

Fair Fuels? Nachhaltige Biokraftstoffe in der europäischen Rechtsordnung

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts

am Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Dionysios Granas

Rechtsanwalt in Athen, Griechenland

2020

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Philip Kunig

Zweitgutachter: Prof. Dr. Markus Heintzen

Tag der mündlichen Prüfung: 03.09.2021

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Titel selbstständig und ohne unerlaubte fremde Hilfe angefertigt, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet und die den verwendeten Quellen und Hilfsmitteln wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Diese Arbeit wurde durch ein Stipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung gefördert.

Αφιερωμένο στους γονείς μου

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
A. Einleitung: Die Herausforderung der Nachhaltigkeit von erneuerbaren Energien am Beispiel der Biokraftstoffe.....	1
B. Einleitendes über die europäische EE- und Biokraftstoffpolitik.....	8
I. Die Genealogie der Förderung von EE im europäischen Recht: Entwicklung, Ziele und Maßnahmen.....	8
II. Biomasse und Biokraftstoffe in der europäischen Politik.....	16
1. Energie aus Biomasse: Definition, Technik und Potenzial.....	16
2. Biomasse in der EU – Stand und Perspektiven.....	18
3. Potenziale und Problematiken der Biokraftstoffverwendung.....	19
4. Kurzdarstellung der europäischen Biokraftstoffpolitik.....	23
III. Zusammenfassung.....	27
C. Darstellung der Förderregelungen für Biokraftstoffe.....	28
I. Die Maßnahme der Verfolgung von Prozentzielen des Klimaschutzes.....	28
1. Die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.....	33
2. Die Kraftstoffqualitätsrichtlinie und das Treibhausgaseinsparungsziel.....	36
3. Zusammenfassung.....	39
II. Die Besteuerung von Energieerzeugnissen.....	40
1. Die Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen.....	41
2. Zusammenfassung.....	42
III. Die Biokraftstoffförderung in sonstigen Politiken.....	43
IV. Klimaschutz und Agrarrecht: Die Biokraftstoffförderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).....	46
1. Von Nahrungsmittelsicherheit zur Wettbewerbsfähigkeit: Die Geschichte der GAP...	46
2. Die aktuelle GAP.....	51
3. Die Biokraftstoffförderung in der GAP.....	53
a. Energiepflanzenanbau auf stillgelegten Flächen.....	53

b.	Energiepflanzenprämie.....	53
c.	Biokraftstoffförderung und „Greening“ – Energiepflanzenanbau auf ökologischen Vorrangflächen.....	54
d.	Produktgekoppelte Förderung.....	55
e.	Forstwirtschaft.....	55
4.	Zusammenfassung.....	56
V.	Biokraftstoffförderung durch EU-Finanzinstrumente.....	58
1.	Fonds.....	58
2.	Rahmenprogramme.....	59
3.	Europäische Technologie-Plattformen (ETP).....	60
4.	Zusammenfassung.....	60
VI.	Die Biokraftstoffförderung durch staatliche Beihilfen.....	62
1.	Primärrecht.....	63
2.	Sekundärrecht – Rechtsakte der Kommission über die Kriterien der beihilferechtlichen Kontrolle (Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen, Mitteilungen).....	66
a.	Energie- und Umweltschutzbeihilfen.....	67
b.	Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation.....	70
c.	Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse.....	71
d.	Regionalbeihilfen.....	71
e.	Gruppenfreistellungsverordnungen.....	73
i.	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnungen.....	74
ii.	De-minimis-Beihilfen.....	75
f.	Beihilfen für den Agrarsektor und für ländliche Gebiete.....	76
3.	Zusammenfassung.....	78
VII.	Die Förderregelungen: Zusammenfassung.....	80
D.	Die Regelungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen.....	82
I.	Förderung unter Bedingungen: Die Nachhaltigkeitskriterien der EE- und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie.....	83
1.	Treibhausgaseinsparungsziele für die Emissionen der Biokraftstoffe.....	85
2.	Flächenbezogene Nachhaltigkeitskriterien (biologische Vielfalt, hoher Kohlenstoffbestand).....	85
3.	Die Beachtung der Auflagen der Cross-Compliance (CC).....	86
a.	Wasser.....	87

b.	Boden und Kohlenstoffbestand.....	88
c.	Biodiversität-Netz „Natura 2000“.....	88
d.	Landschaft.....	89
e.	Pflanzenschutzmittel.....	89
f.	Ausstehende Regelwerke.....	90
g.	Schlussbemerkungen über die CC als Nachhaltigkeitskriterien.....	90
4.	Soziale Folgen und indirekte Landnutzungsänderungen (ILUC).....	91
5.	Die Kontrollmechanismen der Nachhaltigkeit.....	92
6.	Das Problem der indirekten Landnutzungsänderungen (ILUC) und die Reform der Biokraftstoff-Ziele.....	93
7.	Zusammenfassung.....	99
II.	Nachhaltigkeitsregelungen für die Biokraftstoffförderung im Agrarrecht.....	100
1.	Das System der Cross-Compliance (CC) als Nachhaltigkeitsregelung der GAP.....	100
2.	Umweltauflagen der Direktzahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden.....	102
3.	Extensiver Energiepflanzenanbau als Flächennutzung im Umweltinteresse.....	103
4.	Förderung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen in der 2. Säule.....	104
III.	Nachhaltigkeitsbedingungen bei den EU-Fonds und -Forschungsrahmenprogrammen....	106
IV.	Nachhaltigkeitsregelungen für die Biokraftstoffförderung im Beihilferecht.....	108
V.	Die Nachhaltigkeitsregelungen: Zusammenfassung.....	112
E.	Ein vollständiger und kohärenter Schutz? Bewertung des europäischen Rechtsrahmens für die Förderung von Biokraftstoffen.....	113
I.	Vorwort: Methodische Bemerkungen über den europäischen Rechtsrahmen für Biokraftstoffe.....	113
II.	Die Nachhaltigkeitslücken der Nachhaltigkeitskriterien.....	115
1.	Der eingeschränkte Anwendungsbereich der Nachhaltigkeitskriterien.....	115
2.	Die CC-Regeln in ihrer Funktion als Nachhaltigkeitskriterien: Lücke und Diskrepanzen.....	120
3.	Das Ermessen des Gesetzgebers bei der Festlegung des Schutzniveaus und die damit verbundenen Probleme.....	128
4.	Keine „sozialen“ Nachhaltigkeitskriterien.....	131
5.	Umweltschutz oder Binnenmarkt? Die Kompetenzgrundlagen der Nachhaltigkeitskriterien und ihre Folgen.....	132
6.	Ergebnis.....	140

III. Nachhaltigkeitsdiskrepanzen in der beihilferechtlichen Praxis der Kommission.....	142
IV. Schlussfolgerungen zum Rechtsrahmen der Biokraftstoffförderung.....	146
F. Fair Fuels? Rechtliche Bewertung der europäischen Biokraftstoffförderung auf Grundlage der nachhaltigen Entwicklung.....	148
I. Der Begriff „Nachhaltige Entwicklung“.....	148
1. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht.....	150
a. Entstehungsgeschichte.....	150
b. Begriffsdefinition.....	156
i. Das 3-Säulen- und das 1-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung: Hin zu einem radikal-integrativen Nachhaltigkeitsbegriff.....	158
ii. Die rechtlichen Konturen der nachhaltigen Entwicklung.....	163
iii. Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung.....	171
iv. Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte.....	174
v. Schlussfolgerung: Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht.....	176
2. Die nachhaltige Entwicklung im Europarecht.....	178
a. Ein mehrdimensionales integratives Modell.....	178
b. Normativer Charakter.....	182
c. Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte im Europarecht.....	189
d. Schlussfolgerung: Die nachhaltige Entwicklung im Europarecht.....	189
II. Prüfung von möglichen Verstößen der Biokraftstoffpolitik gegen das europäische Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.....	191
1. Das Retinitätsgebot und die Integration von ökologischen und sozialen Anliegen in die Biokraftstoffpolitik.....	191
a. Die Berücksichtigung von Umwelanliegen in der Biokraftstoffpolitik.....	192
i. Die primärrechtlichen Grundlagen und der zu gewährende Umweltschutz: Die Funktion der Integrationsklausel.....	192
ii. Die Justiziabilität der Erfordernisse des Umweltschutzes.....	194
iii. Bewertung der Berücksichtigung von Umwelanliegen in der Biokraftstoffpolitik.....	201
α. Zu der Notwendigkeit und der Angemessenheit von Nachhaltigkeitskriterien.....	201
β. Ein hohes Schutzniveau?.....	202
γ. Die Inanspruchnahme des Vorsorgeprinzips im Fall der ILUC.....	214

b.	Die Berücksichtigung von sozialen Anliegen in der Biokraftstoffpolitik.....	219
c.	Zusammenfassung.....	221
2.	Die inkohärente Umsetzung der Nachhaltigkeit und das Problem der Verlagerung....	222
a.	Pflicht zur gleichen Nachhaltigkeit? Der Gleichheitsgrundsatz.....	224
b.	Unter den Teppich gekehrt? Die Verlagerungsproblematik.....	228
c.	Zusammenfassung: Nachhaltig auch im systemischen Sinne?.....	232
G.	Schluss: Gesamtbewertung der Biokraftstoffpolitik aus Sicht der Nachhaltigkeit.....	234
H.	Nachtrag: Die Richtlinie 2018/2001 zur Förderung von Erneuerbaren Energiequellen.....	239
	Literaturverzeichnis.....	242
	Liste relevanter EU-Texte.....	251

Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnungen
BB	Betriebs-Berater
CC	Cross Compliance
ders.	derselben
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EE	Erneuerbare Energien
EE RL	Richtlinie 2009/28/EG aktuelle Fassung
EE RL 2009	Richtlinie 2009/28/EG Fassung vom Jahr 2009
EE RL 2015	Richtlinie 2009/28/EG nach der Änderung durch die Richtlinie (EU) 2015/1513
et al.	und andere
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESI	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds-Fonds
EuR	Zeitschrift Europarecht
FuEuI	Forschung und Entwicklung und Information
FFH Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat Richtlinie
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLÖZ	Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILUC	Indirect Land Use Change (Indirekte Landnutzungsänderung)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NuR	Natur und Recht
NwVZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RL	Richtlinie
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
THG	Treibhausgas
u.a.	unter anderem
Unterabs.	Unterabsatz
VO	Verordnung
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen
Zeus	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Für diese lange Reise bedanke ich mich vor allem bei meinem Doktorvater, Herr Prof. Dr. Philip Kunig, der mich jahrelang begleitet und unterstützt hat. Seine Worte sowie sein Vertrauen werde ich nicht vergessen.

Dem Zweitgutachter, Prof. Dr. Markus Heintzen, gilt mein herzlicher Dank für seine ausführliche Beschäftigung mit meiner Arbeit sowie für seine anregungsreiche Bewertung.

Aus meiner Alma Mater Universität, der Aristoteles Universität von Thessaloniki, bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Konstantinos Gogos, der mich mit seiner Liebe für das Umweltrecht sowie für Deutschland inspiriert hat. Auch für sein Interesse an meinem Fortschritt über all diese Jahre bin ich dankbar.

Die Verfassung dieser Dissertation wäre ohne die Unterstützung der Rosa Luxemburg Stiftung nicht möglich gewesen. Das Stipendium der Stiftung, sowie der hilfreiche Beistand ihrer Mitarbeiter, ermöglichten es mir, mein Vorhaben voranzubringen. Mein herzlicher Dank gilt vor allem Jane Angerjäv und Christoph Lammers, die besonders an mich geglaubt haben.

Mit dem Politikwissenschaftler Fabian Huebner hatte ich einen guten rechtspolitischen Austausch über das Thema und konnte dadurch den Hintergrund der hier zu behandelnden Regelwerke klarer sehen.

Herzlichen Dank gebührt auch all denen, die meinen Text gelesen und sprachlich sowie inhaltlich korrigiert haben. An erster Stelle gilt er Dr. Jur. Henrike Martin, welche mit viel Sorgfalt meine Arbeit gelesen und vieles beigetragen hat. Weiterhin sind die guten Freunde Dr. Holger Bau und Wassilia Fotiadou sowie Dr. Jürgen Kupfer und Gisela Kupfer hier zu nennen.

Bei der Vorbereitung meines Rigorosums war die Unterstützung der Kolleginnen und Freundinnen Dr. Jur. Dafni Lima und Dr. Jur. Pantelitsa Sfiniadaki wichtig. Ihre Kommentare und Vorschläge, sowie ihre Ermutigung während schwierigen Zeiten, waren für mich unschätzbar.

Ich bedanke mich auch bei meiner Frau, Alikí Gkerlioti, die in ihrer liebevollen Art dieses jahrelange Projekt mit Geduld, Ermutigung und nützliche Kritik begleitet hat.

Der letzte Dank gehört meinen lieben Eltern, Archelaos Granas und Georgia Karatsali. Ihnen habe ich alles zu verdanken.

Athen, den 14.10.2021

Fair Fuels? Nachhaltige Biokraftstoffe in der europäischen Rechtsordnung

A. Einleitung: Die Herausforderung der Nachhaltigkeit von erneuerbaren Energien am Beispiel der Biokraftstoffe

Die Verwendung von Energie ist die Grundlage jeder Zivilisation. Den alten Griechen zufolge war das Feuer ein Privileg der Götter. Der Titan Prometheus, der es sich zu seiner Aufgabe gemacht hatte, sich um die wehrlosen Menschen zu kümmern, hat aus Mitleid mit dem menschlichen Elend das Feuer von den Göttern gestohlen und den Menschen geschenkt. Mit diesem Aufstand gegen die Götter fängt also die menschliche Geschichte an – der lange Weg der Herrschaft über die Natur und der Überwindung von Grenzen.

Doch ein Aufstand gegen die Götter kann nicht ohne Folgen bleiben. Prometheus selbst wurde von Zeus hart bestraft. In diesem Sinne sind auch für den Menschen Katastrophen oft die Folge seiner Anmaßung, eine göttliche Rolle annehmen zu wollen.

Von menschlicher Hand hervorgerufene Umweltbelastungen als Nebenwirkung der intensiven Energieverwendung und ihre oft verheerenden Auswirkungen sind kein neues Phänomen. Nicht selten sind ganze Zivilisationen Opfer ihrer eigenen Macht und mitunter durch Umweltkatastrophen vernichtet worden. Heutzutage hat sogar die Verwendung von Energie die Menschheit zu einem sagenhaften Punkt gebracht und ihr damit auch die Macht gegeben, die ganze Erde als Ökosystem zu verändern. So wurde Klimawandel aus menschlichen Einflüssen zu der wichtigsten Gefahr, welche noch vor wenigen Jahren vollkommen unbekannt war.

Muss also der Mensch für seine Hybris bestraft werden? Gibt es keinen Ausweg? Einen solchen scheinen erneuerbare Energien (EE) zu bieten. Sie spielen eine führende Rolle in der globalen Klimapolitik, wie in den unterschiedlichen Übereinkommen der Vereinten Nationen dargelegt wird. EE sollen dazu beitragen, Treibhausgasemissionen (THG) zu reduzieren und dadurch die Folgen der Erderwärmung zu mildern. So ist die Erweiterung ihrer Nutzung zum Ziel jeder Klimapolitik geworden. Sie werden im Endeffekt als ein Instrument dargestellt, mit dem der heutige Energieverbrauch aufrechterhalten, ja sogar global ausgeweitet werden kann, ohne gleichzeitig mit katastrophalen Auswirkungen

auf das Klima, die Umwelt im Allgemeinen und im Endeffekt auf die Menschen rechnen zu müssen.

Diese Vorstellung, bei wachsender Entwicklung, ja sogar durch sie, zugleich negative Auswirkungen für Mensch und Natur einzudämmen, wohnt nicht nur dem Energiebereich inne und kann mit dem heutzutage sehr gängigen Begriff der nachhaltigen Entwicklung zusammengefasst werden. Die nachhaltige Entwicklung ist in der Politik nun omnipräsent und hat auch ihren Weg in das Recht gefunden, zunächst in das Völkerrecht aber immer mehr auch auf nationaler sowie regionaler Ebene. Das Europarecht wirkt dabei sogar als Vorbild einer Rechtsordnung, welche die nachhaltige Entwicklung verfolgen soll.

Innerhalb dieser Konstellation spielen Biokraftstoffe, d.h. Treibstoffe aus Biomasse, eine besondere Rolle. Der Verkehrssektor erweist sich als eine der größten Herausforderungen für den transformativen Prozess der nachhaltigen Entwicklung, indem hier trotz Fortschritten – insbesondere im Bereich der Effizienz – der Kraftstoffverbrauch und damit die Emissionen weiter steigen und das Erdöl den Markt noch immer stark dominiert. In diesem Rahmen bieten Biokraftstoffe eine Hoffnung für einen „grünen“ Verkehr. Insbesondere in der Europäischen Union stellen Biokraftstoffe einen wichtigen Bestandteil der Politik zur EE-Förderung dar, nicht nur als Maßnahme des Umweltschutzes, sondern auch zur Kraftstoffdiversifizierung sowie zur Erhöhung des ländlichen Einkommens.

Die große Bedeutung der EE sowie der Biokraftstoffe für die EU-Umweltpolitik zeigt sich bereits in der Richtlinie (RL) 2009/28/EG (der sogenannten Erneuerbare-Energien Richtlinie – EE RL). Diese setzt das Ziel, bis zum Jahr 2020 in der gesamten EU einen Anteil von 20 % des gesamten Energieverbrauchs durch EE zu erreichen. Gleichzeitig wird von der Richtlinie bezweckt, 10 % des Kraftstoffverbrauchs durch Biokraftstoffe abzudecken. Beide Ziele sind verbindlich und sollen durch die Förderung von EE und insbesondere von Biokraftstoffen auf nationaler sowie auf EU-Ebene erreicht werden.

Können aber Biokraftstoffe ihr Versprechen der Nachhaltigkeit halten? Zunächst sind ihr Anbau und ihre Verwendung auch mit Treibhausgasemissionen verbunden. Nach *James Smith* ist weiterhin *„[e]ines der herausragenden Merkmale von Biotreibstoffen [...] ihr immenses Potential, Lebensgrundlagen, Muster des Rohstoffverbrauchs, die Umwelt und die Systeme landwirtschaftlicher Nahrungsmittelproduktion vollständig zu*

verändern.“¹ Dementsprechend birgt der verstärkte Einsatz von Biokraftstoffen zahlreiche Risiken für die Biodiversität sowie die Gewässer und ist sogar mit sozialen Folgen verbunden, wie dem Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Richtet diese erneuerbare Energiequelle also mehr Schaden als Nutzen an? Lassen sich, wie *Lee/Bückmann/Haber* zutreffend fragen, „*der forcierte Anbau von Biomasse [oder hier von Biokraftstoffen] und ihre Verarbeitung mit den Anforderungen einer wohlverstandenen Umweltvorsorge und mit dem Nachhaltigkeitsprinzip sowie mit den Intentionen des Boden-, Gewässer- und Naturschutzes, nicht zuletzt auch des Schutzes gefährdeter Arten und Biotope*“² harmonisieren?

Die vorliegende Untersuchung erörtert die bereits gestellte Frage **in concreto, in EU-rechtlicher Hinsicht**. Das EU-Recht verfügt über ein breites Netz von Normen für die Förderung von Biokraftstoffen. Neben diesen Förderinstrumenten gelten auch Regeln, die auf die Nachhaltigkeit der Biokraftstoffförderung ausgerichtet sind und gewährleisten sollen, dass der Anbau und die Verwendung von Biokraftstoffen eine tatsächlich positive Bilanz für Natur und Mensch bewirken. Dieser Rechtsrahmen von Förder- und Nachhaltigkeitsregelungen wird hier unter der leitenden Frage dargestellt und bewertet. Somit soll die Frage beantwortet werden, ob Biokraftstoffe in der EU ein Instrument bieten, welches tatsächlich den Anforderungen des Nachhaltigkeitsgrundsatzes standhalten kann.

Der europäische Rechtsrahmen für die Biokraftstoffförderung stellt eine sogenannte Querschnittspolitik dar, indem seine Vorgaben in vielfältigen Regelungsbereichen auftauchen. Dadurch soll eine kohärente Politik in der ganzen Rechtsordnung umgesetzt werden, Synergien sollen entstehen und mehrere Bereiche gleichzeitig profitieren. Allerdings ist, wie bei jeder Querschnittspolitik, auch bei der Biokraftstoffpolitik die Frage zu stellen, inwieweit sie erfolgreich oder überhaupt möglich ist. Eine besondere Herausforderung bei der Eingliederung der Biokraftstoffförderung in die verschiedenen Regelungsbereiche sind die vielfältigen und teilweise gegenläufigen Ziele, die dort niedergelegt sind. Diese Zielkonflikte fließen in die Bewertung des Rechtsrahmens mit ein, um die Frage zu klären, ob die Integration der Biokraftstoffförderung dabei jeweils als zielführend beurteilt werden kann.

¹J. Smith, Biotreibstoff: Eine Idee wird zum Bumerang, 2012, S. 7.

²Y.H. Lee/W. Bückmann/W. Haber, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, S. 821 (827).

Das vorliegende Vorhaben wird versuchen zu zeigen, dass die europäische Biokraftstoffpolitik, trotz beeindruckender Nachhaltigkeitsstandards und einer mehr oder weniger konsequenten Priorisierung des Umweltschutzes, die wichtigsten Probleme nicht effektiv bekämpft. Das liegt vor allem an ihrem produktbezogenen Charakter im Zusammenhang mit einem schwachen Schutzniveau in der allgemeinen Landwirtschaft sowie mit der Komplexität der in dem Bereich entstehenden Probleme. Diese „Privilegierung“ der Landwirtschaft gegenüber dem Umwelt- und Klimaschutz führt zu Diskrepanzen in der Biokraftstoffpolitik und hat eine mangelhafte Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsprobleme zur Folge. Auch Regelungen, die einen verstärkten Schutz in besonderen Bereichen gewährleisten sollen (so beispielsweise im Beihilferecht), reichen noch nicht weit genug, um die genannten Nachhaltigkeitsdefizite zu konterkarieren. Stattdessen bringen sie teilweise neue Diskrepanzen und Widersprüche mit sich.

Die Förderung von EE ist eine Maßnahme, welche weltweit, aber auch in der EU hauptsächlich dem Schutz der Umwelt und besonders des Klimas dient. Es kann aber vorkommen, dass die Nutzung einer erneuerbaren Energiequelle neben ihren positiven Effekten auch negative Auswirkungen auf Mensch und Natur hat, sogar bis zu dem Punkt, wo die Nachteile schwerer wiegen als jegliche Vorteile. In so einem Fall sind für eine fundierte rechtliche Bewertung des Regelungsrahmens Maßstäbe notwendig, welche einem höheren Rang in der Normenhierarchie zugehörig sind und mithilfe derer nicht nur politische Kritik, sondern normative Aussagen über die Biokraftstoffpolitik formuliert werden können. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob der bestehende Rechtsrahmen den Anforderungen des primärrechtlich verankerten Nachhaltigkeitsgrundsatzes standhalten kann. Demzufolge soll gezeigt werden, dass die nachhaltige Entwicklung als Rechtsbegriff des EU-Rechts – soweit ihr Inhalt und ihre Dynamik richtig interpretiert und verstanden werden – für die Kontrolle der Nachhaltigkeit der Biokraftstoffpolitik ergiebig sein kann und mit ihrer Hilfe auch Fehlentwicklungen festgestellt sowie Korrekturvorschläge formuliert werden können.

Zum Zwecke der Darstellung des europäischen Rechtsrahmens für Biokraftstoffe muss der zu prüfende Rechtsrahmen von anderen Regelungsbereichen und Rechtsregimen abgegrenzt werden. Zunächst betrifft die vorzunehmende Untersuchung ausschließlich das EU-Recht. Folglich werden keine Regeln des Völkerrechts, vor allem keine WTO-Regeln oder völkerrechtlichen Übereinkommen oder Handelsabkommen der EU mit Drittländern dargestellt und geprüft. Aus dem gleichen Grund sind auch Zollregelungen wie

Befreiungen oder Präferenzen kein Teil der Untersuchung.³ Die Letzteren betreffen die Außenbeziehungen der EU und sind nicht dem innereuropäischen Rechtsregime, sondern vielmehr dem Völkerrecht zuzuordnen. Auch das nationale Recht ist für die Ziele dieser Untersuchung wenig relevant, auch wenn es sich auf die Umsetzung des EU-Rechts beschränkt.

Nach der vertikalen Abgrenzung des Biokraftstoff-Rechtsrahmens soll auch eine horizontale Abgrenzung vorgenommen werden. Es ist dabei von einem breiten Verständnis des Rechtsrahmen-Begriffs auszugehen. Dementsprechend stehen im Zentrum der Biokraftstoffpolitik zunächst die von der Union festgelegten Klimaziele, die u. a. durch die Biokraftstoffförderung zu erfüllen sind: Das sind das 20 %-Ziel für EE, das 10 %-Ziel für den Verkehr sowie das Ziel der Reduktion von Treibhausgas (THG-) Emissionen um 10 %. Diese Ziele lassen sich durch eine Vielfalt von Maßnahmen erfüllen, die sich in verschiedenen Bereichen befinden. Das schließt in erster Linie Maßnahmen ein, die als ihr Hauptziel den Klimaschutz verfolgen. Daneben sind aber auch Maßnahmen zu erwähnen, die in anderen Politiken verankert sind und vorrangig andere Ziele verfolgen. Solche Maßnahmen gehören trotzdem zum Rechtsrahmen für Biokraftstoffe, entweder weil sie einen biokraftstoffspezifischen Teil haben oder weil sie unmittelbar die Erzeugung oder die Verwendung von Biokraftstoffen beeinflussen und so auf eine bestimmte Phase des Lebenszyklus der Biokraftstoffe Wirkung entfalten. Diese Wirkung muss nicht notwendig zeitlich mit dem Lebenszyklus zusammenfallen, sondern sie kann auch vorher eintreten (z. B. die Forschung). Auf jeden Fall muss sie aber mit der Biokraftstofferzeugung und -verwendung verbunden sein und sich unmittelbar auf diese auswirken. In diesem Sinne gehört z. B. eine allgemeine Förderung des Ankaufs landwirtschaftlicher Ausrüstung nicht zu dem Rechtsrahmen für Biokraftstoffe. Denn solche Regeln stehen in der Produktionskette der Biokraftstofferzeugung auf einer früheren Stufe und sind nicht biokraftstoffbezogen, sondern allgemein. Auch Regeln wie die Bedingungen einer Baugenehmigung für Produktionsanlagen sind hier irrelevant, soweit sie keine speziellen, biokraftstoffbezogenen Voraussetzungen enthalten.

Im Rechtsrahmen sind wie erwähnt auch Vorschriften enthalten, welche die sogenannte Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen gewährleisten sollen und in der Tat Nachhaltigkeits-

³Siehe dafür *Jull/Redondo/Mosoti et al.*, Recent trends in the law and policy of bioenergy production, promotion and use, FAO Legal Papers Online 2007, S. 9 f; *Schmeichel*, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 225 ff; *Petillion*, Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport.

bedingungen der Biokraftstoffförderung darstellen. Diesen Vorschriften ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weshalb sie in einem speziellen Kapitel behandelt werden. Dieses Vorgehen hat zwei Gründe: Erstens haben die Nachhaltigkeitsregelungen oft ihre eigene Systematik. Sie sind nicht immer im gleichen Regelwerk zu finden wie die sich darauf beziehenden Förderregelungen, sondern sie haben oft eine bereichsübergreifende Wirkung. So verhält es sich beispielsweise im Falle der wichtigsten Nachhaltigkeitsregelungen der Biokraftstoffpolitik, der sogenannten Nachhaltigkeitskriterien. Diese gelten für zahlreiche Fördermaßnahmen und sind in zwei Richtlinien mit unterschiedlichen Zielen zu finden. Der wichtigste Grund ist aber, dass die Nachhaltigkeitsregelungen für Biokraftstoffe den Hauptgegenstand dieser Untersuchung ausmachen. Denn vor allem durch ihre Prüfung soll die Frage beantwortet werden, inwieweit der Rechtsrahmen für Biokraftstoffe deren Nachhaltigkeit sichert. Eine gesonderte Darstellung scheint für diesen Zweck geeigneter zu sein als ein bloßes Nebeneinander von Förder- und Nachhaltigkeitsregeln.

Dem bereits Erwähnten entsprechend wird der Gang der Untersuchung strukturiert. Zunächst werden die Förderregelungen in ihrer Systematik und ihrer Entwicklung behandelt (Kapitel C), um einen Überblick über den Rechtsrahmen zu gewährleisten. Danach sind die Nachhaltigkeitsregelungen im Einzelnen zu analysieren (Kapitel D). Im Anschluss an die umfassende Darstellung des Rechtsrahmens muss dessen Vollständigkeit und Kohärenz geprüft werden (Kapitel E). Schließlich soll eine Bewertung der Biokraftstoffpolitik auf Grundlage der nachhaltigen Entwicklung unternommen werden (Kapitel F).

Der Rechtsrahmen für Biokraftstoffe setzt sich aus vielen Regelwerken zusammen, die ständig im Wandel sind. Das ist zu erwarten, denn es handelt sich um einen Politikbereich, der den neuen Erkenntnissen der Wissenschaft sowie immer ambitionierteren Zielen gerecht werden muss. Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Ära der EE RL und dem hiermit verbundenen Regelungsnetz. Bei der Fertigstellung dieser Arbeit (April 2020) war die EE RL noch in Geltung, sie sollte aber durch die RL 2018/2001 vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen mit Wirkung vom 01.07.2021 ersetzt werden. Eine Anpassung der sonstigen EU-Normen, welche mit EE verbunden sind, wie z.B. die Regeln für die Beihilfen hatte noch nicht stattgefunden und sollte auch folgen. Die neue Richtlinie wird in dieser Arbeit nicht behandelt, jedoch werden die wichtigsten Änderungen in einem Nachtrag

zusammengefasst (Kapitel H), um die Entwicklung der EE- und Biokraftstoffpolitik in Bezug auf die hier zu behandelnden Problematiken zu beleuchten.

Die Kurzlebigkeit des Forschungsgegenstands reduziert jedoch seine Bedeutung nicht. Die EE-RL stellt die Sternstunde der europäischen Biokraftstoffpolitik dar. Ihre Folgerichtlinie markiert eine Wende in Bezug auf EE im Verkehr, eher in die Richtung der Elektromobilität. Deswegen soll die Untersuchung der EE-RL Ära, die Feststellung ihrer Stärken und Schwächen zu nützlichen Erkenntnissen führen, sowohl allgemein über die europäische Umweltpolitik, als auch spezifisch über den Verkehrsbereich und die Biokraftstoffpolitik. In jedem Fall können die Entwicklungen der EE-Politik nur in Verbindung mit ihrer Vorgeschichte und die dort entstehenden Probleme vollständig verstanden und bewertet werden. Dazu beabsichtigt das vorliegende Vorhaben, mit dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung einen rechtlichen Maßstab für die Bewertung von EU Politiken über die Biokraftstoffpolitik hinaus zu liefern.

B. Einleitendes über die europäische EE- und Biokraftstoffpolitik

I. Die Genealogie der Förderung von EE im europäischen Recht: Entwicklung, Ziele und Maßnahmen

Die Förderung von EE in der Europäischen Gemeinschaft hat ihren Anfang in den 70er-Jahren und ist mit den Ölkrisen und dem Anstieg der Energiepreise verbunden.⁴ Dementsprechend spielte zu dieser Zeit bei der Zielsetzung die Versorgungssicherheit die Hauptrolle.⁵ Der damalige Konsens war, dass die Union zu stark und immer mehr von Energieimporten abhängig war, und zwar oft unter geopolitisch ungünstigen Bedingungen. Aus diesem Grund hat die damals neu geborene europäische Energiepolitik den Schwerpunkt darauf gesetzt, die Energieimportabhängigkeit zu reduzieren.⁶ In diesem Rahmen erklärte der Rat erst 1980⁷ und erneut 1986⁸ das Ziel, erneuerbare Energiequellen zu entwickeln und ihre Nutzung zu fördern und zu erweitern. Diese Bemühungen haben sich zwar bereits im Jahr 1986 durch die Senkung der Ölpreise verzögert. Gleichzeitig rückten allerdings Erkenntnisse über die energiebedingten Emissionen und deren schädliche Folgen sowohl für die Luftqualität als auch für das Klima stärker in das Bewusstsein. Zunächst wurden dagegen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Reduzierung der Wachstumsraten von CO²-Emissionen eingeleitet.⁹ Darüber hinaus wurde durch die JOULE-Programme die technologische Entwicklung von EE gefördert, während ihre Marktdurchdringung mit dem ALTENER-Programm zur „Förde-

⁴Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1974 für ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der rationellen Energienutzung, ABl. C 153 vom 09.07.1975, S. 5; *J. Grunwald*, Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG, 2003, S. 46 ff.; Damals sind allerdings nur die Wasserkraft und die Erdwärme als EE in Betracht gekommen und zwar bis 1985 ohne besonderes Wachstumspotential, siehe *A. Opilio*, Energierecht aus europäischer Sicht, 2005, S. 41 f.

⁵Entschließung des Rates vom 26. November 1986 über eine Orientierung der Gemeinschaft für die Weiterentwicklung der neuen und erneuerbaren Energiequellen, ABl. C 316 vom 09.12.1986, S. 1; Allerdings sind Anliegen über negative Auswirkungen der Energienutzung auf die Umwelt nicht abwesend, siehe z.B. Entschließung des Rates vom 3. März 1975 über Energie und Umweltschutz, ABl. C 168 vom 25.7.1975, S. 2.

⁶Siehe z.B. die Ziele für 1985, Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1974 betreffend Ziele der gemeinschaftlichen Energiepolitik für 1985, ABl. C 153 vom 9.7.75, S. 2.

⁷Entschließung des Rates vom 9. Juni 1980 über die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1990 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. C 149 vom 18.6.80, S. 1 (2).

⁸Entschließung des Rates vom 16. September 1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. C 241 vom 25.9.1986, S. 1 (3).

⁹COM (88) 656 final, 16.11.1988, The Greenhouse Effect and the Community, Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the "greenhouse effect", S. 43 ff.

„*Der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft*“ vorangetrieben wurde.¹⁰ 1995, ein Jahr nach dem vom Europäischen Parlament erklärten „*Jahr der Energie*“, nahm sich die Europäische Gemeinschaft unter anderem vor, einen politischen Rahmen für die Förderung von EE zu setzen¹¹. Das Ziel des Umweltschutzes spielte dabei neben den steigenden Ölpreisen, der erhöhten Nachfrage und der Importabhängigkeit eine zentrale Rolle. Insbesondere wurde das Ziel verfolgt, Energiequellen zu entwickeln, die möglichst wenige negative Auswirkungen auf die Umwelt haben,¹² z. B. bezüglich Abfallproduktion oder Naturschutz. Den wichtigsten Beitrag für den Umweltschutz sollten aber EE im Bereich des Klimaschutzes leisten. Die Gemeinschaft sah das Bedürfnis, durch den Einsatz von EE die Emissionen von Treibhausgasen zu reduzieren. Dazu kamen soziale und wirtschaftliche Anliegen, wie die Armutsbekämpfung und der regionale Zusammenhalt in Betracht.¹³ Als Maßnahmen wurden erneut sowohl die Förderung der Forschung für neue Technologien, als auch der Einsatz von fiskalischen Instrumenten erwähnt, welche die Markteinführung und Wettbewerbsfähigkeit solcher Technologien unterstützen könnten.¹⁴

1997 legte die Kommission im Rahmen der UN-Klimakonferenz in Kyoto zwei Mitteilungen vor,¹⁵ in denen verschiedene Maßnahmen erwähnt werden, die zur Bekämpfung der Klimaänderung beitragen könnten. Die Bereiche, in denen Maßnahmen für den Klimaschutz ergriffen werden könnten, waren demnach die Wirtschafts- und Steuerpolitik, die Energie, die FTE (Forschung und Technologische Entwicklung) sowie bestimmte Sektoren wie die Industrie, der Verkehr und die Landwirtschaft. Dort sprach die Kommission unter anderem das Thema der Marktdurchdringung von EE an und schlug das ambitionierte Ziel vor,¹⁶ bis 2010 eine Verdoppelung des Anteils (von 6 % auf 12 %) zu erreichen.¹⁷

¹⁰93/500/EWG, Entscheidung des Rates vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER-Programm), ABl. L 235 vom 18.09.1993, S. 41 ff.

¹¹COM (94) 659 final, 23.02.1995, For a European Union Energy Policy, Green Paper; KOM(95) 682 endg. vom 13.12.1995, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Weißbuch.

¹²COM (94) 659 final, 23.02.1995, For a European Union Energy Policy, Green Paper, S. 11 f.

¹³KOM (95) 682 endg. vom 13.12.1995, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Weißbuch, S. 15.

¹⁴KOM (95) 682 endg. S. 26; siehe auch KOM (97) 599 endg. vom 26.11.1997, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger, Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, S. 24.

¹⁵KOM (97) 196 endg. vom 14.05.1997, Die energiepolitische Dimension der Klimaänderungen; KOM (97) 481 endg. vom 01.10.1997, Klimaänderungen: das Konzept der EU für Kyoto.

¹⁶Ursprünglicher Vorschlag ist im KOM (96) 576 endg. vom 20.11.1996, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen, Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie, S. 28 ff. zu finden.

¹⁷KOM (97) 196 endg. vom 14.05.1997, S. 9.

