

NomosPraxis

Das neue Energierecht

EEG-Reform | Nachhaltigkeit | Europäischer und internationaler Klimaschutz

von
Felix Ekardt, Dr. Florian Valentin

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de

ISBN 978 3 8487 1341 7

NOMOS
PRAXIS

Ekardt | Valentin

NOMOSPRAXIS

Ekardt | Valentin

Das neue
Energierrecht

Das neue Energierrecht

EEG-Reform | Nachhaltigkeit |
Europäischer und internationaler Klimaschutz



Nomos

NOMOSPRAXIS

Prof. Dr. Felix Ekardt | Dr. Florian Valentin

Das neue Energierrecht

EEG-Reform | Nachhaltigkeit |
Europäischer und internationaler Klimaschutz



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1341-7

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Die Energiewende ist eine Jahrhundertaufgabe, und sie erfordert im Wechselspiel mit gesellschaftlichen und unternehmerischen Transformationsprozessen auch neue politische Rahmensetzungen. Das Medium, in dem politische Entscheidungen mit verbindlicher Kraft auftreten, ist das Recht. Das in diesem Zusammenhang zentrale Energierecht (oder Energie- und Klimaschutzrecht) erfährt in der Energiewende ständige und oft weitgehende Veränderungen. Einige momentan besonders bedeutende Entwicklungen führt der vorliegende Band für ein juristisches sowie ein an Rechtsfragen im Überblick interessiertes Publikum von Lesern¹ zusammen. Aus Gründen der Komprimierung werden die Nachweise dabei oft kürzer gehalten als bei unseren früheren einschlägigen Abhandlungen.²

Nachdem gerade der Erstautor schon öfter die Energie- und Klimawende auch interdisziplinär und (historisch wie zukunftsbezogen) in einem relativ breiten Zeithorizont bearbeitet hat³, geht es vorliegend um eine im Wesentlichen juristische Abhandlung. Und zwar eine, die konkret aktuelle Rechtsfragen betrachtet, die zuletzt im Recht der Energiewende aufgeworfen wurden. Dass in einem kurzen, aus aktuellem Anlass entstandenen Buch dabei nicht gleichsam „jede“ Frage behandelt werden konnte und zudem die Themenauswahl immer auch mit den Arbeitsschwerpunkten der Verfasser in einem Zusammenhang steht, liegt dabei auf der Hand. Stark berücksichtigt wird ferner der aktuelle deutsche Debattenschwerpunkt bei der EEG-Reform und bei der Stromnetzplanung, da Aktualität gegenüber einer systematisch vollständigen Abhandlung vorliegend das zentrale Kriterium war. Nicht im Zentrum steht dagegen z.B. die andernorts breit abgehandelte grundlegende Konzeption, die fossilen Brennstoffe durch Verteuerung per Abgaben oder Zertifikatmärkte vom Markt zu verdrängen.⁴ Zwar wird eingangs die Diagnose kurz wiederholt, dass in der bisherigen europäischen und nationalen Energie- und Klimapolitik zentrale Steuerungsprobleme bestehen und die bisherigen Instrumentenansätze dem oft nicht gerecht werden – und im Ergebnis beispielsweise das zentrale Anliegen zu verfehlen drohen, die fossilen Brennstoffe eben aus dem Markt zu nehmen (übrigens nicht nur beim Strom). Diese Einsicht wird bei der Betrachtung einzelner rechtlicher Regula-

-
- 1 Wir verwenden aus Gründen erleichterter Lesbarkeit nachstehend meist einheitlich die männliche Form, auch wenn natürlich stets Frauen und Männer gleichermaßen gemeint sind.
 - 2 Oft wird dabei auf eigene Ausarbeitungen verwiesen, die teilweise den Ausgangspunkt der vorliegenden Abhandlung bildeten, die dann wiederum weitere Nachweise enthalten.
 - 3 Siehe dazu m.w.N. Ekardt, *Theorie*, §§ 1-7; Ekardt, *Jahrhundertaufgabe*, Kap. I-V; demnächst erscheint voraussichtlich ferner der ausführliche Abschlussbericht eines UBA-/ BMUB-geförderten Forschungsprojekts zur Fortentwicklung des nationalen Klimaschutzrechts von Ekardt/ Klinski/ Schomerus.
 - 4 Dazu ebenda.

Vorwort

rien zwar einige Male kurz wiederkehren, im Zentrum steht vorliegend jedoch die Schilderung und nicht die steuerungswissenschaftliche Überprüfung der vorhandenen rechtlichen Regelungen.

