

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Band 8

Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende

Herausgegeben von

Markus Ludwigs



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS LUDWIGS (HRSG.)

Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit
in der Energiewende

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 8

Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende

Herausgegeben von

Markus Ludwigs



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+pp GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt

Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach

Printed in Germany

ISSN 2198-0632

ISBN 978-3-428-15252-0 (Print)

ISBN 978-3-428-55252-8 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85252-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit bilden Grundpfeiler der nationalen und europäischen Energiepolitik. Sowohl die 2011 in Deutschland vollzogene Energiewende als auch das seit 2015 forcierte Projekt einer Europäischen Energieunion werden maßgeblich durch dieses „energiepolitische Zieldreieck“ geprägt. Ungeachtet einer signifikanten Ziel- und Maßnahmenverflechtung entstehen allerdings auch Spannungsfelder, deren Auflösung zu den zentralen Herausforderungen der politischen Akteure zählt. Den jüngsten Entwicklungsschritt prägen auf nationaler Ebene neben dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 das Strommarktgesetz und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz 2017. Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission Ende November 2016 ihre Vorschläge für ein neues Gesetzespaket zur Energieunion im Strommarkt vorgelegt.

Den aktuellen Rechtsfragen und Folgeproblemen rund um die bestehenden Zielkonflikte bei der Verwirklichung von Energiewende und Energieunion gehen die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes nach. Er dokumentiert die von meinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht organisierte Tagung „Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende“, die am 31. März 2017 an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg stattfand. Die Veranstaltung bildete einen Teil des von der *Fritz Thyssen Stiftung* geförderten Drittmittelprojekts „Das Recht der Energiewende“. Zum Forschungsvorhaben entstanden in den Jahren 2015 – 2017 u. a. mehrere Doktorarbeiten und zahlreiche Einzelbeiträge zu zentralen Fragen des Kernenergieausstiegs, der Förderung erneuerbarer Energien sowie der Schaffung von Kapazitätsmechanismen. Einen Kernbestandteil des Projekts bildete auch die Durchführung von Konferenzen und Workshops.

Besondere Hervorhebung verdienen die engagierten Referentinnen und Referenten sowie die Förderer der Tagung. Dank gebührt zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Würzburger Lehrstuhls für die vorzügliche Unterstützung bei Planung und Durchführung der Veranstaltung. Besonders zu erwähnen sind hier Frau *Nicole Jördening* und Herr *Christopher Langer* sowie Frau *Patricia Zentgraf* und Herr *Thomas Zorn*, LL.M. Eur. Dem Verlag *Duncker & Humblot*, namentlich Herrn Dr. *Florian R. Simon*, LL.M., sowie Frau *Birgit Müller* und Frau *Agatha May* sei für die erneut hervorragende Zusammenarbeit bei der Entstehung dieses Bandes herzlich gedankt.

Würzburg, im Februar 2018

Markus Ludwigs

Inhaltsverzeichnis

<i>Markus Ludwigs</i>	
Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema	9
<i>Susanne Cassel</i>	
Stand und Perspektiven der Energiewende aus Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie	15
<i>Annegret Groebel</i>	
Das „Winterpaket“ als Markstein für die Modernisierung des Energiebinnen- markts	33
<i>Walter Frenz</i>	
Die Energiewende im Spiegel des Europäischen Beihilferechts	45
<i>Jochen Mohr</i>	
Das Ausschreibungsverfahren als wettbewerblicher Fördermechanismus im Er- neuerbare-Energien-Gesetz 2017 und im Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz 2017 ..	69
<i>Markus Kahles</i>	
Grenzüberschreitende Öffnung von Ausschreibungsverfahren als neuer Mecha- nismus in EEG und KWKG	119
<i>Marc Ruttloff</i>	
Kapazitätsreserve, Netzreserve und Sicherheitsbereitschaft als neue Instrumente zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit und Klimaschutz	135
<i>Kim Paulus</i>	
Netzausbau und Beteiligung – Aktueller Stand und Perspektiven	173
<i>Patricia Zentgraf</i>	
Tagungsbericht. Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende: Reformen – Europäisierung – Zielkonflikte	187
Verzeichnis der Autoren	197

Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema

Von Markus Ludwigs, Würzburg

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich möchte Sie herzlich zu unserer Tagung „Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiewende“ hier in der Neubaukirche der Alten Universität begrüßen. Wir freuen uns sehr, dass wieder mehr als 130 Anmeldungen aus Wissenschaft und Praxis eingegangen sind.

