

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 01/13

13.05.2013

Sarah Humburg

Politiken der Europäischen Union zur Steuerung der Biogasenergie

Zitiervorschlag: Humburg, Politiken der Europäischen Union zur Steuerung der Biogasenergie in : Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 01/13, Seite

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
I. Einleitung	1
II. Biogas als erneuerbare Energie – Herstellung und Nutzungsmöglichkeiten	2
1. Kraft-Wärme-Kopplung(KWK)	3
2. Einspeisung und Kraft-Wärme-Kopplung	3
3. Thermische Nutzung	3
4. Elektrische Nutzung	4
5. Nutzung in Kraftfahrzeugen	4
III. Steuerung der Biogasenergie durch die Europäische Union im Kontext von Agrar-, Energie, Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik – Kompetenzgrundlagen und ihre Anwendung anhand des Kreislaufes der Biogaserzeugung	4
1. Die Kompetenz zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG	5
2. Maisanbau/Biomasseentstehung	8
a) Direktzahlungen	9
b) Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)	9
c) Problem der indirekten Landnutzungsänderungen durch Biomasse	9
3. Anlagenbau	11
4. Nutzung von Biogas im Bereich Strom, Wärme und Verkehr	13
a) Einspeisung in das Stromnetz	13
aa) Die Vereinbarkeit der Förderregelungen mit dem Beihilfeverbot am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland	14

bb) Die Vereinbarkeit der Förderregelungen mit der Warenverkehrsfreiheit am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland	15
cc) Die Vereinbarkeit der Förderregelungen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht am Beispiel des Preismodells in Deutschland	17
dd) Vereinbarkeit der Förderregelungen mit der RL 2009/28/EG am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland	19
b) Wärmeerzeugung	19
c) Biogas als Biokraftstoff	21
IV. Fazit/Kritik und Ausblick	23

Gutachten

I. Einleitung

Die vorliegende Seminararbeit befasst sich mit der Politik der Europäischen Union zur Steuerung der Biogasenergie.

Die erneuerbaren Energien spielen in der europäischen Energiepolitik eine immer größere Rolle. Durch mehr Versorgungssicherheit, bessere Umweltverträglichkeit und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit tragen sie wesentlich zu einer modernen Klima- und Energiepolitik der EU bei. 2009 betrug der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch in der EU ca. 10,4 %. Um den Ausbau der erneuerbaren Energien weiter voranzutreiben, hat sich die EU das ehrgeizige Ziele gesetzt, den Anteil der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2020 auf 20%¹ zu steigern^{2,3}.

Um eine Betrachtungsweise der Steuerungsmöglichkeiten der Politik der Europäischen Union vornehmen zu können, ist es notwendig, mögliche Kompetenzgrundlagen zu finden. Die Europäische Union darf nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art 5 AEUV nur mit einer entsprechenden Ermächtigung aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV⁴) in Politikbereiche der Mitgliedstaaten eingreifen⁵. Die Kompetenzgrundlage hat Einfluss auf das zu wählende Verfahren und ist somit eine wesentliche Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des zu erlassenden Rechtstaktes⁶. Bereiche der Steuerung der Biogasenergie betreffen ausschließlich Politikfelder der geteilten Zuständigkeiten gem. Art. 4 II AEUV, in denen die Mitgliedsstaaten nur dann eigenständig handeln dürfen, wenn die Union von ihrer Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat⁷. Die wichtigsten Herausforderungen für die Energiepolitik der Europäischen Union sind Versorgungssicherheit, Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit⁸.

Die Biogasnutzung steht in einem engen Kontext von Agrar-, Energie-, Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik. Die Ziele der einzelnen Politikbereiche

¹ Im Vergleich zum Jahr 1990.

² http://erneuerbare-energien.de/erneuerbare_energien/international/kurzinfo/doc/42831.php, Zugriff 06.09.12, 11:41h.

³ Ziel der Richtlinie 2009/28/EG. Erwägungsgrund (13).

⁴ Der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ hieß bis zum 30.09.2009 „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ und hatte eine Abweichende Artikelabfolge.

⁵ Schwarze, EU-Kommentar, Art. 5, S. 104, Rn 6.

⁶ Müller/Bitsch, ZNER 2007, Heft 4, S. 383(385).

⁷ <http://www.zukunfteuropa.at/site/5837/default.aspx>, 05.09.12, 14:52h.

⁸ Reichert/Voßwinkel, Die Energiepolitik der Europäischen Union, cepKompass, S. 9.

sehen zunächst sehr unterschiedlich aus. Die Energiepolitik richtet sich auf die Senkung des Energiepreises und die Versorgungssicherheit in Europa. Mit der Binnenmarktpolitik sollen der Binnenmarkt harmonisiert und Schranken beim Marktzugang abgebaut werden. Die Agrarpolitik strebt an, unter den gegebenen Rahmenbedingungen über die Instrumente der Preissenkung, der mengenmäßigen Beschränkung bis hin zur Flächenstilllegung die Nahrungsmittelüberschüsse zu reduzieren⁹. In der Wettbewerbspolitik muss insbesondere auf die Vorgaben des AEUV geachtet werden, damit es zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und in der Konkurrenz der einzelnen Energieträger nicht zu Nachteilen kommt.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Europäischen Union werden untersucht anhand des Kreislaufes von der Entstehung des Biogases bis zur Einspeisung ins Netz bzw. bis zur Nutzung des erzeugten Ausgangsstoffes.

II. Biogas als erneuerbare Energie – Herstellung und Nutzungsmöglichkeiten

Als erneuerbare Energie, regenerative Energie oder alternative Energie werden Energieträger bezeichnet, die aus prinzipiell unerschöpflichen Ressourcen zur Verfügung stehen oder sich verhältnismäßig schnell erneuern. Damit grenzen sie sich von den fossilen Energieträgern ab, die sich erst über einen für Menschen unüberschaubaren Zeitraum erneuern¹⁰.

Biogas¹¹ ist ein brennbares Gas, das durch Vergärung von Biomasse jeder Art in einer Biogasanlage hergestellt wird. Biogas eignet sich als Beitrag zu einem Energiemix aus erneuerbaren Energien. Im Gegensatz zu Sonne und Wind ist Biogas kontinuierlich verfügbar und lässt sich speichern.

Biogasanlagen sind Anlagen zur Erzeugung von Biogas durch Vergärung von Biomasse. Die Biogaserzeugung und -verwertung läuft in mehreren Verfahrensschritten ab. Zunächst muss die Biomasse angeliefert, gelagert und aufbereitet werden. Anschließend wird die Biomasse in einen Fermenter (Bioreaktor) eingebracht und vergoren. Biogas entsteht durch den natürlichen Prozess der Gärung¹². Dabei setzen Mikroorganismen die enthaltenen Kohlenhydrate,

⁹ www.biogas-infoboard.de/pdf/J_Boxberger.pdf, Boxberger/Amon/Weber, Biogasnutzung im Kontext von Agrar-,Umwelt-und Energiepolitik, S. 1, 07.09.12, 15:22h.

¹⁰ Frenz/Unnerstall, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht, S. 38.

¹¹ Das Präfix „Bio“ weist nicht auf die Nachhaltigkeit oder Herkunft aus ökologischer Landwirtschaft hin, sondern auf den pflanzlichen oder tierischen Ursprung.

¹² Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 17.

Eiweiße und Fette in die Hauptprodukte Methan und Kohlenstoffdioxid um¹³. Je höher der Methananteil ist, desto energiereicher ist das Gas. Als Ausgangsstoff für die Produktion eignen sich energetisch nutzbare biogene Materialien, wie zum Beispiel Klärschlamm, Bioabfall, Wirtschaftsdünger (Gülle, Mist), bisher nicht genutzte Pflanzen sowie Pflanzenteile und Energiepflanzen¹⁴. Ein Großteil der Rohstoffe fällt in der Landwirtschaft an, daher verfügt dieser Wirtschaftszweig das größte Potenzial für die Produktion von Biogas. Abgesehen von den Energiepflanzen handelt es sich dabei um kostenlose Ausgangsstoffe. Das erzeugte Biogas muss aus der Biogasanlage über ein gasführendes System abgeleitet, aufbereitet und gespeichert werden, bevor es energetisch genutzt werden kann.

Es gibt verschiedene energetische Nutzungsmöglichkeiten des biogenen Ausgangsstoffes¹⁵:

1. Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)

Bei der KWK wird das Biogas in einem Blockheizkraftwerk für die Strom- und Wärmeerzeugung genutzt.

Der Strom wird vollständig ins Netz eingespeist und die Wärme zum Teil vor Ort verbraucht.

2. Einspeisung und Kraft-Wärme-Kopplung

Das Biogas wird auf Erdgasqualität aufbereitet, ins Erdgasnetz eingespeist und in einem Blockheizkraftwerk für die Strom- und Wärmeerzeugung genutzt. Der Strom wird vollständig ins Netz eingespeist und die Wärme ortsnahe verbraucht¹⁶.

3. Thermische Nutzung

Das Biogas wird auf Erdgasqualität aufbereitet, ins Erdgasnetz eingespeist und andernorts in einem Erdgasheizkessel ausschließlich zu Wärme nicht jedoch zu Strom umgewandelt.

¹³ Gruber, Biogasanlagen in der Landwirtschaft, aid Infodienst Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft e.V., S. 8.

