

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

---

Band 2

# Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende

Herausgegeben von

Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs  
und Wolfgang Seidel



Duncker & Humblot · Berlin

BRINKTRINE/LUDWIGS/SEIDEL (Hrsg.)

Energieumweltrecht in Zeiten von  
Europäisierung und Energiewende

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von  
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 2

# Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende

Herausgegeben von

Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs  
und Wolfgang Seidel



Duncker & Humblot · Berlin

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.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 2198-0632

ISBN 978-3-428-14440-2 (Print)

ISBN 978-3-428-54440-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84440-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## Vorwort

Das Regelungsziel des Klima- und Umweltschutzes zählt neben Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit zu den zentralen Bausteinen der Energiepolitik. Die hierauf bezogenen nationalen und unionalen Maßnahmen haben zur Herausbildung eines Energieumweltrechts als abgrenzbarem Teilgebiet des Energierechts geführt.

Der vorliegende Band dokumentiert die von den Lehrstühlen der Professoren *Ralf Brinktrine* und *Markus Ludwigs* in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt (Deutsche Emissionshandelsstelle) veranstaltete Tagung „Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende“, die am 18./19. Oktober 2013 an der Universität Würzburg stattfand. Das mit der Tagung verfolgte Ziel bestand darin, mit dem Emissionshandel, der Förderung Erneuerbarer Energien und der Steigerung der Energieeffizienz alle drei Säulen des Energieumweltrechts zusammenzuführen und so zu einer kritischen Bestandsaufnahme beizutragen. Dabei wurden aus interdisziplinärer Perspektive auch ökonomische Fragestellungen einbezogen.

Unser besonderer Dank gilt den engagierten Referenten und Diskussionspartnern sowie den Förderern der Tagung. Danken möchten wir zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Lehrstühle für die wertvolle Unterstützung bei der Planung und Durchführung der Veranstaltung. Wichtige Hilfe bei der redaktionellen Betreuung des Bandes haben Frau *Carolin Friedmann*, Frau *Mirjana Gudeljevic*, Frau *Viktoria Hildebrand*, Herr *Richard Lauer* und Frau *Sabine Weidemann*, LL.M., geleistet. Die Veröffentlichung des Tagungsbandes wurde durch einen Druckkostenzuschuss des Umweltbundesamtes (Deutsche Emissionshandelsstelle) ermöglicht. Dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich Herrn Dr. *Florian R. Simon*, LL.M., sei für die vertrauensvolle Zusammenarbeit auch bei der Entstehung dieses Bandes herzlich gedankt.

Würzburg und Berlin, im April 2014

*Ralf Brinktrine*  
*Markus Ludwigs*  
*Wolfgang Seidel*



## Inhaltsverzeichnis

Energie und Umwelt – Aktuelle Entwicklungstendenzen im Zeichen von Europäisierung und Energiewende Von <i>Matthias Schmidt-Preuß</i> , Bonn .....	9
Umweltpolitischer Instrumentenmix im Kontext der Energiewende Von <i>Felix Höffler</i> , Köln .....	29
Netzintegration erneuerbarer Energien als Baustein der Energiewende Von <i>Martin Kment</i> , Augsburg .....	43
Praktische Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Netzplanung Von <i>Peter Ahmels</i> , Berlin .....	57
Rechtsfragen des Verwaltungsverbundes im EU-Emissionshandel Von <i>Wolfgang Seidel</i> , Berlin .....	69
Die Lernkurven beim EU-Emissionshandel Von <i>Uwe Neuser</i> , Berlin .....	95
Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem Von <i>Yvonne C. Schmidt</i> , Braunschweig .....	113
Die Versteigerung im EU-Emissionshandelssystem Von <i>Felix Hardach</i> , Berlin .....	123
Energieeffizienzrichtlinie: „Papiertiger“ oder Meilenstein für die Entwicklung des Energieumweltrechts? Von <i>Julian Asmus Nebel</i> , Berlin .....	145
Das deutsche und europäische Energieeffizienzrecht – Ein Rechtsgebiet im Werden? Von <i>Markus Ludwigs</i> , Würzburg .....	175
Tagungsbericht Von <i>Sabine Weidemann</i> , Würzburg .....	203
Verzeichnis der Autoren .....	213



