



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 60

03.01.2011

Christian Calliess/Christian Hey:
Erneuerbare Energien in der Europäischen Union

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Online-Beitrag wird in leicht geänderter Fassung in: Thorsten Müller u.a. (Hrsg.), 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, erscheinen.

Erneuerbare Energien in der Europäischen Union

A. Grundlagen

I. Zielkonflikte der europäischen Energiepolitik

Die Energiepolitik im föderal organisierten Umweltverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden¹, verfolgt die drei wesentlichen Ziele der Versorgungssicherheit², des Wettbewerbs und daraus folgender Preisgünstigkeit sowie des Umweltschutzes.³ Dem Ziel des Umweltschutzes versucht die Union dabei eine Steigerung der Energieeffizienz, die Förderung erneuerbarer Energien und den Emissionshandel gerecht zu werden.⁴

Oft werden freilich – insbesondere zwischen Umweltschutz und Wettbewerb – Zielkonflikte postuliert, in Folge derer ein Ziel nur auf Kosten eines anderen verwirklicht werden könne.⁵

* Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Europarecht am Fachbereich der Freien Universität Berlin, Inhaber eines Ad personam Jean-Monnet-Chairs sowie Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU); Dr. *Christian Hey* ist Generalsekretär des SRU. Die Autoren danken Frau Miriam Dross, Wiss. Mitarbeiterin im SRU, für ihre hilfreiche Unterstützung.

¹ Zum Begriff des Umweltverbundes *C. Calliess*, Europarechtliche Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch, NuR 2006, S. 601 ff.

² Umfassend dazu: *M.C. Pröfrock*, Energieversorgungssicherheit im Recht der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaften (2007).

³ Europäische Kommission, „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM (2007) 1 vom 10.1.2007, S. 3 ff. (Bull-EU 1/2-2007, Ziff. 1.24.1); Europäischer Rat vom 08./09.03.2003, Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“, Anlage zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7724/1/07, Pkt. 28 (Bull EU 3/2007 Ziff. I.14.3); *P. Badura*, Umweltschutz und Energiepolitik, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (2003), § 82, Rn. 1; *P. Tettinger*, Die Stärkung der ökologischen Dimension der Elektrizitätswirtschaft, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel (2001), S. 949 (970) unter Hinweis auf das Kyoto-Protokoll als gemeinsame Grundlage deutscher und europäischer Klima- und Umweltpolitik.

⁴ *T. Müller/H. Schulze-Fielitz*, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht (2009), S. 9 (17).

⁵ *U. Büdenbender*, Generelle und energierechtliche Konflikte zwischen Wettbewerb und Umweltschutz, DVBl. 2002, S. 800 ff.; *J.-C. Pielow*, Rechtliche Ansätze für verbesserte Energieeffizienz beim Endverbraucher, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht (2006), S. 162 (167 f.); *U. Ehrlicke/D. Hackländer*, Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, ZEuS 2008, S. 579 (596 f.); s. andererseits *C. Theobald*, in: W. Danner/ders. (Hrsg.), Energierecht Bd. I (Stand: März 2009), § 1 B 1, Rn. 26, der die Gewährleistung von angemessenen Preisen (auch) zur Versorgungssicherheit zählt.

Demgegenüber darf nicht verkannt werden, dass Maßnahmen der EU auch positive Wirkungen für mehrere Ziele entfalten können. Für europäische Regelungen gilt das umso mehr, weil negative Effekte, beispielsweise Preissteigerungen durch Umweltschutzmaßnahmen, durch Vorteile der zwischenstaatlichen Kooperation abgedeckt oder aufgehoben werden können. Gerade auf europäischer Ebene sind Ziele und Maßnahmen somit in vielfältiger Weise miteinander verzahnt.

Bereits in einem frühen Vorstoß des Rates zur Steigerung der Energieeffizienz im Jahr 1974⁶ wurde festgestellt, dass die (in damaliger Terminologie) „rationelle Energieverwendung“ dem Doppelziel von Versorgungssicherheit und Umweltschutz dient.⁷ Diese doppelte Zielrichtung gilt aber nicht nur für die Energieeffizienz: Auch die vorrangig umweltpolitisch begründete Förderung erneuerbarer Energien verringert die Importabhängigkeit und trägt damit zur Versorgungssicherheit bei. Der Emissionshandel wiederum könnte sowohl die Entwicklung neuer CO₂-armer Energiequellen als auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz beflügeln.

Die darin zum Ausdruck kommende politische Ziel- und Maßnahmenverschränktheit korrespondiert darüber hinaus aber auch der Vollendung des Binnenmarktes⁸: Ein europäisches Energieumweltrecht als Teil eines europäischen Energierechts macht wettbewerbshindernde einzelstaatliche Maßnahmen⁹ zu Umweltschutz und Versorgungssicherheit überflüssig und führt somit zu einer weiteren Integration des Energiemarktes; umgekehrt gleicht eine energieumweltrechtlich flankierte Liberalisierung mitgliedstaatliche Wettbewerbsnachteile aus, die im gemeinsamen Markt ein Argument gegen ein hohes nationales Umweltschutzniveau darstellen.¹⁰

⁶ Entschließung des Rates vom 17.09.1974, ABl. 1975, Nr. C 153, S. 1.

⁷ Ausführlich zum „Energieeffizienzrecht“ *J.-C. Pielow*, Rechtliche Ansätze (Fn. 5), S. 162 ff.; skeptisch gegenüber der „Zauberstabsqualität“ der Energieeffizienz *F. Reimer*, Ansätze zur Erhöhung der Energieeffizienz im Europarecht, in: T. Schulze-Fielitz/H. Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht* (2009), S. 147 (179).

⁸ Zur Bedeutung des Binnenmarktes für Nachhaltigkeit, Preisgünstigkeit und Versorgungssicherheit siehe Kommission, „Eine Energiepolitik für Europa“ (Fn. 3).

⁹ Vgl. die Entschließung des Rates vom 16.09.1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. 1986, Nr. C 241, S. 1, die Wettbewerbsverzerrungen durch mitgliedstaatliche Umweltschutzmaßnahmen durch koordiniertes Vorgehen begrenzen will; kritisch gegenüber nationalen Lösungsansätzen auch *J. Gundel*, Nachhaltigkeit und Energie, in: W. Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff* (2008), S. 443 (468).

¹⁰ Weitere Beispiele zur Ziel- und Maßnahmenverschränktheit im Grünbuch der *Europäischen Kommission* „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, KOM (2006) 105 endg. vom 8. 3. 2006, S. 7 ff.: Die Stärkung der Interkonnexität der Netze sei zunächst notwendig für die Herstellung des Binnenmarkts, gleichzeitig aber Bedingung dafür, dass sich die Mitgliedstaaten im Falle einer Versorgungskrise ihre Reserven gegenseitig zur Verfügung stellen können; die Marktliberalisierung erhöhe die Investitionsanreize für private Branchenbeteiligte und trage so zur physischen Stabilität der Netze bei; ebenso *I.*

II. Spiegel der Zielkonflikte in den Kompetenzgrundlagen einer europäischen Energiepolitik

Die so skizzierte Ziel- und Maßnahmenverschränktheit spiegelt sich nicht zuletzt in den Kompetenzgrundlagen für energiepolitische Maßnahmen der EU.

Zum einen war das Tätigwerden der EG, das der Verwirklichung der vormals in Art. 174 EGV genannten umweltpolitischen Ziele diene, auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützt.¹¹ Dieser sah Mehrheitsentscheidungen im Rat und im Verhältnis zum Europäischen Parlament das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) vor. Auf dieser Grundlage wurden z.B. die Richtlinie zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE-Programm),¹² die Richtlinie zur Förderung von mit erneuerbaren Energien erzeugter Elektrizität,¹³ die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden,¹⁴ die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Bio-Kraftstoffen im Transportwesen¹⁵ sowie die Richtlinie über die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung im Binnenmarkt erlassen.¹⁶ Darüber hinaus war der Artikel Grundlage für außenpolitisches Tätigwerden, z. B. für die Entscheidungen über den Beitritt zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen¹⁷ und zum Kyoto-Protokoll.¹⁸ Freilich nahm Art. 175 Abs. 2 EGV aufgrund politischer Erwägungen einige Bereiche, die für die Mitgliedstaaten von besonderer Sensibilität sind, vom Mitentscheidungsverfahren aus und unterwarf sie dem Verfahren einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat.¹⁹

Pernice, Umweltschutz und Energiepolitik, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken (1993), S. 105 (120 f.) mit Nachweisen zu anderslautenden Stimmen.

¹¹ Überblick über die Umweltkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza: *C. Calliess*, Die Umweltkompetenzen der EG nach dem Vertrag von Nizza – Zum Handlungsrahmen der europäischen Umweltgesetzgebung, ZUR 2003, S. 129.

¹² RL 93/76/EWG des Rates vom 13.09.1993 zur Begrenzung von Kohlenstoffdioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung, ABl. 1993, Nr. L 237, S. 28; gestützt auch auf Art. 308; aufgehoben durch RL 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. 2006, Nr. L 114, S. 64.

¹³ RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.09.2001, ABl. 2001, Nr. L 283, S. 33.

¹⁴ RL 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. 2003, Nr. L 1, S. 65.

¹⁵ RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.5.2003, ABl. 2003, Nr. L 123, S. 42.

¹⁶ 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. 2004, Nr. L 52, S. 50.

¹⁷ 94/69/EG: Beschluss des Rates vom 15.12.1993 über den Abschluss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen, ABl. 1994, Nr. L 33, S. 11.

¹⁸ Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25.04.2002, ABl. 2002, Nr. L 130, S. 1.

¹⁹ Dazu *Calliess*, Die Umweltkompetenzen der EG (Fn. 11).

Diese Regelungen erfahren durch den Vertrag von Lissabon keine Änderung: Der neue Art. 191 AEUV übernimmt fast wortgleich die vormals schon in Art. 174 EGV genannten Zielvorschriften. Neu hinzugefügt wurde die „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ als Ziel der gemeinsamen Umweltpolitik gem. Art. 191 Abs. 1 Spstr. 4 AEUV. Auch Art. 192 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass grundsätzlich das nun sog. ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294, 297 AEUV) zur Anwendung gelangen soll, es bleibt aber zugleich bei den früheren Bereichsausnahmen (vgl. Art. 192 Abs. 2 AEUV). Im Energiebereich wird Art. 192 Abs. 2 AEUV demnach in zweifacher Hinsicht relevant: Zum einen unterliegen ökonomische Steuerungsinstrumente in Form finanzieller Anreize als „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ (Art. 192 Abs. 2 lit. a) AEUV) der Einstimmigkeit. Hierunter sind mit Blick auf die enge Auslegung von Ausnahmen in Übereinstimmung mit der h. M. im Schrifttum nur Steuern im engeren Sinne zu verstehen, so dass alle Gebühren, Beiträge und sonstigen Abgaben (z. B. Ökoabgaben in Form von Sonderabgaben und Benutzungsentgelten) unter Art. 192 Abs.1 AEUV fallen.²⁰ Mit dem Wort „überwiegend“ wird darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der umweltpolitischen Maßnahme auf der Besteuerung liegen muss, so dass z.B. für die steuerliche Förderung abgasarmer PKW Abs. 2 nicht gilt.²¹ Nach Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV sollen zum anderen Maßnahmen, die sich erheblich auf den politisch hochsensiblen Bereich der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und damit auf die Art und Weise der Energieversorgung oder aber auf die allgemeine Struktur der Energieversorgung auswirken, der Einstimmigkeit und in der Folge dem nationalen Veto vorbehalten bleiben. Das Einstimmigkeitserfordernis gilt angesichts der Formulierung „erheblich“ nur für finale, die Grundstruktur der Energieversorgung unmittelbar berührende Maßnahmen.²² Ein im Ergebnis umstrittenes Beispiel ist insoweit die Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien, die im Schrifttum mit guten Gründen als erheblicher Eingriff in die mitgliedstaatliche Energieversorgung gewertet wurde.²³ Im Ergebnis normiert die Regelung des Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV zwar besondere Verfahrensanforderungen für energiebezogene umweltrechtliche Maßnahmen, sie

²⁰ So zur bisherigen Rechtslage: *W. Kahl*, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/EGV* (2003), Art. 175 EGV, Rn. 18; *J. Jans/A.-K. von der Heide*, *Europäisches Umweltrecht* (2003), S. 52 f.

²¹ Vgl. zur überkommenen Rechtslage: *S. Breier*, in: C.-O. Lenz/K.-D. Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV* (4. Aufl. 2006), Art. 175 EGV, Rn. 8; *A. Epiney*, *Umweltrecht in der EU* (2. Aufl. 2005), S. 58; *A. Käller*, in: J. Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar* (2. Aufl. 2009), Art. 175, Rn. 19; differenzierend aber i. E. ähnlich *J. Scherer/S. Heselhaus*, in: M. Dausen (Hrsg.), *Handbuch Europäisches Wirtschaftsrecht*, Bd. II (Stand: November 2008), O, Rn. 65 f.; a. A. *M. Wasmeier*, *Umweltabgaben und Europarecht* (1995), S. 225.

²² So zur bisherigen Rechtslage auch *W. Kahl* (Fn. 29), Art. 175 EGV, Rn. 28 f.