¹⁴ Loibl/Maslaton/von Bredow/Walter, Biogasanlagen im EEG, S17, Rn 22.

¹⁵ Petermann, Sichere Energie im 21. Jahrhundert, S. 225; www.biogasportal.info/biogasnutzung/biogasnutzung, 05.09.12, 11:38h.

¹⁶ Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 19.

4. Elektrische Nutzung

Das Biogas wird in einem Blockheizkraftwerk für die Stromerzeugung genutzt. Der Strom wird vollständig ins Netz eingespeist. Die erzeugte Wärme bleibt ungenutzt.

5. Nutzung in Kraftfahrzeugen

Biogas kann als nahezu CO₂-neutraler Treibstoff in Kraftfahrzeugmotoren genutzt werden. Dafür wird es auf Erdgasqualität aufbereitet und verdichtet und kann dann in umgerüsteten Kraftfahrzeugen genutzt werden¹⁷.

Biogas kann also sowohl für Strom- und Wärmeerzeugung (prinzipiell auch zur Kälteerzeugung) als auch im Verkehrssektor genutzt werden. Damit greifen die verschiedensten Politikbereiche in die Biogasenergie ein.

III. Steuerung der Biogasenergie durch die Europäische Union im Kontext von Agrar-, Energie-, Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik – Kompetenzgrundlagen und ihre Anwendung anhand des Kreislaufes der Biogaserzeugung

Energie ist seit Gründung der EGKS¹⁸ ein zentrales Thema der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Europäischen Union in der Energiepolitik ist Art. 194 AEUV. Regelungen im Bereich der erneuerbaren Energien stützen sich auf Art. 194 I lit. c AEUV oder Art. 191 AEUV, der zu Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes ermächtigt, zu dem die Nutzung erneuerbarer Energien maßgeblich beitragen soll. Art. 192 II AEUV ermächtigt den Rat, finanzielle Anreize für Umweltschutzmaßnahmen zu schaffen. Nach Art. 114 AEUV kann die Europäische Union Maßnahmen zur Angleichung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben¹⁹. Um die Verwaltungsarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und zu erleichtern, ermächtigt Art. 74 S. 1 AEUV den Rat, entsprechende Maßnahmen zu erlassen. Eine Normenkonkurrenz entsteht im Bereich der Energiepolitik durch die Bestimmungen des EU-Kartell- und Beihilferechts, die es der Kommission erlauben, in eigener Zuständigkeit die Wettbewerbsbedingungen des Binnenmarktes zu überprüfen²⁰.

¹⁷ <http://www.multitalent-biogas.de/im-ueberblick/biogas-das-multitalent-fuer-die-energiewende/>, 07.09.12, 15:45h.

¹⁸ Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

¹⁹ Wüstemann, Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 106.

²⁰ Schwarze, EU-Kommentar, S. 1874, Rn 25.

Der Art. 194 II AEUV begründet seit dem Vertrag von Lissabon eine eigenständige Ermächtigung für Rechtsakte im Bereich der erneuerbaren Energien. Somit bedarf es heute keines Rückgriffes auf die Art. 114²¹ und Art. 192²² AEUV. Art. 194 II AEUV begründet allerdings inhaltlich keine neuen Ermächtigungen, sondern nur eine zusammenfassende Formulierung der bereits bestehenden Handlungsbefugnisse²³.

Allgemein hat die Europäische Union für den Erlass energiepolitischer Maßnahmen am häufigsten Art. 114 und Art. 175 AEUV als Rechtsgrundlage genutzt²⁴. Bestimmungen zur Förderung zur Erzeugung von Biogas wurden erstmals in der RL 2009/28/EG aufgenommen. Die Biogasnutzung bietet wegen des hohen Einsparpotentials bei Treibhausgasemissionen signifikante Umweltvorteile sowohl bei der Elektrizitäts- und Wärmeerzeugung als auch bei der Verwendung als Biokraftstoff.

1. Die Kompetenz zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG²⁵

Die meisten Maßnahmen des Biogassektors stützen sich auf die Vorgaben der RL 2009/28/EG. Zu fragen ist, aufgrund welcher Kompetenzgrundlage diese Richtlinie vom Europäischen Parlament erlassen werden durfte.

Die Richtlinie fällt nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Somit muss sie dem Subsidiaritätsprinzip²⁶ und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Insbesondere um die Vorgaben des Kyoto-Protokolls und die Zielsetzung der Europäischen Union hinsichtlich des Umweltschutzes, der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien und der Energieversorgung erreichen zu können, ist es notwendig, verbindliche Ziele und Maßnahmenvorschläge zu formulieren. Die Regelung für Biokraftstoffe rechtfertigt die Europäische Kommission damit, Behinderungen des Binnenmarktes durch einzelstaatliche Maßnahmen vermeiden zu wollen²⁷. Die Richtlinie ist somit mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt, wenn die Unions-

²¹ ex. Art. 95 EG.

²² ex. Art. 175 EG.

²³ Pomana, Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts, S. 143 f.

²⁴ Wüstemann, Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 109.

²⁵ im folgenden: Richtlinie genannt.

²⁶ „Danach wird die Union in diesen Bereichen nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Thiele, Europarecht, S. 138.

²⁷ KOM (2008)30, endgültig, deutsche Fassung, pdf-Dokument, S. 12.

maßnahme eine „möglichst einfache Form“ hat und sich am Maßstab der „Erforderlichkeit“ ausrichtet. Eine Richtlinie ist grundsätzlich einer Verordnung vorzuziehen, weil sie den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume einräumt²⁸. Wie dargestellt, kommen für den Erlass energieeffizienzbezogener Maßnahmen mehrere unionsrechtliche Kompetenzgrundlagen in Betracht. In Erwägungsgrund 92 der Richtlinie wird ausgeführt, dass die Richtlinie sich auf zwei Rechtsgrundlagen stützt: auf die Umweltkompetenz des Art. 175 I EG²⁹ und auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EG für die Art. 17-19 der Richtlinie.

Diese Doppelabstützung ist nach der Rechtsprechung des EuGH nur dann zulässig, wenn sich die Richtlinie nicht schwerpunktmäßig auf eine Kompetenzgrundlage stützen lässt und die Ermächtigungsnormen das gleiche Rechtssetzungsverfahren voraussetzen³⁰. Die Wahl der Rechtsgrundlage muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände stützen, bei denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsaktes maßgeblich zu berücksichtigen sind³¹. Für die Beurteilung ist darauf abzustellen, ob nach dem Ziel und Inhalt der Maßnahme ein Regelungsschwerpunkt auszumachen ist. Zu beachten ist, dass beide Rechtsgrundlagen das gleiche rechtliche Verfahren vorsehen. Bei einer willkürlichen und unrechtmäßigen Doppelabstützung wäre das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gefährdet, da die Unionsorgane nur die ihnen zugewiesenen Kompetenzen nach Maßgabe der für diese vorgesehenen Verfahren ausüben dürfen³². Bei diesen beiden Rechtsgrundlagen ist das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen, sodass diese Voraussetzung erfüllt ist³³. Ob eine Doppelabstützung rechtmäßig ist oder auf welche Kompetenzgrundlage die Richtlinie gestützt werden sollte, wird kontrovers in der Literatur diskutiert.

Nach einer Rechtsmeinung genügt es, die Richtlinie insgesamt als umweltpolitische Maßnahme zu werten und auf Art. 175 I EG zu stützen. Die Richtlinie verfolgt im Kern umweltpolitische Ziele und die Art. 17-19 der Richtlinie stellen nur einen Annex zum Klimaschutz dar. Außerdem seien diese drei Artikel nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Richtlinie und

²⁸ Wüstemann, Die Vorgabe der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 109.

²⁹ Die Richtlinie wurde vor Inkrafttreten des AEUV erlassen.

³⁰ Lehnert/Vollprecht, ZuR 2009, Heft 6, S. 307(309).

³¹ Vgl. EuGH Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn 10.

³² Wüstemann, Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 124.

³³ KOM (2008)30 endgültig, deutsche Fassung pdf-Dokument, S. 10.

der Binnenmarkt werde auch in den Erwägungsgründen nur zweimal³⁴ erwähnt. Somit sei eine Doppelabstützung auf Art. 95 EG nicht notwendig³⁵.

Eine andere Ansicht fordert sogar eine Doppelstützung für die gesamte Richtlinie. Sie betont insbesondere die Integration der erneuerbaren Energien in den Elektrizitätsbinnenmarkt. Die einheitlichen Standards sollten nicht nur in den von Art. 17-19 RL 2009/28/EG genannten Bereichen gelten, sondern auch für den Netzzugang und das Herkunftsnachweissystem. Die Förderung der erneuerbaren Energien diene neben der Senkung der Treibhausemissionen gleichermaßen einem gut funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt³⁶.

