

Perspektiven einer vollharmonisierten Förderung
erneuerbarer Energien in der Europäischen Union

Agnes Julia Behm

**Perspektiven einer vollharmonisierten
Förderung erneuerbarer Energien in der
Europäischen Union**

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-86573-972-8

© 2016 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 66,00

Abkürzungsverzeichnis	XV
EINLEITUNG	1
A. Problemaufriss	1
B. Ziel und Gang der Untersuchung.....	7
KAPITEL I	
DIE FÖRDERUNG ERNEUERBARER ENERGIEN AUF DER EUROPÄISCHEN EBENE	13
A. Gegenwärtiger Politik- und Rechtsrahmen zur Förderung erneuerbarer Energien	13
I. Entwicklung und aktueller Stand der politischen Diskussion auf europäischer Ebene.....	13
II. Das europäische Sekundärrecht zur Förderung erneuerbarer Energien bis 2020	25
III. Nationale Fördersysteme für erneuerbare Energien in der Europäischen Union	30
1. Quotensysteme	32
2. Einspeisevergütungs- und Prämiensysteme.....	34
3. Fördersysteme mit Ausschreibungsverfahren	36
B. Modelle für eine vollharmonisierte Förderung erneuerbarer Energien in der Europäischen Union nach 2020	38
I. Überblick über die Diskussion zur Harmonisierung der Fördersysteme ...	38
II. Konzeptionelle Vorschläge für ein zukünftiges europäisches Fördermodell.....	47
1. Vorschläge für ein europäisches Quotensystem mit Zertifikatehandel	49
2. Vorschläge für ein europäisches Einspeisevergütungs- oder Prämiensystem.....	51
III. Die der Arbeit zugrunde gelegten Vollharmonisierungsmodelle	52
1. Vollharmonisiertes Quotensystem.....	53
2. Vollharmonisiertes Prämiensystem	56
IV. Kosten-Nutzen-Verteilung in einem vollharmonisierten Fördersystem..	58
1. Notwendigkeit des Ausgleichs von Kosten und Nutzen.....	58

a) Unterschiedliche Auswirkungen der vollharmonisierten Fördersysteme.....	58
b) Notwendigkeit eines Ausgleichs auf der europäischen Ebene	59
2. Ausgestaltung der Verteilungsmechanismen	65
a) Kosten-Nutzen-Verteilung im vollharmonisierten Quotensystem..	66
b) Kosten-Nutzen-Verteilung im vollharmonisierten Prämiensystem	67
(aa) Ausgleich im Wege der intergouvernementalen Zusammenarbeit.....	68
(bb) Einrichtung eines europäischen EE-Fonds und einer zentralen Verwaltungsstelle.....	69
3. Zwischenfazit.....	76
V. Auswirkungen auf weitere mitgliedstaatliche Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien.....	77
C. Zwischenergebnis zum Prüfungsgegenstand der rechtlichen Analyse	78

KAPITEL II

RECHTSSETZUNGSKOMPETENZEN FÜR EIN VOLLHARMONISIERTES FÖRDERMODELL

A. Grundlagen zum Erfordernis und zur Bestimmung der Ermächtigungsgrundlage.....	81
I. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Auslegung der Kompetenznormen.....	81
II. Bestimmung der einschlägigen Rechtsgrundlage	84
B. Die in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen	85
I. Artikel 113 AEUV	85
1. Ziele gemäß Artikel 113 AEUV.....	86
2. Kompetenzielle Abgrenzung des Artikels 113 AEUV	87
3. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 113 AEUV	90
a) Exkurs: Einordnung der Umlage in Einspeisevergütungs- und Prämiensystemen.....	90
b) Begriffsbestimmung der Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstigen indirekten Steuern.....	93
(aa) Wortlaut und Systematik	94
(bb) Historische Auslegung	96
(cc) Telos.....	97

