

Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik¹

Prof. Dr. Christian Calliess

Freie Universität Berlin

Inhaltsübersicht:

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

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

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

A. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Zu den Begrifflichkeiten: Energieumweltpolitik, Umweltenergiepolitik und Energieklimapolitik

Der Begriff des Energieumweltrechts wird – ebenso wie der des Umweltenergierechts¹⁷ – erst seit einigen Jahren verwendet.¹⁸ Als Teilgebiet des Energierechts umfasst er die umweltrelevanten Regelungen zu Energiegewinnung, -transport und -verbrauch.¹⁹ Die wesentlichen Maßnahmen sind die Förderung Erneuerbarer Energien, die Erhöhung der Energieeffizienz und der Emissionshandel.²⁰

Aus umweltrechtlicher Perspektive werden diese Maßnahmen oft dem Umweltenergierecht zugeschrieben.²¹ Energieumweltrecht und Umweltenergierecht bezeichnen daher sachlich auf den ersten Blick die gleichen Rechtsakte, was in weiten Teilen der Literatur – implizit oder explizit – zu einer synonymen Verwendung beider Begriffe führt.²² Überlegungen zum Verhältnis beider Begriffe finden sich bei *Müller/Schulze-Fielitz*, die davon ausgehen, dass das Gebiet des Umweltenergierechts das Energieumweltrecht als einen Teilbereich beinhaltet, jedoch weiter reicht: Es erstreckt sich über die „spezifisch energiewirtschaftlichen Bereiche“ hinaus auch auf Normen, die Regelungen zum Klimaschutz und zur Schonung der Ressourcen in den Energiesektoren Elektrizität, Wärme, Kühlung und Treib-

17 Zuerst bei *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 16 (aktuell *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 1. Aufl. 2009 § 11); ihm folgend *Müller/Schulze-Fielitz*, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9 (13); *Kahl*, Energie und Klimaschutz, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 21 (24); ähnlich *Ewer*, Energierechtliche Regelungen als Instrumente des Umweltschutzes, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 9. Vgl. des Weiteren die Gründung der „Forschungsstelle Umweltenergierecht e. V.“ an der Universität Würzburg im Jahre 2006.

18 Zuerst *Schneider/Theobald*, Handbuch zum Recht der Energiewirtschaft, 2002, § 18; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 2003, § 7 (seit der 5. Aufl. 2003); *Rodi*, EurUP 2005, S. 165 ff.; *Pielow*, Rechtliche Ansätze für verbesserte Energieeffizienz beim Endverbraucher, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, S. 162 ff.; *Hermes*, Instrumentenmix im Energieumweltrecht, FS Rehinder, 2007, S. 569 ff.; *Ehrlicke/Hackländer*, ZEuS 2008, S. 579 (581); *Hellermann/Hermes*, in: dies./Britz (Hrsg.), EnWG, 2007, § 1 Rn. 13; anders („Energieumweltschutzrecht“) *Säcker/Timmermann*, in: Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, 2004, Teil 6.

19 *Rodi*, EurUP 2005, S. 165 (165); *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2009, § 11 Rn. 4; *Hellermann/Hermes*, in: dies./Britz (Hrsg.), EnWG, 2007, § 1 Rn. 13

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

21 Vgl. die Nachweise in Fn. 17.

22 Ausdrücklich *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2009, § 11 Rn. 4; vgl. *Rodi*, EurUP 2005, S. 165 ff., der auf Seite 165 von einer umweltgerechten Ausgestaltung des Energierechts, auf Seite 169 vom Energieumweltrecht als Teil des Umweltrechts spricht.

stoffe träfen.²³ Bei einer solchen Definition des Umweltenergierechts bleibt die genaue Abgrenzung zum Energieumweltrecht bei näherem Hinsehen aber doch offen: Die nur dem Umweltenergierecht zugerechnete *Ressourcenschonung in allen Energiesektoren* ist eine sehr dehnbare Formulierung, der etwa auch durch die Förderung Erneuerbarer Energien und Effizienzmaßnahmen entsprochen werden kann.²⁴ Bei solchen Maßnahmen bleibt dann weiterhin unklar, ob sie „spezifisch energiewirtschaftlichen“ Charakters oder dem weiteren Feld des Umweltenergierechts zuzuschreiben sind.²⁵

Erschwert wird die Abgrenzung durch den – ebenfalls neuen²⁶ – Begriff des Klimaschutzrechts. Diesbezüglich werden alle möglichen Einordnungen vertreten: Das Umweltenergierecht sei Teilgebiet des Klimaschutzrechts,²⁷ das Klimaschutz- und Umweltenergierecht bildeten zwei sich überschneidende Kreise,²⁸ der Klimaschutz sei Ziel des Energieumweltrechts²⁹ oder des Immissionsschutzrechts³⁰ etc. Der Vertrag von Lissabon sieht die „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ als Teil der gemeinsamen Umweltpolitik an (Art. 191 Abs. 1 Sptglstr. 4 AEUV).