Ebenfalls kontrovers wird diskutiert, ob die Richtlinie auf Art. 175 Abs. 1 oder Abs. 2 EG zu stützen ist. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die verbindlichen Ziele für den Einsatz erneuerbarer Energien die Wahl der Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Energiequellen und die Struktur der Energieversorger erheblich beschneiden würden. Damit sei der Anwendungsbereich des Art. 175 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c) EG eröffnet³⁷.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Doppelabstützung der Richtlinie gerechtfertigt sei. Die Art. 17-19 der Richtlinie enthielten Vorgaben hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen. Diese Nachhaltigkeit diene zwar an sich dem Umweltschutz und falle somit unter Art. 175 I EG; vorrangiges Ziel der Artikel sei jedoch eine vollständige Harmonisierung der Nachhaltigkeitskriterien für den Binnenmarkt. Der Binnenmarkthandel dürfe nicht durch ein von einem Mitgliedstaat allein beschlossenes Kriterium erschwert werden³⁸.

Die Kommission hält eine Stützung der Richtlinie auf Art. 175 II EG für unnötig. Die Richtlinie stelle keine wesentliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten dar. Die Mitgliedstaaten verwendeten bereits erneuerbare Energiequellen und dabei werde dieselbe Infrastruktur und Logistik benutzt wie bei herkömmlicher Energie³⁹.

Die Begründung der Kommission lässt mit guten Gründen eine Doppelabstützung zu. Die Artikel über die Biokraftstoffe stellen einen unabhängigen Bereich der Richtlinie dar. Dies lässt sich auch daraus deuten, dass die Kommission ausschließlich für diesen Bereich ein

³⁴ Erwägungsgründe 27 und 94.

³⁵ Lehnert/Vollprecht, ZUR 2009, Heft 6, S. 307(309)

³⁶ Pomana, Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts, S. 166.

³⁷ Lehnert/Vollprecht, ZUR 2009, Heft 6, S. 307(309).

³⁸ KOM (2008)30 endgültig, deutsche Fassung pdf-Dokument, S. 10.

³⁹ KOM (2008)30 endgültig, deutsche Fassung pdf-Dokument, S. 11.

verbindliches Ziel für alle Mitgliedstaaten erlässt. Die Voraussetzungen des EuGH für eine Doppelabstützung sind somit erfüllt.

Die Europäische Union konnte die RL 2009/28/EG somit auf Art. 175 I und Art. 95 EG stützen.

2. Maisanbau/Biomasseentstehung

Die Mehrheit der Biogasanlagen basiert auf der Verwendung des Rohstoffes Maissilage, der durch andere Rohstoffe ergänzt wird⁴⁰.

Mais ist das Einsatzsubstrat mit dem höchsten Methan-Hektar-Ertrag und die Fruchtart mit dem niedrigsten Kosten für die Biogaserzeugung pro Menge erzeugtem Methan.

Im Umfeld von Biogasanlagen sieht man eine deutliche Beeinflussung der Agrarstruktur, weil dort große Flächen Mais angebaut werden. Der Maisanbau wird durch die steigende Nachfrage der Biogasanlagenbetreiber, die Mais als Rohstoff verwenden, ausgeweitet. Zwar ließen sich grundsätzlich auch andere Energiepflanzen nutzen. Der Mais ist jedoch meist die ökonomisch günstigste Alternative⁴¹.

Die landwirtschaftliche Nutzung von Anbauflächen unterliegt dem europäischen Binnenmarkt und kann von der Europäischen Union innerhalb ihrer Befugnisse von Art. 38 bis Art. 44 AEUV reguliert werden. Außerdem beinhaltet die RL 2009/28/EG Vorgaben zur Landschaftsnutzung und den Anbau von Biomasse. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Anbau von Biomasse und die Nutzung nachwachsender Rohstoffe zu fördern.

Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ist ein weiteres bedeutendes Förderinstrument für den Biomasseanbau zu energetischen Zwecken. Die gemeinsame Agrarpolitik beruht auf gemeinsamen Marktordnungen und dem Ziel der Entwicklung des ländlichen Raums. Zuständig für die Rechtssetzung im Bereich der GAP ist der Rat für Landwirtschaft und Fischerei. Verordnungen und Richtlinien werden überwiegend von der EU-Kommission ausgearbeitet. Sie besteht aus zwei Säulen. Die erste Säule umfasst die Marktpolitik und die Direktzahlungen und die zweite Säule die Politik für den ländlichen Raum⁴².

⁴⁰ In der Regel durch Getreide, Ganzpflanzensilagen, Gras und Gülle.

⁴¹ Sachstandsanalyse Energiemais, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, S. 25 ff.

⁴² Tangermann, Nds.VBL. 2010, S. 169(170).

a) Direktzahlungen

Die Direktzahlung werden aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) an Landwirte für landwirtschaftliche Tätigkeit zum Zweck der Einkommensunterstützung gezahlt⁴³. Es gibt entkoppelte und gekoppelte Direktzahlungen. Bei den im Jahre 2009 eingestellten gekoppelten Direktzahlungen für den Biomasseanbau erhielt der Landwirt für den Anbau von Energiepflanzen eine pauschale Vergütung. Für Energiepflanzen gibt es seit 2009 nur noch entkoppelte Direktzahlungen, für die der Landwirt beim Anbau die Einhaltung der sogenannten Cross-Compliance-Regelungen⁴⁴ nachweisen muss⁴⁵.

b)Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)

Von den vier Schwerpunkten⁴⁶ des ELER ist für die energetische Nutzung von Biomasse insbesondere der zweite Schwerpunkt von Bedeutung, die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen im Bereich der Landschaftspflege. Die bei der Landschaftspflege entstehenden Abfälle können energetisch genutzt werden, ohne dass es zu einem Konflikt mit anderweitigen landwirtschaftlichen Flächen kommt⁴⁷. Die finanzielle Förderung in diesem Bereich entspricht allerdings nur etwa einem Zehntel der entkoppelten Direktzahlungen, sodass der Anbau von Mais zur Biogasherstellung deutlich lukrativer ist. Aus umweltpolitischer Sicht wäre jedoch der gegenteilige Effekt wünschenswert, da die Nutzung des Landschaftspflegematerials nicht im Konflikt mit dem Naturschutz oder in Konkurrenz zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion steht⁴⁸.

c) Problem der Landnutzungsänderungen durch Biomasse

Die Bemühungen um eine Reduktion von Treibhausgasemissionen müssen bei Energiepflanzen stets auch die Anbauphase berücksichtigen und die dort auftretenden Emissionen infolge von direkten und indirekten Landnutzungsänderungen durch Biomasseanbau einbeziehen.

⁴³ Rechtsgrundlagen hierfür sind die VO (EG) 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, sowie ihre Änderungen durch VO (EG) 473/2009 und die VO (EG) 73/2009.

⁴⁴ Diese Regelungen erfordern u.a. die Einhaltung von Rechtsvorschriften aus den Bereichen Grundwasserschutz, Pflanzenschutz sowie Naturschutz. Spezielle Anforderungen für den Anbau von Energiepflanzen gibt es nicht.

⁴⁵ Steinhäuser, NuR 2012, S. 441(445).

⁴⁶ Art. 20ff. ELER-VO: „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“, „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“, „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

⁴⁷ Steinhäuser, NuR 2012, S. 441(445).

⁴⁸ Steinhäuser, NuR 2012, S. 441(445).

Eine direkte Landnutzungsänderung liegt dann vor, wenn Biomasseanbau an die Stelle einer anderen, früheren Landnutzungsform tritt. Eine indirekte Landnutzungsänderung liegt vor, wenn die durch Biomasse verdrängte Anbauform ihrerseits an anderer Stelle einen Landnutzungswandel auslöst⁴⁹. In der RL 2009/28/EG werden in Art. 17 Anforderungen an die Nachhaltigkeit bei der Produktion von Biokraftstoffen gestellt. Diese Kriterien beziehen sich auf Treibhausgasemissionen, die entweder auf Flächen mit hohem Wert an biologischer Vielfalt oder auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand entstehen. In der EU hergestellte Bioenergie muss außerdem die Cross-Compliance-Regelungen erfüllen⁵⁰. Diese Vorgaben erfassen jedoch nur direkte Landnutzungsänderungen. Ihnen wird durch verbindliche Vorgaben der Richtlinie an die Mitgliedstaaten entgegengetreten. Für indirekte Landnutzungsänderungen gibt es noch keine europäische Regelung, jedoch verpflichtet Art. 19 VI der Richtlinie die Kommission, bis Ende 2010 zu berichten, inwieweit indirekte Landnutzungsänderungen Auswirkungen auf die Treibhausgasbilanz haben und auf welche Weise sie verringert werden könnten⁵¹. Für Anbaumethoden der Landwirte, die eine indirekte Landnutzungsänderung verhindern, werden jedoch Boni gezahlt⁵². So zum Beispiel dann, wenn Biomasse unter bestimmten Bedingungen auf degradierten Flächen angebaut wird.

Zurzeit gibt es keine Verfahren, indirekte Landnutzungsänderungen durch rechtliche Vorgaben zu erfassen, da ein Kausalzusammenhang zwischen Biomasseanbau und Flächennutzungsänderung nicht herstellbar ist⁵³. Auch die RL 2009/28/EG konnte dazu nicht beitragen. Diskutiert werden mehrere Verfahren, bei denen insbesondere die Messung von Treibhausgasemissionen im Mittelpunkt steht. Ungelöst ist auch das Problem des fehlenden Einflusses auf eingeführte Biomasse aus Drittländern⁵⁴. Das Ausmaß und die geografische Zuordnung der indirekten Landnutzungsänderung sind nur schwer feststellbar, da weitere globale Effekte die Landnutzung maßgeblich beeinflussen: steigende Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln, Witterungseinflüsse, staatliche Regulierung, Spekulation an den Agrarmärkten etc.⁵⁵ Für den Bereich des Biomasse- einschließlich des Maisanbaus gibt es verschiedene europäische Vorgaben und finanzielle Anreize, die Betreiber von Biogasanlagen beachten müssen

⁴⁹ Gawel/Ludwig, NuR 2011, S. 329.