Folglich widmete die Gemeinschaft den EE ein Weißbuch, in welchem sie ihre Strategie vorlegte.¹⁸ Dort wird festgestellt, dass trotz erheblicher Potenziale und technologischer Reife, die mitunter durch Gemeinschaftsprogramme erreicht worden sind, die Verwendung von EE in der Union eher schwach ausgeprägt ist. Das sei mit geringer Wettbewerbsfähigkeit der EE, besonders wegen hoher Anfangsinvestitionskosten verbunden. Dazu seien im Fall der konventionellen Energieträger deren externe Kosten, d. h. die Kosten der verursachten Umweltschäden nicht widergespiegelt, was die Konkurrenz gegenüber den EE noch weiter verschärft. Deswegen erscheine eine bereichsübergreifende Strategie zur Förderung von EE, welche ein Gesamtziel für die Erhöhung des EE-Anteils einschließt, als notwendig, um die Hemmnisse der Marktdurchdringung zu beseitigen und die Verwendung von EE zu verbreiten.¹⁹ In Anlehnung an den Vorschlag der Kommission wird als Ziel, von dem die im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen ausgehen, die Erhöhung des EE-Marktanteils auf 12 % bis 2010 festgelegt. Insbesondere wird für Biomasse mit einer Verdreifachung der Nutzung gerechnet, zusammen mit einer erheblichen Erhöhung des Beitrags der Windenergie und der thermischen Solarkollektoren. Elektrizitäts- und Wärmeerzeugung aus EE soll nach dem Weißbuch verdoppelt werden. Biokraftstoffe sollen schließlich auch eine wichtige Rolle spielen.²⁰

Zur Verwirklichung dieses Ziels wurde eine Kampagne „für den Durchbruch erneuerbarer Energieträger“²¹ eingeführt, bei der verschiedene Aktionen für die Verbreitung der Nutzung von EE vorgestellt werden. Dazu wurde im beiliegenden Aktionsplan eine Reihe von Maßnahmen und gesetzlichen Initiativen vorgeschlagen, die „*faire Marktchancen für Erneuerbare Energieträger [...] schaffen*“²². Es ging dort zunächst um zwingende Maßnahmen z. B. im Bereich der Elektrizität, wonach den Netzbetreibern die Pflicht auferlegt werden kann, Strom aus Anlagen, die EE nutzen, den Vorrang zu geben.²³ Dazu sollten günstige Finanzierungsbedingungen für EE geschaffen werden, etwa durch Steuerbefreiung oder Steuerermäßigung, Beihilfen oder Kredite, Anreize für Verbraucher, „grüne“ Fonds oder Staatsanleihen.²⁴ Nach Aufforderung des Weißbuchs sollte auch das ALTENER-Programm weitergeführt werden.²⁵ Das festgelegte Ziel der Ver-

¹⁸KOM (97) 599 endg. Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger, Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, S. 11.

¹⁹KOM (97) 599 endg., S. 6 ff.

²⁰KOM (97) 599 endg., S. 13.

²¹KOM (97) 599 endg., S. 32ff.

²²KOM (97) 599 endg., S. 16.

²³KOM (97) 599 endg., S.17.

²⁴KOM (97) 599 endg., S. 18f.

doppelung des EE-Anteils durfte allerdings keine Rechtsverbindlichkeit haben. Es sollte eher als „*politisches Signal*“ und „*Impuls zum Handeln*“ dienen.²⁶

Im nächsten Jahr wurde die Strategie für EE vom Rat gebilligt²⁷ und wenige Jahre später wurden verschiedene sektorspezifische Rechtsakte für die Förderung von EE eingeführt. Da auch vom Weißbuch „Energie für die Zukunft“ die Priorität auf den Elektrizitätsbinnenmarkt gesetzt worden ist, wurde zunächst 2001 eine Richtlinie (2001/77/EG) für die Förderung der Stromerzeugung aus EE verabschiedet.²⁸ Diese Richtlinie unterstrich das Ziel des Weißbuchs, bis 2010 einen Anteil von 12 % des Energieverbrauchs aus EE zu stellen, und sie verpflichtete die Mitgliedstaaten, angemessene und an bestimmten Referenzwerten orientierte „*nationale Richtziele für den Verbrauch von Strom aus erneuerbaren Energiequellen festzulegen*“.²⁹ Wie der Begriff „Richtziele“ deutlich zum Ausdruck bringt, war die Erfüllung jener Ziele nicht verbindlich. Trotzdem sah die Richtlinie die Möglichkeit vor, im Falle einer entsprechend festgestellten Notwendigkeit auch verbindliche Ziele zu setzen.³⁰ Im Jahre 2003 sind dann zwei biokraftstoffbezogene Richtlinien erlassen worden,³¹ darunter auch die Richtlinie 2003/30/EG, welche Richtziele für den Verbrauch von Biokraftstoffen festlegte.

Trotz der oben beschriebenen Bemühungen wurde es aufgrund von Entwicklungen wie der steigenden Energie-Einfuhrabhängigkeit und den Auswirkungen des Klimawandels deutlich, dass die Richtziele nicht zur effektiven Verbreitung von EE im Markt genügten.³² Bis zum Jahr 2007 stieg der Anteil von EE nur um 55 %, ³³ noch sehr weit von einer Verdoppelung entfernt. Bereits 2004 war gemäß den Fortschrittsberichten der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie 2001/77/EG klar, dass das 22 %-Ziel für den

²⁵98/352/EG Entscheidung des Rates vom 18. Mai 1998 über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER II), ABI L 159 vom 3.6.1998, S. 53.

²⁶KOM (97) 599 endg., S. 11 f.

²⁷Entschließung des Rates vom 8. Juni 1998 über erneuerbare Energieträger, ABl. C 198 vom 24.6.1998, S. 1.

²⁸RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt.

²⁹Erwägungsgrund 5, Art. 3 RL 2001/77/EG.

³⁰Erwägungsgrund 7, Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 3 RL 2001/77/EG.

³¹RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor; RL 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

³²C. Jones, Introduction, in: Hodson/Jones/Van Steen (Hrsg.), EU Energy Law, Vol. III – Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, Rn. 1.10 ff.

³³KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft, S. 4.

EE-Anteil in der Stromerzeugung um etwa 3 % verfehlt würde.³⁴ Aufgrund dessen erschien eine Neuorientierung der europäischen Energiepolitik als geboten.

Die entsprechende Entscheidung ergab sich beim Treffen des Europäischen Rates in Hampton Court, Oktober 2005³⁵ und wurde zudem in einem Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 2006 konkretisiert und verdeutlicht.³⁶ Die Grundrisse dieser neuen Energiepolitik legte die Kommission in der Folge in ihrer ambitionierten Mitteilung über eine Energiepolitik für Europa fest.³⁷ Die neue Energiepolitik sollte sogar eine „*neue industrielle Revolution in Gang [...] setzen*“³⁸, die zu einer effizienten und CO²-armen Wirtschaft führen könnte. Drei Ziele seien dafür besonders prägend: die Nachhaltigkeit, die Energieversorgungssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit. Konkreter gesagt verfolgte die neue Energiepolitik die „*Bekämpfung des Klimawandels, Verringerung der durch die Abhängigkeit von importierten Kohlenwasserstoffen bedingten externen Verwundbarkeit der EU und Förderung von Beschäftigung und Wachstum*“.³⁹ Dieses Zieldreieck sei durch eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen, die bis 2020 für die Industrieländer auf 30 % und für die EU auf 20 % gegenüber dem Stand von 1990 betragen soll. Das sei unter anderem durch die Förderung von EE zu ermöglichen.

Der EE-bezogene Bestandteil der neuen europäischen Energiepolitik ist mit dem am gleichen Datum veröffentlichten Fahrplan für EE konkretisiert worden.⁴⁰ Dort kritisiert die Kommission eine Reihe sektorspezifischer Regelungen mit der Aussage, diese seien „*segmentiert*“ und „*ohne Vision*“, was als Ursache für das Verfehlen des 12 % EE-Ziels einzuordnen sei.⁴¹ EE seien trotz der bisherigen Förderung nicht wettbewerbsfähig, und die bürokratischen Hürden seien immer noch zu hoch. Als Lösung schlägt sie eine kohärente sektorübergreifende Politik vor, die Elektrizität, Biokraftstoffe und Kälte-Wärme-

³⁴KOM (2004) 366 endg. vom 26.5.2004, Der Anteil erneuerbarer Energien in der EU, Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77/EG, Bewertung der Auswirkung von Rechtsinstrumenten und anderen Instrumenten der Gemeinschaftspolitik auf die Entwicklung des Beitrags erneuerbarer Energiequellen in der EU und Vorschläge für konkrete Maßnahmen, S. 5.

³⁵C. Jones, Introduction, in: Hodson/Jones/Van Steen (Hrsg.), EU Energy Law, Vol. III – Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, Rn. 1.14.

³⁶KOM (2006) 105 endg. vom 8.3.2006, Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie.

³⁷KOM (2007) 1 endg. vom 10.1.2007, Eine Energiepolitik für Europa.

³⁸KOM (2007) 1 endg., S. 6.

³⁹KOM (2007) 1 endg., S. 5

⁴⁰KOM (2006) 848 endg vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft.

⁴¹KOM (2007) 1 endg., S. 6, 15.

erzeugung einschließt und alle drei Energieziele gleichzeitig voranbringen könnte.⁴² Zu diesen Zwecken solle den EE bis 2020 ein Anteil von 20 % des Gesamtenergieverbrauchs eingeräumt werden. Das sei durch neue Richtlinien zu realisieren, die einen stabilen und langfristigen gesetzlichen Rahmen für die Förderung von EE vorsehen und konkrete Nationalziele festlegen sollen.⁴³ In diesem Zuge sollten insbesondere das EE-Ziel sowie die sektorspezifischen Ziele in rechtlich verbindlicher Form festgelegt werden. Dadurch soll innerhalb eines vollständigen Rechtsrahmens ein klares und stabiles Fundament geschaffen werden, das zur langfristigen Planungs- und Investitionssicherheit beitragen soll.⁴⁴ Dazu schlug die Kommission vor, durch geeignete Maßnahmen die EE-Förderung in viele verschiedene Politiken zu integrieren und gleichzeitig bürokratische oder andere Hemmnisse abzubauen.⁴⁵ Dieselben Ziele legte sie in ihrer Mitteilung für die Begrenzung des Klimawandels fest.⁴⁶

Nachdem sich der Europäische Rat im März 2007 auf die oben genannten verbindlichen Ziele geeinigt hat, schlug die Kommission ein Maßnahmenpaket vor, *„um Europa für den Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft zu wappnen“*⁴⁷. Dieses Maßnahmenbündel wurde dann als eine Reihe von Rechtsakten 2009 verabschiedet, unter dem Namen *„Energie- und Klimapakets“*. Die Ziele dieses Pakets waren folgende:

- Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen um 20 % im Vergleich zu 1990,
- die Steigerung des Anteils EE bis auf 20 % und
- die Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.

Alle diese Ziele sollen bis 2020 erreicht werden.⁴⁸

⁴²KOM (2007) 1 endg., S. 6.

⁴³KOM (2007) 1 endg., S. 27.

⁴⁴KOM (2006) 848 endg., S. 11.

⁴⁵KOM (2006) 848 endg., S. 13 ff.

⁴⁶KOM (2007) 2 endg. vom 10.1.2007, Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius: Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus.

⁴⁷KOM (2008) 30 endg. vom 23.1.2008, 20 und 20 bis 2020: Chancen Europas im Klimawandel, S. 3; siehe auch Lexikon der Nachhaltigkeit, EU Klima- und Energiepakete, 2009, http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/eu_klima_und_energiepaket_2009_1526.htm, zuletzt abgerufen am 12.6.2017.

⁴⁸Pressemitteilung IP/09/628 vom 23.4.2009, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-628_de.htm?locale=en. Insbesondere sind folgende Rechtsakten erlassen: Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020; RL 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten; RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG; RL 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April

Als Umsetzung des 20 %-Ziels für EE wurde die Richtlinie 2009/28/EG (EE RL) verabschiedet. Wie geplant, zielt sie auf die Förderung von EE in den Bereichen Strom, Verkehr und Wärme-Kälteerzeugung⁴⁹ und legt ein verbindliches Ziel fest, nach dem im EU-Durchschnitt ein Anteil von 20 % des gesamten Bruttoendenergieverbrauchs gestellt werden soll. Zudem wird bestimmt, dass der Endverbrauch von Biokraftstoffen und flüssigen Brennstoffen im Verkehrssektor ein EU-weites Ziel von 10 % erreichen soll.

Trotz dieses Fortschrittes und obwohl mit dem Lissabon-Vertrag das Zieldreieck der Energiepolitik im Primärrecht verankert wurde (durch einen speziellen Artikel für die Energiepolitik, Art. 194 AEUV), sah die Kommission wenig Chancen, alle Ziele sowohl für 2020 als auch längerfristig zu erreichen.⁵⁰ Die wirtschaftliche Krise habe zwar zur Reduzierung des Energieverbrauchs, der Emissionen und der Kosten für die Realisierung des 20 % EE-Ziels beigetragen, weitere Schritte seien jedoch erforderlich.⁵¹ Deswegen wurde eine neue Strategie skizziert, die „[...]die bislang getroffenen Maßnahmen konsolidieren und Maßnahmen in Bereichen, in denen sich neue Herausforderungen abzeichnen, beschleunigen“ soll.⁵² Diese Strategie setzt auf die Steigerung der Energieeffizienz, der Innovation und auf die Schaffung eines gemeinsamen freien Energiemarktes durch einen vollständigen, transparenten und stabilen Rechtsrahmen und den Aufbau einer Netzinfrastruktur. Das Erreichen der energiepolitischen Ziele sei aber nicht bis 2020, sondern nur längerfristig möglich. Deswegen erscheine eine langfristige Planung als erforderlich. Als Ergänzung der Strategie für 2020 verpflichtete sich dementsprechend der Europäische Rat für die fernere Zukunft (bis 2050) zu einer fast kompletten Dekarbonisierung (80–95 % der CO²-Emissionen unter dem Niveau von 1990) des Energieverbrauchs. In dem diesbezüglichen Fahrplan untersuchte die Kommission mögliche Wege und versuchte, „einen langfristigen, *technologieneutralen europäischen Rahmen zu ent-*

2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006; RL 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG.

⁴⁹W. Kahl, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien, NwVZ 2009, S. 265.

⁵⁰KOM (2010) 639 endg. vom 10.11.2010, Energie 2020: Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie, S. 3.

⁵¹KOM (2010) 265 endg. vom 26.5.2010, Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 % und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO²-Emissionen, S. 3 f.; KOM (2010) 639 endg., S. 3 f.

⁵²KOM (2010) 639 endg., S. 5.

wickeln, innerhalb dessen diese Politikansätze eine größere Wirkung entfalten“⁵³. Wenn das Ziel erreicht wird, soll bis 2050 nach Angabe der Kommission der EE-Anteil auf 55 % des Bruttoendenergieverbrauchs steigen.⁵⁴ Das setze unter anderem eine „größere Konvergenz der Fördersysteme“⁵⁵ voraus. Es benötige eine effektive, aber auch gezielte und angemessene Förderung, die mit den Regeln des Binnenmarktes und des Beihilferechts vereinbar ist.⁵⁶ Schließlich weist der Fahrplan darauf hin, dass neue Ziele für 2030 rechtzeitig festgelegt werden sollen.⁵⁷

⁵³KOM (2011) 885 endg. vom 15.12.2011, Energiefahrplan 2050, S. 4.

⁵⁴KOM (2011) 885 endg., S. 8.

⁵⁵KOM (2011) 885 endg., S. 11.

⁵⁶KOM (2011) 885 endg., S. 20.

⁵⁷KOM (2011) 885 endg., S. 22.

II. Biomasse und Biokraftstoffe in der europäischen Politik

1. Energie aus Biomasse: Definition, Technik und Potenzial

Energie aus Biomasse ist keine neue Energieform. Es sei nur die Verbrennung von Holz für die Heizung als uraltes Beispiel der energetischen Nutzung von Biomasse genannt.⁵⁸ Heutzutage existieren neben den traditionellen Methoden auch hochmoderne Umwandlungsverfahren. Als Biomasse gelten grundsätzlich alle organischen Stoffe, bevor sie zu fossilen werden. Das sind nachwachsende Rohstoffe und biogene Reststoffe. Energie aus Biomasse stellt im Kern die in Pflanzen durch Fotosynthese gespeicherte Sonnenenergie dar,⁵⁹ auch wenn sie von Tieren danach verzehrt wird und sich zu Zoomasse oder Exkrementen umwandelt.

Das europäische Recht definiert Biomasse in seiner EE-Richtlinie als „den biologisch abbaubaren Teil von Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft mit biologischem Ursprung (einschließlich pflanzlicher und tierischer Stoffe), der Forstwirtschaft und damit verbundener Wirtschaftszweige einschließlich der Fischerei und der Aquakultur sowie den biologisch abbaubaren Teil von Abfällen aus Industrie und Haushalten“⁶⁰. Außer Reststoffen von Pflanzen oder Tieren, die explizit in der Definition enthalten sind, gehören auch die sogenannten Energiepflanzen zum energietechnischen Biomassebegriff.⁶¹

Biomasse kann auf unterschiedliche Art und Weise zu Sekundärenergieträgern⁶² umgewandelt werden: Durch Pressung oder Extraktion mithilfe eines Lösemittels (physikalisch-chemisches Verfahren) entstehen Pflanzenöle. Durch thermo-chemische Veredelungsverfahren wie Vergasung oder Pyrolyse (thermo-chemische Umwandlung) entstehen feste, gasförmige oder flüssige Energieträger. Schließlich kann Biomasse mithilfe von Mikroorganismen, d. h. durch biologische Prozesse wie alkoholische Gärung bearbeitet werden (bio-chemische Umwandlung).⁶³ Alle diese Energieträger werden in der

⁵⁸Ansonsten wird Biomasse auch für die Erzeugung materieller Güter verwendet (stoffliche Nutzung).

⁵⁹M. Kaltschmitt, Biomasse als nachwachsender Energieträger, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 1 (2).

⁶⁰Art. 2 lit. e RL 2009/28/EG.

⁶¹M. Rode/C. Schneider/G. Ketelhake et al., Naturschutzverträgliche Erzeugung und Nutzung von Biomasse zur Wärme- und Stromgewinnung, 2005, S. 14.

⁶²Sekundärenergieträger ist der Energieträger, der bearbeitet worden ist, siehe M. Kaltschmitt/D. Thrän, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (8).

⁶³Siehe mehr dazu M. Kaltschmitt, Biomasse als nachwachsender Energieträger, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 1 (6).

letzten Stufe verbrannt und produzieren damit Nutzenergie (Heizung, Bewegung von Vehikeln usw.).

Heutzutage spielt Energie aus Biomasse weltweit eine große Rolle, insbesondere indem sie gegenüber der Verknappung und Verteuerung fossiler Energiequellen eine Lösungsalternative bietet. Ein Anteil von 10 % der gesamten Primärenergie entstammt aus Biomasse.⁶⁴ In der EU beläuft sich ihr Anteil auf etwa 13,5 %⁶⁵. Sie wird sowohl für die Erzeugung von Wärme und Strom (Verbrennung von Holz, Biogas durch Verbrennung von Abfällen der Land- und Forstwirtschaft) als auch für den Transport (Biokraftstoffe) verwendet.⁶⁶ Biomasse ist wegen ihrer Transportfähigkeit und Speicherbarkeit besonders vorteilhaft, indem sie im Fall von Angebots- oder Nachfrageschwankungen von Energie zum Ausgleich beitragen kann. Ein weiterer Vorteil der Bioenergie ist ihre Erneuerbarkeit, da sie aus der nach menschlichen Maßstäben unerschöpflichen Energiequelle der Sonnenstrahlung erzeugt wird.⁶⁷ Allerdings ist die in einem bestimmten Zeitabschnitt vorhandene Biomasse in der Natur – im Gegensatz z. B. zur Sonnenenergie – selbstverständlich begrenzt und ihr Aufbau benötigt Zeit und Arbeit. Sie ist schließlich, für sich betrachtet, in Bezug auf Emissionen klimaneutral: Während ihres Wachstums bindet Biomasse durch Fotosynthese CO² und setzt Sauerstoff frei. „Im Idealfall“ werden bei der energetischen Nutzung die schon in der Biomasse während der Fotosynthese absorbierten Klimagase in die Luft freigesetzt.⁶⁸

Das Potenzial für Biomasse ist mit der Verfügbarkeit von entsprechenden Flächen verbunden.⁶⁹ Diese ist wiederum von vielen Faktoren politischer, gesellschaftlicher und technischer Art abhängig. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und die Effizienz ihrer Produktion spielen dabei eine große Rolle. Auch die Agrar- und die Umweltpolitik können einen erheblichen Einfluss darauf nehmen, weil sie die Bedingungen des Biomassenanbaus bestimmen. Wie *Kaltschmitt* vermutet, könnten strenge Umweltauflagen für

⁶⁴International Energy Agency (IEA), <https://www.iea.org/topics/renewables/subtopics/bioenergy/>, zuletzt abgerufen am 12.6.2017 sowie Energy Statistics division 9/2012.

⁶⁵Quelle: Eurostat,

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_from_renewable_sources, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports, zuletzt abgerufen am 12.6.2017

⁶⁶M. Kaltschmitt/D. Thrän, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (19 ff.).

⁶⁷M. Kaltschmitt/D. Thrän in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (9).

⁶⁸F. Ekardt/A. Schmeichel/M. Heering, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NuR 2009, S. 222 (223).

⁶⁹Deswegen sind Länder wie Deutschland, Frankreich, Spanien, Polen und die skandinavischen Länder die vielversprechendsten.

die Landwirtschaft das Flächenpotenzial in Europa für 2020 halbieren.⁷⁰ Demgegenüber ist das Potenzial für Rückstände, Nebenprodukte und Abfälle in den nächsten Jahren eher stabil.

2. Biomasse in der EU – Stand und Perspektiven

Biomasse stellt in Europa den größten Anteil unter den EE dar.⁷¹ Dementsprechend war sie von Anfang an ein wichtiger Teil der europäischen Politik zur Förderung von EE⁷² und wurde als sehr vorteilhaft für die Verfolgung ihrer Ziele angesehen: Durch Diversifizierung der Energiequellen und Reduzierung der Importabhängigkeit dient sie zunächst der Versorgungssicherheit und als erneuerbare und CO²-neutrale Energiequelle trägt sie zum Klimaschutz bei. Als Teil der neuen Energiepolitik und der EE-Förderung wurde sie in die Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus EE einbezogen, während mit der Richtlinie 2003/30/EG Biokraftstoffen als einer bestimmten Art von Biomasse besondere Bedeutung geschenkt worden ist. Der erste Koordinierungsversuch der Biomassenpolitik auf EU-Ebene wurde allerdings erst 2005 unternommen, als die Kommission einen Gemeinschaftsplan für die Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse aus Holz, Abfällen und Nutzpflanzen festlegte.⁷³ In diesem Plan werden *„Maßnahmen zur Förderung der Biomassenutzung zur Wärme- und Stromerzeugung sowie im Verkehr dargelegt und übergreifende Maßnahmen bezüglich der Biomasseversorgung und -forschung sowie finanzieller Aspekte beschrieben“*.⁷⁴ Alle drei Bereiche bergen nach der Kommission bestimmte Vorteile: Die Wärmeerzeugung durch Biomasse sei besonders kostengünstig, die Stromerzeugung reduziere die Treibhausgasemissionen am stärksten und Biokraftstoffe seien als eine der wenigen Alternativen zu herkömmlichen Kraftstoffen besonders wichtig für die Energieversorgungssicherheit.⁷⁵ Es

⁷⁰M. Kaltschmitt/D. Thrän, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (26 f.).

⁷¹M. Rode/C. Schneider/G. Ketelhake et al., Naturschutzverträgliche Erzeugung und Nutzung von Biomasse zur Wärme- und Stromgewinnung, 2005, S. 15; Biomasse zusammen mit Abfällen betrug 2010 einen Anteil von 67,6% der Primärenergieerzeugung von EE (Eurostat)

⁷²Siehe z.B. Art. 2 Abs. 2 Spiegelstrich 2 Verordnung (EWG) Nr. 1302/78 des Rates vom 12. Juni 1978 über die Gewährung einer finanziellen Unterstützung für Vorhaben zur Nutzung alternativer Energiequellen, S. 6 ff., wo unter anderem Demonstrationsvorhaben mit *„Verflüssigung und Vergasung fester Brennstoffe“* gefördert werden. Ähnliches galt für ihre nachfolgende Verordnung von 1983, die ausdrücklich Biomasse in ihrem Anwendungsbereich einschloss, siehe Anhang I Nr. 3 Verordnung (EWG) Nr. 1972/83 des Rates vom 11. Juli 1983 zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung für Demonstrationsvorhaben auf dem Gebiet der Nutzung alternativer Energiequellen, der Energieeinsparung und der Substitution von Kohlenwasserstoffen, S. 6 ff.

⁷³KOM(2005) 628 endg. vom 7.12.2005, Aktionsplan für Biomasse.

⁷⁴KOM(2005) 628 endg., S. 5.

⁷⁵KOM(2005) 628 endg., S. 7.

werden Maßnahmen zur Förderung der Nutzung von Biomasse vorgeschlagen, sowie Maßnahmen, die die Verfügbarkeit von Biomasse u. a. im Agrar-, Forst- und Abfallbereich gewährleisten. Schließlich soll nach dem Aktionsplan eine Reihe von finanziellen Instrumenten wie die Struktur- und Kohäsionsfonds oder von staatlichen Beihilfen zur Verfügung gestellt werden.

Für die Zukunft sah der Aktionsplan ein beträchtliches Potenzial für die Entwicklung von Biomasse, welches zudem als ökologisch unproblematisch angesehen wurde.⁷⁶ Neben Reformen in der Agrarpolitik und Forstwirtschaft sollte auch die Verwertung von Abfällen eine Rolle spielen.⁷⁷ Die Biomasseverfügbarkeit und ihre effiziente Nutzung sollten durch das siebte Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007–2013) sowie durch die EE-Projektfinanzierung über das Programm „Intelligente Energie – Europa“ vorangetrieben werden.⁷⁸ Bedenken hinsichtlich der Entstehung einer Konkurrenz zwischen Biomasse und Nahrungsmitteln in Europa wurden nur für die Zeit nach 2020 gesehen und diese sollte durch richtig funktionierenden internationalen Handel jedenfalls auf 2050 hinausgezögert werden. Die Umwelt sei auch während des Biomassenanbaus zu beachten,⁷⁹ wobei auf Landnutzungsänderungen und die Eingrenzung deren negativer Folgen sowie auf Maßnahmen des Emissionsschutzes besondere Aufmerksamkeit gerichtet werden sollte.⁸⁰

3. Potenziale und Problematiken der Biokraftstoffverwendung

Biokraftstoffe stellen eine Form der energetischen Nutzung von Biomasse dar. Sie sind flüssige und gasförmige Sekundär- sowie Endenergieträger (d. h. verarbeitete Energieträger).⁸¹ Sie können im Verkehr als Treibstoff, oder stationär zur Produktion von Strom oder in der Kraft-Wärme-Kopplung eingesetzt werden.⁸² Die wichtigste Nutzung von

⁷⁶Anders z.B. vier Jahre später bei *M. Kaltschmitt/D. Thrän*, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), *Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren*, 2. Aufl., 2009, S. 7 (10 ff.); Die Schätzungen für das Biomassepotenzial sind bei verschiedenen Autoren sehr unterschiedlich.

⁷⁷KOM(2005) 628 endg. vom 7.12.2005, Aktionsplan für Biomasse, S. 22.

⁷⁸KOM(2005) 628 endg., S. 45.

⁷⁹KOM(2005) 628 endg., S. 50.

⁸⁰KOM(2005) 628 endg., S. 25.

⁸¹Kaltschmitt/Hartmann/Hofbauer (Hrsg.), *Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren*, 2. Aufl., 2009, S. 5, 21, 28; Primärenergieträger, die auch als Kraftstoffe benutzt werden, wie z.B. Brennholz, bleiben hier außer Betracht.

⁸²WBGU, *Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, 2009, S. 23.

Biokraftstoffen liegt im Transportbereich, und zwar im Straßenverkehr. Nach der im EU-Recht angelegten Definition sind Biokraftstoffe solche Energieträger, die im Verkehr verwendet werden.⁸³ Dabei sind Bioethanol und Biodiesel die im europäischen Markt am meisten verbreiteten Arten. Bioethanol ist Ethylalkohol (d. h. Alkohol), der zur Nutzung als Kraftstoff hergestellt wird. Es wird aus zucker- oder stärkehaltiger Biomasse wie Mais, Zuckerrüben oder Getreiden durch Vergärung mit Hefepilzen (Fermentation) produziert.⁸⁴ Grundsätzlich wird es herkömmlichem Kraftstoff in verschiedenen Anteilen (E85, E50 oder E10) beigemischt, wodurch es in speziell angepassten Motoren genutzt werden kann. Biodiesel wird dagegen aus der Umesterung von Pflanzenölen wie Raps und Sonnenblumen mit Methanol gewonnen. Er kann entweder als reiner Kraftstoff in umgerüsteten oder als Beimischung in konventionellen Dieselmotoren genutzt werden.⁸⁵

Heutzutage werden neben den oben erwähnten Biokraftstoffen auch solche der sogenannten 2. Generation entwickelt. Die Kriterien der Kategorisierung sind nicht immer und nicht bei allen Autoren einheitlich.⁸⁶ In der Regel geht es um Biokraftstoffe, bei welchen alle Bestandteile der Pflanzen verarbeitet werden, während Biokraftstoffe der 1. Generation nur aus bestimmten Pflanzenteilen wie beispielsweise Stärke und Zucker für Bioethanol oder Samen für Biodiesel erzeugt werden. Bei Biokraftstoffen der 2. Generation wird insbesondere die Lignozellulose verwertet, d. h. die verholzten Teile der Pflanze. Dazu gehören Biomass-to-Liquid (BtL) – Biokraftstoffe, die durch Vergasung und katalytische Hydrierung (Fischer-Tropsch-Synthese) erzeugt werden, sowie Bioethanol aus Lignozellulose.⁸⁷ Als 3. Generation werden weiterhin besonders innovative Biokraftstoffe bezeichnet, die aus Rohstoffen wie gentechnisch modifizierten Pflanzen oder Algen hergestellt werden. Schließlich sollen der Forschung in diesem Bereich zufolge sogenannte Biokraftstoffe der 4. Generation entwickelt werden, welche

⁸³Art. 2 lit. h) und i) RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG. Dort werden stationär benutzte flüssige Kraftstoffe als Biobrennstoffe definiert.

⁸⁴M. Kaltschmitt/D. Thrän, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hoffbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (21); SUR, Klimaschutz durch Biomasse, 2007, S. 22.

⁸⁵Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. & Naturschutzbund NABU (Hrsg.), Bioenergie? – aber natürlich! Nachwachsende Rohstoffe aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, 2007, S. 15; M. Kaltschmitt/D. Thrän, Biomasse im Energiesystem, in: Kaltschmitt/Hartmann/Hoffbauer (Hrsg.), Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren, 2. Aufl., 2009, S. 7 (21); SUR, Klimaschutz durch Biomasse, 2007, S. 22;

⁸⁶WBGU, Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, 2009, S. 160.

⁸⁷SRU, Klimaschutz durch Biomasse, 2007, S. 23.

aus vollständig maßgefertigten Rohstoffen und Mikroben erzeugt werden könnten. Biokraftstoffe der 3. und 4. Generation existieren bisher nur in der Theorie und sind weit von der Marktreife entfernt.⁸⁸

Biokraftstoffe können für eine Reihe von Zielen von Vorteil sein. Sie werden aus erneuerbaren Rohstoffen hergestellt und sind als Biomasse zunächst klimaneutral. Die Rohstoffe werden durch Sonnenstrahlung erzeugt, und ihr Verbrauch setzt genauso viele Klimagase frei, wie die als Rohstoffe genutzten Energiepflanzen während ihres Wachstums gebunden haben.⁸⁹ Dazu kann ihr Anbau eine positive Entwicklung für das zurückgehende Agrareinkommen bedeuten. Ihre Bearbeitung ist im Vergleich zu anderen Energietechnologien arbeitsintensiver,⁹⁰ sodass sie auch einen Anstieg der ländlichen Entwicklung und Wirtschaft bedeuten könnte. Weiterhin besitzen Biokraftstoffe physische und chemische Eigenschaften, die eine hohe Ähnlichkeit zu herkömmlichen Kraftstoffen aufweisen.⁹¹ Aus diesem Grund können sie relativ kostengünstig in die bestehende Infrastruktur integriert werden. Ihre Produktion in vielen Kleinanlagen passt überdies, und ganz im Gegenteil zu Kohle und Atomkraft, besser zu einem Modell der dezentralen Energieerzeugung, was auf die regionale Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt positive Auswirkungen haben kann.⁹² Als heimische Energiequelle dienen sie schließlich der Versorgungssicherheit. Auch wenn zahlreiche Länder Biokraftstoffe oder die Rohstoffe dafür importieren müssen, kommen die Importe, im Gegensatz zum Rohöl, aus vielen verschiedenen Ländern, was die Kraftstoffdiversifizierung fördert. Dazu sind die Importländer für Biomasse zurzeit politisch stabiler als viele Ölländer und haben bessere Handelsbeziehungen mit der EU.⁹³

Allerdings bringt die Nutzung von Biokraftstoffen neben den genannten Vorteilen auch eine Reihe von Problemen mit sich. Zunächst stellen Biokraftstoffe der 1. Generation die am wenigsten effiziente Nutzungsform von Biomasse dar, indem nur ein kleiner Teil

⁸⁸J. Smith, *Biotreibstoff: Eine Idee wird zum Bumerang*, 2010, S. 27f.

⁸⁹Eine Reihe von Faktoren, wie der Produktionsprozess und die dort erzeugten Emissionen bleiben dadurch allerdings außer Betracht. Aus diesem Grund variiert der tatsächliche Beitrag zum Klimaschutz je nach Rohstoff, Herstellungsverfahren sogar je nach Aufbaugbiet erheblich.

⁹⁰Siehe D. Kammen/K. Kapadia/M. Fripp, *Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate*, report of the Renewable and Appropriate Energy Laboratory, Energy and Resources Group/Goldman School of Public Policy at University of California, Berkeley, 2004.

⁹¹D. Rajagopal/D. Zilberman, *Review of Environmental, Economic and Policy Aspects of Biofuels*, 2007, S. 7 f.

⁹²F. Ekardt/A. Smeichel/M. Heering, *Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen*, NuR 2009, S. 222 (224).

⁹³WBGU, *Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, 2009, S. 24.

der Pflanze zur Kraftstofferzeugung verwendet und daraus vergleichsweise wenig Energie produziert wird.⁹⁴ Auch der Gewinnungsprozess ist besonders energieaufwendig und erzeugt zusätzliche Treibhausgasemissionen.⁹⁵ Eine „Well-to-wheels“-Analyse, d. h. eine Untersuchung der Emissionen während des gesamten Lebenszyklus von der Produktion bis zum Verbrauch, lässt erhebliche Zweifel an der Klimaneutralität von Biokraftstoffen aufkommen. Teilweise werden gewisse Gewinnungsprozesse sogar als klimaschädlicher im Vergleich zur Rohölproduktion eingestuft. Weiterhin kann der Anbau von Biokraftstoffen in der Landwirtschaft verschiedene Auswirkungen aufweisen, abhängig von der vorherigen Funktion der Fläche, der Pflanzenart und dem Anbauverfahren. Bei zuvor degradiertem Land können einerseits z. B. die Bodenerosion reduziert und die Biodiversität begünstigt werden. Ein nachhaltiger Anbau kann auch mit einer geringen Nutzung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln erfolgen. Andererseits erhöht aber die Biokraftstoffproduktion die Nachfrage nach Agrargütern und bedeutet deswegen eine höhere Belastung von Land und Ressourcen.⁹⁶

Die Biokraftstoffherstellung kann entweder auf bisher unkultiviertem Land (Wald, Grünland) oder durch die Umwandlung von bereits für andere Zwecke genutzten Flächen (z. B. für die Erzeugung von Nahrungsmitteln) erfolgen. Die erste Alternative nimmt mehrere Ressourcen und Naturräume in Anspruch und kann negative Auswirkungen auf den Boden, das Wasser oder die Biodiversität haben.⁹⁷ Moore und Regenwälder sind davon bereits besonders betroffen, da ihre Flächen für Rohstoffe von hoher Energieeffizienz geeignet sind, wie Palmölplantagen zur Produktion von Biodiesel, Zuckerrohr für Ethanol und Sojabohnen für Biodiesel. Die Umwandlung solcher Flächen stellt nicht nur einen großen Verlust für die Natur und die Biodiversität dar, sondern sie verursacht eine gewaltige Freisetzung von gespeichertem Kohlendioxid und entzieht der Erde ihre wichtigsten CO²-Speicher.⁹⁸ Die zweite Alternative verursacht wiederum Konkur-

⁹⁴M. Charles/R. Ryan/N. Ryan et al., Public policy and biofuels: The way forward?, Energy Policy 2007, S. 5737 (5738).

⁹⁵F. Ekardt/A. Smeichel/M. Heering, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NuR 2009, S. 222 (223); SRU, Klimaschutz durch Biomasse, 2007, S. 18.

⁹⁶Mehr dazu in A. Cambell/N. Doswald, The impacts of biofuel production on biodiversity: A review of the current literature, 2009; Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. & Naturschutzbund NABU (Hrsg.), Bioenergie? – aber natürlich! Nachwachsende Rohstoffe aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, 2007, S. 20 ff.

⁹⁷E. Gawel, E10 – Ist die Klimapolitik mit Agrarkraftstoffen auf dem richtigen Kurs?, ZUR 2011, S. 337 (338).

