



Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 978-3-415-04410-4

ISBN 978-3-415-05023-5

© Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, 2009

Scharstraße 2
70563 Stuttgart
www.boorberg.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de

Druck und Verarbeitung: Laupp & Göbel, Talstraße 14, 72147 Nehren

Übersicht über die Jahrestagungen des Institutes für Berg und Energierecht mit den Herausgebern:

- I. 1991: *Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaften und ihr gemeinschaftsrechtlicher Rahmen* (Ipsen)
- II. 1993: *Oberflächeneigentum und Bergbau* (Hüffer)
- III. 1994: *Rechtlicher Rahmen für Public-Private-Partnerships auf dem Gebiet der Entsorgung* (Tettinger)
- IV. 1995: *Strukturen der Versorgungswirtschaft in Europa* (Tettinger)
- V. 1998: *Bergbau und Umwelt* (v. Danwitz)
- VI. 1999: *Rechtsfragen der europäischen Beihilfeaufsicht* (v. Danwitz)
- VII. 2002: *Energiepartnerschaften zwischen privaten Versorgungsunternehmen, Stadtwerken und Kommunen* (Burgi)
- VIII. 2003: *Planungssicherheit im Energiewirtschaftsrecht* (Burgi)
- IX. 2004: *Grundsatzfragen der Energiemarktregulierung* (Pielow)
- X. 2005: *Das neue Energiewirtschaftsgesetz im Dialog von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik* (Pielow)
- XI. 2006: *Versorgung- und Planungssicherheit in der Energiewirtschaft – in memoriam Prof. Dr. iur. Peter J. Tettinger* (Pielow)
- XII. 2008: *Wege zum »echten« Energiebinnenmarkt: Konsens im Ziel, Dissens über die Methoden* (Pielow)

Inhalt

Einleitung	9
Das Klima- und Energiepaket der Europäischen Union – Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen	13
<i>Alexandra Langenheld</i>	
Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik	20
<i>Prof. Dr. Christian Calliess</i>	
Diskussion	57
Aktuelle Rechtsprobleme des Emissionshandelsrechts	64
<i>Rechtsanwalt Dr. Karsten Dienes</i>	
Die Zukunft des Emissionshandels Die europäische Perspektive	90
<i>Prof. Dr. Bernhard W. Wegener</i>	
Diskussion	106
Überblick über die Neuerungen des EEG 2009	112
<i>Ass. jur. Christoph Weißenborn</i>	
Diskussion	137
Neujustierung des europäischen Umweltenergierechts im Bereich Erneuerbarer Energien? – Zur Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen –	142
<i>Thorsten Müller</i>	
Wie effizient ist das Regelwerk zur Energieeffizienz?	176
<i>Prof. Dr. Johann-Christian Pielow</i>	
Abschlussdiskussion	199

Einleitung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie, auch im Namen meiner Mitdirektorinnen und Mitdirektoren, ganz herzlich zur diesjährigen Jahrestagung des Instituts für Berg- und Energierecht.

Ich freue mich, dass uns wiederum gelungen ist, ein breites Spektrum am Energierecht interessierter Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft, Anwaltschaft und Verwaltung nach Bochum zu locken. Dies ist umso erfreulicher, als wir uns als Institut und nicht zuletzt mit der Jahrestagung in einem ständig zunehmenden Wettbewerb mit anderen Anbietern befinden. In diesem Zusammenhang sei mir ein kurzer Exkurs jenseits des Tagungsgegenstandes erlaubt. Bei der letzten Jahrestagung hatte mein Kollege Pielow darauf hingewiesen, dass wir im Frühjahr 2008 mit einem berufsbegleitenden Weiterbildungsstudiengang „Energy Law and Management“ starten wollen. Nunmehr liegt das erste Studienjahr hinter uns – und wir blicken bei aller Verbesserungsfähigkeit nicht ohne Stolz darauf zurück. Nicht ohne Stolz, weil die Resonanz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Studiengangs insgesamt äußerst positiv ausgefallen ist. Am 3. April 2009 werden wir das zweite Mal mit der Zielstellung antreten, Querschnittskompetenzen im Schnittbereich von Energierecht, Energiewirtschaft und Energietechnik zu vermitteln. Dabei erfolgt dies namentlich für das Energierecht unter Einbeziehung internationaler und vor allem europäischer Bezüge. Soweit näheres Interesse an dem Studiengang und seinen Inhalten besteht, darf ich Sie auf unsere Homepage verweisen. Sehr gerne stehen wir und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts aber auch während der Jahrestagung für Fragen zur Verfügung.