²³ So zur überkommenen Rechtslage: *T. Müller/C. Bitsch*, *Die Umweltkompetenz nach Art. 175 Abs. 2 EG - Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien als erster Anwendungsfall?*, *EurUP* 2008, S. 220 ff.

stellt aber implizit zugleich klar, dass solche Maßnahmen generell von Art. 192 AEUV erfasst sind. Damit begründet diese Norm also die Kompetenz der Union zum Erlass umweltpolitischer Maßnahmen im Energiesektor, auch wenn diese in einigem Umfang in die energiepolitische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten eingreifen.²⁴

Zum anderen wurden vielfältige Maßnahmen im Bereich der Energiepolitik, insbesondere diejenigen zur Herstellung des angestrebten europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes (etwa im Hinblick auf das sog. *Ownership Unbundling*²⁵), auf die allgemeine Harmonisierungskompetenz des Art. 95 EGV gestützt. Nach dem Vertrag von Lissabon übernimmt Art. 114 Abs. 1 AEUV fast wortgleich die Formulierung des Art. 95 Abs. 1 EGV. Ihr zufolge muss das jeweilige Gesetzgebungsvorhaben die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Dieser Bezug ist gegeben, wenn die Maßnahme entweder dazu dient, tatsächlich bestehende Hemmnisse für die Grundfreiheiten oder aber spürbare Wettbewerbsverfälschungen abzubauen. Ausreichend ist das Vorliegen einer der beiden Alternativen, da schon dann ein hinreichender Binnenmarktbezug existiert.²⁶ Unter Berücksichtigung dessen hat ein gemeinschaftlicher Rechtssetzungsakt den Abbau spürbarer Wettbewerbsverfälschungen zum Ziel, wenn ohne die jeweilige Maßnahme die Gefahr nicht nur geringfügiger Wettbewerbsverzerrungen durch die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten droht.²⁷ Mithin sind Maßnahmen, durch die die nationalen Produktionsbedingungen in einem bestimmten Wirtschaftssektor zur Vermeidung von Verfälschungen des transnationalen Wettbewerbs angeglichen werden sollen, geeignet, zur Verwirklichung des Binnenmarktes beizutragen.²⁸ Zudem verlangt die in Art. 114 Abs. 1 AEUV enthaltene Kompetenzgrundlage, dass mit dem jeweiligen Rechtssetzungsakt eine tatsächliche Förderung des Binnenmarktes beabsichtigt ist.²⁹ Insoweit ist ein positiver Effekt nötig, dessen Vorliegen anhand einer Gesamtbetrachtung des Vorhabens zu bestimmen war.³⁰ Deutlich wird, dass die europäische Energiepolitik seit jeher eng mit der Umwelt- und Binnenmarktpolitik verzahnt ist, es hat sich

²⁴ A. Epiney, Umweltrecht in der EU (Fn. 21), S. 60; Pernice, Umweltschutz und Energiepolitik (Fn. 19) S. 110; grundlegend B. Briche, Die Elektrizitätswirtschaft in der EU (1997), S. 23 ff.

²⁵ Dazu C. Calliess, Entflechtung im europäischen Energiebinnenmarkt (2008).

²⁶ W. Kahl, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (3. Aufl. 2007), Art. 95, Rn. 14.

²⁷ EuGH, Rs. I-2247, Slg. 2000, Rz. 83, 106 ff. (Deutschland/EP und Rat); S. Leible, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV (2003), Art. 95, Rn. 18; ausführlich dazu C. Calliess, Das „Tabakwerbung-Urteil“ des EuGH: Binnenmarkt und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzverfassung in neuem Licht, Jura 2001, S. 311 (315 f.)

²⁸ EuGH, Rs. I-2867, Slg. 1991, Rz. 23 (Titanoxid).

²⁹ EuGH, Rs. I-8419, Slg. 2000, Rz. 84 (Deutschland/Rat und Parlament).

³⁰ W. Kahl, (Fn. 26), Art. 95 EGV, Rn. 17 ff.

maßgeblich aus ihr heraus entwickelt. Erst mit dem Vertrag von Lissabon ist die europäische Energiepolitik dabei, sich auf der Grundlage des neuen Art. 194 AEUV zu emanzipieren.³¹

Das nicht zuletzt in dieser Kompetenzlage begründete Spannungsverhältnis zwischen den grundlegenden Zielen der europäischen Energiepolitik war auch Gegenstand von vielfältigen politischen Auseinandersetzungen. Dies kann am Beispiel der Geschichte der europäischen Förderpolitik für erneuerbare Energien nachgezeichnet werden. Dominierte in den Anfangsphasen die Binnenmarktorientierung (A.III.), so gewannen die Versorgungssicherheit und der Klimaschutz im Zeitablauf an Bedeutung (B.II.).

III. Binnenmarktorientierung versus EEG

Die Binnenmarktorientierung der europäischen Energiepolitik prägte zu Anfang sowohl die Präferenz der Europäischen Kommission bei der Wahl des Förderregimes für die erneuerbaren Energien als auch ihre Einstellung gegenüber der nationalen Förderung.³² So stand die Europäische Kommission einer Einspeisevergütung, wie sie in Deutschland mit dem Stromeinspeisungsgesetz und seit 2000 mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eingeführt worden war, zunächst sehr kritisch gegenüber. Nach Auffassung der Kommission standen national unterschiedliche Vergütungssätze dem Ziel eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs im Binnenmarkt entgegen. Es bestand der Verdacht einer wettbewerbsverzerrenden Beihilfe. Aus diesen Gründen zog die Europäische Kommission einen „marktbasierten Ansatz“ vor. Hierunter wurde insbesondere der Ansatz handelbarer Quoten für erneuerbare Energien verstanden, der eine Suche des Marktes nach dem

³¹ F. Baumann/J. Turek, Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse (1. Auflage 2008), S.157 (167) gehen euphorisch davon aus, dass die Europäische Union mit dem Vertrag von Lissabon „auf einem Weg [ist], von dem es später heißen kann, dass sie damit die Energiewende in Europa mit ins Leben brachte“.

³² B. Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt, 2008; S. Jacobsson, S./ A. Bergek/D. Finon/V. Lauber/ C. Michel/D. Toke/A. Verbruggen, EU renewable energy support policy: Faith or facts? Energy Policy 2009, S. 2143–2146.; A. Jordan/R. Hildingsson/J. Strippel, Renewable energies: A continuing balancing act? In: A. Jordan/D. Huitema/H. van Asselt/T. Rayner/F. Berkhout (Hrsg.) Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation, 2010 S. 103–124; V. Lauber, The Politics of European Union Policy on Support Schemes for Electricity from Renewable Energy Sources. In: L. Mez (Hrsg.): Green Power Markets: Support Schemes, Case Studies and Perspectives, 2007. S. 9–29; M. Nilsson/L. J. Nilsson/K. Ericsson, The rise and fall of GO trading in European renewable energy policy: The role of advocacy and policy framing. Energy Policy 2009, S. 4454–4462.

kostengünstigsten Portfolio an erneuerbaren Energien für ein politisch gesetztes Ausbauziel auslösen sollte.³³

Bei einem Einspeisetarifmodell wie demjenigen des deutschen Stromeinspeisungsgesetzes bzw. dem nachfolgenden EEG werden Anlagenbetreibern feste Einspeisevergütungen für einen bestimmten Zeitraum gewährt. Die Höhe richtet sich nach der Art der erneuerbaren Energien und weiteren Parametern, sie sinkt im Laufe der Zeit. Ein Quotenmodell verpflichtet Stromversorger oder auch Letztverbraucher dagegen, einen festgelegten Anteil ihres Strombedarfs aus erneuerbaren Energien zu decken. Quotenmodelle sind oft an „Grüne Zertifikate“ gekoppelt, d. h. die Quote kann auch durch den Erwerb eines Herkunftsnachweises erfüllt werden. Zusätzlich existieren auch ordnungsrechtliche Instrumente, die die Verbesserung der rechtlichen, strukturellen und administrativen Rahmenbedingungen zum Gegenstand haben (z. B. erleichterte Antrags- und Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien) sowie Instrumente zur Verbesserung von Information, Ausbildung und Schulung. Abschließend sind flankierende Maßnahmen zu erwähnen, wie die Unterstützung von Forschung und Entwicklung.³⁴

Die Präferenz für eine Quotenlösung hat die Europäische Kommission insbesondere in ihrem Grün- und Weißbuch zur „Energiepolitik für die Zukunft: erneuerbare Energien“ formuliert.³⁵ An die Einspeisevergütung stellte sie demgegenüber strenge Anforderungen, die dazu dienen sollten, diese diskriminierungsfrei, das heißt mit minimalen Verzerrungen für den Markt, auszugestalten. Die Vergütungshöhe von erneuerbaren Energien müsse sich an bestimmte, marktorientierte Kriterien (externer Nutzen der erneuerbaren Energien und die Kosten der substituierten Energieträger) halten.

³³ D. Fouquet/T.B. Johansson, European renewable energy policy at crossroads. Focus on electricity support mechanisms. Energy Policy 2008, S. 4079–4092; W. M. Lafferty/A. Ruud, Introduction: Promoting green electricity in Europe: the challenge of integrating contextual factors. In: W.M. Lafferty/A. Ruud (Hrsg.): Promoting Sustainable Electricity in Europe. Challenging the Path Dependence of Dominant Energy Systems, 2008. S. 1–44 (5).

³⁴ V. Oschmann, Strom aus erneuerbaren Energien im Europarecht. Die Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, 2002, S. 66.

³⁵ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Energie für die Zukunft: erneuerbare Energieträger. Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, 1996. KOM(1996) 576 endg.; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Energie für die Zukunft: erneuerbare Energieträger. Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, 1997. KOM(1997) 599 endg.

Die diesen Strategiedokumenten folgenden ersten Entwürfe der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien vom Oktober 1998 gingen von der Vorstellung einer Harmonisierung der nationalen Fördermaßnahmen durch ein Quotenmodell aus, um die Ziele des europäischen Binnenmarktes nicht zu gefährden. Unterstützung fand die Europäische Kommission hierbei zunächst mehrheitlich im Ministerrat und in der Energiewirtschaft. Die Länder, die Quotenmodelle befürworteten, befanden sich damals noch in der Mehrheit im Ministerrat. Unterstützung fand diese Linie auch durch den Dachverband der nationalen Verbände der Energieversorger Eurelectric, der zuvor erhebliche Kritik am deutschen Modell der Einspeisevergütung formuliert hatte.³⁶

Mit dem Regierungswechsel in Deutschland im Jahr 1998 begannen sich jedoch die Kräfteverhältnisse gegen die Einspeisevergütung zu verändern. Auf Intervention der deutschen Ratspräsidentschaft, die unter der rot-grünen Bundesregierung neue energiepolitische Prioritäten verfolgte, und nach einer Orientierungsdebatte im Ministerrat in der ersten Hälfte des Jahres 1999 zog die Europäische Kommission ihren ersten Vorschlag zurück. Nach dem Rücktritt der Santer-Kommission im Jahr 1999 änderte sich die Positionierung der Europäischen Kommission in der Instrumentenfrage allmählich und trug insbesondere zu einer toleranteren Grundhaltung der Europäischen Kommission bei. In ihrem geänderten Richtlinienvorschlag vom Dezember 2000 stellte die Europäische Kommission schließlich fest, dass aktuell nicht belegbar sei, ob ein Förderinstrument dem anderen im Hinblick auf den Binnenmarkt überlegen sei. Die Instrumentenfrage wurde aber im Hinblick auf einen späteren Überprüfungszeitpunkt offen gelassen.³⁷

Die europäischen Akteurskoalitionen, die sich für eine Einspeisevergütung nach deutschem Vorbild aussprachen, waren in den 1990er-Jahren noch relativ schwach. Bemerkenswert ist hierbei, dass selbst die relativ jungen Industrieverbände der erneuerbaren Energien auf der europäischen Ebene in der Instrumentenfrage uneinig waren. Der europäische Verband der Windenergieindustrie (European Wind Energy Association – EWEA) stand einem Quotenmodell deutlich positiver gegenüber als der deutsche Bundesverband Windenergie.³⁸ Dieser trieb in Folge die Gründung eines anderen europäischen Verbandes (European Renewable Energy Federation) voran. Auch das Europäische Parlament zeigte sich frühzeitig offen für andere Instrumente als das Quotenmodell. Vor allem auch dank einer aktiven

³⁶ Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32), S. 328.

³⁷ Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32), S. 347; Lauber, The Politics (Fn. 32), S. 21.

³⁸ Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32), S. 336.

internen Lobby für die erneuerbaren Energien durch eine Interessengemeinschaft von Europaabgeordneten für die erneuerbaren Energien (European Forum for Renewable Energy Sources – EUFORES) und von EUROSOLAR (Europäische Vereinigung für Erneuerbare Energien e. V.) vertrat das Europäische Parlament schon früh in einem Initiativbericht von 1998 (Linkohr-Bericht) die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten in der Instrumentenwahl,³⁹ in dem Rothe-Bericht von 1998 sogar schon die Idee einer europaweiten Einspeiseregulierung.

Die Kommission äußerte nach mehreren binnenmarktbezogenen Beschwerden von Elektrizitätsversorgungsunternehmen gegenüber Deutschland Zweifel an der Vereinbarkeit des Stromeinspeisungsgesetzes (StromEinspG) mit den Bestimmungen des damaligen EG-Vertrags über den Freien Warenverkehr und denjenigen des Beihilfenregimes. Sie empfahl eine Änderung des Gesetzes. Die Auseinandersetzung um die Zulässigkeit des Förderinstruments wurde schließlich auf dem Rechtsweg entschieden. Die Klage des Energieversorgers PreussenElektra gegen die deutsche Einspeisevergütung gelangte im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens zum Europäischen Gerichtshof (EuGH); die Europäische Kommission trat dem Verfahren bei. Der EuGH entschied 2001, dass die deutsche Abnahmeverpflichtung von Erneuerbare-Energien-Strom zu Mindestpreisen keine staatliche Beihilfe im europarechtlichen Sinne darstelle.⁴⁰ Zwar liege eine wirtschaftliche Begünstigung des Anlagenbetreibers vor, weil diesem ohne Risiko höhere Gewinne als ohne die Regelung gesichert würden. Die wirtschaftlichen Vorteile stellten jedoch keine Beihilfe im Sinne des (damaligen) Artikels 92 Abs. 1 EGV dar, weil diese weder unmittelbar noch mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wurden. Es genüge insoweit nicht, dass der Vorteil durch den Staat gewährt werde, vielmehr müssten auch staatliche Mittel auf die Begünstigten übertragen werden, was nicht der Fall sei. Auch einen Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit nahm der EuGH im Ergebnis nicht an. Zunächst stellte er zwar fest, dass die Abnahmepflicht nur für in Deutschland erzeugten Strom aus erneuerbaren Quellen eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle, die den innergemeinschaftlichen Handel zumindest potenziell behindern könne. Jedoch seien bei der Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen den (damaligen) Artikel 28 EGV vorliege, im Rahmen der Rechtfertigung das Ziel der streitigen Regelung und die Besonderheiten des Strommarkts zu beachten. Die Nutzung der erneuerbaren Energien zur Stromerzeugung diene dem Umweltschutz, insbesondere dem Klimaschutz. Erneuerbare Energien seien zentral für die Erreichung der

³⁹ *Lauber*, The Politics (Fn. 32), S. 12.

⁴⁰ EuGH, Urteil v. 13. März 2001, Rs. C-379/98, NVwZ 2001, S. 665 ff.