⁵⁰ Ludwig, ZUR 2009, S. 317(318).

⁵¹ Gawel/Ludwig, NuR 2011, S. 329(330).

⁵² Vgl. Anhang V Nr. C. 8 RL 2009/28/EG.

⁵³ Ludwig, ZUR 2009, S. 317(320).

⁵⁴ Vgl. Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen, KOM (2010)811.

⁵⁵ Falke, ZUR 2011, S. 155(159).

beziehungsweise nutzen können. Die RL 2009/28/EG setzt den Mitgliedstaaten für Landnutzungsänderung Vorgaben zur Umsetzung in nationales Recht, die beachtet werden müssen.

3. Anlagenbau

Ein geeigneter Standort für eine Biogasanlage muss vor allem eine raumnahe Belieferung mit Biomasse sicherstellen, um lange Transportwege, die zu erhöhten Treibhausgasemissionen führen würden, zu vermeiden. Außerdem muss der Standort nah an einer Gasnetzleitung liegen, um das erzeugte Gas einspeisen zu können⁵⁶.

Bestimmte Teile von Natur und Landschaft fallen unter den besonderen Naturschutz der Europäischen Union. Die zu schützenden Gebiete ergeben sich aus der RL 92/43/EWG⁵⁷ und RL 2009/147/EG⁵⁸. Die Union stützt bei beiden Richtlinien ihre Kompetenz zum Richtlinien-erlass auf Art. 192 AEUV⁵⁹. Während der sachliche Anwendungsbereich der FFH-Richtlinie allgemein die wild lebenden Tiere und Pflanzen sowie deren natürliche Lebensräume erfasst, beschränkt sich der sachliche Anwendungsbereich der Vogelschutzrichtlinie auf wild lebende Vogelarten⁶⁰. Die Richtlinien werden durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Fällt der geplante Bau einer Biogasanlage in ein von der Richtlinie definiertes Schutzgebiet, ist der Bau nahezu ausgeschlossen. Ausnahmen zum Beispiel in Art. 6 IV FFH-RL zur Abwendung erheblicher gemeinwirtschaftlicher Schäden, zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt oder aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses treffen auf Biogasanlagen nicht zu⁶¹. Des Weiteren können Biogasanlagen einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92/EU, die sich auf die Kompetenz des Art. 192 I AEUV stützt, unterliegen. Die Richtlinie wurde erlassen, um bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich zu berücksichtigen⁶². Eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung ist für Anlagen vorgesehen, die unter den Anhang der Richtlinie fallen⁶³.

⁵⁶ Pielow/Schimansky, UPR 2008, S. 129(130).

⁵⁷ Sogenannte FFH-Richtlinie.

⁵⁸ Sogenannte Vogelschutzrichtlinie.

⁵⁹ Die Artikel entsprechen dem neuen AUEV.

⁶⁰ Hellenbroich, Europäisches und deutsches Artenschutzrecht, S. 73.

⁶¹ Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 178.

⁶² Erwägungsgrund 2 RL 2011/92/EU.

⁶³ Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 178.

Sollen in einer Biogasanlage tierische Nebenprodukte eingesetzt werden, ergaben sich bisher die Zulassungsvoraussetzungen für den Bau einer Biogasanlage aus der Hygieneverordnung 2002/1774/EG. Die Hygieneverordnung 2002/1774/EG⁶⁴ regelte die Abholung, Sammlung, Beförderung, Lagerung, Behandlung, Verarbeitung und Verwendung oder Beseitigung von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten tierischen Neben- und Folgeprodukten⁶⁵. Die Zuständigkeit zum Erlass dieser Verordnung ergab sich aus Art. 152 IV lit. b) EGV⁶⁶. Art. 15 I EG-Hygieneverordnung legte fest, dass Biogasanlagen von der zuständigen Behörde genehmigt werden müssen⁶⁷.

Die neue Verordnung über tierische Nebenprodukte⁶⁸ übernimmt weitestgehend den Geltungsbereich der alten EG-Hygieneverordnung. Auch sie findet ihre Ermächtigungsgrundlage in Art. 152 IV lit. b) EGV. Biogasanlagen, die tierische Nebenprodukte und/oder Folgeprodukte zu Biogas verarbeiten, fallen unter die neue Verordnung (gem. Art. 24 I g) der Verordnung).

Die Verordnung ist von allen Mitgliedstaaten einzuhalten, da sie gem. Art. 288 AEUV unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Sache der Mitgliedstaaten ist es nur noch, die zuständigen Behörden festzulegen.

Die Biogasanlage muss spezielle anlagenbezogene Anforderungen erfüllen, wie zum Beispiel eine Pasteurisierungs- und Entseuchungsabteilung und eine geeignete Einrichtung zur Reinigung und Desinfektion von Fahrzeugen und Behältern beim Verlassen der Biogasanlage⁶⁹. Sie muss weiterhin über ein eigenes, behördlich zugelassenes Labor verfügen oder ein externes Labor beauftragen⁷⁰. Die zuständige Behörde darf Biogasanlagen zulassen, wenn sie die in Art. 27 VO (EG) 1069/2009 festgesetzten Vorschriften erfüllen. Der Betreiber muss sich dann regelmäßigen amtlichen Kontrollen unterziehen und ist zur Eigenkontrolle verpflichtet⁷¹.

Der Bau einer Biogasanlage fällt unter verschiedene europäische Richtlinien und Verordnungen, die die Mitgliedstaaten bei der Genehmigung zu berücksichtigen haben. Sie regeln

⁶⁴ Sie wird mit Wirkung vom 4.03.2011 ersetzt durch die Verordnung über tierische Nebenprodukte 2009/1069/EG.

⁶⁵ Peine/Knopp/Radcke, Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, S. 56.

⁶⁶ Entspricht dem heutigen Art. 168 IV lit. b).

⁶⁷ Fluck/Strack, NuR 2004, S. 503(505).

⁶⁸ VO (EG) 1069/2009.

⁶⁹ Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 193.

⁷⁰ Peine/Knopp/Radcke, Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, S. 94.

⁷¹ Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, S. 194.

vornehmlich den Schutz der Natur und die Verhinderung von Seuchen. Für den Bau selbst, also für Größe, Leistung und zu verwendende Materialien, gibt es keine europaweiten Vorgaben. Insgesamt hat die Europäische Union noch keine umfassenden Regelungen für den Biogasanlagenbau geschaffen.

4. Nutzung von Biogas im Bereich Strom, Wärme und Verkehr

Biogas kann zur Produktion von Strom und Wärme sowie im Verkehrssektor genutzt werden.

a) Einspeisung in das Stromnetz

Die RL 2009/28/EG ermächtigt die Mitgliedstaaten Förderregelungen⁷² zu erlassen, um den Absatz der erneuerbaren Energie, in diesem Fall des Biogases, zu steigern, ihren Verkaufspreis zu erhöhen, die Kosten der Energie zu senken oder die Absatzmenge zu steigern.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, ein geeignetes Fördersystem zu entwickeln. Innerhalb der Europäischen Union haben sich zwei Fördermodelle etabliert: das Quotenmodell und das Preismodell.

Das Quotenmodell, welches zum Beispiel von Ländern wie Großbritannien und Italien bevorzugt wird, verpflichtet die Stromerzeuger bzw. die Stromeinzelhändler, einen festgelegten prozentualen Anteil ihrer Stromproduktion bzw. ihres Stromabsatzes aus erneuerbaren Energiequellen zu decken⁷³.

Das Preismodell, welches zur Zeit in 18 Mitgliedstaaten, u.a. in Deutschland und Spanien, in unterschiedlichen Varianten Anwendung findet, garantiert dem Anlagenbetreiber einen gesetzlich festgelegten Preis⁷⁴, den sogenannten Einspeisetarif, verknüpft mit einer Anschluss- und Abnahmegarantie⁷⁵.

Durch die Förderung der erneuerbaren Energien verbessern die Mitgliedstaaten die Konkurrenzfähigkeit und gewähren Investitionssicherheit. In dem sie den erneuerbaren Energien eine Sonderstellung hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit am Markt einräumen, könnten die

⁷² Förderregelungen sind gem. Art. 2 k) der RL 2009/28/EG: „ein Instrument, eine Regelung oder ein Mechanismus, das bzw. die bzw. der von einem Mitgliedstaat oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten angewendet wird und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen dadurch fördert, dass die Kosten dieser Energie gesenkt werden, ihr Verkaufspreis erhöht wird oder ihre Absatzmenge durch eine Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energie oder auf andere Weise gesteigert wird.“

⁷³ Schwarz/Dees/Lang/Meier, Quotenmodell zur Förderung von Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien: Theorie und Implikationen, S. 4, 2.1.

⁷⁴ in Deutschland z.Zt. zwischen 3 und 14 Cent/kWh Grundvergütung gem. §27 V EEG.