Nach diesem kurzen Exkurs aber zurück zur Tagung und ihrem Gegenstand: Als wir uns nach der letzten Jahrestagung im Direktorenkreis zusammensetzten, bestand schnell Einigkeit, dass es sich gerade für 2009 aufdrängt, eine Tagung zum Bereich des sog. „Energieumweltrechts“ auszurichten. Dabei soll der Begriff „Energieumweltrecht“ die Rechtsbereiche des Energierechts bezeichnen, welche eine besonders enge Beziehung zum Umwelt- und Klimaschutz aufweisen. Dazu gehören zweifelsfrei das Recht der Erneuerbaren Energien, das Emissionshandelsrecht und das Recht der Energieeffizienz – eben die Themen, welchen wir heute im Anschluss an zwei Überblicks- bzw. Grundlagenreferate besondere Aufmerksamkeit schenken. Geleitet wurde unsere Auswahlentscheidung für eine Tagung zum Energieumweltrecht wesentlich von zwei Gesichtspunkten, die uns

stets bei der Konzeption der Jahrestagungen leiten: Die grundsätzliche Bedeutung und die Aktualität des Themas. Kaum eine Materie des Energierechts entwickelt sich derzeit so dynamisch wie das Energieumweltrecht; gleichzeitig erfährt das Thema angesichts des engen Zusammenhangs mit verstärkten nationalen, europäischen und auch internationalen Bemühungen um eine Verbesserung des Klimaschutzes – auch jenseits der Fachpresse – erhebliche Medienpräsenz. Zwar hat die Finanz- und Wirtschaftskrise den Klimaschutz etwa seit Mitte letzten Jahres zunehmend in den Hintergrund gedrängt und auch die verschiedenen Entwicklungen im Bereich des Energieumweltrechts nicht unbeeinflusst gelassen, gestoppt sind diese aber keineswegs. Allerdings werden wir uns heute nicht allein dem Energieumweltrecht „im Werden“ zuwenden. So befassen sich insbesondere die Referate von Herrn *Dienes* und Herr *Gentzsch* mit Fragen des geltenden Rechts resp. mit aktuellen Rechtsproblemen. Wir denken auf diese Weise eine für alle attraktive Mischung von Referaten gefunden zu haben, welche sich im Tagungsthema spiegeln soll. Behandelt werden Zukunftsperspektiven *und* aktuelle Probleme des Energieumweltrechts. Was die Referate im Einzelnen betrifft, kann und muss ich mich an dieser Stelle aus Zeitgründen und auch um den Vorträgen nicht vorzugreifen, äußerst kurz fassen. Nach einem Überblicksreferat über das Energie- und Klimapaket der Europäischen Union durch Frau Alexandra Langenfeld von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Energie und Verkehr) werden wir ein Grundlagenreferat über „Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik“ von Herrn Prof. Dr. Christian Calliess von der Freien Universität Berlin hören. Der zweite Vortragsblock ist dann dem Emissionshandelsrecht gewidmet. Dabei wendet sich Herr RA Dr. Karsten Dienes von der RWE Power AG, Essen, aktuellen Rechtsfragen zu, während Herr Prof. Dr. Bernhard W. Wegener von der Universität Erlangen-Nürnberg die europäische Perspektive ins Blickfeld nimmt. Nach der Mittagspause steht in einem dritten Block das Recht der Erneuerbaren Energien auf der Agenda. Insoweit ist der Fokus bei Herrn RA Christoph Weißenborn vom Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft in Berlin und seiner Analyse des EEG 2009 eher national ausgerichtet, während Herr Akademischer Rat Thorsten Müller von der Universität Würzburg die europäische Perspektive beleuchtet. Abschließend wird Herr Prof. Dr. Pielow sich dem Recht der Energieeffizienz zuwenden.

Bleibt mir schließlich noch ein Wort zu den bereits genannten Referenten. Ohne diese bereits an dieser Stelle näher vorzustellen, dürfen wir wohl ohne Übertreibung behaupten, durchweg ausgewiesene Experten gewonnen zu haben. Ihrer Zusage und Ihrem Kommen gilt unser besonderer Dank.

Nun wünsche ich allen eine spannende Tagung und abschließend einen entspannten und fröhlichen Ausklang und Umtrunk. Wir hoffen, dass die-

ses Novum in der Tagungsgestaltung Gefallen findet. Angesichts der Vielzahl von Anmeldungen sind wir aber durchaus optimistisch.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Wolfram Cremer
Ruhr-Universität Bochum

Das Klima- und Energiepaket der Europäischen Union – Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

Alexandra Langenheld

Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr,
Brüssel

Das Europäische Klima- und Energiepaket ist ein historisches Übereinkommen, welches langfristige verbindliche Emissionsreduktionsziele für alle Sektoren der Wirtschaft festschreibt. Nirgendwo auf der Welt hat sich bislang eine Gruppe von Ländern auf vergleichbare Ziele im Verlauf bis 2020 einigen können. Die Einigung über das Klima- und Energiepaket stellt damit einen wichtigen Beitrag in Bezug auf das ehrgeizige internationale Klima-Abkommen, welches Ende 2009 in Kopenhagen beschlossen werden soll, dar.