I. Thematische Einordnung

Der Grund für das große Interesse dürfte neben dem Renommee der Referentinnen und Referenten nicht zuletzt in der Aktualität der Thematik liegen. Dabei erscheint der Zeitpunkt unserer Tagung aus dreierlei Gründen glücklich gewählt:

Erstens wurde im Jahr 2016 auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Gesetzen erlassen, die den Rechtsrahmen der Energiewende nachhaltig festigen und kritischer Analyse bedürfen. Zu denken ist hier zum einen an den vollzogenen Systemwechsel hin zum Ausschreibungsverfahren als Fördermechanismus für Erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung im EEG 2017¹ bzw. im novellierten KWKG². Zum anderen wurden durch das Strommarktgesetz vom Juli 2016 neue Mechanismen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit etabliert.³ Hierdurch wird das überkommene Strommarktdesign, in dem allein gelieferte Energie vergütet wurde, punktuell umgestaltet. Mit dem – noch unter Beihilfevorbehalt stehenden – Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung vom Januar 2017 ist zudem die Grundlage für eine sachgerechte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Unternehmen in der Zwischen- und Endlagerfrage geschaffen worden.⁴

¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1066; zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2016, BGBl. I S. 3106; siehe hierzu die Beiträge von *Kahles* und *Mohr* in diesem Band; vgl. auch *Boemke*, NVwZ 2017, 1; *Elspas/Berg/Günther*, KSzW 2016, 211; *Vollprecht*, EnWZ 2016, 387.

² Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz v. 21.12.2015, BGBl. I S. 2498; zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2016, BGBl. I S. 3106; vgl. den Überblick bei *Günther*, ER 2017, 3; siehe auch die Beiträge von *Kahles* und *Mohr* in diesem Band.

³ Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz) v. 26.7.2016, BGBl. I S. 1786; näher dazu der Beitrag von *Rutloff* in diesem Band; ferner *Scholtka/Martin/Sänger*, ER 2016, 249; *Stelter/Ipsen*, EnWZ 2016, 483.

⁴ Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung v. 27.1.2017, BGBl. I S. 114; instruktiv *Dietzel/Däuper*, EnWZ 2016, 542.

Zweitens hat die Diskussion auch auf europäischer Ebene mit dem am 30. November 2016 (bzw. in korrigierter Fassung am 23. Februar 2017) von der Europäischen Kommission vorgelegten sog. Winterpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ Fahrt aufgenommen.⁵ Das Projekt ist eingebettet in die Entwicklung einer europäischen Energieunion mit den fünf Schwerpunkten: Versorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Emissionsminderung sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.⁶ Das Winterpaket soll den Rahmen für die Energiepolitik in der EU bis zum Jahr 2030 prägen. Es umfasst Vorschläge zu insgesamt vier Richtlinien und vier Verordnungen.⁷ Vieldiskutierte Bausteine bilden die Relativierung des Einspeisevorrangs für Erneuerbare Energien,⁸ der Verzicht auf die Fortschreibung verbindlicher nationaler Ziele für den EE-Ausbau,⁹ die Vorgaben zur markt-kompatiblen Einführung von Kapazitätsmechanismen (unter faktischem Ausschluss von Kohlekraftwerken¹⁰) oder die kompetenzrechtlich fragwürdigen¹¹ institutionellen Reformen (Einführung sog. Regional Operational Center,¹² Aufwertung der Rolle der EU-Kommission¹³ und von ACER¹⁴). Auch hier bietet sich also genügend Stoff für kontroverse und ergiebige Diskussionen.

⁵ Grundlegend COM(2016) 860 final; alle Dokumente des sog. Winterpakets sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (letzter Abruf: 2.4.2017).

⁶ Ausführlich zur europäischen Energieunion: *Germelmann*, EuR 2016, 3; *ders.*, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Energieversorgung zwischen Energiewende und Energieunion, 2017, S. 27; siehe auch den am 1.2.2017 von der Kommission vorgelegten Zweiten Bericht über die Lage der Energieunion, COM(2017) 53 final.

⁷ Eingehend und m.w.N. hierzu der Beitrag von *Groebel* in diesem Band.

⁸ Insb. Art. 11 und 12 des Vorschlags für eine neue Strombinnenmarktverordnung [COM (2016) 861 final]; hierzu auch die Beiträge von *Frenz* und *Groebel* in diesem Band.

⁹ Siehe Art. 3 des Vorschlags für eine neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie [COM(2016) 767 final], wo neben dem in Abs. 1 formulierten verbindlichen Gesamtziel der Union für 2030 die nationalen verbindlichen 2020-Ziele lediglich als Ausgangswert fortgeschrieben werden (Abs. 3).

¹⁰ Vgl. insoweit den Emission Performance Standard von 550 g CO₂/kWh in Art. 23 Abs. 4 des Vorschlags für eine neue Strombinnenmarktverordnung [COM(2016) 861 final].