Dieses Werk ist das Ergebnis einer Kooperation zwischen der auf das Recht der erneuerbaren Energien spezialisierten Berliner Anwaltskanzlei von Bredow Valentin und der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Berlin und Leipzig, die Grundlagenforschung und Politikberatung insbesondere im Bereich der Energie- und Klimapolitik sowie der Landnutzung (einschließlich boden-, gewässer- und naturschutzbezogenen Fragen) betreibt und dabei neben rechtlichen auch andere humanwissenschaftliche Aspekte einbezieht. Die Forschungsstelle arbeitet als außeruniversitäre Einrichtung auch mit Felix Ekardts Professur an der Universität Rostock zusammen.

Im Kern hat Florian Valentin den langen Abschnitt D. bearbeitet und Felix Ekardt den Rest des Werkes. Unterstützend hat aus der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik Anne-Katrin Exner den wesentlichen Teil der Arbeit am Abschnitt E. übernommen, teilweise auch am Abschnitt B. Bettina Hennig hat, da hier eine frühere Studie im Hintergrund steht, am Abschnitt F. V. mitgewirkt. In den Abschnitt F. IV. ist teilweise eine frühere Ausarbeitung von Lisa Barthels eingegangen. Wir bedanken uns bei den Genannten, aber auch bei allen anderen Mitarbeiter/innen und Mitgliedern der Forschungsstelle und der Kanzlei, für den regelmäßigen Austausch, der stets den Hintergrund eines solchen Werkes bildet.

Felix Ekardt und Florian Valentin

Berlin/Leipzig, im Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Nachhaltigkeit, Transformationsbedingungen, Steuerungsprobleme: Grundlagen und Grundprobleme der Energiepolitik	13
I. Deutschland, ein Vorreiter bei der Energiewende?	13
II. Effektivitätsbedingungen für Energiepolitik und Energerecht – und warum die Transformation zur Nachhaltigkeit oft schwierig ist	16
B. Europäischer und nationaler Zielrahmen und klimavölkerrechtlicher Hintergrund des Energierechts	21
I. Politische Zielsetzungen in der EU und in Deutschland	21
II. Bisheriges Klimavölkerrecht	22
III. Verhandlungen um ein Post-2012-Abkommen	24
IV. Verhandlungen um ein Post-2020-Abkommen	24
C. EU-Emissionshandel: Stand und neuere Entwicklungen	27
I. Chancen, bisherige Friktionen und aktuelle Entwicklungen des Emissionshandels	27
II. Grundlegende Reformoptionen	28
D. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014	33
I. Entstehungszusammenhang und Hintergründe	33
1. Die Entstehung des EEG 2014	33
2. Die Bedeutung der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 der Europäischen Kommission für das EEG 2014	35
3. Das EEG 2014 – grundlegende Reform oder zweifelhafte Stoßrichtung?	36
II. Der Anwendungsbereich des EEG 2014 und die Übergangsregelungen	39
III. Überblick: Neue Regelungen für alle erneuerbaren Energien	40
1. Mengensteuerung für regenerativ erzeugten Strom entlang von Ausbaupfaden	40
2. Neustrukturierung der Förderung	41

Inhaltsverzeichnis

a) Regelfall: Direktvermarktung	41
b) Ausnahme: „Kleine“ Anlagen	42
c) Ausnahme: Bestandsanlagen	42
d) Ausnahme: Ausfallvergütung	43
3. Meldefristen für den Wechsel zwischen den Veräußerungsformen	44
4. Inbetriebnahme- und Anlagenbegriff	45
5. Einführung eines Anlagenregisters	46
IV. Die verpflichtende Direktvermarktung	46
1. Direktvermarktung im Marktprämienmodell	47
a) Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Marktprämie	47
b) Berechnung der Höhe der Marktprämie bei Neuanlagen	51
c) Berechnung der Höhe der Marktprämie bei Bestandsanlagen	52
d) Fälle der Verringerung des anzulegenden Wertes AW	53
2. Die sonstige Direktvermarktung	54
3. Möglichkeit eines Marktmodells zur Grünstromvermarktung	54
V. Eigenversorgung im EEG 2014	55
1. EEG-Umlage für die Eigenversorgung	56
a) Eigenversorgung im Sinne des EEG	56
b) Unmittelbarer räumlicher Zusammenhang	57
c) Anteilige Umlagebefreiung	58
d) Ausnahmeregelungen	58
e) Meldepflichten für Eigenversorger	60
2. Bestandsschutz	61
VI. Änderung der „Bemessungsleistung“ bei Bestandsanlagen	64
VII. Die „Besondere Ausgleichsregelung“ im EEG 2014	65
VIII. Die einzelnen Energieträger im EEG 2014	67
1. Windenergie	67
a) Windenergie an Land (onshore)	67
aa) Reduzierung der Fördersätze	67
bb) Berechnung der Anfangsvergütung	68
cc) Erfordernis der Fernsteuerbarkeit	69
dd) Ausbaurridor und Degression	69
b) Windkraft auf See (offshore)	70
2. Photovoltaik	70
3. Biomasse	72