Die Verringerung des Energieverbrauchs in Europa sowie die vermehrte Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen sind gemeinsam mit Energieeinsparungen und einer verbesserten Energieeffizienz wesentliche Elemente des Maßnahmenbündels, das zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zur Einhaltung des Protokolls von Kioto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und weiterer europäischer und internationaler Verpflichtungen zur Senkung der Treibhausgasemissionen über das Jahr 2012 hinaus benötigt wird. Sie spielt auch eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Energieversorgungssicherheit, der Förderung der technologischen Entwicklung und Innovation sowie der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und von Möglichkeiten der regionalen Entwicklung, vor allem in ländlichen und entlegenen Gebieten.

Die Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt¹ und die Richtlinie 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor² bilden das bestehende Regelwerk zur Förderung erneuerbarer Energien. Sie schreiben Richtziele zur Förderung

1 ABl. L 283 vom 27. 10. 2001, S. 33.

2 ABl. L 123 vom 17. 5. 2003, S. 42.

des Anteils von Strom und Treibstoffen aus erneuerbaren Energiequellen für die Gemeinschaft bzw. die einzelnen Mitgliedstaaten bis 2010 fest.

Das Jahr 2010 rückt in greifbare Nähe und die Gemeinschaft wird voraussichtlich ihre gesetzten Ziele nicht erreichen, denn noch immer sind es lediglich einzelne Mitgliedstaaten, deren Maßnahmen maßgeblich zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch geführt haben.

Im sogenannten Fahrplan für erneuerbare Energien³, der Januar 2007 von der Kommission vorgelegt wurde, ist daher eine Stärkung des bestehenden Rechtsrahmens vorgeschlagen worden. In der Roadmap für erneuerbare Energien wurde festgelegt, dass 20 % als Ziel für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Energiequellen und 10 % als Ziel für erneuerbare Energie im Verkehrssektor bis 2020 angemessene und erreichbare Ziele wären und dass ein Rahmen, der verbindliche Ziele enthält, den Unternehmen die langfristige Sicherheit geben dürfte, die sie benötigen, um nachhaltige Investitionen in den Sektor der erneuerbaren Energie tätigen zu können, mit denen die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen verringert und die Nutzung neuer Energietechnologien gefördert werden kann.

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom März 2007 in Brüssel wurde die Verpflichtung der Gemeinschaft zum gemeinschaftsweiten Ausbau der erneuerbaren Energie über das Jahr 2010 hinaus bekräftigt. Der Rat billigte ein verbindliches Ziel von 20 % für den Anteil erneuerbarer Energie am Gesamtenergieverbrauch in der Gemeinschaft bis 2020 und ein von allen Mitgliedstaaten zu erreichendes verbindliches Mindestziel von 10 % für den Anteil von Biokraftstoffen am Benzin- und Dieselmotorenverbrauch bis 2020, das kosteneffizient verwirklicht werden sollen. Er erklärte, der verbindliche Charakter des Biokraftstoffziels sei angemessen, sofern die Herstellung auf nachhaltige Weise erfolge, Biokraftstoffe der zweiten Generation kommerziell zur Verfügung stünden und die Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates⁴ geändert würde, um geeignete Beimischungsverhältnisse zu ermöglichen.

In seiner Entschließung zum Fahrplan für erneuerbare Energien in Europa forderte das Europäische Parlament die Kommission im Herbst 2007 auf, bis Ende 2007 einen Vorschlag für einen Rechtsrahmen für erneuerbare Energie vorzulegen, und verwies dabei darauf, wie wichtig die Festlegung von Zielen für die Anteile von Energie aus erneuerbaren Quellen in der Gemeinschaft und in den einzelnen Mitgliedstaaten sei.

3 COM(2006)0848

4 ABl. L 350 vom 28. 12. 1998, S. 58.

Die Kommission legte daher Januar 2008 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vor⁵. Dieser Vorschlag wurde im Laufe des Jahres 2008 in Rat und Parlament intensiv diskutiert. Im Dezember 2008 schließlich konnte Einigung zwischen den drei Institutionen Rat, Parlament und Kommission erreicht werden, die endgültige Entschließung durch das Parlament erfolgte am 17. Dezember 2008⁶.

Im Folgenden sollen Ziele und Inhalte der Richtlinie näher beleuchtet werden.

Die Ausgangslage, das Potenzial im Bereich der erneuerbaren Energie und der Energiemix sind in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Das Gesamtziel von 20 % musste daher in Einzelziele für die einzelnen Mitgliedstaaten übersetzt werden, und dies unter gebührender Berücksichtigung einer fairen und angemessenen Aufteilung, die den unterschiedlichen nationalen Ausgangslagen und Möglichkeiten, einschließlich des bestehenden Anteils erneuerbarer Energiequellen und des bestehenden Energiemix, Rechnung trug.