⁷⁵ Ekardt/Schmeichel, ZEuS 2009, S. 171 (175).

Fördermodelle in Konflikt mit dem EU-Beihilferecht und dem Wettbewerbsrecht stehen⁷⁶. Die nationale Förderung von Strom könnte außerdem die Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 28 AEUV verletzen⁷⁷.

aa) Die Vereinbarkeit der Förderregelungen mit dem Beihilfeverbot am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland

Fraglich ist, ob die Einspeisevergütung, auch wenn sie nach Art. 3 III a) der Richtlinie⁷⁸ ausdrücklich erlaubt ist, mit europäischem Primärrecht, insbesondere mit den Art. 107 und 108 AEUV, vereinbar ist. Das europäische Wettbewerbsrecht, zudem das Beihilferecht zählt, gründet auf der Vorstellung eines freien Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Union. Um einen Standortwettbewerb der Mitgliedstaaten zu unterbinden, verbietet Art. 107 I AEUV jede staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe gleich welcher Art. Ausnahmen dieses Verbotes finden sich in den Absätzen 2 und 3. Den Mitgliedstaaten obliegt es, die nichtwettbewerbsfähigen Produkte so zu fördern, dass sie am Markt konkurrenzfähig sind⁷⁹. Bei der Einspeisevergütung müsste es sich um eine staatliche Beihilfe handeln, um unter Art. 107 AEUV subsumiert werden zu können. Der Begriff der Beihilfe ist im AEUV nicht definiert⁸⁰. Eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV setzt eine direkte staatliche Zuwendung an ein privates Unternehmen voraus, die zu einer Belastung öffentlicher Haushalte führt⁸¹. Die Einspeiseregulation in Deutschland sieht jedoch keine Zahlungen des Staates an die Anlagenbetreiber vor, sodass die garantierte Einspeisevergütung nicht zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führt. Die Netzbetreiber werden lediglich durch den Staat verpflichtet, die Biogasanlagen anzuschließen und für den Strom eine feste Einspeisevergütung an den Anlagenbetreiber zu zahlen⁸².

Die Frage, ob in diesem Fall eine staatliche Beihilfe gem. Art. 107 I AEUV vorliegt, wird kontrovers diskutiert. Um diese Frage zu beantworten ist es zunächst zu prüfen, ob es sich bei

⁷⁶ Ehricke, RdE 2003, S. 57.

⁷⁷ Ekardt/Schmeichel, ZEuS 2009, S. 171 (177).

⁷⁸ RL 2009/28/EG.

⁷⁹ Lutz/Schütt/Behlau, ZUR 2011, Heft 4, S. 178(179).

⁸⁰ Valentin, Strom aus erneuerbaren Energiequellen im italienischen Recht, S. 219.

⁸¹ EuGH Rs. C-379/98 (PreußenElektra), Rn 58.

⁸² Müller/Bitsch, ZNER 2007, Heft 4, S. 383 (387).

der Einspeisevergütung um eine sogenannte indirekte Beihilfe handelt. Das sind Beihilfen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und damit dem Staat zuzurechnen sind⁸³.

Eine staatliche Beihilfe wird nach einer Rechtsmeinung dann angenommen, wenn durch staatliche Regulierung im weitesten Sinne ein geldwerter Vorteil für ein Unternehmen oder einen Produktionszweig entsteht⁸⁴. Der EuGH hat in dieser Sache entschieden, dass nur solche Vergünstigungen als staatliche Mittel zu qualifizieren sind, die ständig unter staatlicher Kontrolle und somit zur Verfügung der zuständigen nationalen Behörden stehen (sogenannte *PreußenElektra* Entscheidung⁸⁵). Nach der Entscheidung ist ein hoheitlicher Mittelfluss erforderlich, der entweder unmittelbar oder aus einer staatlich benannten Einrichtung stammen kann⁸⁶. Bei Einspeisemodellen ist der Staat aber lediglich als Gesetzgeber tätig geworden und die Begünstigung tritt erst durch die Mittelgewährung der Netzbetreiber ein. Dadurch wird der Staatshaushalt nicht belastet⁸⁷.

Ein Verstoß einer privatrechtlich ausgestalteten Förderregelung gegen Art. 107 und 108 AEUV liegt also nicht vor⁸⁸.

bb) Die Vereinbarkeit der Förderregelung mit der Warenverkehrsfreiheit am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland

Eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder Maßnahmen gleicher Art werden durch Art. 34 AEUV verboten. Die Förderregelung des EEG⁸⁹ in Deutschland könnte eine solche Maßnahme im Sinne von Art. 34 AEUV darstellen⁹⁰. Eine Beschränkung des freien Warenverkehrs könnte darin liegen, dass Stromversorger bzw. Verbraucher zur Abnahme der national erzeugten Energie aus erneuerbaren Quellen verpflichtet sind und damit der Erwerb von Energie aus anderen Mitgliedstaaten beschränkt wird⁹¹.

Um unter den Schutz der Warenverkehrsfreiheit zu fallen, müsste Strom eine Ware im Sinne des Art. 28 I AEUV sein. Der EuGH definiert den Begriff der Ware als „Erzeugnis, das einen

⁸³ Valentin, Strom aus erneuerbaren Energiequellen im italienischen Recht, S. 223.

⁸⁴ Kirchhof, ZNER 2001, Heft 2, S. 117 (118).

⁸⁵ EuGH Rs. C-379/98.

⁸⁶ EuGH Rs. C-379/98, Rn 57f.

⁸⁷ Ekardt/Schmeichel, ZEuS 2009, S. 171 (207).

⁸⁸ Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S. 81, Rn 94.

⁸⁹ Erneuerbare-Energien-Gesetz 2012, BT-Drcks. 17/6363.

⁹⁰ Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S. 83, Rn 99.

⁹¹ Lehnert/Vollprecht, ZUR 2009, S. 307 (311f.).

Geldwert hat und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann⁹². Außerdem stellt der Gerichtshof Waren mit körperlichen Gegenständen gleich⁹³. Strom ist zwar kein körperlicher Gegenstand und somit eigentlich keine Ware. Der Gerichtshof hat jedoch in mehreren Entscheidungen den grenzüberschreitenden Elektrizitätstransport im Zusammenhang mit den Regelungen über den freien Warenverkehr behandelt. In der *PreußenElektra* Entscheidung hat er ihn sogar als unter den Warenbegriff fallend vorausgesetzt. Strom ist danach eine Ware im Sinne des Art. 28 I AEUV. Für die Einschlägigkeit der Warenverkehrsfreiheit muss die Ware Strom allerdings auch grenzüberschreitend gehandelt werden. Fraglich ist, ob im Inland erzeugtes und gefördertes Biogas, das im Inland verbraucht wird, dieses Merkmal erfüllt. Dabei ist jedoch nicht auf das inländische Produkt an sich, sondern auf den Marktzugang eines ausländischen Produkts abzustellen. Der Binnenmarkt soll gewährleisten, dass Produkte EU-weit einen Marktzugang haben⁹⁴. Die Warenverkehrsfreiheit gilt gleichermaßen für die Ein- (Art. 34 AEUV) und Ausfuhr (Art. 35 AEUV) von Waren.

Art. 35 AEUV erfasst nur spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme. Zweck der Einspeisevergütung ist jedoch nicht die Beschränkung des Exports, so dass in diesem Fall eine Verletzung des Art. 35 AEUV ausgeschlossen wäre⁹⁵. Die Förderregelung beeinträchtigt die im EU-Ausland erzeugte Energie. Art. 34 AEUV untersagt mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung⁹⁶.

Nach der „Dassonville“-Formel erfasst dies „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“⁹⁷. Die Abnahmepflicht und Einspeisevergütung könnte potenziell den innergemeinschaftlichen Handel behindern. Deshalb muss die Förderregelung an Art. 34 AEUV geprüft werden, um einen Verstoß auszuschließen⁹⁸. Die Förderregelung müsste also verhältnismäßig sein, um einen potenziellen Verstoß gegen Art. 34 AEUV zu rechtfertigen. Die Förderregelung führt dann nicht zur Unionsrechtswidrigkeit, wenn es Gründe gibt, durch die Handelsbeeinträchtigungen zu rechtfertigen wären. Nach der *Cassis-de-Dijon*-Formel⁹⁹

⁹² EuGH Rs. 7/68, 633,642.

⁹³ Schwarze, EU-Kommentar, Art. 28, S. 552, Rn 18.

⁹⁴ Ekardt/Schmeichel, ZEuS 2009, S. 171 (183).

⁹⁵ Erk, Die künftige Vereinbarkeit des EEG mit Verfassungs- und Europarecht, S. 187, II.

⁹⁶ Witthohn, Förderregelungen für erneuerbare Energien im Lichte des europäischen Wirtschaftsverkehrs, S. 185, (1).

⁹⁷ EuGH Rs. 8/74, *Dassonville*, Slg. 1974, 837, Rn. 5.

⁹⁸ Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S.84, Rn. 100.

