116
d)	Gesetzgebungspaket „Fit for 55“ .....	117
III.	Vergleichende Analyse der INEK aus Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden, Rumänien und Polen .....	118
1.	Überblick .....	120
2.	Erneuerbare Energien in den INEK .....	123
a)	Vorgaben der Governance-Verordnung für den ersten INEK .....	123
aa)	Berechnung des nationalen Beitrags für 2030 durch Ausbauformel als „Orientierungshilfe“ .....	123
bb)	Zielpfade .....	127

cc) Konkretisierter Korrekturmecanismus .....	129
b) Erreichen der unionsweiten gemeinsamen Ziele .....	131
c) Deutschland .....	134
aa) Beitrag für 2030 .....	134
bb) Zielpfade .....	134
cc) Korrektur .....	136
d) Österreich .....	138
aa) Beitrag für 2030 .....	138
bb) Zielpfade .....	138
cc) Korrektur .....	139
e) Frankreich .....	140
aa) Beitrag für 2030 .....	140
bb) Zielpfade .....	141
cc) Korrektur .....	141
f) Schweden .....	143
aa) Beitrag für 2030 .....	143
bb) Zielpfade .....	144
cc) Korrektur .....	145
g) Rumänien .....	146
aa) Beitrag für 2030 .....	146
bb) Zielpfade .....	146
cc) Korrektur .....	147
h) Polen .....	148
aa) Beitrag für 2030 .....	148
bb) Zielpfade .....	149
cc) Korrektur .....	150
i) Weiterentwicklung der Governance-Verordnung für den Ausbau der erneuerbaren Energien .....	151
3. Energieeffizienz in den INEK .....	153
a) Vorgaben der Governance-Verordnung für den ersten INEK .....	153
aa) Nationaler Beitrag für 2030 .....	154
bb) Konkretisierter Korrekturmecanismus .....	157
b) Unionsweites gemeinsames Ziel nicht erreicht .....	158
c) Deutschland .....	160
aa) Beitrag für 2030 .....	160
bb) Korrektur .....	161
d) Österreich .....	164
aa) Beitrag für 2030 .....	164
bb) Korrektur .....	164

e) Frankreich .....	165
aa) Beitrag für 2030 .....	165
bb) Korrektur .....	166
f) Schweden .....	167
aa) Beitrag für 2030 .....	167
bb) Korrektur .....	167
g) Rumänien .....	169
aa) Beitrag für 2030 .....	169
bb) Korrektur .....	169
h) Polen .....	171
aa) Beitrag für 2030 .....	171
bb) Korrektur .....	171
i) Weiterentwicklung der Governance-Verordnung für die Steigerung der Energieeffizienz .....	173
4. Gegenüberstellung der Bereiche erneuerbare Energien und Energieeffizienz .....	175
a) Ziele der Union und nationaler Beitrag für 2030 .....	175
b) Korrekturmechanismus der Governance-Verordnung .....	176
5. Maß der Verbundfähigkeit der Stromnetze .....	177
a) Vorgaben der Governance-Verordnung .....	177
b) Umsetzung in den INEK .....	178
c) Vergleich zu den anderen Zielen .....	181
IV. Aktualisierung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne .....	183
V. Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten .....	188
1. Integrierter nationaler energie- und klimabezogener Fortschrittsbericht .....	188
2. Berichterstattung für 2020 .....	193
3. Wesentlicher Bestandteil des Governance-Systems .....	194
VI. Korrekturmechanismus zur Sicherstellung ausreichender Fortschritte .....	195
1. Unzureichende Fortschritte .....	195
2. Anhebung der Fortschritte .....	197
3. Sonderregelung des Art. 30 G-VO .....	200
VII. Zwischenfazit: INEK und Korrekturmechanismus als Instrumente zur Zielerreichung des Governance-Systems .....	200
C. Langfriststrategien .....	205
I. Hintergrund der Langfriststrategie: Pariser Abkommen .....	206
II. Aufstellung durch die Mitgliedstaaten .....	207
III. Kohärenz mit den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen .....	208
IV. Klimaneutralität der EU 2050 .....	209