Dagegen war es hinsichtlich des 10- %-Ziels für erneuerbare Energie im Verkehrssektor angebracht, für die einzelnen Mitgliedstaaten denselben Anteil festzulegen, um für Kohärenz bei den Kraftstoffspezifikationen und bei der Verfügbarkeit der Kraftstoffe zu sorgen. Da sich Kraftstoffe leicht handeln lassen, können Mitgliedstaaten, die in geringem Maße über die relevanten Ressourcen verfügen, ohne weiteres Kraftstoffe erneuerbarer Herkunft anderweitig beziehen. Obwohl es für die Gemeinschaft technisch möglich wäre, ihr Ziel für die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrsbereich ausschließlich durch die Herstellung in der Gemeinschaft zu erreichen, ist es sowohl wahrscheinlich als auch wünschenswert, dass das Ziel de facto durch eine Kombination aus inländischer Herstellung und Importen erreicht wird.

Die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen schreibt fest, dass sich die Mitgliedstaaten an einem Richtkurs zu orientieren haben, der den Weg zur Erreichung ihrer endgültigen verbindlichen Ziele vorzeichnet, um die verbindlichen Gesamtziele zu erreichen. Daher sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Aktionspläne für erneuerbare Energiequellen mit Informationen zu sektorspezifischen Zielen zu erstellen, wobei sie berücksichtigen sollten, dass es unterschiedliche Nutzungsformen von Biomasse gibt und es daher von grundlegender Bedeutung ist, neue Biomasseressourcen zu mobilisieren. Darüber hinaus sollten sie eigene Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele festlegen.

5 COM(2008)0019

6 European Parliament legislative resolution of 17 December 2008 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (COM(2008)0019 – C6–0046/2008 – 2008/0016(COD))

Unter gebührender Beachtung der Bestimmungen der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sollten die Mitgliedstaaten darin bestärkt werden, alle geeigneten Formen der Zusammenarbeit zu nutzen, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. Die Zusammenarbeit kann auf allen Ebenen bilateral oder multilateral erfolgen; sie kann, abgesehen von den in dieser Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Mechanismen, wie statistischen Transfers zwischen Mitgliedstaaten, gemeinsamen Projekten für Energie aus erneuerbaren Quellen, gemeinsamen Förderregelungen und der Transparenzplattform, auch beispielsweise als Austausch von Informationen und bewährten Verfahrensweisen oder als Koordination zwischen allen Arten von Förderregelungen gestaltet werden.

Um Möglichkeiten zur Senkung der Kosten für das Erreichen der Ziele der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu schaffen, sollte in den Mitgliedstaaten der Verbrauch von in anderen Mitgliedstaaten aus erneuerbaren Quellen erzeugter Energie gefördert werden und sollten Mitgliedstaaten Strom, Wärme und Kälte, die in anderen Mitgliedstaaten verbraucht werden, auf ihre eigenen nationalen Ziele anrechnen können. Aus diesem Grund sind Flexibilitätsmaßnahmen erforderlich, die jedoch weiterhin unter der Aufsicht der Mitgliedstaaten durchgeführt werden, damit sie nicht daran gehindert werden, ihre nationalen Ziele zu erreichen. Diese Flexibilitätsmaßnahmen bestehen aus statistischen Übertragungen, gemeinsamen Projekten der Mitgliedstaaten und/oder gemeinsamen Förderregelungen.

Importierter, aus erneuerbaren Energiequellen außerhalb der Gemeinschaft erzeugter Strom kann auf die Ziele der Mitgliedstaaten angerechnet werden. Um jedoch eine Nettoerhöhung der Treibhausgasemissionen als Folge einer geänderten Nutzung vorhandener erneuerbarer Energiequellen und ihrer vollständigen oder teilweisen Substitution durch herkömmliche Energiequellen zu vermeiden, sollte nur Strom angerechnet werden können, der in erneuerbare Energiequellen einsetzenden Anlagen erzeugt wird, die nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie in Betrieb gehen.

Wenn die Mitgliedstaaten gemeinsame Projekte mit Drittländern zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen durchführen, sollten diese gemeinsamen Projekte nur neu gebaute Anlagen betreffen oder Anlagen mit in jüngerer Zeit erhöhter Kapazität. Dadurch lässt sich leichter sicherstellen, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Gesamtenergieverbrauch des Drittlandes nicht aufgrund der Einfuhr erneuerbarer Energie in die Gemeinschaft verringert wird. Außerdem sollten es die betreffenden Mitgliedstaaten unterstützen, dass ein Teil der Erzeugung in den zu dem gemeinsamen Projekt gehörenden Anlagen für den heimischen Verbrauch in dem betreffenden Drittland bzw. in den betreffenden Drittländern verwendet wird.

