

„Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende“,
18./19. Oktober 2013

Am 18. und 19. Oktober 2013 fand im Hörsaal I der Alten Universität der Julius-Maximilians-Universität Würzburg die Tagung „Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende“ statt. Die von den Professoren *Brinktrine* und *Ludwigs* sowie dem Umweltbundesamt – Deutsche Emissionshandelsstelle veranstaltete Tagung widmete sich neben zwei allgemeinen Einführungsreferaten in entsprechenden Themenblöcken den drei Säulen des Energieumweltrechts: Der Netzintegration erneuerbarer Energien, dem Emissionshandel und der Energieeffizienz.

Eröffnet wurde die Tagung durch den Vizepräsidenten der Universität Würzburg, *Prof. Dr. Eckhard Pache*, sowie den Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg, *Prof. Dr. Oliver Remien*. *Prof. Pache* wies in seiner Eröffnung darauf hin, wie sehr das Umweltenergierecht zuletzt an Bedeutung gewonnen habe. Er setzte dabei insbesondere Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit und den Umweltaspekt der Energieversorgung zueinander in Bezug. Herausgestellt wurde außerdem die umweltrechtliche Orientierung der Juristischen Fakultät, die anhand den Europarechtstagen 2012 zum Thema „Umweltrecht unter europäischen Einflüssen“, der Tagung „Rechtsfragen der Windkraft zu Lande und zur See“ sowie den Europarechtstage 2013 zum Wasserrecht und seinen europarechtlichen Bezügen sichtbar wird.

Prof. Remien informierte die Teilnehmer der Tagung über die juristische Fakultät der Universität Würzburg, insbesondere über die wissenschaftliche Ausrichtung der Fakultät.

Anschließend führte einer der beiden Veranstalter, *Prof. Dr. Brinktrine*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Deutsches und Europäisches Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, in die Referatsthemen des ersten Tages ein. Er zeigte sich erfreut darüber, dass 130 Teilnehmern aus Wissenschaft und Praxis der Einladung zur Tagung gefolgt sind. Er betonte den Konflikt zwischen Versorgungs- und Wettbewerbssicherheit sowie der Integration erneuerbarer Energien. Insbesondere wies er auf die Problematik der sogenannten Schattenkraftwerke hin.

Das Auftaktreferat hielt *Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, zum Thema „*Energie und Umwelt - Aktuelle Entwicklungstendenzen im Zeichen von Europäisierung und Energiewende.*“ Anhand aktueller Beispiele beleuchtete er schlaglichtartig die Bedeutung des Energieumweltrechts. Zur Sprache kamen etwa die Beratungen des World Energy Councils in Seoul, der Anstieg der EEG-Umlage auf einen Rekordwert von 6,24 Ct/kWh sowie die anstehenden Koalitionsverhandlungen mit gewichtigem Schwerpunkt beim Thema Energiewende. Nach einem Überblick über die historische Entwicklung der europäischen Energiepolitik einschließlich der normativen Grundlagen setzte der Referent den Fokus auf die Beihilfenproblematik des EEG. Unter Inbezugnahme auf die Preußen-Elektra-Entscheidung des EuGH sowie den Vergleich mit weiteren Entscheidungen zu Ökostromgesetzen in den Niederlanden und Österreich stellte er fest, dass es sich bei dem EEG nicht um eine verbotene

Beihilfe handele. Weiterhin wurde die Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit durch das EEG und deren Rechtfertigung besprochen. Auch hier wertete er das EEG als aktuell europarechtlich unbedenklich, da er den im Preußen-Elektra-Urteil statuierten Vorbehalt der Nichtvollendung des Energiebinnenmarkts derzeit noch als gegeben betrachtete.