⁹⁸Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. & Naturschutzbund NABU (Hrsg.), Bioenergie? – aber natürlich! Nachwachsende Rohstoffe aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, 2007, S. 15; G. Ludwig, Energetische Verwendung von Biomasse nur mit Augenmaß vorantreiben, NuR 2009, S. 831.

renz mit der stofflichen Nutzung sowie mit der Nahrungs- und Futtermittelproduktion, die, wenn nicht zum Mangel, dann jedenfalls zu einer Preiserhöhung führen kann. Eine solche Entwicklung könnte die Lage von ärmeren Gesellschaftsschichten oder Staaten erheblich verschlechtern. Zusätzlich führt die Produktion von Energiepflanzen oftmals zu großflächigen Monokulturen oder zu einer stärkeren Nutzung von Pestiziden, Düngung usw., da im Vergleich zu der Nahrungsmittelproduktion weniger natur- und gesundheitsschutzrelevante Bedenken bestehen⁹⁹ und die Produktion sich mehr an der Quantität orientiert.¹⁰⁰ Diese Umstände begünstigen den industriellen Anbau und die großen landwirtschaftlichen Betriebe und führen zur Verdrängung der Mittel- und Kleinbauern, was wiederum negative soziale und ökologische Folgen haben kann. Schließlich wird durch die Inanspruchnahme von bereits kultiviertem Land eine Landnutzungsänderung nicht immer vermieden, sondern die bisherige Kultur kann einfach auf andere (bisher ungenutzte) Flächen verdrängt werden. Besonders in den Tropen führt das zu einer Belastung des Regenwaldes. Dieses Phänomen wird als „indirekte Landnutzungsänderung“ (indirect land use change – ILUC) beschrieben und verbirgt eine Reihe von negativen Auswirkungen, die die Gesamtbilanz für Biokraftstoffe erheblich beeinflussen können.¹⁰¹

4. Kurzdarstellung der europäischen Biokraftstoffpolitik

Biokraftstoffe werden in der EU seit den 1990er-Jahren gefördert.¹⁰² Sie stellen allerdings nur einen kleinen Anteil der benutzten Biomasse dar.¹⁰³ Hohe Rohstoffpreise verteuern die Produktion erheblich und verhindern die Marktdurchdringung von Biokraftstoffen.¹⁰⁴ Dazu ist es, wie bereits erwähnt, vergleichsweise effizienter und umweltfreundlicher, Biomasse statt für den Verkehr, eher für die Heizung oder die Stromproduktion zu benutzen.¹⁰⁵ Überdies stellen Biokraftstoffe wegen der begrenzt verfügbaren

⁹⁹F. Ekardt/A. Smeichel/M. Heering, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NUR 2009, S. 222 (223).

¹⁰⁰Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. & Naturschutzbund NABU (Hrsg.), Bioenergie? – aber natürlich! Nachwachsende Rohstoffe aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, 2007, S. 23.

¹⁰¹A. Cambell/N. Doswald, The impacts of biofuel production on biodiversity: A review of the current literature, 2009, S. 13.

¹⁰²Ursprünglich im Agrarbereich, siehe Fagernäs/Johansson/Wilen et al. (Hrsg.), Bioenergy in Europe, 2006, S. 41.

¹⁰³2002 war er nur 2%, siehe Fagernäs/Johansson/Wilen et al. (Hrsg.), Bioenergy in Europe, 2006, S. 14.

¹⁰⁴R. Schnepf, European Union Biofuels Policy and Agriculture: An Overview, 2006, S. 2.

¹⁰⁵Brändle/Düweke/Leimbach (Hrsg.), Biokraftstoffe der Zukunft: Strategien für eine nachhaltige Mobilität, 2006, S. 13.

Flächen keinen langfristigen Ersatz für Erdöl dar.¹⁰⁶ Dennoch ist die Rolle der Biokraftstoffe in der Energiepolitik nicht zu unterschätzen: Der Verkehr ist für einen großen Teil der CO²-Emissionen¹⁰⁷ verantwortlich und zeigt zudem die am stärksten steigende Tendenz.¹⁰⁸ Darüber hinaus gibt es sehr wenige Alternativen zu den bereits benutzten Kraftstoffen und Antriebstechnologien.¹⁰⁹ Im Jahr 2010 basierte ein Anteil von 94 % der für den Verkehr genutzten Energie noch auf Rohöl.¹¹⁰ Das könnte in Krisenzeiten erhebliche Probleme der Versorgungssicherheit auslösen. Deswegen sei nach der Kommission neben der Senkung des Kraftstoffverbrauchs¹¹¹ und der Steigerung der Effizienz¹¹² auch die Kraftstoffdiversifizierung durch Einsatz alternativer Kraftstoffe zu fördern.¹¹³ Biokraftstoffe sind eine der wenigen Alternativen zum Erdöl im Transportbereich, die marktreif sind.¹¹⁴ Sie dienen nicht nur der Kraftstoffdiversifizierung, sondern sie werden größtenteils aus heimischen Rohstoffen produziert, was die Abhängigkeit von

¹⁰⁶KOM (2001) 547 endg. vom 7.11.2001, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr und ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, S. 6.

¹⁰⁷2010 war es 31,7% des Endenergieverbrauchs, 2014 war 33,2% (Eurostat), siehe http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Consumption_of_energy/de, zuletzt abgerufen am 12.6.2017

¹⁰⁸KOM (97) 481 endg. vom 01.10.1997, Klimaänderungen: das Konzept der EU für Kyoto, S. 5.

¹⁰⁹Alternative Antriebstechnologien sind z.B. Hybridfahrzeuge (also Erdöl und Elektrizität) und alternative Kraftstoffe sind z.B. Brennstoffzellen, Biokraftstoffe oder Erdgas.

¹¹⁰Siehe KOM (2013) 17 endg. vom 24.1.2013, Saubere Energie für den Verkehr: Eine europäische Strategie für alternative Kraftstoffe, S. 2.

¹¹¹Z.B. durch Internalisierung der externen Verkehrskosten d.h. durch die Einschließung im Preis der tatsächlichen Kosten (Knappheit von Kraftstoffen, Umweltauswirkungen, Sozialauswirkungen usw.), hauptsächlich durch die Besteuerung von Kraftstoffen, was auf die Entscheidungen der Verbraucher Einfluss nehmen soll, siehe KOM (95) 691 endg. vom 20.12.1995, Faire und effiziente Preise im Verkehr, Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, Grünbuch; KOM (2008) 435 endg. vom 8.08.2008, Strategie zur Internalisierung externer Kosten, KOM (2011) 169 endg. vom 13.4.2011, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

¹¹²Die Verringerung der Emissionen war bereits präsent bei den Richtlinien 89/458/EWG und 91/441/EWG zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen; In den nächsten Jahren wurde eine Reihe von Regelungen über das Thema verabschiedet, siehe KOM (95) 689 endg. vom 20.12.1995, Eine Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO²-Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs; Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge; KOM (2010) 186 endg. vom 28.04.2010, Eine europäische Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge. Auch für den Luftverkehr sollen Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen ergriffen werden, siehe KOM (2005) 459 endg. vom 27.09.2005, Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs; für die Seekraftstoffe siehe schließlich KOM (2002) 595 endg. vom 20.11.2002, Eine Strategie der Europäischen Union zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen.

¹¹³KOM (95) 682 endg. vom 13.12.1995, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Weißbuch, S. 26; KOM (2001) 370 endg. vom 12.09.2001, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, Weißbuch, S.11; KOM (2013) 17 endg. vom 24.1.2013, Saubere Energie für den Verkehr: Eine europäische Strategie für alternative Kraftstoffe, S. 2, 4 f.

¹¹⁴KOM(2005) 628 endg. vom 7.12.2005, Aktionsplan für Biomasse, S. 7.

Importen reduziert.¹¹⁵ Die Förderung von Biokraftstoffen stellt sich ferner für die Automobilindustrie als günstiger gegenüber anderen Technologien dar, indem Biokraftstoffe nur geringe und kostengünstige Anpassungen bei Motoren und Infrastruktur erfordern.¹¹⁶

Die Vorteile der Biokraftstoffe wurden in Europa seit der Öl-Krise erkannt und spielen seither eine zentrale Rolle innerhalb der Verkehrspolitik.¹¹⁷ Im Grünbuch „*Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit*“¹¹⁸ legte die Kommission das Ziel fest, bis 2020 allein im Straßenverkehrssektor 20 % der Kraftstoffe aus alternativen Quellen zum Erdöl bereitzustellen. Dieses ambitionierte Ziel wurde später in der Mitteilung der Kommission über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr konkretisiert, die u. a. „*ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen*“ vorsah.¹¹⁹ Als Maßnahmen sind dort die Förderung des Non-Food-Sektors in der Landwirtschaft, die steuerliche Begünstigung der Biokraftstoffe und die Festsetzung eines Mindestbiokraftstoffanteils für die Gesamtmenge der im Markt verfügbaren Kraftstoffe enthalten.¹²⁰ Dementsprechend legte die Kommission zwei Richtlinienvorschläge zur Förderung der Verwendung und zur europaweiten Steuerbegünstigung von Biokraftstoffen vor, die im Jahr 2003 in leicht geänderter Form verabschiedet worden sind.¹²¹ Einige Jahre später formulierte die Kommission im Rahmen des sogenannten Aktionsplans für Biomasse die Grundzüge einer EU-Strategie für Biokraftstoffe.¹²² Ziel dieser Strategie sei eine nachhaltige Förderung von einheimischen sowie von importierten – beson-

¹¹⁵KOM(2005) 628 endg. vom 7.12.2005, S. 29.

¹¹⁶KOM (2001) 547 endg. vom 7.11.2001, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr und ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, S. 3; *WBGU*, Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, 2009, S. 24; *T. Wiesenthal/G. Leduc/P. Christidis*, Biofuel support policies in Europe: Lessons learnt for the long way ahead, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2009, S. 789 (790).

¹¹⁷Siehe u.a. KOM (97) 599 endg. vom 26.11.1997, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger, Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, S. 19; KOM (2001) 370 endg. vom 12.09.2001, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, Weißbuch, S. 92, 101 f.

¹¹⁸KOM (2000) 769 endg. vom 29.11.2000.

¹¹⁹KOM (2001) 547 endg. vom 7.11.2001, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr und ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG bezüglich der Möglichkeit, auf bestimmte Biokraftstoffe und Biokraftstoffe enthaltende Mineralöle einen ermäßigten Verbrauchsteuersatz anzuwenden.

¹²⁰KOM (2001) 547 endg. vom 7.11.2001, S. 7.

¹²¹RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor; RL 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

¹²²KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe.

ders aus Entwicklungsländern – Biokraftstoffen.¹²³ Dort werden zudem sieben politische Schwerpunkte für die Förderung der Erzeugung und Anwendung von Biokraftstoffen festgelegt:

1) Die Nachfrage soll erhöht werden, besonders durch einzelstaatliche Ziele für die Steigerung des Marktanteils von Biokraftstoffen oder durch andere Instrumente wie Steuerbegünstigungen und Zwangsbeimischung zu herkömmlichen Kraftstoffen oder die Förderung von Fahrzeugen mit angepassten Motoren, die mit Kraftstoffen von hohem Biokraftstoffanteil betrieben werden.¹²⁴

2) Die Erzeugung und Anwendung von Biokraftstoffen soll nachhaltig erfolgen, d. h. sie soll zum Klimaschutz beitragen sowie den Naturschutz und die Emissionsgrenzwerte achten. Die Förderung von Biokraftstoffen soll sich an diesen Kriterien orientieren.¹²⁵

3) Die Raumplanung, die Kohäsionspolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sollen auch als Instrumente der Biokraftstoffförderung dienen.¹²⁶

4) Eine breite Palette von Rohstoffen aus der Land- und Forstwirtschaft, der Tierhaltung oder aus Abfällen soll für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendet werden, wozu entsprechende Maßnahmen, besonders im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beitragen sollen.¹²⁷

5) Der Handel mit Rohstoffen für die Biokraftstoffproduktion soll weiter erleichtert werden, wobei ein ausgewogener Ansatz zu verfolgen sei, der sowohl die Interessen der heimischen Produzenten als auch diejenigen der Handelspartner beachten soll.¹²⁸

6) Eine engere, für beide Seiten vorteilhafte Kooperation mit Entwicklungsländern soll vorangetrieben werden.¹²⁹

7) Schließlich soll die Forschung und Entwicklung im Biokraftstoffbereich gefördert werden.¹³⁰

¹²³KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 5.

¹²⁴KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 8 ff.

¹²⁵KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 10 f.

¹²⁶KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 11 ff.

¹²⁷KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 13 f.

¹²⁸KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 15 f.

¹²⁹KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 16 f.

¹³⁰KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, S. 17 f.

Diese Schwerpunkte umfassen alle Bereiche der europäischen Biokraftstoffpolitik und stellen den Leitfaden für die Ausarbeitung des entsprechenden Rechtsrahmens dar, der sich seitdem stark entwickelt hat und im Folgenden zu behandeln ist.

III. Zusammenfassung

Die Förderung von EE stellt in der EU eine relativ neue Politik dar, die sich seit ihrem Anfang in den 70er Jahren stark entwickelt hat. Sie ist, aus einer Zusammenstellung von segmentierten, sektorspezifischen Regelungen ohne Verbindlichkeit, welche eher auf die Energieversorgungssicherheit gezielt haben, zu einer integrierten, einheitlichen Politik mit normativen Vorgaben geworden, deren Hauptziel der Klimaschutz ist (Kapitel B.I). Ihr wichtigstes Regelwerk ist die Richtlinie 2009/28/EG (EE RL). Mit dieser Richtlinie wird mittels marktbasierter Instrumente, Ordnungsrecht und verbindlicher Prozentziele bezweckt, den EE-Verbrauch in der Union zu erhöhen.

Die Biomassenutzung und darunter insbesondere Biokraftstoffe genießen einen hohen Stellenwert in der europäischen EE-Politik, als Maßnahme zur Förderung der Versorgungssicherheit der EU sowie als klimafreundliche Energiequelle (B.II.2). Trotz ihrer geringen Effizienz und vielfältiger ökologischer sowie sozialer Nebeneffekte (s. B.II.3) sind Biokraftstoffe als eine der wenigen Alternativen zu Erdöl im Verkehrssektor unentbehrlich. Dies zeigt sich unter anderem in der EU-Strategie für Biokraftstoffe, die ambitionierte Ziele setzt und die Grundrisse einer nachhaltigen Biokraftstoffförderung skizziert (B.II.4).

C. Darstellung der Förderregelungen für Biokraftstoffe

I. Die Maßnahme der Verfolgung von Prozentzielen des Klimaschutzes

Eine Kernaufgabe der europäischen Vereinigung war, verschiedene Politiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu harmonisieren. In diesem Rahmen spielen gemeinsame Ziele eine große Rolle. Nach dem EGKS-Vertrag stellt es ein wesentliches Element der Gemeinschaft dar, gemeinsame Ziele zu verfolgen.¹³¹ In der Energiepolitik wurden nach der Krise der 70er Jahre konkrete, zahlenmäßige Ziele, die als „*Leitlinien für die einzelstaatliche Politik und gleichzeitig wichtige Orientierungen für die Energieproduzenten und -verbraucher der Gemeinschaft*“ dienen sollten, für notwendig erachtet.¹³² Das Instrument der gemeinsamen zahlenmäßigen Ziele erweist sich als angemessen für eine Rechtsgemeinschaft von Staaten. Es schafft einen Rahmen für die einzelstaatlichen Politiken und stellt sicher, dass diese nicht durch ein negatives Gesamtergebnis auf Gemeinschaftsebene zunichtegemacht werden und auch keine Konkurrenz Nachteile gegenüber anderen Mitgliedstaaten verursachen. Gleichzeitig wird eine gewisse Flexibilität gewährt, da die gemeinsamen Ziele den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum für die Art ihrer Erfüllung überlassen, ohne dabei an Effektivität zu verlieren. Weiterhin können solche Ziele die Entschlossenheit der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten signalisieren und zur Rechts- und Investitionssicherheit beitragen. Die Methode der Festlegung gemeinsamer Ziele ist auch mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) vereinbar, indem die Union nur das Ziel festlegt und dessen Erreichung überwacht, ohne bestimmte Maßnahmen zur Erreichung des Zieles zu diktieren.

Gemeinsame Ziele werden EU-weit festgelegt. Sie sind aber nicht immer für alle Mitgliedstaaten identisch, vielmehr können sie auch als Durchschnittswerte formuliert werden, die das Ergebnis unterschiedlicher nationaler Ziele widerspiegeln. Die Verteilung dieser Einzelziele erfolgt dabei in einer Weise, in der alle Mitgliedstaaten je nach Stand

¹³¹Art. 1 EGKS Vertrag.

¹³²Entschließung des Rates vom 17. September 1974 betreffend eine neue energiepolitische Strategie für die Gemeinschaft, ABl Nr. C 153 vom 09.07.75, S. 1. Wenige Monate später legte der Rat eine Reihe von Prozentzielen fest, z.B. sei die Abhängigkeit der Gemeinschaft von Energieeinfuhren bis zum Jahr 1985 auf weniger als 50 % und wenn möglich auf 40 % zu reduzieren, siehe Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1974 betreffend Ziele der gemeinschaftlichen Energiepolitik für 1985, ABl Nr. C 153 vom 09.07.1975, S. 2. Dazu sind sektorspezifische Ziele festgelegt worden.

und Potenzial möglichst gleichwertige Anstrengungen unternehmen. Diese Vorgehensweise entspricht dem Prinzip der gemeinschaftlichen Solidarität.¹³³

Die EU hat Anfang der 90er Jahre, nachdem sich die Erkenntnisse zum Treibhauseffekt verfestigten,¹³⁴ das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) unterzeichnet und in diesem Rahmen die ersten gemeinsamen Ziele einer Klimapolitik formuliert. Die CO²-Emissionen sollten demnach bis 2000 auf das Niveau von 1990 gebracht werden.¹³⁵ Es handelte sich hierbei jedoch nicht um rechtlich verbindliche Pflichten der Vertragsstaaten. Vielmehr konstituierten die Ziele des UNFCCC allein politische Verpflichtungen.

Besonders im Bereich der EE wurde eine Gemeinschaftsstrategie mit ehrgeizigen Zielen als notwendig für die Stärkung ihrer Marktdurchdringung erachtet.¹³⁶ Mit der Schaffung des ersten Finanzierungsinstrumentes für EE (des ALTENER-Programms) rief der Rat die Mitgliedstaaten dazu auf, sich um die Erreichung sogenannter gemeinschaftlicher Richtwerte zu bemühen, die ebenso nicht zwingend waren. Der 4-prozentige EE-Anteil am Gesamtenergieverbrauch sollte bis 2005 verdoppelt werden.¹³⁷ Dazu wurden spezielle Ziele für die Bereiche der Elektrizität und der Biokraftstoffe festgelegt. Für Letztere sollte bis 2005 ein Marktanteil von 5 % erreicht werden.¹³⁸ Drei Jahre später unterbreitete die Kommission mit einem Grünbuch den Vorschlag, ein neues indikatives Ziel über das Jahr 2005 hinaus anzunehmen. Dieses Ziel sollte ehrgeizig, aber gleichzeitig realistisch sein und als „*ein politisches Signal und einen Handlungsimpuls zur Förderung der erneuerbaren Energieträger*“ dienen.¹³⁹ Deswegen schlug die Kommission vor, bis 2010 einen Anteil von 12 % des Energiebruttoinlandsverbrauchs aus EE zu decken, was eine Verdoppelung innerhalb von zehn Jahren darstellte.¹⁴⁰ Dieses Ziel war erneut nicht

¹³³Entschließung des Rates vom 16. September 1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. C 241 vom 25.9.1986, S. 1 (2).

¹³⁴Siehe COM (88) 656 endg. vom 16.11.1988, The Greenhouse Effect and the Community, Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the "greenhouse effect".

¹³⁵Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. Nr. C 138 vom 17.5.1993, S. 5 (42 f.).

¹³⁶KOM (97) 599 endg. vom 26.11.1997, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger, Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan, S. 8.

¹³⁷Art. 1 i.V.m. Anhang I.A 93/500/EWG Entscheidung des Rates vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER-Programm).

¹³⁸Anhang I.C 93/500/EWG.

¹³⁹KOM (96) 576 endg. vom 20.11.1996, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen, Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie, S. 28.

¹⁴⁰KOM (96) 576 endg. vom 20.11.1996, S. 30.

rechtsverbindlich. Im Weißbuch vom nächsten Jahr wurde das Ziel bestätigt, wobei die Festlegung einzelstaatlicher Ziele den Mitgliedstaaten freigestellt wurde.¹⁴¹

Damit die Verdoppelung des EE-Energieanteils gezielter erreicht werden kann, hat die EU einige Jahre später zwei ebenfalls unverbindliche Ziele für 2010 in den Bereichen Stromerzeugung und Biokraftstoffe festgesetzt: Der EE-Anteil in der Stromerzeugung sollte von 14 % im Jahr 2000 auf 22 %¹⁴² und der Biokraftstoffanteil (zusammen mit anderen alternativen Kraftstoffen, die aber ohne erhebliche Bedeutung waren)¹⁴³ von 0,6 % im Jahr 2002 auf 5,75 % gesteigert werden.¹⁴⁴ Diese Ziele sollten zur „*Orientierungshilfe für verstärkte Bemühungen*“ dienen.¹⁴⁵

Obwohl die Richtlinie für die Förderung von EE in der Stromerzeugung unterschiedliche indikative Richtwerte für jeden Mitgliedstaat vorsah, ging die Biokraftstoff-Richtlinie von einem einheitlichen (indikativen) Ziel aus. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, dieses Ziel festzulegen.¹⁴⁶ Eine Abweichung bei der Festlegung war nur mit einer angemessenen Begründung möglich.¹⁴⁷ Dazu waren alle notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um den Anforderungen der Richtlinie nachzukommen.¹⁴⁸ Allerdings enthielt die Richtlinie – anders als in der RL 2001/77/EG für Strom – keine ausdrückliche Forderung, Maßnahmen zu ergreifen, die „*in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen*“¹⁴⁹. Stattdessen wurde abstrakt gefordert, dass die Mitgliedstaaten „[...] sicherstellen, dass ein Mindestanteil an Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen auf ihren Märkten in Verkehr gebracht wird“.¹⁵⁰ Das hat nach Ansicht der Kommission damit zu tun, dass sich die Verwendung von Biokraftstoffen im Vergleich zum Strombereich noch in einer Anfangsphase befand und deswegen ein schrittweiser

¹⁴¹KOM (97) 599 endg vom 26.11.1997, S. 11 f.

¹⁴²Anhang der RL 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt.

¹⁴³Siehe KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 4, Fn. 5.

¹⁴⁴Art. 3 RL 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor.

¹⁴⁵Erwägungsgrund 7 RL 2001/77/EG.

¹⁴⁶Art. 3 Abs 1 RL 2003/30/EG.

¹⁴⁷Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 3 RL 2003/30/EG; Die Kommission hat gegen Mitgliedsstaaten, die einen niedrigeren Bezugswert ohne angemessene Begründung festgelegt haben, ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, siehe Pressemitteilung IP/06/41 vom 04.04.2006, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-41_de.htm, zuletzt abgerufen am 12.6.2017.

¹⁴⁸Art. 7 RL 2003/30/EG.

¹⁴⁹Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 2001/77/EG.

¹⁵⁰Art. 3 Abs. 1a RL 2003/30/EG.

Ansatz erforderlich war.¹⁵¹ Weiterhin waren die Mitgliedstaaten der Kommission gegenüber verpflichtet, regelmäßig über ihren Fortschritt in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie Bericht zu erstatten. Insbesondere mussten sie die Kommission über ihre Zwischen- und Endrichtwerte und die zu ihrer Erfüllung getroffenen Maßnahmen informieren.¹⁵² Die Kommission legte anschließend einen Evaluierungsbericht über den Fortschritt der Mitgliedstaaten dem Parlament und dem Rat vor und machte in diesem Zuge ggf. Vorschläge zur Änderung der Zielvorgaben. Schließlich hatte die Kommission die Kompetenz, selbst nationale Ziele festzulegen, die in besonders schwerwiegenden Fällen sogar verbindlich sein könnten, wenn die Richtwerte, die ein Mitgliedstaat für seinen jeweiligen Hoheitsbereich festgelegt hatte, ohne besondere rechtfertigende Gründe verfehlt wurden.¹⁵³

Im Jahr 2004, kurz nach der Verabschiedung der beiden oben erwähnten Richtlinien, erkannte die Kommission, dass die Ziele für 2010 ohne stärkeren politischen Willen nicht erreicht werden können.¹⁵⁴ Die nationalen Richtwerte der Mitgliedstaaten für Biokraftstoffe gaben bis 2005 einen Durchschnittsanteil von 1,4 % vor und bereits dieses Ziel wurde verfehlt. Dementsprechend konnte schnell festgestellt werden, dass das Ziel für 2010 nicht erreichbar war.¹⁵⁵ Indikative Ziele, die schon längst als unzureichend kritisiert worden sind¹⁵⁶, schienen kein hinreichendes Mittel zu sein, um alle Mitgliedstaaten zu motivieren. Vielmehr haben sie zu einer ungleichmäßigen Entwicklung von EE geführt.¹⁵⁷ Für die Erreichung ambitionierter Ziele auf europäischer Ebene waren nach Ansicht der Kommission Entschlossenheit und eine stärkere Wirksamkeit geboten.¹⁵⁸ Auch das Parlament sah die Notwendigkeit, *„einen politischen Prozess zur Festlegung ehrgeiziger, mit Fristen versehener Ziele für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch zu beginnen“*¹⁵⁹. So wurde bei der Überprüfung der EU-Ener-

¹⁵¹KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 5.

¹⁵²Art. 4 Abs. 1 RL 2003/30/EG.

¹⁵³Art. 4 Abs. 1 RL 2003/30/EG.

¹⁵⁴KOM (2004) 366 endg. vom 26.5.2004, Der Anteil erneuerbarer Energien in der EU, Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77/EG, Bewertung der Auswirkung von Rechtsinstrumenten und anderen Instrumenten der Gemeinschaftspolitik auf die Entwicklung des Beitrags erneuerbarer Energiequellen in der EU und Vorschläge für konkrete Maßnahmen, S. 37.

¹⁵⁵KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 6.

¹⁵⁶KOM (95) 682 endg. vom 13.12.1995, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Weißbuch, S. 39.

¹⁵⁷Siehe COM (2006) 848 final, 10.1.2007, Impact Assessment to the Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future.

¹⁵⁸KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 9.

¹⁵⁹KOM (2004) 366 endg. vom 26.5.2004, Der Anteil erneuerbarer Energien in der EU, S. 48.

giepolitik zwei Jahre später von der Kommission die Festlegung eines Mindestanteils an „sichere[n] und CO₂-arme[n] Energiequellen“ vorgeschlagen.¹⁶⁰ Im März 2007 hat sich auch der Europäische Rat geeinigt, „präzise, rechtsverbindliche Zielvorgaben“¹⁶¹ einzuführen. Im gleichen Jahr wurde dementsprechend von der Kommission mit dem sogenannten Klimapaket die Festlegung der drei verbindlichen 20 %-Ziele bis 2020 (Reduktion der Treibhausgasemissionen, Steigerung der EE und der Energieeffizienz) vorgeschlagen.¹⁶²

Die Festlegung eines Gesamtziels für den EE-Anteil unterstellt zunächst eine Strategie der einheitlichen Förderung für alle Energiebereiche. Gleichzeitig gewinnt sie an Flexibilität, weil es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, für jeden Bereich bestimmte Ziele festzulegen. Allerdings kann nach Ansicht der Kommission ein Gesamtziel allein kein klares Signal an den Markt geben und sei nicht geeignet, eine gleichmäßige Entwicklung von EE zu bewirken. Es bedürfe vielmehr einer fokussierten Förderung, insbesondere in denjenigen Bereichen, die für die Energiepolitik von großer Bedeutung und in Bezug auf die Kosten nicht sehr vorteilhaft sind.¹⁶³ Biokraftstoffe spielen bei der neuen energiepolitischen Zielsetzung vor allem aufgrund ihrer Bedeutung für die Reduzierung der Abhängigkeit des Verkehrssektors vom Erdöl eine zentrale Rolle.¹⁶⁴ Gleichzeitig seien sie wegen hoher Kosten nicht besonders marktfähig.¹⁶⁵ Deswegen wurde neben dem Gesamtziel ein spezielles 10 %-Ziel für Biokraftstoffe vorgeschlagen.¹⁶⁶ Obwohl ein Ziel von 14 % ebenfalls als möglich angesehen wurde, bevorzugte die Kommission die niedrigere Variante, um Bedenken im Hinblick auf mögliche negative Auswirkungen einer zu raschen Erhöhung des Biokraftstoffanteils auf die Umwelt einerseits und auf die Preise für Agrarprodukte andererseits zu berücksichtigen.¹⁶⁷ Dieses Ziel erhielt sodann zu-

¹⁶⁰KOM (2006) 105 endg. vom 8.3.2006, Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, S. 11.

¹⁶¹KOM (2008) 30 endg. vom 23.1.2008, 20 und 20 bis 2020: Chancen Europas im Klimawandel, S. 1.

¹⁶²KOM (2007) 2 endg. vom 10.1.2007, Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius: Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus, S. 5 f.; Besonders über EE siehe KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft, S. 11.

¹⁶³COM (2006) 848 final, 10.1.2007, Impact Assessment to the Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future, S. 25; H. van Steen, The determination and enforceability of national renewable energy targets, in: Hodson/Jones/Van Steen (Hrsg.), EU Energy Law, Vol. III – Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 43 (53).

¹⁶⁴KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, S. 11, Kapitel 3.3; KOM (2007) 1 endg. vom 10.1.2007, Eine Energiepolitik für Europa, S. 17.

¹⁶⁵COM (2006) 848 final, 10.1.2007, Impact Assessment, S. 26.

¹⁶⁶KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, S. 11, Kapitel 3.3; KOM (2007) 1 endg. vom 10.1.2007, S. 17 f.

¹⁶⁷COM (2006) 848 final, 10.1.2007, Impact Assessment, S. 26 f.

sammen mit dem allgemeinen EE-Ziel in der Richtlinie 2009/28/EG normative Geltung.¹⁶⁸

1. Die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

Die Richtlinie 2009/28/EG (EE RL) ist die Nachfolgerin einer Reihe von Richtlinien; sie stellt aber einen ersten Versuch zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für verschiedene Energiebereiche dar, insbesondere für Strom, Verkehr und Wärme-Kälteerzeugung.¹⁶⁹ Für diese Bereiche legt sie ein allgemeines 20 %-Ziel fest.¹⁷⁰ Dieses sektorübergreifende rechtsverbindliche Ziel signalisiert zwar die neue Weichenstellung der europäischen EE-Politik, weitgehend technologieneutral zu wirken.¹⁷¹ Allerdings wurde es aus bereits erwähnten Gründen als notwendig erachtet, ein sektorspezifisches Ziel für den Verkehrssektor festzulegen.¹⁷² Deswegen soll nach der Richtlinie jeder Mitgliedstaat bis 2020 wenigstens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor durch EE decken.¹⁷³ Die Richtlinie erwähnt als potenzielle Energiequellen neben Biokraftstoffen auch Elektrizität und Wasserstoff,¹⁷⁴ die allerdings bis zu diesem Zeitpunkt ohne erhebliche Bedeutung für den Straßenverkehr waren.¹⁷⁵ Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage, des Entwicklungspotenzials und der variierenden ökonomischen Stärke jedes Mitgliedstaats wurde das 20 %-Ziel unterschiedlich zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt.¹⁷⁶ Das 10 %-Verkehrsziel gilt dagegen für alle Mitgliedstaaten einheitlich. Das soll *„für Kohärenz bei den Kraftstoffspezifikationen und bei der Verfügbarkeit der Kraftstoff-*

¹⁶⁸RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.

¹⁶⁹W. Kahl, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien, NwVZ 2009, 265.

¹⁷⁰Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 EE RL.

¹⁷¹H. van Steen, The determination and enforceability of national renewable energy targets, in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 43 (69).

¹⁷²Nach dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt das 10%-Ziel eine erhebliche Einschränkung der Flexibilität dar, siehe Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“, ABl C 77 vom 31.3.2009, S. 43, Rn. 4.2.

¹⁷³Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 1 EE RL.

¹⁷⁴Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. c und Unterabs. 4 EE RL 2009.

¹⁷⁵P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 173 (175).

¹⁷⁶Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 i.V.m. Erwägungsgrund 15 EE RL; Über die Methode und die Kriterien der Aufteilung des 20% - Ziels siehe H. van Steen, The determination and enforceability of national renewable energy targets, in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 43 (55 ff.).

fe“¹⁷⁷ sorgen. Die Ausgangslage im Verkehrsbereich war überdies bei fast allen Mitgliedstaaten gleichermaßen niedrig und die notwendigen Ressourcen sind leicht transportierbar und handelbar.¹⁷⁸

Das 10 %-Ziel soll mithilfe nationaler Förderregelungen erreicht werden, welche dazu beitragen, „*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*“.¹⁷⁹ Die Richtlinie enthält nur eine indikative Aufzählung von Förderregelungen. Das Ermessen jedes Mitgliedstaats, über seine nationalen Maßnahmen selbst zu entscheiden, sei von der EU zu respektieren, soweit das europäische Recht und insbesondere das Beihilferecht beachtet werden.¹⁸⁰

Gleichzeitig mit den nationalen Förderregelungen sei die grenzüberschreitende Förderung von EE voranzutreiben.¹⁸¹ Dieses Ziel sei durch bestimmte Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten zu erreichen, „*in deren Rahmen die Mitgliedstaaten vereinbaren können, in welchem Maße ein Mitgliedstaat die Energieerzeugung in einem anderen Mitgliedstaat fördert und in welchem Umfang die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen auf die nationalen Gesamtziele des einen oder des anderen Mitgliedstaats angerechnet wird*“.¹⁸² Für Biokraftstoffe waren diese Maßnahmen bis zur Reform der EE RL im Jahr 2015 nicht anwendbar und das 10 %-Ziel musste dem tatsächlichen Endverbrauch von EE im Verkehr eines Mitgliedstaates entsprechen. Mit der EE RL-Reform ist allerdings der Mechanismus des sogenannten statistischen Transfers auch für den Verkehrssektor verfügbar geworden. Dadurch darf ein Mitgliedstaat eine Menge an Energie, die in seinem Hoheitsgebiet tatsächlich verbraucht wird, nicht für sein 10 %-Ziel anrechnen und kann sie stattdessen durch Vereinbarung an einen anderen Mitgliedstaat statistisch übertragen.¹⁸³ Darüber hinaus macht die Richt-

¹⁷⁷Erwägungsgrund 16 Richtlinie 2009/28/EG.

¹⁷⁸P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 173 (174, Rn. 7.6).

¹⁷⁹Art. 3 Abs. 3 lit. a i.V.m. Art. 2 lit. k EE RL.

¹⁸⁰Siehe z.B. Art. 23 Abs. 8 lit. c Spiegelstrich 2 EE RL.

¹⁸¹Erwägungsgrund 25 EE RL.

¹⁸²Erwägungsgrund 25 EE RL.

¹⁸³Siehe Art. 2 Abs. 4 RL der Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

linie auch eine freiwillige Koordinierung oder Zusammenlegung der Förderregelungen zwischen Mitgliedstaaten möglich.¹⁸⁴

Das 10 %-Ziel bezieht sich auf den Endenergieverbrauch, d. h. auf den tatsächlichen Kraftstoffverbrauch durch Fahrzeuge. Somit kann auch die Steigerung der Energieeffizienz zur Erreichung des Ziels beitragen, indem eine Senkung des allgemeinen Kraftstoffverbrauchs zu einer Senkung der zu erreichenden Quantität von Biokraftstoffen führt.¹⁸⁵ Für die Berechnung des Anteils werden als Gesamtverbrauch (also als Nenner) im Energiesektor „*Ottokraftstoff, Dieselmotorkraftstoff, im Straßenverkehr und im Schienenverkehr verbrauchter Biokraftstoff und Elektrizität berücksichtigt*“.¹⁸⁶ Der ganze See- und Luftverkehr ist also von der Berechnung ausgenommen. Allerdings ist bei der Berechnung des EE-Anteils (des Zählers) der Verbrauch von erneuerbaren Kraftstoffen in allen Transportsektoren mit eingerechnet,¹⁸⁷ was die Erreichung des Ziels noch mehr erleichtert.¹⁸⁸

Um zu gewährleisten, dass die Förderung von Biokraftstoffen möglichst geringe negative Auswirkungen auf Mensch und Natur hat, werden sogenannte Nachhaltigkeitskriterien festgelegt. Biokraftstoffe, die diese Kriterien nicht erfüllen, dürfen weder gefördert noch für die Erreichung des 10 %-Ziels berücksichtigt werden.¹⁸⁹ Diese Kriterien betreffen die Treibhausgasemissionen des Kraftstoffs, die Anbauflächen für Rohstoffe sowie die Beachtung von umweltbezogenen Anforderungen des Agrarrechts (siehe D.I). Dazu sollen bei der Berechnung des EE-Anteils besondere Kategorien von Biokraftstoffen, deren Nachhaltigkeit weniger bedenklich ist, doppelt gewichtet werden.¹⁹⁰

Zudem sieht die EE RL spezielle Vorgaben vor, die die Mitgliedstaaten bei der Verfolgung der nationalen Ziele beachten müssen: Zunächst sind sie verpflichtet, Förderregelungen festzulegen. Sie können zwar selbst sowohl über ihren Energie-Mix als auch über die dafür notwendigen Maßnahmen entscheiden. Sie müssen aber nationale Aktionspläne verabschieden, in denen die für die Erreichung der nationalen Ziele zu er-

¹⁸⁴Art. 11 EE RL.

¹⁸⁵Erwägungsgrund 18 EE RL.

¹⁸⁶Art. 3 Abs. 4 Satz 2 lit. a) EE RL.

¹⁸⁷Art. 3 Abs. 4 Satz 2 lit. b) EE RL.

¹⁸⁸P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (176, Rn. 7.11).

¹⁸⁹Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 3 i.V.m. Art. 17 EE RL.

¹⁹⁰Die ursprüngliche Regelung der EE RL war in Art. 21 Abs. 2 Richtlinie 2009/28/EG zu finden und betraf Biokraftstoffe aus Abfällen, Reststoffen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material. Nach der EE RL Reform durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 wurde die Liste von fortschrittlichen Biokraftstoffen überprüft und konkretisiert, siehe Anhang IX der Richtlinie.

greifenden Maßnahmen aufgeführt werden.¹⁹¹ In diesen Aktionsplänen müssen sie u. a. einen Zielpfad für EE angeben, der deren vorgesehene Entwicklung vorzeichnet.¹⁹² Dieser Zielpfad setzt sich aus sektorspezifischen Zielpfaden (u. a. auch solchen für den Verkehrssektor) zusammen. Seine Erreichung ist zwar nicht verbindlich, jedoch muss ein Mitgliedstaat im Falle der Verfehlung seiner selbst gesetzten Ziele einen geänderten Aktionsplan mit neuen Maßnahmen vorlegen, die wiederum zur Zielerreichung dienlich sein müssen.¹⁹³ Weiterhin müssen die Mitgliedstaaten der Kommission während des gesamten Zeitraums bis zum Jahr 2020 regelmäßig über die Umsetzung der Richtlinie und den Fortschritt bei der Förderung und dem Verbrauch von EE Bericht erstatten.¹⁹⁴ Die Kommission überprüft anschließend diese nationalen Aktionspläne und beurteilt, inwieweit sie angemessene Maßnahmen zur Erreichung der Ziele enthalten. Sie kann in diesem Zuge Empfehlungen an Mitgliedstaaten adressieren.¹⁹⁵

Neben den nationalen Fördermaßnahmen soll nach der EE RL zur Erreichung der EE-Ziele auch die Beteiligung von regionalen oder von lokalen Behörden an der Förderung von EE unterstützt werden. So können neben den nationalen Zielen auch Zielwerte auf lokaler oder auf regionaler Ebene festgelegt werden, die über den nationalen Werten liegen.¹⁹⁶ Dadurch wird Raum für lokale oder regionale Politiken der EE-Förderung geschaffen, der zur regionalen Entwicklung beitragen kann.