# Energie und Umwelt – Aktuelle Entwicklungstendenzen im Zeichen von Europäisierung und Energiewende\*

Von Matthias Schmidt-Preuß, Bonn

## I. Energiewende, Europa und das Recht

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der „Energiewende“ entschlossen, als führendes Industrieland ihre Energieversorgungsbasis im Interesse des Klimaschutzes nachhaltig zu verändern und den Weg in eine CO<sub>2</sub>-freie Energieerzeugung ohne Kernkraft zu beschreiten.<sup>1</sup> Die Dimension dieses Vorhabens lässt es nicht als Übertreibung erscheinen, hier von einem *Generationenprojekt* zu sprechen. Es ist nicht nur ambitionös, sondern in dieser Form ohne Beispiel. Die Herausforderungen sind technischer, elektrophysikalischer, ökonomischer, ökologischer, aber nicht zuletzt auch rechtlicher Art. Das gilt zum einen auf der nationalen Ebene. Zum anderen aber komplizieren sich die Realisierungsbedingungen dadurch, dass immer drängender Fragen der *EU-rechtlichen Kompatibilität* gestellt werden. So hat die EU-Kommission<sup>2</sup> am 18.12.2013 ein Beihilfeverfahren gem. Art. 108 Abs. 2 AEUV wegen der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien eingeleitet. Damit steht fast das gesamte Fördersystem des *Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)*, das im Mittelpunkt der Energiewende steht, auf dem Prüfstand. Das Interesse fokussiert sich hier in der aktuellen Diskussion auf die Besondere Ausgleichsregel (§§ 60 ff. EEG 2014). Sie dient der Begrenzung der von energieintensiven Unternehmen zu zahlenden EEG-Umlage, durch die das EE-Fördersystem finanziert wird. Darüber hinaus hat die EU-Kommission<sup>3</sup> am 9.4.2014 die neuen „Umwelt- und Energie-Beihilfe-Leitlinien“ beschlossen, die stabile Rahmenbedingungen auf diesem Felde

---

\* Aktualisierte Fassung des Vortrags, den ich auf der Tagung „Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende“, die am 18.10.2013 unter der Leitung von Prof. Dr. Ralf Brinktrine und Prof. Dr. Markus Ludwigs an der Universität Würzburg stattfand, gehalten habe.

<sup>1</sup> Vgl. programmatisch die Formulierung im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts“, BT-Drecks. 18/1304, S. 1.

<sup>2</sup> Kommission, Staatliche Beihilfe SA.33995 (2013/C) (ex2013/NN) – Deutschland, C(2013) 4424 final (18.12.2013).

schaffen sollen. Vor diesem Hintergrund fanden die Gespräche zwischen der EU-Kommission und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie statt, die möglichst auf eine Beseitigung von Streitpunkten abzielten.

Akuter Handlungsbedarf wurde spätestens am 15.10.2013 manifest, als die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber die EEG-Umlage für 2014 vorläufig auf 6,240 Cent pro Kilowattstunde (kWh) bezifferten.<sup>4</sup> Das bedeutet für einen durchschnittlichen Haushalt ein Plus von 35 Euro pro Jahr in der Stromrechnung.<sup>5</sup> Die *Koalitionsvereinbarung*<sup>6</sup> der die Bundesregierung bildenden Parteien hat die Energiewende zu einem zentralen Thema der 18. Legislaturperiode gemacht. Dabei wird am EEG als Förderinstrument festgehalten. Ebenso klar wird aber die Notwendigkeit von *Kosteneindämmung und Marktintegration* betont. Damit war die Reform des EEG vorgezeichnet. Die Bundesregierung hat am 8. April 2014 den Regierungsentwurf für die EEG-Novelle von 2014 verabschiedet.<sup>7</sup>

All diese mit Rasanz sich vollziehenden Entwicklungen zeigen einerseits die Dynamik und die für das Gemeinwesen existentielle Bedeutung des Energiesektors auf.<sup>8</sup> Andererseits muss sich auch die Energiepolitik *in den Bahnen des Rechts* bewegen, wenn sie das Generationenprojekt der Energiewende zum Erfolg führen will. Das Wort von *Walter Hallstein*,<sup>9</sup> dass Europa im Rahmen der damaligen EWG – und das gilt *vice versa* auch für die heutige EU – eine „*Rechtsgemeinschaft*“ darstellt, ist längst Allgemeingut. Es ist nur ein winziger Schritt zu der naheliegenden Konsequenz, von einer *Energie-rechtsgemeinschaft* zu sprechen, um den Rechtsrahmen der Europäischen Energiepolitik auf einen Begriff zu bringen. Welche Bedeutung die Vorgaben

---

<sup>3</sup> EU-Commission. Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020. C (2014) 2322, [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation_en.html) (zuletzt abgerufen am 2.6.2014).