Ziele, die sich die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll gesetzt habe. Zudem diene die Förderung der erneuerbaren Energien auch dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen. Außerdem zitierte der EuGH zur weiteren Abstützung seines Urteils die Querschnittsklausel in Artikel 6 EGV, die eine Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in andere Gemeinschaftspolitiken verlangt. Schließlich verwies der EuGH auf die Besonderheiten des Strommarkts, der bislang lediglich teilweise liberalisiert sei, so dass Hemmnisse für den Elektrizitätshandel zwischen den Mitgliedstaaten fortbestehen würden.

Noch im Kontext dieser Auseinandersetzung hatte die Europäische Kommission versucht, das Modell der Einspeisevergütung als Auslaufmodell zu charakterisieren und andere Staaten im Hinblick auf die Übernahme dieses Fördermodells zu entmutigen.⁴¹ Die Feststellung des EuGH zur Vereinbarkeit der Einspeisevergütung mit den Vorgaben des Europarechts wurde dennoch zum Wendepunkt der europäischen Politik für die erneuerbaren Energien.⁴² Sie markiert das Ende einer Phase der Unsicherheit, in der ein nationales Förderregime für die erneuerbaren Energien, das sich im Folgejahrzehnt als ein weltweit imitiertes Erfolgsmodell herausstellen sollte, infrage gestellt wurde. Zugleich markiert es den Beginn einer größeren instrumentellen Offenheit der Europäischen Kommission. Mit dem Urteil des EuGH entstand so gesehen das Maß an Rechtssicherheit, das zumindest für den weiteren nationalen Ausbau der erneuerbaren Energien erforderlich war.⁴³ Das deutsche EEG konnte so zum Vorbild für die EU werden, im Zuge dessen eine (zumindest teilweise) Europäisierung „von unten“ stattfand.

IV. Schlussfolgerungen

Obwohl der enge Zusammenhang zwischen Energie- und Umweltpolitik auch auf europäischer Ebene schon früh erkannt wurde⁴⁴, schlägt er sich erst seit Anfang der neunziger Jahre in verbindlichen Maßnahmen⁴⁵ auf nationaler⁴⁶, europäischer⁴⁷ und internationaler⁴⁸

⁴¹ *Lauber*, The Politics (Fn. 32), S. 17.

⁴² *Hirschl*, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32); *Lauber*, The Politics (Fn. 32) S. 18.

⁴³ *M. Bechberger*, Why Renewables are not Enough: Spain's Discrepancy between Renewables Growth and Energy (in)Efficiency. In: L. Mez (Hrsg.): Green Power Markets: Support Schemes, Case Studies and Perspectives, 2007. S. 251–268.

⁴⁴ Entschließung des Rates vom 03.03.1975 über Energie und Umweltschutz, ABl. 1975, Nr. C 168, S. 2.

⁴⁵ Im Vorfeld hat die Kommission zahlreiche unverbindliche Dokumente erstellt, vgl. etwa *Europäische Kommission*, Mitteilung „Energie und Umwelt“, KOM(1989) 369 endg. vom 8.3.1990; zum weiteren frühen Aktivitäten der Kommission s. *Mosar*, Europäische Energiepolitik, in: D. Schmitt/H. Heck (Hrsg.), Handbuch Energie (1990), S. 361 ff.

Ebene nieder. Auf europäischer Ebene wurden viele energierechtliche Rechtsakte zunächst umweltschutzoffen ausgestaltet und erst in diesem Jahrzehnt umweltpolitisch flankiert.⁴⁹ 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.⁵⁰ Der Grund für die anfängliche Zurückhaltung liegt wohl in der zentralen Bedeutung des Energiesektors für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft⁵¹ und seiner Rolle als Element der Daseinsvorsorge.⁵² Zudem galt der Markt für leitungsgebundene Energien lange Zeit als (vollständiger) Monopolbereich.⁵³ Auf europäischer Ebene kommt hinzu, dass der Energiesektor ein besonders sensibler Bereich mitgliedstaatlicher Souveränität ist.⁵⁴

Die Europäisierung der Energiepolitik war im Wesentlichen Folge anderer Politiken, so insbesondere der Wettbewerbspolitik mit ihrem zentralen Vorhaben einer Schaffung eines

⁴⁶ Stromeinspeisungsgesetz vom 07.12.1990 (BGBl. I S. 2633; Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 29.03.2000 (BGBl. I S. 305); Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 12.05.2000 (BGBl. I S. 703); Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz vom 30.01.2002 (BGBl. I S. 570); vgl. auch die Ergänzung der Zielbestimmungen des EnWG um den Umweltschutz im Jahr 1998 (EnWG 1998 vom 24.04.1998, BGBl. I S. 730).

⁴⁷ RL 93/76/EWG des Rates vom 13.09.1993 zur Begrenzung von Kohlenstoffdioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung, ABl. 1993, Nr. L 237, S. 28; gestützt auch auf Art. 308; aufgehoben durch RL 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. 2006, Nr. L 114, S. 64; RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung von mit erneuerbaren Energien erzeugter Elektrizität vom 27.09.2001, ABl. 2001, Nr. L 283, S. 33; RL 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vom 16.12.2002, ABl. 2003, Nr. L 1, S. 65; RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Bio-Kraftstoffen im Transportwesen vom 17.05.2003, ABl. 2003, Nr. L 123, S. 42; RL 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.02.2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Binnenmarkt, ABl. 2004, Nr. L 52, 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. 1994, Nr. L 33, S. 11. Entscheidung 2002/358/EG des Rates über den Beitritt zum Kyoto-Protokoll vom 25.04.2002, ABl. 2002, Nr. L 130, S. 1.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ 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. *M. Kloepfer*, Umweltschutzrecht (2009), § 11, Rn. 11.

⁵⁰ Vgl. *J.-P. Schneider*, in: ders./C. Theobald (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Energiewirtschaft (2. Auflage 2008), § 21, Rn. 1 ff.

⁵¹ *R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle*, Umweltrecht (5. Auflage 2003), § 7, Rn. 1, die zudem auf die „kaum zu überschätzende“ eigene wirtschaftliche Bedeutung des Energiesektors hinweisen (ebd., Rn. 7).

⁵² *M. Rodi*, Neuere Entwicklungen im umweltrelevanten Energierecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht (2006), S. 17 (19).

⁵³ Vgl. die §§ 8 f. EnWG 1935 und § 103 GWB a.F.

⁵⁴ Zu den energiepolitischen, insbesondere in der Vielfalt mitgliedstaatlicher Energieversorgungsstrukturen wurzelnden Hintergründen *P.J. Tettinger*, Energierecht in Europa, in: O. Due/M. Lutter/J. Schwarze (Hrsg.), FS Everling II (1996), S. 1529 (1530 f.).

diskriminierungsfreien europäischen Binnenmarktes für Energie seit Mitte der 1980er-Jahre, später auch der Umwelt- und Klimapolitik. Energiebezogene Themen standen zwar bereits mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und später dann mit der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) am Anfang des europäischen Integrationsprozesses. Dennoch führte die europäische Energiepolitik über Jahrzehnte ein Schattendasein. Dies lag vor allem an der Schwäche einer eigenständigen europäischen Energiepolitik, die zum einen Folge der sehr unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten ist: Kaum ein Politikfeld ist zwischen den Mitgliedstaaten der EU so umstritten gewesen wie die Energiepolitik und insbesondere die Wahl der Energieträger. Die Mitgliedstaaten setzen bis heute aus industrie-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen sowie aufgrund unterschiedlicher geografischer Gegebenheiten auf unterschiedliche Energieträger und verfolgen unterschiedliche Regulierungsansätze.⁵⁵ Nicht zuletzt drückte sich dieser energiepolitische Dissens auch in den nur implizit vorhandenen energiepolitischen Kompetenzen der EU aus: Energiepolitische Maßnahmen mussten auf die Umweltkompetenz (damals Art. 175 EGV), die Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarktes (damals Art. 95 EGV) oder die Kompetenz hinsichtlich der transeuropäischen Netze (damals Art. 156 EGV) gestützt werden.

Diese Situation ändert sich nunmehr mit der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Energiekompetenz, dem neuen Art. 194 AEUV.⁵⁶ Mit dieser Norm wird ein seit dem Vertrag von Maastricht diskutierter Vorschlag verwirklicht.⁵⁷ Die vier energiepolitischen Ziele des Art. 194 Abs. 1 AEUV sind: a) die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts; b) die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union; c) die Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie die Förderung der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie d) die Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

⁵⁵ *Badura*, Umweltschutz (Fn. 1); *O. Geden/S. Fischer*, Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, 2008; *M. Kraack/H. Pehle/P. Zimmermann-Steinhart*, Umweltintegration in der Europäischen Union. Das umweltpolitische Profil der EU im Politikfeldvergleich, 2001, S. 97; *S. Müller-Kraenner*, Energiesicherheit. Die neue Vermessung der Welt, 2007, S. 120 f.; *A. Pointvogl*, Perceptions, concession. What is driving the intergration of European energy policies? *Energy Policy* 2009, S. 5704–5716

⁵⁶ Ausführlich dazu *C. Calliess*, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 474 ff.

⁵⁷ Ursprünglich sah die – prominent platzierte – Erklärung Nr. 1 zur Schlussakte des EUV, ABl. 1992, Nr. C 1991, S. 97, vor, einen Energieartikel einzuführen; vgl. zum Scheitern des Vorschlags *P.J. Tettinger*, Recht der Energiewirtschaft, in: R. 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. 1995, Nr. C 327, S. 3: „zunächst Rückgriff auf bestehende Gemeinschaftsinstrumente [...] prüfen“.

Diesen Zielen werden drei allgemeine Leitprinzipien in Art. 194 AEUV vorangestellt: Zum ersten findet die Energiepolitik „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ statt. Zum zweiten erfolgt sie „im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des europäischen Binnenmarktes“. Zum dritten berücksichtigt sie die „Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“. Die recht vage formulierten Zielvorgaben entsprechen weitgehend den energiepolitischen Zielen, die sich die Union auf Grundlage der bestehenden Kompetenzen im Sekundärrecht gesetzt hat. Für den Bereich der Energieumweltpolitik ist insbesondere das Ziel des Art. 194 Abs. 1 lit. c) AEUV (Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen) von Bedeutung. Hier stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zur Umweltkompetenz des Art. 192 Abs. 2 AEUV⁵⁸. Fraglich ist insbesondere, ob der gesamte Bereich der erneuerbaren Energien nunmehr auf Grundlage des Art. 194 AEUV geregelt wird. Meist wird – ohne eingehende Auseinandersetzung – eine Spezialität des Art. 194 AEUV angenommen.⁵⁹ Damit würde zwar das Ziel des Konvents erreicht, die bisherigen energiepolitischen Kompetenzen im neuen Energietitel zu bündeln,⁶⁰ es sprechen jedoch gewichtige Gründe gegen eine solche Auslegung: Zum einen ist nicht von der Förderung erneuerbarer Energien, sondern von der Förderung der Entwicklung erneuerbarer Energien die Rede. Hieraus schließt *Kahl* zu Recht, dass damit nur die technologische Entwicklung gemeint sein kann.⁶¹ Zum anderen spricht gegen eine generelle Spezialität, dass die Handlungsermächtigung „unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge“ (Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) erteilt wird. Zum dritten liefe ansonsten der Verweis des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV ins Leere: Dieser Passus schränkt den Anwendungsbereich der Energiekompetenz ein, wenn die Wahl der Energiequellen betroffen ist. Diese Einschränkung gilt aber „unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 lit. c)“ AEUV.⁶² Diese Unbeschadetheitsklausel ergibt jedoch nur dann einen Sinn, wenn Art. 192 AEUV

⁵⁸ Dazu auch *W. Kahl*, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, *EuR* 2009, S. 601 (618 f.).

⁵⁹ Vergleich zur entsprechenden Vorschrift im Verfassungsvertrag: *M. Rodi*, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag* (2007), Art. III-256, Rn. 3; *U. Heemeyer*, *Kompetenzordnung des Verfassungsvertrags* (2004), S. 228 f.; *G. Britz*, *Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten*, in: H. Schulze-Fielitz/T. Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht* (2009), S. 71 (86); ebenso *C. Trübe*, *EU-Kompetenzen für Energierecht, Gesundheitsschutz und Umweltschutz nach dem Verfassungsentwurf, JZ* 2004, S. 779 (786 f.), die allerdings für eine Zusammenlegung von Energie- und Umweltkompetenz plädiert.

⁶⁰ Dok. CONV 727/03, Anhang VII, S. 110.

⁶¹ *W. Kahl*, *Energie und Klimaschutz*, in: H. Schulze-Fielitz/T. Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht* (2009), S. 21 (60), der zu diesem Ergebnis auch über einen systematischen Vergleich mit Titel XIX über Forschung und technologische Entwicklung gelangt. Siehe ferner *ders.*, *Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon*, *EuR* 2009, S. 601 (618 f.).

⁶² Zum genaueren Inhalt der Unbeschadetheitsklausel s. sogleich.

grundsätzlich neben Art. 194 AEUV zur Anwendung gelangt. Die neue Energiekompetenz ermächtigt also nur zur Förderung der technologischen Entwicklung erneuerbarer Energien; für den Bereich einer ökonomisch bzw. ökologisch motivierten Förderung ist somit weiterhin auf den Umwelttitel (Art. 191 ff.) zurückzugreifen.

Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV ermächtigt die Union, die für die Verwirklichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen zu erlassen. Die wenig konkret formulierten Zielvorgaben, gepaart mit der weiten Handlungsbefugnis der Union, lassen die Energiekompetenzen der Union zunächst recht umfassend erscheinen.⁶³ Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV enthält jedoch eine weit reichende Einschränkung:

„Diese Maßnahmen berühren unbeschadet des Artikels 192 Absatz 2 Buchstabe c nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.“⁶⁴

Diese Begrenzung ähnelt auf den ersten Blick der erwähnten Regelung zur Umweltpolitik im früheren Art. 175 Abs. 2 EGV (nunmehr: Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV), ist aber in zweifacher Hinsicht weiter gefasst⁶⁵: Zum einen wird nicht gefordert, dass Maßnahmen die Ausnahmereiche „erheblich“ berühren müssen. Zwar ist Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV als Ausnahmevorschrift eng auszulegen,⁶⁶ und darf als solche nicht völlig unabhängig von der Intensität der Maßnahme eingreifen.⁶⁷ Dennoch bietet die Ausnahmevorschrift mangels einer ausdrücklichen Erheblichkeitsschwelle eine große Angriffsfläche für mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte gegenüber einer gemeinsamen Energiepolitik. Zum anderen beinhaltet Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV – anders als die Verfahrensvorschrift des Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV – eine echte Kompetenzgrenze. Der Hinweis, dass die Einschränkung „unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 lit. c)“ gelte, ist keineswegs als verfahrenstechnischer Rechtsfolgenverweis auf das Einstimmigkeitserfordernis zu verstehen. Für rein energiepolitische Maßnahmen ohne Umweltbezug, die die energiepolitischen Vorbehalte der

⁶³ C. Calliess, in: ders./M. Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union* (2006), Art. I-14, Rn. 18.