Herkunftsnachweise, die für die Zwecke der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen ausgestellt werden, dienen ausschließlich als Nachweis für einen Endkunden, dass ein bestimmter Anteil oder eine bestimmte Menge an Energie aus erneuerbaren Quellen erzeugt wurde. Ein Herkunftsnachweis kann, unabhängig von der Energie, auf die er sich bezieht, von einem Inhaber auf einen anderen übertragen werden. Um sicherzustellen, dass eine aus erneuerbaren Energiequellen erzeugte Stromeinheit einem Verbraucher nur einmal bereitgestellt werden kann, ist jedoch eine Doppelzählung und doppelte Bereitstellung von Herkunftsnachweisen zu vermeiden.

Es hat sich gezeigt, dass aufgrund fehlender transparenter Regeln und mangelnder Koordinierung zwischen den verschiedenen Genehmigungsstellen der Einsatz erneuerbarer Energie behindert wird. Die spezifische Struktur des Sektors der erneuerbaren Energiequellen sollte daher berücksichtigt werden, wenn nationale, regionale und lokale Behörden ihre Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Bau- und Betriebsgenehmigungen für Anlagen zur Strom-, Wärme- und Kälteerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen oder für Anlagen zur Herstellung von Kraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen überprüfen. Die administrativen Genehmigungsverfahren sind zu straffen und klare Fristen für die Genehmigung von Anlagen zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vorzusehen.

Das Verfahren, das von der für die Genehmigung, Zertifizierung und Zulassung von Anlagen für erneuerbare Energieträger zuständigen Verwaltungseinheit angewendet wird, muss objektiv, transparent, diskriminierungsfrei und angemessen sein, wenn die Regelungen auf bestimmte Projekte angewendet werden.

Die Kohärenz zwischen den Zielen der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und dem EU-Umweltrecht sollte sichergestellt werden. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten bei Bewertungs-, Planungs- oder Zulassungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von erneuerbarer Energie dem EU-Umweltrecht Rechnung tragen und den Beitrag berücksichtigen, den erneuerbare Energiequellen vor allem im Vergleich zu Anlagen, die nicht erneuerbare Energie nutzen, bei der Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele leisten.

Vorschriften und Verpflichtungen in Bezug auf Mindestanforderungen an die Nutzung von erneuerbarer Energie in neuen und renovierten Gebäuden haben den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen erheblich gesteigert. Diese Maßnahmen sollten in einem breiter gefassten europäischen Umfeld gefördert werden ebenso wie energieeffiziente, auf erneuerbaren Energiequellen beruhende Anwendungen in Bauvorschriften.

Informations- und Ausbildungsdefizite, insbesondere im Wärme- und im Kältesektor, sollten im Interesse der Förderung des Einsatzes von Energie aus erneuerbaren Quellen beseitigt werden.

Der Netzanschluss von Erzeugern von Energie aus erneuerbaren Quellen und der Einsatz von Systemen zur Energiespeicherung für die integrierte Gewinnung diskontinuierlich zur Verfügung stehender Energie müssen unterstützt werden.

Die Kosten für den Anschluss neuer Erzeuger von Strom und Gas aus erneuerbaren Energiequellen an das Strom- bzw. Gasnetz müssen objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein, und der Nutzen, den dezentrale Anlagen für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und lokale Erzeuger von Gas aus erneuerbaren Quellen für das Strom- bzw. Gasnetz bringen, muss gebührend berücksichtigt werden.

In der Richtlinie 2001/77/EG ist der Rahmen für die Einbindung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen ins Netz bereits festgelegt. Der tatsächliche erreichte Einbindungsgrad schwankt jedoch zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Aus diesem Grund ist der Rahmen gestärkt und sollte seine Anwendung regelmäßig auf nationaler Ebene überprüft werden.

Der vorrangige Netzzugang und der garantierte Netzzugang für Strom aus erneuerbaren Energiequellen sind wichtig, um erneuerbare Energiequellen in Einklang mit Artikel 11 Absatz 2 und in Fortentwicklung von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/54/EG in den Elektrizitätsbinnenmarkt zu integrieren. Die hinsichtlich der Wahrung der Zuverlässigkeit und der Sicherheit des Netzes und hinsichtlich der Einspeisung zu erfüllenden Anforderungen können je nach den Merkmalen des nationalen Netzes und seines sicheren Betriebs unterschiedlich sein. Der vorrangige Netzzugang gewährleistet, dass angeschlossene Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in der Lage sind, den Strom aus erneuerbaren Energiequellen im Einklang mit den Netzanschlussregeln jederzeit, wann immer die Energiequelle verfügbar ist, zu verkaufen und zu übertragen. Falls der Strom aus erneuerbaren Energiequellen in den Spotmarkt integriert ist, gewährleistet der garantierte Netzzugang, dass der gesamte verkaufte und geförderte Strom Zugang zum Netz erhält, wodurch an das Netz angeschlossene Anlagen ein Maximum an Strom aus erneuerbaren Energiequellen verwenden können. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Abnahmeverpflichtungen für erneuerbare Energie zu fördern oder einzuführen. Bei anderen Netzen wird ein Festpreis für Strom aus erneuerbaren Energiequellen – gewöhnlich kombiniert mit einer Abnahmeverpflichtung für den Netzbetreiber – festgelegt. In diesem Fall ist der vorrangige Netzzugang bereits gegeben.