Zusammenfassend stellt die EE RL das Hauptinstrument der europäischen Politik zur Förderung von EE und somit auch von Biokraftstoffen dar. Sie legt ein EU-weites 10 %-Ziel für den Verkehrssektor fest, welches unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bis 2020 erreicht werden soll. Die Fördermaßnahmen zur Erreichung dieses Ziels werden grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen.

2. Die Kraftstoffqualitätsrichtlinie und das Treibhausgaseinsparungsziel

Ein weiterer Bestandteil des Klimapakets, welcher Prozentziele enthält, setzt direkt bei der Verringerung der sogenannten Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) an, wel-

¹⁹¹ Art. 4 Abs. 1 EE RL.

¹⁹² Erwägungsgrund 19, Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Teil B EE RL.

¹⁹³ Art. 4 Abs. 4 EE RL.

¹⁹⁴ Art. 22 EE RL.

¹⁹⁵ Art. 4 Abs. 4 und 5 EE RL; C. Ringel/C. Bitsch, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, NVwZ 2009, S. 807 (809).

¹⁹⁶ Erwägungsgrund 23 EE RL.

che die Hauptverantwortung für den Klimawandel tragen. In diesem Rahmen wurde das Ziel festgelegt, die von Kraftstoffen verursachten THG-Emissionen bis 2020 um 10 % zu senken. Dieses Ziel wurde durch die Richtlinie 2009/30/EG zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG in die Politik der Kraftstoffqualitätsverbesserung integriert. Die Förderung von Biokraftstoffen wird dementsprechend zu einer wichtigen Maßnahme für die Erreichung des Emissionsziels.

Indem Biokraftstoffe konventionellen Kraftstoffen beigemischt werden können, sind sie seit langer Zeit ein Teil der europäischen Politik für die Verbesserung der Kraftstoffqualität, die wiederum als Hauptziel die Minderung der Luftverschmutzung und der THG-Emissionen verfolgt. Die grundsätzliche Ausrichtung der europäischen Politik zur Verbesserung der Kraftstoffqualität wird bis heute in der Richtlinie 98/70/EG dargelegt.¹⁹⁷ Sie führt ein schrittweises Verbot der verbleiten Ottokraftstoffe sowie bestimmte umweltbezogene Spezifikationen für Dieselmotorkraftstoffe ein. Sowohl die Richtlinie von 1998 als auch die Richtlinie 2003/17/EG zu ihrer Änderung erkannten die Bedeutung der Förderung von Biokraftstoffen durch die Kraftstoffqualitätspolitik sowie der Einführung entsprechender Spezifikationen an.¹⁹⁸ Sie enthielten aber noch keine derartigen Regelungen. Ganz im Gegenteil erwiesen sich die dort vorgesehenen Grenzwerte für Kraftstoffe als Hürde für eine verstärkte Nutzung von Biokraftstoffen.¹⁹⁹

Im Jahr 2007 schlug die Kommission mit ihrem Fahrplan für EE vor, zusammen mit der Festlegung des 10 %-Ziels für Biokraftstoffe die Richtlinie 98/70/EG zu überprüfen.²⁰⁰ Das Ergebnis dieses Prozesses war die Richtlinie 2009/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor.²⁰¹ Die durch diese Richtlinie geänderte Kraftstoffqualitätsrichtlinie regelt sowohl die Einführung von gesundheits- und umweltbezogenen technischen Spezifikationen für Ot-

¹⁹⁷RL 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates.

¹⁹⁸Art. 9 Abs. 3 Spiegelstrich 2 RL 98/70/EG; Art. 1 Abs. 6 (über die Fassung des Art. 9 Abs. 1 lit. g) Richtlinie 2003/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 2003 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen.

¹⁹⁹KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe, S. 11 Nr. 3.

²⁰⁰KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft, S. 12.

²⁰¹RL 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölmotorkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG.

to- und Dieselkraftstoffe²⁰² als auch eine Reduzierung der THG-Emissionen, die während des gesamten Lebenszyklus entstehen, auf 10 %.²⁰³ Im Hinblick auf das erste Ziel sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, Biokraftstoffe Mineralölderivaten beizumischen. Der erlaubte Ethanolanteil im Ottokraftstoff erhöht sich auf 10 %, ²⁰⁴ wobei jedoch Übergangsregelungen das Inverkehrbringen von E5 Ottokraftstoff (mit einer 5 %-igen Ethanolbeimischung) mindestens bis zum Jahr 2013 gewährleisten, der für alte KFZ-Motoren verträglicher ist.²⁰⁵ Beim Dieselkraftstoff wird das Inverkehrbringen von Beimischungen mit Fettsäuremethylester wie z. B. Biodiesel vorgesehen. Der grundsätzliche Höchst-Prozentsatz dafür beläuft sich auf 7 %, die Mitgliedstaaten dürfen aber nach oben davon abweichen.²⁰⁶ Weitere Abweichungen sind für Gebiete erlaubt, die sich als besonders empfindlich in Bezug auf die Umwelt oder die Gesundheit der Bevölkerung erweisen.²⁰⁷

In Bezug auf die 10 %-ige Reduzierung der Lebenszyklustreibhausgasemissionen entspricht dies tatsächlich nur einer 6 %-igen Reduzierung. Den Rest sollen zu 2% die Bereitstellung von elektrischer Energie für den Verkehr oder der Einsatz neuer Technologien zur Treibhausgaseinsparung wie die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid abdecken, sowie eine 2 %-ige Minderung durch Gutschriften, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Emissionshandels für die Durchführung von THG-mindernden Projekten in Entwicklungsländern erhalten (Joint Implementation oder Clean Development Mechanism Projekte des Kyoto-Protokolls).²⁰⁸ Für die Erreichung des 6 %-Ziels spielt neben anderen Energiequellen die Verwendung von Biokraftstoffen eine wichtige Rolle. Sie werden aber, genauso wie bei den EE-Zielen, nur dann berücksichtigt, wenn sie dieselben Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, wie sie auch in der EE RL vorgegeben sind.²⁰⁹

²⁰²Die Regelungen betreffen „*Straßenkraftfahrzeuge und mobile Maschinen und Geräte (einschließlich nicht auf See befindlicher Binnenschiffe) sowie land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen und nicht auf See befindliche Sportboote*“, siehe Art. 1 Richtlinie 98/70/EG.

²⁰³Art. 1 RL 98/70/EG.

²⁰⁴Anhang I RL 98/70/EG.

²⁰⁵Über die Diskussion um die Sicherstellung des Inverkehrbringens von E5 in Deutschland und Europa siehe A. Scheidler, Das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, NVwZ 2011, S. 1 (2).

²⁰⁶Art. 4 Abs. 1 und 2 RL 98/70/EG.

²⁰⁷Art. 6 Abs. 1 RL 98/70/EG.

²⁰⁸Art. 7a Abs. 2 RL 98/70/EG;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081208BKG44004+0+DOC+XML+V0//DE#title5> und

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l28012_de.htm, zuletzt abgerufen am 12.6.2017.

²⁰⁹Art. 7b RL 98/70/EG.

3. Zusammenfassung

Die Festlegung von gemeinsamen Prozentzielen erweist sich als ein sehr passendes Instrument der Klimapolitik, welches der Union ermöglicht, koordiniert Ziele zu erreichen, ohne an Flexibilität zu verlieren, denn jeder Mitgliedstaat kann frei über die Art und Weise der Zielerreichung entscheiden. Es ist sogar möglich, je nach Potenzial unterschiedliche nationale Ziele festzulegen. Die gemeinsamen Ziele der europäischen Klimapolitik werden zusehends ambitionierter und sie haben zu weiten Teilen die Qualität rechtlicher Verbindlichkeit erlangt (C.I). Im Europarecht legen zwei Regelwerke verbindliche Prozentziele fest, die auch für Biokraftstoffe eine große Bedeutung haben: Zunächst fordert die EE RL die Erreichung eines im europäischen Durchschnitt 20 %-Anteils von EE am Energieverbrauch sowie eines europaweit homogenen 10 %-Anteils von Biokraftstoffen am Endenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 (C.I.1). Diese Ziele sollen vor allem durch die Umsetzung von Förderregelungen erreicht werden. Weiterhin müssen nach der Richtlinie 2009/30/EG innerhalb des gleichen Zeitraums THG-Emissionen um 10 % reduziert werden (C.I.2). Biokraftstoffe dürfen nur dann zur Zielerreichung beitragen, wenn sie bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen.

II. Die Besteuerung von Energieerzeugnissen

Ein wichtiges Hemmnis für die Verbreitung und Marktdurchdringung von Biokraftstoffen und EE im Allgemeinen stellt die Tatsache dar, dass herkömmliche Energiequellen kostengünstiger sind. Die daraus resultierende mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der EE hat auch damit zu tun, dass nicht alle mit der Erzeugung und Verwendung von herkömmlichen Energieträgern verbundenen Kosten in deren Preisen widerspiegelt sind. Das gilt insbesondere für die umweltbezogenen Kosten, d. h. die Kosten, die mit den Umweltauswirkungen der Herstellung konventioneller Energieträger verbunden sind.²¹⁰ Ein Instrument, welches zur Internalisierung dieser sogenannten externen Kosten beitragen kann, ist die Besteuerung der Kraftstoffe. Eine Steuerdifferenzierung von Energieträgern, die von deren Umweltauswirkungen abhängig ist, insbesondere eine Steuerbegünstigung oder eine Steuerbefreiung von EE, könnte deren Wettbewerbsfähigkeit fördern.²¹¹

Eine solche Steuerpolitik zur EE-Förderung nur auf nationaler Ebene umzusetzen, würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Deswegen sei ein harmonisierter Gemeinschaftsrahmen unverzichtbar,²¹² was aber durch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erschwert werde, welche mit deren Steuerhoheit verbunden sind. Die Europäische Union hat im Rahmen ihres Strebens nach der Errichtung und Vollendung des Binnenmarktes eine Mindestharmonisierung der Besteuerung von Energieerzeugnissen verfolgt.²¹³ Diese werden hauptsächlich mit einer Mehrwertsteuer und einer Verbrauchsteuer belegt. Dazu kommen oft zweckgebundene Abgaben.²¹⁴ Ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz darf von den Mitgliedstaaten nur auf bestimmte Energieerzeugnisse verwendet werden (Erdgas, Elektrizität und Fernwärme),²¹⁵ unter denen Biokraftstoffe nicht genannt werden. Weiterhin stellt die Mehrwertsteuer eine allgemeine

²¹⁰Über den Begriff der externen Kosten und ihre Internalisierung im Bereich Verkehr siehe KOM (95) 691 endg. vom 20.12.1995, Grünbuch: Faire und effiziente Preise im Verkehr, Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union.

²¹¹Siehe z.B. SEC (1991) 1744 final from 14.10.1991, A Community Strategy to limit Carbon Dioxide emissions and to improve energy efficiency, S. 7.

²¹²KOM (2000) 769 endg. vom 29.11.2000, Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, Grünbuch der Kommission, S. 56, 61.

²¹³J. Grunwald, Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG, 2003, S. 463.

²¹⁴KOM(2000) 769 endg. vom 29.11.2000, Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, Grünbuch der Kommission, S. 56.

²¹⁵Art. 102 RL 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

Verbrauchssteuer dar, die vom Grundsatz der Steuerneutralität geprägt ist. Deswegen ist sie nach Ansicht der Kommission für die Förderung von bestimmten EE wie Biokraftstoffen nicht geeignet.²¹⁶ Demgegenüber erweist sich die Verbrauchssteuer, die unterschiedliche Erzeugnisse oft mit differenzierten Steuersätzen belegt, als ein passendes Instrument für die Förderung von EE.

1. Die Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen

Die Richtlinie 2003/96/EG²¹⁷ schafft einen Gemeinschaftsrahmen für die Besteuerung von Heiz- und Kraftstoffen sowie von Strom. Nicht vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie erfasst sind Energieerzeugnisse und Strom für andere Zwecke als als Heiz- oder Kraftstoff sowie solche mit zweierlei Verwendungszweck, d. h. wenn sie „*sowohl als Heizstoff als auch für andere Zwecke als als Heiz- oder Kraftstoff verwendet werden*“.²¹⁸ Die Richtlinie schafft europaweite Mindestsätze für die Verbrauchssteuer auf Energieerzeugnisse. Die Mindestsätze betreffen alle Steuern kumulativ mit Ausnahme der Mehrwertsteuer;²¹⁹ sie sind somit auch auf gestaffelte Steuern anwendbar²²⁰ und unterscheiden sich sowohl je nach Verwendungszweck (Heiz- oder Kraftstoffe, Strom), als auch je nach Verwendungsart (gewerblich oder nicht gewerblich).

Für Biokraftstoffe sieht die Richtlinie eine fakultative Steuerbefreiung oder -ermäßigung für Pilotprojekte vor.²²¹ Darüber hinaus sieht Art. 16 RL 2003/96/EG die Möglichkeit der Steuerermäßigung oder -befreiung für Heiz- und Kraftstoffe vor, u. a. für Biokraftstoffe oder Biokraftstoffbeimischungen.²²² Die Steuerbefreiung oder -ermäßigung für diese Energieerzeugnisse darf allerdings nicht zu einem niedrigeren Steuerbetrag führen als demjenigen, der für die in den Erzeugnissen enthaltenen Biokraftstoffe selbst geschuldet würde.²²³ Die Steuerbegünstigungen des Art. 16 sind zudem nur nach Genehmigung möglich, die eine Geltung von höchstens sechs Jahren hat. Eine Verlängerung der

²¹⁶Siehe dazu MEMO/01/354 vom 07.11.2001, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-354_de.htm, zuletzt abgerufen am 12.6.2017.

²¹⁷RL 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

²¹⁸Erwägungsgrund 22, Art 2 Abs 4 RL 2003/96/EG.

²¹⁹Art. 4 Abs. 2 RL 2003/96/EG.

²²⁰Art. 5 RL 2003/96/EG.

²²¹Art. 15 Abs. 1 lit. a RL 2003/96/EG.

²²²Art. 16 Abs. 1 Spiegelstrich 1 und 3 RL 2003/96/EG. H. Lecheler/H. Recknagel, Die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, in Dausers (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 40. Aufl. 2016, M.8 Energierecht, Rn. 269 (275).

²²³Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 1 RL 2003/96/EG.

Genehmigung ist möglich.²²⁴ Schließlich sind Steuerbegünstigungen aus besonderen politischen Erwägungen zu gewähren.²²⁵

2. Zusammenfassung

Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Biokraftstoffen ist deren Steuerbegünstigung. So gewährt die Richtlinie 2003/96/EG u. a. die Befreiung oder -ermäßigung der Verbrauchsteuer für Biokraftstoffe und ihre Beimischungen.

²²⁴Art. 16 Abs. 5 RL 2003/96/EG.

²²⁵Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 2003/96/EG.

III. Die Biokraftstoffförderung in sonstigen Politiken

Neben den oben genannten Instrumenten, die insbesondere auf die Förderung von EE und Biokraftstoffen zugeschnitten sind, wurden Biokraftstoffe im europäischen Recht in andere Bereiche integriert, die unterschiedliche Ziele verfolgen und in welchen die Biokraftstoffförderung nur ein Nebenziel darstellt.

Die Erzeugung von Biomasse und besonders von Biokraftstoffen spielt zunächst eine Rolle für die Regelungen zur Verwendung **tierischer Nebenprodukte**, d. h. Tiererzeugnisse, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt oder geeignet sind. Die Beseitigung und Verwendung dieser Produkte wurde nach einer Reihe von Lebens- und Futtermittelkrisen in den 90er Jahren diskutiert. Damals wurde festgestellt, dass jene Erzeugnisse die Gefahr der Verbreitung von Seuchen bergen, weshalb sie getrennt behandelt werden und nicht in die Nahrungskette von Menschen und Tieren gelangen sollten. Vor allem sollte die Verfütterung an Tiere, insbesondere an Artgenossen, vermieden werden. Die EU hat dementsprechend 2002 mit einer Verordnung reagiert,²²⁶ welche Hygienevorschriften für den Umgang mit tierischen Nebenprodukten bestimmte. Die Erzeugnisse wurden in drei Kategorien unterteilt und sollten je nach Gefährlichkeit für die öffentliche Gesundheit (von Grad 1 (höchstens bis 3) jeweils unterschiedlich behandelt werden. Dabei sah die Verordnung u. a. vor, dass Produkte der Kategorien 2 und 3 (d. h. diejenigen mit niedrigerem Gefährdungspotenzial für die menschliche Gesundheit) für die Erzeugung von Biogas verwendet werden dürfen,²²⁷ welches wiederum nach weiterer Verarbeitung zu Biomethan umgewandelt werden kann. 2005 wurde zusätzlich als alternative Verarbeitungsmethode für tierische Nebenprodukte aller Kategorien die Biodieselherstellung aus tierischem Fett genehmigt.²²⁸ Die neue Verordnung im Jahr

²²⁶VO (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte.

²²⁷Siehe Art. 5 Abs. 2 lit. c) ii, lit e) i und iii sowie Art. 6 Abs. 2 lit. f und g VO (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte.

²²⁸Zunächst wurde eine Probephase eingeführt, siehe Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 VO (EG) Nr. 92/2005 der Kommission vom 19. Januar 2005 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Maßnahmen zur Beseitigung oder Verwendung tierischer Nebenprodukte und zur Änderung des Anhangs VI hinsichtlich der Biogas-Verarbeitung und der Verarbeitung von ausgelassenen Fetten. Nachdem sichergestellt wurde, dass die Biodieselherstellung unbedenklich für die Gesundheit von Menschen und Tieren ist, wurde sie endgültig genehmigt, siehe VO (EG) Nr. 2067/2005 der Kommission vom 16. Dezember 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 92/2005 hinsichtlich der Maßnahmen zur Beseitigung oder Verwendung tierischer Nebenprodukte.

2009²²⁹ hat keine tief greifende Änderung des Rechtsrahmens herbeigeführt, sondern ihn grundsätzlich auf den letzten Stand der Wissenschaft gebracht.

Nicht nur tierische Nebenprodukte, sondern auch **Abfälle** im Allgemeinen können zur Energieerzeugung benutzt werden. Die Abfallrahmenrichtlinie der EU, die den gesamten Prozess der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen regelt, sieht eine Hierarchie der Abfallbehandlungsmethoden vor, wobei die energetische Verwertung als vorletzte der fünf genannten Verwertungsstufen eingeordnet ist: Auf der ersten Stufe wird die Vermeidung von Abfällen genannt, gefolgt von der Wiederverwendung auf zweiter Stufe. Als dritte Alternative sollen stoffliche Verwertungsmethoden, d. h. Recycling stattfinden. Die energetische Nutzung soll demnach nur gegenüber der Beseitigung bevorzugt werden.²³⁰

Biokraftstoffe spielen selbstverständlich auch in der **Energieeffizienzpolitik** des Transportsektors eine Rolle. Die Richtlinie 2009/33/EG verpflichtet öffentliche und private Träger von öffentlichen Personenverkehrsdiensten, *„beim Kauf von Straßenfahrzeugen die Energie- und Umweltauswirkungen, einschließlich des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und bestimmter Schadstoffemissionen während der gesamten Lebensdauer, zu berücksichtigen, um den Markt für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge zu fördern und zu beleben und den Beitrag des Verkehrssektors zur Umwelt-, Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union zu verbessern“*.²³¹ Von dieser Regelung profitieren auch alternative Kraftstoffe mit geringen Emissionen wie Biodiesel und Bioethanol. Die Dienstträger dürfen nämlich solchen Kraftstoffen bei dem Kauf von Straßenfahrzeugen den Vorzug geben, *„sofern die Energie- und Umweltauswirkungen während der gesamten Lebensdauer berücksichtigt werden“*²³².

²²⁹VO (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002.

²³⁰Art. 4 Abs. 1 lit. d RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

²³¹Art. 1 RL 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

²³²Erwägungsgrund 28 RL 2009/33/EG.

Schließlich spielen Biokraftstoffe teilweise im **Emissionshandel** eine Rolle.²³³ Der europäische Emissionshandel gehört zwar nicht zu den „sonstigen Politiken“, denn sein Ziel ist genauso wie bei den anderen biokraftstoffbezogenen Maßnahmen der Klimaschutz. Allerdings sind Straßenverkehr und Landwirtschaft vom System ausgenommen, und nur durch den Flugverkehr, der seit 2012 mit vielen Ausnahmen einbezogen wurde,²³⁴ sind Biokraftstoffe vom Emissionshandel betroffen. Aus diesem Grund ist der Beitrag des Emissionshandels bei der Biokraftstoffförderung eher geringfügig.²³⁵

²³³Siehe RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, geändert durch die Richtlinien 2004/101, 2008/101, 2009/29, sowie durch die Verordnung 219/2009 und den Vertrag über den Beitritt Kroatiens (2012); Über den Emissionshandel siehe auch *M. Pohlmann*, The European Union Emissions Trading Scheme, in: Freestone/Streck (Hrsg.), Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond, 2009 S. 336; *D. Ellerman/B.K. Buchner*, The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results, Rev Environ Econ Policy 2007, S. 66.

²³⁴Art 2 Abs 1 i.V.m. Anhang I Nr. 6.

²³⁵*P. C. de Repentigny*, The sustainability of Biofuels: a principled Lifecycle Assessment of the 2009 European Union Renewable Energy Directive and its framework, 2016, S. 78 f.

IV. Klimaschutz und Agrarrecht: Die Biokraftstoffförderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Biokraftstoffe sind nicht nur als Energieträger zu betrachten, sondern sie sind zugleich meist ein Produkt der Landwirtschaft. Als solche sind sie längst ein Teil der Agrarpolitik und werden auch durch diese gefördert. Bevor auf die entsprechenden Regelungen eingegangen wird, ist eine kurze Darstellung der europäischen Agrarpolitik geboten. Denn ihre Geschichte, ihre Struktur und Ziele sind für die fundierte Darstellung und Bewertung der Fördermaßnahmen für Biokraftstoffe notwendig.

1. Von Nahrungsmittelsicherheit zur Wettbewerbsfähigkeit: Die Geschichte der GAP

Die Agrarpolitik war einer der ersten Bereiche, die auf EU-Ebene einheitlich geregelt worden sind, und stellt bis heute eine Grundsäule der Union dar.²³⁶ Ursprünglich wurde mit der sogenannten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) das Ziel verfolgt, die damals mangelhafte Nahrungsmittelsicherheit in Europa zu stärken und eine stabile Grundlage für die Erhaltung des ländlichen Lebens zu schaffen, die einerseits in angemessenen Einkommensstandards für die Landwirte bestehen und ferner die kleinbäuerliche Struktur der europäischen Landwirtschaft als solche erhalten sollte.²³⁷ Gleichzeitig war die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes in der Industrie.²³⁸ Deswegen wurde sie bereits in dem Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1958 als wichtiger Politikbereich niedergelegt.²³⁹ Ihre Ziele wurden in Art. 39 folgendermaßen definiert:

„a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

²³⁶S. Maas/P.M. Schmitz, Gemeinsame Agrarpolitik der EU, Wirtschaftsdienst 2007, S. 94.

²³⁷A. Fearne, The History and Development of the CAP 1945-1990, in: Ritson/Harvey (Hrsg), The Common Agricultural Policy, 1997, S. 11 (17).

²³⁸A. Fearne, The History and Development of the CAP 1945-1990, in: Ritson/Harvey (Hrsg), The Common Agricultural Policy, 1997, S. 11 (14); H. Zobbe, The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe, in: Fourth European Historical Economics Society Conference, Oxford 2001, S. 4 f., verfügbar unter <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24212/1/ew010012.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.10.2017.

²³⁹Art. 38-47 des EWG-Vertrags, Art. 32-38 der letzten gültigen Fassung. Zitiert werden sie mit ihrer ursprünglichen Nummerierung.

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

Im gleichen Jahr wurden in der Stresa-Konferenz die Grundprinzipien der GAP erarbeitet und 1960 von der Kommission²⁴⁰ wie folgt dargelegt:

- Das Prinzip der Einheit der Märkte: Es sollte einen gemeinsamen einheitlichen Markt mit freiem Verkehr ohne Importtarife für Agrarprodukte in der EWG geben.

- Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz: Dem Verbrauch von heimischen (d. h. EWG-eigenen) Agrarprodukten wurde Priorität eingeräumt. Importe aus Drittländern sollten nicht günstiger sein.

- Das Prinzip der finanziellen Solidarität: Ausgaben der GAP sollten vom eigenen Budget der Gemeinschaft finanziert werden.²⁴¹

Zusammenfassend war das Ziel der GAP, die nationalen Förder- und Schutzsysteme durch einen gemeinsamen europäischen Markt mit eigenen Institutionen zu ersetzen, in welchem Agrarprodukte ohne jegliche Einschränkungen vermarktet werden können und die Agrarproduktion zugleich gefördert und von externer Konkurrenz geschützt werden kann. Der Mechanismus zur Erreichung dieser Ziele wurde in Art. 40 Abs. 2 EWG-Vertrag als „**gemeinsame Organisation der Agrarmärkte**“ bezeichnet. Sie sollte nach der vorgenannten Vorschrift „*je nach Erzeugnis*“ aus folgenden Elementen bestehen:

„a) gemeinsame Wettbewerbsregeln;

b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;

*c) eine Europäische Marktordnung“.*²⁴²

²⁴⁰COM (60) 105 final, 30.06.1960, Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43 of the Treaty Establishing the European Economic Community.

²⁴¹A. Fearne, The History and Development of the CAP 1945-1990, in: Ritson/Harvey (Hrsg), The Common Agricultural Policy, S. 11 (19); N. Koning, Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, Forum on Food Sovereignty, Niamey, 2006, S. 5.

²⁴²Art. 40 Abs. 2 EWG-Vertrag.

Die wichtigste Maßnahme der Marktorganisation war das System der **Preisstützung**: Mindestpreise für bestimmte einheimische Agrarprodukte (sogenannte Interventionspreise) wurden festgelegt, zu denen die Gemeinschaft verpflichtet war, die Produkte zu kaufen. Dadurch wurde verhindert, dass die Preise für diese Agrargüter unter ein bestimmtes Niveau abfielen. Wenn demgegenüber importierte Agrarprodukte günstiger als ein festgesetzter Preis (Schwellenpreis) waren, dann sollten auf diesen Importabschöpfungen erhoben werden. Gleichzeitig wurden die einheimischen Produkte durch Exportausstattungen auch auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig, indem die Exporteure Agrarprodukte zu Weltmarktpreisen ausführen konnten und ihnen die jeweilige Differenz zum Schwellenpreis von der Gemeinschaft ausgezahlt wurde.²⁴³

Das europäische Modell der Landwirtschaft wurde allerdings kritisiert, da die kleineren Betriebe trotz Preisstützung nicht in der Lage waren, ein hinreichendes Einkommen aus ihrer Produktion zu erzielen. Damit die Förderung der Landwirtschaft keine Verstärkung dieser Probleme verursachte, wurde neben den Preisstützungsmechanismen eine Reihe **struktureller Maßnahmen** eingeführt.²⁴⁴ Hauptziele dieser Maßnahmen waren die Vergrößerung und Mechanisierung der Betriebe sowie die Reduzierung der Anzahl von Landwirten.²⁴⁵

Obwohl die Ziele der Agrarpolitik – insbesondere die Versorgungssicherheit – sehr erfolgreich und schnell erreicht werden konnten, verursachte das Fördersystem neue Probleme, die mit großen Überschüssen an geförderten Erzeugnissen verbunden waren, welche wiederum einige negative Auswirkungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Art mit sich brachten.²⁴⁶ Zur Eindämmung jener negativen Entwicklungen wurde im Jahr 1984 eine sogenannte Milchquote festgesetzt, um die produzierten Milchmengen zu beschränken und Überschüsse zu sanktionieren.²⁴⁷ 1988 wurde zudem die Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen eingeführt, wobei allerdings die Teilnahme der Landwirte auf freiwilliger Basis erfolgte.²⁴⁸ Eine tief greifende Änderung der GAP fand erst 1992

²⁴³N. Koning, Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, in: Forum on Food Sovereignty, 2006, S. 5; H. Zobbe, The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe, in: Fourth European Historical Economics Society Conference, Oxford 2001, S. 6 f.

²⁴⁴H. Zobbe, S. 6.

²⁴⁵A. Rohwer, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen ?, ifo Schnelldienst 2010 (3), S. 27 (28); H. Zobbe, S. 7 f.

²⁴⁶Organic Research Centre (Hrsg.), EU-CAP reform – the history of the CAP and key issues for the organic sector, 2010, S. 1.

²⁴⁷Institute for Agriculture and Trade Policy (Hrsg.), The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction, 2007, S.2.

mit der MacSharry-Reform statt,²⁴⁹ welche den Anfang einer schrittweisen **Entkoppelung der Einkommensstützung** von der Menge der Agrarproduktion darstellte.²⁵⁰ Bei bestimmten Erzeugnissen wurden die Preisstützungen reduziert und durch sogenannte **Direktzahlungen** ersetzt, deren Höhe von der Flächengröße abhängig war. Ferner waren Direktzahlungen an die Bedingung geknüpft, dass ein Teil der Flächen stillgelegt und die Zahl der Tiere beschränkt würde.²⁵¹ Gleichzeitig wurde die strukturelle Politik nicht nur gestärkt, sondern auch durch **Umweltmaßnahmen** ergänzt. So wurden Beihilferegulungen zur Erhaltung der Familienbetriebe, zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten und zum Vorruhestand eingeführt. Ebenfalls mit Beihilfen gefördert werden konnten Aufforstungsmaßnahmen und die Einführung von umweltgerechten Produktionsverfahren, wie beispielsweise die Einschränkung des Einsatzes von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln oder die Anwendung biologischer Anbauverfahren.²⁵²

Diese Reformen aus dem Jahr 1992 wurden im Laufe des sich anschließenden Jahrzehntes in gleicher Richtung fortgeführt und fanden einen Höhepunkt in der Agenda 2000 der GAP. Darin wurde ein neues, „*europäisches Agrarmodell*“ gestaltet, welches eine multifunktionale Landwirtschaft förderte, d. h. eine Landwirtschaft, die neben der Agrarmittelproduktion anderen Funktionen wie dem Umweltschutz und der ländlichen Entwicklung dienlich sein sollte.²⁵³ Um dieses neue Modell besser in die Praxis umzusetzen, wurden die Maßnahmen der strukturellen Politik und des Umweltschutzes unter einem Dach zusammengeführt, welches „**ländliche Entwicklung**“ genannt wurde. Diese Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes fungierte seither als 2. Säule der GAP neben der Einkommensstützung durch gemeinsame Marktorganisationen und Prämienzahlungen (1. Säule).²⁵⁴

²⁴⁸VO (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85 und Nr. 1760/87 hinsichtlich der Stilllegung von Ackerflächen und der Extensivierung und Umstellung der Erzeugung.

²⁴⁹Über die MacSharry Reform siehe

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 17.06.2017.

²⁵⁰Organic Research Center (Hrsg.), EU-CAP reform – the history of the CAP and key issues for the organic sector, 2010, S. 1.

²⁵¹A. Rohwer, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen ?, ifo Schnelldienst 2010 (3), S. 27 (28).

²⁵²M. Cardwell, The European Model of Agriculture, 2004, S. 48 ff.; L. Ribbe, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, EuroNatur Spezial Nr. 1-2011, S. 20; A. Rohwer, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen ?, ifo Schnelldienst 2010 (3), S. 27 (28); Für die so genannten Agrarumweltprogramme siehe VO (EWG) Nr. 2078 /92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, ABl L215 vom 30.07.1992, S. 85 ff.

²⁵³L. Ribbe, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, EuroNatur Spezial Nr. 1-2011, S. 22 f.

²⁵⁴L. Ribbe, S. 23 f.

Trotz der Reformen stellten die zwar von der Menge abgekoppelten, aber immer noch an die Art der Erzeugnisse gekoppelten Direktzahlungen ein Hemmnis für eine stärkere Marktorientierung des Agrarsektors dar. Vor diesem Hintergrund wurde 2003 – während der Mid-Term Review der Agenda 2000 – mit den sogenannten Luxemburger Beschlüssen die Entkopplung der Einkommensstützung der Landwirte weiter vertieft: Direktzahlungen sollten nicht mehr nur flächenbezogen, sondern auch unabhängig von der Art der Erzeugnisse ausgezahlt werden. Gleichzeitig sollten sie an die Einhaltung einer Reihe von europarechtlichen Vorschriften gebunden sein, welche zu den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit gehören (Cross-Compliance (CC)).²⁵⁵ Dadurch ist neben der Nahrungsmittelsicherheit und der Wahrung des ländlichen Lebens auch die Landschafts- und Tierpflege zum Ziel und zur Legitimationsgrundlage der GAP geworden. Dementsprechend bekam die 2. Säule langsam eine immer größere Bedeutung. 2005 wurde ein neuer Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gegründet²⁵⁶, der u. a. eine Reihe neuer Aufgaben für die GAP finanzieren sollte, wie z. B. das Netzwerk NATURA 2000 oder die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.²⁵⁷ Auch durch andere Maßnahmen, wie die Modulation²⁵⁸ und die Neuregelung des Artikels 69 der VO 1782/2003²⁵⁹ sollte das Geld für die ländliche Entwicklung aufgestockt werden.

Die GAP unterlag seither einer Reihe von Reformen. Im Jahr 2008 hat der sogenannte Gesundheitscheck stattgefunden. Die dort eingeführten Änderungen verfolgten die gleichen Ziele, die bereits mit der MacSharry-Reform, der Agenda 2000 und den Luxemburger Beschlüssen festgelegt und gefördert worden waren: eine weitere Einschränkung der Preisstützung, die Entkopplung der Betriebsprämien von der Produktion,

²⁵⁵L. Ribbe, S. 26 ff. ; A. Rohwer, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen ?, ifo Schnellendienst 2010 (3), S. 27, (28ff.).

²⁵⁶Art. 2 Abs. 1 lit. b VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

²⁵⁷VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); L. Ribbe, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, EuroNatur Spezial Nr. 1-2011, S. 29.

²⁵⁸Modulation heißt die Möglichkeit, Direktzahlungen aus der 1. Säule von den größeren Betrieben zu kürzen und der 2. Säule zu widmen.

²⁵⁹VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001. Mit dieser Regelung durften die Mitgliedstaaten 10 % der Direktzahlungen der 1. Säule einbehalten und für Maßnahmen der 2. Säule wie Umweltschutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse einsetzen.

die Erweiterung und Stärkung der 2. Säule. Gleichzeitig wurden Maßnahmen wie die Milchquote, die Flächenstilllegung und die Energiepflanzenprämie (s. C.IV.3.b) abgeschafft, weil sie nicht mehr der aktuellen Struktur der GAP und der Grundidee einer multifunktionalen Landwirtschaft entsprachen.

2. Die aktuelle GAP

Die heutige GAP hat sich im Hinblick auf ihre ursprünglichen Ziele sehr stark entwickelt. Statt der Nahrungsmittelsicherheit wird heutzutage die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Agrarsektors verfolgt. Daneben gewinnen die Landschaftspflege, die Bewahrung der Landkultur, der Natur- und Klimaschutz und im Allgemeinen die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft immer mehr an Bedeutung.²⁶⁰

2013 wurde die GAP für die Zeit 2014–2020 grundlegend reformiert. Vier neue Verordnungen enthalten nunmehr der Übersichtlichkeit und Vereinfachung halber fast den ganzen Rechtsrahmen. Diese Verordnungen sind auf die zwei Säulen der GAP verteilt: Die 1. Säule enthält die einheitliche Marktorganisation (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013) und die Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013). Die 2. Säule stellt die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums dar (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Die zwei Säulen sind sehr eng miteinander verknüpft, um eine integrierte und ganzheitliche Politik zu ermöglichen. Schließlich beinhaltet die sogenannte „*Horizontale Verordnung*“ (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) Regelungen über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP.

Die einheitliche Marktorganisation (Gemeinsame Marktorganisation – GMO)²⁶¹ der 1. Säule ist eine Zusammenstellung der bis 2007 erzeugnisspezifischen Marktorganisationen. Die Instrumente der Marktorganisation sind im Vergleich zum früheren Regelungsrahmen sehr begrenzt und orientieren sich stärker an den Märkten.²⁶² Darüber hinaus wurden die Direktzahlungen mittels einer neuen Verordnung reformiert,²⁶³ und das 2003 eingeführte System der Entkopplung hat sich zu einem System der Zielausrichtung entwickelt: Jede Prämie ist an bestimmte Ziele und Funktionen

²⁶⁰A. Rohwer, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen?, ifo Schnelldienst 2010 (3), S. 27.

²⁶¹VO (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.

²⁶²Erste Säule der GAP: I – Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO), Homepage des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html, zuletzt abgerufen am 17.06.2017.

gebunden.²⁶⁴ Die 2003 eingeführte Betriebsprämie wurde nunmehr zur Basisprämie, die nach wie vor gemäß der Anzahl der „*beihilfefähigen Hektarflächen*“²⁶⁵ ausgezahlt wird, sofern die Betreiber bestimmte Verpflichtungen einhalten (CC). Dazu werden Prämien für die Anwendung von Landbewirtschaftungsmethoden ausgezahlt, welche den Klima- und Umweltschutz über die CC-Standards hinaus fördern, wie die Anbaudiversifizierung, die Erhaltung von Dauergrünland und die Errichtung von Flächen im Umweltinteresse.²⁶⁶ Daneben können Prämien für andere Zwecke ausgezahlt werden: Prämien für die Unterstützung von Junglandwirten, eine Umverteilungsprämie, wodurch die ersten Hektarflächen eines Betriebs zusätzliche Zahlungen erhalten und somit eine Umverteilung zugunsten der kleineren Betriebe bewirkt wird, eine Prämie für naturbedingt benachteiligte Gebiete, für Kleinerzeuger sowie manche noch an Produkte gekoppelte Zahlungen.

Die 2. Säule der GAP, d. h. die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums, erhält fortwährend ein steigendes finanzielles Budget und ihre Tätigkeitsfelder werden erweitert, was wiederum die Multifunktionalität der Landwirtschaft untermauert. Sie sieht eine Reihe von Beihilfen vor, die Gemeinwohldienstleistungen wie die Landschaftspflege belohnen und die Modernisierung der Landwirtschaft sowie die Schaffung neuer Einkommensquellen im Land fördern sollen. Insbesondere setzt die Verordnung 1305/2013 sechs Förderprioritäten: 1) Wissenstransfer und Innovation, 2) Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, 3) Organisation der Nahrungsmittelkette, 4) Naturschutz, 5) Ressourceneffizienz und Klimaschutz, 6) soziale Inklusion, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung.²⁶⁷ Diese Prioritäten sollen „*im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Förderung des Ziels des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt*“ verfolgt werden.²⁶⁸ Dem Klimaschutz wird dabei eine besondere Bedeutung zugeschrieben.

²⁶³VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

²⁶⁴Die erste Säule der GAP: II – Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, Homepage des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html, zuletzt abgerufen am 17.06.2017.

²⁶⁵Art. 32 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013.

²⁶⁶Siehe u.a. Erwägungsgrund 37 VO (EU) 1307/2013.

²⁶⁷Art. 5 VO (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

²⁶⁸Erwägungsgrund 5 VO (EU) Nr. 1305/2013.

3. Die Biokraftstoffförderung in der GAP

Die Förderung von Energiepflanzen in der Agrarpolitik wurde als eine Chance erachtet, verschiedene Probleme gleichzeitig zu bewältigen: Sie hat sich als eine Maßnahme dargestellt, die zur Reduktion der Überproduktion beitragen und gleichzeitig als neue Einkommensquelle für die Landwirte dienen könnte. Dazu wurden Biokraftstoffe als klima- und umweltfreundlich angesehen. Diesen Vorteilen entsprechend sollten den Landwirten Zahlungsansprüche im Rahmen der GAP für den Anbau von Energiepflanzen eingeräumt werden. Die ersten Maßnahmen wurden im Zuge der MacSharry-Reform 1992 in die GAP integriert.

a. Energiepflanzenanbau auf stillgelegten Flächen

Die Förderung von Energiepflanzen wurde zunächst dadurch ermöglicht, dass ein Anteil von Agrarflächen aus Gründen der Überproduktion stillgelegt werden sollte. Die Stilllegung als Maßnahme der Produktionsextensivierung gab es seit 1987²⁶⁹, sie war allerdings bis 1992 als rein fakultative Maßnahme angelegt.²⁷⁰ Bereits im Jahr 1991 sah die damals einschlägige Verordnung vor, dass auf stillgelegten Flächen Rohstoffe „für Nichtnahrungsmittelzwecke“ angebaut werden können, darunter auch Biokraftstoffe.²⁷¹ Diese Regelung unterlag im Laufe der folgenden Jahre einer Reihe von Änderungen. Allerdings wurde die Flächenstilllegung als unvereinbar mit dem System der entkoppelten Zahlungen angesehen.²⁷² So wurde 2008 mit dem Health Check die endgültige Einstellung der Regelung auf den Weg gebracht.²⁷³

b. Energiepflanzenprämie

²⁶⁹Zuerst wurde eine Beihilfe zur Extensivierung bei Überschusserzeugnissen eingeführt, siehe Art. 1 VO (EWG) Nr. 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85, (EWG) Nr. 270/79, (EWG) Nr. 1360/78 und (EWG) Nr. 355/77 im Bereich der Agrarstrukturen und zur Anpassung der Landwirtschaft an die neuen Marktgegebenheiten sowie zur Erhaltung des ländlichen Raums. 1988 wurde dann die Maßnahme ausgedehnt, siehe die VO (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85 und Nr. 1760/87 hinsichtlich der Stilllegung von Ackerflächen und der Extensivierung und Umstellung der Erzeugung.

²⁷⁰Art. 2 i.V.m. Art. 7 VO (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen.

²⁷¹Art. 2 Abs. 4 VO (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur; Art. 7 Abs. 4 VO (EWG) 1765/92 vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen.

²⁷²Siehe Erwägungsgrund 30 VO (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

²⁷³Art. 33 Abs. 3 VO (EG) Nr. 73/2009.

Die im Jahr 2003 eingeführte Entkopplung der Agrarförderung von der Produktion bestimmter Erzeugnisse hatte zur Folge, dass Rohstoffe für Nichtnahrungsmittelzwecke, unter anderem Pflanzen für Biokraftstoffe, wie alle anderen Kulturen durch Direktzahlungen gefördert werden konnten.²⁷⁴ Dadurch wurde ein zusätzlicher Anreiz für die Landwirte geschaffen, ihre Produktion an der Marktnachfrage zu orientieren. Gleichzeitig wurde eine besondere Beihilfe für Energiepflanzen „mit dem Ziel einer CO² Substitution“ eingeführt.²⁷⁵ Die sogenannte Energiepflanzenprämie wurde bis zum Jahr 2009 gewährt. Danach wurde sie abgeschafft, weil sie aufgrund der starken Nachfrage unwirtschaftlich geworden war. Überdies erkannte man, dass Maßnahmen zur Förderung von Biokraftstoffen außerhalb des Agrarbereichs geeigneter sein könnten.²⁷⁶

c. **Biokraftstoffförderung und „Greening“ – Energiepflanzenanbau auf ökologischen Vorrangflächen**

Nachdem die Flächenstilllegung und die Energiepflanzenprämie abgeschafft wurden, sind mit dem sogenannten „Greening“ der GAP im Jahr 2013 noch einige Möglichkeiten erhalten geblieben, den Energiepflanzenanbau zu fördern. Die geänderte Verordnung von 2013 verpflichtet alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen erhalten wollen, 5 % ihrer Flächen als „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ auszuweisen. Diese sogenannten ökologischen Vorrangflächen dienen nicht mehr hauptsächlich der Reduzierung von Überproduktion, wie früher bei der Stilllegungspflicht, vielmehr sind sie der Begünstigung von Umweltbelangen wie der Erhaltung der Biodiversität, des Wasser-, Klima- und Bodenschutzes gewidmet.²⁷⁷ Als ökologische Vorrangflächen sind sowohl Flächen ohne Nutzung (z. B. brachliegende Flächen, Terrassen, Landschaftselemente) als auch Flächen extensiver Nutzung gemeint. Zu der zweiten Kategorie gehören gegebenenfalls

²⁷⁴F. Petillion, Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport, 2005, S. 63.

²⁷⁵Erwägungsgrund 41 i.V.m. Art. 88 ff. VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.

²⁷⁶Erwägungsgrund 42 VO (EG) Nr. 73/2009; siehe auch die Mitteilung an die Mitglieder des europäischen Parlaments vom 30.09.2011 über die Petition 0328/2011 zum Einsatz von Biodiesel in Spanien, unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/peti/communication/2011/473766/PETI_CM\(2011\)473766_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/peti/communication/2011/473766/PETI_CM(2011)473766_DE.pdf), zuletzt abgerufen am 17.06.2017.

²⁷⁷Art. 46 Abs. 5 Unterabs. 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates; Umweltbundesamt/Bundesamt für Naturschutz (Hrsg), Ökologische Vorrangflächen—unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft, 2014, S. 3.

auch Flächen, auf denen Energiepflanzen angebaut werden: Das betrifft Agrarforstsysteme und Niederwald mit Kurzumtrieb.²⁷⁸ Diese Vorgaben ermöglichen es Landwirten unter bestimmten Voraussetzungen (extensive Landwirtschaft²⁷⁹, Verzicht auf Düngemittel oder Pflanzenschutzmittel), Energiepflanzen auf Flächen anzubauen, die aus ökologischen Gründen grundsätzlich nur eingeschränkt bewirtschaftet werden dürfen.

d. **Produktgekoppelte Förderung**

Von besonderem Interesse für die Biokraftstoffproduktion war für eine bestimmte Zeit die Förderung der Zuckerrüben. Bis 2006 blieb die Zucker-Marktorganisation von der Entkopplung größtenteils verschont, indem sie „[...] *durch ein nach Produktionsquoten gestaffeltes System von Preis- und Absatzgarantien bestimmt*“ wurde.²⁸⁰ Auch vom Stilllegungsausgleich und der Energiepflanzenprämie waren Zuckerrüben ausgenommen.²⁸¹ Im Jahr 2006 wurden mit der großen Zuckerreform²⁸² die Preisstützung sowie die Produktionsquoten für Zuckerrüben stark reduziert. Gleichzeitig wurde aber die Förderung von Energiepflanzen auf diesen Bereich erweitert, indem Zuckerrüben für Nichtnahrungsmittelzwecke sowohl durch den Stilllegungsausgleich als auch mit der Energiepflanzenprämie gefördert werden durften. Überdies waren sie von der Festlegung von Produktionsquoten ausgenommen.²⁸³

Nicht nur für Zucker, sondern auch für andere Erzeugnisse wurde die Herstellung von Biokraftstoffen als weiterer Vermarktungszweig neben dem Nahrungsmittelsektor zunehmend in Anspruch genommen. Erzeugnisse wie Wein und Getreide aus Interventionsbeständen²⁸⁴ wurden vermehrt zur Erzeugung von Biokraftstoffen verkauft.²⁸⁵

e. **Forstwirtschaft**

²⁷⁸Art. 46 Abs. 2 lit. e) und g) VO (EU) Nr. 1307/2013; siehe auch LogistEC (Hrsg), EU legislation and cooperation for energy crops, S.1.

²⁷⁹Extensive Landwirtschaft ist eine Landwirtschaft mit geringem Kapital- und Arbeitseinsatz, mit geringeren Erträgen, dafür aber umweltbewusster.

²⁸⁰J.M. Henke/G. Klepper/J. Netzel, Steuerbefreiung für Biokraftstoffe: Ist Bio-Ethanol wirklich eine klimapolitische Option ?, 2002, S. 14.

²⁸¹Art. 143 Abs. 2 und 24 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1973/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen nach Titel IV und IVa der Verordnung und der Verwendung von Stilllegungsflächen für die Erzeugung von Rohstoffen; siehe auch F. Petillion, Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport, 2005, S. 63.

²⁸²Siehe VO (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

²⁸³R. Schnepf, European Union Biofuels Policy and Agriculture: An Overview, 2006, S. 4 f.

²⁸⁴Interventionsbestände sind die Bestände von (überschüssigen) Agrarprodukten, die von der EU zu Interventionspreisen gekauft worden sind.

²⁸⁵KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe, S. 14.

Die Förderung der Energieerzeugung gilt schließlich dem Ziel einer multifunktionalen Forstwirtschaft. In dem 2006 verabschiedeten Forstaktionsplan der Kommission wurde die Bedeutung der Forstbiomasse für die Energieerzeugung unterstrichen und verschiedene regulatorische Ansätze zu ihrer Förderung vorgeschlagen.²⁸⁶

4. Zusammenfassung

Die Förderung von Energiepflanzen war nie ein Hauptziel der GAP. Energiepflanzen gehören auch nicht zu einer GMO. Erstmals wurden sie im Zuge der Agrarreform im Jahre 1992 durch die Stilllegungsregelung in die GAP integriert, und zwar als eine Maßnahme, die gleichzeitig auf die Erhöhung des Agrareinkommens und die Reduzierung der Überproduktion von Nahrungsmitteln abzielte (C.IV.3.a). Weiterhin hat die Politik der Entkopplung – der Wettbewerbsfähigkeit zuliebe – eine mengen- und erzeugnisbezogene Förderung durch allgemeine flächenbezogene Direktzahlungen ersetzt (C.IV.2). Indem Energiepflanzen gute Marktpreise erzielen konnten, kam die Entkopplung ihnen zugute. Dazu wurden sie aufgrund ihres Beitrags zur Einkommensdiversifizierung und CO²-Substitution mit einer Prämie gefördert (C.IV.3.b).²⁸⁷ Diese Förderung wurde aber zunehmend in Anspruch genommen, was die Gesamtausgaben deutlich ansteigen ließ. Zudem hat der verstärkte Anbau von Energiepflanzen eine Erhöhung der Nahrungsmittelpreise mitverursacht. Aus diesen Gründen, sowie wegen der fortschreitenden Liberalisierung des Agrarsektors, wurden Direktzahlungen schrittweise reduziert und die speziellen Regelungen zur Förderung von Energiepflanzen bis 2009 gänzlich abgeschafft.

Die heutige GAP (C.IV.2) verfügt kaum mehr über Instrumente, die speziell auf die Förderung von Energiepflanzen ausgerichtet sind. Nunmehr sollen Instrumente aus anderen Regelungsbereichen eingesetzt werden, wie z. B. Steuerbefreiungen. Allerdings würde eine Förderung der Nutzung von Biokraftstoffen ohne die zeitgleiche Unterstützung des heimischen Anbaus der entsprechenden Rohstoffe zu einem Anstieg der Biokraftstoffimporte führen, weil die meisten europäischen Biokraftstoffe auf dem Weltmarkt nicht konkurrieren können.²⁸⁸ Deswegen fördert die GAP immer noch gezielt den Energie-

²⁸⁶KOM (2006) 302 endg. vom 15.6.2006, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über einen EU-Forstaktionsplan, S. 5 f.; *T. Dworak*, EU Bioenergy Policies and their effects on rural areas and agriculture policies (AGRINERGY) - D3: General Survey- Impacts of agricultural biomass production in the EU, 2008, S. 25.

²⁸⁷*D. Treguer*, Biofuel policies and the reforms of the Common Agricultural Policy, 2008, S. 90; Nach *Treguer* gerät die Energiepflanzenprämie in Konflikt mit dem Entkopplungskonzept.

²⁸⁸*J.M. Henke/G. Klepper/J. Netzel*, Steuerbefreiung für Biokraftstoffe: Ist Bio-Ethanol wirklich eine klimapolitische Option?, 2002, S. 16.

pflanzenanbau, jedoch nur als Instrument des „Greening“, d. h. beim Anbau auf sensiblen Gebieten und nur unter strengen ökologischen Vorgaben (C.IV.3.c). Zusammenfassend ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass Energiepflanzen eigentlich keinen besonderen Status in der GAP genießen und über die allgemeinen Direktzahlungen hinaus nur eingeschränkt gefördert werden.

V. Biokraftstoffförderung durch EU-Finanzinstrumente

Die Union verfügt über Finanzmittel für Maßnahmen und Projekte, die unter anderem der Biokraftstoffförderung dienlich sind. Denn Investitionen im Biokraftstoffbereich sind nicht nur für die Entwicklung neuer Kraftstoffe und Technologien zu ihrer Anwendung unentbehrlich, sie ermöglichen auch die Etablierung der neuen Energiequellen und Technologien auf dem Markt.

1. Fonds

Für die Biokraftstoffförderung spielen zunächst verschiedene Fonds eine zentrale Rolle, die zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts gegründet wurden.²⁸⁹ Der Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wurde bereits im GAP-Kapitel (C.IV) behandelt. Darüber hinaus stellt die Entwicklung von EE und besonders von Biomasse einen Bestandteil der Kohäsionspolitik dar und wird aus diesem Grund durch die dort angelegten drei zentralen Fonds gefördert: Als neue Einkommensquelle, die zu einer ausgewogenen Entwicklung der Union beitragen sowie neue Arbeitsplätze schaffen kann, werden Biokraftstoffe durch den Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.²⁹⁰ Indem sie zusätzlich für den Umweltschutz im Verkehrsbereich vorteilhaft sind, können sie durch den Kohäsionsfonds gefördert werden.²⁹¹ Die Förderung durch die drei Fonds der Kohäsionspolitik umfasst eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen, die von Schulungsaktionen bis zu Infrastrukturinvestitionen reichen. Diese Maßnahmen müssen die thematischen Ziele verfolgen, die für den Zeitraum 2014–2020 gesetzt worden sind, z. B. die Innovation, die Umstellung auf eine CO²-arme Wirtschaft, die Ressourceneffizienz.²⁹² Außerdem sind die drei Fonds der Kohäsionspolitik zusammen mit

²⁸⁹Art. 174 ff. AEUV.

²⁹⁰Ziel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sei „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen“, siehe Art. 176 AEUV; Ziel des Europäischen Sozialfonds sei, „innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern“, siehe Art. 162 AEUV.

²⁹¹Art. 177 Abs. 2 AEUV.

²⁹²Siehe Europäische Kommission (Hrsg), Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020, S. 5, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf, zuletzt abgerufen am 08.12.2016.

dem ELER und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) für die Periode 2014–2020 unter dem Dach des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIFonds) zusammengeführt worden. Im Jahr 2013 wurden spezielle Verordnungen für jeden Fonds²⁹³ sowie eine allgemeine Verordnung mit gemeinsamen Regeln²⁹⁴ verabschiedet.

2. Rahmenprogramme

Eine komplementäre Rolle²⁹⁵ zu der Finanzierung durch Fonds spielen die sogenannten Rahmenprogramme. Dort werden Ziele und entsprechende Maßnahmen zur Stärkung der „*wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen*“ der Union durch die Schaffung eines gemeinsamen Forschungsraums festgelegt und wird das notwendige Geld für ihre Finanzierung zur Verfügung gestellt.²⁹⁶ Die Entwicklung alternativer Energien stellt einen Schwerpunkt der Rahmenprogramme dar, wobei besonders die Senkung der Kosten und die Verwertung neuer Rohstoffe von Bedeutung sind. In den letzten Jahrzehnten wurde eine Reihe von Projekten im Biokraftstoffbereich durchgeführt, wodurch z. B. der Einsatz bei konventionellen Motoren oder die Entwicklung von Biokraftstoffen neuerer Generationen untersucht worden sind.²⁹⁷

Aktuell läuft das Forschungsrahmenprogramm namens „*Horizon 2020*“,²⁹⁸ welches die Förderung in verschiedenen Themenbereichen vorantreibt, wie die Forschung nach einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft, die Förderung der Biowirtschaft, von CO²-armer und effizienter Energie und insbesondere von alternativen Kraftstoffen, die Ent-

²⁹³VO (EU) Nr. 1301/2013 für den EFRE, VO (EU) Nr. 1304/2013 für den ESF, VO (EU) Nr. 1300/2013 für den KF, VO (EU) Nr. 1299/2013 für den ETZ und VO (EU) Nr. 1305/2013 für den ELER.

²⁹⁴VO (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

²⁹⁵Erwägungsgrund 11 Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013); Erwägungsgrund 20 Beschluss 1982/2006/EG des Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013).

²⁹⁶Art. 182 Abs. 1 Unterabs. 2 i.V.m. Art. 179 Abs. 1 und Art. 180 AEUV.

²⁹⁷Siehe KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe, S. 18.

²⁹⁸VO (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG.

wicklung „grüner“ Fahrzeuge, Bioraffinerien usw.²⁹⁹ Unter dem Schwerpunkt „gesellschaftliche Herausforderungen“ werden sichere, saubere und effiziente Energie, intelligenter, umweltfreundlicher und integrierter Verkehr sowie Klimaschutz, Umwelt, Ressourceneffizienz und Rohstoffe gefördert.³⁰⁰ Das beinhaltet die Förderung von fortschrittlichen Biokraftstoffen der 2., 3. oder 4. Generationen.³⁰¹

3. Europäische Technologie-Plattformen (ETP)

Damit schließlich auch die wichtigsten Akteure der Gesellschaft Einfluss auf die Ausrichtung der Forschung nehmen können, werden nach dem Vorschlag der Kommission seit 2004 sogenannte Europäische Technologie-Plattformen (ETP) zu verschiedenen Themenbereichen gegründet. Diese sind von der Union unabhängige Einheiten von privaten und öffentlichen Akteuren. Dort haben Industrievertreter, Wissenschaftler, Verwaltung und Bürger die Möglichkeit, sich zu vernetzen und die Entwicklung der Forschung im europäischen Raum, unter anderem auch die Arbeitsprogramme der Forschungsrahmenprogramme mitzubestimmen bzw. zu beeinflussen.³⁰² Für Biokraftstoffe gibt es eine spezielle Technologie- und Innovationsplattform, die dem Ziel dient, durch Forschung und Innovation die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Wertschöpfungskette, die Schaffung einer lebensfähigen Biokraftstoffindustrie und die Beschleunigung der nachhaltigen Nutzung von Biokraftstoffen zu unterstützen.³⁰³ Darüber hinaus gibt es andere ETP, die für die Förderung von Biokraftstoffen hilfreich sein können, wie die „Pflanzen für die Zukunft“, „Holzerzeugnisse“ und „Nachhaltige Chemie“.³⁰⁴

4. Zusammenfassung

Über die GAP hinaus verfügt die EU über andere zweckgebundene Fördermittel, die Biokraftstoffen zugutekommen können. Diese sind zunächst die EU-Fonds zur Stärkung

²⁹⁹Siehe EU-Kommission (Hrsg.), Horizon 2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation, <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections>, zuletzt abgerufen am 08.12.2016.

³⁰⁰Anhang I Teil III VO (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG.

³⁰¹T. Schleker, Goals of biofuel R & D funding : the European viewpoint, in: Neue Biokraftstoffe 2015, Berlin 2015, S. 17.

³⁰²Über ETP siehe http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=etp, zuletzt abgerufen am 17.06.2017; <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/etp.htm>; <http://www.fona.de/de/9926>, zuletzt abgerufen am 08.12.2016.

³⁰³Siehe <http://www.etpbioenergy.eu/>, zuletzt abgerufen am 17.06.2017.

³⁰⁴KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe, S. 18.

des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, namentlich der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Kohäsionsfonds (C.V.1). Weiterhin spielen Rahmenprogramme eine Rolle, die ihre Schwerpunkte weitgehend auf Forschung und Innovation setzen (C.V.2). Schließlich werden Biokraftstoffe durch Zusammenschlüsse von privaten und öffentlichen Akteuren, die sogenannten Europäischen Technologie-Plattformen (C.V.3), gefördert.

VI. Die Biokraftstoffförderung durch staatliche Beihilfen

Die EU-Mitgliedstaaten verwenden, wie die EU selbst, nicht nur verbindliche rechtliche Maßnahmen, um ihre politischen Ziele zu verfolgen. Oftmals haben sich Instrumente, welche (wirtschaftliche) Anreize für die Marktteilnehmer schaffen, als flexibler und effizienter herausgestellt. Diese sogenannten marktbasierenden Instrumente dienen dazu, Unternehmen und Bürger zu einem bestimmten Verhalten zu motivieren, welches den Zwecken einer Politik dient. Eine Form dieser Instrumente ist die Gewährung staatlicher Beihilfen. Diese umfassen jegliche Art von Unterstützung vonseiten eines Staates an Wirtschaftsakteure oder Zuwendungen ohne angemessene oder marktübliche Gegenleistung.³⁰⁵ Um die Ziele der Biokraftstoffpolitik (Klimaschutz, Versorgungssicherheit, ländliche Entwicklung) zu fördern, die ambitionierten Klimaziele der EU zu erreichen und Biokraftstoffen zur Marktreife zu verhelfen, setzen die Mitgliedstaaten diese marktbasierenden Instrumente ein. Die Art und Weise der Ausgestaltung dieser Beihilfen könnte allerdings Vorteile für gewisse Akteure schaffen, die wiederum zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Union führen können. Aus diesem Grund ist nach EU-Recht die Gewährung staatlicher Beihilfen, welche bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige selektiv (oft wegen Staatsangehörigkeit) begünstigen und dadurch den Wettbewerb verfälschen können, nur dann erlaubt, wenn sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt.³⁰⁶

Die Förderung durch Beihilfen stellt eine nationale Maßnahme dar, welche nicht immer mit der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben (wie z. B. einer Richtlinie) verbunden ist oder der Erfüllung von EU-Zielen dient. Dementsprechend handelt es sich nicht um europäisches Recht im engeren Sinne. Allerdings sind die Voraussetzungen der Gewährung von Beihilfen so detailliert vom europäischen Recht geregelt, dass sie für eine vollständige Darstellung des europäischen Rechtsrahmens für die Förderung von Biokraftstoffen unentbehrlich sind. Auch wenn das EU-Recht eigene Fördermaßnahmen vorsieht, die Beihilfen aus EU-Mitteln darstellen (wie bei den genannten Fonds, s. C.V.1), sind sie von der beihilferechtlichen Kontrolle nicht befreit.³⁰⁷ Denn oft verfügen die Mitgliedstaaten über ein relativ breites Ermessen bei der Gewährung solcher EU-Mittel.

³⁰⁵W. Cremer in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 10 m.w.N.; J. Kühling in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV, Rn. 28. m.w.N.

³⁰⁶Art. 107 AEUV.

³⁰⁷Siehe z.B. Art. 26 Abs. 2 RL 2003/96/EG.

Nur wenn sie vom EU-Recht vollständig gebunden und ohne jegliches Ermessen handeln, wäre ein Verstoß gegen das Beihilferecht ausgeschlossen.³⁰⁸

Im Folgenden werden diejenigen Rechtsquellen des europäischen Rechts behandelt, die für die Förderung von Biokraftstoffen durch Beihilfen eine Rolle spielen. Diese Rechtsquellen sind auf allen Stufen der Normenhierarchie zu finden, von den europäischen Verträgen, den sekundärrechtlichen Regeln wie Verordnungen bis zu Rechtsakten der Kommission. Dementsprechend werden zunächst die relevanten Artikel des AEUV dargestellt (C.VI.1). Danach werden die sekundärrechtlichen Rechtsakte behandelt, die Kriterien der beihilferechtlichen Kontrolle der Kommission festlegen (C.VI.2). Schließlich wird die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) untersucht, die bestimmte Gruppen von Beihilfen von der Anmeldepflicht freistellt (C.VI.2.e.i). Die in diesen Rechtsakten verankerten Möglichkeiten zur Biokraftstoffförderung werden ggf. mit Beispielen zu einzelnen nationalen Beihilfen sowie zur Praxis der beihilferechtlichen Kontrolle veranschaulicht. Auf ausführliche Analysen bezüglich des Verfahrens zur Kontrolle von Beihilfen sowie auf Behandlungen der wichtigsten Begriffe und Klauseln des Beihilferechts wird angesichts der hierzu bereits bestehenden fundierten Literatur verzichtet.³⁰⁹

1. Primärrecht

Die für die Biokraftstoffförderung bedeutsamen Regelungen des europäischen Beihilferechts sind zunächst im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu finden. Art. 107 Abs. 1 AEUV schreibt ein grundsätzliches Verbot für solche staatlichen Beihilfen vor, die a) bestimmte Unternehmen oder Unternehmenszweige begünstigen, b) den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und c) den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Beihilfen, die diesen Tatbestandsmerkmalen nicht entsprechen, werden nicht als wettbewerbsverzerrend angesehen und unterliegen nicht den Einschränkungen des Beihilferechts.³¹⁰ Das Gleiche gilt, wie bereits erwähnt, für

³⁰⁸EuG, T-351/02 vom 05.04.2006 (Deutsche Bahn gegen Kommission), Slg. 2006, II-01047.

³⁰⁹Siehe statt vielen Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilferecht, 2013; Heidenhain (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts, 2003; Rodi, Die Subventionsrechtsordnung, 2000 sowie Europäische Kommission (Hrsg.), Vademekum EG-Beihilferecht, 2008.

³¹⁰Mehr dazu siehe Europäische Kommission: Generaldirektion Wettbewerb (Hrsg.), Vademekum EG-Beihilferecht, 2008, S. 5.

Beihilfen, die aus EU-Mitteln finanziert werden³¹¹, vorausgesetzt, dass die Mitgliedstaaten über keinen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Mittelzuteilung verfügen.³¹²

Innerhalb des Anwendungsbereichs des Beihilferechts gilt also ein grundsätzliches Verbot ebenjener. Die Beihilfen, welche die oben (unter a bis c) genannten Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, sind nur insoweit zulässig, als sie den Ausnahmenvorschriften der Abs. 2 und 3 im gleichen Artikel zugeordnet werden können. Zwar enthalten diese Ausnahmen keinen direkten Bezug zu Biokraftstoffen, und auch die Ziele der europäischen Biokraftstoffpolitik (Klimaschutz, Versorgungssicherheit, ländliche Entwicklung) sind nicht in den Ausnahmenvorschriften ausdrücklich erwähnt. Allerdings wird durch mehrere Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 3 AEUV die Möglichkeit eingeräumt, Biokraftstoffe durch die Gewährung von staatlichen Beihilfen zu fördern. Diese Tatbestandsmerkmale stellen jedoch im Gegensatz zu Abs. 2 nur potenzielle Ausnahmen vom Beihilfeverbot dar, da die endgültige Entscheidung im Ermessen der Kommission liegt.³¹³

Zunächst könnte Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV (Beihilfen für benachteiligte Gebiete) als Ausnahmetatbestand für Beihilfen zur Förderung von Biokraftstoffen in bestimmten Regionen dienen. In solchen benachteiligten Gebieten ist die Landwirtschaft oft eine bedeutende Einkommensquelle. Zusammen mit dem Art. 107 Abs. 3 lit. c 2. Alt. AEUV (Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete) stellen diese Vorschriften die Grundlagen der sogenannten **Regionalbeihilfen** dar.³¹⁴ Diese sollen Anreize für Investitionen schaffen, die sonst wegen der örtlichen Benachteiligung unwirtschaftlich wären. Dadurch sollen sie den Zusammenhalt innerhalb der Union stärken. Im Vergleich zu Abs. 3 lit. c 2. Alt. AEUV sind die Voraussetzungen für die Gewährung von Regionalbeihilfen nach Abs. 3 lit. a AEUV strenger, sie weisen aber gleichzeitig eine höhere Beihilfeintensität auf (d. h. eine höhere Förderung).³¹⁵ Insbesondere ist die Ausnahme des Abs. 3 lit. a nur in solchen Regionen anwendbar, in denen *„die wirtschaftliche Lage im Vergleich zur gesamten Gemeinschaft äußerst ungünstig ist“*, während Abs. 3 lit. c

³¹¹Auch die sogenannten Unionsbeihilfen sind allerdings an Voraussetzungen gebunden, siehe *W. Cremer* in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 82.

³¹²*A. Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, 2. Aufl. 2016, S. 9; siehe auch *State aid – N 434/2008 – Poland - Aid scheme for the construction of installations for the production of biocomponents and liquid biofuels*, Rn. 58.

³¹³*V. Behlau/J. Lutz/M. Schütt*, Klimaschutz durch Beihilfen, 2012, S. 99.

³¹⁴*A. Birnstiel* in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, 2013, Rn. 1069.

³¹⁵Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, ABl. C 209 vom 23.7.2013, Rn. 171 ff.; *W. Cremer* in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 63.

2. Alt. all jenen Gebieten eines Mitgliedstaates zugutekommen kann, die „*im Vergleich zur durchschnittlichen wirtschaftlichen Lage in diesem Staat benachteiligt sind*“.³¹⁶

Weiterhin könnte Art. 107 Abs. 3 lit. b 1. Alt. AEUV (**Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse**) für Biokraftstoffe relevant sein. Unter den Begriff „Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ fallen solche Vorhaben, die den Zielen der Union dienen, wie sie in Art. 3 EUV verankert sind, und die gleichzeitig ehrgeizig genug sind, um eine europäische Dimension aufzuweisen. Das bedeutet, dass das Vorhaben durch eine Kooperation mehrerer Mitgliedstaaten verwirklicht werden und positive Effekte für mehrere Mitgliedstaaten oder sogar für ganz Europa haben soll.³¹⁷ Auch die Bekämpfung einer gemeinsamen Gefahr, wie die Umweltverschmutzung, kann dazu gehören.³¹⁸ Dementsprechend hat die Kommission in den Siebziger- und Achtzigerjahren auf dieser Grundlage die Förderung von Umweltschutzvorhaben genehmigt. Heutzutage werden auf diesem Weg stattdessen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben finanziert.³¹⁹ Die Förderung von EE und insbesondere von Biokraftstoffen könnte folglich dem Begriff „wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ zugeordnet werden,³²⁰ wie sich zudem aus der Festlegung der Ziele für Biokraftstoffe im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ und des Energie- und Klimapakets herleiten lässt. Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass das Vorhaben über einen passenden Inhalt verfügt und ambitioniert genug ist, um ein „gemeinsames europäisches Interesse“ zu verfolgen.³²¹

Die weitaus wichtigste Freistellungsklausel für staatliche Beihilfen ist in Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zu finden, worin die Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete niedergelegt ist. Sie räumt den Mitgliedstaaten eine sehr weitgehende Befugnis ein, unterschiedliche Arten von Beihilfen zu gewähren. Die auf diese Klausel gestützten Beihilfen lassen sich zunächst in Regionalbeihilfen (d. h. auf

³¹⁶EuGH, C-248/84 vom 14.10.1987 (Deutschland/Kommission), Rn. 19.

³¹⁷Mitteilung der Kommission: Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4, Rn. 16, 17; H. Heinrich in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilferecht, Rn. 1168 ff.

³¹⁸EuGH, C-62/87 vom 8.3.1988 (Exécutif régional wallon und SA Glaverbel gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. 1988, I-1573 (Rn. 22).

³¹⁹V. Behlau/J. Lutz/M. Schütt, Klimaschutz durch Beihilfen, 2012, S. 102 f.

³²⁰W. Cremer in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 3 lit. b 1. Alt AEUV, Rn. 56 f.; F. Petillion, Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport, S. 10

³²¹Siehe auch Mitteilung der Kommission: Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4, Rn. 23.

einzelne Wirtschaftsregionen bezogene, s. oben) und in **sektorale** (auf bestimmte Wirtschaftszweige bezogene) **Beihilfen** kategorisieren. Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, werden in der Praxis auch die sogenannten **horizontalen Beihilfen** auf die Klausel des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gestützt. Diese sind sektorübergreifende Beihilfen, die bestimmte Ziele verfolgen.³²² Die Förderung von Biokraftstoffen könnte auf alle diese Kategorien des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gestützt werden: Zunächst findet die Produktion von Biokraftstoffen, wie erwähnt, oft in benachteiligten Gebieten statt und könnte für deren Entwicklung vorteilhaft sein. Daneben wäre die Förderung des Energie-, des Agrar- oder des Verkehrssektors durch Beihilfen für Biokraftstoffe möglich. Abschließend sind horizontale Beihilfen die häufigsten Mittel der Biokraftstoffförderung, indem Biokraftstoffe einen Beitrag zum Klimaschutz leisten können.³²³

2. Sekundärrecht – Rechtsakte der Kommission über die Kriterien der beihilferechtlichen Kontrolle (Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen, Mitteilungen)

Die oben genannten primärrechtlichen Grundlagen des Beihilferechts stellen nur abstrakte Freistellungsklauseln dar, deren allgemein formulierte Ziele per se keine Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten schaffen. Es liegt mithin an der Europäischen Kommission, als „Hüterin der Verträge“, diese Vorgaben zu konkretisieren und das Kontrollverfahren für Beihilfen festzulegen.³²⁴ Diese Zuständigkeit ergibt sich aus dem AEUV, insbesondere aus Art. 108. Damit dieses Verfahren unter fairen, transparenten und a priori festgelegten Bedingungen für alle Mitgliedstaaten stattfindet, erlässt die Kommission Rechtsakte mit Kriterien, gemäß denen sie über die Vereinbarkeit bestimmter Kategorien von Beihilfen mit dem Binnenmarkt entscheidet. Durch diese Rechtsakte werden sowohl die allgemeinen Voraussetzungen der Freistellung im Hinblick auf jede Beihilfekategorie konkretisiert als auch zusätzliche, spezielle Kriterien festgelegt. All diese Kriterien sind aus der Entscheidungspraxis der Kommission entstanden und werden oft als Verordnungen, Mitteilungen, Gemeinschaftsrahmen oder Leitlinien erlassen.³²⁵ Obwohl

³²²W. Cremer in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV 5. Auflage 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 59; J. Heithecker in: Birstiel/Bungengberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilferecht, 2013, Rn. 1462. Es gibt im AEUV keine direkte Grundlage, die horizontale Beihilfen erlaubt. Dennoch sind sie in der Praxis verbreitet. Der EuGH hat Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV als Grundlage für die Existenz der horizontalen Beihilfen akzeptiert, siehe EuGH, C-730/79 vom 17.09.1980 (Philip Morris/Kommission), Rn. 22; EuGH, C-102/87 vom 13.07.1988 (Frankreich/Kommission), Rn. 7. Siehe B. Bär-Bouyssierre in: Schwarze (Hrsg.), EU Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV, § 73.

³²³Über horizontale Beihilfen siehe Schwarze, EU Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV, §73 sowie weiter unten.

³²⁴V. Behlau/J. Lutz/M. Schütt, Klimaschutz durch Beihilfe, 2012, S. 105 f.

³²⁵Europäische Kommission (Hrsg.), Vademekum EG-Beihilferecht, 2008, S. 7.

einige dieser Rechtsaktkategorien in Art. 288 AEUV nicht ausdrücklich erwähnt werden, sind sie trotzdem als Rechtsquellen des europäischen Rechts anerkannt.³²⁶ Weiterhin kommt ihnen zwar kein verbindlicher Charakter im engeren Sinne zu, sie können aber wohl eine Selbstbindung der Kommission bewirken.³²⁷ Dementsprechend wird ihnen eine begrenzte Bindungswirkung zuerkannt.³²⁸

Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Rechtsakte mit besonderem Fokus auf ihre Bedeutung für Biokraftstoffe sowie ggf. auf die speziellen Voraussetzungen ihrer Gewährung präsentiert. Zuvor sind aber die **allgemeinen Voraussetzungen** der Freistellung von Beihilfen zusammenzufassen, wie sie in den Leitlinien erläutert und weiter konkretisiert werden. So müssen Beihilfen tatsächlich und konkret zur Verfolgung eines Ziels von gemeinsamem Interesse und zur Behebung von Marktversagen beitragen. Sie müssen ferner zur Erfüllung dieser Zwecke geeignet sein und dürfen keine anderen Maßnahmen aufheben oder neutralisieren. Darüber hinaus müssen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs weitestgehend verhindert und die Begünstigten zu einer Verhaltensänderung motiviert werden, welche ohne die jeweiligen Beihilfen nicht möglich wäre (Anreizeffekt). Der gewährte Betrag muss zudem angemessen sein und sich auf das Notwendige beschränken. Die positiven Auswirkungen der Beihilfe müssen etwaige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel deutlich überwiegen. Schließlich hat der ganze Prozess der Beihilfegewährung in einer transparenten Weise zu erfolgen.

a. Energie- und Umweltschutzbeihilfen

Die meisten Beihilfen für Biokraftstoffe lassen sich in die Kategorie der sogenannten Umweltschutzbeihilfen einordnen. Sie stellen horizontale Beihilfen dar, indem sie Ziele verfolgen, die in vielen Wirtschaftsbereichen verankert sind und einen Querschnittscharakter haben – von daher sind sie Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zuzuordnen – und als ihr Ziel die Erhöhung des Umweltschutzes angegeben wird. Eines der zentralen Prinzipien des Umweltrechts ist das Verursacherprinzip, nach welchem Umweltkosten grundsätz-

³²⁶Siehe dazu *V. Behlau/J. Lutz/M. Schütt*, Klimaschutz durch Beihilfe, 2012, S. 106 ff.