⁶⁴ Zu den politischen Hintergründen dieser Regelung siehe S. Fischer, *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, *Integration* 2009, S. 50 (60).

⁶⁵ „Erweiternde Fortschreibung“ bzw. „Rezeption“: M. Rodi, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *EVV* (2007), Art. III-256, Rn. 5; Kahl, (Fn. 61), S. 52.

⁶⁶ Zur ähnlich gefassten Vorschrift des Art. 175 Abs. 2 EGV Kähler (Fn. 21), Art. 175, Rn. 18; C. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV* (3. Aufl. 2007), Art. 175 EGV, Rn. 21.

⁶⁷ So aber Ehrlicke/Hackländer, *Europäische Energiepolitik* (Fn. 5) S. 599.

Mitgliedstaaten berühren, gilt also gerade nicht – wie für umweltpolitische Maßnahmen gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV –, dass sie einstimmig erlassen werden dürfen; für sie besteht vielmehr gar keine Kompetenz.⁶⁸ Dies bestätigt insbesondere Art. 194 Abs. 3 AEUV, der für den Bereich der Energiesteuern eine einstimmige Entscheidung ausdrücklich „abweichend von Absatz 2“ fordert.⁶⁹

Die Ausnahmegesetzgebung des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV schränkt die gemeinsame Energiepolitik schon für sich genommen in großem Maße ein. Eine weitere, verfahrensrechtliche Einschränkung enthält Art. 194 Abs. 3 AEUV,⁷⁰ der – in Anlehnung an Art. 175 Abs. 2 lit. a) EGV (nunmehr: Art. 192 Abs. 2 lit. a) AEUV) und in Übereinstimmung mit steuerlichen Ausnahmeregelungen zu anderen Bestimmungen der Verträge⁷¹ – eine einstimmige Ratsentscheidung nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorsieht, wenn eine Maßnahme überwiegend steuerlicher Art ist. Trotz der gebotenen engen Auslegung⁷² zeigt auch diese Einschränkung, dass das Energierecht von den Mitgliedstaaten nach wie vor als hochsensibler Bereich ihrer Souveränität angesehen wird.

B. Die schrittweise Europäisierung der Förderung von erneuerbaren Energien – eine „Europäisierung“ des EEG?

I. Die Anfänge mit der ersten Richtlinie zu den erneuerbaren Energien von 2001

Die erste Phase der europäischen Politik für die erneuerbaren Energien reicht von den frühen Forschungs- und Technologieprogrammen über eine erste Strategiedebatte hinsichtlich der Förderansätze in den Jahren 1996 und 1997 bis hin zur Verabschiedung der ersten Richtlinie von 2001. Diese Phase war noch deutlich von den Zielen und Erfordernissen des europäischen

⁶⁸ Ebenso *Ehricke/Hackländer*, Europäische Energiepolitik (Fn. 5) S. 599; anders *G. Maichel*, Das Energiekapitel in der Europäischen Verfassung, in: R. Händler/M. Ibler/J. Martínez Soria (Hrsg.), FS Götz (2005), S. 55 (67).

⁶⁹ *Ehricke/Hackländer*, Europäische Energiepolitik (Fn. 5) S. 599.

⁷⁰ Eingefügt während der Regierungskonferenz zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04 vom 06.08.2004.

⁷¹ Art. 113 AEUV (Art. 93 EGV); Art. 114 (Art. 94 EGV) Abs. 2 AEUV; Art. 173 (Art. 157 EGV) Abs. 3 UAbs. 2 AEUV; Art. 192 (Art. 175 EGV) Abs. 2 lit. a) AEUV; Art. 223 (Art. 109 EGV) Abs. 2 S. 2 AEUV.

⁷² Zum Gebot der engen Auslegung der entsprechenden Vorschrift des Art. 175 Abs. 2 lit. a) EGV vgl. *Kahl*, (Fn. 26), Art. 94, Rn. 9; *S. Neveling*, in: W. Danner/C. Theobald (Hrsg.), Energierecht Bd. I (Stand: März 2009), Teil I a, Rn. 60 f.; *H.D. Jarass*, Energierecht (1996), S. 66 ff.

Binnenmarktes und einer kritischen Haltung der Europäischen Kommission gegen Einspeisevergütungen für erneuerbare Energien geprägt.

Zeitgleich mit den dargestellten Auseinandersetzungen um die deutsche Förderpolitik hatten auch die Vorbereitungen für eine erste Richtlinie zur Förderung von erneuerbaren Energien begonnen. Die Förderung der erneuerbaren Energien wurde frühzeitig mit der Diversifizierung der Energiequellen und damit der Versorgungssicherheit sowie umwelt- und klimapolitischen Argumenten begründet,⁷³ blieb aber vergleichsweise schwach reguliert. Dies zeigte sich nicht zuletzt an der Frage der Reichweite und des Verbindlichkeitsgrades der europäischen Ausbauziele für die erneuerbaren Energien.⁷⁴ Mit dem Grün- und Weißbuch der Europäischen Kommission setzte 1996 auch die erste Zielbildungsdiskussion für den Ausbau der erneuerbaren Energien an, die in die Richtlinie für erneuerbare Energien von 2001 (RL 2001/77/EG) münden sollte. Die Debatte um die Zielbildung schwankte seither zwischen einem übergreifenden und einem sektorspezifischen Ansatz sowie zwischen indikativen und rechtsverbindlichen Zielen. Bereits 1996 schlug das Europäische Parlament für die erneuerbaren Energien in einem Entschließungsantrag das sektorübergreifende Ziel eines 15 %-Anteils am Primärenergieverbrauch bis 2010 vor.⁷⁵ Daraufhin formulierte die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch das Ziel eines 12 %-Anteils am Primärenergieverbrauch durch erneuerbare Energieträger für 2010.⁷⁶ Dieses Ziel blieb aber zunächst nur eine politische Absichtserklärung.

Insbesondere mit Rücksichtnahme auf die Prioritäten der drei „Pionierstaaten“ Deutschland, Spanien und Dänemark für den Elektrizitätssektor ist die Europäische Kommission bei ihrem Richtlinienvorschlag vom Mai 2000 auf ein sektorales Ziel für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen im Elektrizitätssektor umgeschwenkt.⁷⁷ Zu diesen zählt die EU Wind, Sonne, Erdwärme, Wellen- und Gezeitenenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas. Der Anteil sollte bis 2010 auf 22,1 % ansteigen, was auch in Artikel 3 Abs. 4 2. Spglstr. der Richtlinie 2001/77/EG verankert wurde. In der mit diesem Ziel verabschiedeten Richtlinie 2001/77/EG wurden allerdings nur indikative, das heißt europarechtlich nicht einklagbare Ziele formuliert, da der ursprüngliche Plan der

⁷³ Hirschl Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32), S. 337.

⁷⁴ Jordan/Hildingsson/Stripple, Renewable energies (Fn. 32), S. 112.

⁷⁵ Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32), S. 331.

⁷⁶ Kommission, Mitteilung der Kommission. Energie für die Zukunft (Fn. 35).

⁷⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, 2000. KOM(2000) 279 endg.

Europäischen Kommission, bindende Ziele zu formulieren, nicht die erforderliche Zustimmung der Mitgliedstaaten fand.⁷⁸ Aber auch die indikativen Ziele wurden als wenig ambitioniert bezeichnet; sie würden lediglich bestehende Trends fortschreiben.⁷⁹

Zweck der Richtlinie 2001/77/EG war es nach Artikel 1 den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung zu steigern und eine Grundlage für einen zukünftigen Gemeinschaftsrahmen zu schaffen. Dazu wurden im Anhang der Richtlinie Referenzwerte für die nationalen Richtziele der Mitgliedsstaaten aufgestellt, die diese bis 2010 verwirklichen sollten. Diese Richtwerte waren für die Mitgliedsstaaten nicht bindend, sondern lediglich nach Artikel 3 Abs. 2 S. 2 1. Spglstr. RL 2001/77/EG bei der Festlegung der nationalen Richtziele zu berücksichtigen. Sanktionsmöglichkeiten sah die Richtlinie nicht vor. Diese Lösung stellte einen Kompromiss dar, der sich auch in Artikel 3 Abs. 4 der RL 2001/77/EG spiegelte, wonach die Kommission auf der Basis einer Bewertung die Möglichkeit hatte „nationale Ziele, einschließlich möglicher verbindlicher Ziele“ vorzuschlagen.

Die Richtlinie 2001/77/EG bestand aus vier Säulen.⁸⁰ Neben den erwähnten nationalen Richtzielen für die Mitgliedstaaten für den zukünftigen Anteil erneuerbarer Energien an deren Energieverbrauch (Art. 3 RL 2001/77/EG) befasste sich Artikel 4 der Richtlinie mit der Frage nach dem Fortbestand und dem Zusammenspiel der unterschiedlichen nationalen Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Energien. Die Richtlinie gab hier kein einzelnes Förderinstrument vor, sondern überlies den Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Auswahl eines Instruments. Allerdings machten die Artikel 5 bis 7 der Richtlinie Aussagen zu Mindeststandards, die in alle nationalen Förderinstrumente integriert werden sollten. Artikel 5 RL 2001/77/EG sah vor, dass die Herkunft von Strom aus erneuerbaren Energien nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien garantiert werden sollte. Dies sollte durch die Ausstellung von Herkunftsnachweisen garantiert werden. Die Richtlinie spezifizierte den Inhalt der geforderten Herkunftsnachweise und regelte auf welcher Basis ein Herkunftsnachweis zurückgewiesen werden konnte. Artikel 6 RL 2001/77/EG sah vor, dass Genehmigungs- und Ausschreibungsverfahren von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien vereinfacht und beschleunigt werden und bestehende Hemmnisse abgebaut werden sollten. Schließlich bestimmte Artikel 7 RL 2001/77/EG, dass die

⁷⁸ Hirschl, Erneuerbare Energien-Politik (Fn. 32); Lafferty/Ruud, Promoting Sustainable Electricity (Fn. 33).

⁷⁹ V. Oschmann, Strom aus erneuerbaren Energien im Europarecht. Die Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, 2002, S. 91.

⁸⁰ Oschmann, Strom aus erneuerbaren Energien (Fn. 79), S. 93.

Mitgliedsstaaten sicherstellen sollten, dass Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber den erneuerbaren Anlagen Zugang zum Netz gewähren, allerdings unbeschadet der Wahrung der Zuverlässigkeit und Sicherheit des Netzes. Die Mitgliedsstaaten hatten dafür die Möglichkeit, einen vorrangigen Netzzugang für Strom aus erneuerbaren Energiequellen vorzusehen. Im Weiteren regelte Artikel 7 RL 2001/77/EG detailliert, wie Kosten anzulasten und aufzuteilen waren. Die Richtlinie enthielt umfangreiche Berichtspflichten der Mitgliedstaaten, so über die nationalen Richtziele (Art. 3 Abs. 2 und 3), die Verwaltungsverfahren (Art. 6 Abs. 2) und über die Maßnahmen zur Erleichterung des Netzzugangs (Art. 7 Abs. 7). Die Kommission ihrerseits sollte nach Artikel 3 Abs. 4 zweijährliche Berichte zu den Ausbauzielen vorlegen sowie über die Erfahrungen mit den mitgliedstaatlichen Förderinstrumenten berichten (Art. 4 Abs. 2).

Für Deutschland waren aufgrund der Richtlinie keine Anpassungen des nationalen Rechts erforderlich. Entsprechend den weichen Vorgaben der Richtlinie galt das auch für die anderen Mitgliedsstaaten, die im Verhandlungsprozess darauf gedrängt hatten, ihre nationalen Regelungen beibehalten zu können.

Insgesamt war die erste Phase durch einen Konflikt geprägt, der für die nationale Förderpolitik erhebliche regulative Unsicherheit und Risiken mit sich brachte. Die Förderung der erneuerbaren Energien war zunächst den Zielen des europäischen Binnenmarktes untergeordnet. Letztlich ist diese Unsicherheit über die europarechtliche Konformität einer Förderung durch Einspeisevergütungen durch die PreussenElektra-Entscheidung des EuGH geklärt worden. Die zugleich aktiv geführte Zieldiskussion bildete die Grundlage für eine erste, insgesamt relativ schwache Richtlinie, die nur orientierende, auf den Elektrizitätssektor bezogene Ausbauziele mit einer weitgehend nationalen Förderpolitik kombiniert.

II. Die neue Richtlinie zu den erneuerbaren Energien von 2009

1. Zu den politischen Hintergründen der neuen Richtlinie

Die im Dezember 2008 von Rat und Parlament als Teil eines umfassenden Klima- und Energiepaketes angenommene novellierte Richtlinie zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energien (RL 2009/28/EG) bedeutet demgegenüber eine deutliche Stärkung des europäischen Rechtsrahmens für die erneuerbaren Energien. Zugleich hat sich auch der

Begründungsrahmen für die erneuerbaren Energien deutlich erweitert. Er erstreckt sich auf energie-, umwelt- und industriepolitische Ziele, insbesondere der Versorgungssicherheit, des Klimaschutzes und der Erneuerung der industriellen Basis.⁸¹

Eine wichtige Rolle spielt die industriepolitische Dimension einer europäischen Klimaschutzpolitik unter den Rahmenbedingungen der bis Sommer 2008 deutlich gestiegenen Energiepreise. Insoweit wurden die Synergien zwischen der auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Lissabon-Agenda und der Klimaschutzpolitik als Ausgangspunkt einer „dritten industriellen Revolution“ immer deutlicher.⁸² Bereits zu Beginn des Jahrzehnts war innerhalb der Europäischen Kommission ein zusammen mit der Internationalen Energieagentur (IEA) entwickeltes industriepolitisches Modell einflussreich, das die Wechselbeziehungen zwischen technischer Innovation und Marktdiffusion im Sinne eines „virtuous cycle“ hervorhob: Verstärkte Marktdiffusion der erneuerbaren Energien beschleunige die Innovationsdynamik und diese wiederum die Marktdiffusion.⁸³ Mit der Wahrnehmung der technologie- und industriepolitischen Relevanz erneuerbarer Energien änderte sich auch der Stellenwert der Förderpolitik im Zielsystem der EU. Die Europäische Kommission erachtet den Ausbau der erneuerbaren Energien seither sowohl als Beitrag zu den Zielen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie, der Göteborg-Strategie, als auch zu denjenigen der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der Lissabon-Strategie.⁸⁴ Nicht zu unterschätzen ist auch die wachsende beschäftigungspolitische Dimension der erneuerbaren Energien. Die Bedeutung der erneuerbaren Energien am europäischen Sozialprodukt wird mittlerweile auf 0,6 % geschätzt.⁸⁵ Bis 2020 ist damit nach Angaben der Europäischen Kommission die Sicherung von 600.000 Arbeitsplätzen in der EU verbunden.⁸⁶

⁸¹ *Jordan/Hildingsson/Stripple*, Renewable energies (Fn. 32); *Lafferty/Ruud*, Promoting Sustainable Electricity (Fn. 33), S. 4 f.