(dd) Fazit zur Anwendbarkeit des Artikels 113 AEUV bei Strafzahlungen und Umlagen im Sinne von parafiskalischen Abgaben	100
4. Ergebnis zu Artikel 113 AEUV	101
II. Artikel 114 AEUV	102
1. Ziele gemäß Artikel 114 AEUV	104
2. Bereichsausnahmen und kompetenzielle Abgrenzung des Artikels 114 AEUV	106
3. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 114 AEUV	108
4. Bezugspunkt und Reichweite der Harmonisierungskompetenz	113
a) Angleichung durch Vereinheitlichung	116
b) Unionsrechtliche Bestimmungen zur Überwindung territorialer Beschränkungen	117
c) Rechtsangleichung durch neu geschaffene Unionseinrichtungen	123
(aa) Ansichten in der Literatur und der Europäischen Kommission ..	124
(bb) Rechtsprechung des EuGH	127
(cc) Stellungnahme	132
(dd) Ergebnis in Bezug auf das vollharmonisierte Prämiensystem und das vollharmonisierte Quotensystem.....	135
5. Ergebnis zu Artikel 114 AEUV	138
III. Artikel 115 AEUV	139
IV. Artikel 192 AEUV	140
1. Ziele des Artikels 191 AEUV	140
2. Kompetenzielle Abgrenzung des Artikels 192 AEUV	142
3. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 192 Abs. 1 AEUV	143
4. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 192 Abs. 2 AEUV	145
a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art	148
b) Erhebliche Auswirkungen auf die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und auf die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung.....	150
(aa) Anwendungsbereich des Artikels 192 Abs. 2 Uabs. 1 c) AEUV..	150
(bb) Einschlägigkeit bei der vollharmonisierten Förderung erneuerbarer Energien	154
5. Durchführung und Finanzierung europäischer Umweltpolitik nach Artikel 192 Abs. 4 AEUV	160
6. Ergebnis zu Artikel 192 AEUV	165

V.	Artikel 194 AEUV	166
	1. Ziele des Artikels 194 AEUV	167
	2. Kompetenzielle Abgrenzung des Artikels 194 AEUV	173
	3. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 194 Abs. 2 Uabs. 1 AEUV	175
	a) Erforderlichkeit der Maßnahmen	175
	b) Bedeutung der Leitprinzipien.....	175
	c) Zwischenergebnis	178
	4. Reichweite und Bedeutung des Artikels 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV	179
	a) Eröffnung des Anwendungsbereichs des Artikels 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV.....	179
	b) Rechtsfolge des Artikels 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV	182
	5. Kompetenzielle Abgrenzung von Artikel 114 AEUV nach Artikel 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV.....	189
	6. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 194 Abs. 3 AEUV	193
	7. Ergebnis zu Artikel 194 AEUV	194
VI.	Artikel 311 AEUV	194
VII.	Artikel 352 AEUV	195
	1. Sachlicher Anwendungsbereich des Artikels 352 Abs. 1 AEUV	195
	2. Harmonisierungsverbot nach Artikel 352 Abs. 3 AEUV	196
	3. Ergebnis zu Artikel 352 AEUV.....	198
VIII.	Ergebnis zu den in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen	198
C.	Wahl der Rechtsgrundlage nach Zielsetzung und Schwerpunkt.....	199
	I. Untrennbarkeit der Regelungsbestandteile	199
	II. Standpunkte zur Ermächtigungsgrundlage für die Förderung erneuerbarer Energien	201
	III. Rechtsprechung zur Abgrenzung der Umwelt- und der Binnenmarktkompetenz.....	204
	IV. Möglichkeit der Doppelabstützung	207
	V. Abwägung.....	209
D.	Wahl der Rechtsaktsform zur Vollharmonisierung.....	213
E.	Ergebnis zu den Rechtssetzungskompetenzen für ein vollharmonisiertes Fördersystem.....	217

KAPITEL III

VERWALTUNGSVOLLZUGSKOMPETENZEN UND FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHER

RAHMEN FÜR VOLLHARMONISIERTE FÖRDERSYSTEME..... 223

A. Notwendigkeit direkten Verwaltungsvollzugs bei der vollharmonisierten Förderung erneuerbarer Energien	223
B. Grundzüge der Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union.....	225
C. Verwaltungsvollzugskompetenzen der Europäischen Union für ein vollharmonisiertes Quotensystem	231
D. Verwaltungsvollzugskompetenzen der Europäischen Union für ein vollharmonisiertes Prämiensystem.....	233
I. Kompetenzgrundlage zur Schaffung der Unionseinrichtung und zur Übertragung der Vollzugsbefugnisse.....	233
II. Agenturmodell zur Durchführung des vollharmonisierten Prämiensystems.....	235
1. Regulierungsagenturen.....	237
2. Exekutivagenturen	240
3. Agenturmodell für eine europäische Verwaltungsstelle zum europäischen EE-Fonds	243
III. Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen des Vollzugs durch eine europäische Agentur.....	245
1. Aufgaben und Befugnisse europäischer Agenturen in der Praxis.....	246
a) Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt.....	247
b) Europäische Umweltagentur	249
c) Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen	252
d) Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden.....	253
e) Zwischenfazit	259
2. Rechtsprechung des EuGH	261
a) Meroni	262
b) Tralli	265
c) Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt.....	265
d) Romano.....	266
e) Parlament/Rat.....	268
f) ESMA.....	269

g) Zwischenfazit	271
3. Auffassungen im Schrifttum.....	273
a) Schrifttum zur Übertragbarkeit der Meroni Rechtsprechung	274
b) Schrifttum zu allgemeinen Grundsätzen und Bewertungskriterien	275
(aa) Zusammenhang zwischen der Übertragung von Entschei- dungsbefugnissen und der Verlagerung von Verantwortung	276
(bb) Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	277
(cc) Weitere Kriterien einer zulässigen Delegation von Befugnissen auf europäische Agenturen	279
c) Schrifttum zur finanziellen und haushaltspolitischen Autonomie europäischer Agenturen.....	281
4. Anwendung der Kriterien auf eine europäische Agentur in einem vollharmonisierten Prämiensystem	288
IV. Ergebnis zu den Verwaltungsvollzugskompetenzen für ein vollharmonisiertes Prämiensystem.....	299
E. Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen für ein vollharmonisiertes Prämiensystem	301
I. Ertragshoheit der Europäischen Union	302
1. Die Entwicklung des europäischen Finanzierungssystems	303
2. Eigenmittel	306
3. Sonstige Einnahmen	309
a) Abgrenzung von den Einnahmen aus sonstigen Abgaben nach dem Eigenmittelbeschluss 2007	309
b) Anwendungsbereich der sonstigen Einnahmen und Voraussetzungen der Einnahmekompetenz	312
(aa) Praxis.....	312
(bb) Rechtsprechung	318
(cc) Meinungen im Schrifttum.....	320
(dd) Stellungnahme	327
c) Anwendung auf das vollharmonisierte Prämiensystem.....	334
4. Ergebnis zur Einnahmekompetenz	335
II. Haushaltsgrundsätze	337
III. Ergebnis zum finanzverfassungsrechtlichen Rahmen für ein vollharmonisiertes Prämiensystem.....	340

KAPITEL IV

DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP UND DER GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT 343

A. Das Subsidiaritätsprinzip	343
I. Anwendungsbereich.....	344
II. Keine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union.....	345
III. Zielbegriff.....	346
IV. Negativkriterium „nicht ausreichend“	350
1. Materielle Regelungen der Vollharmonisierungsmaßnahme.....	352
2. Vollzugs- und Finanzierungsregelungen	355
V. Positivkriterium „auf Unionsebene besser zu verwirklichen“	358
1. Vollharmonisiertes Quotensystem.....	362
2. Vollharmonisiertes Prämiensystem	367
VI. Schlussfolgerungen	370
B. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	373
I. Geeignetheit.....	375
II. Erforderlichkeit	377
1. Erforderlichkeit des Ansatzes der Vollharmonisierung	378
2. Erforderlichkeit in Bezug auf die Wahl zwischen den beiden Vollharmonisierungsmodellen	380
3. Erforderlichkeit in Bezug auf die Bestandteile des jeweiligen Vollharmonisierungsmodells	380
III. Verhältnis der verursachten Nachteile zum angestrebten Ziel.....	383
IV. Ergebnis.....	385

KAPITEL V

ZUSAMMENFASSUNG, BEWERTUNG UND RECHTSPOLITISCHER AUSBLICK 387

A. Wesentliche Untersuchungsergebnisse	387
I. Kapitel I – Die europäische Politik zur Förderung erneuerbarer Energien	387
II. Kapitel II – Rechtssetzungskompetenzen für ein vollharmonisiertes Fördermodell.....	389

III.	Kapitel III – Verwaltungsvollzugskompetenzen und finanzverfassungsrechtlicher Rahmen für vollharmonisierte Fördersysteme	393
IV.	Kapitel IV – Das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	396
V.	Zusammenfassung der Ergebnisse für das vollharmonisierte Quotensystem	398
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse für das vollharmonisierte Prämiensystem.....	398
B.	Bewertung der Untersuchungsergebnisse im Kontext der europäischen Energiepolitik	400
C.	Bedeutung für die Harmonisierungsdiskussion und Ausblick	404
	LITERATURVERZEICHNIS.....	XIX