D. Die Kommission im Governance-Mechanismus .....	210
I. Das Instrument der Empfehlung .....	210
1. Rechtsgrundlage der Empfehlungen in der Governance-Verordnung .....	212
2. Mitgliedstaaten tragen den Empfehlungen „gebührend“ Rechnung .....	214
a) Entstehungsgeschichte .....	214
b) Berücksichtigung „so weit wie möglich“ oder „weitestgehend“? .....	215
c) „Gebührende“ Berücksichtigung in anderen umweltrechtlichen Bereichen	216
d) Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Governance-Mechanismus ..	217
3. Solidaritätsgrundsatz im Zusammenhang mit den Empfehlungen .....	218
a) Solidarität und Energiesolidarität .....	218
b) EuGH: Energiesolidarität justizibel .....	221
c) Konsequenzen für die Kommissionsempfehlungen nach Art. 34 G-VO ..	223
II. Empfehlungen der Kommission .....	225
1. Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung .....	225
2. Befugnis der Kommission .....	227
III. Steuerungswirkung der unverbindlichen Empfehlungen: Kategorisierung als soft law .....	228
IV. Rolle der Kommission im Governance-System als Moderatorin .....	231
1. Dialog mit den Mitgliedstaaten .....	231
2. Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat .....	233
3. Zwischenfazit: Gestaltung, Steuerung, Lenkung, Planung, Beobachtung, Überwachung oder Koordination durch die Kommission? .....	234
E. Fazit: Neues System, neue Chancen für die Energieunion und den Klimaschutz .....	235

### *Kapitel 3*

#### **Die Governance-Verordnung im europäischen Energie- und Klimaschutzrecht**

A. Primärrechtliche Grundlagen .....	237
I. Energie- und Klimaschutzrecht im Primärrecht .....	237
1. Umweltkompetenz, Art. 192 Abs. 1 AEUV .....	238
2. Energiekompetenz, Art. 194 Abs. 2 AEUV .....	241
a) Leitprinzipien und Ziele .....	241
b) Kompetenz .....	242
c) Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten .....	243
d) Abgrenzung Umwelt- und Energiekompetenz .....	245
e) Kompetenzgrundlage der EE-Richtlinie und Klimaneutralität 2050 .....	246
3. Kompetenzgrundlage der Governance-Verordnung .....	250

a) Wahl einer Kompetenzgrundlage .....	250
b) Doppelte Kompetenzgrundlage der Governance-Verordnung .....	252
4. Souveränitätsschonende Vereinigung von Energie- und Klimaschutzrecht ..	255
II. Wahl des Rechtsakts der Verordnung .....	257
1. Verordnung und Richtlinie .....	258
2. Die Governance-Verordnung als Verordnung .....	260
3. Sekundärrechtsakt der Verordnung .....	262
III. Balanceakt der Governance-Verordnung .....	263
B. Wirksamkeit des Governance-Mechanismus .....	266
I. Finanzierung .....	267
1. Art. 33 G-VO: Finanzierungsmechanismus für erneuerbare Energien .....	267
2. Kopplung der Governance-Verordnung mit Fonds .....	269
II. Europäisches Semester .....	270
1. Grundzüge der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken durch das Europäische Semester .....	271
2. Wirkungsweise des Europäischen Semesters .....	273
3. Verbindung zwischen Europäischem Semester und Governance-Verordnung	274
III. Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens .....	276
1. Das Vertragsverletzungsverfahren .....	276
2. Vertragsverletzungsverfahren im Governance-System .....	279
a) Übermittlung der INEK .....	279
b) Langfriststrategien .....	281
c) Nationales Ambitionsniveau und nationale Fortschrittsreichung .....	281
d) Primärrechtliche Rechtsgrundlage .....	284
IV. Fazit: Wenig Sanktionsmöglichkeiten im Governance-System .....	285
C. Die Governance-Verordnung im internationalen Gefüge .....	286
I. Das Pariser Abkommen .....	286
1. Entwicklung des Klimaschutzes im Völkerrecht .....	287
2. Nationale Klimaschutzbeiträge .....	290
3. Überprüfungs- und Verschärfungsmechanismus .....	293
4. Zwischenfazit: Pariser Abkommen als bottom up-Ansatz mit top down-Elementen .....	296
II. Das Pariser Abkommen im Unionsrecht .....	298
1. Die Form des gemischten Abkommens .....	298
2. Das Pariser Abkommen als gemischtes Abkommen .....	302
3. Umsetzung des Pariser Abkommens durch die Governance-Verordnung ..	305
4. Wechselseitiger Einfluss der internationalen, europäischen und nationalen Ebene	308