⁸² Zu den Synergien zwischen Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit: *M. Jänicke*, Megatrend Umweltinnovation. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat, 2008; *Sachverständigenrat für Umweltfragen*,: Kontinuität in der Klimapolitik – Kyoto-Protokoll als Chance, 2005. Stellungnahme 7; *A. Piebalgs*, How the European Union is preparing the “Third Industrial Revolution” with an Innovative Energy Policy, 2009. EUI Working Papers RSCAS 2009/11.

⁸³ *Lafferty/Ruud*, Promoting Sustainable Electricity (Fn. 33), S. 14.

⁸⁴ *Lafferty/Ruud*, Promoting Sustainable Electricity (Fn. 33), S. 16.

⁸⁵ *M. Ragwitz, M. Rathmann, G. Resch, C. Nathani, I. Konstantinaviciute, P. Zagamé*, EmployRes. The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the European Union, 2009.

⁸⁶ *Europäische Kommission*, Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010. COM(2010) 2020 final, S. 13.

Mit dem überraschend starken Energiepreisanstieg seit Mitte des Jahrzehnts gewann zudem das Thema Versorgungssicherheit auf der europäischen Ebene an Bedeutung.⁸⁷ Mit ihrem Grünbuch zu einer „nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und sicheren Energie“⁸⁸ sowie der kurze Zeit später veröffentlichten ersten Strategie „Eine Energiepolitik für Europa“⁸⁹ hat die Europäische Kommission ein Zieldreieck formuliert, das die EU auf Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit festlegt.⁹⁰ Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien insbesondere auch im Kontext der intensivierten Klimaagenda der Europäischen Kommission verbessert. Die Klimadebatte befand sich in den Jahren 2007 und 2008 im Zentrum internationaler wissenschaftlicher, politischer und medialer Aufmerksamkeit und führte letztlich zu dem insgesamt sehr anspruchsvollen Klima- und Energiepaket, das Rat und Parlament im Dezember 2008 verabschiedet haben. Dieser Europäisierungsschub der Klima- und Energiepolitik ist wesentlich auf eine neue Interessenkonstellation, insbesondere die Konvergenz nationaler Problemwahrnehmungen und Interessen in den letzten Jahren zurückzuführen.⁹¹ Hierzu gehörten die Häufung extremer Wetterereignisse, die erhärtete wissenschaftliche Einschätzung zur Gefährdungslage, wie sie im 4. Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) deutlich wurde, sowie die Ökonomisierung der Klimadebatte durch den Stern-Report,⁹² der sehr hohe ökonomische Kosten des Klimawandels bei Unterlassung von Klimaschutzmaßnahmen berechnete. Zu diesem stark gewachsenen wissenschaftlichen (epistemischen) Konsens trat die dynamische Führungsrolle einer Reihe von europäischen Staaten hinzu, namentlich von Großbritannien, Deutschland

⁸⁷ *Kommission*, Grünbuch - Eine europäische Strategie (Fn. 10); *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Second Strategic Energy Review. An EU Energy Security and Solidarity Action Plan. Europe's current and future energy position. Demand, resources, investments, 2008. SEC(2008) 2871, Vol. I.; *Geden/Fischer*, (Fn. 87); *A. Jordan/T. Rayner*, The evolution of climate policy in the European Union: an historical overview In: *A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner, F. Berkhout* (Hrsg.): *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*, 2010. S. 52–80 (71).

⁸⁸ *Kommission*, Grünbuch - Eine europäische Strategie (Fn. 10).

⁸⁹ *Kommission*, Eine Energiepolitik für Europa (Fn. 3).

⁹⁰ *Geden/Fischer*, Die Energie- und Klimapolitik (Fn. 87), S. 40.

⁹¹ *Geden/Fischer*, Die Energie- und Klimapolitik (Fn. 87); *A. Jordan/D. Huitema/T. Rayner/H. van Asselt*, Climate change policy in the European Union. An introduction In: *Jordan/Huitema/Asselt/Rayner/Berkhout* (Hrsg.): *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*, 2010, S. 3–26; *S. Oberthür/C. Roche Kelly*, EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator* 2008, S. 35–50; *M. Schreurs/Y. Tiberghien*, Multi-level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change. *Global Environmental Politics* 2007, S. 19–46; *M. Schreurs*, Conflict and Cooperation in Transatlantic Climate Politics: Different Stories at Different Levels. In: *M. Schreurs/H. Selin/S. D. VanDeveer* (Hrsg.): *Transatlantic Environment and Energy Politics. Comparative and International Perspectives*, 2009. S. 165–188; *R. Sauter/K. Grashof*, Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU Frühjahrsgipfels 2007. *Integration* 2007, S. 264–280.

⁹² *N. Stern*, The Economics of Climate Change. *The Stern Review*, 2007.

und Frankreich, die in einer Sequenz von EU- und G8-Präsidentschaften der Jahre 2005 bis 2008 das Thema vorantrieben. Auch die Europäische Kommission nutzte die Chancen einer aktiven Klimapolitik sowohl für die Profilierung der EU als Akteur in den internationalen Verhandlungen⁹³ als auch für die Vertiefung der energiepolitischen Integration der EU⁹⁴.

In der Summe bildeten diese Faktoren eine günstige Konstellation für einen neuen klimapolitischen Konsens, der den Europäisierungsschub in der Klima- und Energiepolitik der Jahre 2007 und 2008 getragen hat und – gemessen an der Tragweite der Entscheidungen – außerordentlich schnell auch zu den Entscheidungen von Rat und Parlament im Dezember 2008 geführt hat. Eine solche Konvergenz von Interessen und Problemsicht gilt in der Literatur immer wieder als zentrale Voraussetzung eines neuen Schubes in der europäischen Integration.⁹⁵

2. Zu den Inhalten der neuen Richtlinie

Von diesem allgemeinen Europäisierungsschub in der Energie- und Klimapolitik profitierte auch der Rechtsrahmen für die erneuerbaren Energien. Die Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Jahr 2009 führte zu wesentlich breiteren und insbesondere verbindlich einzuhaltenden Ausbauzielen.

Die Europäische Kommission hatte bereits in ihren ersten Vollzugsberichten⁹⁶ festgestellt, dass die Zielerreichung in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend sei. Im Jahr 2006 betrug der Anteil von Elektrizität aus erneuerbaren Energien nur 15,7 % des Endverbrauchs in der EU. Bezogen auf den benötigten Fortschritt in diesem Bereich bis 2010 entspricht dies einer Planerfüllung von etwa 35,2 %. Deutschland und Ungarn waren die einzigen beiden Länder, die ihre spezifischen Ziele bereits erreicht hatten. Zum gleichen Zeitpunkt hatten jedoch 21 Mitgliedstaaten noch nicht einmal die Hälfte des Ziels erfüllt.⁹⁷

⁹³ Oberthür/Roche Kelly, EU Leadership (Fn. 91); M. Schreurs/Y. Tiberghien, European Union Leadership in Climate Change: Mitigation through Multilevel Reinforcement. In: K. Harrison/L. M. Sundstrom (Hrsg.): Global Commons, Domestic Decisions: The Comparative Politics of Climate Change, 2010. S. 23–66.

⁹⁴ Sauter/Grashof, Ein neuer Impuls (Fn. 91).

⁹⁵ A. Schäfer, Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, 2005.

⁹⁶ Zuletzt: Europäische Kommission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Renewable Energy Progress Report: Commission Report in accordance with Article 3 of Directive 2001/77/EC, Article 4(2) of Directive 2003/30/EC and on the implementation of the EU Biomass Action Plan, COM(2005)628. COM(2009) 192 final, 2009.

⁹⁷ Europäische Kommission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Renewable Energy Progress Report: Commission Report in accordance with Article 3 of Directive

Zentrales Ziel des Novellierungsvorschlages von 2008 war daher die Verbindlichkeit der Zielquoten. Bereits auf dem Frühjahrsgipfel von 2007 fand das sektorübergreifende Ausbauziel für erneuerbare Energien auf 20 % des Endenergieverbrauches bis 2020 breite Unterstützung der Mitgliedstaaten.⁹⁸ Nach nicht einmal einjähriger Beratung durch die europäischen Institutionen wurde die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG im Dezember 2008 als Teil des europäischen Klima- und Energiepaketes angenommen. Artikel 3 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2009 legt das zentrale Ziel fest, bis 2020 mindestens 20 % des Bruttoendenergieverbrauchs der Gemeinschaft durch Energie aus erneuerbaren Quellen zu decken. Der jeweilige nationale Beitrag auf dem Weg zu diesem EU-Ziel wurde nach dem auch in der Luftreinhalte- und Klimaschutzpolitik erfolgreich praktizierten Modell der Lastenteilung festgelegt: Er wurde je nach historischer Ausgangslage und Entwicklungspotenzial differenziert. Jedes Land hat zum Teil einen gleichen festen Zuwachs gegenüber seinem bisherigen Anteil von erneuerbaren Energien, zum Teil einen in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen berechneten Anteil zu leisten (vgl. Tabelle). Insgesamt ist es gelungen, die Ausbauziele in der novellierten Richtlinie von 2009 rechtsverbindlich zu verankern und durch ein engmaschiges Monitoring einzelner Etappen durch die Europäische Kommission auch die Einhaltung der Ziele frühzeitig zu sichern.⁹⁹ Trotz unterschiedlicher nationaler Ziele und freier Wahl bei der Instrumentierung konnte dadurch eine „de facto Konvergenz“ der nationalen Förderpolitik vorangetrieben werden.¹⁰⁰

Vor diesem Hintergrund stellt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2009 erstmals einen umfassenden Rechtsrahmen für die erneuerbaren Energien auf. Bis dahin existierten lediglich Vorgaben für den Strombereich sowie für Biokraftstoffe, wohingegen es für die wichtigen Bereiche der Energieerzeugung für Wärme und Kälte keine europarechtlichen Vorgaben gab.¹⁰¹ Als grundsätzliche Neuerung kann daher die Bündelung der Vorgaben für den Elektrizitäts- und Mobilitätssektor in einer übergreifenden Richtlinie gewertet werden. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie erstreckt sich auf alle energetischen Verwendungen (Elektrizität, Wärme, Mobilität). Dabei wurde aber – außer für den Mobilitätsbereich – auf

2001/77/EC, Article 4(2) of Directive 2003/30/EC and on the implementation of the EU Biomass Action Plan, COM(2005)628. COM(2009) 192 final.

⁹⁸ *Rat der Europäischen Union*, Europäischer Rat (Brüssel). 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 2007.

⁹⁹ *W. Lehnert/J. Vollprecht*, Neue Impulse von Europa: Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009, S. 307–316 (310); *Ringel/Bitsch*, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, S. 807–811 (807).

¹⁰⁰ *Jordan/Hildingsson/Stripple*, *Renewable energies* (Fn. 32), S. 115.

¹⁰¹ *Lehnert/Vollprecht*, *Neue Impulse von Europa* (Fn. 99), S. 308.

europäische Vorgaben für die einzelnen Verwendungen verzichtet. Dies war im Europäischen Parlament zunächst gefordert worden.¹⁰² Der schließlich gefundene Kompromiss sieht aber einen indirekten Mechanismus sektoraler Zielsetzungen vor. Nach Artikel 4 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne vorlegen, in denen sie sektorale Ziele für Elektrizität, Verkehr und Wärme formulieren, die in der Summe das Erreichen der nationalen Anteile für erneuerbare Energien gewährleisten sollten. Die Mitgliedstaaten sind zudem zu einem indikativen Zielpfad verpflichtet, der regelmäßig überprüft und angepasst werden muss. Hierdurch entstehen – über den Umweg der nationalen Aktionspläne – letztlich auch europäische Ziele für die einzelnen Verwendungsbereiche. So legt zum Beispiel der Entwurf des Nationalen Aktionsprogrammes für Deutschland eine „Prognose“ von 38,6 % im Strombereich fest, was weit über den bisherigen politischen Zielsetzungen liegt.¹⁰³ Es wird nach bisherigem Stand (September 2010) bis 2020 mindestens acht weitere Mitgliedstaaten geben, deren Anteil an erneuerbaren Energien sehr deutlich über demjenigen Deutschlands liegen wird.¹⁰⁴ Nach verschiedenen Prognosen wird die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zu einem bedeutsamen Anstieg des Anteils von erneuerbaren Energien in der europäischen Stromversorgung auf mindestens ein Drittel bis 2020 führen.¹⁰⁵ Die erneuerbaren Energien werden damit bis 2020 einen bedeutsamen Platz im Strommix der EU erringen. So macht ihr Anteil an der neu gebauten Kraftwerksleistung bereits in den Jahren 2008 und 2009 62 % aus,¹⁰⁶ bei Fortsetzung der aktuellen Wachstumsraten wird bis 2020 in der EU ein Anteil von 45 bis 50 % erreicht werden können.¹⁰⁷

Berechnet wird der Anteil der erneuerbaren Energien nach Artikel 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2009. Dieser stellt die Summe des Bruttoendenergieverbrauchs von Elektrizität sowie Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien und des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energienquellen im Verkehrssektor dar. Dabei stellt die Richtlinie nach Artikel 5 Abs. 3 RL 2009/28/EG im Strombereich entgegen dem Wortlaut „Bruttoendenergieverbrauch“ auf die Menge an Elektrizität ab, die aus erneuerbaren

¹⁰² H. May, *Landscaping Europe's. New Energy* 2007, S. 12.

¹⁰³ *Bundesregierung*, Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie gemäß der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, 2010.

¹⁰⁴ ENDS Europe, *Renewable Energy Europe. A special report on the National Renewable Energy Action Plans outlining goals and measures to boost renewable energy use* 2010, S. 17; vgl. auch Tabelle unten.