Letztlich wird eine konturgenaue Differenzierung angesichts des Querschnittscharakters aller drei Materien³¹ kaum möglich sein. Die begriffliche

23 Müller/Schulze-Fielitz, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9 (13), insbesondere Fn. 26.

24 Ausführlich zur Ziel- und Maßnahmenverschränktheit der europäischen Energieumweltpolitik unten C II. (S. 6 f.).

25 Eine trennscharfe Abgrenzung ergäbe sich dagegen, wenn man unter „spezifisch energiewirtschaftlichen Bereichen“ nur den Bereich der Kernenergie verstünde; dieser Bereich wird aber in vielen Darstellungen des Energieumweltrechts gar nicht erwähnt, vgl. Rodi, EurUP 2005, S. 165 ff.; Schneider/Theobald, Handbuch zum Recht der Energiewirtschaft, 2002, § 18; anders Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 7 (Energieumweltrecht), die zwischen umweltrelevantem Energierecht einerseits und Kernenergie- und Strahlenschutzrecht andererseits unterscheiden. Einen weiteren Begriff des Energieumweltrechts verwenden auch Pielow, Rechtliche Ansätze für verbesserte Energieeffizienz beim Endverbraucher, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, S. 162 ff. und Hermes, Instrumentenmix im Energieumweltrecht, FS Rehinder, 2007, S. 569 ff.

26 Vgl. die Einführung von Müller/Schulze-Fielitz, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9 (9 f.)

27 Müller/Schulze-Fielitz, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9 (13).

28 Kloepper, Umweltschutzrecht, 2009, § 10 Rn. 2.

29 Rodi, EurUP 2005, S. 165 (166).

30 Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 805 ff.

31 Vgl. nur für das Umweltrecht Kloepper, Umweltschutzrecht, 2009, § 11 Rn. 2; für das Klimaschutzrecht Müller/Schulze-Fielitz, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9 (10); Gärditz, JuS 2008, S. 324 (325); Kahl,

Einordnung ist dennoch nicht gänzlich bedeutungslos, klingt doch in ihr ein Schwerpunkt an, der Folgen – etwa für die Wahl der Kompetenzgrundlage oder die Wahl der zuständigen Ratsformation – haben kann. Umgekehrt kann die einer Gruppe von Rechtsakten zugrunde liegende Kompetenz wiederum bestimmend sein für die Bezeichnung des Rechtsgebiets.³² Insofern können die folgenden Ausführungen mittelbar auch einen Beitrag zur Begriffsklärung leisten.

C. Zum Inhalt einer europäischen Kompetenz der Energieumweltpolitik

I. Europäisches Energieumweltrecht als Teil des europäischen Energierechts

Die Energiepolitik der EU verfolgt – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Leitbildern der Mitgliedstaaten³³ – die drei wesentlichen Ziele der Versorgungssicherheit, des Wettbewerbs und daraus folgender Preisgünstigkeit sowie der Nachhaltigkeit bzw. des Umweltschutzes.³⁴ Dem Aspekt des Umweltschutzes versucht die Union insbesondere durch die Maßnahmentrias von Steigerung der Energieeffizienz, Förderung Erneuerbarer Energien und Emissionshandel gerecht zu werden.³⁵

Im Verhältnis untereinander müssen die Ziele miteinander in Ausgleich gebracht werden. Oft werden – insbesondere zwischen Umweltschutz und Wettbewerb³⁶ – Zielkonflikte postuliert, aufgrund derer ein Ziel nur auf

Energie und Klimaschutz, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 21 (53) spricht von einem „Querschnittsgebiet *par excellence*“; für das Energieumweltrecht *Rodi*, EurUP 2005, S. 165 (168); *Düngen*, Energie und Umwelt, in: Schmitt/Heck (Hrsg.), Handbuch Energie, 1990, S. 251 (251 f.).