⁹⁹ EuGH, Rs. 120/78, *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649.

darf ein Mitgliedstaat die Warenverkehrsfreiheit in der EU nur aus ganz bestimmten, im öffentlichen Interesse stehenden Gründen einschränken, insbesondere zur steuerlichen Kontrolle, zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, zum Schutz der Lauterkeit des Handelsverkehrs und zum Schutz der Verbraucher. In seiner *PreußenElektra* Entscheidung hat der EuGH den Eingriff durch die Förderregelungen damit gerechtfertigt, dass der Strombinnenmarkt noch nicht vollständig liberalisiert sei und Handelshemmnisse bestünden. Der EuGH hat weiter ausgeführt, dass die Förderregelungen u.a. zum Biogas dem Umweltschutz diene und zugleich den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen Tieren und Pflanzen bezwecke¹⁰⁰.

Fraglich ist, ob das Argument des noch nicht vollständig liberalisierten Binnenmarktes auch heute noch¹⁰¹ die neuen Förderregelungen rechtfertigt¹⁰². Faktisch beherrschen trotz weiterer Beschleunigungsrichtlinien immer noch einige wenige Energieversorger den Strommarkt¹⁰³. Unter diesen Bedingungen kann man nicht von einem liberalisierten Binnenmarkt ausgehen. Selbst wenn die Binnenmarktliberalisierung irgendwann vollständig umgesetzt worden sein sollte, käme eine Verletzung von Art. 34 AEUV nicht in Betracht. Der Europäische Gerichtshof hat mehrfach entschieden, dass nationale Maßnahmen nicht mehr unter Art. 34 ff. AEUV fallen, wenn die Union eine Richtlinie erlässt, mit der harmonisierende Regelungen geschaffen werden, die mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar sind. Das bedeutet, dass die Förderregelungen des EEG oder andere nationale Regelungen, die aufgrund der RL 2009/28/EG erlassen werden, nur noch an der Richtlinie zu messen sind. Die Richtlinie ist *lex specialis* gegenüber den allgemeinen Regelungen des Primärrechts¹⁰⁴. Somit verstößt das Einspeisemodell nicht gegen das Prinzip der Warenverkehrsfreiheit.

cc) Die Vereinbarkeit der Förderregelung mit dem europäischen Wettbewerbsrecht am Beispiel des Preismodells in Deutschland

Die Vergütungssätze für Strom aus Biogasanlagen liegen über dem marktüblichen Preis für Strom. Darin könnte ein Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht zu sehen sein.

¹⁰⁰ Erk, Die künftige Vereinbarkeit des EEG mit Verfassungs- und Europarecht, S. 190, 4.

¹⁰¹ Im Zeitpunkt des *PreußenElektra* Urteils, war das heutige EEG noch nicht in Kraft getreten. Die Entscheidung betrifft das StromEinspeisungsgesetz (StrEG).

¹⁰² Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S. 86, Rn. 104.

¹⁰³ Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S. 86, Rn. 105. Siehe dort Fn. 288.

¹⁰⁴ Altrock/Oschmann/Theobald, EEG-Kommentar, S. 87, Rn. 107.

Art. 101 und 102 AEUV schützt den zwischenstaatlichen Handel vor Beschränkungen und Behinderungen, die für die Verwirklichung der Ziele eines einheitlichen Marktes nachteilig sind. Die umwelt- und energiepolitischen Ziele des EEG beschneiden die Handlungsfreiheit der Energieversorger in Deutschland¹⁰⁵. Die Abnahmeverpflichtung für Stromkonzerne und erhöhte Vergütungssätze für Strom aus Biogasanlagen bewirken in mehrerlei Hinsicht eine Wettbewerbsverfälschung. Der sachlich relevante Markt ist der Strommarkt als Ganzer. Somit ist bei der Beurteilung der Frage einer möglichen Verletzung des Wettbewerbsrechts auf den Elektrizitätsbinnenmarkt abzustellen¹⁰⁶.

Um beurteilen zu können, ob durch Preisfestsetzungen und Abnahmezwang eine Wettbewerbsverfälschung im unionsrechtlichen Sinn verursacht wird, ist auf die einschlägigen Rechtsvorschriften abzustellen. Die Art. 101 und 102 AEUV gelten unmittelbar für Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen. Fraglich ist, ob das EEG ein nach Art. 107 AEUV verbotenes Kartell qua Gesetz geschaffen hat. Eine Wettbewerbsbeeinträchtigung bestünde dann, wenn das EEG verbotene Kartellabsprachen vorschreiben, erleichtern oder die Auswirkungen solcher Absprachen verstärken würde¹⁰⁷. Durch die speziellen Vergütungsregelungen wird Biogas für die Stromerzeugung gegenüber Strom aus fossilen Energien wettbewerbsverfälschend gefördert. Mit der Förderung soll der Ausbau der Stromerzeugung von Biogas beschleunigt werden. Die Absatzchancen von im Ausland hergestellter Energie werden dadurch gemindert. Gleichzeitig erhalten die Betreiber der Biogasanlagen durch die Abnahmeverpflichtung eine erhöhte Absatzsicherheit und dadurch mittelbar mehr Investitionssicherheit¹⁰⁸.

Für eine Wettbewerbsverzerrung müssen die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 101 AEUV vorliegen. Das Preismodell des EEG verstößt sowohl gegen das Verbot der „Festsetzung der An- oder Verkaufspreise“ aus Art. 101 I lit. a AEUV als auch gegen das Verbot der „Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen“ aus Art. 101 I lit. d AEUV. Es bestehen aber weder Unternehmensvereinbarungen oder -vereinigungen noch von Unternehmen Absprachen im Sinne aufeinander abgestimmter

¹⁰⁵ Ehricke, RdE 2003, S. 57.

¹⁰⁶ Valentin, Strom aus erneuerbaren Energiequellen im italienischen Recht, S. 229.

¹⁰⁷ Allwardt, Europäisiertes Energierecht in Deutschland, S. 273.

¹⁰⁸ Valentin, Strom aus erneuerbaren Energiequellen im italienischen Recht, S. 229.

Verhaltensweisen. Die Parteien handeln aufgrund eines Gesetzes und nicht einer Absprache¹⁰⁹. Da hier eine staatliche Maßnahme und keine unternehmerische Kartellabsprache vorliegt, bleiben die Tatbestandsvoraussetzungen des Art.101 I AEUV unerfüllt. Somit liegt kein Verstoß des Preismodells gegen das europäische Wettbewerbsrecht vor.

dd) Vereinbarkeit der Förderregelung mit der RL 2009/28/EG am Beispiel der Einspeisevergütung in Deutschland

Für die Förderregelung, die im deutschen EEG ihren rechtlichen Rahmen findet, ist die RL 2009/28/EG der Maßstab für die Vereinbarkeit mit europäischem Sekundärrecht. Der Erwägungsgrund 25 der Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Art. 3 III a) der Richtlinie betont das Recht der Mitgliedstaaten selbst zu entscheiden, in welchem Umfang sie die erneuerbaren Energien fördern wollen¹¹⁰. Daraus folgt, dass die Förderregelung des EEG zwar den EU-Binnenmarkt beschränken könnte, dies aber von der Richtlinie abgedeckt ist¹¹¹.

b) Wärmeerzeugung

Neben Strom erzeugt eine Biogasanlage, die nach dem Kraft-Wärme-Kopplungs-Prinzip (KWK) arbeitet und der ein Blockheizkraftwerk nachgeschaltet ist, auch Wärme. Diese entsteht dadurch, dass der Motor, der zum Verbrennen des Biogases genutzt wird, durch sein Kühlwasser und seine Abgasanlage Wärme abgibt. Diese kann anschließend aufgefangen, umgewandelt und weitergenutzt werden. Viele Biogasanlagen nutzen die produzierte Wärme direkt vor Ort zum Beheizen von Betriebsgebäuden, zum Trocknen von Getreide, Holz oder Gärresten oder für die Nahwärme in der umliegenden Bebauung. Dies schafft Unabhängigkeit von großen Energieunternehmen und fördert den Klimaschutz vor Ort.

Die Europäische Union hat mit der RL 2004/8/EG eine Rechtsgrundlage für gemeinsame und transparente Rahmenbedingungen geschaffen, um den Bau von KWK-Anlagen zu fördern. In einigen Mitgliedstaaten ist ein solcher ordnungspolitischer Rahmen bereits ausgearbeitet worden, so z. B. in Belgien (grüne Zertifikate und Quoten für den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung), in Spanien (Verordnung zum Verkauf von KWK-Strom) oder in Deutschland

¹⁰⁹ Allwardt, Europäisiertes Energierecht in Deutschland, S. 275.

¹¹⁰ Müller, 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, S. 144.

¹¹¹ Müller, 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, S. 146.

(Gesetz zur Kraft-Wärme-Kopplung). Die Richtlinie legt fest, dass die staatliche Förderung den Bestimmungen des Unionsrechtsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen entsprechen sollte¹¹². Ein Ziel der Richtlinie ist es, die unterschiedlichen nationalen Mechanismen zur Förderung der KWK weiter zu unterstützen, bis ein harmonisierter Unionsrahmen geschaffen ist¹¹³. Art. 7 der RL bestimmt, dass die Fördermechanismen in den Mitgliedstaaten, durch die „ein KWK-Erzeuger aufgrund von Regelungen, die von öffentlichen Stellen erlassen worden sind, direkt oder indirekt gefördert wird und die eine Beschränkung des Handels zur Folge haben könnten“, unbeschadet der Art. 107 und 108 AEUV durch die Kommission bewertet werden. Das hat zur Folge, dass Förderregelungen, die eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV darstellen, weiterhin nur unter den Bedingungen von Umweltbelangen gem. Art. 191 AEUV gerechtfertigt werden können.