¹⁰⁵ H. Bloem/F. Monfort-Ferrario/M. Szabo/A. Jäger-Waldau, *Renewable Energy Snapshots 2010*, 2010, S. 5; R. Coenraads/G. Reese/M. Voogt/M. Ragwitz/A. Held/G. Resch/T. Faber/R. Haas/I. Konstantinaviciute/J. Krivošik/T. Chadim, *Progress: Promotion and growth of renewable energy sources and Systems. Final Report*, 2008, S. 45.

¹⁰⁶ Bloem/Monfort-Ferrario/Szabo/Jäger-Waldau, *Renewable Energy Snapshots* (Fn. 105), S. 4.

¹⁰⁷ Bloem/Monfort-Ferrario/Szabo/Jäger-Waldau, *Renewable Energy Snapshots* (Fn. 105), S. 6.

Energiequellen erzeugt wird. Dadurch sind Import und Export für die Berechnung unerheblich.

Verteilung des Gesamtziels 20 % erneuerbare Energien am Energieverbrauch auf die Mitgliedstaaten und Prognosen für den Stromsektor

Mitgliedstaat	Anteil der erneuerbaren Energien			
	am Primärenergieverbrauch		am Stromverbrauch	
	2005	2020	2010	2020
Österreich	23,3 %	34 %	69,3	70,6
Belgien	2,2 %	13 %	–	–
Bulgarien	9,4 %	16 %	10,6	20,6
Zypern	2,9 %	13 %	4,3	16
Tschech. Republik	6,1 %	13 %	7,4	14,3
Dänemark	17 %	30 %	34,3	51,9
Estland	18 %	25 %		
Finnland	28,5 %	38 %	26	33
Frankreich	10,3 %	23 %	15,5	27
Deutschland	5,8 %	18 %	17,4	38,6
Griechenland	6,9 %	18 %	13,3	39,8
Ungarn	4,3 %	13 %		
Irland	3,1 %	16 %	20,4	42,5
Italien	5,2 %	17 %	18,7	26,4
Lettland	32,6 %	40 %		
Litauen	15 %	23 %	8	21
Luxemburg	0,9 %	11 %	4	11,8
Malta	0 %	10 %	0,6	13,8
Niederlande	2,4 %	14 %	8,6	37
Polen	7,2 %	15 %	6,2	19,4
Portugal	20,5 %	31 %	41,4	55,3
Rumänien	17,8 %	24 %		
Slovak. Republik	6,7 %	14 %	19,1	24
Slowenien	16 %	25 %	32,4	39,3
Spanien	8,7 %	20 %	28,8	40

Schweden	39,8 %	49 %	54,9	62,9
Großbritannien	1,3 %	15 %	9	31
Quellen: RL 2009/28/EG vom 23. April 2009, Anhang I; ENDS Europe 2010, S. 17				

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält allerdings nur wenige Vorgaben, wie die gesetzten Ziele zu erreichen sind. Mit Ausnahme des Verkehrsbereichs (Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28/EG) werden für die einzelnen Sektoren keine verbindlichen Mindestziele festgelegt, solange das nationale Ziel insgesamt erreicht wird. Auch im Hinblick auf die Wahl der Instrumente zur Erreichung der Ziele sind die Mitgliedsstaaten frei. Artikel 3 Abs. 3 RL 2009/28/EG nennt Förderregelungen und Maßnahmen zur Kooperation zwischen Mitgliedsstaaten und mit Drittstaaten als mögliche Mittel, beschränkt die Mitgliedsstaaten aber nicht auf diese. Förderregelungen sind in Artikel 2 lit. k RL 2009/28/EG sehr umfassend definiert als Instrumente, Regelungen oder Mechanismen zur Förderung erneuerbarer Energien, die die Kosten dieser Energie senken, ihren Verkaufspreis erhöhen oder ihre Absatzmenge steigern. Dazu zählen nach der Bestimmung Investitionsbeihilfen, Steuerbefreiungen oder –erleichterungen, Steuererstattungen, Nutzungspflichten und grüne Zertifikate sowie Einspeisetarife und Prämienzahlungen. Herkunftsnachweise spielen keine Rolle für die Zielerreichung, eine Frage, die zu den umstrittensten Punkten während der Entstehung der Richtlinie gehörte.¹⁰⁸

Mit dem Übergang von einem binnenmarktorientierten zu einem gleichermaßen klima-, technologie- und beschäftigungspolitisch dominierten Begründungsrahmen gingen auch die wachsende Unterstützung für und schwächer werdende Widerstände gegen das erfolgreichere Förderinstrument der erneuerbaren Energien, die Einspeisevergütung, einher.¹⁰⁹ Im Ergebnis hat die Europäische Kommission ihre Präferenz für ein stärker binnenmarktorientiertes Quotenmodell aufgegeben.¹¹⁰ Bis zum Jahr 2007 hatten sich 19 von 27 Mitgliedstaaten für die Einführung einer Einspeisevergütung als zentralem Instrument der Förderung von

¹⁰⁸ Lehnert/Vollprecht, Neue Impulse von Europa (Fn. 99), S. 308.

¹⁰⁹ M. Bechberger/D. Reiche, Diffusion of Renewable Feed-in Tariffs in the EU-28: An instrumental Contribution for the dissemination of Renewable Energies In: L. Mez (Hrsg.): Green Power Markets: Support Schemes, Case Studies and Perspectives, 2007. S. 31–50; Fouquet/Johansson, European renewable energy policy (Fn. 33).

¹¹⁰ C. Jones, A zero carbon energy policy for Europe: The only viable solution. In: D. Fouquet/C. Hellner/E. Hoos/T. B. Johansson/C. Jones/P. de Sampaio Nunes/H. Ten Berge/S. Cross (Hrsg.): EU Energy Law. Vol. 3,3: The European Renewable Energy Yearbook, 2010. S. 21–101 (94 ff.).

erneuerbaren Energien entschieden.¹¹¹ Die Diffusion des Instruments in Europa erfolgte besonders schnell in den Jahren zwischen 2002 und 2005.¹¹² Mittlerweile ist die Einführung einer Einspeisevergütung für Onshore-Windenergie auch in Großbritannien vorgesehen,¹¹³ das lange das Quotenmodell favorisiert hatte.

Dennoch entstand mit der Novellierung der Richtlinie im Jahre 2008 erneut eine Kontroverse um die Instrumentenfrage. Zwar hatte die Europäische Kommission inzwischen Abschied von einem einheitlichen europäischen Förderinstrument genommen, gleichwohl schlug sie im Januar 2008 ein System handelbarer Ursprungszertifikate vor. Unterstützt wurde sie dabei insbesondere von Eurelectric, dem Dachverband der nationalen Verbände der Stromwirtschaft.¹¹⁴ Die Handelbarkeit von Zertifikaten sollte zur effizienten Erfüllung der Ziele für die erneuerbaren Energien führen. Länder mit hohen Ausbaurkosten für erneuerbare Energien hätten sich in Ländern mit günstigen Bereitstellungskosten Ursprungszertifikate einkaufen können. Eine solche Handelslösung stieß allerdings auf massiven Widerstand von Ländern mit Einspeisevergütung, wie insbesondere Deutschland und Spanien. Die Handelbarkeit von Ursprungszertifikaten hätte Anbietern kostengünstiger erneuerbarer Energien aus diesen Ländern die Möglichkeit geboten, über den internationalen Handel höhere Erlöse zu erwirtschaften als durch die nationale Einspeisevergütung. Länder mit Einspeisevergütung hätten dann auf relativ kostspielige erneuerbare Energien zurückgreifen müssen, um ihre nationalen Ausbauziele erfüllen zu können.¹¹⁵ Die Inkompatibilität zwischen Einspeisevergütung und handelbaren Ursprungsrechten führte deshalb zu heftigem und letztlich erfolgreichem Widerstand einiger Mitgliedsländer und des Europäischen Parlaments. Die schließlich im Dezember 2008 angenommene Richtlinie sieht deshalb lediglich bi- und multilaterale Kooperationsmöglichkeiten vor, die gewährleisten, dass nationale Fördersysteme

¹¹¹ *Agentur für Erneuerbare Energien*, Einspeisevergütung und Quotenmodell mit Zertifikatehandel auf dem Prüfstand. Ein Vergleich der Förderinstrumente für Erneuerbare Energien am Beispiel von Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2010, S. 18.

¹¹² *Bechberger/Reiche*, Diffusion (Fn. 109), S. 34.

¹¹³ *Department of Energy and Climate Change (DECC)*, National Renewable Energy Action Plan for the United Kingdom. Article 4 of the Renewable Energy Directive 2009/28/EC, 2010.

¹¹⁴ *European Federation of Energy Traders*, Towards an EU target of 20% renewable power production by 2020. Ideas for the reform and harmonisation of renewable energy support schemes in EU states, 2007; *Eurelectric*, Reaching EU RES-Targets in an Efficient Manner. Benefits of Trade, 2008; *F. Lamprecht*, Strommärkte 2050: Smart, integriert und CO₂-neutral. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2009, S. 22–24; *H. Ten Berge/S. Cross*, Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining pathway to a low carbon energy future. In: D. Fouquet/C. Hellner/E. Hoos/T. B. Johansson/C. Jones/P. de Sampaio Nunes/H. Ten Berge/S. Cross (Hrsg.), *EU Energy Law*. Vol. 3,3: The European Renewable Energy Yearbook, 2010. S. 103–154 (145).

¹¹⁵ *Fouquet/Johansson*, European renewable energy policy (Fn. 33); *Lauber*, The Politics (Fn. 32); *Lamprecht*, Strommärkte 2050 (Fn. 114) *Nilsson/Nilsson/Ericsson*, The rise and fall (Fn. 32); *M. Schöpe*, The new EU Directive on Renewable Energies from the Perspective of a Member State. In: D. Fouquet/C. Hellner/E. Hoos/T. B. Johansson/C. Jones/P. de Sampaio Nunes/H. Ten Berge/S. Cross (Hrsg.), *EU Energy Law*. Vol. 3,3: The European Renewable Energy Yearbook, 2010. S. 177–198.

nicht unterlaufen werden. Nach Artikel 6 können Mitgliedstaaten untereinander einen statistischen Transfer von erneuerbaren Energien vereinbaren, sofern die nationalen Ziele des exportierenden Landes dabei nicht beeinträchtigt werden. Diese Regelung erlaubt es Mitgliedsstaaten, die ihre Quote übererfüllt haben, statistisch Anteile erneuerbarer Energien zu transferieren, ohne dass die Energie physikalisch übertragen werden muss. Damit könnte sich ein Markt auf EU-Ebene bilden. Nach Artikel 7 RL 2009/28/EG können Mitgliedsstaaten auch gemeinsam länderübergreifende Projekte durchführen, die auch private Betreiber einschließen können. Die Energiemenge aus einem in nur einem Mitgliedsstaat von zwei Mitgliedsstaaten gemeinsam betriebenen Projekt kann dadurch anteilig auf beide angerechnet werden. Gemeinsame Projekte sind nach Artikel 9 RL 2009/28/EG auch mit Drittstaaten möglich, Voraussetzung ist allerdings, dass die Anlage erst nach Inkrafttreten der Richtlinie 2009/28/EG in Betrieb genommen wird und dass die Elektrizität in der EU verbraucht wird. Weiterhin sieht die Richtlinie den Import „physischer“ erneuerbarer Energie aus Drittstaaten vor (was den Import erneuerbarer Energien aus Nordafrika ermöglichen würde), allerdings erstreckt sich dies nicht auf „virtuelle“ Importe in Form von Investitionen in erneuerbare Energieträger in Drittstaaten.¹¹⁶

Im Hinblick auf das Förderinstrumentarium hat damit die Richtlinie 2009/28/EG den Kompromiss der Richtlinie 2001/77/EG bis auf Weiteres bestätigt: Die EU respektiert die nationale Souveränität bei der Wahl des Förderinstrumentariums. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2009 verzichtet somit wiederum auf ein europaweit einheitliches Fördersystem. Anders als in der Vorgänger-Richtlinie wird die Einführung eines europaweiten Fördersystems nicht mehr weiter verfolgt. Die Richtlinie 2009/28/EG sieht in Artikel 11 lediglich die Möglichkeit vor, dass Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis ihre nationalen Förderregeln zusammenlegen oder koordinieren, die allerdings erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten begegnen könnten.¹¹⁷ Die Kommission legt lediglich nach Artikel 23 RL 2009/28/EG alle zwei Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Förderung und Nutzung der erneuerbaren Energien vor. Dieser soll aber ausdrücklich nicht die Wahl der nationalen Förderregelungen durch die Mitgliedsstaaten beeinflussen (Art. 23 Abs. 8 lit. c RL 2009/28/EG).

¹¹⁶ *Schöpe*, The new EU Directive (Fn. 115).

¹¹⁷ *Lehnert/Vollprecht*, Neue Impulse von Europa (Fn. 99).

Mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und ihrer Umsetzung ergeben sich notwendigerweise Spill-over-Effekte zu zwei anderen energiepolitischen Handlungsfeldern: der Marktliberalisierung und insbesondere auch der Infrastrukturpolitik.¹¹⁸ Von herausragender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die wettbewerbspolitische Regelung nach Artikel 16 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, einen zumindest garantierten oder gar vorrangigen Netzzugang für erneuerbare Energien zu gewährleisten.

Besondere Regelungen enthält die Richtlinie 2009/28/EG in Artikel 3 Abs. 4 für den Verkehrssektor. Im Unterschied zu anderen Sektoren stellt sie ein sektorspezifisches Ausbauziel auf, das die Mitgliedsstaaten verpflichtet, bis 2020 ihren Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor auf mindestens 10 % auszubauen. Dabei kann sowohl die Nutzung biogener Kraftstoffe angerechnet werden als auch – gefördert durch einen Faktor von 2,5 auf den Anteil der erneuerbare Energien im Stromsektor – die Elektromobilität. Für die Anrechnung von Biokraftstoffen, die außerhalb der EU produziert, aber innerhalb der EU verbraucht werden, stellt die Richtlinie 2009/28/EG in den Artikeln 17 ff. Sonderregeln auf.

Im Hinblick auf den Netzzugang hält die Richtlinie weitgehend an den Regelungen der Richtlinie 2001/77/EG fest.¹¹⁹ Wie in dieser werden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, dass den Anlagenbetreibern einen Zugang zu den Strom- und Gasnetzen ermöglicht wird. Im Gegensatz zur Vorgängerrichtlinie sind die Mitgliedsstaaten nunmehr allerdings verpflichtet, den erneuerbare-Energien-Anlagen einen vorrangigen Netzanschluss einzuräumen.