32 Zur Bedeutung von Gesetzgebungskompetenzen und zu sonstigen Voraussetzungen für die Klassifikation von Einzelregelungen zu einem eigenständigen Rechtsgebiet vgl. *Schulze-Fielitz*, Umweltrecht, in: Willoweit (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Rechtsliteratur, 2007, S. 989 (990 ff.).

33 *Badura*, Umweltschutz und Energiepolitik, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2003, § 82 Rn. 1; *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.

34 *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 8./9. 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).

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

36 *Büdenbender*, DVBl. 2002, S. 800 ff.

Kosten eines anderen verwirklicht werden könne.³⁷ Auf nationaler Ebene sind solche Zielkonflikte tatsächlich leicht festzustellen – man halte sich nur die – mit Blick auf die ungeklärte Entsorgungsfrage – nicht nachhaltige und mit vielfältigen Risiken behaftete, aber Versorgungssicherheit garantierende Nutzung der Atomenergie vor Augen. Gleichzeitig darf nicht verkannt werden, dass viele Maßnahmen positive Wirkungen für mehrere Ziele entfalten. Für die gemeinschaftlichen Regelungen gilt das umso mehr, weil negative Effekte, beispielsweise Preissteigerungen durch Umweltschutzmaßnahmen, durch Vorteile der zwischenstaatlichen Kooperation abgefedert oder aufgehoben werden können. Gerade auf europäischer Ebene sind Ziele und Maßnahmen in vielfältiger Weise verzahnt.

II. Die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit des europäischen Energieumweltrechts

Der dargestellte Begriffswirrwarr im umweltrelevanten Energierecht ist auch Ausdruck der *Ziel- und Maßnahmenverschränktheit* dieses Politikfelds, deren Berücksichtigung eine der großen Herausforderungen der europäischen Energieumweltpolitik ist.

Bereits im frühen Vorstoß des Rates zur Steigerung der Energieeffizienz im Jahr 1974³⁸ wurde festgestellt, dass die (in damaliger Terminologie) „rationelle Energieverwendung“ dem Doppelziel von Versorgungssicherheit und Umweltschutz dient.³⁹ Diese doppelte Zielrichtung gilt aber nicht nur für die Energieeffizienz: 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 Ziel- und Maßnahmenverschränktheit erstreckt sich darüber hinaus auf die Vollendung des Binnenmarktes⁴⁰: Ein europäisches Energieumwelt-

37 Pielow, Rechtliche Ansätze für verbesserte Energieeffizienz beim Endverbraucher, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, S. 162 (167 f.); Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, S. 579 (596 f.); s. andererseits Theobald, in: Danner/ders. (Hrsg.), EnWG – Loseblattsammlung (Stand: 55. El, Januar 2007), Bd. I, § 1 B 1 Rn. 16 (insb. Fn. 3), der die Gewährleistung von angemessenen Preisen (auch) zur Versorgungssicherheit zählt.

38 Entschließung des Rates vom 17. 9. 1974, ABl. Nr. C 153 vom 9. 7. 1975, S. 1.

39 Ausführlich zum „Energieeffizienzrecht“ Pielow, Rechtliche Ansätze für verbesserte Energieeffizienz beim Endverbraucher, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, S. 162 ff.; skeptisch gegenüber der „Zauberstabsqualität“ der Energieeffizienz Reimer, Ansätze zur Erhöhung der Energieeffizienz im Europarecht, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 147 (179).

40 Zur Bedeutung des Binnenmarktes für Nachhaltigkeit, Preisgünstigkeit und Versorgungssicherheit siehe Kommission, „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM (2007) 1 vom 10. 1. 2007, S. 7 (Bull-EU 1/2–2007, Ziff. 1.24.1).

recht als Teil eines europäischen Energierechts macht wettbewerbshindernde einzelstaatliche Maßnahmen⁴¹ 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.⁴²

Insgesamt ist also festzuhalten, dass der Großteil energiepolitischer Maßnahmen zur Verwirklichung mehrerer Ziele beiträgt und umgekehrt kein Ziel isoliert, von den anderen getrennt erreicht werden kann. Die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit verbietet und verhindert daher eine Politik, die ein Energieumweltrecht aus Einzelmaßnahmen und eingleisiger Zielverfolgung aufbauen will. In der aktuellen Diskussion um verschiedene Lösungsmodelle besteht die Gefahr einer Überregulierung,⁴³ der nur durch eine langfristige und stimmige Strategie begegnet werden kann, die das Energieumweltrecht in das sonstige Energierecht einbindet und so zu einem „bestmöglichen Umweltschutz“ (vgl. Art. 6, 174 Abs. 2 S. 1 EGV) gelangt.