a) Regelungen für Neuanlagen	72
b) Regelungen für Bestandsanlagen	73
aa) Deckelung des Vergütungsanspruchs auf die „Höchstbemessungsleistung“	74
bb) Flexibilitätsprämie für Bestandsanlagen	75
cc) Einschränkungen bei Landschaftspflegebonus nach dem EEG 2009	76
dd) Voraussetzungen zur Lagerung von Gärresten	76
ee) Inbetriebnahmezeitpunkt durch Anlagenerneuerung vor dem 1.8.2004	77
ff) Übergangsbestimmungen für Biomethananlagen ..	77
4. Weitere erneuerbare Energien	78
IX. Zukunftsmodell Ausschreibungsverfahren	79
1. Überblick	79
2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen	80
a) Regelungen zur Pilotausschreibung zu PV-Freiflächenanlagen	80
b) Weitreichender Spielraum in der Verordnungsermächtigung zur Pilotausschreibung für PV-Freiflächenanlagen	81
c) Berichtspflicht	82
3. Das Eckpunktepapier zur Pilotausschreibung	82
4. Zielkonflikte beim Übergang zum Ausschreibungsverfahren	84
E. Stromleitungsbau: mehrstufiges Zulassungsverfahren	87
I. Erforderlichkeit des Stromnetzausbaus?	88
II. Bedarfsermittlung für Stromleitungen	91
1. Bedarfsermittlung und EnLAG	93
2. Bedarfsermittlung und EnWG	95
3. Vorhaben ohne übergeordnete Bedarfsplanung	100
III. Raumordnerische Steuerung	101
1. Raumordnungsverfahren	101
2. Bundesfachplanung	102
IV. Planfeststellung	106
1. Planfeststellungsverfahren	106
2. Verfahren bei Vorhaben nach dem NABEG	111
V. Öffentlichkeitsbeteiligung und Akzeptanz	115
VI. Rechtsschutz	117
VII. Kompetenzen	123

Inhaltsverzeichnis

F. Weitere neue europa- und bundesrechtliche Entwicklungen bei Gebäuden, Windenergie, Energieeffizienz, Strommarkt und Fracking	125
I. Flexible und versorgungssichere Strommärkte	125
II. Bauleitplanung und Windenergie	126
III. EU-Energieeffizienzrichtlinie, EU-Gebäuderichtlinie und weitere europarechtliche Entwicklungen	127
IV. Fracking als umstrittene Energiegewinnungsform	128
V. Kommunale Klimaschutzprogramme	131
VI. Bezug der Energiewende zur Landnutzung	133
G. Braunkohlenutzung und Braunkohleausstieg – zugleich zum Grundrechtsschutz gegen den Klimawandel	137
I. Braunkohleausstiegsplanungen, Treibhausgasgrenzwerte und CCS	137
II. Eigentumsgarantie – Gemeinwohlverträglichkeit weiterer Braunkohletagebaue?	139
1. Grundlagen der Tagebauplanung	139
2. Neuinterpretation der Enteignungsvoraussetzungen im Garzweiler-II-Urteil	140
3. Verneinung der Gemeinwohlverträglichkeit neuer Tagebaue auf der Grundlage des BVerfG-Urteils	143
4. Weitere Gemeinwohlkonkretisierungen und der Grundrechtsschutz gegen den Klimawandel	145
a) Gemeinwohlkonkretisierung durch das Recht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum gegen den Klimawandel	146
b) Tatsachenerhebungsregeln	151
c) Verursacherprinzip	153
III. Kohlenutzung als Problem der EU-Wasserrahmenrichtlinie ..	154
H. Atomausstiegsfolgen als fortdauerndes Rechtsproblem	157
I. Endlagersuche, Atomrückstellungen und Atommüllexporte	157
II. Verfassungsmäßigkeit des Atomausstiegs und Entschädigungsfragen	159
1. Klagen und Ersatzansprüche im Zuge des Atomausstiegs	159
2. Die Reichweite des Eigentumsgrundrechts: Inhaltsbestimmung des Eigentums, keine Enteignung	161

3. Formale Tatsachenerhebungs- und Begründungsanforderungen	163
4. Konkurrierende Belange: Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Betreiberinteressen	165
5. Grundrechtliche Wesensgehaltsgarantie, Verbot von Einzelfallgesetzen und Gleichheitssatz	169
I. Energiewende und EU-Beihilfenrecht	171
I. Beihilfenrecht, EE-Richtlinie, Art. 194 AEUV und die Einspeisevergütung	171
II. Probleme der Industriausnahmen und der Haftungserleichterung für Atomkraftwerke	175
Literaturverzeichnis	181
Stichwortverzeichnis	191