Unter bestimmten Umständen können die Übertragung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen nicht in vollem Umfang ohne Beeinträchtigung der Zuverlässigkeit und Sicherheit des Netzes gewährleistet werden. Unter diesen Umständen kann es angebracht sein, diesen Erzeugern einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Gleichwohl ist es nach den Zielen der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie

aus erneuerbaren Quellen erforderlich, die Übertragung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen anhaltend zu steigern, ohne dass dabei die Zuverlässigkeit und Sicherheit des Netzes beeinträchtigt wird. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um einen höheren Marktanteil von Strom aus erneuerbaren Energiequellen – unter anderem unter Berücksichtigung der Besonderheiten variabler Ressourcen und noch nicht lagerfähiger Ressourcen – zu ermöglichen. Der Anschluss neuer Anlagen sollte in dem gemäß den Zielen der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen geforderten Umfang so schnell wie möglich genehmigt werden. Daher können die Mitgliedstaaten zur Beschleunigung der Netzanschlussverfahren die Möglichkeit des vorrangigen Netzzugangs oder der Reservierung von Anschlusskapazitäten für neue Anlagen, die Energie aus erneuerbaren Energiequellen erzeugen, anbieten.

Die Herstellung von Biokraftstoffen sollte auf nachhaltige Weise erfolgen. Biokraftstoffe, die dafür verwendet werden, die Ziele der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erreichen, und Biokraftstoffe, denen nationale Förderregelungen zugute kommen, sollten daher Nachhaltigkeitskriterien erfüllen müssen.

Die Anforderungen an ein Nachhaltigkeitskonzept für die energetische Nutzung von Biomasse mit Ausnahme von Biokraftstoffen und anderen flüssigen Biobrennstoffen ist von der Kommission bis 2009 zu analysieren, wobei zu berücksichtigen ist, dass Biomasseressourcen auf nachhaltige Weise bewirtschaftet werden müssen.

Die Ziele sind für alle Mitgliedstaaten sehr ambitioniert. Sie bedürfen eines massiven Wachstums an erneuerbaren Energien in allen Ländern. Allerdings ermöglichen es zahlreiche Flexibilitätsmechanismen, die Zielerreichung für die gesamte EU kostengünstiger zu gestalten. Abgesehen von der Möglichkeit des Handels mit nachwachsenden Rohstoffen, steht nunmehr ein Rahmenwerk zur Verfügung, welches es ermöglicht, mittels statistischer Übertragung und gemeinsamen Projekten, die Ziele zu den niedrigst möglichen Kosten zu erreichen.

Für die Kommission ist es essenziell so schnell wie möglich im Bereich erneuerbare Energien voranzuschreiten. Denn ohne einen signifikanten Anstieg in der frühen Phase bis zur Erreichung der 2020-Ziele wird die EU nicht glaubwürdig erscheinen vor ihren internationalen Partnern. Erneuerbare Energien stellen ein wichtiges Element im Rahmen der übergreifenden Klimastrategie sowie der Anstrengungen zur Dekarbonisierung der Energiewirtschaft dar.

Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik¹

Prof. Dr. Christian Calliess

Freie Universität Berlin

Inhaltsübersicht:

A.	Einleitung	21
B.	Zu den Begrifflichkeiten: Energieumweltpolitik, Umweltenergiepolitik und Energieklimapolitik	24
C.	Zum Inhalt einer europäischen Kompetenz der Energieumweltpolitik	26
I.	Europäisches Energieumweltrecht als Teil des europäischen Energierechts	26
II.	Die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit des europäischen Energieumweltrechts	27
III.	Fazit: Anforderungen an eine europäische Energieumweltpolitik als Maßstab für die neue Energiekompetenz	29
D.	Die Reichweite der europäischen Kompetenz: Zwischen Umweltenergierecht und Energieumweltrecht	29
I.	Die geltende Kompetenzlage	29
1.	Art. 175 Abs. 1 und 2 EGV	29
2.	Art. 95 Abs. 1 EGV	32
3.	Art. 156 Abs. 1 EGV	33
a)	Energieumweltpolitische Bedeutung	33
b)	Inhalt und Reichweite der Kompetenz	33
II.	Die neue Energiekompetenz der EU nach dem Vertrag von Lissabon	35
1.	Die energiepolitischen Ziele, insbesondere Abs. 1 lit. c)	36
2.	Die Handlungsermächtigung des Abs. 2	37
3.	Das Einstimmigkeitserfordernis des Abs. 3	38
4.	Das Verhältnis zu anderen Kompetenzen	39
a)	Verhältnis zu Art. 114 AEUV (Art. 95 EGV)	39
b)	Art. 172 AEUV (Art. 156 EGV)	39
c)	Verhältnis zu Art. 122 AEUV (Art. 100 EGV)	40
d)	Verhältnis zur Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV	41

¹ Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der FU Berlin; ich danke meinem Mitarbeiter, Herrn *Peter Haversath*, für seine wertvolle Unterstützung beim Verfassen dieses Beitrags.

