

# EnWZ

Zeitschrift für das gesamte Recht  
der Energiewirtschaft

11/2015 • Seiten 481–528

## EDITORIAL

### HERAUSGEBER

RA Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ., Becker Büttner Held, Berlin/Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer – Prof. Dr. Carsten Becker, Direktor beim Bundeskartellamt, Bonn/Honorarprofessor an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz – Peter Franke, Vizepräsident der Bundesnetzagentur, Bonn – RA Dr. Kai Uwe Pritzsche, LL.M., Linklaters LLP, Berlin – Dr. Winfried Rasbach, Thüga Aktiengesellschaft, München – Dr. Reinhard Ruge, LL.M., 50Hertz Transmission GmbH, Berlin

### WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Prof. Dr. Thorsten Beckers, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Technische Universität Berlin – Prof. Dr. Martin Burgi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht, Ludwig-Maximilians-Universität, München – Prof. Dr. Ulrich Ehricke, Institut für Energierecht, Universität zu Köln – Prof. Dr. Jörg Gundel, Geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle für Energierecht/Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth – Prof. Dr. Johannes Hellermann, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Universität Bielefeld – Prof. Dr. Bernd Holznapel, Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster – Prof. Dr. Mario Martini, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer – Prof. Dr. Joachim Müller-Kirchenbauer, Institut für Technologie und Management, Technische Universität Berlin – Prof. Dr. Michael Rodi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Greifswald/Vorsitzender und geschäftsführender Direktor des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität – Recht, Ökonomie und Politik e.V., Berlin/Greifswald – Prof. Dr. Jens-Peter Schneider, Direktor des Instituts für Medien- und Informationsrecht, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

### REDAKTION

RA Prof. Dr. Christian Theobald,  
Mag. rer. publ., Chefredakteur  
RA Dr. Peter Gussone, stellvertretender Chefredakteur  
Susanne Kitzmann, Redaktionsassistentin  
Ramona Bauer, Redaktionsassistentin  
Magazinstraße 15–16  
10179 Berlin

## Energieunion ultra vires?

**A**m 19. und 20.3.2015 haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihrer Sitzung des *Europäischen Rates* in Brüssel zum Aufbau einer Energieunion verpflichtet. Die Strom- und Gasverbindungen zwischen den EU-Ländern sollen schnell ausgebaut werden. Dadurch können die Verbraucher nach dem Präsidenten der *Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker* jährlich 40 Mrd. EUR einsparen (*BMWi*, *Energiewende*, Ausgabe 6/2015 auch zum Folgenden).

Insgesamt soll sich die Energieunion auf fünf Bereiche („Dimensionen“ genannt) erstrecken:

- Energieversorgungssicherheit,
- ein vollständig integrierter Energiebinnenmarkt,
- Energieeffizienz,
- Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Energiemixes und
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Im Einzelnen sollen erneuerbare Energien stärker gefördert, Energie-Einsparmöglichkeiten effizienter genutzt und die Möglichkeiten von Kaufgemeinschaften für Gas geprüft werden. Weiter geht es um die Ausarbeitung einer Strategie, um die Entwick-

lung von neuen Technologien bspw. zur Stromspeicherung anzustoßen. Letztlich soll ein europäischer Energiemarkt entstehen. Dieser greift auch in den Klimaschutz ein: Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß soll bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 um 40% reduziert werden. Nicht mehr beibehalten wurde das von der *Kommission* ursprünglich verfolgte Ziel einer Dekarbonisierung der Stromerzeugung.

Diese ambitionierten Festsetzungen auf Unions-ebene erstaunen, belässt doch die erst mit dem Lissabonner Vertrag geschaffene energiepolitische Kompetenz der Union den Mitgliedstaaten große Freiräume. Insbesondere bleibt es dem einzelnen Mitgliedstaat unbenommen, selbst über die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen



PROF. DR. WALTER FRENZ

Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen (Art. 194 II UAbs. 2 AEUV). Daher kann er weiterhin nach seinen Vorstellungen Strom aus Kohlekraft und auch Kernkraft – ggf. wie in Schweden in Kombination mit Wasserkraft – gewinnen. Deshalb kann jedenfalls auf energiepolitischer Grundlage keine Dekarbonisierung der Energieversorgung festgelegt werden. Nunmehr sollen aber nach den Schlussfolgerungen des *Europäischen Rates* vom 20.3.2015 einheimische Ressourcen und damit auch die Kohle einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten (F.A.Z. v. 21.3.2015, S. 22).