Prof. Dr. Felix Höffler, Inhaber des Lehrstuhls für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Köln und Direktor am Energiewirtschaftlichen Institut in Köln, referierte im Anschluss zum Thema „Die ökonomische Rationalität des Instrumentenmix im Energieumweltrecht“. Dem überwiegend juristisch geprägten Publikum zeigte er die ökonomische Perspektive der Energiewende auf. Sein Vortrag beschäftigte sich zunächst mit den verschiedenen potentiellen Instrumenten (z.B. Standards, Preis- und Mengensteuerung und Information) und erörterte anschließend die Frage, ob die Kombination verschiedener Instrumente ökonomisch sinnvoll ist. Er stellte die Problematik am Nebeneinander von Emissionshandel und Förderung der Erneuerbaren Energien dar. *Prof. Höffler* stellte die ökonomische Begründung einer Instrumentenvielfalt vor, die in der Diversität gegensätzlicher Ziele und der Bekämpfung sog. Marktunvollkommenheiten (Restriktionen) liegen könne. Als Nachteile eines Instrumentenmix benannte er unter anderem eine Vervielfältigung von Markteingriffen, Verteilungsunklarheiten und Lobbyismus. Mit steigender Anzahl an Instrumenten sei die Steuerungswirkung beeinträchtigt und die Effekte der einzelnen Instrumente nicht klar messbar. Außerdem stellte er in Frage, ob der Staat wirklich beurteilen könne, welche die sinnvollsten und förderungswürdigsten Technologien seien. In einer Modellbetrachtung wurde nachgewiesen, dass aus ökonomischer Sicht die kostenschonendste Möglichkeit zeitnah CO² einzusparen nicht die Erneuerbaren Energien, sondern Erdgas sei.

Im Anschluss an eine lebhafte Diskussion referierte *Dr. Peter Ahmels* zum Thema „Praktische Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Netzplanung“ und eröffnete somit den ersten Themenblock zur Netzintegration Erneuerbarer Energien. Der Referent, ehemaliger Vorsitzender des Bundesverbandes Windenergie und nun Bereichsleiter Erneuerbare Energien bei der Deutschen Umwelthilfe, berichtete von seinen Erfahrungen in Schleswig-Holstein bei den Versuchen die Akzeptanz für den Netzausbau bei den Bürgern vor Ort zu steigern. Dies geschah durch sog. „Bürgerdialoge“ die in den betroffenen Gebieten im Flächenabstand von etwa 15 bis 20 km durchgeführt wurden. Daneben fanden ebenfalls Fachdialoge statt. Die Veranstaltungen sollten der Aufklärung der Bürger dienen, ihre Bedenken aufnehmen und möglichst früh die Öffentlichkeit einbeziehen. Der Referent berichtete, wie nach und nach das Modell konfrontativer Veranstaltungen zum Dialog hin ausgestaltet wurde, in denen Fragen der Bürger beantwortet wurden, Fachgespräche in den Pausen und eine argumentative Auseinandersetzung stattfanden. Er sah durch diese vom Energiewendeministerium Schleswig-Holstein vorangetriebenen Maßnahmen die Akzeptanz für den Netzausbau gesteigert und insgesamt eine Verbesserung des Umgangs von Bürgern und Planern. Ebenso glaubte er dadurch einen Beschleunigungseffekt im Planfeststellungsverfahren zu erkennen.

Den ersten Veranstaltungstag schloss *Prof. Dr. Martin Kment* mit seinem Vortrag über das Thema „Netzintegration Erneuerbarer Energien als Baustein der Energiewende“. Der Referent, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und

Planungsrecht an der Universität Augsburg, wies einleitend darauf hin, wie sich die Anforderungen an die Netzstruktur im Zuge der Energiewende verschoben haben und ein verstärkter Netzausbau von Nord nach Süd erforderlich wird. Dabei stellte er die Impulse vor, die die Europäische Union für die Rahmenbedingungen des Netzausbaus gesetzt hat sowie das komplizierte Regelungsgeflecht im deutschen Rechtssystem. Er ging beim Netzausbau Onshore auf die unterschiedlichen Regelungen im Raumordnungsrecht, der Bundesfachplanung nach NABEG sowie die Möglichkeit der Verankerung des Netzausbaus durch Bauleitpläne ein. Abschließend widmete er sich auch dem Netzausbau Offshore, hier insbesondere dem Bundesfachplan Offshore und der Energieleitungszulassung nach der Seeanlagenverordnung.