Die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit hat auch Auswirkungen auf die Anreize regionaler und internationaler Kooperation im Energieumweltrecht. Ist nämlich einmal erkannt, dass die einzelnen Ziele miteinander im Wechselspiel stehen und primär energieumweltrechtliche Maßnahmen keineswegs allein als markthinderndes Element zugunsten des Umweltschutzes verstanden werden dürfen, wird es den Mitgliedern der Union und der internationalen Staatengemeinschaft leichter gemacht, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen.

41 Vgl. die EntschlieÙung des Rates vom 16. 9. 1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. C 241 vom 25. 9. 1986, S. 1., die Wettbewerbsverzerrungen durch mitgliedstaatliche Umweltschutzmaßnahmen durch koordiniertes Vorgehen begrenzen will; kritisch gegenüber nationalen Lösungsansätzen auch *Gundel*, Nachhaltigkeit und Energie, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 443 (468).

42 Weitere Beispiele zur Ziel- und Maßnahmenverschränktheit im Grünbuch der *Kommission* „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, KOM (2006) 105 endg. vom 8. 3. 2006, S. 7ff.: 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 *Pernice*, Umweltschutz und Energiepolitik, in: Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken, 1993, S. 105 (120f.) mit Nachweisen zu anderslautenden Stimmen.

43 Für den Bereich des Energieeffizienzrechts *Reimer*, Ansätze zur Erhöhung der Energieeffizienz im Europarecht, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 147 (175f.).

III. **Fazit: Anforderungen an eine europäische Energieumweltpolitik als Maßstab für die neue Energiekompetenz**

Die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit stellt hohe Anforderungen an die Kohärenz der Energieumweltpolitik.⁴⁴ In der gegenseitigen Abhängigkeit und Beeinflussung der Leitprinzipien und Einzelregelungen ist es schwierig, zu einer abgestimmten und widerspruchsfreien Energieumweltpolitik zu gelangen. Wesentliche Voraussetzung einer solchen Politik ist kompetenzrechtliche Klarheit und Einfachheit. Gleichzeitig muss die Kompetenz auch inhaltlich ermöglichen, die Ziel- und Maßnahmenverschränktheit der Energieumweltpolitik im Rahmen einer einheitlichen Energiepolitik zu berücksichtigen. Nicht zuletzt hängt die Energiepolitik eng mit der internationalen Bekämpfung des Klimawandels zusammen. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die neue Kompetenz – unmittelbar oder mittelbar – dazu beitragen kann, ein einheitliches Auftreten der Union nach Außen zu fördern und so die angestrebte energie- und klimapolitische Vorreiterrolle der Union zu stärken.

D. **Die Reichweite der europäischen Kompetenz: Zwischen Umweltenergierecht und Energieumweltrecht**

I. **Die geltende Kompetenzlage**

1. **Art. 175 Abs. 1 und 2 EGV**

Art. 175 Abs. 1 EGV stellt die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft dar, das der Verwirklichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele dient.⁴⁵ Mit dem Vertrag von Lissabon kommt 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 Sptglstr. 4 AEUV hinzu. Im Übrigen bleiben die Bestimmungen über die Umweltpolitik (künftig Art. 191 ff. AEUV) nahezu unverändert.

Auf Art. 175 stützten sich die Richtlinie zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE-Programm),⁴⁶ die Richtlinie zur Förderung von mit erneuerbaren Energien

44 Kritisch zur mangelnden Kohärenz gegenwärtiger gemeinschaftlicher Energiepolitik *Tettinger*, Zur Stärkung der ökologischen Dimension der Elektrizitätswirtschaft, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, S. 949 (969).

45 Überblick über die Umweltkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza: *Calliess*, ZUR 2003, S. 129.

46 RL 93/76/EWG des Rates vom 13. 9. 1993 zur Begrenzung von Kohlenstoffdioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung, ABl. Nr. L 237 vom 22. 9. 1993, S. 28; gestützt auch auf Art. 308; aufgehoben durch RL 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates