

Ruffert · Wißmann (Hrsg.)

Klimaschutz als Herausforderung für das Verwaltungsrecht in Europa

Referate des XXII. Deutsch-Polnischen
Verwaltungskolloquiums vom
23. bis 24. September 2022 in Poznań

Deutsch-Polnisches Verwaltungskolloquium

Klimaschutz als Herausforderung für das Verwaltungsrecht in Europa

Referate des

XXII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums
vom 23. bis 24. September 2022 in Poznań

Herausgegeben von
Prof. Dr. Matthias Ruffert
Humboldt-Universität zu Berlin

und
Prof. Dr. Hinnerk Wißmann
Universität Münster

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

Print-ISBN 978-3-415-07605-1 | E-ISBN 978-3-415-07638-9

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Olaf Mangold Text&Typo, 70374 Stuttgart

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Vorträge des XXII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 23. bis 24. September 2022 in Poznań/Posen.

Wie selten zuvor wurde den Teilnehmern bewusst, dass die Kolloquien zwar eine bestens etablierte Übung, aber keine Selbstverständlichkeit sind. Die eigentlich für das Jahr 2021 vorgesehene Tagung musste pandemiebedingt verschoben werden, auch die Begegnung in Poznań/Posen stand noch im Zeichen von Infektionsrisiken. Umso dankbarer sind alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Kollegen *Kruś* und *Szewczyk* für die große Gastfreundschaft an der Juristischen Fakultät der Adam-Mickiewicz-Universität. Auch die gemeinsame Sorge um die Zukunft des Rechtsstaats in Europa hat uns beschäftigt und zugleich verbunden. Wer etwas über die wechselvolle Geschichte des Verhältnisses unserer beiden Länder lernen will, sollte eine Stadtführung in Poznań/Posen buchen, wie sie zum Begleitprogramm der Tagung gehörte.

Die Aktualität des Themas „Klimaschutz als Herausforderung für das Verwaltungsrecht in Europa“ bedarf auf keiner Seite von Oder und Neiße der näheren Erläuterung. Nach einem Auftakt zu den Rechtsfragen von Windenergie, Solarenergie, Energieeffizienz, Wasserstoff (*Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold*, Gießen, und *Dr. hab. Maciej Kruś*, Poznań/Posen) widmete sich das Kolloquium dem Ausstieg aus und dem Einstieg in die Kernenergie in Deutschland und Polen (*Prof. Dr. Markus Möstl*, Bayreuth, und *Dr. Tomasz Nowacki*, Słupsk/Stolp). Schließlich wurden Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Strategische Umweltprüfung in den Blick genommen (*Prof. Dr. Sabine Schlacke*, Greifswald, und *Dr. Agnieszka Daniluk*, Białystok im Kolloquium bzw. *Dr. hab. Maciej Kruś* und *Dr. Dawid Trela* im Tagungsband). Den Abschluss des wissenschaftlichen Programms bildeten Vorträge zum grund- und menschenrechtlichen bzw. subjektivrechtlichen Gehalt des Klimaschutzrechts (*Prof. Dr. Enrico Peuker*, Europa-Universität Viadrina, und *Prof. Marcin Kamiński*, Kalisz/Kalisch und Kraków/Krakau).

Die Herausgeber dieses Bandes danken dem Boorberg-Verlag für die wie immer ausgezeichnete verlegerische Betreuung und Herrn *Benjamin von Gierke*, M. A. (Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HU Berlin) für die sorg-

fältige Vorbereitung der Drucklegung. Vor allem aber danken wir unseren polnischen Gastgebern, allen voran *Maciej Kruś* und *Marek Szewczyk*, für die Organisation des unvergesslichen Kolloquiums in Poznań/Posen.

Hinnerk Wißmann
Matthias Ruffert

Inhaltsverzeichnis

Windenergie, Solarenergie, Energieeffizienz als Rechtsfragen im polnischen und deutschen Recht Voraussetzungen der Energiewende und ihrer Umsetzung im deutschen Recht Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold, Gießen	9
Windenergie, Solarenergie, Energieeffizienz, Wasserstoff als Rechtsfragen im polnischen Recht Dr. hab. Maciej Kruś, Poznań/Posen	41
Kernenergie – Rechtsstatus und offene Fragen in Deutschland Prof. Dr. Markus Möstl, Bayreuth	58
Kernenergierecht in Polen Stand, Herausforderungen und mögliche Veränderungsfelder angesichts des Einstiegs in die Kernkraft Dr. Tomasz R. Nowacki, Słupsk/Stolp	74
Die Anwendung der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung im deutschen Recht Prof. Dr. Sabine Schlacke, Greifswald	99
Anwendung des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung im polnischen Recht Dr. hab. Maciej Kruś und Dr. Dawid Trela, Poznań/Posen	123
Klimaschutz im Kontext der Grund- und Menschenrechte Prof. Dr. Enrico Peuker, Würzburg	138
Subjektives Klimaschutzrecht als mehrstufiges Grundrechtsderivat Erwägungen im Lichte der Grundrechtsdogmatik und der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Prof. Marcin Kamiński, Kalisz/Kalisch und Kraków/Krakau	153

Windenergie, Solarenergie, Energieeffizienz als Rechtsfragen im polnischen und deutschen Recht

Voraussetzungen der Energiewende und ihrer Umsetzung im deutschen Recht

von

Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold, Gießen¹

I.	Klimaschutz im Mehrebenensystem:	
	Einordnung der Themenstellung	12
	1. Pariser Abkommen als Ausgangspunkt	12
	2. „Fit for 55“ in der EU und REPowerEU	13
	3. Nationaler Klimaschutz auf der Basis von Art. 20a GG und des Klimaschutzgesetzes (KSG)	20
	a) Verfassungsrechtliches Klimaschutzziel und inter- temporaler Freiheitsschutz	20
	b) Anpassung des Klimaschutzgesetzes	21
II.	Energiewende im deutschen Rechtssystem: Rechtsgrundlagen und aktuelle Rechtspolitik im Umweltenergierecht	22
	1. Zentrale Rechtsgrundlagen des Energierechts	22
	a) Überblick über die energierechtlichen Rechtsgrund- lagen	22
	b) Zentrale Steuerung durch das Erneuerbare-Energien- Gesetz (EEG)	24
	2. Aktuelle Rechtsentwicklungen: Jahreszeitenpakete und Wind-an-Land-Gesetz	26
	a) Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG)	27
	b) BNatSchG	27
	c) Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Wind- an-Land-Gesetz)	29
	d) Anpassung des Baugesetzbuchs (BauGB) im Wind- an-Land-Gesetz: Privilegierung, Repowering und Mindestabstände	31

¹ Herrn Adrian Schäfer danke ich herzlich für die Unterstützung bei der Aktualisierung des Beitrags.

e)	Solarenergie zwischen Förderung, Teilprivilegierung, Solarpflicht und Verfahrenserleichterung	32
III.	Instrumentenmix: von Flächenzielen über Ausbaupfade zu Abwägungsbelangen, Mieterstrom und Bürgerenergie- gesellschaften	35
IV.	Hindernisse und Rechtsfragen: Vorrang, Abstand, Artenschutz, Rechtsschutz und Beschleunigung	36
1.	Sanktionierung von Planungsdefiziten	37
2.	Problem der Rechtsschutzverkürzung	37
3.	Abwägungsvorentscheidung	39
V.	Ausblick: Dynamische Entwicklung und Tendenz zur Verstetigung von Notfallmechanismen	39

Windenergie, Solarenergie und Energieeffizienz als Rechtsfragen mit je eigenen Rechtsgrundlagen und spezifischen Rechtsproblemen bilden die zentralen Säulen zur Erreichung der Klimaneutralität im deutschen Recht. Die völkerrechtliche Verpflichtung auf das 1,5°C-Ziel aus dem Paris Agreement², die alarmierenden Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, etwa vom April 2022, dem zufolge dieses Ziel ohne unverzügliches Handeln bereits nicht mehr zu erreichen sein könnte,³ sowie Studien über die mögliche unmittelbar bevorstehende Erreichung von Kippunkten schon bei der aktuellen Erwärmung von 1,1 °C⁴ sind ein Beleg für die Notwendigkeit unmittelbarer politischer und gesetzgeberischer Aktivität.⁵

2 Pariser Übereinkommen = Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change v. 12.12.2015, 3156 UNTS 54113, BGBl 2016 II S. 1082; das Übereinkommen wurde von 195 Parteien ratifiziert und ist am 4.11.2016 in Kraft getreten. Zum Klimaschutzrecht als Mehrebenenrecht instruktiv *Schlacke*, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, S. 905 ff.

3 S. die Pressemitteilung 2022/15/PR des von den Vereinten Nationen anerkannten zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC – „Weltklimarat“) v. 4.4.2022 zum Sixth Assessment Report (AR6) der Dritten Arbeitsgruppe sowie den jüngsten Synthesis Report des IPCC „Climate Change 2023“, Pressemitteilung 2023/06/PR v. 20.3.2023.

4 *O’Grady*, Warming of 1.5 °C carries risk of crossing climate tipping points, *Science* 377 (2022), S. 1135.

5 Vgl. nur den eingehenden und eindringlichen Sachbericht in BVerfGE 157, 30.

Erforderlich sind eine Umkehr in Richtung Klimaneutralität und die unverzügliche und erhebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen verbunden mit einer Energiewende, die den Einsatz fossiler Brennstoffe minimiert und durch nachhaltige und klimaneutrale Energiequellen ersetzt. Das – Polen und Deutschland verbindende – Recht der Europäischen Union wie auch das deutsche Umweltenergie- und Klimaschutzrecht machen die völkerrechtliche Verpflichtung zum Ausgangspunkt weitreichender politischer Strategien. Der Ausbau von Wind- und Solarenergie als den beiden wichtigsten erneuerbaren Energieträgern steht zusammen mit einer Vielfalt an Maßnahmen und Instrumenten zur Steigerung der Energieeffizienz im Zentrum der deutschen Klimaschutzpolitik.⁶ Traurige Aktualität erfährt das Thema angesichts der durch den Ukraine-Krieg ausgelösten Energiekrise und die damit offensichtlich gewordene Notwendigkeit einer schnellen Beendigung der Abhängigkeit von der russischen fossilen Energiezufuhr.⁷

Die EU-Kommission fasst in ihrem Vorschlag zur Änderung der zentralen sekundärrechtlichen Rechtsakte zur Energieeffizienz zusammen: „Der europäische Grüne Deal stellt Energieeffizienz und erneuerbare Energien in den Mittelpunkt der Energiewende. Die derzeitigen internationalen Spannungen nach der russischen Invasion der Ukraine, die geopolitische Gesamtlage und die sehr hohen Energiepreise haben die Notwendigkeit verstärkt, die Steigerung der Energieeffizienz und den Einsatz erneuerbarer Energien in der Union zu beschleunigen, um so ein von Drittländern unabhängigeres Energiesystem aufzubauen. Der beschleunigte Übergang zu erneuerbaren Energien und einer höheren Energieeffizienz wird es ermöglichen, die Emissionen zu senken, die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen zu verringern und den europäischen Bürgerinnen und

6 Einen Überblick zu den verschiedenen Maßnahmen geben insb. *Schlacke/Thierjung*, Im Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung zum Ausbau von erneuerbaren Energien: EU-Notfall-VO, § 6 WindBG und RED III und IV, DVBl 2023, S. 635 ff.; *Kment*, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen: Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzespaket in der Analyse, NVwZ 2022, S. 1153 ff.; *Hennig/Ekardt/Antonow/Widmann/Gläser/Rath/Gätsch/Bärenwaldt*, Das Osterpaket und andere neue Entwicklungen im Energierecht: Rechts- und Governance-Fragen, ZNER 2022, S. 195 ff.; s. hierzu auch das „Update“ *Hennig/Ekardt/Widmann/Rückbrodt/Rath/Gätsch*, Das Osterpaket und andere Neuerungen im deutschen und europäischen Energierecht – ein Update, ZNER 2022, S. 355 ff.; zum Gesetzentwurf für das Osterpaket s. auch schon *Zenke*, Die energiepolitische Novelle im „Osterpaket“ – Wer kennt sie nicht ..., EnWZ 2022, S. 147 ff.

7 Vgl. den 1. Erwägungsgrund der VO (EU) 2022/2577 des Rates v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. EU 2022 Nr. L 335/36. Zur Energieversorgungssicherheit s. auch *Ludwigs*, Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in Krisenzeiten, NVwZ 2022, S. 1086 ff.; *Sinder/Wiertz*, Energieversorgungssicherheit, NVwZ 2023, S. 552 ff.

Bürgern sowie Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen erschwingliche Energiepreise zu bieten.“⁸

Dies hat sowohl in der EU als auch in Deutschland zu einer weiteren Beschleunigung der gesetzgeberischen Aktivitäten geführt, die die Bestandsaufnahme erschwert und praktisch wöchentlich veralten lässt.⁹ Diese sogenannte „Beschleunigungsgesetzgebung“ ist ihrerseits Instrument des von ihr verfolgten sachlichen Anliegens, die rechtlichen Voraussetzungen des Übergangs zu erneuerbaren Energien zu erleichtern und damit ihren zügigen Ausbau zu ermöglichen.

Zunächst gilt es, die **Grundlagen des Klimaschutzes** kurz zu umreißen, die den rechtlichen Rahmen für das sehr ausdifferenzierte Rechtsregime für die Energiewende, d. h. den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien bei gleichzeitiger Steigerung der Energieeffizienz, bilden. Erst auf dieser Basis lässt sich das **komplexe Regelungssystem in Deutschland darstellen und verstehen**. Hieran schließt sich ein Blick auf und in den **Instrumentenkasten an**, d. h. auf die ganz unterschiedlichen rechtlichen Steuerungsmechanismen von quantifizierten Zielsetzungen über Planungsvorgaben, formell- und materiell-rechtliche Verfahrensvereinfachungen und differenzierte Förderinstrumente zu eher institutionellen Formen demokratischer Teilhabe. Es lässt sich beobachten, dass die Regelungsdynamik nicht nur vom Unionsrecht ausgeht, sondern dass das deutsche Recht das europäische Recht teilweise überholt und mit Mechanismen vorangeht, die wie etwa die *go-to-areas* später vom EU-Gesetzgeber aufgegriffen werden.¹⁰ Die Überlegungen leiten zu spezifischen Rechtsfragen und Hindernissen etwa im Planungs- oder Naturschutzrecht über, deren Beseitigung eines der weiteren zentralen Anliegen der jüngeren Reformen ist.

I. Klimaschutz im Mehrebenensystem: Einordnung der Themenstellung

1. Pariser Abkommen als Ausgangspunkt

Den gemeinsamen Rahmen, der das polnische und das deutsche Recht verbindet, bilden die völkerrechtlichen Verträge zum Klimaschutz, insbeson-

8 Vorschlag der EU-Kommission v. 18.5.2022 für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der RL 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der RL 2012/27/EU zur Energieeffizienz, COM(2022) 222 final, S. 1.

9 S. nur *Schlacke/Thierjung* (Fn. 6), DVBl 2023, S. 635 ff.

10 So auch *Schlacke/Thierjung* (Fn. 6), DVBl 2023, S. 635 ff.; *Kment* (Fn. 6), NVwZ 2022, S. 1159.

dere das Pariser Übereinkommen von 2015¹¹, ungeachtet der Tatsache, dass dieses mit seinem Bottom-up-Ansatz keine festen nationalen Treibhausgasminderungs-Verpflichtungen bestimmt, sondern die Erreichung des 1,5 °C-Ziels¹² den Vertragsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Klimaschutzpolitik überlässt und lediglich prozedural durch das bei der Konferenz der Vertragsstaaten (COP 24) in Katowice verabschiedete und später weiter konkretisierte Rulebook flankiert wird.¹³

2. „Fit for 55“ in der EU und REPowerEU

Als gemischtes Abkommen ist neben allen Mitgliedstaaten auch die Europäische Union Vertragspartnerin des Pariser Abkommens¹⁴ und erlässt auf der Basis der entsprechenden Kompetenzen für Umweltschutz (Art. 191 AEUV), Energiepolitik (Art. 194 AEUV) und transeuropäische Netze (Art. 170 AEUV) eigene umwelt- und energiepolitische Rechtsakte zum Klimaschutz.¹⁵ Art. 194 Abs. 1 c) AEUV nennt als Ziel der europäischen Energiepolitik ausdrücklich die „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie [die] Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen“ – und verknüpft bereits an dieser Stelle diese beiden zentralen Zielsetzungen.

Zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Pariser Übereinkommen hat die EU eigene generelle und für die Mitgliedstaaten konkretisierte sektorale Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen¹⁶ so-

11 Paris Agreement (Fn. 2).

12 Art. 2 Abs. 1 lit. A Paris Agreement (Fn. 2): Ziel, den Temperaturanstieg der globalen Mitteltemperatur im Vergleich zur vorindustriellen Zeit auf deutlich unter 2 °C bzw. 1,5 °C zu begrenzen.

13 Zur Umsetzung des Pariser Abkommens und dem hieraus resultierenden Mehrebenenrecht *Schlacke* (Fn. 2), NVwZ 2022, S. 905 ff.; *Stäsche*, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2021–2022, EnWZ 2022, S. 201 ff.

14 S. den Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates v. 5.10.2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union (ABl. EU 2016 Nr. L 282/1, Text des Übereinkommens ab S. 4).

15 Hierbei sind bestehende Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten etwa im Bereich der Energie zu berücksichtigen; vgl. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV in Abweichung von Art. 192 Abs. 2 c) und dazu *Schlacke*, NVwZ 2022, S. 905 (906); *Köster/dies.*, Energie- und Klimaverantwortung: Begriffsklärung, Zuständigkeiten und Rechtssetzung im Mehrebenensystem, VerwArch 2023, S. 47 ff.

16 „Treibhausgasemissionen“ sind nach Art. 3 Nr. 1 VO (EU) 2018/842 (sog. LastenteilungsVO = VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU)

wie Ausbauziele für erneuerbare Energien und schließlich Energieeffizienzziele bestimmt. Sie werden im Zuge der derzeitigen Dynamik der Entwicklungen in kurzen Abständen angepasst. Verklammert werden die verschiedenen Zielsetzungen und Rechtsakte in politischen Großprojekten und Gesamtstrategien:

So ist Ausgangspunkt der aktuellen Klimaschutzreformen der **Green Deal** von 2019¹⁷, dessen ursprüngliche Zielsetzung einer umfassenden 40%igen Emissionsreduktion bis 2030 im Rahmen des sog. Fit-for-55-Pakets¹⁸ auf eine Emissionsreduktion von 55 % gegenüber 1990 bis 2030 deutlich angehoben wurde.¹⁹ Langfristig ist die Klima- bzw. Treibhausgasneutralität der EU bis 2050 das ambitionierte Ziel, das nunmehr in Art. 2 Abs. 1 des sog. **Europäischen Klimagesetzes**, d.h. der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, festgeschrieben worden ist.²⁰ Die jüngsten Vorschläge im Rah-

Nr. 525/2013, ABl. EU 2018 Nr. L 156/26, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023, ABl. EU 2023 Nr. L 111/1) „bestimmte und in Tonnen CO₂-Äquivalent ausgedrückte Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Stickoxid (N₂O), teilhalogenierten Fluorkohlenwasserstoffen (HFKW), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (FKW), Stickstofftrifluorid (NF₃) und Schwefelhexafluorid (SF₆) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, die in den Geltungsbereich der vorliegenden Verordnung fallen“.

- 17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 11.12.2019, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.
- 18 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.7.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final; zum Green Deal und „Fit für 55“ vgl. *Franzius*, Der „Green Deal“ in der Mehrebenenordnung, KlimR 2022, S. 2 ff.; zu zahlreichen Umsetzungsdetails *Stäsche*, Reform des EU-Emissionshandelssystems, der Effort-Sharing-Verordnung, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienzrichtlinie – „Fit für 55“, KlimR 2023, S. 171 ff.
- 19 Im Energiesektor sah bereits das Klima- und Energiepaket 2020 eine Reduktion des THG-Ausstoßes um 20 %, eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 % und eine Energieversorgung aus erneuerbaren Energien zu 20 % vor. Hierzu wurden insb. die Erneuerbare Energien-RL von 2009 (RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen [...], ABl. EU 2009 Nr. L 140/16, aufgehoben durch RL (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU 2018 Nr. L 328 /82) und die Energieeffizienz-RL von 2012 (RL 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz [...], ABl. EU 2012 Nr. L 315/1, mehrfach geändert u. a. durch die Governance-VO (EU) 2018/1999, ABl. 2018 Nr. L 328/1) erlassen.
- 20 Vgl. Art. 1 UAbs. 2 der VO (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klima-

men des sog. REPowerEU-Plans²¹ sehen eine erneute Steigerung der Zielsetzungen vor.²²

Derzeit noch aktuelle Reduktionsziele gehen auf das 2018 und 2019 in Kraft getretene **Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ von 2016**²³ und die sich anschließende Klima-Gesetzgebung zurück, die allerdings im Zuge des Fit-for-55-Projekts auf ihre Tauglichkeit hin überprüft wurden und nun **ihrerseits vor erneuten Reformen** stehen.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen konkretisiert die sog. Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842²⁴ die mitgliedstaatlichen Reduktionsziele in bestimmten, insb. nicht vom EU-Emissionshandelssystem erfassten Sektoren.²⁵ Sie normiert generelle sowie staatenbezogene Emissionsbeschränkungen für alle betroffenen Treibhausgasemissionen und ermächtigt die Kommission zur positiven Bestimmung von Höchstemissionsmengen.²⁶ Generell schreibt die VO eine Gesamtreduktion um 30% bis 2030 vor, staatenbezogen bedeutet dies für Deutschland eine Minderung in Höhe von

gesetz“) (ABl. EU 2021 Nr. L 243/1); Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 normiert als Zwischenziel eine Reduktion der Nettotreibhausgasemissionen, d. h. der Emissionen nach Abzug des Abbaus, innerhalb der EU um mind. 55% gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030; nach Art. 4 Abs. 3 schlägt die Kommission ein weiteres Zwischenziel für 2040 vor.

21 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 18.5.2022, REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final.

22 Zu den einzelnen Reformpaketen und ihrer Umsetzung vgl. *Köster/Schlacke* (Fn. 15), *VerwArch* 2023, S. 47 (59ff.).

23 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank v. 30.11.2016, Saubere Energie für alle Europäer, COM(2016) 860 final.

24 VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris (ABl. EU 2018 Nr. L 156/26, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023 [...], ABl. EU 2023 Nr. L 111/1).

25 Art. 2 Abs. 1 Lastenteilungsverordnung (Fn. 24): „Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall“, d. h. die nicht unter das EU-Emissionshandelssystem EHS oder unter die VO über die Landnutzung LULUCF fallen, d. h. insb. die Emissionen in den Bereichen Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und nicht unter das EU-EHS fallende Industrieanlagen und -gase.

26 S. den Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 16.12.2020 zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021 bis 2030 gemäß der VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. EU 2018 Nr. L 426/58), der Nettoanrechnungen durch den Abbau von Treibhausgasen und eine Anrechnung von Löschungen im Emissionshandelssystem über die Maßen ausschließt.

38%, für Polen in Höhe von 7%. Die jüngste Änderung dieser Verordnung²⁷ aus dem April dieses Jahres erhöht diese Reduktionsziele auf nunmehr insg. 40%, was für Deutschland eine Reduktion um 50% und für Polen eine Steigerung auf 17,7% bedeutet.²⁸

Weitere maßgebliche Rahmenvorgaben neben dem Europäischen Klimagesetz von 2021 trifft die sog. **Governance-Verordnung (EU) 2018/1999**²⁹, die mit 32% erstmals auch ein EU-weites Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch der Union für das Jahr 2030 vorschreibt.³⁰ Das Europäische Klimagesetz erhöht auf eine Reduktion um 55% als Teil des Fit-for-55-Pakets bis 2030.³¹

Dieses Ziel von 32% greift die Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 11.11.2018³² auf und konkretisiert die damit einhergehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, eigene Ziele jenseits festgelegter Untergrenzen zu bestimmen, Förderregeln nach Maßgabe der Richtlinie zu etablieren und die Genehmigungsverfahren für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu erleichtern und zu beschleunigen. Bereits 2021 erhöhte die Kommission den Ausbau-Zielwert in einem entsprechenden Änderungsvorschlag von 32% auf 40% für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch.³³ Nach dem jüngsten, erneut modifizierten Vorschlag der sog.

27 VO (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.4.2023 zur Änderung der VO (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (ABl. EU 2023 Nr. L 111/1).

28 Anhang I der VO (EU) 2023/857 (Fn. 27).

29 VO (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz [...] (ABl. EU 2018 Nr. L 328/1, zuletzt geändert durch: Art. 2 der VO (EU) 2023/857 (Fn. 27) mit maßgeblichen Änderungen durch Art. 13 VO (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz, Fn. 20).

30 Nach *Schlacke*, NVwZ 2022, S. 905 (906) stellt dies einen Paradigmenwechsel dar; *Köster/Schlacke* (Fn. 15), *VerwArch* 2023, S. 47 (63 ff.), geben einen instruktiven Überblick über die Übertragung und das Verhältnis des Governance-Mechanismus zwischen EU-Klimagesetz und Governance-Verordnung.

31 Art 4 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz, Fn. 20).

32 RL (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. EU 2018 Nr. L 328/82).

33 Art. 2 Nr. 4 Erneuerbare-Energien-RL (EU) 2018/2001 (Fn. 32) definiert als „**Bruttoendenergieverbrauch**“ diejenigen Energieprodukte, die der Industrie, dem Verkehrssektor, Haushalten, dem Dienstleistungssektor zu energetischen Zwecken geliefert werden einschließlich des Sektors der öffentlichen Dienstleistungen sowie der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, des Elektrizitäts- und Wärmeverbrauchs der Energiewirtschaft bei der Produktion von Elektrizität, Wärme und Kraftstoffen für den Verkehr sowie der bei der Verteilung und Übertragung auftretenden Elektrizitäts- und Wärmeverluste; der Anhang enthält (noch) deutlich

RED-IV-Richtlinie soll dieser Wert in allen Mitgliedstaaten auf einen **45%-Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030** erhöht werden.³⁴

Instrumente, die der Vorschlag zur Änderung der RL (EU) 2018/2001 vom Mai 2022 hierfür vorsieht, sind die **Einführung sog. go-to-Gebiete** für erneuerbare Energien, die von den Mitgliedstaaten im Wege der Planung als besonders geeignet ausgewiesen werden müssen, sowie insbesondere die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Neuanlagen und das Repowering von Altanlagen in den neuen go-to-Gebieten, über die binnen eines Jahres bzw. innerhalb von 6 Monaten entschieden werden soll.³⁵ Zentrale Elemente der neuen Regelungen sind Erleichterungen bzw. der Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung und der FFH-Prüfpflichten, sofern zuvor angemessene Minderungsmaßnahmen durchgeführt und spezifische Schutzvorschriften eingehalten wurden.³⁶

Last but not least hat der europäische Gesetzgeber zwei Richtlinien im Bereich der Energieeffizienz erlassen, die zum Gelingen einer zunehmenden Dekarbonisierung wie auch zur Reduktion bestehender Abhängigkeiten von Energieimporten für unerlässlich erachtet werden. Es handelt sich zum einen um die **Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz**,³⁷ die 2018 mit Blick auf die geänderten Zielsetzungen wesentlich angepasst worden ist. Die Richtlinie legt ein neues übergeordnetes Energieeffizienzziel der Union

niedrigere Werte für die Mitgliedstaaten: für das Jahr 2020 15 % Polen bzw. 18 % Deutschland; Art. 3 Abs. 1 Erneuerbare-Energien-RL (EU) 2018/2001 setzt 32 % als Zielwert fest, Art. 1 des Vorschlags der Kommission für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL (EU) 2018/2001, der VO (EU) 2018/1999 und der RL 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der RL (EU) 2015/652 [...] v. 14.7.2021, COM(2021) 557 final (sog. RED-III-RL), erhöht diesen Wert um 8 % auf 40 %.

34 S. Art. 1 des Kommissionsvorschlags für eine RL zur Änderung der RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der RL 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der RL 2012/27/EU zur Energieeffizienz v. 18.5.2022, COM(2022) 222 final (Fn. 8), mit dem der Zielwert aus Art. 3 I der RL (EU) 2018/2001 auf 45 % erhöht wird (sog. RED-IV-RL).