Den zweiten Veranstaltungstag eröffnete *Prof. Dr. Markus Ludwigs*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, indem er in die Referatsthemen des zweiten Tages einführte. Überblicksweise schilderte er dabei aktuelle Probleme des Emissionshandels, insbesondere den Preisverfall der CO₂-Zertifikate in der dritten Handelsperiode. Außerdem ging er auf den Gedanken der Energieeffizienz durch Einsparungen beim Endverbraucher ein.

Dr. Wolfgang Seidel, RDir im Umweltbundesamt - Deutsche Emissionshandelsstelle, hielt das erste Referat im Block Emissionshandel zum Thema „Harmonisierungsbedarf im Vollzug des EU-Emissionshandels als System der „Mehrebenenverwaltung“. Zu Beginn seines Vortrags beschrieb er die Charakteristika des Europäischen Verwaltungsverbundes. Anschließend stellte er das Zuteilungsverfahren der CO₂-Zertifikate in der dritten Handelsperiode dar. Dabei arbeitete er die besondere Stellung der Europäischen Kommission heraus, welche die Letztentscheidungskompetenz über die kostenlose Allokation innehat und gab einen Überblick über das von ihr verwaltete Unionsregister. Der Referent wies ferner auf Defizite hinsichtlich eines Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts hin. Präzisere Vorschriften in diesem Bereich hielt er für wünschenswert. Nach einem kurzen Überblick über Rechtsschutzmöglichkeiten im Emissionshandel wandte er sich den Nachteilen des Europäischen Verwaltungsverbundes zu. Zum Schluss beleuchtete er die Option der Schaffung einer zentralen Aufsichtsbehörde. Hier referierte er sowohl über die Vorteile (Effizienz und Einheitlichkeit), als auch die Nachteile (Kontrollverlust sowie Sprachbarrieren) einer solchen Behörde, zeigte sich insgesamt jedoch skeptisch hinsichtlich dieser Option.

Als Nächstes referierte *ORR Dr. Uwe Neuser* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Thema „Aktuelle Entwicklungen im Emissionshandel“. Nach einem kurzen Überblick über die Ursprünge des Emissionshandels und die Fehlentwicklungen in den ersten zwei Handelsperioden, schilderte er den Status quo, vorgegeben durch die ETS-Richtlinie 2008. Vor allem ging er auf den Preisverfall der CO₂-Zertifikate ein, der das Verschwinden des Preissignals beim CO₂ zur Folge habe. Nachdem er auf die Überschüsse an Zertifikaten aus vergangenen Handelsperioden hingewiesen hatte, wandte er sich Reformvorschlägen zu. Er beleuchtete das Backloading, d.h. die Reduzierung von Auktionsmengen bis 2015, um sie dann in den Jahren 2019 und 2020 zurückzuführen. Dieses Mittel sah er jedoch nur als Aufschub, nicht als Lösung der eigentlichen Probleme an. Hingewiesen wurde ebenfalls auf weitere Optionen, etwa die Anhebung des CO₂-Ziels und arbeitete die Ziele heraus, welche eine Reform des Emissionshandels verfolgen müsse.

Der Vortrag von *RR'in Yvonne Schmidt*, Nationale Expertin für die Europäische Kommission, widmete sich dem Thema „Rechtsfragen der Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem“. Sie stellte die Integration des Luftverkehrs, inklusive bestehender Ausnahmeregelungen und des Problems der Einbeziehung von Flügen nach/aus Nicht-EU-Ländern mit Start oder Landung in der Europäischen Union, in den Emissionshandel vor, in dem sie keinen Verstoß gegen das Territorialitätsprinzip oder die Freiheit der hohen See sah. Anschließend unterrichtete sie das Publikum über den aktuellen Vorschlag der Kommission, die Richtlinie so zu ändern, dass Flüge aus oder nach Nicht-EU-Staaten nur noch bis zur Grenze des EU/EWG-Raums einbezogen werden und automatisch eine Herausrechnung der übrigen Flugstrecke erfolgt. Sie beleuchtete auch weitere Ausnahmeregelungen, die in dem Kommissionsvorschlag angedacht sind, zum Beispiel im Hinblick auf Flüge in Entwicklungsländer.

Das abschließende Thema zum Emissionshandel lautete: „Die Versteigerung in der dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandelssystems“. Hierzu referierte *Dr. Felix Hardach* vom Umweltbundesamt – Deutsche Emissionshandelsstelle. Er gab einen Überblick über den Ablauf der Versteigerung in den verschiedenen Handelsperioden und deren rechtliche Verankerung. Anschließend betrachtete er die Vereinbarkeit des Emissionshandels auf der zweiten Stufe mit dem Grundgesetz, insbesondere der Finanzverfassung sowie der dritten Stufe mit dem EU-Primärrecht. Er befasste sich ferner mit der Frage, ob die Mitgliedstaaten Emissionsberechtigungen löschen können und abschließend noch mit dem Recht der Mitgliedstaaten eine eigene Versteigerung durchzuführen.

Den dritten und letzten Themenblock zur Energieeffizienz eröffnete Rechtsanwalt *Dr. Julian Asmus Nebel* von GÖRG Rechtsanwälte. In seinem Vortrag „Die neue Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU: „Papiertiger“ oder Meilenstein in der Entwicklung des Energieumweltrechts“ stellte er die neue Energieeffizienzrichtlinie vor. Zunächst gab er einen Überblick über das deutsche Energieeffizienzrecht, welches er als Nebenprodukt anderer Rechtsgebiete ansah. Er beobachtete eine große Zersplitterung in diesem Sektor. Nachdem er die Zuhörer kurz in weitere Richtlinien im Bereich des Energieumweltrechts eingeführt hatte, schilderte die Entstehungsgeschichte der aktuellen Energieeffizienzrichtlinie. Inhaltlich beleuchtete er die Energieeinsparziele der Richtlinie (bis zu 25 Prozent als Endziel), die Ausnahmeregelungen, sowie die Möglichkeit vorherige Energieeinsparungen anzurechnen (sogenannte „Early actions“).

Das Abschlussreferat hielt *Prof. Dr. Markus Ludwigs* zum Thema „Das deutsche und europäische Energieeffizienzrecht – Ein Rechtsgebiet im Werden?“. Er erkannte historisch vier Entwicklungsstadien der europäischen Energieeffizienzpolitik und beschäftigte sich mit der Frage, ob es sich beim Energieeffizienzrecht um ein eigenständiges Rechtsgebiet handele. Zunächst gab er einen Überblick über die Entstehungsvoraussetzungen eines neuen Rechtsgebiets: normative Vorstrukturierungen, einheitsschaffende Begriffsbildung, Ziele und Regelungstechniken, sowie die äußere Professionalisierung. Bei der anschließenden Subsumtion kam der Referent zu dem Ergebnis, dass es sich beim Energieeffizienzrecht noch nicht um ein eigenständiges verfestigtes Rechtsgebiet handele, insbesondere fehle es an einer originären Gesetzgebungskompetenz und einer Systematisierung. Weiterhin konnte er keine einheitliche Zielsetzung im Regelungsgeflecht im Hinblick auf die Energieeffizienz

feststellen, sondern Multifinalität und eine Vielfalt an unterschiedlichen Instrumenten. Darüber hinaus fehle es auch an einer äußeren Professionalisierung durch entsprechende Literatur, in der es bisher nur als Teilgebiet eingeordnet werde.

In seinem Schlusswort äußerte *Prof. Dr. Ralf Brinktrine* die Hoffnung, dass es dem Energieeffizienzrecht so ergehen könne wie dem Umweltrecht zu Beginn der 1980er Jahre und es sich im Laufe der Zeit zu einem eigenständigen Rechtsgebiet entwickeln könne.