<sup>4</sup> 50hertz, amprion, Tennet, TRANSNET BW, „Prognose der EEG-Umlage 2014 nach AusglMechV- Prognosekonzept und Berechnung der Übertragungsnetzbetreiber, Stand: 15.10.2013. [http://www.netztransparenz.de/de/file/Konzept\\_zur\\_Berechnung\\_und\\_Prognose\\_der\\_EEG-Umlage\\_2014\\_n](http://www.netztransparenz.de/de/file/Konzept_zur_Berechnung_und_Prognose_der_EEG-Umlage_2014_n) – Windows Internet Explorer (zuletzt abgerufen am 30.03.2014), S. 14.

<sup>5</sup> Vgl. F.A.Z. online vom 15.10.2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fruehaufsteher/rekordwert-oekostrom-umlage-steigt-auf-6-24-cent-12617347.html> (zuletzt abgerufen am 07.04.2014).

<sup>6</sup> Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Berlin, 16. Dezember 2013), S. 38 ff.

<sup>7</sup> „Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts.“ (s. o. Fn. 1)

<sup>8</sup> *Schmidt-Preuß*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2006, § 93 Rn. 1 ff.

<sup>9</sup> *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 48.

des EU-Rechts mittlerweile gegenüber den Mitgliedstaaten haben, lässt sich am Beispiel des EEG auf vielfältige Weise demonstrieren.

## II. Die Idee des Wettbewerbs und das Netzmonopol

Will man die dominierenden Wirkungskräfte der Energierechtsgemeinschaft umschreiben, dann war dies in den letzten 15 Jahren vor allem die *Öffnung des Netzmonopols*. Die Durchsetzung der Idee des Wettbewerbs erfolgte auf europäischer Ebene in *drei Etappen*: Am Anfang – 1996/1998 – stand die noch vorsichtige Einführung diskriminierungsfreien Netzzugangs in den Sektoren Strom und Gas. 2003 folgte der *große Sprung* durch Einführung des obligatorischen Regulators und einer an Kosteneffizienz orientierten ex-ante-Entgeltkontrolle.<sup>10</sup> Dem folgte 2009 eine Verschärfung der Entflechtung durch OU, ISO und ITO im Zuge des 3. Liberalisierungs-Pakets.<sup>11</sup> Der *freie Zugang von Konkurrenten* auf den geöffneten Märkten und die Schaffung von Wahlmöglichkeiten der Kunden wurden verpflichtende Eckwerte. Nichts anderes gilt für die Entgeltregulierung, die eine *Monopolpreisbildung nach dem Modell des Cournot'schen Punktes verhindern sollte*.<sup>12</sup> Der Wettbewerb ist *regulatorisches Leitmotiv* im Interesse von Kosteneffizienz und niedrigen Preisen. *Konzepte und Erkenntnisse der Regulierungsökonomie* setzten sich bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens durch und fanden in den *Rechtsakten der drei Liberalisierungspakete* ihren Niederschlag. Die wirtschaftswissenschaftlichen Postulate determinieren seither die juristisch-normativen Strukturen und Begriffe. Das – europäisch geprägte – Energierecht etablierte sich damit als durch und durch *interdisziplinäre Materie*.<sup>13</sup>

*Normativ* lassen sich die genannten Elemente wie folgt belegen. Primärrechtlich ist Art. 3 Abs. 3 EUV zu nennen, der die *soziale Marktwirtschaft* als Wirtschaftspolitik der EU umschreibt, also den Markt mit Preisbildung nach Angebot und Nachfrage normativ fixiert, der eine effiziente Erstellung von Produkten und Dienstleistungen durch optimale Allokation knapper Produktionsfaktoren und damit die beste Versorgung der Verbraucher gewährleistet.<sup>14</sup> Damit ist zugleich die Wirtschaftsverfassung der EU und die der Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich fixiert.<sup>15</sup> Hinzu kommt das *Proto-*

---

<sup>10</sup> Ludwigs, Unternehmensbezogene Effizienzanforderungen im Öffentlichen Recht, 2013, S. 180 ff.

<sup>11</sup> Schmidt-Preuß, et 9/2009, S. 82 ff.

<sup>12</sup> Schmidt-Preuß, in: Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. I, 1. Halbbd., 3. Aufl. 2014, Einl. B Rn. 105.

<sup>13</sup> Schmidt-Preuß, in: FS f. Kühne, 2009, S. 329 (331 ff.).

<sup>14</sup> Schmidt-Preuß in: FS f. Säcker, 2011, S. 969 (970 ff.).

<sup>15</sup> Ibid. S. 981 ff.