³²⁷EuGH, C-288/96 vom 05.10.2000 (Deutschland/Kommission), Slg. 2000, I-8237 (Rn. 62); *M. Bonn/N. Heitmann/G. Reichert et al.*, Entwurf der Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020, 2014, S. 6; *P. Maurer*, Umweltbeihilfen und Europarecht: Eine Untersuchung am Beispiel der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Europa, 2006, S. 139.

³²⁸Siehe u.a. EuGH, C-288/96 vom 05.10.2000 (Deutschland/Kommission), Slg. 2000, I-8237 (Rn. 62); *V. Behlau/J. Lutz/M. Schütt*, Klimaschutz durch Beihilfen, 2012, S. 114 f.; *W. Cremer* in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 107 AEUV, 5. Aufl. 2016, Rn. 4; *W. Frenz*, Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien nach dem Vertrag von Lissabon, Wettbewerb in Recht und Praxis 2010, S. 224 (224 ff.); *S. Thomas*, Die Bindungswirkung von Bekanntmachungen und Leitlinien der Europäischen Kommission, EuR 2009, S. 423, (424 ff.).

lich vom Verursacher zu tragen sind. Anders ausgedrückt müssen die Umweltkosten „internalisiert“ werden. Allerdings ist ihre volle Zuordnung wegen der Natur der Sache sowie aufgrund der Existenz bestimmter Marktversagen unmöglich. Somit besteht oft für Wirtschaftsakteure kein Anreiz, die Umweltverträglichkeit ihrer Tätigkeiten zu verbessern. Bis zu einem bestimmten Niveau können sie durch staatliche Regelungen dazu verpflichtet werden. Darüber hinaus können Beihilfen jedoch eine positive Wirkung für den Umweltschutz entfalten, indem sie einen Anreizeffekt bewirken und die Träger der Wirtschaft dabei unterstützen, ein Schutzniveau über die gesetzlichen Standards hinaus zu verfolgen.³²⁹ Diese positive Anreizsetzung spielt besonders im Bereich der EE-Förderung eine zentrale Rolle. Beihilfen, die dieser Förderung dienen, z. B. weil in ihnen vorübergehende Befreiungen oder Ermäßigungen von neu eingeführten Umweltsteuern auf Energieerzeugnisse vorgesehen werden, sind durchaus notwendig, damit die dafür notwendigen Investitionen tragfähig sein können. Solche Beihilfen ermöglichen sogar die Einführung von Umweltsteuern, welche herkömmliche Energiequellen mit einer schlechten CO²-Bilanz am stärksten belasten und dadurch positive Effekte auf die Umwelt haben.³³⁰

Seit 1974 erlässt die Kommission Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen. 2014 hat sie in ihren Leitlinien für den Zeitraum 2014–2020 erstmals auch die Gruppe der Energiebeihilfen eingeschlossen.³³¹ Diese Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Klimapaket-Ziele in einer effizienten Weise unterstützen und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen abwenden. Auch im Fall des Energiesektors sei das bekannte Ziel-Dreieck zu verfolgen: Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit innerhalb eines gemeinsamen Energiemarktes.³³² Die Leitlinien haben einen sehr breiten Anwendungsbereich und umfassen beinahe alle Umweltschutz- und Energiebeihilfen.³³³ Als „generelle“ Leitlinien gelten sie auch für Bereiche, die speziell geregelt sind, wie die Land- und Forstwirtschaft oder den Verkehr, soweit in diesen speziellen Rechtsakten nichts anderes vorgesehen ist.³³⁴ Andererseits werden einige Bereiche gänzlich ausgenommen und durch andere Vorschriften geregelt, wie z. B. die auch für Biokraftstoffe

³²⁹Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfe, ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3, 5, Rn. 17 f.

³³⁰Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfe, ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3, Rn. 23.

³³¹Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

³³²Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 30.

³³³Für die Beihilfemaßnahmen, die unter den Leitlinien fallen, siehe Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 18.

³³⁴Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 13 f.

relevanten Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, welche nach dem gleichnamigen Unionsrahmen geprüft werden.³³⁵

Die Umweltschutz- und Energiebeihilfen, welche auf die Förderung von Biokraftstoffen abzielen, werden grundsätzlich als Beihilfen zur Förderung von EE gewährt und von der Kommission nach dem entsprechenden Kapitel 3.3 der Leitlinien geprüft. Nach diesen speziellen Vorschriften werden sowohl Betriebs- als auch Investitionsbeihilfen gewährt. Zunächst wird für Betriebsbeihilfen eine Anmeldeschwelle im Voraus festgelegt. Demnach müssen Betriebsbeihilfen nur dann angemeldet werden, wenn sie „für Anlagen zur Erzeugung von Biokraftstoff an Standorten mit einer Produktionskapazität von mehr als 150 000 Tonnen („t“) jährlich gewährt werden“ und für diese Gewährung keine Ausschreibung stattgefunden hat.³³⁶ Sie sollen weiterhin neben den allgemeinen Voraussetzungen des Beihilferechts auch die speziellen Voraussetzungen für EE erfüllen: Insbesondere dürfen sie nur die Differenz zwischen den Gesamtgestehungskosten (soweit sie über dem Marktpreis liegen) und dem Marktpreis ausgleichen und werden grundsätzlich „bis zur vollständigen Abschreibung der Anlage nach den üblichen Rechnungslegungsstandards gewährt“. Die Höhe der Gesamtgestehungskosten muss regelmäßig aktualisiert werden.³³⁷ Investitionsbeihilfen müssen demgegenüber lediglich die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen, wie sie in den Leitlinien konkretisiert werden.

Eine sehr häufige Art von Beihilfen zur Förderung von Biokraftstoffen ist deren steuerliche Begünstigung. In den Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen werden zwar Beihilfen in Form von Umweltsteuerermäßigungen oder -befreiungen in einem besonderen Kapitel geregelt.³³⁸ Allerdings wird dieses Kapitel nicht auf Steuerermäßigungen für Biokraftstoffe zum Schutz der Umwelt angewendet. Im Entwurf der Leitlinien von 2014 wurde diese Eingrenzung explizit formuliert: Der Abschnitt über Beihilfen in Form von Umweltsteuerermäßigungen sollte demnach nicht für „umweltfreundliche Investitionen“ angewendet werden, „die in anderen Abschnitten dieser Leitlinien behandelt werden“.³³⁹ Dadurch soll eine Gleichbehandlung von Beihilfen, die das gleiche Ziel verfolgen, besser gewährleistet werden.³⁴⁰ Durch diese Vorgaben erhielt der Abschnitt

³³⁵Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 15.

³³⁶Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 20, lit. c.

³³⁷Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 131.

³³⁸Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Abschnitt 3.7.

³³⁹Entwurf der Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 170, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/draft_guidelines_de.pdf, zuletzt abgerufen am 09.12.2016.

³⁴⁰Environmental and Energy Aid Guidelines 2014 - 2020 Consultation Paper, 11.3.2013, Rn. 72

über Beihilfen zur EE-Förderung im Verhältnis zu den Umweltsteuerermäßigungen den Charakter der Sonderregelung und ist dementsprechend vorrangig anzuwenden. Zwar ist diese Klarstellung nicht in die endgültige Version der Leitlinien aufgenommen worden, jedoch ändert dies nichts an der Tatsache des Verhältnisses zwischen beiden Bestimmungen. Des Weiteren sind bei solchen Beihilfen neben den Bedingungen des Beihilfe-rechts auch das Sekundärrecht und insbesondere die Richtlinie 2003/96/EG zur Besteue-rung von Energieerzeugnissen zu beachten.

Die Leitlinien befassen sich schließlich mit dem Fall der Kombination von Beihilfen und der Quotenverpflichtung. Die Kumulierung beider Maßnahmen für eine bestimmte Menge von Biokraftstoffen wird von den Leitlinien als unzulässig eingestuft. Dies be-gründet die Kommission damit, dass es nicht zweckdienlich sei, finanzielle Förderung für bestimmte Biokraftstoffe zu gewähren, die durch eine gesetzliche Verpflichtung in Verkehr gebracht werden. Eine Ausnahme gilt allerdings für besonders fortschrittliche und nachhaltige Biokraftstoffe, die *„zu teuer sind, als dass sie nur mit einer Liefer- oder Beimischverpflichtung auf den Markt kommen würden“*.³⁴¹

b. Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation

Die Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI) ist ein wichtiges In-strument für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Europa. Dementsprechend wird über die Unionsfonds und Forschungsrahmenprogramme hinaus auch den Mit-gliedstaaten gestattet, mit von ihnen gewährten Beihilfen zur Beseitigung von Marktver-sagen und zur Schaffung eines europäischen Raums der Forschung beizutragen.³⁴² For-schung und Innovation können mitunter erheblich zur Verbesserung der Effizienz, der Marktfähigkeit sowie der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen beitragen und können aus diesem Grund durch entsprechende Beihilfen gefördert werden. Speziell zu ihrer Würdi-gung hat die Kommission einen Unionsrahmen erlassen, wobei Innovationsprojekte erst in der letzten Fassung aus dem Jahr 2014 eingeschlossen worden sind.³⁴³ Der Rahmen macht, genauso wie die Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen, eine allge-meine Zuständigkeit für FuEuI-Beihilfen in allen Sektoren geltend. Nur durch spezielle

³⁴¹Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 114; siehe auch Staatlich Beihilfe N 579/06 vom 20.12.2006 – Deutschland Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe, Rn. 19 ff.

³⁴²Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl. C 198 vom 27.6.2014, S. 1, Rn. 4.

³⁴³Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl. C 198 vom 27.6.2014, S. 1.

Vorschriften wird davon abgewichen.³⁴⁴ Er betrifft Beihilfen für Grundlagenforschung sowie für angewandte Forschung, für Forschungsinfrastrukturen und für Innovationsmaßnahmen, wie z. B. die Erlangung von Patenten.³⁴⁵

c. Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse

FuEuI-Beihilfen sowie Umweltschutz- und Energiebeihilfen werden neben Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV auch auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV gewährt, wenn sie wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse fördern. Solche Maßnahmen wurden früher gemäß dem entsprechenden Unionsrahmen für FuE-Beihilfen³⁴⁶ oder den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen³⁴⁷ geprüft. Seit 2014 sind sie nun den speziell für die Förderung solcher Vorhaben formulierten Kriterien zugeordnet.³⁴⁸ Neben den allgemeinen Voraussetzungen müssen FuEuI-Beihilfen *„von bedeutender innovativer Natur sein oder einen wichtigen Mehrwert für FuEuI unter Berücksichtigung des Stands der Technik in dem betreffenden Sektor darstellen“*. Wenn die Vorhaben eine industrielle Nutzung haben sollen, müssen sie neue Produkte, Dienstleistungen und Produktionsprozesse von besonders innovativer Natur erwarten lassen.³⁴⁹ Geförderte Umwelt-, Energie- oder Verkehrsvorhaben *„müssen entweder von großer Bedeutung für die Umwelt, die Energie (einschließlich der Energieversorgungssicherheit) oder für die Verkehrsstrategie der Union sein oder aber erheblich einen signifikanten Beitrag zum Binnenmarkt leisten“*.³⁵⁰

d. Regionalbeihilfen

³⁴⁴Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Rn. 8.

³⁴⁵Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Rn. 12.

³⁴⁶Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1.

³⁴⁷Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1.

³⁴⁸Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 1; siehe auch Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Fn. 5.

³⁴⁹Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014, Rn. 21 f.

³⁵⁰Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014, Rn. 23.

Die Kommission erlässt auch für Regionalbeihilfen besondere Leitlinien.³⁵¹ Diese gelten für alle Sektoren mit Ausnahme der Landwirtschaft und ähnlicher Bereiche (Aquakultur, Fischerei) sowie des Verkehrs- und des Energiewesens, die nach ihren sektorspezifischen Rechtsakten geprüft werden.³⁵² Das bedeutet, dass die Regionalbeihilfen-Leitlinien auf biokraftstoffbezogene Beihilfen nicht angewendet werden. Ihre Vorgänger-Leitlinien sahen aber keinen solchen Ausschluss des Energiewesens vor.³⁵³ Dementsprechend wurden Regionalbeihilfen für die Biokraftstoffförderung früher gemäß den Regionalbeihilfen-Leitlinien geprüft. Ein solches Beispiel ist die Beihilfe N 434/2008, mit welcher Polen den Aufbau von Infrastruktur für die Biokraftstoffproduktion fördern wollte. Diese Beihilfe war Teil eines operationellen Programms für Infrastruktur und Umwelt, welches auch vom Struktur- und Kohäsionsfonds der Union gefördert worden ist und sowohl die regionale Entwicklung als auch den Umweltschutz verfolgte. Dieses Programm war auf das ganze Land anwendbar, das als benachteiligtes Gebiet im Sinne vom Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV (damals Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV) galt. Seinem Hauptziel entsprechend war diese Beihilfe als Regionalbeihilfe nach Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV (damals Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV) anzusehen und nach den Leitlinien für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung von 2006 zu prüfen.³⁵⁴ Heutzutage wären für eine solche Beihilfe die Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen anwendbar. Diese lassen ohnehin einen möglichen regionalen Charakter von Energie-, Umwelt- und FuEuI-Beihilfen nicht außer Acht. Denn wenn Umwelt-, Energie- oder FuEuI-Beihilfen *„Unternehmen gewährt werden, die in benachteiligten Gebieten ansässig sind, sind in bestimmten Fällen höhere Beihilfeintensitäten zulässig, um den spezifischen Problemen der Unternehmen in diesen Gebieten Rechnung zu tragen“*.³⁵⁵ Solche *„regionale Aufschläge“* ändern allerdings nichts an der Zuordnung der Beihilfen.³⁵⁶

Während der Verhandlungen über die neuen Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen hat die norwegische Regierung den Ausschluss des Energiesektors von den Leitlinien für Regionalbeihilfen stark kritisiert. Nach ihrer Ansicht bedeutet der Ausschluss des Energiesektors – und damit auch der Biokraftstoffförderung – nicht, dass die Leitlinien für Regionalbeihilfen auf solche Maßnahmen überhaupt keine Anwendung

³⁵¹Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, ABl. C 209 vom 23.7.2013, S. 1.

³⁵²Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, Rn. 10 f.

³⁵³Siehe z.B. die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013, ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

³⁵⁴N 434/2008 – Poland-Aid scheme for the construction of installations for the production of biocomponents and liquid biofuels, Rn. 65.

³⁵⁵Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, Rn. 4.

³⁵⁶Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, Fn. 2.

mehr finden. Eher sei die Ausnahmeklausel so zu interpretieren, dass nur sektorspezifische Regionalbeihilfen (des Energiesektors) darunter fallen, während horizontale und sektorübergreifende Maßnahmen der regionalen Entwicklung, die unter anderem auch den Energiesektor fördern, weiterhin gemäß den Leitlinien für Regionalbeihilfen zu bewerten seien.³⁵⁷ Wäre das anders zu interpretieren, so die norwegische Regierung, würde die unterschiedliche Behandlung des energiebezogenen Teils einer sektorübergreifenden Regionalbeihilfe den Energiesektor im Vergleich zu anderen geförderten Vorhaben mit zusätzlichen Umweltauflagen belasten und somit die Effizienz der Beihilfe gefährden.³⁵⁸ Außerdem werde in den Leitlinien zwischen sektorspezifischen und sektorübergreifenden Regionalbeihilfen unterschieden, was dafür spreche, dass sich die Ausschlussklausel nur auf die Ersten bezieht.

Diese Position der norwegischen Regierung ist nicht vertretbar, denn sie ermöglicht die beliebige Zuordnung einer Regionalbeihilfe je nachdem, ob sie speziell für den Energiesektor gewährt wird oder zu einer breiteren, sektorübergreifenden Maßnahme gehört. Nicht die Form, sondern lediglich der Inhalt der Maßnahme darf eine Rolle bei der Zuordnung spielen. Deswegen erscheint es richtig, auch im Fall einer sektorübergreifenden Regionalbeihilfe, die dem Energiesektor zugutekommt, die entsprechenden Fälle im Lichte der Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen zu prüfen. Diese „Trennung“ war früher üblich, wenn eine Beihilfe, welche nicht als Agrarbeihilfe einzustufen war, auch Agrarprodukte des Anhangs I AEUV fördern könnte (s. C.VI.2.f). Diese Lösung benachteiligt ferner den Energiesektor nicht gegenüber anderen, ggf. durch dieselbe Beihilfe geförderten Sektoren, denn die Beihilfeintensität von Energiebeihilfen kann durch „regionale Aufschläge“ erhöht werden. Ansonsten wäre eine vollständige Trennung der energiebezogenen Maßnahme von der sektorübergreifenden Regionalbeihilfe als Lösung ergiebig.

e. **Gruppenfreistellungsverordnungen**

Nach Art. 108 Abs. 3 AEUV muss die Kommission vor der Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe informiert werden. Allerdings darf der Rat der Verwaltungsvereinfachung halber gemäß Art. 109 AEUV Verordnungen zur Durchführung der Art. 107 und 108 AEUV erlassen und „*insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Arti-*

³⁵⁷Royal Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, Consultation on Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection – Comments from the Norwegian Government, 2014, S. 6 ff.

³⁵⁸Royal Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, Consultation on Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection – Comments from the Norwegian Government, 2014, S. 7.

kels 108 Absatz 3 sowie diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die von diesem Verfahren ausgenommen sind“. Zu diesem Zweck wurde die Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates von 07.05.1998 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 (vormals Artikel 92 und 93) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (heute Art. 107 und 108 AEUV) auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen erlassen.³⁵⁹ Die Verordnung ermächtigt die Kommission, durch den Erlass von Verordnungen zu erklären, dass bestimmte Beihilfen ohne weitere Prüfung mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und nicht der Anmeldepflicht des Art. 108 Abs. 3 AEUV unterliegen.³⁶⁰ Die wichtigsten dieser sogenannten „Freistellungsverordnungen“, die auch für die Förderung von Biokraftstoffen einschlägig sind, sind die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und die Verordnung über De-Minimis-Beihilfen.

i. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnungen

Gestützt auf die Ermächtigung der VO (EG) Nr. 994/98 sowie auf Art. 108 Abs. 4 AEUV hat die Kommission regelmäßig sogenannte Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnungen (AGVO) verabschiedet, wodurch mehrere Kategorien von Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und von der Anmeldepflicht freigestellt werden. 2014 wurde die letzte AGVO erlassen.³⁶¹ Zusammen mit den allgemeinen Voraussetzungen (Beachtung von Schwellenwerten, Transparenz, Anreizeffekt) werden in einzelnen Abschnitten die besonderen Voraussetzungen für verschiedene Kategorien von Beihilfen (z. B. Regionalbeihilfen, Beihilfen für KMU, für FuEuI sowie Umweltschutzbeihilfen) aufgelistet.

Viele von den in der AGVO erwähnten Beihilfegruppen sind für Biokraftstoffe irrelevant, bei anderen wie Regionalbeihilfen wird ihre Anwendung im Energiebereich ausdrücklich ausgeschlossen, während einige für Biokraftstoffe von Interesse sein könnten, auch wenn sie keine biokraftstoffspezifischen Voraussetzungen enthalten (Beihilfen für KMU, für FuEuI usw.) Die Förderung von Biokraftstoffen wird ausdrücklich in Abschnitt 7 über die Freistellung von Umweltschutzbeihilfen geregelt. Zunächst konzen-

³⁵⁹ABl. L 142 vom 14.5.1998. Die Verordnung wurde 2013 geändert und neue Gruppe von Beihilfen wurden hinzugefügt, siehe VO (EU) Nr. 733/2013 des Rates vom 22.07.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 994/98 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. L 2013 vom 31.7.2013, S. 11.

³⁶⁰Art. 1 Abs. 1 lit. a) iii VO (EG) Nr. 994/98 des Rates von 07.05.1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. L 142 vom 14.5.98.

³⁶¹VO (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

triert sich Art. 41 AGVO auf Beihilfen zur Förderung von EE. Die dort enthaltenen Regeln über Biokraftstoffe weisen viele Ähnlichkeiten mit den oben dargestellten Leitlinien für Umwelt- und Energiebeihilfen auf (C.VI.2.a). Allerdings werden hier nur Investitions- und keine Betriebsbeihilfen erwähnt. Erstere werden für die Produktion von Biokraftstoffen nur dann von der Anmeldepflicht freigestellt, wenn die zu produzierenden Biokraftstoffe die Nachhaltigkeitskriterien der Richtlinie 2009/28/EG (s. D.I) beachten und dazu nicht aus Nahrungsmittelpflanzen gewonnen werden.³⁶² EE-Beihilfen werden nach der AGVO nur für neue Anlagen gewährt.³⁶³ Eine entsprechende Umrüstung von bestehenden Anlagen kann jedoch ebenso freigestellt werden, wenn sie einen beachtlichen Beitrag zu der Produktion von fortschrittlichen Biokraftstoffen leisten kann.³⁶⁴ Finanziert wird ein Anteil der Investitionsmehrkosten.³⁶⁵ Dazu dürfen keine Beihilfen für Biokraftstoffe freigestellt werden, wenn für sie eine Liefer- oder Beimischungspflicht gilt.³⁶⁶

Unterschiedliche Regeln sieht Art. 43 AGVO für die Betriebsbeihilfen für die Förderung von EE in kleinen Anlagen (weniger als 50.000 t/Jahr) vor: Zwar gelten die gleichen Nachhaltigkeitsvoraussetzungen, allerdings werden auch bereits existierende (vor dem 31.12.2013) Anlagen zur Erzeugung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen freigestellt.³⁶⁷ Auch für solche Anlagen sind Beihilfen nicht mit einer Liefer- oder Beimischungspflicht vereinbar.³⁶⁸ Die Beihilfe darf dabei maximal in Höhe der Differenz zwischen den Gesamtgestehungskosten und dem Marktpreis gewährt werden.³⁶⁹

ii. De-minimis-Beihilfen

De-Minimis-Beihilfen stellen Beihilfemaßnahmen dar, deren Auswirkungen für den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten als geringfügig angesehen werden. Das liegt vor allem an der relativ niedrigen Höhe der Beihilfen.³⁷⁰ Solche Beihilfen erfüllen nach Ansicht der Kommission nicht alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV und sind daher von der Anmeldepflicht ausgenommen. Die Kommission

³⁶²Art. 41 Abs. 2 Unterabs. 1 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶³Art. 41 Abs. 5 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁴Art. 41 Abs. 2 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁵Art. 41 Abs. 6 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁶Art. 41 Abs. 3 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁷Art. 43 Abs. 3 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁸Art. 43 Abs. 4 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁶⁹Art. 43 Abs. 5 VO (EU) Nr. 651/2014.

³⁷⁰Erwägungsgrund 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

hat vier Verordnungen über De-Minimis-Beihilfen erlassen: die allgemeine De-Minimis-Beihilfen Verordnung,³⁷¹ die Agrar-De-Minimis-Beihilfen-Verordnung,³⁷² die Fisch-De-Minimis-Beihilfen-Verordnung³⁷³ sowie schließlich die DAWI (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) De-Minimis-Beihilfen Verordnung³⁷⁴. Jede Verordnung bestimmt unterschiedliche Schwellenwerte für die jeweiligen Beihilfen. Nach der allgemeinen Verordnung liegt der Höchstbetrag für eine De-Minimis-Beihilfe bei 200.000 € je Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren. Weitere, spezielle Regelungen in Bezug auf Biokraftstoffe sind nicht enthalten.

f. Beihilfen für den Agrarsektor und für ländliche Gebiete

Die oben bereits beschriebene besondere Bedeutung der Agrarpolitik in der Union (C.IV) spiegelt sich auch im Primärrecht wider: Nach Art. 38 Abs. 2 AEUV finden für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse der GAP (im Anhang I des AEUV sind diese aufgelistet, auch Rohstoffe für die Biokraftstoffherstellung sind darunter zu finden³⁷⁵) die Regeln über den Binnenmarkt nur Anwendung, „soweit in den Artikeln 39 bis 44 nicht etwas anderes bestimmt ist.“ Diese Sonderstellung der GAP beeinflusst unter anderem auch das Beihilferecht. Obwohl die hiermit beabsichtigte Ausnahme (die Anwendung der Wettbewerbsregeln) in der Praxis zur Regel geworden ist,³⁷⁶ müssen sogenannte Agrarbeihilfen als Teil der GAP angesehen werden. Demnach müssen sie mit den dort niedergelegten Regeln vereinbar sein und die dort angelegten Ziele verfolgen.³⁷⁷ Um die teilweise schwierigen Zuordnungen der nationalen Beihilfen zu diesen Bereichen zu klären und zu vereinheitlichen, hat die Kommission spezielle Rechtsakte für die Kontrolle von staatlichen Beihilfen im Agrarsektor verabschiedet. Zunächst sind die Kriterien der Vereinbarkeit von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit

³⁷¹VO (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

³⁷²VO (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. 12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor.

³⁷³VO (EU) 717/2014 der Kommission vom 27. Juni 2014 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Fischerei und Aquakultursektor.

³⁷⁴VO (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen.

³⁷⁵Wie Getreide, tierische und pflanzliche Öle, Äthylalkohol und Sprit.

³⁷⁶Siehe C. Bittner in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Art. 42 AEUV, Rn. 3.

³⁷⁷Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 5; J. Paha/A. Zwerenz, Staatliche Beihilfen und Beihilfenkontrolle im Agrarsektor, Wirtschaftsdienst 2013 (1), S. 46.

dem Binnenmarkt in einer Rahmenregelung festgelegt worden.³⁷⁸ Zusätzlich wurde eine Gruppenfreistellungsverordnung³⁷⁹ sowie eine De-Minimis-Beihilfen-Verordnung³⁸⁰ für eben jene Sektoren verabschiedet.

Die **Rahmenregelung** für Agrarbeihilfen findet Anwendung „auf staatliche Beihilfen für die landwirtschaftliche Primärproduktion, die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“.³⁸¹ Sie billigt die Gewährung von sektoralen Beihilfen (für den Agrar- und Forstsektor) sowie von regionalen Beihilfen (für Unternehmen in ländlichen Gebieten). Die Rahmenregelung ist trotz ihrer Besonderheiten nicht von den allgemeinen Vorschriften für Beihilfen abgekoppelt. Die Leitlinien für FuEuI- sowie für Umweltschutz- und Energiebeihilfen finden daneben Anwendung, soweit von der Rahmenregelung nichts anderes bestimmt ist.³⁸² Beihilfen der Biokraftstoffförderung sind grundsätzlich ausgenommen. Als einzige Ausnahme gelten Investitionsbeihilfen für die Erzeugung von Biokraftstoffen zum eigenen Verbrauch eines Betriebs.³⁸³ Voraussetzung ist dabei jedoch die Einhaltung von Mindestnormen für Energieeffizienz in den Anlagen³⁸⁴, von Höchstwerten „für die Anteile an Getreide und sonstigen stärkehaltigen Pflanzen, Zuckerpflanzen und Ölpflanzen“ – d. h. von Nahrungsmittelpflanzen –, die für die Herstellung von Biokraftstoffen benutzt werden, sowie die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien der EE RL (D.I)³⁸⁵. Weiterhin werden Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt, die allerdings nur fortschrittliche und nicht aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellte Biokraftstoffe abde-

³⁷⁸Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, ABl. C 204 vom 1.7.2014, S. 1.

³⁷⁹VO (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

³⁸⁰VO (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor.

³⁸¹Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 20.

³⁸²Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 31 ff.; Siehe auch Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 14.

³⁸³Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 32 i.V.m Rn. 137 lit. a.

³⁸⁴Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 139.

³⁸⁵Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 141.

cken.³⁸⁶ Schließlich werden auch spezielle Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen für den Agrar- sowie den Forstsektor gewährt.³⁸⁷

Die **Agrar-Gruppenfreistellungsverordnung** betrifft Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) des Agrarsektors, für aus dem Landwirtschaftsfonds (ELER) kofinanzierte Tätigkeiten sowie bestimmte spezielle Beihilfen.³⁸⁸ Unter gewissen allgemeinen³⁸⁹ und besonderen Voraussetzungen werden bestimmte Beihilfenkategorien von der Anmeldepflicht freigestellt. In Bezug auf Biokraftstoffe werden ebenso wie bei der Agrar-Rahmenregelung Investitionsbeihilfen für die Primärproduktion von Biokraftstoffen freigestellt, soweit sie zum eigenen Verbrauch produziert werden und die Nachhaltigkeitsvoraussetzungen (Energieeffizienz, begrenzte Nutzung von Nahrungsmittelpflanzen und Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien) (D.I) erfüllen.³⁹⁰ Darüber hinaus werden Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung fortschrittlicher Biokraftstoffe gewährt.³⁹¹

Die **Agrar-De-Minimis-Beihilfen-Verordnung** betrifft Beihilfen für die Förderung der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Produkte. Hier ist allerdings der Höchstbetrag weitaus geringer als bei der allgemeinen De-Minimis-Verordnung, da nach Ansicht der Kommission im Agrarbereich schon bei niedrigeren Beträgen die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besteht.³⁹²

3. Zusammenfassung

Neben den im EU-Sekundärrecht angelegten und von den Mitgliedstaaten umzusetzenden EU-Förderregelungen spielt das EU-Recht auch für nationale Fördermaßnahmen insoweit eine Rolle, als dass die Ausnahmen vom allgemeinen Beihilfeverbot den Rahmen für die Biokraftstoffpolitik mitbestimmen. Diese Ausnahmen werden in Grundzügen durch primärrechtliche Vorschriften im AEUV geregelt, vor allem in Art. 107 (C.VI.1). Da aber die vertraglichen Regelungen abstrakt sind und nicht für Transparenz und Ho-

³⁸⁶Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 165 f.

³⁸⁷Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Abschnitte 1.3.6 und 2.9.1.

³⁸⁸Art. 1 Abs. 1 VO (EU) Nr. 702/2014.

³⁸⁹Für die allgemeine Voraussetzungen der Agrar-Gruppenfreistellungsverordnung siehe Art. 3 ff. VO (EU) Nr. 702/2014.

³⁹⁰Art. 14 Abs. 4 Unterabs. 7 VO (EU) Nr. 702/2014.

³⁹¹Erwägungsgrund 49 i.V.m. Art. 17 Abs. 3 VO (EU) Nr. 702/2014.

³⁹²Siehe Erwägungsgrund 6 VO (EU) Nr. 1407/2013.

mogenität bei der Entscheidungsfindung der Kommission sorgen, finden sie weitere Konkretisierung in sekundärrechtlichen Rechtsakten, in welchen die Kommission die von ihr bei der beihilferechtlichen Kontrolle verwendeten Kriterien formuliert (Leitlinien usw.) und sich für daran gebunden erklärt (C.VI.2). Aus diesem System entsteht eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten für Biokraftstoffe, welche die Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen können. Als Hauptrechtfertigungsgrund der Beihilfegewährung für Biokraftstoffe wird der Umwelt- und Klimaschutz angeführt, somit finden die Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen Anwendung (C.VI.2.a). Gleichzeitig gibt es auch andere Optionen, wie die Förderung der Forschung und Innovation (C.VI.2.b), die Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (C.VI.2.c), die Förderung benachteiligter Regionen (C.VI.2.d) oder des Agrarsektors (C.VI.2.f).

VII. Die Förderregelungen: Zusammenfassung

Biokraftstoffe werden im EU-Recht durch eine Vielfalt von Förderregelungen gefördert. Diese Regelungen werden in mehreren Politikbereichen erlassen und verfolgen unterschiedliche Zwecke. Die führende Rolle hat selbstverständlich der Umweltschutz und besonders der Klimaschutz. Gleichzeitig finden sich aber Förderregelungen in Bereichen wie der Regionalpolitik oder der Agrarpolitik, sogar bei der Förderung der Forschung und Innovation.

Im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik legen die Richtlinien 2009/28/EG (EE RL) und 2009/30/EG sogenannte Prozentziele für die Mitgliedstaaten fest (C.I). Letztere sollen bis zum Jahr 2020 einen bestimmten Anteil an EE und insbesondere an Biokraftstoffen in ihrem Energiemix erreichen, sowie eine gewisse Reduzierung der THG-Emissionen. Um diese Ziele zu erfüllen, sind die Mitgliedstaaten gehalten, nationale Förderregelungen für EE zu erlassen. Eine der wichtigsten ist die Steuerbegünstigung (C.II). Für diese sieht die Richtlinie 2003/96/EG koordinierte Steuerregeln vor, welche den Mitgliedstaaten eine Begünstigung von Biokraftstoffen ermöglichen.

Über die Steuererleichterung hinaus ist die Biokraftstoffförderung durch die Gewährung von staatlichen Beihilfen möglich (C.VI). Dafür soll allerdings das allgemeine Beihilfeverbot der europäischen Rechtsordnung beachtet werden, sowie seine Ausnahmen, welche in Art. 107 AEUV niedergelegt sind. Derselbe Artikel wird durch Rechtsakte der Europäischen Kommission konkretisiert, wodurch diese ihre Praxis der Kontrolle kanonisiert hat. So bestehen unterschiedliche Voraussetzungen der Beihilfegewährung, je nach Art, Ziel und Intensität der zu gewährenden Beihilfe.

Schließlich sind Förderregeln in sonstigen Politiken enthalten, wie die Verwendung tierischer Produkte oder die Abfallpolitik (C.III), wobei die Förderung von Beihilfen nur eine nachrangige Rolle hat.

Neben Förderungen für Biokraftstoffe, welche von der EU diktiert werden und von den Mitgliedstaaten durchzuführen sind, bestehen auch solche, die von der EU selbst umgesetzt und aus EU-Mitteln finanziert werden. Für diese direkte Förderung durch die EU spielt insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) eine zentrale Rolle (C.IV). Obwohl die GAP ihre eigenen Zwecke verfolgt, vor allem die Förderung der europäischen Landwirte und die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Agrarmarktes, gibt es

auch für Biokraftstoffe einige Fördermöglichkeiten. Die meisten der früheren gekoppelten Förderungen, welche auch für Energiepflanzen günstig waren, sind inzwischen abgeschafft worden (s. C.IV.3.a und C.IV.3.b). Nunmehr profitiert der Anbau von Energiepflanzen vor allem durch die allgemeine, für jede Anbauart vorgesehene und flächenbezogene Förderung der Direktzahlungen an Landwirte (C.IV.2). Daneben kommen Biokraftstoffen die speziellen Maßnahmen des „Greening“ zugute, welche eine nachhaltige Landwirtschaft durch die Erhaltung von ökologischen Vorrangflächen fördern.

Schließlich werden Biokraftstoffe durch die Europäischen Fonds der Kohäsionspolitik aber auch als Bereich der Forschung und Innovation durch die entsprechenden Rahmenprogramme gefördert (C.V).

D. Die Regelungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen

Im Folgenden sind die sogenannten Nachhaltigkeitsregelungen darzustellen, welche die Bedingungen der Biokraftstoffförderung bestimmen und die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen gewährleisten sollen. Die wichtigsten sind dabei die Nachhaltigkeitskriterien³⁹³ der EE RL und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie (D.I), die für alle biokraftstoffspezifischen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele gelten sollen. Ebenfalls von großer Relevanz sind die Regelungen des Agrarrechts (D.II), deren Einhaltung als Voraussetzung für die dort geltenden Fördermaßnahmen ist. Schließlich wird die Geltung von Nachhaltigkeitsregelungen innerhalb der Finanzinstrumente der Union (Forschungsrahmenprogramme, Fonds, D.III) sowie im europäischen Beihilferecht (D.IV) untersucht.

³⁹³Vereinfachungshalber werden als Nachhaltigkeitskriterien nur die in den zwei Richtlinien (EE- und Kraftstoffqualitätsrichtlinie) ausdrücklich erhaltenen Vorschriften benannt. Der Oberbegriff „Nachhaltigkeitsregelung“ betrifft neben den Nachhaltigkeitskriterien auch alle andere Regelungen des EU-Rechts, welche für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen von Bedeutung sind.

I. Förderung unter Bedingungen: Die Nachhaltigkeitskriterien der EE- und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie

Wie erwähnt (unter B.II), sind mit der Förderung von Biokraftstoffen nicht nur Vorteile, sondern auch viele Gefahren für das Klima, die Umwelt und die Lebensbedingungen der Menschen verbunden. Aus diesem Grund ist die Biokraftstoffförderung für die EU nur dann akzeptabel, wenn sowohl einheimische als auch importierte Biokraftstoffe auf nachhaltige Weise hergestellt werden.³⁹⁴ Auch die Klimaziele (C.I) dürfen nur durch nachhaltig erzeugte Biokraftstoffe erreicht werden, damit sie einen tatsächlichen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten. Dementsprechend wurden gleichzeitig mit dem Klima- und Energiepaket und den entsprechenden Regelungen zur Förderung von Biokraftstoffen die sogenannten Nachhaltigkeitskriterien eingeführt. Diese Kriterien sind in identischer Formulierung sowohl in der EE RL als auch in der Richtlinie 2009/30/EG über Kraftstoffqualität niedergelegt.