35 S. Art. 1 des Kommissionsvorschlags (Rn. 35). Auch außerhalb der neuen Gebiete will der Kommissionsvorschlag eine verbindliche 2-Jahres-Obergrenze für die Verfahrensdauer einführen.

36 Neuerungen durch Art. 15c, 16a der sog. RED-IV-RL (s. Art. 1 des Kommissionsvorschlags, COM(2022) 222 final, Fn. 8); zu möglichen Konflikten mit dem Naturschutzrecht *Hendrischke*: Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien, NVwZ 2023, S. 965 (970).

37 Energieeffizienz-RL 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz (ABl. EU 2012 Nr. L 315/1, maßgeblich geändert durch RL (EU) 2018/2002, ABl. EU 2018 Nr. L 328/210).

für 2030 von mindestens 32,5 % (bezogen auf den für 2030 projizierten Energieverbrauch) fest.³⁸ Sie wird durch die ebenfalls 2018 geänderte Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden³⁹ ergänzt und soll im Zuge der jüngsten Änderungsvorschläge auch hinsichtlich der Ziele verschärft werden. In dem entsprechenden Kommissionsvorschlag heißt es: „Um die Unabhängigkeit und die Resilienz zu erhöhen und die ehrgeizigen Klimaziele zu erreichen, sollte das Ziel für die Energieeffizienzverbesserung auf der Grundlage der Projektionen des Referenzszenarios 2007 für 2030 weiter auf **mindestens 39% für Endenergie und 41,5% für Primärenergie** angehoben werden.“⁴⁰ Mit Bezug auf die Zielsetzungen von 2020 deckelt der jüngste Vorschlag den Endenergieverbrauch wie auch den Primärenergieverbrauch in der EU.⁴¹ Aktuell befindet sich eine Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden im Gesetzgebungsverfahren.⁴² Nach den jüngsten Modifikationen des Europäischen Parlaments soll insbesondere die EU-Strategie für Solarenergie⁴³ umfassend Berücksichtigung finden.⁴⁴

Auf der internationalen und der supranationalen Ebene besteht somit ein Geflecht von Rahmenregelungen mit verbindlichen, sich allerdings kurzfristig dynamisch ändernden und stetig gesteigerten Zielvorgaben, deren Erreichung regelmäßig den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, ohne dass

38 Art 1 Abs. 1 Energieeffizienz-RL 2012/27/EU (Fn. 37).

39 RL 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.5.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. EU 2010 Nr. L 153/13, maßgeblich geändert durch RL (EU) 2018/844, ABl. EU 2018 Nr. L 156/75).

40 Vorschlag der Kommission zur Änderung der Erneuerbare-Energien-RL und der Energieeffizienz-Richtlinien v. 18.5.2022, COM(2022) 222 final (Fn. 8): mind. 13 % Erhöhung in Bezug auf die Ziele von 2020.

41 Begrenzung auf 750 Mio. t Rohöleinheiten (RÖE) bzw. des Primärenergieverbrauchs auf 980 Mio t RÖE. Der Primärenergieverbrauch (PEV) bezeichnet den Energiegehalt aller in einem geografisch abgegrenzten Gebiet eingesetzten Energieträger und gibt als Indikator für die Verursachung von klimaschädlichen Treibhausgasemissionen Auskunft über den Verbrauch aller Ressourcen in einer Region. Der Endenergieverbrauch (EEV) bezieht sich auf den Energieverbrauch in den Verbrauchergruppen „Industrie“, „Haushalte“, „Gewerbe, Handel, Dienstleistungen“ und „Verkehr“ (so <https://umweltindikatoren.nrw.de/klima-energie-effizienz/primaer-und-endenergieverbrauch/>).

42 Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden v. 15.12.2021, COM(2021) 802 final.

43 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 18.5.2022, EU-Strategie für Solarenergie, COM(2022) 221 final.

44 Erwgrd. 1, 28b der Änderungen des Europäischen Parlaments v. 14.3.2023 zum RL-Vorschlag der Kommission über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (COM(2021) 802 final, Fn. 42), (COM(2021)0802 – C9 – 0469/2021 – 2021/0426(COD)).