¹¹ Am 30.3.2017 hat der Deutsche Bundestag eine Subsidiaritätsprüfung gemäß Art. 6 des Protokolls Nr. 2 zum EUV/AEUV bzw. § 11 IntVG beschlossen (vgl. BT-Drs. 18/11777 [neu] mit BT-Plenarprotokoll 18/228, S. 23008). Diese richtet sich sowohl gegen den Vorschlag zur Neufassung der sog. ACER-Verordnung [COM(2016) 863 final/2] als auch gegen den Vorschlag für eine neue Strombinnenmarktverordnung [COM(2016) 861 final]; näher hierzu der Beitrag von *Groebel* in diesem Band.

¹² Art. 32 bis 44 des Vorschlags für eine neue Strombinnenmarktverordnung [COM(2016) 861 final].

¹³ Vgl. die in Art. 13 Abs. 4 des Vorschlags für eine neue Strombinnenmarktverordnung [COM(2016) 861 final] vorgesehene Befugnis der Kommission zur *verbindlichen Gebotszonenkonfiguration*.

¹⁴ Siehe insoweit den Vorschlag für eine Neufassung der ACER-Verordnung [COM(2016) 863 final/2]; näher zu den darin vorgesehenen neuen Aufgaben und Befugnissen der Energieagentur der Beitrag von *Groebel* in diesem Band.

Drittens ist auf eine Reihe bedeutsamer Entscheidungen der nationalen und europäischen Gerichte hinzuweisen. Neben dem Urteil des BVerfG zum Atomausstiegsgebot vom 6. Dezember 2016¹⁵ ist vor allem die Entscheidung des EuG zum Beihilfearakter der nationalen Ökostrom-Förderung sowie der Industrieausnahmen von der EEG-Umlage hervorzuheben.¹⁶ Sollte das Urteil auch im Rechtsmittelverfahren vom EuGH bestätigt werden,¹⁷ hätte dies weitreichende Folgen für die Verteilung der Gestaltungskompetenzen in der Energiepolitik. Insbesondere dürfte dann auch die Beihilfqualität der Fördersysteme im KWKG¹⁸ und im Strommarktgesetz (hier u. a. betreffend Netzreserve,¹⁹ Kapazitätsreserve sowie Sicherheitsbereitschaft²⁰) zu bejahen sein.²¹ In der Konsequenz käme der EU-Kommission tatsächlich die von ihr schon heute reklamierte machtvolle Stellung im Rahmen der Beihilfegenehmigung nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zu. Zugleich wirft eine solche exekutive Prägung des Beihilferechts allerdings die kontrovers diskutierte Frage nach der verbleibenden Rolle des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf.²²

II. Programm der Tagung

Insgesamt wird die Vielfalt an Themen deutlich, denen wir im Rahmen unserer Tagung nachgehen werden. Die heutige Veranstaltung ist dabei Teil eines von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Drittmittelprojekts zum „Recht der Energiewende“. Sie knüpft an die Veranstaltung „Der Atomausstieg und seine Folgen“ aus dem Jahr 2016 an.²³ Mit Blick auf unsere heutige Tagung freue ich mich sehr, dass es wiederum gelungen ist, ausgewiesene Experten aus Wissenschaft und Praxis als Referentinnen und Referenten zu gewinnen.

¹⁵ BVerfG, NJW 2017, 217; hierzu *Ludwigs*, NVwZ-Beilage 1/2017, 3; *Shirvani*, DÖV 2017, 281.

¹⁶ EuG, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281 – Deutschland/Kommission, zum EEG 2012; zustimmend *Ludwigs*, EurUP 2016, 238 (240 ff.); kritisch *Schmidt-Preuß*, EurUP 2016, 251.

¹⁷ Rechtsmittel beim EuGH anhängig unter C-405/16 P.

¹⁸ Beihilfegenehmigung (des Fördersystems) der Kommission v. 24.10.2016, C(2016) 6714 final (Genehmigung der Umlageseite steht noch aus).

¹⁹ Beihilfegenehmigung der Kommission v. 20.12.2016, C(2016) 8742 final.

²⁰ Beihilfegenehmigung der Kommission v. 27.5.2016, C(2016) 3124 final.

²¹ Hierzu demnächst ausführlich *Ludwigs*, in: Pielow (Hrsg.), Verantwortung und Finanzierung im Zuge der Energiewende, 2018.

²² Kritisch zur Demokratieferne der europäischen Beihilfeaufsicht jüngst *Ludwigs*, EuZW 2017, 41 f.; anders dagegen die Einschätzung von *Frenz* in diesem Band.

²³ Vgl. insoweit den 2016 bei Duncker & Humblot erschienenen gleichnamigen Tagungsband.