Rechtsfolgen knüpfen die Förderregelungen zunächst dadurch an die Nachhaltigkeitskriterien, dass deren Berücksichtigung Voraussetzung dafür ist, dass die produzierten Biokraftstoffe zur Erfüllung des 10 %-Biokraftstoff-Ziels, des nationalen EE-Ziels sowie des 6 %-Ziels der Minderung von Lebenszyklustreibhausgasemissionen pro Energieeinheit eingerechnet werden.³⁹⁵ Weiterhin bestimmt Art. 17 Abs. 1 lit. b und c EE RL, dass die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien eine notwendige Voraussetzung für die Zwecke der *„Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie“* und der *„Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen“* darstellt.³⁹⁶

Der erste Zweck bezieht sich auf Fördersysteme, die zur Nutzung einer bestimmten Menge an Biokraftstoffen verpflichten, wie Liefer- oder Beimischungspflichten, mithin betrifft dies die sogenannten Quotensysteme. Der zweite Zweck liegt darin, dass Anbieter einen besseren Preis für „nachhaltige“ Biokraftstoffe im Vergleich zu den „nicht-nachhaltigen“ erhalten sollen, was wiederum das Verhalten von Marktteilnehmern verändern und zur Erreichung der Biokraftstoff-Ziele beitragen soll.³⁹⁷ Der Begriff „finanzi-

³⁹⁴Erwägungsgrund 9 EE RL; G. Ludwig, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, S. 317.

³⁹⁵Art. 17 Abs. 1 lit. a EE RL und Art. 7b Abs. 1 RL 98/70/EG.

³⁹⁶Art. 17 Abs. 1 lit. b und c EE RL.

³⁹⁷Erwägungsgrund 16 RL 2009/30/EG.

elle Förderung“ ist dabei weit auszulegen: Er schließt zunächst die staatlichen Beihilfen ein, die gemäß den Ausnahmen des Art. 107 AEUV zugelassen sind. Darüber hinaus sind als finanzielle Förderung jegliche staatlichen Leistungen ohne entsprechende Gegenleistung zu verstehen, welche die Tatbestandsmerkmale des Beihilferechts nicht erfüllen und deswegen außerhalb des Beihilferechts stehen, weil sie beispielsweise nicht aus staatlichen Mitteln finanziert werden.³⁹⁸ Außerdem fällt der Emissionshandel unter den Begriff der finanziellen Förderung.³⁹⁹ Schließlich ist mit dem Begriff „finanzielle Förderung“ nicht nur die staatliche, sondern auch die Förderung aus EU-Mitteln gemeint, wie z. B. aus den verschiedenen EU-Fonds oder aus der Agrarpolitik. Zusammenfassend ist unter diesem Begriff mithin jegliche Art der finanziellen Förderung zu verstehen, unabhängig davon, ob sie aus dem staatlichen oder aus dem EU-Haushalt kommt oder nicht, oder ob sie als staatliche Beihilfe einzustufen ist oder nicht.

Die oben erwähnten Folgen der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe machen deutlich, dass daraus weder ein Nutzungs- noch ein Importverbot für nicht konforme Biokraftstoffe herzuleiten ist.⁴⁰⁰ Letztere sind lediglich als nicht förderfähig eingestuft und werden bei der Erfüllung der oben erwähnten Ziele nicht berücksichtigt. Gleichzeitig dürfen die Mitgliedstaaten durch Einführung strengerer Anforderungen die mit den Nachhaltigkeitskriterien konformen Biokraftstoffe nicht von der Förderung oder der Anrechnung auf ihre Prozentziele ausschließen.⁴⁰¹ Sie haben lediglich die Möglichkeit, bei der Verabschiedung ihrer Förderregelungen eine erhöhte Förderung für besonders nachhaltige Biokraftstoffe zu gewähren, soweit diese Förderung höheren Herstellungskosten entspricht.⁴⁰²

Im Folgenden werden die verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien im Einzelnen dargestellt.⁴⁰³

³⁹⁸Für solche Beihilfen, die den Beihilfetatbestand des europäischen Rechts überhaupt nicht erfüllen siehe EuGH, C-379/98 (Preussen-Elektra).

³⁹⁹Siehe Erwägungsgrund 2 VO (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

⁴⁰⁰P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (180, Rn. 7.25).

⁴⁰¹Art. 17 Abs. 8 EE RL und Art. 7b Abs. 8 RL 2009/30/EG.

⁴⁰²Erwägungsgrund 89 und 95 EE RL.

⁴⁰³Vereinfachungshalber werden für die Nachhaltigkeitskriterien nur ihre Stelle in der EE RL erwähnt und nicht in der Kraftstoffqualitätsrichtlinie.

1. Treibhausgaseinsparungsziele für die Emissionen der Biokraftstoffe

Das erste Kriterium, welches für alle Biokraftstoffarten gilt, ist die Erreichung eines Mindestgrads an Treibhausgasemissionseinsparung gegenüber den konventionellen Kraftstoffen, die sie ersetzen. Der Grundwert beträgt 35 % und soll ab dem 1. Januar 2018 auf 50 % erhöht werden. Gleichzeitig müssen Anlagen, die nach dem 5. Oktober 2015 in Betrieb gesetzt worden sind, eine Treibhausgaseminderung von mindestens 60 % erzielen. Für die Berechnung der Einsparung wird der gesamte Lebenszyklus der Biokraftstoffe (Well-to-Wheels Analyse) berücksichtigt, sodass alle Emissionen aus den Phasen der Gewinnung, des Anbaus, der Verarbeitung, des Transports und Vertriebs sowie schließlich der Nutzung in die Berechnung der Treibhausgasbilanz einfließen müssen.⁴⁰⁴ Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, sich entweder auf die im entsprechenden Anhang angegebenen Standardwerte für Treibhausgasemissionen zu stützen oder die tatsächlichen Emissionen durch eine bestimmte Methode zu berechnen.⁴⁰⁵ Die im Anhang genannten Standardwerte sind sowohl für den ganzen Lebenszyklus als auch getrennt für den Anbau, die Verarbeitung sowie den Transport und Vertrieb (disaggregierte Standardwerte) einzeln spezifiziert. So haben die Mitgliedstaaten zudem die Möglichkeit, eine Mischung von (disaggregierten) Standardwerten und tatsächlichen Werten zu nutzen.⁴⁰⁶

2. Flächenbezogene Nachhaltigkeitskriterien (biologische Vielfalt, hoher Kohlenstoffbestand)

Die weiteren Nachhaltigkeitskriterien beziehen sich auf die Flächen, welche für die Rohstoffproduktion für Biokraftstoffe genutzt werden. Dementsprechend gelten diese Kriterien nicht für Abfälle und Reststoffe, „mit Ausnahme von land- und forstwirtschaftlichen Reststoffen und Reststoffen aus der Aquakultur und Fischerei“.⁴⁰⁷ Zunächst gilt ein absoluter Ausschluss von Flächen, die eine besondere biologische Vielfalt aufweisen. Dazu gehören folgende Kategorien:

- Primärwald und Wälder, wo kein erheblicher menschlicher Eingriff stattgefunden hat

⁴⁰⁴Anhang V Teil C EE RL; P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (183, Rn. 7.34).

⁴⁰⁵Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Anhang V EE RL.

⁴⁰⁶Mehr über die Berechnung von Treibhausgasemissionen in den Nachhaltigkeitskriterien in P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (183 ff., Rn. 7.34 ff.).

⁴⁰⁷Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 2 EE RL.

- Flächen unter Natur- und Artenschutz, „*sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Gewinnung des Rohstoffs den genannten Naturschutzzwecken nicht zuwiderläuft*“⁴⁰⁸
- natürliches und künstlich geschaffenes Grünland mit großer biologischer Vielfalt.

Neben der biologischen Vielfalt sind auch Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand nicht für die Biokraftstoffherstellung in Anspruch zu nehmen: Feuchtgebiete, kontinuierlich bewaldete Flächen (Überschirmungsgrad über 30 %) und dünn bewaldete Flächen (Überschirmungsgrad zwischen 10 % und 30 %) mit erhöhtem Kohlenstoffbestand stehen unter Schutz, soweit sie ihren Status als solche im Januar 2008 hatten und inzwischen verloren haben, was bedeutet, dass die Rohstoffgewinnung zu einer Umwandlung des Charakters der Flächen geführt hat. Weiterhin muss Torfmoor, in welchem bisher keine Entwässerung stattgefunden hat, vor jeglicher Rohstoffgewinnung geschützt werden, wenn diese eine Entwässerung erforderlich machen würde. Auch hier gilt die Voraussetzung, dass die betroffenen Flächen im Januar 2008 als Torfmoor eingeordnet werden konnten.

3. Die Beachtung der Auflagen der Cross-Compliance (CC)

Besonders für landwirtschaftliche Rohstoffe, die in der Europäischen Union angebaut werden, müssen bestimmte Nachhaltigkeitsregelungen des europäischen Agrarrechts berücksichtigt werden. Diese Regelungen sind Teil des sogenannten Cross-Compliance-Systems, welches Subventionen der GAP von der Einhaltung von Regeln des Agrarrechts abhängig macht.⁴⁰⁹ Bei der Biokraftstoffförderung geht es insbesondere um die Einhaltung von Umweltauflagen. Andere Regeln der CC, die sich auf den Tierschutz oder auf den Schutz der menschlichen Gesundheit beziehen, sind hier grundsätzlich nicht einschlägig. Einzelheiten zur CC, ihrer Natur und ihrem Charakter werden im fol-

⁴⁰⁸Art. 17 Abs. 3 lit. b EE RL.

⁴⁰⁹In der Richtlinie wird verwiesen auf die VO (EG) 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Diese Verordnung wurde aufgehoben und der Verweis gilt nunmehr für die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, siehe Art 72 Abs 2 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

genden Kapitel über das Agrarrecht gezeigt (D.II.1). Hier werden lediglich jene Regeln zusammenfassend aufgelistet, welche die Biokraftstoffförderung betreffen. Diese umfassen europäische Richtlinien, die bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung der Landwirtschaft vorschreiben, sowie Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, die auf nationaler Ebene durchgeführt werden sollen.⁴¹⁰ Sie betreffen den Schutz des Wassers, des Bodens, der Biodiversität, der Landschaft und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

a. Wasser

- Art. 4 und 5 der RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (**Nitratrichtlinie**): Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen stellt einen der zentralen Verursacher der Verschmutzung europäischer Gewässer dar. Die Richtlinie fordert zunächst von den Mitgliedstaaten, freiwillige Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft zum allgemeinen Schutz von Gewässern einzuführen. Diese Regeln betreffen das Ausbringen von Düngemitteln, die Lagerung von Dung, die Bodenbewirtschaftung, die Behandlung von Wasser in Bewässerungssystemen zur Verhinderung der Gewässerverunreinigung und weitere Handlungen.⁴¹¹ Sie sind im Rahmen der Nitratrichtlinie zwar auf freiwilliger Basis von den Landwirten anzuwenden, über den Verweis auf sie in Art. 17 Abs. 6 EE RL erhalten sie jedoch einen verbindlichen Charakter, indem sie als notwendige Voraussetzung für die Biokraftstoffförderung erwähnt werden. Zudem sollen für gefährdete Gebiete Aktionsprogramme mit bestimmten Maßnahmen verabschiedet werden. Diese Maßnahmen gehen über die Regeln der guten fachlichen Praxis hinaus (die für gefährdete Gebiete obligatorisch sind) und betreffen die zeitliche oder die quantitative Begrenzung des Ausbringens bestimmter Düngemittel, das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung sowie die Festsetzung einer Höchstmenge des Dinges, der pro Jahr und Hektar ausgebracht werden darf.⁴¹²

- Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen, bei welchen mindestens die entsprechenden Regeln der guten fachlichen Praxis gelten, die nach der Nitratrichtlinie von den Mitgliedstaaten eingeführt worden sind.

⁴¹⁰Art. 93 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013.

⁴¹¹Art. 4 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang II RL 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

⁴¹²Art. 5 i.V.m. Anhang III RL 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

- Einhaltung eines Genehmigungsverfahrens für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, soweit ein solches vorgesehen ist.
- Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers gegen gefährliche Stoffe.

b. Boden und Kohlenstoffbestand

- Mindestanforderungen an die Bodendeckung.
- Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Bodenerosion.
- Maßnahmen zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden.

c. Biodiversität-Netz „Natura 2000“

- Artikel 3 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 2 lit. b, Artikel 4 Abs. 1, 2 und 4 RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten in der Union (**Vogelschutzrichtlinie**): Diese Regeln betreffen Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten zur Erhaltung oder zur Wiederherstellung von Lebensräumen für wilde Vogelarten ergreifen müssen. Zunächst ist ein allgemeiner Schutz für alle Vogelarten zu gewährleisten. Hierfür müssen die Lebensräume eine ausreichende Vielfalt und Größe aufweisen, gepflegt und ökologisch richtig gestaltet werden.⁴¹³ Eine solche Pflege beinhaltet in der Regel die Erhaltung von Landschaftselementen oder den Schutz von Biotopen.⁴¹⁴ Darüber hinaus müssen das Überleben und die Vermehrung von gefährdeten und empfindlichen Vogelarten durch zusätzliche Maßnahmen sichergestellt werden. Zu diesem Zweck werden auch besondere Schutzgebiete erklärt.⁴¹⁵ Für bestimmte Zugvogelarten wird besonderer Schutz gewährt, auch wenn sie nicht als gefährdet gelten. Für diese Vogelarten müssen Maßnahmen zum Schutz ihrer *„Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten“*⁴¹⁶ getroffen werden, wobei den Feuchtgebieten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Schließlich muss die Verschmutzung oder sonstige Beeinträchtigung der Lebensräume innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete sowie die Belästigung der Vögel von besonderem Status verhindert werden.

⁴¹³Art. 3 Abs. 1 und 2 lit. b RL 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁴¹⁴Für mehr Details über Maßnahmen zum Schutz von wildlebenden Vogelarten nach der Vogelschutzrichtlinie siehe Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen und Zuwendungen für Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes über die einzuhaltenden Verpflichtungen bei Cross Compliance 2016, Stand: 01.12.2015, <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/pdf/cc-infobroschuere.pdf>. Die Broschüre wird jährlich aktualisiert, zuletzt abgerufen am 17.12.2016, S. 16 f.

⁴¹⁵Art. 4 Abs. 1 RL 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁴¹⁶Art. 4 Abs. 2 RL 2009/147/EG.

- Artikel 6 Abs. 1 und 2 RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (**Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie**): Diese schützt einerseits bestimmte Gebiete, die eine besondere Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität haben (Lebensräume), andererseits verschiedene Tier- und Pflanzenarten, indem sie Flächen zu ihrer Erhaltung anerkennt (Habitate) oder auch flächenunabhängig. In den Schutzgebieten müssen die Rohstoffhersteller die von den Mitgliedstaaten verabschiedeten Erhaltungsmaßnahmen, welche je nach Lebensraum oder Art geeignet sind, sowie die Maßnahmen zur Vermeidung der Verschlechterung der Lebensräume oder der Störung von Arten berücksichtigen.

Die besonderen Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie stellen das „kohärente europäische ökologische Netz Natura 2000“ dar. Die Erzeuger von Rohstoffen zur Biokraftstoffproduktion innerhalb eines Natura-2000-Gebiets müssen daraufhin die Regeln für dessen Erhaltung und Schutz insgesamt berücksichtigen, damit ihr Produkt als nachhaltig eingestuft wird.

d. Landschaft

- Die Landschaft muss während des Anbaus geschützt werden. Vor allem dürfen bestimmte Elemente wie Bäume, Teiche oder Terrassen nicht beseitigt werden. Dazu gilt ein Schnittverbot für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit. Schließlich müssen sogenannte invasive Pflanzenarten bekämpft werden.

e. Pflanzenschutzmittel

- Art. 55 Sätze 1 und 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln: Nach dieser Verordnung dürfen bestimmte Pflanzenschutzmittel nur mit einer Zulassung benutzt werden. Damit wird sichergestellt, dass sie für die Pflanzenherzeugung nützlich sind und zugleich keine „*schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder unannehmbare Folgen für die Umwelt haben*“⁴¹⁷. Landwirte müssen darüber hinaus Pflanzenschutzmittel sachgemäß anwenden. Das bedeutet zunächst, dass die Bedingungen der Zulassung zu beachten sind, damit „*eine akzeptable Wirkung mit der geringsten erforderlichen Menge erzielt wird, unter Berücksichtigung lokaler Bedingungen und der Möglichkeit einer Bekämpfung mittels geeigneter Anbaumethoden und biologischer Mittel*“⁴¹⁸. Zudem müssen die Vorschriften der Richtlinie

⁴¹⁷Erwägungsgrund 10 VO (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates.

⁴¹⁸Art. 3 Nr. 18 VO (EG) Nr. 1107/2009.

2009/128/EG bezüglich einer nachhaltigen Verwendung von Pestiziden berücksichtigt werden. Das beinhaltet z. B. das Verbot (mit Ausnahmen) von Spritzen oder Sprühen mit Luftfahrzeugen, Maßnahmen zum Schutz der aquatischen Umwelt und des Trinkwassers, die Einschränkung von Pestiziden in bestimmten Gebieten, die Handhabung und Lagerung von Pestiziden sowie die Behandlung ihrer Verpackungen und Restmengen. Schließlich muss die Bekämpfung von Schädlingen nach den Grundsätzen eines integrierten Pflanzenschutzes stattfinden. Das bedeutet, dass als Erstes alternative Methoden angewendet werden müssen, wie beispielsweise geeignete Kultivierungsverfahren oder der Schutz und die Förderung von Nutzorganismen. Wenn die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln jedoch notwendig ist, dann sind nichtchemische Methoden vorzuziehen. Wenn schließlich Pestizide nicht zu vermeiden sind, dann müssen sie möglichst zielartenspezifisch sein und die geringsten Auswirkungen auf Mensch und Natur aufweisen. Sie dürfen nur in dem absolut notwendigen Maß eingesetzt werden, und das Risiko der Entstehung einer Pestizidresistenz muss möglichst vermieden werden.⁴¹⁹

f. Ausstehende Regelwerke

In den Nachhaltigkeitskriterien werden zwei Richtlinien nicht vollständig berücksichtigt, die für Biokraftstoffe von Bedeutung sein könnten. Dies ist zum einen die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (**Wasserrahmenrichtlinie**) und zum anderen die Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die **nachhaltige Verwendung von Pestiziden**. Teile dieser Richtlinien sind in die CC durch Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers bzw. zum Pflanzenmittelschutz integriert (s. D.I.3.a über den Wasserschutz und D.I.3.e über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln). Allerdings sind die beiden Richtlinien von den Mitgliedstaaten nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt worden, weshalb die unmittelbaren Verpflichtungen für die Landwirte noch nicht konkretisiert worden sind. Aus diesem Grund steht auch ihre Integration in die CC noch aus.⁴²⁰

g. Schlussbemerkungen über die CC als

Nachhaltigkeitskriterien

⁴¹⁹Art. 14 i.V.m. Anhang III RL 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

⁴²⁰Siehe Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Cross-Compliance, Anhang zur VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.

Wie nach der bereits erfolgten Darstellung ersichtlich, stellen die meisten Regeln der CC, die für Biokraftstoffe relevant sind, Richtlinien des europäischen Rechts dar. Die dort niedergelegten Vorgaben sind zudem nicht direkt an die Landwirte gerichtet, sondern sie stellen oft sehr abstrakte Forderungen dar, welche sich lediglich auf das Gebot einer Rahmensetzung beschränken und einer Konkretisierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Deswegen sind die tatsächlichen Regeln der CC, die eingehalten werden müssen, im nationalen Recht zu finden,⁴²¹ was zudem bedeutet, dass sie im Gegensatz zu den Nachhaltigkeitskriterien der EE RL je nach Mitgliedstaat relativ unterschiedlich sein können.

Wie erwähnt (D.I), gelten Nachhaltigkeitskriterien sowohl für einheimische als auch für importierte Rohstoffe, die zur Herstellung von Biokraftstoffen verwendet werden sollen. Art. 17 Abs. 6 EE RL ist allerdings, anders als die weiteren Vorgaben, ausnahmsweise nur auf solche Rohstoffe anwendbar, die aus der EU-eigenen Landwirtschaft stammen. Grund dafür ist die Tatsache, dass die EU für den Anbau außerhalb ihres Hoheitsgebietes keine Rechtsetzungskompetenz hat, d. h. es ist nicht möglich, durch EU-Recht Anforderungen an die Landwirtschaft außerhalb der Union zu stellen. Zudem enthalten die CC-Regeln wie erwähnt sehr abstrakt gefasste Ziele und Vorgaben, die einer Spezifizierung sowie einer Quantifizierung durch nationales Recht bedürfen.⁴²² Aus diesen Gründen sind die agrarrechtlichen Regelungen der CC nicht auf globaler Ebene anwendbar.

4. Soziale Folgen und indirekte Landnutzungsänderungen (ILUC)

Innerhalb der Nachhaltigkeitskriterien gibt es eine Reihe von Vorgaben für den Anbau von Biokraftstoffen, die nicht zwingender Natur sind und dementsprechend bei der Zertifizierung und Förderung von Biokraftstoffen keine Rolle spielen. Das sind zunächst die sozialen Folgen eines verstärkten Anbaus sowie insbesondere der Einfluss auf Nahrungsmittelpreise und Landnutzungsrechte. Vor allem in Entwicklungsländern könnten solche Folgen besonders schwerwiegend sein. Über diese Gefahren muss die Kommission regelmäßig berichten und ggf. entsprechende Vorschläge vorlegen.⁴²³ Auch die Pro-

⁴²¹Art. 93 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates; *J.H. Danielsen*, *EU Agricultural Law*, 2013, S. 145;

⁴²²*P. Hodson*, *Renewable Energy in Transport (including biofuels)*, in: *Hodson/Jones/van Steen* (Hrsg.) *EU Energy Law*, Vol. III Book One: *Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, S. 173 (Rn. 7.67 f. und 7.73).

⁴²³Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 2 EE RL.

duzenten sind verpflichtet, Information über Maßnahmen zur Bekämpfung von sozialen Folgen der Biokraftstoffherstellung zur Verfügung zu stellen.⁴²⁴

Weiterhin sind die indirekten Landnutzungsänderungen (ILUC, s. B.3 sowie D.6) wegen des Anbaus von Biokraftstoffen ein Problembereich, dessen jeweilige konkrete Folgen schwer zu berechnen sind, weil sich eine direkte Verbindung zwischen dem Anbau und der Belastung anderer Flächen schwer feststellen lässt.⁴²⁵ Auch zu diesem Bereich musste die Kommission berichten und insbesondere „eine konkrete Methodologie zur Berücksichtigung der Emissionen aus Kohlenstoffbestandsänderungen infolge indirekter Landnutzungsänderungen“⁴²⁶ ausarbeiten.⁴²⁷

5. Die Kontrollmechanismen der Nachhaltigkeit

Für eine angemessene Effektivität der Nachhaltigkeitskriterien muss deren Einhaltung nicht nur vorgeschrieben, sondern auch nachweis- und kontrollierbar sein. Für die Erfüllung der CC-Regelungen und die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand wird diese Kontrolle grundsätzlich durch Vor-Ort-Kontrollen der zuständigen Behörden ausgeführt werden.⁴²⁸ Im Hinblick auf die Nachhaltigkeitskriterien, die keinen Bezug zur GAP haben, sind demgegenüber neue Kontrollmechanismen vorgesehen. Für den Nachweis der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen sind zunächst die Wirtschaftsteilnehmer verantwortlich. Sie sind verpflichtet, durch ein Massenbilanzsystem die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien über Treibhausgasemissionseinsparung, den Schutz von Flächen mit hoher biologischer Vielfalt und hohem Kohlenstoffbestand sowie von Torfmooren zu zertifizieren. Im

⁴²⁴Art. 18 Abs. 3 Unterabs. 2 EE RL.

⁴²⁵G. Ludwig, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, S. 317 (320).

⁴²⁶Art. 19 Abs. 6 Unterabs. 1 EE RL 2009. Der Bericht über ILUC wurde 2010 erstellt, siehe KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen. Durch die ILUC Reform der RL (EU) 2015/1513 wurde der Art. 19 Abs. 6 abgeschafft.

⁴²⁷Für eine übersichtliche tabellarische Abbildung der Verpflichtungen der verschiedenen Akteure in Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien siehe J. Wreesmann/C. Moser, Nachhaltigkeitszertifizierung von Biokraftstoffen in der EU, in: Böttcher/Hampl/Kügemann/Lüdeke-Freund (Hrsg.), Biokraftstoffe und Biokraftstoffprojekte, 2014, S. 213 (217).

⁴²⁸Art. 22 VO (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003; Siehe auch P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (197, Rn. 7.72).

Massenbilanzsystem werden nachhaltige Biokraftstoffe zertifiziert und können daraufhin mit nicht-zertifizierten Mengen gemischt werden. Derlei Gemische von Biokraftstoffen können nur in der Höhe des ursprünglichen reinen Biokraftstoffes als nachhaltig zertifiziert werden.⁴²⁹ Ein solches System gewährleistet, dass jede von einem Gemisch entnommene Lieferung *„dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen hat wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden“*.⁴³⁰ Weiterhin verpflichten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftsteilnehmer, in zuverlässiger Weise Informationen über die folgenden Themen zur Verfügung zu stellen:

- die Einhaltung der in Artikel 17 Absätze 2 bis 5 EE RL genannten Nachhaltigkeitskriterien.
- *„Maßnahmen, die zum Schutz von Boden, Wasser und Luft, zur Sanierung von degradierten Flächen und zur Vermeidung eines übermäßigen Wasserverbrauchs in Gebieten mit Wasserknappheit getroffen wurden.“*
- Maßnahmen zur Bekämpfung von sozialen Folgen des Anbaus von Rohstoffen für Biokraftstoffe.⁴³¹

Zum Nachweis der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen kann die Union schließlich Übereinkünfte mit Drittländern abschließen, wodurch sich diese zur Erfüllung von entsprechenden Vorgaben für die Biokraftstoffherstellung im eigenen Gebiet verpflichten.⁴³² Zum gleichen Zweck kann die Kommission freiwillige nationale oder internationale Regelungen anerkennen, *„in denen Normen für die Herstellung von Biomasseerzeugnissen vorgegeben werden“*. Solche Systeme können auch für die Messung der Treibhausgasemissionseinsparung anerkannt werden.⁴³³

6. Das Problem der indirekten Landnutzungsänderungen (ILUC) und die Reform der Biokraftstoff-Ziele

Wie bereits erwähnt, erfassen die Nachhaltigkeitskriterien nur ein Teil der ggf. von Biokraftstoffen verursachten ökologischen und sozialen Probleme. Besonders brisant und

⁴²⁹Mehr über das Massenbilanzsystem und alternative Systeme siehe P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (200 f.).

⁴³⁰Art. 18 Abs. 1 lit. c EE RL.

⁴³¹Art. 18 Abs. 3 Unterabs. 2 EE RL.

⁴³²Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 1 EE RL.

⁴³³Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 und 3 EE RL.

schwierig zu behandeln – neben der Nutzungskonkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion – ist vor allem das Problem der durch den Rohstoffanbau ausgelösten ILUC.⁴³⁴ Wie beauftragt, hat die Kommission im Jahr 2010 einen Bericht vorgelegt, in welchem die mit diesem Phänomen zusammenhängenden Treibhausgasemissionen dargestellt wurden.⁴³⁵ Der Bericht zeigt, dass indirekte Landnutzungsänderungen das Treibhausgaseinsparpotenzial von Biokraftstoffen erheblich mindern können. Nach der Kommission stellt es zwar eine komplexe Aufgabe dar, alle Faktoren bei der Einschätzung dieser Folgen zu berücksichtigen und die genauen Auswirkungen zu berechnen, weshalb noch Recherchebedarf bestehe. Bis zum Abschluss dieser weiteren Untersuchungen sei es noch nicht möglich, eine „konkrete Methodologie zur Berücksichtigung der Emissionen aus Kohlenstoffbestandsänderungen infolge indirekter Landnutzungsänderungen“⁴³⁶ auszuarbeiten. Die Union müsse jedoch mit Blick auf die Verpflichtungen, die sich aus dem Vorsorgeprinzip ergeben, trotz verbleibender Unsicherheiten tätig werden. Dementsprechend verpflichtete sich die Kommission, einen Vorschlag zu Änderung der EE RL vorzulegen.⁴³⁷

Dieser Vorschlag wurde zwei Jahre später vorgelegt.⁴³⁸ Obwohl er im Vergleich zu dem ursprünglichen Entwurf der Kommission in sehr abgeschwächter Form veröffentlicht worden war,⁴³⁹ ist er auf Kritik und Zögern gestoßen. Erst Ende 2015 und nach harten Verhandlungen⁴⁴⁰ haben der Rat und das Parlament eine neue Richtlinie verabschiedet.⁴⁴¹

Bei der Berechnung der aus ILUC verursachten THG-Emissionen wurden in der neuen Richtlinie wenige Fortschritte erzielt: Sie legt „geschätzte“ Emissionen aus ILUC fest,

⁴³⁴K. Naumann/S. Majer, Erläuterung und Kommentierung des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Anpassung der EU-Biokraftstoffpolitik vom 17. Oktober 2012, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum, 2013, S. 5.

⁴³⁵KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen.

⁴³⁶Art. 19 Abs. 6 EE RL.

⁴³⁷KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, S 16.

⁴³⁸KOM (2012) 595 endg. vom 17.10.2012, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁴³⁹F. Huebner, Die EU-Agrarkraftstoffpolitik als Hegemonieprojekt – Akteure und ihre Strategien am Beispiel der ILUC-Kontroverse in: Biokraftstoffe zwischen Sackgasse und Energiewende, 2014, S. 41, (48).

⁴⁴⁰Über die Verhandlungen siehe F. Huebner, Die EU-Agrarkraftstoffpolitik als Hegemonieprojekt – Akteure und ihre Strategien am Beispiel der ILUC-Kontroverse in: Biokraftstoffe zwischen Sackgasse und Energiewende, 2014, S. 41 (48 f.).

⁴⁴¹RL (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

die keinen Einfluss auf die Erreichung der THG-Einsparungsziele haben sollen, sondern lediglich im Rahmen der Berichtspflichten der Mitgliedstaaten⁴⁴² und der Kommission⁴⁴³ mitzubersichtigen sind.

Das Problem der ILUC soll wiederum durch einen anderen Ansatz gelöst werden: Als Hauptmaßnahme wird eine Deckelung für den Verbrauch sogenannter konventioneller Biokraftstoffe eingeführt. Das 10 %-Ziel für den Verkehrssektor bleibt zwar bestehen, die Biokraftstoffe, die am häufigsten einen Auslöser für ILUC darstellen, sollen jedoch höchstens einen Anteil von 7 % des Endenergieverbrauchs abdecken. Dieser 7 %-Deckel stellt nur eine Obergrenze dar, und die Mitgliedstaaten können sich für eine noch stärkere Begrenzung entscheiden. Seine Erfüllung ist allerdings zwingend.⁴⁴⁴ Gleichzeitig bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, eine identische Maßnahme in Bezug auf das Ziel der THG-Emissionseinsparung einzuführen,⁴⁴⁵ was aber von geringerer Bedeutung ist, weil der Deckel in der EE RL ohnehin auf das 6 %-THG-Einsparungsziel der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 98/70/EG einwirkt.

Der Grenzwert von 7 % gilt für zwei Kategorien von Biokraftstoffen, die hier als konventionell erwähnt werden. Zunächst werden Biokraftstoffe aus „*Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt [Getreide, Knollen- und Wurzelfrüchte], Zuckerpflanzen, Ölpflanzen*“ erfasst, wie es im Vorschlag der Kommission bereits vorgesehen war. Hinzugefügt wurde jedoch eine zweite Kategorie von Biokraftstoffen, die „*aus als Hauptkulturen vorrangig für die Energiegewinnung auf landwirtschaftlichen Flächen angebauten Pflanzen*“ hergestellt werden.⁴⁴⁶ Hierdurch werden alle Rohstoffe einbezogen, die landwirtschaftliche Flächen stark in Anspruch nehmen. Auf diese Weise ist die Inanspruchnahme von Flächen durch die Biokraftstoffproduktion zu begrenzen und die Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion sowie ILUC zu mindern.

Die restlichen 3 % bis 10 % des Verkehrsziels sollen die Mitgliedstaaten mit anderen Energiequellen wie Elektrizität sowie mithilfe von Biokraftstoffen erfüllen, die die Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigen und keine erhebliche Flächennutzungskonkurrenz verursachen. Als fakultative Ausnahme wurde den Mitgliedstaaten zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt, konventionelle Biokraftstoffe bei der Erreichung des 7 %-De-

⁴⁴²Art. 7a Abs. 7 i.V.m. Anhang V RL 98/70/EG.

⁴⁴³Art. 23 Abs. 4 i.V.m. Anhang VIII EE RL.

⁴⁴⁴Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 i.V.m. Abs. 4 lit. d EE RL 2015.

⁴⁴⁵Art. 7a Abs. 2 Unterabs. 2 RL 78/90/EG.

⁴⁴⁶Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 2 Abs. 2 lit. b RL (EU) 2015/1513.

kels nicht anzurechnen, wohl aber bei der Erreichung des 10 %-Ziels und dadurch uneingeschränkt zu fördern, soweit sie a) die Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigen, b) auf stark degradierten oder verschmutzten Flächen angebaut werden und c) ein bestimmtes Treibhausgasminderungspotenzial aufweisen.⁴⁴⁷

Eine besondere Bedeutung erkennt die neue Richtlinie bestimmten fortschrittlichen Biokraftstoffen aus Rohstoffen zu, die in einem zweiteiligen Anhang aufgelistet sind.⁴⁴⁸ Teil A umfasst zunächst Reststoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen oder holzartige Pflanzenteile. Daneben sind andere Abfälle oder Reststoffe wie Gülle und Klärschlamm erwähnt. Weiterhin werden solche Biokraftstoffe aufgelistet, die mithilfe neuer Technologien hergestellt werden, wie Biokraftstoffe aus Algen und Bakterien oder durch Abscheidung und Nutzung von CO² für Verkehrszwecke sowie „im Verkehrssektor eingesetzte flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs“, wie z. B. Biogas aus Elektrizität oder Geothermie. In Teil B des Anhangs sind gebrauchtes Speiseöl und tierische Fette genannt. Zur Erreichung des 10 %-Ziels werden die vom Anhang umfassten Rohstoffe und Kraftstoffe „mit dem Doppelten ihres Energiegehalts angerechnet“.⁴⁴⁹ Zusätzlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein nicht zwingendes nationales Ziel für den Verbrauch der Biokraftstoffe in Teil A des Anhangs festzulegen, welches als Richtwert 0,5 % betragen soll.⁴⁵⁰ Zur Erfüllung dieses nationalen Ziels können neben den in Teil A aufgelisteten Biokraftstoffen auch andere Biokraftstoffe angerechnet werden, soweit sie vor Verabschiedung der neuen Richtlinie als Abfälle, Reststoffe, zellulosehaltiges Non-Food-Material oder lignozellulosehaltiges Material eingestuft und in existierenden Anlagen verwendet worden sind.⁴⁵¹

Die Änderung der EE RL aus 2015 hat neben den bereits genannten Neuerungen keine neuen Nachhaltigkeitskriterien eingeführt. Diese Zögerlichkeit insbesondere in Bezug auf die THG-Emissionen aus ILUC liegt daran, dass ihre genaue Berechnung bisher nicht in einer zuverlässigen Weise möglich war.⁴⁵² Als einzige Änderung der Nachhaltigkeitskriterien wurden die THG-Mindesteinsparungswerte für Anlagen reformiert (D.I.1). So sollen alte Anlagen eine THG-Minderung von 35 % aufweisen, die nach dem

⁴⁴⁷Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. d Unterabs. 3 EE RL.

⁴⁴⁸Anhang IX der EE RL.

⁴⁴⁹Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. d sowie Unterabs. 2 lit. f EE RL.

⁴⁵⁰Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. e EE RL.

⁴⁵¹Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. e EE RL.

⁴⁵²SWD (2012) 343 final, 17.10.2012, Folgenabschätzung für den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (COM (2012) 595 final), S. 16.

01.01.2018 auf 50 % erhöht werden soll. Nach der Verabschiedung der neuen Richtlinie am 05.10.2015 in Betrieb kommende Anlagen müssen mit 50 % anfangen und bis 01.01.2018 60 % erreichen. Dadurch sollen die Mindestziele für alte Anlagen nicht erhöht werden, obwohl die EE RL 2009 eine solche Möglichkeit zur Bekämpfung von ILUC vorsah.⁴⁵³ Allerdings sind die Vorgaben für neue Anlagen strenger geworden, indem schon ab dem 05.10.2015 in Betrieb genommene Anlagen eine Mindesteinsparungsquote in Höhe von 60 % aufweisen mussten.

Über die ILUC hinaus werden andere negative Auswirkungen von Biokraftstoffen mit einer gewissen Zurückhaltung behandelt: Die verschiedenen Herausforderungen werden zwar erwähnt, durch die Reform werden aber keine konkreten Maßnahmen ergriffen; vielmehr beschränkt sich die Richtlinie auf abstrakte Klauseln und eine Vielzahl von Berichtspflichten. Das gilt zunächst für die Nutzung von Abfällen, wo besondere Nachhaltigkeitsprobleme dadurch entstehen können, dass ihre energetische Verwertung im Vergleich zur stofflichen Nutzung keine umweltfreundliche Lösung darstellt. In diesem Zusammenhang werden Mitgliedstaaten aufgefordert, bei der energetischen Nutzung von Abfällen die *„in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegte Abfallhierarchie [(s. C.3)] sowie ihre Bestimmungen zum Lebenszykluskonzept hinsichtlich der allgemeinen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung der verschiedenen Abfallströme“* zu berücksichtigen.⁴⁵⁴ In ähnlicher Weise muss bei der Nutzung von Biomasse die sogenannte Kaskadennutzung berücksichtigt werden, die erfordert, dass Rohstoffe erst stofflich und dann energetisch zu verwerten sind.⁴⁵⁵ Dadurch soll vermieden werden, dass die Förderung von Biokraftstoffen Umweltbelastungen verursacht, indem die Prinzipien der nachhaltigen Behandlung von Abfällen bzw. von Biomasse umgangen werden. Denn eine starke Förderung der energetischen Nutzung birgt stets die Gefahr, dass Potenziale der stofflichen Nutzung übersprungen werden und so keine effiziente Nutzung der Ressourcen gesichert ist.