Auch die zeitgleich mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verabschiedete Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie (2009/72/EG) enthält einige auf die erneuerbaren Energien anwendbaren Regelungen. Zu diesen Regelungen gehören Vorgaben, die auf die Sicherstellung der Interessensberücksichtigung der „neuen Anbieter“ bei Netzplanung und Anlagengenehmigung abzielen. Von Relevanz für die erneuerbaren Energien sind:

- Artikel 3 Abs. 2 Satz 3, der die Möglichkeit einer „langfristigen Planung“ zum Erreichen der Ausbauziele für erneuerbare Energien vorsieht,

¹¹⁸ C. Hellner, Re-engineering the European Transmission Grid. In: D. Fouquet/C. Hellner/E. Hoos/T. B. Johansson/C. Jones/P. de Sampaio Nunes/H. Ten Berge/S. Cross (Hrsg.), EU Energy Law. Vol. 3,3: The European Renewable Energy Yearbook, 2010. S. 155–176; Jones, A zero carbon energy policy (Fn. 110).

¹¹⁹ Ringel/Bitsch, Die Neuordnung des Rechts (Fn. 99), S. 809.

- Artikel 7 Abs. 2, der neben anderen Aspekten auch die Berücksichtigung der Ziele der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie bei der Genehmigung neuer Erzeugungskapazitäten vorschreibt,
- Artikel 22 Abs. 4, der die Berücksichtigung der Netzausbaubedürfnisse „potenzieller Netzbenutzer“ durch „offene und transparente Konsultationen“ zum zehnjährigen Netzentwicklungsplan erfordert. Der „etwaige Investitionsbedarf“, der sich aus den Konsultationen ergibt, wird veröffentlicht. Potenzielle Netzbenutzer müssen allerdings „ihren Anspruch“ belegen.

Der Netzausbaubedarf durch den Ausbau der erneuerbaren Energien wird mittlerweile auch in dem Pilotprojekt für eine Zehn-Jahresplanung des European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E), einem Verbund der 42 Netzbetreiber der EU, berücksichtigt. Fast die Hälfte der für die nächste Dekade geplanten 42.000 km neuer Leitungen stehen unmittelbar mit den Erfordernissen der Ausbauziele für die erneuerbaren Energien in Zusammenhang,¹²⁰ ebenso wie die 6.900 km HGÜ-Verbindungen (HGÜ – Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung), die sich in der Netzplanung von ENTSO-E finden.

3. Zwischenergebnis

Als Folge industrie-, energie- und klimapolitischer Erwägungen hat die EU damit eine deutliche Stärkung des Rechtsrahmens für erneuerbare Energien beschlossen. Es wurde ein Entwicklungspfad angelegt, der die erneuerbaren Energien bis 2020 mit einem Anteil von über einem Drittel zu einer zentralen Säule der europäischen Stromversorgung ausbaut und Aktivitäten in flankierenden Politikfeldern (v. a. Infrastrukturpolitik) auslöst. Die nationalen Ausbaupflichten sind zwar je nach Ausgangslage und Potenzial differenziert, tragen aber dennoch zu einer Konvergenz der ökonomischen Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien bei und stabilisieren nationale Förderpolitiken.

C. Europäische Perspektiven für die erneuerbaren Energien: Auf dem Wege zu einer klimaverträglichen Energiewirtschaft

¹²⁰ *European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E), TEN-Year Network Development Plan 2010 – 2020, 2010, S. 15.*

I. Die Förderung erneuerbarer Energien zwischen Harmonisierung und Subsidiarität

Es ist abzusehen, dass sich die vorstehend dargestellte Grundsatzdebatte um eine harmonisierte Förderung der erneuerbaren Energien fortsetzt. Die Elektrizitätswirtschaft (BDEW und einige große Energieversorger) fordern weiterhin ein harmonisiertes europäisches Quotensystem, so in einer für diese verfassten im April 2010 veröffentlichten Studie des EWI.¹²¹ Zugleich gibt es aber auch seit einigen Jahren Vorschläge für eine volle Europäisierung des EEG bzw. anderer Modelle der Einspeisevergütung,¹²² die wiederholt auch auf Sympathie bei Energiekommissar Oettinger gestoßen zu sein scheinen.¹²³

Ungeachtet der Instrumentenwahl führt ein harmonisierter Ansatz zu Kostensenkungen, die mit der Marktausweitung und einer Standortoptimierung im europäischen Wirtschaftsraum verbunden sind.¹²⁴ Er wäre auch besser mit einem europäischen Binnenmarkt für Elektrizität vereinbar, da unterschiedliche nationale Förderregime dazu führen können, dass der grenzüberschreitende Handel mit Elektrizität behindert oder verzerrt wird. Zudem kann eine großräumige Verflechtung auch zusätzliche relativ kostengünstige Optionen des Lastausgleichs bieten, durch die auch Investitionen in Speicherkapazitäten erheblich reduziert werden können.¹²⁵

¹²¹ M. Fürsch/C. Golling/M. Nicolosi/R. Wissen/D. Lindenberger, European RES-E Policy Analysis. Eine modellbasierte Studie über die Entwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen in Europa und die Auswirkungen auf den konventionellen Strommarkt, 2010; aus Sicht von Eurelectric: H. ten/S. Cross (2010): Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining pathway to a low carbon energy future. In: D. Fouquet/C. Hellner/E. Hoos/T. B. Johansson/C. Jones/ P. de Sampaio Nunes/H. ten Berge/S. Cross (Hrsg.), EU Energy Law. Vol. 3,3: The European Renewable Energy Yearbook, 2010, S. 103–154.

¹²² G. Czisch/J. Schmid, Mitigation Country Study for Germany. Genf: UNDP. Human Development Report 2007/2008, Occasional Paper 2007/59, 2007; F. Sensfuß/M. Ragwitz/M. Kratzat/O. Langniß/C. Obersteiner/T. Müller/F. Merten/M. Fishedick, Fortentwicklung des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) zur Marktdurchdringung erneuerbarer Energien im deutschen und europäischen Strommarkt, 2007.

¹²³ Oettinger dringt auf europäische Ökostromförderung, Euractiv vom 6. August 2010.

¹²⁴ Fürsch/Golling/Nicolosi/Wissen/Lindenberger, European RES-E Policy Analysis (Fn. 121).; Sensfuß/Ragwitz/Kratz/Langniß/Obersteiner/Müller/Merten/Fishedick, Fortentwicklung des Erneuerbaren Energien Gesetzes (Fn. 122).

¹²⁵ European Climate Foundation, E3G, The Energy Research Centre of the Netherlands: Roadmap 2050: A practical guide to a prosperous, low-carbon Europe. Vol. 2: Policy recommendations, 2010., http://www.roadmap2050.eu/attachments/files/Volume2_Policy.pdf (20.04.2010); European Climate Foundation, McKinsey & Company, KEMA, The Energy Futures Lab at Imperial College London, Oxford Economics, Roadmap 2050: A practical guide to a prosperous, low-carbon Europe. Vol. 1: Technical and economic analysis, 2010 ; http://www.roadmap2050.eu/attachments/files/Volume1_fullreport_PressPack.pdf (20.04.2010); A. Pellion, Renouveler la Production d'énergie en Europe: un défi environnemental, industriel et politique, 2008 ; G. Czisch, Möglichkeiten des großräumigen (transeuropäischen) Ausgleichs von Schwankungen großer Teile intermittierender Elektrizitätseinspeisung aus regenerativen Energiequellen in Deutschland im Rahmen einer 100% regenerativen Stromerzeugung mit dem Zeithorizont 2050, 2009. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Materialien zur Umweltforschung 40. http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/03_Materialien/2010_09_MAT40_Czisch.pdf?__blob=publicationFile (01.10.2010).

Dennoch gibt es auch Argumente dafür, die bestehenden Arrangements der Richtlinie zur bi- und multilateralen Kooperation zu nutzen anstatt eine europäische Harmonisierung anzustreben.¹²⁶ Gegen die Option eines harmonisierten europäischen Quotensystems spricht vor allem die Evidenz der begrenzten Erfolge entsprechender nationaler Systeme.¹²⁷ Auch europäisch harmonisierte Einspeisevergütungen hätten das Problem, dass sie entweder in Gunstregionen erhebliche Mitnahmeeffekte riskieren, wenn der Fördersatz sehr hoch wäre; oder, wenn sich der Fördersatz an den niedrigen Kosten der Gunstregionen ausrichtet, zur Konzentration von Anlagen in Ländern mit guten Standortbedingungen¹²⁸ und damit in vielen Regionen nicht zu Investitionen führt. Hierdurch kann ein Konflikt zwischen einer europäisch optimierten Standortwahl und eventuell ehrgeizigeren Ausbauplänen in einzelnen Mitgliedstaaten entstehen.

Eine regional ausgewogene Entwicklung der erneuerbaren Energien, die gleichwohl auch unterschiedliche Kosten berücksichtigt, lässt sich auch im aktuellen Regulierungsrahmen mit europäischen Zielen und nationalen Fördermaßnahmen erreichen, wenn die Ausbauziele in Regionen mit günstigen Standortbedingungen ehrgeiziger sind, als in denen mit ungünstigen. So könnte z. B. Deutschland den Ausbau der Windenergie stärker vorantreiben, Spanien stärker auf Photovoltaik setzen. Zu beachten sind auch die unterschiedlichen Entwicklungsphasen, in denen sich der Ausbau der erneuerbaren Energien in den einzelnen Mitgliedstaaten befindet. Das Förderinstrumentarium muss auf solche unterschiedlichen nationalen Bedingungen angepasst werden können.

Mittlerweile haben 21 EU-Staaten Einspeisevergütungen als zentrales Instrument oder als Teil eines Fördermixes eingeführt – die detaillierte Ausgestaltung ist dabei aber extrem unterschiedlich.¹²⁹ Eine Harmonisierung dieser etablierten Systeme wäre unweigerlich mit erheblichem Aufwand und Konflikten verbunden, weil sich damit auch die zum Teil sehr langfristig gesetzten Rahmenbedingungen für Investoren verändern würden. Der Regimewechsel von einer nationalen zu einer europäischen Förderung würde eine Periode von Investitionsunsicherheit auslösen und damit das Wachstum der erneuerbaren Energien

¹²⁶ Schöpe, The new EU Directive (Fn. 115); Fouquet/Johansson, European renewable energy policy (Fn. 33).

¹²⁷ Fouquet/Johansson, European renewable energy policy (Fn. 33); Jacobsson/Bergek/Finon/Lauber/Michel/Toke/Verbruggen, EU renewable energy support policy (Fn. 32); Lauber, The Politics (Fn. 32); Lafferty/Ruud, Promoting Sustainable Electricity (Fn. 33)

¹²⁸ Sensfuß/Ragwitz/Kratzsch/Langniß/Obersteiner/Müller/Merten/Fischedick, Fortentwicklung des Erneuerbaren Energien Gesetzes (Fn. 122), S. 54.

¹²⁹ M. Rathmann/T. Winkel/E. Stricker/M. Ragwitz/A. Held/B. Pfluger/G. Resch/C. Panzer/S. Busch/I. Konstantinaviciute, Renewable Energy policy Country Profiles. 2009 version, 2009.

zumindest vorübergehend bremsen. Der resultierende unter hohem Aufwand ausgehandelte Kompromiss wäre dann voraussichtlich relativ innovationsresistent. Das Problem kaum lösbarer Konflikte zwischen den einzelnen etablierten nationalen Fördersystemen und einem harmonisierten europäischen Förderrahmen gilt im Übrigen erst recht für ein harmonisiertes Quotensystem, weil dieses notwendigerweise die nationalen Einspeisevergütungen durch flexible Quotenmarktpreise ersetzen würde.

Das europäische Förderregime für die erneuerbaren Energien sollte sich daher am Subsidiaritätsprinzip des Artikel 5 Abs. 3 EUV orientieren und in der Folge „autonomieschonend“ und „gemeinschaftsverträglich“ zugleich ausgestaltet werden.¹³⁰ In dieser Hinsicht hat die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) auf absehbare Zeit einen tragfähigen Kompromiss gefunden. Einerseits setzt sie auf differenzierte nationale Beiträge zum Gemeinschaftsziel eines 20 %-Anteils. Die unterschiedlichen nationalen Beiträge ergeben sich aus den sehr heterogenen Ausgangsbedingungen und Potenzialen. Auch im Jahre 2020 wird der Anteil der erneuerbaren Energien im Erzeugungsportfolio der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen. Da jedoch alle Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen für ihre Ausbauziele ergreifen müssen, verhindert die Richtlinie zugleich ein zu weites Auseinanderklaffen der Kosten. Schon aus diesem Grund ist die Fortsetzung von Ausbauzielen für die erneuerbaren Energien im Hinblick auf das Jahr 2030 unverzichtbar. Zumindest indirekt kann damit – bei aller unvermeidlichen Differenzierung – eine gewisse Angleichung des Ausbautempos und eine Teilharmonisierung der Förderkosten erreicht werden. Trotz unterschiedlicher nationaler Förderansätze würde damit ein gewisses Maß an Konvergenz bewirkt.¹³¹

Andererseits behalten die Mitgliedstaaten weiter das Recht ihr nationales Förderinstrumentarium weiterzuentwickeln und dem jeweils unterschiedlichen Entwicklungsstand beim Ausbau der erneuerbaren Energien anzupassen. Dies scheint – insbesondere auch im Hinblick auf eine lernoffene Weiterentwicklung der Fördermaßnahmen sinnvoll zu sein. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie erlaubt außerdem Abkommen zwischen Mitgliedstaaten zum statistischen Transfer nachgewiesener Energieerzeugung aus einem Land, das seine Ausbauziele übererfüllt, zu einem Defizitland (Art. 6), für gemeinsame

¹³⁰ F. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and democratic?* 1999; zu den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzip in der Umweltpolitik C. Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU*, 2. Aufl. 1999, S. 101 ff. und 240 ff.

¹³¹ Jordan/Hildingsson/Stripple, *Renewable energies* (Fn. 32), S. 115.

Projekte (Art. 7) oder gemeinsame Fördermaßnahmen (Art. 11).¹³² Um Wettbewerbseffekte aufgrund unterschiedlicher Strompreise zu verhindern, bieten sich insbesondere regionale Kooperationen zwischen Nachbarländern an.