Eine Energieunion kann ohnehin nur in dem primärrechtlich und damit vor allem durch Art. 194 AEUV vorgegebenen Korsett verwirklicht werden. Die jetzt festgelegten Ziele spiegeln sich in denen der europäischen Energiepolitik nach Art. 194 I AEUV wider.

Die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen bildet nach Art. 194 I lit. c) AEUV im Zusammenhang mit der Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen ein selbständiges Ziel. Wirtschaftlich konzipierte Maßnahmen etwa als

finanzieller Anreiz zum Einsatz von erneuerbaren Energiequellen sind daher zweifelhaft. Gerade die Entwicklung betont den technologischen Aspekt (*Kahl*, EuR 2009, 601 (608); weiter hingegen *Heselhaus*, in: Nowak, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015, S. 327 (351 f.)). Die Technologie kann wie im Kartellrecht auch im Sinne des Umweltschutzes vorangebracht werden.

Eingerahmt werden die konkreten energiespezifischen Ziele gem. Art. 194 I EUV von der Absicht der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie dem Umweltschutz. Diese energiepolitischen Leitprinzipien allein begründen zwar keine Kompetenz der Union nach Art. 194 II UAbs. 1 AEUV. Indirekt können sie aber den Inhalt der energiepolitischen Maßnahmen beeinflussen. Gemäß dem in Art. 11 AEUV verankerten Integrationsprinzip strebt die EU mithin eine integrierte Klima- und Energiepolitik an (*Kahl*, EuR 2009, 601, Fn. 8). Die Ziele Nachhaltigkeit bzw. Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit sollen so miteinander in Einklang gebracht werden.

Zwischen den Zielen „Verwirklichung des Binnenmarktes“, „Versorgungssicherheit“, „Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ sowie „Interkonnektion der Energienetze“ kann es zu Konflikten kommen, die austariert werden müssen. Letztlich sollen die Förderung der Energieeinsparung und Energieeffizienz bei der Erzeugung, Fortleitung und Nutzung der Energiequellen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energien der Emissionsverringerung, der Minderung von Risiken, etwa ausgehend von der Kernenergie, und der nachhaltigen Nutzung begrenzt zur Verfügung stehender Ressourcen dienen, mithin die Versorgungssicherheit gewährleisten (*Hobe*, EuR 2009, Beiheft 1, 219 (227 f.)). Die Lebensbedingungen und die wirtschaftlichen Daten in der EU spielen demnach trotz anspruchsvoller Klimaschutzziele keine nachrangige Rolle.

Weiterungen können sich auf umweltpolitischer Grundlage ergeben, die ausdrücklich die Bekämpfung des Klimawandels nennt (Art. 191 I 4. Spiegelstrich AEUV). Darauf lassen sich vor allem die internationalen Bemühungen der Union für die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen und eine damit verbundene Begrenzung des Temperaturanstiegs stützen. Werden dabei anspruchsvolle Ziele verfolgt, entspricht dies dem in Art. 191 II UAbs. 1 S. 1 AEUV geforderten hohen Schutzstandard. Zwar sind dabei die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union zu berücksichtigen. Damit geht es um ein unionsweites hohes Schutzniveau. Ein solches kann nicht rechtlich, sondern höchstens politisch auf internationaler Ebene erreicht werden. Dazu können es aber die zuständigen Unionsorgane für notwendig erachten, in der Union hohe Standards zu setzen, damit andere Staaten sich diesen anschließen. Insofern sind dann auch die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen einzubeziehen; sie sollten daher auch bereits bei internationalen Verpflichtungen einbezogen werden, damit nicht später die Erfüllung in der Union zu Schwierigkeiten führen kann. Durch den Bezug der gesamten Umweltpolitik auf die nachhaltige Entwicklung nach Art. 3 III 2 EUV sowie Art. 11 AEUV ist ohnehin darauf zu achten, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung nicht über Gebühr belastet wird, sondern weiter vorankommt.

Art. 192 AEUV legt das Beschlussverfahren fest und verlangt in Abs. 2 Einstimmigkeit für Steuervorschriften, Maßnahmen mit Berührung der Raumordnung, der Wasserressourcen, der Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung oder der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und der Struktur der Energieversorgung. Daher wird eine Dekarbonisierung der Stromversorgung auch auf umweltpolitischer Grundlage kaum beschlossen werden. Der Widerstand eines EU-Staates genügt.

Weiterungen ergeben sich auch nicht aus der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV. Diese kann zwar fehlende Befugnisse überspielen, um Vertragsziele zu erreichen. Diese Klausel ist aber auf den Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche bezogen. Das dort näher austarierte Zuständigkeitsystem ist daher zu wahren. Das gebietet auch das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung. So können nicht materielle und formelle Grenzen der Kompetenzausübung durch Art. 352 AEUV umgangen werden (*Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 352 AEUV Rn. 66).

Allerdings war die Rechtsangleichungskompetenz bereits bislang im Hinblick auf die Schaffung eines unionsweiten Energie-marktes die Hauptkompetenzgrundlage. Sie wurde auch bei umweltenergiepolitischen Maßnahmen hinzugezogen. So erging die Erneuerbare-Energien-RL 2009/28/EG auf der Basis der Umwelt- und der Binnenmarktkompetenz. Letztere wurde aufgrund der tiefgreifenden grenzüberschreitenden Auswirkungen hinzugenommen. Es genügte dem *EuGH* (Rs. C-301/06, Rn. 63 f.) schon die absehbare Entstehung von Hindernissen für den Handelsverkehr und Wettbewerbsverzerrungen; auch eine präventive Rechtsangleichung kommt in Betracht. Solche Auswirkungen werden angesichts der Verflechtungen der Energienetze und der Energieversorgungssysteme immer wieder auftreten. Gerade wenn die Verbraucher wie geplant von miteinander verbundenen nationalen Energienetzen profitieren sollen, bedarf es einer grenzüberschreitenden Betrachtung und eines möglichst weitgehend vereinheitlichten Binnenmarktes, damit die Elektrizität zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren kann und nicht mehr von Drittstaaten importiert werden muss.

Dagegen spricht auch nicht das Urteil *Ålands Vindkraft* (*EuGH*, Rs. C-573/12, Rn. 99), da dieses nur eine auf nationale Ökostromerzeuger begrenzte Zertifikatvergabe und damit auch Förderung bejahte, um die mitgliedstaatlichen Systeme funktionsfähig zu halten. Insofern wurde aber auch schon vom damaligen EU-Energiekommissar *Oettinger* eine unionsweite Regelung ins Gespräch gebracht, um eine einheitliche Ökostromförderung zu erreichen. Schließlich werden dann am ehesten die erneuerbaren Energien schwerpunktmäßig am geographisch und preislich günstigsten Standort erzeugt und können eher unionsweit verteilt werden. Übermäßige Auswüchse nationaler Förderungssysteme können so vermieden werden, nationale Alleingänge erscheinen von vornherein nicht zielführend. Ihnen fehlt jedenfalls die Erforderlichkeit, so dass sie entgegen Art. 193 S. 2 AEUV den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzen. So läuft das eingebrachte deutsche Ziel, einseitig den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 um 40 % zu senken, und zwar namentlich durch die Abschaltung älterer Kohlekraftwerke, dem System des Emissionshandels zuwider (*Frenz*, *EnWZ* 2015, 49).

Insgesamt halten sich damit die Planungen des *Europäischen Rates* für den Aufbau einer Energieunion im Rahmen der Verträge. Der Name lässt erst einmal aufhorchen. Die verfolgten Ziele sind allerdings durch die Verträge abgesichert. Die Dekarbonisierung der Energieversorgung wurde zu Recht fallen gelassen. Die Schaffung eines EU-Energiebinnenmarktes ist die Grundlage für eine möglichst hohe Kosteneinsparung auf Seiten des Verbrauchers, wie sie von Kommissionspräsident *Junker* aufgezeigt wurde. Mit diesen Maßgaben ist die Energieunion damit nicht *ultra vires*. Ihre nähere Gestalt ergibt sich ohnehin erst durch nähere Regulierungen. Der *Europäische Rat* hat erst einmal die Richtung vorgegeben, in die diese Regulierungen gehen sollen.

**PROF. DR. WALTER FRENZ**

lehrt Berg-, Umwelt- und Europarecht an der RWTH Aachen.