III. Energieaußenpolitik	41
IV. Zusammenfassung: Vom Umweltenergie- zum Energieumweltrecht	42
1. Neue Kompetenzen durch Art. 194 AEUV?	42
2. Bedeutung der neuen Kompetenzgestaltung	43
V. Modalitäten der Kompetenzausübung auf europäischer Ebene	44
1. Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 5 EGV	44
2. Die Bedeutung der energiepolitischen Solidaritätsklausel	45
a) Ausbau des Solidaritätsprinzip im Vertrag von Lissabon	45
b) Das allgemeine europäische Solidaritätsprinzip	46
c) Inhalt der energiepolitischen Solidaritätsklausel	47
d) Spannungsverhältnis zum Wettbewerb?	48
e) Die Bedeutung der Solidaritätsklausel für das Energie- umweltrecht	48
3. Vorgaben der Querschnittsklausel des Art. 6 EGV	49
VI. Verbleibende Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten	50
1. Allgemeines	50
2. Raum für nationale Alleingänge?	51
3. Die Grenzen des Art. 295 EGV	51
4. Erklärung Nr. 35 zu Artikel 194 AEUV	52
E. Ergebnis: Der Sinn einer europäischen Kompetenz zur Energie- umweltpolitik	53
I. Anforderungen an die gemeinschaftliche Energieumweltpolitik	54
II. Tauglichkeit des Energietitels vor dem Hintergrund der energiepolitischen Anforderungen	55

A. Einleitung

Obwohl der enge Zusammenhang zwischen Energie- und Umweltpolitik auch auf politischer Ebene schon früh erkannt wurde², schlägt er sich erst seit Anfang der neunziger Jahre in verbindlichen Maßnahmen³ auf nationa-

² Entschließung des Rates vom 3. 3. 1975 über Energie und Umweltschutz, ABl. Nr. C 168 vom 25. 7. 1975, S. 2.

³ Im Vorfeld hat die Kommission zahlreiche unverbindliche Dokumente erstellt, vgl. etwa *Kommission*, Mitteilung „Energie und Umwelt“, KOM(1989) 369 endg. vom 8. 3. 1990; zu weiteren frühen Aktivitäten der Kommission s. *Mosar*, Europäische Energiepolitik, in: Schmitt/Heck (Hrsg.), Handbuch Energie, 1990, S. 361 ff.

ler⁴, europäischer⁵ und internationaler⁶ Ebene nieder. Auf europäischer Ebene wurden viele energierechtliche Rechtsakte zunächst umweltschutzoffen ausgestaltet und erst in diesem Jahrzehnt umweltschutzpolitisch flankiert.⁷

Diese späte normative Reaktion auf eine frühe Erkenntnis überrascht umso mehr, wenn man sich vor Augen hält, in welchem Ausmaß der Energiesektor durch Ressourcenverbrauch und Anlagen mit großer Eingriffsintensität und hohem Gefahrenpotential zahlreiche Umweltschutzgüter betrifft.⁸ Der Grund für die anfängliche Zurückhaltung liegt wohl in der zentralen Bedeutung des Energiesektors für die Funktionsfähigkeit der

4 Stromeinspeisungsgesetz vom 7. 12. 1990 (BGBl. I S. 2633; Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 29. 3. 2000 (BGBl. I S. 305); Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 12. 5. 2000 (BGBl. I S. 703); Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz vom 30. 1. 2002 (BGBl. I S. 570); vgl. auch die Ergänzung der Zielbestimmungen des EnWG um den Umweltschutz im Jahr 1998 (EnWG 1998 vom 24. 4. 1998, BGBl. I S. 730).

5 RL 93/76/EWG des Rates vom 13. 9. 1993 zur Begrenzung von Kohlenstoffdioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung, ABl. Nr. L 237 vom 22. 9. 1993, S. 28; gestützt auch auf Art. 308; aufgehoben durch RL 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 4. 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. Nr. L 114 vom 27. 4. 2006, S. 64; RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung von mit erneuerbaren Energien erzeugter Elektrizität vom 27. 9. 2001, ABl. Nr. L 283 vom 27. 10. 2001, S. 33; RL 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden vom 16. 12. 2002, ABl. Nr. L 1 vom 4. 1. 2003, S. 65; RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Bio-Kraftstoffen im Transportwesen vom 17. 5. 2003, ABl. Nr. L 123 vom 17. 5. 2003, S. 42; RL 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 2. 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Binnenmarkt, ABl. Nr. L 52 vom 21. 2. 2004, S. 50. Vgl. auch die außenpolitischen Aktivitäten der Union: 94/69/EG, Beschluss des Rates vom 15. 12. 1993 über den Abschluss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen, ABl. Nr. L 33 vom 7. 2. 1994, S. 11. Entscheidung 2002/358/EG des Rates über den Beitritt zum Kyoto-Protokoll vom 25. 4. 2002, ABl. Nr. L 130 vom 15. 5. 2002, S. 1.

6 Insbesondere die Klimarahmenkonvention aus dem Jahr 1992 (BGBl. 1993 II, S. 1784) und das 1997 verabschiedete Klimaschutzprotokoll zu dieser Konvention („Kyoto-Protokoll“; BGBl. 2002 II, S. 966).

7 Die ersten Richtlinien zum Energiebinnenmarkt etwa waren „umweltschutzoffen“, d. h., dass zwar keine gemeinschaftlichen Umweltschutzmaßnahmen getroffen wurden, mitgliedstaatliche Maßnahmen jedoch nicht als Verstoß gegen die Binnenmarktvorschriften gewertet wurden; vgl. *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2009, § 11 Rn. 11.

8 Vgl. nur den Anteil energiebedingter Emissionen im Emissionsentwicklungsbericht des Umweltbundesamts; abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/2008_02_01_em_entwicklung_in_d_trendtabellen_endstand_berichterstattung_v1.10.zip; ausführlich *Schneider*, in: ders./Theobald (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Energiewirtschaft, 2002, § 18 Rn. 1 ff.

Wirtschaft⁹ und seiner Rolle als Element der Daseinsvorsorge.¹⁰ Zudem galt der Markt für leitungsgebundene Energien lange Zeit als (vollständiger) Monopolbereich.¹¹ Auf europäischer Ebene kommt hinzu, dass der Energiesektor ein besonders sensibler Bereich mitgliedstaatlicher Souveränität ist.¹²

Mit der neuen Energiekompetenz im Vertrag von Lissabon wird nunmehr ein seit Maastricht diskutierter Vorschlag verwirklicht.¹³ Angesichts des schon bestehenden „Corpus europäischen Energierechts auf Sekundärebene“¹⁴ ist es schon aus Transparenzgründen geboten, den kompetenzrechtlichen „Flickenteppich“¹⁵ im Energiebereich auszumustern; es entspricht nicht den Realitäten europäischer Energiepolitik, die gemeinschaftliche Zuständigkeit als bloße Aufgabenzuweisung in der „Warteschleife“ des Art. 3 lit. q) EGV zu halten.¹⁶

Im Hinblick auf die besondere Umweltrelevanz des Energiesektors sollen diese Ausführungen erläutern, welche (neuen) Befugnisse, Vorgaben und Grenzen die neue Energiekompetenz für ein spezifisch energieumweltpolitisches Tätigwerden der Gemeinschaft enthält.

9 Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 7 Rn. 1, die zudem auf die „kaum zu überschätzende“ eigene wirtschaftliche Bedeutung des Energiesektors hinweisen (ebd., Rn. 7).

10 Rodi, Neuere Entwicklungen im umweltrelevanten Energierecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, S. 17 (19).

11 Vgl. die §§ 8 f. EnWG 1935 und § 103 GWB a. F.

12 Zu den energiepolitischen, insbesondere in der Vielfalt mitgliedstaatlicher Energieversorgungsstrukturen wurzelnden Hintergründen Tettinger, Energierecht in Europa, FS Everling II, 1996, S. 1529 (1530 f.).

13 Ursprünglich sah die – prominent platzierte – Erklärung Nr. 1 zur Schlussakte des EUV, ABl. Nr. C 1991 vom 29. 7. 1992, S. 97, vor, einen Energieartikel einzuführen; vgl. zum Scheitern des Vorschlags Tettinger, Recht der Energiewirtschaft, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Bes. Teil, Bd. 1, 1995, S. 691 (718). Ein erneuter Vorstoß der Kommission stieß auf Ablehnung des Rates: Entschließung des Rates zum Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“ vom 23. 11. 1995, ABl. Nr. C 327 vom 7. 12. 1995, S. 3: „zunächst Rückgriff auf bestehende Gemeinschaftsinstrumente [...] prüfen“.

14 Oppermann, Europarecht, 2005, § 20 Rn. 15.

15 Oppermann, Europarecht, 2005, § 20 Rn. 15; kritisch zu dieser Rechtslage Jasper, ZNER 2003, S. 210 (211); Trübe, JZ 2004, S. 779 (780) und – unter Verweis auf das Transparenzgebot – Kahl, Energie und Klimaschutz, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 21 (50, 51 f.).

16 Tettinger, Zur Stärkung der ökologischen Dimension der Elektrizitätswirtschaft, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 949 (969): „Merkposten“ in Art. 3 EGV.