In Deutschland werden neben den nicht als Beihilfe einzuordnenden Förderregelungen des KWKG¹¹⁴ für die Wärmenutzung im Rahmen des Marktanreizprogrammes Investitionszuschüsse, zinsgünstige Darlehen und Tilgungszuschüsse gewährt. Art. 3 III UAbs. 1 lit. a) der RL 2009/28/EG erlaubt zwar ausdrücklich die Schaffung nationaler Förderprogramme, jedoch verpflichtet UAbs. 2 gleichzeitig zur Beachtung der beihilferechtlichen Vorgaben der Art. 107 und 108 AEUV¹¹⁵. Die Mitgliedstaaten müssen sich staatliche Beihilfen durch die Kommission gegebenenfalls genehmigen lassen.

Eine weitere Möglichkeit zur „indirekten“ Wärmenutzung besteht darin, aufbereitetes Biogas in das Erdgasnetz einzuspeisen. Dafür soll insbesondere die bestehende Gasnetzinfrastruktur ausgeweitet werden. Über die Inanspruchnahme des Erdgasnetzes können damit auch kleine KWK-Anlagen mit Biomethan versorgt werden.

Für einen gemeinsamen Gasbinnenmarkt hat die Europäische Union die RL 2009/73/EG¹¹⁶ erlassen. Ziel der Richtlinie ist es, einen wettbewerbsbestimmten, sicheren und unter ökologischen Aspekten nachhaltigen Gasmarkt zu verwirklichen. Insgesamt ist festzustellen, dass der für die Wärmeerzeugung und die damit verbundene staatliche Förderung umweltfreundlicher Blockheizkraftwerke geltende rechtliche Rahmen im Verhältnis zu Rechtsvorschriften, die den Kontext anderer Nutzungsformen von Biogas betreffen, rechtssicherer ist. Außerdem

¹¹² RL 2004/8/EG, Erwägungsgrund 24.

¹¹³ RL 2004/8/EG, Erwägungsgrund 26.

¹¹⁴ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz).

¹¹⁵ Lutz/Schütt/Behlau, ZUR 2011, Heft 4, S. 178.

¹¹⁶ Gestützt auf die Art. 44 II, 55 und 95 EG.

eröffnen sich durch die Ausweitung der Gasnetzinfrastruktur günstige Perspektiven für den Einsatz von Biogas in Blockheizkraftwerken und damit auch für die Wärmeerzeugung.

c) Biogas als Biokraftstoff

Biogas wird laut Biokraftstoffrichtlinie¹¹⁷ als Brenngas bezeichnet, das aus Biomasse und/oder aus dem biologisch abbaubaren Teil von Abfällen hergestellt wird, durch Reinigung Erdgasqualität erreicht und für die Verwendung als Biokraftstoff bestimmt ist.

Mit der Biokraftstoffrichtlinie RL 2003/30/EG sind erstmals von der EU rechtliche Rahmenbedingungen für die vermehrte Verwendung von Biokraftstoffen geschaffen worden. Zweck der Richtlinie war es, die im Straßenverkehr anfallende CO₂-Emissionen zu verringern, um die Ziele des Kyoto-Protokolls zu erfüllen¹¹⁸. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie sollte die europaweite Markteinführung von Biokraftstoffen unterstützt werden, einen neuer Absatzmarkt für landwirtschaftliche Rohstoffe wie Biomethan geschaffen und ein Beitrag zu einer weiteren Emissionsminderung speziell im Verkehrssektor geleistet werden.

Die Förderung der Biokraftstoffe zu denen Biomethan¹¹⁹ (auch Bioerdgas genannt) gehört, ist heute inhaltlich in der RL 2009/28/EG geregelt. Die RL 2003/30/EG wurde durch sie ersetzt. Die geltende Richtlinie schreibt vor, den Anteil von erneuerbaren Energien im Verkehrssektor bis zum Jahr 2020 auf 10% zu erhöhen¹²⁰. Mit der Verwendung von Biokraftstoffen sollen die Treibhausgasemissionen um mindestens 35% reduziert werden.

Die Richtlinie schreibt in ihrem Art. 17 II-VI Nachhaltigkeitskriterien fest, die bei der Herstellung von Biogas als Biokraftstoff eingehalten werden müssen. Die Kriterien gelten insbesondere für Umweltgesichtspunkte bei der Nutzung von Landflächen¹²¹ und schreiben die Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen vor¹²². Sofern diese Vorgaben bei der Herstellung von Biokraftstoffen nicht erfüllt werden, können sie nicht für die Erreichung der Mindestvorgaben für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden¹²³.

Ihre Kompetenz zum Erlass der Biokraftstoffrichtlinie 2003/30/EG leitet die Europäische

¹¹⁷ RL 2003/30/EG, geändert durch RL 2009/28/EG, in dieser findet sich jedoch keine Definition.

¹¹⁸ Kämper, UPR 2009, S. 365.

¹¹⁹ Biogas nach Aufbereitung zu Erdgasqualität.

¹²⁰ Erwägungsgrund 8, RL 2009/28/EG.

¹²¹ Siehe genauer Art. 17 III-V RL 2009/28/EG.

¹²² Dieses Kriterium ist auf eingeführte Rohstoffe nicht anzuwenden.

¹²³ Stein, ZfZ 2011, Heft 2, S. 29(30).

Union aus Art. 192 I AEUV¹²⁴ also den Umweltschutzbestimmungen ab. Die Vorschriften für die Entwicklung der Biokraftstoffe in der RL 2009/28/EG beruhen auf Art. 114 AEUV. Dies begründet die Kommission damit, dass die Vorschriften über die Nachhaltigkeit zwar an sich dem Umweltschutz dienen; vorrangiges Ziel der Vorschriften sei jedoch der Schutz vor Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die den Handel behindern könnten. Mit den Vorschriften solle vor allem eine Harmonisierung des Binnenmarktes erreicht werden¹²⁵.

Bei der Kraftstoffnutzung sind Schweden und die Schweiz als Vorreiter in Europa zu nennen. Hier wird schon seit Jahren Biogas als Kraftstoff in PKW, Bussen und LKW oder auch Schienenfahrzeugen eingesetzt wird. Im Vergleich zu den herkömmlichen Kraftstoffen zeichnet sich Biomethan durch ein sehr hohes CO₂-Einsparpotenzial aus. Bereits bei einer Beimischung von 20% Biomethan ins Erdgas kann der Kohlendioxidausstoß gegenüber Benzin um 39% verringert werden. Somit erfüllt es die Vorgaben der Richtlinie, die mindestens 35% fordert.

In Deutschland werden die Nachhaltigkeitsanforderungen für die Verwendung von Rohstoffen, aus denen Biokraftstoffe hergestellt werden und die sich an Biogasanlagenbetreiber richten, in der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen¹²⁶ umgesetzt. Die Bundesregierung sieht bei den Biokraftstoffen heute das Quotenmodell¹²⁷ vor¹²⁸. Vor der Einführung des Quotenmodells wurden die Biokraftstoffe von der Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung war eine staatliche Beihilfe gem. Art. 107 AEUV und musste von der Kommission genehmigt werden¹²⁹.

Die Mineralölwirtschaft wird gem. §§37 a ff. BImSchG¹³⁰ verpflichtet, einen wachsenden Mindestanteil von Biokraftstoffen zu vertreiben¹³¹. Seit dem Änderungsgesetz des Biokraftstoffquotengesetzes kann der Mindestanteil auch durch die Zumischung von Biomethan zu Erdgaskraftstoff erfüllt werden. Biogas bleibt bis Ende 2015 steuerfrei. Durch diese Steuerbefreiung werden die Biogasanlagenbetreiber bei der Herstellung von Biogas gegenüber Mineralölkonzernen bevorzugt und somit der Wettbewerb bei der Herstellung von Kraftstoff-

¹²⁴ Zur Zeit des Erlass der Richtlinie Art. 175 I EG.

¹²⁵ KOM (2008)30, endgültig, deutsche Fassung, S. 10 f.

¹²⁶ BioKraft-NachV

¹²⁷ Erläuterung siehe unter III.4.a).

¹²⁸ Stein, ZfZ 2008, S. 261.

¹²⁹ Beihilfe NN 61/2003.

¹³⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge(Bundesimmissionsschutzgesetz).

¹³¹ Oschmann/Söseman, ZUR 2007, S. 1(4).

fen verzerrt. Die Steuerbefreiung ist eine staatliche Beihilfe gem. Art. 107 AEUV. Sie könnte jedoch gerechtfertigt sein, wenn sie unter Art. 107 III c) AEUV fällt und von der Kommission genehmigt wird. Dafür muss die Steuerbefreiung mit dem Unionsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vereinbar sein. Die Europäische Kommission hat die Steuerbefreiung als staatliche Beihilfe genehmigt, weil sie mit Art. 107 III c) AEUV vereinbar sei¹³².

