

ANDREAS HARATSCH

Kompetenz und Kompetenzausübung der EU auf dem Gebiet von Energiepolitik und Klimaschutz

I. Einleitung

„The doomsday clock of climate change is ticking ever faster towards midnight“¹. Diese erschreckende Metapher ist nicht etwa einer Gruselgeschichte von *Edgar Allan Poe* entlehnt, sondern stammt von *Seiner Königlichen Hoheit dem Prinzen von Wales*, der im Februar 2008 mit diesen Worten in seiner Brüsseler Rede eindringlich an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments appelliert hat, in ihren Bemühungen im Kampf gegen die Erderwärmung nicht nachzulassen. Das Europäische Parlament, dessen Abgeordneter Prinz Charles hier ins Gewissen redet, hat diesen Kampf aufgenommen. Sichtbares Zeichen dafür ist die Gründung eines nichtständigen Ausschusses zum Klimawandel, der im Mai 2007 seine Tätigkeit aufgenommen hat². Anfang März 2008 befasste sich der Ausschuss in einer öffentlichen Anhörung mit dem Komplex „Sources of emission from the industry and energy sector and transport emissions at global level“. Das Thema dieser Anhörung stellt einen Zusammenhang her zwischen Energiepolitik und Klimaschutz. Dieser Zusammenhang ist evident. Der Einsatz fossiler Brennstoffe ist in signifikantem Ausmaß für den Ausstoß von Treibhausgasen verantwortlich, die – inzwischen unstrittig – als ein maßgeblicher Auslöser für die zu verzeichnende weltweite Klimaerwärmung erkannt worden sind. In der Europäischen Union entfallen etwa 40 % der CO₂-Emissionen auf den Energiesektor, insbesondere auf die Stromerzeugung aus Kohle und Erdgas³. Da es sich sowohl bei der Verursachung als auch bei den Auswirkungen des Klimawandels um grenzüberschreitende Sachverhalte handelt, nimmt es nicht Wunder, dass die Europäische Union in den zurückliegenden Jahren eine sich beschleunigende und intensivierende Energie- und Klimaschutzpolitik betreibt.

¹ *HRH The Prince of Wales*, Rede vor dem Europäischen Parlament in Brüssel v. 14.2.2008, abrufbar unter: http://www.princeofwales.gov.uk/speechesandarticles/a_speech_by_hrh_the_prince_of_wales_on_climate_change_to_the_113509464.html.

² Beschluss des Europäischen Parlaments vom 25. 4. 2007 zur Einsetzung sowie zur Festlegung der Zuständigkeiten, Zusammensetzung und Mandatszeit des nichtständigen Ausschusses zum Klimawandel, P6_TA (2007) 0151.

³ So die Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 23. 1. 2008, KOM (2008) 13 endg., S. 3.

Vermehrt findet in Dokumenten der Europäischen Union der Begriff der „integrierten Klima- und Energiepolitik“ Verwendung⁴. In den Verträgen selbst sucht man diesen Terminus freilich vergeblich. Eingang in den Sprachgebrauch der europäischen Institutionen gefunden hat der Begriff wohl unter der deutschen Präsidentschaft durch den Europäischen Rat vom 8. und 9. März 2007⁵. Darin appelliert der Europäische Rat an die Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union unter anderem, „eine nachhaltige integrierte europäische Klima- und Energiepolitik zu entwickeln“. Strategisches Ziel der Bemühungen soll eine Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur um höchstens 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau sein. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es, so der Europäische Rat, eines integrierten Konzepts, da die Hauptquelle der Treibhausgasemissionen die Erzeugung und Nutzung von Energie ist. Die angestrebte Integration soll dabei so vonstatten gehen, dass sich die beiden Politiken gegenseitig unterstützen.

Zugleich hat der Europäische Rat vom März 2007 einen energiepolitischen Aktionsplan für die Jahre 2007 bis 2009 verabschiedet⁶, der sich seinerseits auf die Mitteilung der Kommission „Eine Energiepolitik für Europa“ vom Januar 2007 gründet⁷. Die jüngste Frucht der Bemühungen um eine integrierte Energie- und Klimapolitik ist das Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission vom 23. Januar 2008⁸.

II. Die Kompetenzgrundlagen des Energieumweltrechts der Europäischen Gemeinschaften *de lege lata*

Bevor man sich den Aktivitäten der Europäischen Organe im Bereich des Energieumweltrechts im Einzelnen zuwendet, muss man den Blick auf die Kompetenzen der Europäischen Union in diesem Bereich richten. Dabei darf man nicht verkennen, dass das Energieumweltrecht der Union auf zwei Säulen ruht, deren eine – vor allem in Deutschland – gerne übersehen wird. Energieumweltpolitik wird zum einen von der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage des EG-Vertrags betrieben, zum anderen aber auch von der Europäischen Atomgemeinschaft auf der Grundlage des EAG-Vertrags. Die Regelungen des EAG-Vertrags gehen den Bestimmungen des EG-Vertrags dabei aufgrund ihrer Spezialität vor⁹.

⁴ Vgl. etwa die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die erste Bewertung der durch die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen vorgeschriebenen nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne v. 23. 1. 2008, KOM (2008) 11 endg., S. 3.

⁵ Europäischer Rat v. 8./9. 3. 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7224/1/07 Rev 1 CONCL 1.

⁶ Europäischer Rat v. 8./9. 3. 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7224/1/07 Rev 1 CONCL 1, Anlage 1.

⁷ Eine Energiepolitik für Europa, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament v. 10.1.2007, KOM (2007) 1 endg.

⁸ Siehe dazu u. II.2.e).

⁹ Th. Oppermann, *Europarecht*, 3. Aufl. 2005, § 20 Rn. 14.

1. Die Energieumweltpolitik der Europäischen Atomgemeinschaft

Auch wenn der Euratom-Vertrag, der anders als das übrige Unions- und Gemeinschaftsrecht nicht ständiger materieller Revision unterworfen ist, den Begriff des Umwelt- oder gar des Klimaschutzes nicht verwendet, ist kaum von der Hand zu weisen, dass die Kernenergie, die derzeit immerhin ein Drittel des Strombedarfs in der Europäischen Union deckt, einen bedeutenden Faktor in der Debatte über Mittel zur Vermeidung von CO₂-Emissionen und zur Bekämpfung des Klimawandels darstellt¹⁰. Zwar wird von manchem bezweifelt, ob die herkömmliche Kernenergie aufgrund der nur begrenzten Uranressourcen einen Beitrag für eine längerfristige Klimapolitik zu leisten vermag¹¹. Sie könnte jedoch, sofern man bereit ist, das mit ihrer Nutzung verbundene Risiko einzugehen, einen kurz- oder mittelfristigen CO₂-Entlastungseffekt bringen. Einen langfristigen Ausweg aus dem Treibhausgasdilemma könnte die Entwicklung von Fusionsreaktoren bieten, die mit ausreichend vorhandenem Deuterium und Lithium arbeiten und bei deren Fusion als Produkt das nicht radioaktive Helium abfällt¹².

Der EAG-Vertrag enthält einen beträchtlichen Aufgabenkatalog, der neben der Kernforschung, der Verbreitung technischer Kenntnisse, der Erleichterung von Investitionen und der Förderung gemeinsamer Unternehmen auch die Sicherstellung eines gemeinsamen Marktes für die verwendeten Stoffe und Ausrüstungen sowie die Freizügigkeit für das eingesetzte Personal vorsieht¹³. Der praktische Schwerpunkt der Tätigkeiten der Europäischen Atomgemeinschaft liegt angesichts der Differenzen über die politische Bewertung der Kernenergienutzung¹⁴ derzeit auf dem Kernenergiemarktrecht, insbesondere auf der Tätigkeit der Versorgungsagentur¹⁵ und beim Abschluss von Importabkommen mit Drittstaaten. Die rechtsetzende Tätigkeit der EAG konzentriert sich weitgehend auf den Gesundheitsschutz. Beispielhaft soll hier nur die Strahlenschutzrichtlinie¹⁶ der EAG genannt werden. Während jedoch für den Klimaschutz das Kernenergiemarktrecht weniger Bedeutung besitzt, kommt den Kompetenzen der EAG für die Förderung der Kernforschung durchaus Relevanz zu. So kann die Kommission auf der Grundlage von Art. 6 lit. a EAGV finanzielle Hilfen gewähren, um die ihr von den Mitgliedstaaten übermittelten Forschungsprogramme zu för-

¹⁰ Vgl. den Beschluss 2006/970/Euratom des Rates v. 18.12.2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007-2011), ABl. 2007, L 54/21.

¹¹ Vgl. H.-J. Koch/A. Rossnagel, Neue Energiepolitik und Ausstieg aus der Kernenergie, NVwZ 2000, S. 1 (4).

¹² Für weitergehende Informationen siehe: http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/index_de.html.

¹³ Vgl. Art. 2 EAGV.

¹⁴ Zum deutschen Ausstieg aus der Erzeugung von Kernenergie vgl. die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen v. 14. 6. 2000, abgedruckt als Beilage IV zu NVwZ 2000, Heft 10, sowie das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22. 4. 2002, BGBl. 2002 I S. 1351.

¹⁵ Vgl. Art. 52 Abs. 2 und Art. 53 ff. EAGV sowie den Beschluss 2008/114/EG, Euratom des Rates v. 12. 2. 2008 über die Satzung der Euratom-Versorgungsagentur, ABl. 2008 L 41/15.

¹⁶ Richtlinie 96/29/Euratom des Rates vom 13. 5. 1996 zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlung, ABl. 1996 L 159/1; ber. durch ABl. 1996 L 314/20.

dern. Forschungs- und Ausbildungsprogramme der Gemeinschaft selbst legt der Rat auf Vorschlag der Kommission fest (Art. 7 Abs. 1 EAGV). Art. 8 EAGV sieht die Errichtung einer Gemeinsamen Kernforschungsstelle vor¹⁷, welche u. a. für die Durchführung der Forschungsprogramme sorgt (Art. 8 Abs. 1 u. Abs. 2 EAGV). Weitere EAG-Kompetenzen folgen aber auch aus Art. 45 ff. EAGV, wonach Euratom Unternehmen, die für die Entwicklung der Kernenergieindustrie von ausschlaggebender Bedeutung sind, als gemeinsame Unternehmen errichten kann.

In ihrem Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungsicherheit“ aus dem Jahr 2000¹⁸ geht die Europäische Kommission davon aus, dass im Jahr 2010 in Europa ein Ausstoß von rund 300 Mio. Tonnen CO₂ wird vermieden werden können aufgrund des Einsatzes von Kernenergie. Daher erklären die Kommission in ihrem Grünbuch¹⁹ und der Rat im Siebten Rahmenprogramm für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich²⁰ die Förderung der Forschung zu künftigen Reaktortechniken, insbesondere zur Kernfusion, zu einem der vorrangigen Ziele der Politik der EAG. Prominentestes Forschungsvorhaben im Bereich der Fusionsforschung ist die Errichtung eines Internationalen Thermonuklearen Versuchsreaktors (ITER). Auf der Grundlage von Art. 47 Abs. 3 und 4 sowie Art. 48 EAGV hat Euratom zu diesem Zweck das Europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie errichtet²¹. Für Bau, Betrieb und Nutzung der ITER-Anlagen ist die Internationale ITER-Fusionsenergieorganisation zuständig, die durch ein Übereinkommen zwischen Euratom, China, Indien, Japan, Südkorea, Russland und den USA Ende 2006 gegründet worden ist²². Nachdem das Übereinkommen am 24. Oktober 2007 in Kraft getreten ist, soll mit dem Bau des Forschungsreaktors im Jahr 2008 in Cadarache in Südfrankreich begonnen werden²³.

2. Die Energieumweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

a) Das Fehlen einer ausdrücklichen energiepolitischen Kompetenzgrundlage

Wendet man sich der Europäischen Gemeinschaft zu, bietet sich ein völlig anderes Bild. Zunächst muss man feststellen, dass die Gemeinschaft zwar ausdrücklich umweltpolitische Kompetenzen besitzt, ein eigener energiepolitischer Kompetenztitel im EG-Vertrag derzeit jedoch fehlt. Zwar gehören seit dem Vertrag von Maastricht

¹⁷ Beschluss 71/57/Euratom v. 13. 1. 1971 über die Reorganisation der Gemeinsamen Kernforschungsstelle (GFS), ABl. 1971 L 16/14, zul. geänd. ABl. 1995 L 1/1.

¹⁸ KOM (2000) 769 endg.

¹⁹ KOM (2000) 769 endg., S. 82.

²⁰ Beschluss 2006/970/Euratom des Rates v. 18. 12. 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007-2011), ABl. 2007 L 54/21.

²¹ Entscheidung des Rates 2007/198/Euratom v. 27. 3. 2007 über die Errichtung des Europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie sowie die Gewährung von Vergünstigungen dafür, ABl. 2007 L 90/58.

²² Übereinkommen vom 21. 11. 2006 über die Gründung der Internationalen ITER-Fusionsenergieorganisation für die gemeinsame Durchführung des ITER-Projekts, ABl. 2006 L 358/62.

²³ Zu den Einzelheiten vgl. www.iter.org.

Maßnahmen im Bereich Energie ausdrücklich zur Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft²⁴, doch fehlen dessen ungeachtet spezielle energiepolitische Kompetenzbestimmungen. Umgekehrt enthält der EG-Vertrag aber auch keine Bereichsausnahme, die den Energiesektor von den allgemeinen wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen des Vertrags ausnehmen würde²⁵.

b) Die Abgrenzung der Energieumweltpolitik zur Energiebinnenmarktpolitik

Das Fehlen einer ausdrücklichen energiepolitischen Kompetenzgrundlage im EG-Vertrag bedeutet daher nicht, dass der Gemeinschaft Maßnahmen mit energiepolitischem Bezug verwehrt wären. Vielmehr können etwa die allgemeinen Binnenmarktkompetenzen auf die Energiewirtschaft Anwendung finden, sofern ihre jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind²⁶. Ein wesentlicher Bestandteil der gemeinschaftlichen Energiepolitik ist daher das Energiemarktrecht, wobei vor allem die beiden Richtlinien aus dem Jahr 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt²⁷ und für den Erdgasbinnenmarkt²⁸ zu nennen sind. Der zweite wesentliche Bestandteil des gemeinschaftlichen Energierechts ist das Energieumweltrecht. Dass Maßnahmen des Umwelt-, insbesondere des Klimaschutzes einen energierechtlichen Bezug aufweisen können, liegt nicht nur auf der Hand, sondern wird auch durch Art. 175 Abs. 2 lit. c EGV bestätigt. Dort wird das Einstimmigkeitserfordernis im Rat festgeschrieben bei Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

Allein aus der hier vorgenommenen sprachlichen Differenzierung zwischen Energieumweltrecht und Energiemarktrecht wird das Dilemma der gemeinschaftlichen Energiepolitik vor dem Hintergrund des Prinzips der begrenzten Ermächtigung²⁹ deutlich. Mangels einschlägiger spezifisch energiepolitischer Kompetenzen kann Energiepolitik auf Gemeinschaftsebene immer nur dann betrieben werden, wenn sich hierfür eine anderweitige vertragliche Ermächtigungsgrundlage finden lässt³⁰.

Maßnahmen im Bereich des Energiemarktrechts werden daher in aller Regel auf Art. 95 Abs. 1 EGV zu stützen sein, während Maßnahmen des Energieumweltrechts ihre Grundlage in Art. 175 Abs. 1 EGV finden werden. Dies klingt simpel, ist es aber nicht. Vielfach hat man es in der Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaft mit Konglomeraten unterschiedlicher, sich überlappender Ziele zu tun, die mit

²⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. u EGV.

²⁵ G. Hermes, Energierecht, in: R. Schulze/M. Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, 2006, § 35 Rn. 3.

²⁶ Hermes, in: Schulze/Zuleeg (Anm. 25), § 35 Rn. 3; Oppermann (Anm. 9), § 20 Rn. 15; H. Lecheler/J. Gundel, Ein weiterer Schritt zur Vollendung des Energie-Binnenmarktes: Die Beschleunigungs-Rechtsakte für den Binnenmarkt für Strom und Gas, EuZW 2003, S. 621 (623).

²⁷ Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.6.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABl. 2003 L 176/37.

²⁸ Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. 6.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, ABl. 2003 L 176/57; zul. ber. ABl. 2004 L 16/74.

²⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 EGV.

³⁰ V. L. Holzer, Europäische und deutsche Energiepolitik, 2007, S. 77.

einem einzigen Gemeinschaftsrechtsakt verfolgt werden. Denkbar sind sowohl energieinnenmarktpolitische Maßnahmen mit umweltpolitischem Bezug³¹ als auch energieumweltpolitische Maßnahmen mit einem Binnenmarktbezug. Dabei fällt die Abgrenzung nicht immer leicht. Gemeint sind also energiepolitische Maßnahmen, die dem Umwelt-, insbesondere dem Klimaschutz dienen und zugleich zum Funktionieren des Binnenmarktes beitragen. Dies kann z. B. Regelungen über den effizienten Verbrauch von Energie betreffen, bei denen dann zu entscheiden ist, ob sie auf Art. 95 oder auf Art. 175 EGV zu stützen sind. Das Verhältnis beider Befugnisnormen zueinander ist seit langem umstritten³². Während teilweise angesichts des weiten Binnenmarktbegriffs für einen Vorrang von Art. 95 EGV plädiert wird, was zur Folge hätte, dass Art. 175 EGV nur noch für rein umweltpolitische Maßnahmen ohne Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der Wirtschaftsteilnehmer Bedeutung erlangen würde³³, wird umgekehrt aber auch von manchen ein Vorrang von Art. 175 EGV angenommen³⁴. Diese Auffassung beruft sich auf den einleitenden Passus von Art. 95 Abs. 1 EGV, der die dort niedergelegte Kompetenz nur eröffnet, „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“. Diese Formulierung bezieht sich – teleologisch richtig verstanden – jedoch nur auf das Verhältnis zu anderen binnenmarktbezogenen Harmonisierungsklauseln. Da Art. 175 EGV aber keine binnenmarktbezogene Kompetenzgrundlage darstellt, sondern in erster Linie umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt, tritt Art. 95 EGV nicht hinter Art. 175 EGV zurück³⁵. Vielmehr stehen beide Kompetenzgrundlagen, die jeweils spezifische Politikbereiche betreffen, gleichberechtigt nebeneinander³⁶. Bei der Suche nach der richtigen Kompetenzgrundlage für eine energiepolitische Maßnahme der Gemeinschaft ist auf deren objektiven Schwerpunkt abzustellen³⁷.

aa) Energieumweltpolitik mit Binnenmarktbezug

Dass die Abgrenzung nicht rein akademischer Natur ist, beweist die Rechtssetzungspraxis der Gemeinschaftsorgane im Bereich der effizienten Energienutzung. So ist etwa die Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden³⁸ auf die umweltpolitische Kompetenzgrundlage des Art. 175 Abs. 1 EGV gestützt,

³¹ Die umweltpolitische Querschnittsklausel des Art. 6 EGV schreibt vor, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes im Rahmen anderer Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden müssen.

³² Vgl. A. Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2005, S. 67 ff.

³³ So etwa A. Middeke, *Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt*, DVBl. 1993, S. 769 (771 ff.); D. H. Scheuing, *Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte*, EuR 1989, S. 152 (185 f.); E. Grabitz/Ch. Zacker, *Die neuen Umweltkompetenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, NVwZ 1989, S. 297 (301 f.).

³⁴ So bspw. D. Vandermeersch, *The Single European Act and the environmental policy of the European Community*, ELR 1987, S. 406 (419).

³⁵ Dazu Epiney (Anm. 32), S. 70.

³⁶ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-164/97, C-165/97 (Parlament/Rat), Slg. 1999, I-1139 Rn. 12 ff.; siehe auch Epiney (Anm. 32), S. 70 f.

³⁷ EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2858 Rn. 28; ebenso F. Kirchhof/I. Kemmler, *Einstimmigkeitserfordernis im Rat bei der Beschlussfassung über eine europäische Richtlinie zum Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen*, EWS 2003, S. 217 (218).

³⁸ ABl. 2003 L 1/65.

obwohl sie neben dem den Schwerpunkt bildenden Klimaschutz zugleich Transparenz für Hausbesitzer auf dem europäischen Immobilienmarkt herstellen soll³⁹. Entsprechendes gilt für die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen⁴⁰, die ebenfalls in Art. 175 Abs. 1 EGV ihre Grundlage findet, die zugleich aber auch das Funktionieren des Energiedienstleistungsmarktes im Auge hat⁴¹.

bb) Energiebinnenmarktpolitik mit umweltpolitischem Bezug

Umgekehrt stützen sich die Richtlinie 96/57/EG über Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von elektrischen Haushaltskühl- und -gefriergeräten⁴², die Richtlinie 2000/55/EG über Energieeffizienzanforderungen an Vorschaltgeräte für Leuchtstofflampen⁴³, die Richtlinie 2005/32/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte⁴⁴ sowie die Richtlinie 2006/40/EG über Emissionen aus Klimaanlage in Kraftfahrzeugen⁴⁵ auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 Abs. 1 EGV, wobei ihnen aber jeweils auch eine klimaschutzpolitische Zielsetzung mit zugrunde liegt⁴⁶.

Eine Doppelabstützung dieser Rechtsakte auf beide Ermächtigungsgrundlagen gleichermaßen scheidet dabei nicht etwa deshalb aus, weil sie auf unterschiedliche Rechtssetzungsverfahren verweisen würden – in beiden Fällen gelangt das Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 EGV zur Anwendung –, sondern vielmehr aufgrund der unterschiedlichen Möglichkeiten für nationale Abweichung⁴⁷.

c) Maßnahmen mit energiepolitischem Schwerpunkt

Die Abgrenzung zwischen energieumweltpolitischen und energiebinnenmarktpolitischen Regelungen erfasst jedoch nur einen Teilaspekt möglicher Kompetenzabgrenzungen. Es handelt sich nämlich nicht lediglich um ein bipolares Spannungsverhältnis, sondern um (mindestens) drei Politikbereiche, die hier verwoben werden. Offen ist bislang die Frage nach der rechtlichen Grundlage von Maßnahmen, die zwar entweder einen klimaschutzpolitischen oder einen binnenmarktpolitischen Bezug aufweisen, ihren objektiven Regelungsschwerpunkt jedoch im Bereich genuiner Energiepolitik finden. Es ist unstrittig, dass umweltpolitische Maßnahmen, die auch ener-

³⁹ Vgl. die 10. Begründungserwägung der RL 2002/91/EG (Anm. 38).

⁴⁰ ABl. 2006 L 114/64.

⁴¹ Vgl. die 10. Begründungserwägung der RL 2006/32/EG (Anm. 40).

⁴² ABl. 1996 L 236/36.

⁴³ ABl. 2000 L 279/33.

⁴⁴ ABl. 2005 L 191/29.

⁴⁵ ABl. 2006 L 161/12.

⁴⁶ Vgl. die 7. Begründungserwägung der RL 96/57/EG (Anm. 42), die 1. Begründungserwägung der RL 2000/55/EG (Anm. 43) sowie die 6. Begründungserwägung der RL 2006/40/EG (Anm. 45).

⁴⁷ Vgl. *Epiney* (Anm. 32), S. 66 f. – Eine scheinbare Doppelabstützung weist die Verordnung (EG) Nr. 842/2006 v. 17. 5. 2006 über bestimmte fluorierte Treibhausgase, ABl. 2006 L 161/1, auf, die sowohl Art. 175 EGV als auch Art. 95 EGV als vertragliche Grundlagen nennt. Allerdings dient hier die Binnenmarktkompetenz ausdrücklich nur als Ermächtigung für den Erlass von Art. 7, 8 und 9 der Verordnung, während ihre übrigen Teile auf die umweltrechtliche Kompetenz gestützt werden.

giepolitische Fragestellungen berühren, auf Art. 175 EGV zu stützen sind; es ist jedoch keineswegs eindeutig, ob es eine gemeinschaftsrechtliche Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen gibt, die in erster Linie Fragen der Energiepolitik regeln und nebenbei auch Klimaschutzpolitische Aspekte aufweisen. Dies würde etwa Rechtsakte betreffen, welche aus Gründen der Versorgungssicherheit die Nutzung einer bestimmten Energiequelle präferieren, wobei dies auch nebenbei geringe Auswirkungen auf den CO₂-Ausstoß haben würde⁴⁸. Unter Hinweis auf Art. 175 Abs. 2 lit. c EGV, wonach auch Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, auf die umweltpolitische Kompetenz gestützt werden können, könnte man durchaus vertreten, dass hier Art. 175 EGV eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage biete. Dagegen spricht jedoch, dass die zutreffende Rechtsgrundlage sich nach der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte nach dem Regelungsschwerpunkt der jeweiligen Maßnahme bestimmt.

Für eine genuin energierechtliche Maßnahme, die nebenbei auch klimapolitische Ziele verfolgt, fehlt es daher, nimmt man das Prinzip der begrenzten Ermächtigung ernst, an einer Rechtsgrundlage. Allenfalls kommt eine Abstützung von Maßnahmen auf Art. 308 EGV in Betracht, sofern dessen Voraussetzungen erfüllt sind, also ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Verwirklichung eines der Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlich erscheint⁴⁹. Aus diesem Befund hat der gescheiterte Verfassungsvertrag⁵⁰, dessen Inhalte insoweit im Reformvertrag von Lissabon⁵¹ „weiterleben“, die Konsequenz gezogen⁵². Es wird ein eigener energiepolitischer Titel XXI in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), den bisherigen EG-Vertrag⁵³, aufgenommen⁵⁴.

d) Abgrenzung der Energieumweltpolitik zur Steuerpolitik

aa) Energieumweltrechtliche Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art

Aber auch damit sind keineswegs alle Kompetenzfragen im Spannungsfeld von Klimaschutz und Energiepolitik erschöpfend behandelt. Umstritten ist innerhalb der umweltpolitischen Kompetenzen von Art. 175 EGV auch, ob es sich bei der entgeltlichen Erstaussgabe von Emissionszertifikaten um eine Regelung überwiegend steuerlicher Art im Sinne von Art. 175 Abs. 2 lit. a EGV handelt. Für den Erlass derartiger

⁴⁸ So wohl auch *Holzer* (Anm. 30), S. 78.

⁴⁹ Auf Art. 308 EGV (bzw. auf dem früheren Art. 235 EWGV) basieren etwa die Verordnung (EWG) Nr. 625/83 des Rates v. 15.3.1983 betreffend im Gemeinschaftsinteresse liegende Sondermaßnahmen auf dem Gebiet der Energiestrategie, ABl. 1983 L 73/8, sowie die Verordnung (EWG) Nr. 1890/84 des Rates v. 26. 6. 1984 über im Gemeinschaftsinteresse liegende Sondermaßnahmen auf dem Gebiet der Energiestrategie, ABl. 1984 L 177/7.

⁵⁰ Vertrag über eine Verfassung für Europa v. 29.10. 2004, ABl. 2004 C 310/1.

⁵¹ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 13.12. 2007, ABl. 2007 C 306/1.

⁵² Vgl. *K. H. Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, S. 371.

⁵³ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird durch Art. 2 Ziff. 1 des Vertrags von Lissabon (Anm. 51), in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union umbenannt.

⁵⁴ Vgl. dazu u. III.2.

Regelungen gilt nämlich ein Einstimmigkeitserfordernis im Rat, wohingegen ansonsten umweltpolitische Maßnahmen im Rat gemäß Art. 251 EGV nur einer qualifizierten Mehrheit bedürfen. Parlament und Rat haben die Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft⁵⁵ ausdrücklich nur auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützt.

Dem Emissionszertifikatehandelsregime unterfallen gemäß Ziff. 2 des Anhangs 1 der Richtlinie auch Anlagen zur Energieumwandlung und -umformung. Im Kyoto-Protokoll hatten sich die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre anthropogenen Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken⁵⁶. Seit dem 1. Januar 2005 ist für jede emittierende Anlage im Anwendungsbereich der Richtlinie eine Genehmigung der jeweils zuständigen Behörde erforderlich⁵⁷. Eine Genehmigung wird nur erteilt, wenn davon auszugehen ist, dass der Betreiber der Anlage in der Lage ist, die Emissionen seiner Anlage zu überwachen und zu melden. Zentral für das eigentliche System des Emissionshandels ist die Ausgabe von Zertifikaten zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe nationaler Zuteilungspläne⁵⁸. Dabei wurden für den ersten Dreijahreszeitraum von 2005 bis Ende 2007 mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zugeteilt. Für den am 1. Januar 2008 begonnenen neuen Fünfjahreszeitraum teilen die Mitgliedstaaten mindestens 90 % der Zertifikate kostenlos zu. In Deutschland erhalten nach dem so genannten Zuteilungsgesetz 2012⁵⁹ und der Zuteilungsverordnung 2012⁶⁰ Kraftwerke insgesamt 40 Millionen Berechtigungen weniger, die zudem spätestens ab 2010 versteigert werden sollen. Bis zum Beginn der Versteigerung verkauft der Bund über die Bankengruppe der Kreditanstalt für Wiederaufbau die Zertifikate zum Marktpreis über die Börsenplätze.

In dieser entgeltlichen Abgabe von Emissionsberechtigungen könnte nun in der Tat eine Regelung überwiegend steuerlicher Art gesehen werden⁶¹. Dafür könnte sprechen, dass es sich bei der Erstausgabe von Berechtigungen um eine rechtlich verbindliche, öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht an den Staat mit Finanzierungsfunktion handelt⁶². Hiergegen ist jedoch anzuführen, dass Art. 175 Abs. 2 lit. a EGV als eine

⁵⁵ ABl. 2003 L 275/32; geänd. ABl. 2004 L 338/18.

⁵⁶ Vgl. die Entscheidung 2002/358/EG des Rates v. 25. 4. 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002 L 130/1, die Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 2. 2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls, ABl. 2004 L 49/1, sowie die Entscheidung der Kommission v. 14. 12. 2006 über die gemäß der Entscheidung 2002/358/EG des Rates erfolgende Festlegung der Emissionsmengen, die der Gemeinschaft und jedem Mitgliedstaat im Rahmen des Kyoto-Protokolls zugeteilt werden, ABl. 2006 L 358/87.

⁵⁷ Art. 4 RL 2003/87/EG (Anm. 55).

⁵⁸ Vgl. Art. 9 RL 2003/87/EG (Anm. 55).

⁵⁹ Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 v. 7. 8. 2007, BGBl. 2007 I S. 1788.

⁶⁰ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 v. 13. 8. 2007, BGBl. 2007 I S. 1941.

⁶¹ So *Kirchhof/Kemmler* (Anm. 37), EWS 2003, S. 217 ff.

⁶² *Kirchhof/Kemmler* (Anm. 37), EWS 2003, S. 217 (219).

Ausnahmeregelung eng auszulegen ist und daher nur Steuern im engeren Sinne erfasst⁶³, die hier gerade nicht vorliegt. Die in Abs. 2 angestrebte Kompetenzschonung der Mitgliedstaaten im Bereich des Steuerrechts ist nur angezeigt bei Regelungen über Maßnahmen, die weiterreichende Auswirkungen auf das Steuersystem der Mitgliedstaaten entfalten können. Für Abgaben, die nicht als Steuern zu qualifizieren sind, gilt dies nicht, da diese nur punktuell wirken und die Spielräume der Mitgliedstaaten in weniger einschneidender Weise beeinträchtigen⁶⁴. Zudem spricht ein systematischer Vergleich mit Art. 90 und Art. 93 EGV, die zwischen Abgaben und Steuern differenzieren, für eine Beschränkung von Art. 175 Abs. 2 lit. a EGV auf Steuern im engeren Sinne⁶⁵.

bb) Steuerpolitische Maßnahmen mit energieumweltpolitischem Bezug

Die in Art. 175 Abs. 1 und 2 lit. a EGV vorgenommene Differenzierung führt zu einer weiteren notwendigen Kompetenzabschichtung im Energieumweltrecht der Europäischen Gemeinschaft. Auch zwischen Maßnahmen steuerpolitischer Natur mit energieumweltpolitischem Bezug und energieumweltpolitischen Maßnahmen mit steuerrechtlichem Bezug ist abzugrenzen. Auch hierbei ist auf den Schwerpunkt der Maßnahme abzustellen. Konsequenterweise hat der Rat seine Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom⁶⁶ auf Art. 93 EGV gestützt, da hier die Festlegung von Mindeststeuersätzen für fossile Brennstoffe den Kern der Regelungen bildet und der Binnenmarktbezug mit der Harmonisierung des Energiesteuerrechts im Vordergrund steht⁶⁷.

e) Das Energie- und Klimaschutzpaket der Kommission vom Januar 2008

Die bisherigen energie- und klimapolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft bieten ein vielfältiges und unübersichtliches Bild, wobei es überrascht, aus welcher wenigen energiepolitischen Kompetenzen die Gemeinschaft eine Vielzahl von Rechtsakten generiert hat. Ein umfassender Ansatz, der alle bisherigen Anstrengungen koordinieren und in ein Gesamtkonzept einordnen soll, bedeutet nunmehr in der Folge der Vorgaben des Europäischen Rates vom 8. und 9. März 2007 das von der Kommission am 23. Januar 2008 vorgelegte Maßnahmenpaket für eine integrierte europäische Klima- und Energiepolitik. Die grundlegende Mitteilung der Kommission

⁶³ So auch *Epiney* (Anm. 32); S. 57 f.; *Ch. Calliess*, in: *Ch. Calliess/M. Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 175 EGV Rn. 21 f.; *S. Breier*, in: *C. O. Lenz/K. D. Borchardt* (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, 4. Aufl. 2006, Art. 175 EGV Rn. 8; *J. Jabns-Böhm*, in: *J. Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 175 EGV Rn. 13.

⁶⁴ *Epiney* (Anm. 32), S. 58.

⁶⁵ *Breier*, in: *Lenz/Borchardt* (Anm. 63), Art. 175 EGV Rn. 8; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Anm. 63), Art. 175 EGV Rn. 22.

⁶⁶ ABl. 2003 L 283/51.

⁶⁷ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Anm. 63), Art. 175 EGV Rn. 22.

trägt den Titel „20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel“⁶⁸. Er bezieht sich auf die beiden Schlüsselziele, nämlich die Senkung der Treibhausgase um mindestens 20 % sowie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch um 20 % bis zum Jahr 2020. Das umfangreiche, über hundert Seiten umfassende Paket lässt sich grob in fünf Aspekte gliedern.

aa) Die Reform des Emissionszertifikatehandelssystems

Ein wesentliches Element des Maßnahmenpakets ist ein Vorschlag für eine Änderungsrichtlinie zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten⁶⁹. Vorgesehen ist, das bislang auf einige Sektoren beschränkte System auf alle großen Verursacher von Industrieemissionen auszuweiten, die mehr als 10.000 Tonnen CO₂ pro Jahr ausstoßen. Auch die Zuteilung der Verschmutzungsrechte soll reformiert werden. Die nationalen Zuteilungspläne sollen durch eine Versteigerung oder freie Zuteilung auf der Grundlage unionsweiter Regeln ersetzt werden. Zudem sollen die Verschmutzungsrechte für die Energiewirtschaft mit Inkrafttreten der neuen Regelung ab 2013 vollständig versteigert werden. Für die meisten anderen Wirtschaftszweige soll bis zum Jahr 2020 zur Versteigerung der Zertifikate übergegangen werden. Weiterhin soll der Zugang von Unternehmen zum Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM), wobei die Unternehmen sich Projekte zur Emissionsenkung in Entwicklungsländern auf ihre Emissionsziele anrechnen lassen können, auf dem Niveau des laufenden Handelszeitraums eingefroren werden. Damit sollen Anreize für Drittstaaten geschaffen werden, ein internationales Abkommen zur Freigabe des Mechanismus zu unterzeichnen.

Um künftig zu verhindern, dass energieintensive Unternehmen ihre Standorte ins Ausland verlagern und sich so dem Emissionszertifikatehandelsregime entziehen, hat der Europäische Rat vom 13. und 14. März 2008 in Aussicht gestellt, für diese Branchen Sonderregelungen zu schaffen, sofern es nicht gelingt, internationale Übereinkünfte in diesem Bereich abzuschließen⁷⁰.

bb) Die Senkung von Emissionen jenseits des Emissionshandelssystems

Auch jenseits des Zertifikathandelssystems, das weniger als die Hälfte der Treibhausgasemissionen erfasst, strebt die Gemeinschaft deutliche Emissionssenkungen an. Vorgesehen ist hier eine Reduktion von 10 % gegenüber dem Niveau von 2005, wobei spezifische Zielwerte für jeden Mitgliedstaat vorgegeben werden sollen. Die Einzelheiten finden sich in einem Vorschlag für eine Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissio-

⁶⁸ KOM (2008) 30 endg. v. 23. 1. 2008.

⁶⁹ KOM (2008) 16 endg. v. 23. 1. 2008.

⁷⁰ Europäischer Rat v. 13./14. 3. 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7652/08 CONCL 1, Ziff. 19.

nen bis 2020⁷¹. Ergänzend ist auf einen bereits im Dezember 2007 unterbreiteten Vorschlag zu verweisen für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen⁷².

cc) Die Förderung erneuerbarer Energien

Daneben will die Gemeinschaft künftig verstärkt auf die Ausweitung des Anteils erneuerbarer Energien setzen. Die Kommission hat einen entsprechenden Richtlinien-vorschlag vorgelegt⁷³. Da die Möglichkeiten, erneuerbare Energien in Anspruch zu nehmen, nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sind, schlägt die Kommission vor, die Anforderungen an die Mitgliedstaaten zur Erreichung des 20 %-Kriteriums zur Hälfte zu gleichen Teilen zwischen den Mitgliedstaaten aufzuteilen und zur anderen Hälfte nach dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in den Mitgliedstaaten zu staffeln. Die Kommission stützt ihren Vorschlag im Wesentlichen auf die umweltpolitische Kompetenz nach Art. 175 Abs. 1 EGV. Die in den Art. 15, 16 und 17 der Richtlinie enthaltenen Regelungen fußen jedoch auf der Binnenmarktcompetenz des Art. 95 EGV, da hier Nachhaltigkeitskriterien für den Handel mit Biokraftstoffen oder Rohstoffen harmonisiert werden sollen, also die Beseitigung von Handelshemmnissen überwiegt. Kritisch zu hinterfragen ist allerdings die Einschätzung der Kommission, wonach eine Regelung, die den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien propagiert, weder die Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Energiequellen noch die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung erheblich berührt. Wenn der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch, der bislang unionsweit bei rund 8,5 % liegt, künftig mehr als verdoppelt werden soll, spricht viel dafür, dass hier ein erheblicher Eingriff in die Spielräume der Mitgliedstaaten bei der grundsätzlichen Ausgestaltung ihrer Energieversorgung vorliegt. Die Richtlinie wäre daher korrekterweise auf Art. 175 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 EGV zu stützen.

dd) Die Verbesserung der Energieeffizienz

Auch im neuen Maßnahmenpaket setzt die Kommission auf Energieeinsparungen durch eine Verbesserung der Energieeffizienz und nimmt eine erste Bewertung der bislang auf der Grundlage der Richtlinie 2006/32/EG eingereichten nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne vor⁷⁴. Konkrete weitere Rechtsetzungsvorschläge hat die Kommission in Anbetracht der bereits beträchtlichen Aktivitäten der Gemeinschaft in diesem Bereich in ihrem Maßnahmenpaket nicht unterbreitet.

⁷¹ KOM (2008) 17 endg. v. 23. 1. 2008.

⁷² KOM (2007) 856 endg. v. 19. 12. 2007.

⁷³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM (2008) 19 endg. v. 23. 1. 2008.

⁷⁴ Vgl. die Mitteilung der Kommission über die erste Bewertung der durch die Richtlinie 2006/32/EG über die Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen vorgeschriebenen nationalen Energie-Aktionspläne, KOM (2008) 11 endg. v. 23. 1. 2008.

ee) Die Errichtung von Demonstrationsanlagen zur Kohlenstoffabscheidung und -speicherung

Ein weiteres Mittel im Kampf gegen Treibhausgasemission ist die Entwicklung von Technologien zur Kohlenstoffabscheidung und zur geologischen Kohlenstoffspeicherung bei der künftigen Nutzung des Energiepotenzials der Kohle. Die Kommission geht nämlich davon aus, dass aufgrund des wachsenden Energiebedarfs nicht zuletzt in den Entwicklungsländern auf die Kohle als Energiequelle auch künftig zurückgegriffen werden muss⁷⁵. Um gleichwohl die CO₂-Emissionen nicht zu vervielfachen, strebt die Gemeinschaft an, die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in neuen fossil befeuerten Kraftwerken zur Standardtechnologie zu machen. Zu diesem Zweck sollen bis zum Jahr 2015 Demonstrationsanlagen errichtet werden, die u. a. aus Einnahmen der Mitgliedstaaten aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten finanziert werden sollen. Die Kommission hat einen entsprechenden, auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützten Vorschlag für eine Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid⁷⁶ vorgelegt⁷⁷.

III. Die Kompetenzgrundlagen des Energieumweltrechts der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon

1. Ergänzung der umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union

Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Reformvertrag⁷⁸ wird in Bezug auf das Energieumweltrecht der nunmehr mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Europäischen Union signifikante Änderungen vornehmen. Diese betreffen weniger den umweltpolitischen Titel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 191 – Art. 193 AEUV). Zwar wird in Art. 191 Abs. 1, 4. Spiegelstrich AEUV künftig ausdrücklich betont, dass die Umweltpolitik der Union „insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ beiträgt, doch kann diese Neuerung nicht substantiell genannt werden, da Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels auch de lege lata auf die umweltpolitischen Kompetenzen des EG-Vertrags gestützt werden können⁷⁹.

2. Der neue energiepolitische Titel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Gemäß Art. 2 Ziff. 147 des Vertrags von Lissabon wird ein neuer Titel „Energie“ in das primäre Unionsrecht eingeführt. Im neuen Art. 194 AEUV⁸⁰ finden sich sowohl

⁷⁵ KOM (2008) 30 endg. v. 23. 1. 2008, S. 10.

⁷⁶ KOM (2008) 18 endg. v. 23. 1. 2008.

⁷⁷ Vgl. dazu auch die Mitteilung der Kommission über die Unterstützung der frühzeitigen Demonstration einer nachhaltigen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen, KOM (2008) 13 endg. v. 23. 1. 2008.

⁷⁸ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 13. 12. 2007, ABl. 2007 C 306/1.

⁷⁹ K. H. Fischer, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 320.

⁸⁰ Vgl. die entsprechende Bestimmung des Art. III-256 im gescheiterten Verfassungsvertrag (Anm. 50).

energiemarktrechtliche Kompetenzen der Union über das Funktionieren des Energiemarktes (lit. a), die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit (lit. b) und die Interkonnektion der Energienetze (lit. c) als auch energieumweltrechtliche Kompetenzen. So verfolgt die Union ausdrücklich das Ziel, Energieeffizienz, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen zu fördern (lit. c). Die neuen energiepolitischen Kompetenzgrundlagen berühren freilich auch künftig nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energiequellen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu regeln. Unbenommen bleibt aber weiterhin die Kompetenz der Union – gestützt auf ihre umweltpolitischen Kompetenzen nach Art. 192 Abs. 2 lit. c AEUV (ex Art. 175 Abs. 2 lit. c EGV) –, einstimmig Abweichendes zu regeln.

3. Abgrenzungsprobleme im Dreieck von Energie-, Umwelt- und Binnenmarktpolitik

Der neue energiepolitische Titel im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird im Verbund mit den nahezu unverändert bleibenden binnenmarkt- und umweltpolitischen Kompetenzen die Handlungsmöglichkeiten der Union im Bereich des Energieumweltrechts nur unwesentlich vergrößern. Aufgrund des überaus engen Konnexes zwischen energie- und klimaschutzpolitischen Fragen wird die Union auch künftig ihre Aktivitäten weitgehend im Rahmen des Titels „Umweltschutz“ entfalten. Die Lücke, die der neue Energietitel schließen wird, ist klein, zumal das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleiben soll, ihre wesentlichen energieverorgungspolitischen Entscheidungen selbst treffen zu können. Auch künftig wird bei der Abgrenzung zwischen den verschiedenen Ermächtigungsgrundlagen der objektive Schwerpunkt einer Maßnahme – Energie, Klimaschutz oder Binnenmarkt – zu ermitteln sein. Die Schwierigkeiten, die richtige vertragliche Grundlage aufzufinden, werden bleiben.

IV. Fazit

Dieser – wenn auch nur kursorische – Überblick über die Energie- und Klimaschutzpolitik der Europäischen Union erbringt ein komplexes Bild. Die Kompetenzgrundlagen sind auf zwei Verträge verteilt, ein Befund, der sich auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht ändern wird, da der EAG-Vertrag selbständig weiterbestehen wird. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist zunächst auffällig, dass eine sehr rege Energiepolitik betrieben wird und dies ohne eine ausdrückliche energiepolitische vertragliche Kompetenzgrundlage. Energieumweltpolitik muss sich daher von Fall zu Fall immer wieder andere Ermächtigungsgrundlagen im EG-Vertrag suchen. Dies gilt auch für das jüngst vorgelegte Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission für eine integrierte Klima- und Energiepolitik, die viel-

leicht durch ihre Bezeichnung mehr Einheitlichkeit verspricht als sie in Anbetracht der vertraglichen Grundlagen gewährleisten kann.

Die Schwierigkeiten der korrekten Kompetenzabgrenzung im Bereich des gemeinschaftlichen Klima- und Energierechts werden mit der Einführung der neuen energiepolitischen Kompetenzen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht behoben. Dies liegt weniger darin begründet, dass bei der Abfassung der vertraglichen Grundlagen unsolid gearbeitet und formuliert worden wäre. Vielmehr finden die Probleme ihre Ursache in dem der Europäischen Union zugrunde liegenden Strukturprinzip der begrenzten Ermächtigung, und zwar sowohl der begrenzten Verbandskompetenz als auch der begrenzten Organkompetenzen. Hiermit wird man auch künftig leben müssen. Dass man damit noch lange leben kann und die „doomsday clock of climate change“ nicht unabänderlich gegen Mitternacht tickt, hängt freilich nicht zuletzt von einer erfolgreichen Politik der Europäischen Union im Bereich von Energierecht und Klimaschutz ab.