Inhaltsverzeichnis	15
--------------------	----

III. Gegenüberstellung der Mechanismen des Pariser Abkommens und der Governance-Verordnung .....	310
1. Paradigmenwechsel .....	310
2. Ziele .....	311
3. Nationale Klimaschutzbeiträge .....	313
4. Kontrollmechanismen .....	313
5. Hochkonjunktur der bottom up-Ansätze mit top down-Elementen .....	315
IV. Fazit: Koordination der EU-Mitgliedstaaten in der internationalen Klima-governance .....	316
 <i>Kapitel 4</i>	
<b>Schlussbetrachtung</b>	318
A. Zusammenfassung in Thesenform .....	318
B. Gesamtergebnis und Ausblick .....	327
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	330
<b>Sachverzeichnis</b> .....	357

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.F.	alte Fassung
ABI.	Amtsblatt
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AETR	Accord Européen sur les Transports Routiers
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Aarhus-Konvention
ALJ	Austrian Law Journal
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BT	Bundestag
CAN	Climate Action Network
CCLR	Carbon & Climate Law Review
CEF	Connecting Europe Facility
cep	Centrum für Europäische Politik
CMLR	Common Market Law Review
COM	Register of Commission Documents
COP	Conference of the Parties
dms	der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECJ	Court of Justice of the European Union
ECOFIN-Rat	Economic and Financial Affairs Council
EE	Erneuerbare Energien
EELR	European Energy and Environmental Law Review
EE-RL	Erneuerbare Energien-Richtlinie
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EnK-Aktuell	EnergieKrise-Aktuell
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
ER	Energierecht
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETS	Emissions Trading System
EU-EHS	EU-Emissionshandelssystem
EUA	Europäische Umweltagentur

EUCO	European Council
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWeRK	Zeitschrift des Institutes für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e. V.
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FS	Festschrift
G-VO	Governance-Verordnung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GewArch	Gewerbeearchiv
GHG	Greenhouse Gas
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GW	Gigawatt
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
ifo Schnelldienst	Zeitschrift des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International legal materials
INDC	Intended nationally determined contributions
INEK	Integrierte nationale Energie- und Klimapläne
INEK-FSB	Integrierte nationale energie- und klimabezogene Fortschrittsberichte
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IUR	Institut für Umweltrecht der JKU Linz
IUTR	Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier
JBl.	Juristische Blätter
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KP	Kyoto-Protokoll
ktoe	Kilotonne ÖlEinheiten
LULUCF	Land use, land use change and forestry
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Mtoe	Megatonne ÖlEinheiten
MW	Megawatt
NDC	Nationally determined contributions
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NECP	National energy and climate plans
NEP	Netzentwicklungsplan
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NR	Nachhaltigkeitsrecht
NREAPs	National Renewable Energy Action Plans

NundR	Netzwirtschaften & Recht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OPAL	Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung
PA	Pariser Abkommen
PaG	Politics and Governance
PAICC	Paris Agreement Implementation and Compliance Committee
PRIMES	Price-Induced Market Equilibrium System
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RECIEL	The Review of European, Comparative & International Environmental Law
REIO	Regional Economic Integration Organisations
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RÖE	Rohöleinheit
RS	Reference Scenario
Rs.	Rechtssache/Rechtssachen
SEA	Strategic Environmental Assessment
SECAPs	Sustainable Energy and Climate Action Plans
sic	sic erat scriptum
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWD	(Commission) Staff Working Document
TEN-E	Trans-European Networks for Energy
TWh	Terrawattstunde
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
verb.	verbundene
VGI	Vorhaben von gemeinsamem Interesse
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEI	Zentrum für Europäische Integrationsforschung
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## *Kapitel 1*

### **Einleitung**

Die Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz<sup>1</sup> formt den Rechtsrahmen der Europäischen Union, um die Energie- und Klimaschutzziele bis 2030 und darüber hinaus zu erreichen.<sup>2</sup> Die Verordnung begründet ein neues System und neue Instrumente, damit die Mitgliedstaaten und die EU zum Klimaschutz maßgeblich beitragen. Hierzu haben sich die EU und die Mitgliedstaaten im Pariser Abkommen<sup>3</sup> verpflichtet.

Die Governance-Verordnung ist Teil des Legislativpakets „Saubere Energie für alle Europäer“, auch Clean-Energy-Package genannt, vom 30. November 2016. Sie trat am 24. Dezember 2018 in Kraft.<sup>4</sup> In dem Gesetzgebungspaket wurden außerdem die Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie,<sup>5</sup> Änderungen der

---

<sup>1</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, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG [sic!], 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2018 L 328/1, geändert durch Beschluss (EU) 2019/504 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019, ABl. 2019 L 85/66, geändert durch Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1, geändert durch Verordnung (EU) 2023/839 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. 2023 L 107/1, geändert durch Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. 2023 L 111/1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. 2023 L 2413/1 (im Folgenden: Governance-Verordnung; bei Artikeln der Verordnung: G-VO).

<sup>2</sup> Erwägungsgrund 1 G-VO.

<sup>3</sup> UNFCCC, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1; 55 ILM 743 (2016). UNTS Volume-Nummer 3156, I-54113, S. 79. Deutsche Textfassung BGBl. II 2016, S. 1083 ff. (im Folgenden: Pariser Abkommen; bei Artikeln des Abkommens: PA).

<sup>4</sup> Art. 59 G-VO, ABl. L 328/46 vom 21. 12. 2018.

<sup>5</sup> 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. 2018 L 328/82, berichtigt durch Berichtigung vom 25. September 2020, ABl. 2020 L 311/11, geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2022/759 der Kommission vom 14. Dezember 2021, ABl. 2022 L 139/1, berichtigt durch Berichtigung vom 22. Februar 2022, ABl. 2022 L 41/37, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. 2023 L 2413/1 (im Folgenden: EE-Richtlinie; bei den Artikeln der Richtlinie EE-RL). Wird von der Richtlinie in ihrer Fassung vor dem 20. November

Energieeffizienz-Richtlinie<sup>6</sup> und der Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie<sup>7</sup> sowie vier Gesetzesakte zur Neugestaltung im Strommarkt (Neufassung Strombinnenmarkt-Verordnung,<sup>8</sup> Strombinnenmarkt-Richtlinie,<sup>9</sup> ACER-Verordnung<sup>10</sup> und die Verordnung zur Risikovorsorge im Stromsektor<sup>11</sup>) verabschiedet. Das Gesetzgebungs paket dient drei Hauptzielen: Vorrang der Energieeffizienz, Erreichen einer globalen Führungsrolle bei den erneuerbaren Energien und ein faires Angebot für

2023 gesprochen, also bevor die letzte Änderung durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 in Kraft trat, wird diese Fassung auch „EE-Richtlinie i. d. F. 2018/2001“ genannt. Die Bezeichnung „EE-Richtlinie 2023/2413“ meint die Änderungsrichtlinie 2023/2413.

<sup>6</sup> Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl. 2018 L 328/210. Diese wurde neugefasst durch die Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung), ABl. 2023 L 231/1 (im Folgenden: Energieeffizienz-Richtlinie, bei Artikeln Energieeffizienz-RL). Wird im Folgenden von der „Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU“ gesprochen, ist die konsolidierte Fassung der bis zum 10. Oktober 2023 geltenden Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU gemeint: Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. 2012 L 315/1, geändert durch Richtlinie 2013/12/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABl. 2013 L 141/28, geändert durch Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, ABl. 2018 L 156/75, geändert durch Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018, ABl. 2018 L 328/210, geändert durch Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018, ABl. 2018 L 328/1, geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/826 der Kommission vom 4. März 2019, ABl. 2019 L 137/3, geändert durch Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl. 2019 L 158/125, berichtigt durch Berichtigung vom 25. April 2013, ABl. 2013 L 113/24, berichtigt durch Berichtigung vom 20. Januar 2020, ABl. 2020 L 15/8.

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. 2018 L 156/75.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), ABl. 2019 L 158/54, geändert durch Verordnung (EU) 2022/869 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022, ABl. 2022 L 152/45 (im Folgenden: Strombinnenmarkt-VO).

<sup>9</sup> Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung), ABl. 2019 L 158/125, berichtigt durch Berichtigung vom 20. Januar 2020, ABl. 2020 L 15/8, geändert durch Verordnung (EU) 2022/869 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022, ABl. 2022 L 152/45 (im Folgenden: Strombinnenmarkt-RL).

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Neufassung), ABl. 2019 L 158/22, geändert durch Verordnung (EU) 2022/869 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022, ABl. 2022 L 152/45 (im Folgenden: ACER-VO). ACER steht für Agency for the Cooperation of Energy Regulators.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2019/941 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG (Neufassung), ABl. 2019 L 158/1 (im Folgenden: Risikovorsorge-VO).

die Verbraucher.<sup>12</sup> Die Governance-Verordnung als „Herzstück“<sup>13</sup> oder „Kern“<sup>14</sup> dieses Reformpakets begründet einen neuen Mechanismus für das europäische Energie- und Klimaschutzrecht zur Erreichung der Schutzziele. Ziel des Winterpaketes<sup>15</sup> ist es, die im Rahmen des Pariser Abkommens zugesagten Klimaschutzziele zu erfüllen.<sup>16</sup>

Das Governance-System folgt dabei einem ganzheitlichen Ansatz und betrifft die fünf Dimensionen der Energieunion: Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Dekarbonisierung sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>17</sup> Die Dimension der Dekarbonisierung ist unterteilt in die Emissionen von Treibhausgasen und den Abbau dieser Gase sowie erneuerbare Energien.

Die Governance-Verordnung ist der wichtigste Rechtsakt der EU zur Koordinierung der europäischen Energie- und Klimaschutzziele.<sup>18</sup> Diese Ziele unterliegen jüngst zahlreichen Änderungen.<sup>19</sup> Bedingt durch die Entwicklungen des Green Deals,<sup>20</sup> des Fit for 55-Pakets,<sup>21</sup> des Europäischen Klimagesetzes,<sup>22</sup> und

<sup>12</sup> Europäische Kommission, 30. 11. 2016, COM(2016) 860 final, S. 4.

<sup>13</sup> Pielow, RdE 2019, 421, 427.

<sup>14</sup> Schlacke/Lammers, EurUP 2018, 424.

<sup>15</sup> Zum Winterpaket in der Literatur *Gundel*, in: Dausels/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, M. Energierecht, Rn. 166 ff.; *Meyer/Sène*, RdE 2019, 278; *Pause/Kahles*, ER 2019, 9 ff. und 47 ff.; *Pause*, ZUR 2019, 387; *Pielow*, RdE 2019, 421; *Scholtka/Keller-Herder*, NJW 2019, 897; *Scholtka/Martin*, ER 2017, 183 ff. und 240 ff.; *Wehle*, RdE 2018, 407; *Wehle*, RdE 2019, 379; *Groebel*, in: Ludwigs (Hrsg.), Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende, S. 33 ff.; *Winkler/Baumgartl/Ackermann*, Europäisches Energierecht, Teil I, Rn. 19, Teil II, Rn. 10, 100 ff.

<sup>16</sup> Siehe auch *Kreuter-Kirchhof*, in: FS Büdenbender, S. 129, 135.

<sup>17</sup> Siehe Art. 1 Abs. 2 G-VO.

<sup>18</sup> Zur Idee eines „Hauptgesetzes“ vgl. *Franzius*, ZUR 2021, 131, 135, der das Klimaschutzgesetz Deutschlands als solches bezeichnet.

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission, 24. 10. 2023, COM(2023) 650 final, S. 31, dass mit Blick auf die bevorstehende Überprüfung der Governance-Verordnung eine Überarbeitung der Governance für die Energie- und Klimapolitik und der Architektur der politischen Strategien der EU möglicherweise erforderlich ist.

<sup>20</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“ Europäische Kommission, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final.

<sup>21</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030“ Europäische Kommission, 14. 07. 2021, COM(2021) 550 final.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021 L 243/1 (im Folgenden: EU-Klimagesetz). Die EU hatte sich gerade rechtzeitig auf das EU-Klimagesetz verständigt, bevor der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika Joe Biden am 22. 04. 2021, dem Earth Day, einige Staaten der Welt zusammengerufen hat, um den internationalen Klimaschutz voranzutreiben. Hierzu *Stäsche*, EnWZ 2021, 151, 157.