Mit der Regelung zur Einführung von Biokraftstoffen in den Kraftstoffmarkt greift die Europäische Kommission in den Wettbewerb des Marktes ein, weil sie Biokraftstoffe so fördern lässt, dass sie überdurchschnittlich in den Markt gedrängt werden. Ziel der Europäischen Union ist jedoch eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft¹³³. Um sie zu erreichen, sind marktregulierende Maßnahmen durchaus notwendig und gerechtfertigt. Auch der Umweltschutz diente dem EuGH immer wieder als Rechtfertigungsgrund für regulierende Maßnahmen, die zum Beispiel bei den Biokraftstoffen notwendig sind, um Treibhausgasemissionen zu senken¹³⁴.

IV. Fazit, Kritik und Ausblick

Für den Energiebereich wurde in den Vertrag von Lissabon erstmals ein eigener Energietitel eingefügt. Dieser Art. 194 AEUV statuiert ausdrücklich, dass die Energiepolitik der Union unter Berücksichtigung eines funktionierenden Binnenmarktes und unter Berücksichtigung der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt zum Ziel hat, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen zu fördern. Mit dem Vertrag von Lissabon verfügt die Union über eine eindeutige Zielbestimmung für ihre Politik und über eine ausdrückliche Kompetenz für Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien¹³⁵.

Der verstärkte Einsatz von Biogasenergie bietet Chancen, die Sicherheit der Energieversorgung zu verbessern und einen Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen zu leisten.

Jedoch ist die erhebliche Zunahme des Anbaus und der Nutzung von Biomasse, insbesondere von Energiepflanzen, mit erheblichen Folgen für Natur und Landschaft verbunden. Problematisch ist vor allem die Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und der Nutzungskonflikt

¹³² N 775/2006, K (2007)2416 endgültig.

¹³³ Art. 3 III EUV.

¹³⁴ Jarass, ZUR 2011, S. 563.

¹³⁵ Wüstemann, Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 121f.

zwischen Nahrungs- und Energieproduktion¹³⁶.

Zu Recht wird in der juristischen Diskussion darauf hingewiesen, dass zurzeit keine sozialen Kriterien und keine Mindeststandards für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung außerhalb der EU vorgesehen sind. Auch Problemen wie der indirekten Landwirtschaftsnutzungsänderung wird nicht entgegengewirkt. Deshalb sollte der Einsatz von Biomasse als Energieträger weiterhin von der Kommission kritisch beobachtet werden. Biomasse sollte dort am stärksten gefördert werden, wo dies am effektivsten ist, nämlich auf Landwirtschaftsflächen rund um Biogasanlagen zur Nutzung von Strom- und gekoppelter Strom- und Wärmeerzeugung.

Dennoch sind die rechtlichen Vorgaben insgesamt ein Schritt in die richtige Richtung, um den Einsatz von Biogasenergie auszuweiten. Geht man davon aus, dass es im Bereich der Landwirtschaft eine Ausdehnung der Nachhaltigkeitsanforderungen auch auf Biogas geben soll, könnte der energetischen Nutzung nachwachsender Rohstoffe in Sachen Nachhaltigkeit weltweit eine Vorbildfunktion zukommen. In der Europäischen Union ist das Nachhaltigkeitsgebot fest im Unionsrecht¹³⁷ verankert, sodass Bestimmungen für den Umgang mit Biogas schnellstmöglich geschaffen werden müssen, um dem Vertrag über die Europäische Union gerecht zu werden¹³⁸.

Im Zusammenhang mit dem Naturschutz- und Nahrungsmittelkonflikt verwundert es nicht, dass die EU-Kommission im September diesen Jahres die Nutzung von Biokraftstoffen, die aus Palmöl, Sojabohnen oder Raps hergestellt werden, künftig nicht mehr fördern will, weil die Ökobilanz schlechter ist als bei Erdöl. Für den Biokraftstoff aus Biogasanlagen wird diese Entscheidung jedoch keine Auswirkungen haben, weil die Treibhausgasemissionen deutlich niedriger sind als bei herkömmlichen Kraftstoffen.

Der Einsatz von Biogas im Verkehrssektor bietet eine gute Möglichkeit, durch Treibhausgas-einsparungen die Emissionen zu senken. Die technischen Möglichkeiten der Biogasanlagen und der Fahrzeughersteller hierfür sind grundsätzlich vorhanden. Notwendig wäre es, vor allem den europaweiten Ausbau einer Erdgasinfrastruktur in Form von Erdgastankstellen zu fördern und Anreize für die Anschaffung von Erdgasfahrzeugen zu schaffen, und das nicht nur für den öffentlichen Bereich. Dafür könnte die Europäische Union ihre Kompetenz aus Art. 91 AEUV nutzen. Für den Ausbau der Infrastruktur für Erdgasfahrzeuge ließe sich eine

¹³⁶ Lee, Bückmann, Haber, NuR 2008, S. 821(831).

¹³⁷ siehe Art. 3 EUV, Art. 11 AEUV und Art. 37 GrCh.

¹³⁸ Jarass, ZUR 2011, S. 563(564).

Kompetenz auch aus Art. 171 AEUV.

Innerhalb der Europäischen Union wird es interessant sein, ob sich im Konflikt der unterschiedlichen Interessen im Biogassektor letztendlich partikulare Interessen durchsetzen werden oder ob eine allen Interessen gerecht werdende Lösung gefunden wird. Dabei wird es vor allem Interessenskonflikte geben, welche die Gemeinsamen Agrarpolitik berühren, deren Ziele Ernährungssicherheit, Klimawandel, Umwelt und räumliche Ausgewogenheit sind¹³⁹. Im Bereich der Landwirtschaft sind durch den verstärkten Energiepflanzenanbau für Biogasanlagen ebenfalls Konflikte impliziert. Auch im Verkehrssektor konkurrieren die eingesetzten erneuerbaren Energien, deren vornehmliche Ziele eine Senkung der Treibhausgasemissionen und gezielte Förderung erneuerbarer Energien sind, mit den Interessen der Mineralölwirtschaft. Alle Politikbereiche müssen auch nach Ablauf der Richtlinie im Jahr 2020 einen gemeinsamen Plan für die Herausforderungen von Umwelt, Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungssicherheit finden, mit dem eine nachhaltige, wettbewerbsorientierte Zukunft für Europas gesichert werden kann.

Im Jahre 2013 soll die künftige Ausrichtung der GAP grundlegend reformiert werden. Die dann auslaufenden Direktzahlungen und Förderungen durch den ELER sollen im Rahmen eines neuen Verfahren vergeben werden. Dabei soll sich die Politik der GAP stärker an ökologischen, sozial nachhaltigen und umweltschützenden Aspekten orientieren. Direktzahlungen sollen anhand objektiver, gerechter Kriterien neu verteilt werden und gezielt Landwirten zugute kommen, die sich für nachhaltige Landwirtschaft betreiben. Umweltzahlungen sollen nur noch geleistet werden, wenn Landwirte über die Cross-Compliance-Regelungen hinaus ihre Flächen ökologisch bewirtschaften¹⁴⁰. Diese Reform wird letztendlich dazu führen, dass Biogasanlagenbetreiber oder Zulieferer nahezu vollständig aus den Förderungen der GAP herausfallen werden, weil absehbar ist, dass sie die hohen Anforderungen nicht erfüllen können, um Umweltzahlungen zu erhalten.

Die Europäische Union muss bei ihrer Politik zur Steuerung und Förderung von erneuerbaren Energien im Allgemeinen und Biogas im Besonderen in Anbetracht des relativ geringen EU-Anteils an den weltweiten Treibhausgasemissionen darauf achten, dass die Maßnahmen nicht zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gehen. Einerseits tragen Maßnahmen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen und die Förderung erneuerbarer

¹³⁹ KOM (2010)672 endgültig, S. 5f.

¹⁴⁰ Falke, ZUR 2011, S. 155(160).

Energien beispielsweise durch die Senkung von Energiekosten zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung bei. Andererseits können umweltpolitische Vorgaben, die in die Souveränität der Unternehmen eingreifen, die in den Bereichen Verkehr, Strom- und Gasnetze tätig sind, deren Wettbewerbsfähigkeit einschränken.

Als weitere positive Effekte von Förderregelungen sind zu nennen:

- die Entstehung neuer Märkte,
- die Gründung und Erhaltung von Unternehmen, die zunächst nur mit Subventionen wirtschaftlich arbeiten können,
- eine größere Importunabhängigkeit die vor allem durch den verstärkten Einsatz von Biogas in allen Energiebereichen erhöht werden kann.

Bei alledem muss die EU darauf achten, mit den USA und den wichtigsten Entwicklungs- und Schwellenländern zu einem gemeinsamen Weg der Verringerung der Treibhausgasemissionen zu kommen, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit durch einseitige Maßnahmen nicht zu gefährden.

Die Regelungen für den Bau von Biogasanlagen sind vor allem deshalb zu kritisieren, weil sie in verschiedene Richtlinien aufgesplittert sind. Die Genehmigungspflicht richtet sich immer nach einzelnen Komponenten, Betriebsweisen oder Einsatzstoffen¹⁴¹. Um den Binnenmarkt in diesem Bereich weiter voran zu treiben und für Investoren Verfahrens- und Investitionssicherheit zu schaffen, aber auch, weil das Nutzungspotential des Biogases bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist, wäre eine einheitliche Richtlinie oder Verordnung der Union förderlich.

¹⁴¹ Peine/Knopp/Radcke, Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, S. 137.