Mittelfristig wird als Folge eines – jedoch kaum vor den 2020er-Jahren zu erwartenden – weitgehenden europäischen Netzverbundes sicher über eine weitere Europäisierung der Instrumentierung in einem dann möglicherweise bereits von erneuerbaren Energien dominierten Markt nachzudenken sein.

II. Klimaschutz durch Dekarbonisierung der Stromversorgung – eine Chance für die erneuerbaren Energien

Seit dem Jahr 2009 zeichnet sich ab, dass die politischen Initiativen der EU zunehmend eine längerfristige Perspektive bis 2050 in den Blick nehmen. In ihrer vorbereitenden Mitteilung zur Kopenhagen-Konferenz betont die Europäische Kommission, dass das wissenschaftlich begründete und wiederholt bekräftigte 2 °C-Ziel Treibhausgas-Reduktionen der Industrieländer in der Größenordnung von 80 bis 95 % bis 2050 erforderlich macht, letztlich also eine nahezu vollständige Dekarbonisierung bedeutet.¹³³ In den Leitlinien für die zurzeit amtierende Kommission (2009 bis 2014) unterstreicht der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, die Dekarbonisierung der Stromversorgung und des Verkehrs als strategisches Ziel.¹³⁴ Diese Perspektive wird in der Mitteilung der Kommission an den Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates vom März 2010 zur Strategie „Europa 2020“ bekräftigt. Sie verspricht eine „Vision“ der strukturellen und technologischen Veränderungen, die auf dem Weg zu einer Klima schonenden Wirtschaft („low carbon economy“) bis 2050 erforderlich sind.¹³⁵ Das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2010 sieht in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer „roadmap“ bis 2050 vor.¹³⁶ Einen besonderen Stellenwert soll weiterhin der Ausbau des europäischen Stromnetzes erhalten.

¹³² *Schöpe*, The new EU Directive (Fn. 115).

¹³³ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein umfassendes Klimaschutzabkommen als Ziel für Kopenhagen, 2009. KOM(2009) 39 endg, S. 4.; grundlegend dazu *L. Wicke/H. J. Schnellhuber/D. Klingefeld*, Die 2° max-Klimastrategie – Ein Memorandum, 2010.

¹³⁴ *J. M. Barroso*, Political Guidelines for the next Commission, 2009.

¹³⁵ *Europäische Kommission*, Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010. COM(2010) 2020 final.

¹³⁶ *Europäische Kommission*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2010, 2010. Time to act. COM(2010) 135 final, Vol. I. Brüssel: Europäische Kommission, S. 8.

Diese langfristige Dekarbonisierungsstrategie ist dabei sowohl klimapolitisch als auch technologiepolitisch motiviert.¹³⁷ Bereits der europäische Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) vom November 2007 steht programmatisch unter dem Motto „Towards a Low Carbon Economy“. Der SET-Plan listet wesentliche kohlenstoffarme Technologien auf, von CCS (Carbon Capture and Storage) über Solarthermie und Windenergie bis hin zur Kernfusion. Er betont hierbei auch die Notwendigkeit eines speziellen Leitungsnetzes für erneuerbare Energien¹³⁸ und deutet damit Vorstellungen für hochleistungsfähige Fernverbindungen als „overlay“ über das vorhandene Netz an. Der Plan setzt dabei auf verschiedene, energieträgerspezifische Technologieplattformen, in denen private und öffentliche Akteure ihre Forschungs- und Investitionsaktivitäten miteinander bündeln und auf die Fokussierung des Europäischen Forschungsrahmenprogramms auf die identifizierten Schlüsseltechnologien. Dieser Ansatz, der verschiedene kohlenstoffarme Technologien separat und gleichzeitig fördert, ist in einer Mitteilung vom Oktober 2009 weiter konkretisiert worden.¹³⁹

III. Schlussfolgerungen mit Blick auf die erneuerbaren Energien in der EU

Der Ausbau „kohlendioxidarmer“ Energieträger zielt zunächst freilich gleichermaßen auf die Unterstützung der Kernenergie, von CCS und der erneuerbaren Energien. Sowohl die Technologieförderung als auch die bereitgestellten Finanzmittel im Rahmen des europäischen Konjunkturprogramms¹⁴⁰ und der geplanten Verwendung der Auktionserlöse aus dem Emissionshandel belegen den technologieoffenen Ansatz der Europäischen Kommission, der vorhandene Förder- und Forschungsmittel breit streut.

Die mittelfristigen Auswirkungen für die erneuerbaren Energien sind damit noch nicht eindeutig abzuschätzen und hängen von der weiteren Ausgestaltung der Rahmenbedingungen

¹³⁷ K. Kübler, Der SET-Plan: Neue Akzente in der europäischen Energieforschungspolitik. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2010, S. 114–119.

¹³⁸ *Europäische Kommission*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan), 2007. "Towards a low Carbon Future" COM(2007) 723 final.

¹³⁹ *Europäische Kommission*, Commission Staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Investing in the Development of Low Carbon Technologies (SET-Plan): A Technology Road Map, 2009. SEC(2009) 1295. Brüssel: Europäische Kommission.

¹⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 663/2009 über ein Programm zur Konjunkturbelebung durch eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft.

ab. Würde die Europäische Kommission den Dekarbonisierungsvorstellungen der großen Energieversorger folgen, so würden sich als Folge technologieneutraler europäischer Marktinstrumente,¹⁴¹ wie dem Emissionshandel und dem Auslaufen gesonderter nationaler Förderprogramme, der Anteil der erneuerbaren Energien ab den 2020er Jahren eher auf einem Anteil von circa 40 % stabilisieren, während Atomstrom und Kohle mit CCS auch weiterhin den Hauptanteil der Stromversorgung tragen.¹⁴² Die Stromversorgung der EU wird damit nach übergeordneten Maßstäben nicht nachhaltig sein, zumal dann die Dekarbonisierungsziele nur durch einen massiven Ausbau der Atomenergie und von Kohlekraftkraftwerken mit CCS erreichbar wären.

Vorstellbar ist aber auch, dass die erneuerbaren Energien von der Langfristvision der Europäischen Kommission für eine kohlenstoffarme Wirtschaft bis 2050 profitieren werden. Die Dekarbonisierung scheint – auch angesichts der begrenzten Akzeptanz für neue Atomkraftwerke und den Realisierungsproblemen von CCS – kaum ohne ein weiteres substanzielles Wachstum der erneuerbaren Energien über 2020 hinaus realisierbar zu sein. Ab einem bestimmten Anteil der erneuerbaren Energien stellen sich aber auch auf europäischer Ebene Fragen der systemischen Kompatibilität zwischen grundlastorientierten und intermittierenden Energiequellen sowie infrastrukturpolitischer Weichenstellungen. Insofern wird sich, möglicherweise später als auf nationaler Ebene, auch auf europäischer Ebene die Vorstellung einer technologieoffenen, nur marktgetriebenen Dekarbonisierungsstrategie als Illusion erweisen.

Dessen ungeachtet wird die energiepolitische Bedeutung der EU insbesondere im Kontext des Stromnetzausbaus weiter zunehmen. Der Ausbau der transeuropäischen Netze erfreut sich gerade deshalb einer breiten Unterstützung, weil er im vitalen Interesse aller konkurrierenden Energieträger ist: während für erneuerbare Energien insbesondere der Lastausgleich durch die Verkoppelung entfernter intermittierender Energiequellen, die Nutzung von Pumpspeicherpotenzialen oder die Verbindung von weit auseinander liegenden Gunststandorten im Vordergrund steht, bedeutet die bessere europäische Vernetzung für Betreiber konventioneller Kraftwerke stabilere Absatzbedingungen bei wachsenden Anteilen intermittierender Energieträger und gegebenenfalls neue Exportchancen für die

¹⁴¹ So auch *Europäische Kommission*, Stock taking document: Towards a new Energy Strategy for Europe 2011 – 2020, 2010, S. 14.

¹⁴² *European Climate Foundation, McKinsey & Company, KEMA, The Energy Futures Lab at Imperial College London, Oxford Economics*, Roadmap 2050 (Fn. 125).; *Eurelectric*, Power choices: Pathways to a carbon-neutral electricity in Europe by 2050. Full report, 2010.

Atomenergie.¹⁴³ Sie mildert damit den Systemkonflikt zwischen intermittierender und konventioneller Erzeugung ab. Zugleich ist der Netzausbau für die Europäische Kommission und die anderen supranationalen Akteure von großer politischer Bedeutung, weil er, wie kaum ein anderes energiepolitisches Projekt, den Mehrwert eines europäischen Politikansatzes verdeutlicht und Voraussetzung der praktischen Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes ist.

Von Bedeutung für die auch auf europäischer Ebene anstehenden Grundsatzentscheidungen sind die sich zur Zeit neu bildenden strategischen Akteursallianzen, die große kapitalkräftige Unternehmen insbesondere aus den Bereichen Technologie, Zulieferung, Finanzierung und unternehmensnaher Politikberatung einbeziehen und über die bisherige Koalition aus den Produzentenverbänden der erneuerbaren Energien und den Umweltverbänden weit hinaus gehen. Im Mittelpunkt der Arbeit dieser neuen „Koalitionen“ steht einerseits der szenariogestützte Nachweis, dass eine regenerative oder weitgehend regenerative Vollversorgung nicht nur hinsichtlich des Potenzials möglich ist, sondern auch wettbewerbsfähig sein kann. Zum anderen haben sich verschiedene Industriekonsortien gebildet, die die Möglichkeit von Großinvestitionen in Erzeugung und Netze im Nordsee- oder Mittelmeerraum sondieren. Diese tragen dazu bei, dass das energiepolitische Akteursnetz auf europäischer Ebene deutlich pluralistischer geworden ist.

Ein neuartiger und relativ kapitalkräftiger europäischer Akteur ist die Europäische Klimastiftung (European Climate Foundation – ECF), die weder den Umweltverbänden noch der Industrie eindeutig zuzuordnen ist. Sie fördert Kampagnen, Bürgerinitiativen, Umweltverbände und Forschungsinstitute bei ihrer Klimaschutzarbeit und führt eigene große Projekte durch. Erhebliche Resonanz hat die im April 2010 veröffentlichte „roadmap 2050“ ausgelöst, die unter anderem aufzeigt, dass hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten kaum signifikante Unterschiede zwischen einem kohlendioxidarmen Energiemix mit Atomenergie und CCS und einer weitgehend auf erneuerbare Energien aufbauende Stromversorgung bestehen.¹⁴⁴ Auch die Verbände der erneuerbaren Energien nutzen die anstehende Diskussion um eine europäische Vision bis 2050, um die Europäische Kommission vom hohen und

¹⁴³ *European Climate Foundation, McKinsey & Company, KEMA, The Energy Futures Lab at Imperial College London, Oxford Economics, Roadmap 2050* (Fn. 125); *A. Pellion, Renouveler* (Fn. 125).

¹⁴⁴ *European Climate Foundation (ECF), McKinsey & Company, KEMA, The Energy Futures Lab at Imperial College London, Oxford Economics, Roadmap 2050* (Fn. 125).

kostengünstigen Potenzial der erneuerbaren Energien zu überzeugen.¹⁴⁵ Diese Studien und Szenarien sind auch als kritische Antwort auf ein Szenario von Eurelectric, dem Dachverband der nationalen Verbände der Energieversorger, zu verstehen, der die Europäische Kommission von der ökonomischen Vorteilhaftigkeit eines ausgewogenen Energiemix aus Erneuerbaren, Kernenergie und Kohle mit CCS überzeugen will.¹⁴⁶

Der Einfluss dieser unterschiedlichen Interessengruppen auf die Arbeit der Europäischen Kommission ist aktuell noch nicht absehbar. Festzustellen ist aber, dass die strategischen Kapazitäten für ein Agendasetting einer substanziell erweiterten Koalition von Befürwortern des starken Ausbaus von erneuerbaren Energien im Kontext der Dekarbonisierungsagenda der Europäischen Kommission deutlich zugenommen haben. Die Option einer weitestgehend regenerativen Stromversorgung in der EU wird mittlerweile ernsthaft, mit groß angelegten Studien unterlegt, diskutiert. Dennoch ist die EU noch weit von einem Konsens für eine regenerative Stromversorgung entfernt. Ungebrochen stark ist die Unterstützung der Europäischen Kommission und vieler europäischer Länder für die Kernenergie (wie z. B. Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Finnland) und für die Kohleverstromung mit CCS (wie z. B. Polen, Großbritannien, Deutschland und Spanien). Im Zusammenhang mit der breit gestreuten Technologieförderung, dem Netzausbau und einer Renaissance der Binnenmarktagenda gegenüber nationalen Fördermaßnahmen könnte dies das weitere dynamische Wachstum der erneuerbaren Energien bremsen. Realistischerweise wird die Auseinandersetzung in der EU in den nächsten Jahren eher um den Anteil der erneuerbaren Energie in einem von konventionellen Energieträgern geprägten Strommix gehen als um eine klare Entscheidung zugunsten einer erneuerbaren Vollversorgung.

Von großer Bedeutung für die Zukunft der erneuerbaren Energien wird es daher sein, die politischen Entscheidungen für eine erneuerbare Vollversorgung entwicklungs offen zu halten und schrittweise zu dynamisieren. Es ist daher wichtig, die im letzten Jahrzehnt eingeleiteten Entwicklungen fortzusetzen und über 2020 hinaus zu stabilisieren. Von besonderer Bedeutung wird hierfür die Ausrichtung des geplanten Infrastrukturpaketes für die Stromnetze auf den Bedarf der erneuerbaren Energien, die Balance zwischen den europäischen Binnenmarktzielen und der nationalen Förderpolitik und die noch ausstehende Diskussion um die Vereinbarkeit von intermittierenden Energieträgern mit konventionellen Kraftwerken sein.

¹⁴⁵ *European Renewable Energy Council (EREC)*, RE-thinking 2050. A 100% Renewable Energy Vision for the European Union, 2010.

¹⁴⁶ *Eurelectric*, Power choices (Fn. 143); *Lamprecht*, Strommärkte 2050 (Fn. 142).

Solche Fragen sind für den Zeitraum über 2020 hinaus im Interesse des im Interesse des Klima- und Umweltschutzes notwendigen weiteren Ausbaus der erneuerbaren Energien¹⁴⁷ klärungsbedürftig.

¹⁴⁷ Dazu *SRU*, Stellungnahme Nr. 15: 100% erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar vom 5. Mai 2010 sowie umfassend das entsprechende Sondergutachten i.E.