Auch zur Problematik der Nahrungssicherheit sieht die Änderungsrichtlinie keine verbindlichen Maßnahmen vor. Stattdessen beschränkt sich die Richtlinie darauf, Bedingungen für die Mitgliedstaaten festzulegen, falls diese entsprechende Maßnahmen ein-

⁴⁵³Art. 19 Abs. 6 Unterabs. 2 EE RL 2009; Biokraftstoffanlagen, die bis Ende 2013 in Betrieb waren und eine Treibhausgaseinsparung von 45% bis Ende 2012 erreicht haben, sollten von einer Erhöhung der Einsparungsziele wegen indirekter Landnutzungsänderung nicht erfasst werden; siehe auch P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, S. 173 (Rn. 7.28).

⁴⁵⁴Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit. e) iii EE RL i.V.m. Erwägungsgrund 15 Richtlinie (EU) 2015/1513.

⁴⁵⁵Art. 22 Abs. 1 Unterabsatz 2 lit i EE RL.

führen wollen. Demnach sollte „auf allen Ebenen unbedingt auf die verantwortungsvolle Verwaltung und einen auf Rechte — einschließlich aller Menschenrechte — gestützten Ansatz geachtet werden“.⁴⁵⁶

Besondere Achtung schenkt die neue Richtlinie schließlich der Zertifizierung und Kontrolle der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen, auch in Bezug auf ILUC. Nationale und andere freiwillige Systeme werden von der Kommission geprüft und bewilligt. Die Kraftstoffanbieter müssen die Biokraftstoffmengen und -herstellungswege sowie die Lebenszyklustreibhausgasemissionen pro Energieeinheit einschließlich der geschätzten Emissionen aus ILUC melden.⁴⁵⁷ Biokraftstoffe sollen während ihres gesamten Lebenszyklus geprüft und Betrug soll vermieden werden.⁴⁵⁸ Die Zertifizierungssysteme müssen transparent sein und regelmäßig überwacht werden.⁴⁵⁹ Über ihr Funktionieren sowie über mögliche Verbesserungs- und Anpassungsmöglichkeiten besonders in Bezug auf ILUC muss ebenfalls Bericht erstattet werden.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶Erwägungsgrund 26 Richtlinie (EU) 2015/1513; Insbesondere „sollten die Mitgliedstaaten die vom Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation im Oktober 2014 gebilligten Prinzipien für verantwortliche Investitionen in die Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme achten. Die Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, die Umsetzung der vom CFS im Oktober 2013 angenommenen freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit zu unterstützen“.

⁴⁵⁷Art. 7a Abs. 7 RL 90/78/EG.

⁴⁵⁸Art. 3 Abs. 5, Art. 18 EE RL i.V.m. Erwägungsgrund 24 RL (EU) 2015/1513.

⁴⁵⁹Art. 7c Abs. 5 RL 90/78/EG.

⁴⁶⁰Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 lit. d i.V.m. Erwägungsgrund 27 RL (EU) 2015/1513.

7. Zusammenfassung

Die Nachhaltigkeitskriterien stellen das Hauptinstrument zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der Biokraftstoffherstellung dar. Sie sind ein relativ neues, besonders auf Biokraftstoffe zugeschnittenes System. Sie gelten, mit Ausnahme der Auflagen der CC (D.I.3), sowohl für einheimische als auch für importierte Biokraftstoffe und enthalten hauptsächlich Umweltauflagen zum Klima- und Naturschutz. Sie sollen gewährleisten, dass nur solche Biokraftstoffe zur Erreichung der Umweltziele berücksichtigt und entsprechend gefördert werden, die diese Mindeststandards erfüllen.

Unter den Nachhaltigkeitskriterien sind sowohl allgemeine (THG-Mindesteinsparung, s. D.I.1) als auch rohstoffspezifische Regelungen zu finden (Nachhaltigkeitskriterien über Landnutzungsänderungen für landwirtschaftliche Rohstoffe, s. D.I.2, besondere Regelungen für Abfälle usw.). Über die ökologischen Gesichtspunkte hinaus werden auch soziale Anliegen berücksichtigt, allerdings lediglich durch Berichtspflichten und Verbesserungsvorschläge (D.I.4).

Die Behandlung der ILUC durch Nachhaltigkeitskriterien war aufgrund der Komplexität der damit verbundenen Sachverhalte mit Schwierigkeiten verbunden. Aus diesem Grund versuchte die EE RL-Reform aus dem Jahr 2015, das Problem durch die mengenmäßige Fördereinschränkung von konventionellen Biokraftstoffen einzudämmen (D.I.6). Stattdessen sollen sogenannte fortschrittliche Biokraftstoffe besonders gefördert werden, welche keine Agrarflächen zu ihrem Anbau in Anspruch nehmen.

II. Nachhaltigkeitsregelungen für die Biokraftstoffförderung im Agrarrecht

Im EU-Agrarrecht sind viele Nachhaltigkeitsregelungen niedergelegt, welche für die Biokraftstoffförderung relevant sind. Die Regeln der CC (D.II.1) spielen dabei die wichtigste Rolle. Darüber hinaus sind besondere Umweltauflagen für die „Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe gerichtet (D.II.2). Schließlich sind in der 2. Säule der GAP für die ländliche Entwicklung interessante Regelungen zu finden, die einen Bezug zur Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen aufweisen (D.II.2 und D.II.3).

1. Das System der Cross-Compliance (CC) als Nachhaltigkeitsregelung der GAP

CC stellt seit 2005⁴⁶¹ ein Konzept des europäischen Agrarrechts dar. Sie ist in der Praxis eine Verknüpfung von Beihilfen mit Auflagen, welche die Landnutzung sowie die landwirtschaftliche Tätigkeit betreffen und für die Umwelt, die Menschen, Tiere und Pflanzen förderlich sind.⁴⁶² Nach der entsprechenden Regelung⁴⁶³ wird den Empfängern von Agrarbeihilfen für den Fall, dass diese Auflagen nicht beachtet werden, eine Verwaltungsanktion auferlegt und Beihilfen werden entsprechend gekürzt. Ziel des Systems ist die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, die im Einklang mit anderen Politiken der Union steht. Dadurch soll auch der Förderung von Landwirten im Rahmen der GAP eine zusätzliche Legitimation verliehen werden, indem sie nur unter bestimmten Nachhaltigkeitsbedingungen erfolgen darf.

Die Regeln der CC sind in zwei Kategorien von Maßnahmen unterteilt: Die sogenannten „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (GAB) stellen geltende Vorschriften des europäischen Rechts wie Richtlinien und Verordnungen dar, die Teil des sogenannten landwirtschaftlichen Fachrechts ausmachen. Sie enthalten Vorgaben mit Verpflichtungen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes für die Landwirte und ihre Verletzung führt

⁴⁶¹J. Martinez, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, NuR 2013, S. 690 (692).

⁴⁶²Erwägungsgrund 53 VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates; H. Nitsch/B. Osterburg, Umsetzung von Cross-Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 5.

⁴⁶³Cross Compliance wird geregelt in Art. 91ff. i.V.m. Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013.

auch unabhängig von der CC zu bestimmten Rechtsfolgen, wie z. B. zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeits- bzw. Strafverfahrens. Über die CC werden diese Regeln nun mit den Agrarbeihilfen verknüpft. Darüber hinaus sind als zweite Kategorie die „Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) keine CC-Regeln im engeren Sinne, indem sie nicht an andere EU-Regeln anknüpfen, sondern neue, eigenständige, im Rahmen der GAP für das Ziel der Auflagenbindung eingeführte EU-Normen darstellen,⁴⁶⁴ auch wenn sie sich mit Vorschriften des nationalen Rechts gelegentlich überschneiden.

Im Rahmen der GAP stellt die Erfüllung der CC-Regeln zunächst eine Voraussetzung für die Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe dar, d. h. sowohl von der Basisprämie als auch von den anderen Prämien der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Auch für bestimmte „gekoppelte“ Zahlungen der einheitlichen Marktorganisation, nämlich für die Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen sowie für Grüne Weinlese ist die Berücksichtigung der CC notwendig. Darüber hinaus ist sie eine Auflage für Zahlungen der 2. Säule, insbesondere für Investitionen zugunsten von Wäldern, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, sowie für die Förderung des biologischen Landbaus, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie, und ferner solchen, die dem Tierschutz gewidmet sind.⁴⁶⁵

Als Auflagen des Agrarrechts spielen CC-Regeln bereits bei der Biokraftstoffförderung durch Agrarbeihilfen eine wichtige Rolle. Vor allem Direktzahlungen an Biokraftstoffproduzenten sind von der Einhaltung der CC abhängig. Durch die Nachhaltigkeitskriterien wird darüber hinaus die Geltung eines Teils der CC (siehe D.I.3) auch auf biokraftstoffspezifische Förderregelungen erweitert. Demnach führen Verstöße gegen die in Art. 17 Abs. 6 EE RL erwähnten CC-Auflagen zum Ausfall bzw. zur Kürzung nicht nur der Direktzahlungen, sondern auch der restlichen Biokraftstoffförderung. Dadurch wird ein Schutzregime geschaffen, welches bestimmte Regeln des landwirtschaftlichen Fachrechts in mehrere Förderrahmen integriert und einen einheitlichen, konsequenten und vollständigen Schutz der Umwelt und der Gesundheit bezweckt.

⁴⁶⁴S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, *Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft*, 2014, S. 127.

⁴⁶⁵Art. 92 Satz 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.

2. Umweltauflagen der Direktzahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landwirtschaftsmethoden

Nach der Entkopplung der Förderung von der Produktion bestimmter Erzeugnisse im Rahmen der GAP konnten Landwirte, die Energiepflanzen anbauen, ebenso wie alle anderen von den Direktzahlungen der ersten Säule profitieren. Diese Direktzahlungen sind zunächst an die Einhaltung der CC-Vorschriften gebunden. Darüber hinaus kann es aber zusätzliche Voraussetzungen für die Gewährung agrarrechtlicher Beihilfen geben. Wie erwähnt (siehe C.IV.2), setzen sich die Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe aus verschiedenen Prämien zusammen, die zu unterschiedlichen Zwecken gewährt werden. Neben der Basisprämie wird die „Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen für die Beachtung von verbindlichen, „*dem Klima- und Umweltschutz förderliche[n] Landwirtschaftsmethoden*“ gewährt. Hierbei handelt es sich um „*einfache, allgemeine, nicht vertragliche, jährliche Maßnahmen, die über die Cross-Compliance hinausgehen*“.⁴⁶⁶ Diese Komponente macht 30 % der Finanzierung für Direktzahlungen aus. Die Nicht-Einhaltung dieser Landwirtschaftsmethoden kann allerdings Strafen nach sich ziehen, die über diesen Prozentsatz hinausgehen.⁴⁶⁷

Diese sogenannten „*dem Klima- und Umweltschutz förderliche[n] Landwirtschaftsmethoden*“ werden in Art. 43 ff. der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 geregelt und sind die folgenden:

- Anbaudiversifizierung: Um Monokulturen möglichst zu vermeiden, fordert die Verordnung, dass je nach Größe der Fläche eines Landwirts mindestens zwei oder drei verschiedene Kulturen angebaut werden müssen. Die Hauptkultur darf dabei nicht mehr als 75 % der Flächen einnehmen und die zwei größten Kulturen dürfen gemeinsam nicht mehr als 95 % der Flächen belegen. Zudem gelten bestimmte Ausnahmen für den Nassanbau, für Grünfütterpflanzen, für brachliegende Flächen, für Dauergrünland und andere.

⁴⁶⁶Erwägungsgrund 37 VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

⁴⁶⁷Siehe http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html, zuletzt abgerufen 21.12.2016.

- Erhaltung von Dauergrünland: Die Landwirte dürfen kein Dauergrünland umwandeln oder pflügen. Die betroffenen Flächen werden von den Mitgliedstaaten in Natura-2000-Gebieten sowie in anderen sensiblen Gebieten ausgewiesen.

- Flächennutzung im Umweltinteresse: Jeder landwirtschaftliche Betrieb muss gewährleisten, dass mindestens 5 % seiner Ackerflächen folgenden Status bekommen bzw. erhalten:

- Brachliegende Flächen
- Terrassen
- Landschaftselemente
- Pufferstreifen
- Agrarforstsysteme, d. h. Landnutzungssysteme, auf denen Bäume gewachsen sind und die gleichzeitig in extensiver Weise landwirtschaftlich genutzt werden
- Streifen von beihilfefähigen Hektarflächen an Waldrändern
- Flächen mit Niederwald mit Kurzumtrieb, auf denen keine mineralischen Düngemittel und/oder Pflanzenschutzmittel verwendet werden
- Aufforstungsflächen
- Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder durch Pflanzung und Keimung von Samen gebildete Begrünung
- Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen.

Wie zuvor erwähnt (unter C.IV.3), kann der Energiepflanzenanbau in einige dieser Kategorien eingeordnet werden.

Neben den oben genannten Methoden können auch andere Bewirtschaftungsformen angewendet werden, soweit sie einen „gleichwertigen oder höheren Klima- und Umweltnutzen [...] erbringen“⁴⁶⁸. Auch die Betreiber, die die Auflagen für Natura-2000-Gebiete bzw. für die biologische Landwirtschaft erfüllen, gelten als Zahlungsberechtigte.

3. Extensiver Energiepflanzenanbau als Flächennutzung im Umweltin-

⁴⁶⁸Art. 43 Abs. 3 i.V.m. Anhang IX VO (EU) Nr. 1307/2013.

teresse

Wie erwähnt, ist eine der Voraussetzungen für Direktzahlungen an Landwirte, dass sie mindestens 5 % ihrer Flächen als „*im Umweltinteresse genutzte Fläche*“ ausweisen.⁴⁶⁹ Auf diesen Flächen können unter anderem Energiepflanzen angebaut werden. Da aber ihre Erhaltung das Ziel verfolgt, „*die biologische Vielfalt in Betrieben zu schützen und zu verbessern*“,⁴⁷⁰ ist auch der Anbau von Energiepflanzen nur eingeschränkt möglich. Insbesondere dürfen Energiepflanzen nur als extensive Landwirtschaft angebaut werden, insbesondere in Agrarforstsystemen bzw. auf Flächen mit Niederwald aus Kurzumtriebsgehölz, auf welchen „*keine mineralischen Düngemittel und/oder Pflanzenschutzmittel verwendet werden*“⁴⁷¹.

4. Förderung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen in der 2. Säule

Hauptziel der 2. Säule der GAP ist die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums. Aus diesem Grund sieht die entsprechende EU-Verordnung nicht nur Maßnahmen zur Förderung der Biokraftstoffherzeugung vor (s. C.IV.3), sondern sie enthält zusätzliche Instrumente, welche die Nachhaltigkeit der Erzeugung von Biokraftstoffen fördern können. Es gehört ohnehin zu den Zielen der ländlichen Entwicklung, eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie den Klimaschutz zu gewährleisten. So beziehen sich viele Maßnahmen der 2. Säule unmittelbar auf die Nachhaltigkeit: die Förderung der Forschung und Innovation zum Zweck eines besseren Umweltmanagements und einer besseren Umweltleistung, die „*Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme*“ und insbesondere der Schutz der Biodiversität, des Wassers und des Bodens, die Förderung der Ressourceneffizienz sowie der sozialen Inklusion und Armutsbekämpfung.⁴⁷²

Über diese Nachhaltigkeitsmaßnahmen hinaus gelten in der 2. Säule unterschiedliche Voraussetzungen, die einen Rahmen der Nachhaltigkeit gewährleisten sollen. So muss der betroffene Mitgliedstaat, schon bevor ein nationales Programm zur ländlichen Entwicklung genehmigt und von dem ELER finanziert wird, eine Reihe von **ex-ante Konditionalitäten** erfüllt haben, die geeignete administrative Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Programms schaffen. Insbesondere in Bezug auf den Schutz von Öko-

⁴⁶⁹Art. 46 VO (EU) Nr. 1307/2013.

⁴⁷⁰Erwägungsgrund 44 VO (EU) 1307/2013.

⁴⁷¹Art. 46 Abs. 2 lit. g VO (EU) 1307/2013.

⁴⁷²Art. 5 VO (EU) Nr. 1305/2013.

systemen muss der Mitgliedstaat die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Die GLÖZ der CC, s. D.II.1), Mindestanforderungen für den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln sowie sonstige nationale Standards festgelegt haben. Dazu wird für Maßnahmen der Ressourceneffizienz ein umsichtiges Umgehen mit Wasser gefordert, indem die tatsächlichen Kosten der Wassernutzung von den Benutzern getragen werden und diese dazu motivieren, mit Wasser sparsam umzugehen.⁴⁷³ Weiterhin wird die Nachhaltigkeit von Vorhaben der 2. Säule dadurch gewährt, dass ihre Auswirkungen auf die Umwelt im Vorhinein geprüft werden müssen. Das gilt besonders für aus dem ELER geförderte Investitionen. Die Bewertung muss „gemäß dem für diese Investitionsart geltenden Recht“ stattfinden.⁴⁷⁴

⁴⁷³Art. 9 i.V.m. Anhang V VO (EU) Nr. 1305/2013.

⁴⁷⁴Art. 45 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013.

III. Nachhaltigkeitsbedingungen bei den EU-Fonds und -Forschungsrahmenprogrammen

Wie bereits unter C.V erwähnt, ist die Förderung von Biokraftstoffen Gegenstand verschiedener Finanzinstrumente der EU. Es ist daher für die Frage der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen bedeutsam, zu prüfen, ob diese europäischen Förderungsmechanismen mit Nachhaltigkeitsbedingungen verknüpft sind.

Wie bereits aus der Auseinandersetzung mit den Fonds ersichtlich, spielt der Klimaschutz auch in diesem Bereich eine große Rolle und kann als Grundlage für die Biokraftstoffförderung dienen. Im Allgemeinen sollen die Fonds zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen.⁴⁷⁵ Diese Strategie schließt unter anderem den Themenbereich Klimaschutz/Energie und die Ziele der Minderung von Treibhausgasemissionen sowie der Erhöhung des EE-Anteils ein. Die Fonds verfolgen insbesondere elf thematische Ziele, wovon drei mit dem Klimaschutz verbunden sind, eins darunter insbesondere mit der Nachhaltigkeit im Verkehr.⁴⁷⁶

Biokraftstoffe können weiterhin neben dem Klimaschutz im Rahmen anderer Ziele gefördert werden, wie z. B. der regionalen Entwicklung. Auch bei der Verfolgung solcher Ziele spielen der Klimaschutz und die Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle.⁴⁷⁷ Auch in den speziellen Verordnungen jedes Fonds wird immer wieder die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung hervorgehoben.

All diese Klauseln müssen so interpretiert werden, dass sie die Förderung von Biokraftstoffen nur insoweit erlauben, als dass diese die Nachhaltigkeitskriterien der EE RL erfüllen. Denn es wäre höchst widersprüchlich, wenn die Union von den Mit-

⁴⁷⁵Art. 10 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

⁴⁷⁶Art. 9 VO (EU) Nr. 1303/2013.

⁴⁷⁷ Siehe Art. 8 Satz 1 VO (EU) Nr. 1303/2013, wonach die Ziele des Fonds „gemäß dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Förderung des Ziels der Erhaltung, des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität durch die Union gemäß Artikel 11 und Artikel 191 Absatz 1 AEUV [...] verfolgt“ werden. Weiterhin müssen alle Programme und Partnerschaftsvereinbarungen im Rahmen der ESI-Fonds unabhängig vom thematischen Ziel bei ihrer Vorbereitung und Umsetzung gewisse „Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt [...]“ erfüllen, s. Art. 8 Satz 2 VO (EU) Nr. 1303/2013.

gliedstaaten die ausschließliche Förderung nachhaltiger Biokraftstoffe verlangt, während sie bei der Gewährung von europäischen Mitteln eben jene Nachhaltigkeitskriterien ignoriert. Dies wird zudem in Art. 6 der ESI-Fonds-Verordnung deutlich, wonach die *„aus den ESI-Fonds geförderten Vorhaben [...] dem Unionsrecht und dem in Bezug auf dessen Umsetzung einschlägigen nationalen Recht [...] entsprechen“* müssen. Die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe stellen als Teil der EE RL Unionsrecht dar und dürfen somit bei den geförderten Vorhaben nicht außer Acht gelassen werden.

Für das Forschungsrahmenprogramm Horizont 2020 sind die nachhaltige Entwicklung und der Klimawandel ebenfalls als Schwerpunkt der Förderung benannt. Die geförderten Tätigkeiten sollen insbesondere *„darauf abzielen, aus dem Vorsprung Europas im Wettbewerb um die Entwicklung neuer Prozesse und Technologien zur Förderung eines nachhaltigen Wachstums im weitesten Sinne und zur Bekämpfung des Klimawandels Nutzen zu ziehen“*⁴⁷⁸. Auch im Programm „Horizont 2020“ wird dieses Ziel horizontal umgesetzt und in allen Schwerpunkten berücksichtigt. Die Frage der Geltung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe im Forschungsrahmenprogramm ist aber ohnehin einfacher zu bejahen, weil das Programm auf Forschung und Innovation ausgerichtet ist und dementsprechend nur fortschrittliche Biokraftstoffe unterstützt, die zur Steigerung der heutigen Effizienz und Nachhaltigkeit beitragen sollen. Konventionelle (aus Nahrungsmittelpflanzen), geschweige denn nicht-nachhaltige Biokraftstoffe dürfen im Rahmen des Horizont 2020 nicht gefördert werden.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸Anhang I VO (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG.

⁴⁷⁹T. Schleker, Goals of biofuel R & D funding: the European viewpoint in: Neue Biokraftstoffe 2015, Berlin 2015, S. 13, 17.

IV. Nachhaltigkeitsregelungen für die Biokraftstoffförderung im Beihilferecht

Staatliche Beihilfen stellen das am meisten benutzte Instrument der Biokraftstoffförderung dar. Aus diesem Grund ist es für die vorliegende Untersuchung besonders wichtig, zu prüfen, inwieweit der Rechtsrahmen für die Gewährung staatlicher Beihilfen (dargestellt in C.VI) die Nachhaltigkeit der Biokraftstoffe sichert.

Zunächst gewährleistet die EE RL, dass die **Nachhaltigkeitskriterien** für Biokraftstoffe bei der Gewährung von nationalen Beihilfen berücksichtigt werden, indem Art. 17 Abs. 1 lit. c ihre Einhaltung zur Voraussetzung jeglicher finanzieller Förderung des Verbrauchs von Biokraftstoffen macht.⁴⁸⁰ Diese Klausel der EE RL sichert eine sektorübergreifende Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien und schließt mögliche Lücken in den besonderen Bereichen. Dadurch gelten die Nachhaltigkeitskriterien für alle Beihilfen der Biokraftstoffförderung, unabhängig davon, unter welchen Leitlinien die Kommission sie prüft oder ob sie sogar als ad hoc Beihilfen durch eine Einzelfallkontrolle zu würdigen sind.

Ein gutes Beispiel der umfassenden Geltung von Nachhaltigkeitskriterien ist die Energiesteuerrichtlinie (2003/96/EG), die für die Gewährung von Beihilfen in Form von Steueranreizen eine zentrale Rolle spielt. Diese Richtlinie enthält keine Nachhaltigkeitsbedingungen für die zu fördernden Biokraftstoffe. Der Vorschlag zu ihrer Änderung im Jahr 2011, der die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe ausdrücklich als Voraussetzung ihrer steuerlichen Begünstigung vorsah, hatte keinen Erfolg. Trotzdem gelten die Nachhaltigkeitskriterien aufgrund der Klausel in Art. 17 Abs. 1 lit. c EE RL auch für die Verbrauchsteuerbegünstigung.

Ein anderes Beispiel sind die Leitlinien des Beihilferechts. Aus dem gleichen Grund wie bei der Energiesteuerrichtlinie ist die Erwähnung der Nachhaltigkeitskriterien in diesen Leitlinien überflüssig. Die Nachhaltigkeitskriterien sind sogar in den Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen nicht zu finden. Die einzige Ausnahme ist die Rahmenregelung für Agrarbeihilfen. Dort beschränkt sich aber die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitskriterien nicht auf Beihilfen für Biokraftstoffe, sondern sie gilt als Vor-

⁴⁸⁰P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 173, (Rn. 7.25).

aussetzung jedes Bioenergievorhabens, d. h. ihre Anwendung wird auf jede Art der Bioenergie erweitert.⁴⁸¹

Die Art und Weise, wie die Nachhaltigkeitskriterien allgemein Anwendung auf Beihilfen finden, wird in der Maßnahme N 434/2008 deutlich (siehe auch unter C.VI.2.d Regionalbeihilfen).⁴⁸² Dort geht es um Beihilfen für Infrastrukturmaßnahmen zum Zweck der Biokraftstoffherzeugung. Die Beihilfen wurden nach den damaligen Leitlinien für Regionalbeihilfen gewährt, die auf keine Weise die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe erwähnten und dies auch nicht konnten, denn die Nachhaltigkeitskriterien sind erst 2009 verabschiedet worden. Trotzdem merkt die Kommission an, dass es bei den neuen Anlagen um die Produktion nachhaltiger Biokraftstoffe gehen soll.⁴⁸³

Über die Nachhaltigkeitskriterien hinaus enthalten die Leitlinien **spezielle, verstärkte Nachhaltigkeitsvoraussetzungen** für die Gewährung bestimmter Beihilfen für Biokraftstoffe, die in Anlehnung an die neue ILUC-Richtlinie (s. D.I.6) die Förderung von konventionellen, aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellten Biokraftstoffen einzuschränken beabsichtigen.

Zunächst erlauben die Umwelt- und Energieleitlinien in Bezug auf Investitionsbeihilfen grundsätzlich keine Förderung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen, sondern sie begünstigen ausschließlich die sogenannten „fortschrittlichen“ Biokraftstoffe. Auch Betriebsbeihilfen für konventionelle Biokraftstoffe werden nur für ältere Anlagen gewährt (Betriebsaufnahme bis einschließlich 2013), und zwar „bis die Anlage vollständig *abgeschrieben ist, längstens jedoch bis 2020*“⁴⁸⁴. Dadurch wird eine Übergangsregelung geschaffen, welche die vollständige Beendigung der Förderung von konventionellen Biokraftstoffen vorbereitet.

In der „Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020“ sind ähnliche Regeln zu finden: Für Beihilfen für Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte im Zusammenhang mit der Erzeugung von Bioenergie (einschließlich Biokraftstoffen zum Eigenverbrauch) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Höchstwerte für die Verwendung von Nahrungsmittelpflanzen (Getreide und sonstige stärkehaltige Pflanzen, Zuckerpflanzen und Ölpflanzen)

⁴⁸¹Siehe z.B. Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 141.

⁴⁸²State aid N 434/2008 (Poland), Aid scheme for the construction of installations for the production of biocomponents and liquid biofuels.

⁴⁸³State aid N 434/2008, Rn. 72.

⁴⁸⁴Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, Rn. 113.

festzulegen.⁴⁸⁵ Dazu müssen die auf nationaler Ebene geltenden „*Mindestnormen für Energieeffizienz*“ auch auf Anlagen Anwendung finden, die EE produzieren oder verwenden.⁴⁸⁶ Bei den Beihilfen für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von Biokraftstoffen sind Nahrungsmittelpflanzen vollständig ausgeschlossen.⁴⁸⁷ Schließlich werden nach der **AGVO** grundsätzlich keine EE-Beihilfen für die Förderung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen freigestellt. Ausnahmen werden in einigen Fällen vorgesehen, die vielmehr als Übergangsregelungen von konventionellen zu fortschrittlichen Biokraftstoffen eingeordnet werden können. Hierunter fallen Investitionsbeihilfen für die Umrüstung von Anlagen zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe, „*sofern die Erzeugung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen proportional zur neuen Kapazität zurückgefahren wird*“.⁴⁸⁸ Weiterhin gilt – genauso wie bei den Umweltschutz- und Energieleitlinien – eine Freistellung der Betriebsbeihilfen für (kleine) Anlagen zur Erzeugung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen, welche vor dem 31.12.2013 ihren Betrieb aufgenommen haben und noch nicht abgeschrieben sind, spätestens bis 2020.⁴⁸⁹

Wie aus den Definitionen in den jeweiligen Rechtsakten ersichtlich, sind unter dem Begriff „Biokraftstoffe aus Nahrungsmittelpflanzen“ die „*aus Getreide und sonstigen Pflanzen mit hohem Stärkegehalt, Zuckerpflanzen und Ölpflanzen hergestellte[n] Biokraftstoffe*“⁴⁹⁰ zu verstehen. Der Begriff sowie die Strategie zur stufenweisen Begrenzung der Förderung von fortschrittlichen Biokraftstoffen stammt aus dem Vorschlag zur Änderung der EE RL (s. D.I.6)⁴⁹¹ und verfolgt das dort festgelegte Ziel: Die Begrenzung der Förderung von konventionellen Kraftstoffen zugunsten von Biokraftstoffen der 2. Generation, deren Herstellung nicht mit der Erzeugung von Nahrungsmitteln durch die Landwirtschaft konkurriert. Bereits mehr als ein Jahr vor Ende der Verhandlungen zur Annahme des Vorschlags versuchte die Kommission, durch das Beihilferecht das neue Regime teilweise einzuführen, indem Beihilfen für Biokraftstoffe aus Nahrungsmittelpflanzen nicht mehr bzw. nur übergangsweise gewährt wurden.

⁴⁸⁵Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 141.

⁴⁸⁶Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 139.

⁴⁸⁷Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 166.

⁴⁸⁸Art. 41 Abs. 2 VO (EU) 651/2014.

⁴⁸⁹Art. 43 Abs. 3 VO (EU) 651/2014.

⁴⁹⁰Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 35 Nr. 49.

⁴⁹¹KOM (2012) 595 endg. vom 17.10.2012.

Die Regeln über den verstärkten Schutz sind zwar in den Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen und der Rahmenregelung für Agrarbeihilfen zu finden. Sie finden allerdings über den Anwendungsbereich dieser Leitlinien hinaus immer dann Anwendung, wenn staatliche Beihilfen auf die Biokraftstoffförderung ausgerichtet sind, auch wenn sie unter anderen Leitlinien gewürdigt werden. Dies ergibt sich daraus, dass die Kommission bei der Prüfung der staatlichen Beihilfen stets den **Gleichbehandlungsgrundsatz** zu wahren hat. Aufgrund dieses Prinzips darf die Gewährung staatlicher Beihilfen nicht unter unterschiedlichen Voraussetzungen erfolgen, es sei denn, dass für die ungleiche Behandlung sachliche Gründe bestehen⁴⁹². Im Rahmen der einheitlich zu bewertenden Systematik der Biokraftstoffförderung sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, warum für bestimmte Fälle die Einschränkungen für Biokraftstoffe aus Nahrungsmittelpflanzen außer Acht zu lassen sind. Deshalb scheint es sachgemäß, dass ihre Berücksichtigung als Voraussetzung jeglicher Gewährung von staatlichen Beihilfen in Bezug auf Biokraftstoffe gilt.

⁴⁹²Siehe auch *M. Bungenberg/M. Motzkus* in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht*, 2013, S. 1262, Rn. 20 f.

V. Die Nachhaltigkeitsregelungen: Zusammenfassung

Neben den vielfältigen Förderregelungen der europäischen Rechtsordnung existiert ein breites Schutznetz von sogenannten Nachhaltigkeitsregelungen, welche die Biokraftstoffförderung mit gewissen ökologischen sowie einigen sozialen Bedingungen verknüpfen. Im Herzen dieses Regimes liegen die sogenannten Nachhaltigkeitskriterien (D.I), Auflagen des Umwelt- und Sozialschutzes, die als Voraussetzungen der Förderung von Biokraftstoffen und zur Erreichung der Klimaziele qualifiziert sind.

Weiterhin zeigen auch EU-Förderinstrumente für andere Zwecke, dass die Biokraftstoffherzeugung und -nutzung nicht bedingungslos gefördert werden darf. So gilt im EU-Agrarrecht eine Vielzahl von Auflagen für jegliche Förderregelungen, wie die CC für Direktzahlungen aber auch weitere agrarrechtliche Vorgaben (D.II). Fonds und Rahmenprogramme dürfen weiterhin nur nachhaltige Biokraftstoffe fördern (D.III). Oft gelten sogar die Nachhaltigkeitskriterien dabei als Mindeststandards und die Förderung aus EU-Mitteln soll die Entwicklung fortschrittlicher Biokraftstoffe verfolgen, welche von einer verstärkten Nachhaltigkeit geprägt sind.

Im EU-Beihilferecht gelten schließlich mehrere Nachhaltigkeitsvoraussetzungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Biokraftstoffförderung (D.IV).. Zunächst sind die Nachhaltigkeitskriterien der Biokraftstoffpolitik (D.I) bei jeder Förderregelung anzuwenden, u. a. für staatliche Beihilfen. Darüber hinaus wurde aufgrund der ILUC-Problematik mit den neuen Umwelt- und Energieleitlinien ein verstärktes Schutzregime eingeführt, das die Förderung konventioneller Biokraftstoffe einschränkt und stattdessen fortschrittliche Varianten fördert.

E. Ein vollständiger und kohärenter Schutz? Bewertung des europäischen Rechtsrahmens für die Förderung von Biokraftstoffen

I. Vorwort: Methodische Bemerkungen über den europäischen Rechtsrahmen für Biokraftstoffe

Die Eingrenzung des Rechtsrahmens für Biokraftstoffe wurde bereits einleitend gezeigt (s. Kapitel A), allerdings nur auf abstrakter Ebene. Es ist an dieser Stelle zusätzlich sinnvoll, die Auswahl der darzustellenden Maßnahmen zu reflektieren.

Der europäische Rechtsrahmen für die Förderung von Biokraftstoffen weist zusammenfassend einen besonderen Querschnittsansatz auf, indem er in unterschiedlichen Unionspolitiken zu verorten ist und sich sowohl aus biokraftstoffspezifischen als auch aus allgemeinen (rohstoff- oder produktions- oder produktunabhängigen) Regelungen zusammensetzt.

Wie bereits erwähnt, stehen die Klimaziele (EE-Ziel, Transportziel, THG-Ziel) im Zentrum des Rechtsrahmens für die Biokraftstoffförderung (s. C.I). Sie sind in erster Linie im Zuge nationaler Förderregelungen zu erreichen, sie werden aber durch EU-Recht mehr oder weniger einheitlich geregelt. Solche Regelungen des EU-Rechts sind zunächst Maßnahmen zur Verfolgung des Klimaschutzes per se, wie die Steuerbegünstigung und die Kraftstoffbeimischungsspezifikationen (C.II). Auch der Emissionshandel spielt dabei durch den Einbezug des Flugverkehrs eine gewisse (jedoch nachrangige) Rolle. Neben Klimaschutzmaßnahmen sind Regelungen aus anderen Politiken für die Biokraftstoffförderung relevant, welche nur nebenbei den Klimaschutz verfolgen, wie die Verwendung von tierischen Nebenprodukten und Abfällen oder die Förderung energieeffizienter Straßenfahrzeuge (C.III). Allerdings beschränkt sich der europäische Rechtsrahmen für Biokraftstoffe nicht auf die Koordination nationaler Regelungen, daneben werden auch EU-Mittel für die Biokraftstoffförderung gewährt (C.V). Diese werden aus mehreren Töpfen, z.B. Fonds und Forschungsrahmenprogramme, ausgezahlt und verfolgen sowohl den Klimaschutz als auch andere Ziele, wie die Innovation oder die regionale Entwicklung.

Bei der Darstellung des Rechtsrahmens für die Biokraftstoffförderung wurde der GAP eine besondere Stelle vorbehalten (C.IV). In diesem Rahmen und in Übereinstimmung

mit den methodischen Vorbemerkungen wurden, über die wenigen spezifischen Agrarmaßnahmen der Biokraftstoffförderung hinaus, vor allem die Direktzahlungen für Landwirte erwähnt (C.IV.2). Obwohl diese auf den ersten Blick keine Verbindung zu Biokraftstoffen aufweisen und eine flächenbezogene und ergebnisunabhängige Einkommensstützung für Landwirte bieten, werden sie auch für den Anbau von konventionellen Biokraftstoffen gewährt und sind wegen ihrer direkten Wirkung auf den Lebenszyklus von Biokraftstoffen als Teil des Förderrahmens zu sehen. Die Verknüpfung der Biokraftstoffförderung mit der CC durch die EE RL und die Kraftstoffqualitätsrichtlinie macht diese Tatsache noch deutlicher.

Unentbehrlich für eine vollständige Darstellung des Biokraftstoffrechtsrahmens war schließlich ein Überblick über die Möglichkeiten und die Voraussetzungen der Gewährung staatlicher Beihilfen (C.VI). Denn viele Förderregelungen werden von den Mitgliedstaaten in Form von Beihilfen erlassen und unterliegen deswegen dem europäischen Beihilferecht.

In ähnlicher Weise wie die Förderregelungen wurden die Nachhaltigkeitsregeln beschrieben: Zunächst die Nachhaltigkeitskriterien, welche spezielle Nachhaltigkeitsvorschriften für Biokraftstoffe darstellen und sektorübergreifend für jegliche Biokraftstoffförderung gelten (D.I). Darüber hinaus wurden Nachhaltigkeitsvorschriften erwähnt, die in besonderen Bereichen Geltung beanspruchen und ggf. auch für die Biokraftstoffförderung relevant sind, wie die Regeln des Agrarrechts (D.II), der Fonds und Forschungsrahmenprogramme (D.III) sowie des Beihilferechts (D.IV). Somit wurde eine möglichst umfassende Darstellung des Förder- (Kapitel C) sowie des Nachhaltigkeitsrahmens (Kapitel D) für Biokraftstoffe vorgenommen.

Nachdem der Rechtsrahmen für die Biokraftstoffförderung sowie seine Nachhaltigkeitsregelungen ausführlich erörtert worden sind, ist im Folgenden zu überprüfen, ob diese über verschiedene Rechtsgebiete verteilten Regelungen einen vollständigen und kohärenten Rahmen bilden, der die nachhaltige Erzeugung von Biokraftstoffen vorantreibt.

II. Die Nachhaltigkeitslücken der Nachhaltigkeitskriterien

1. Der eingeschränkte Anwendungsbereich der Nachhaltigkeitskriterien

Der europäische Rechtsrahmen für die Biokraftstoffförderung weist eine beeindruckende Breite auf. Biokraftstoffe werden in mehreren Phasen ihres Lebenszyklus auf vielerlei Art gefördert.⁴⁹³ Die Erzeugung ihrer Rohstoffe wird vor allem durch die GAP subventioniert (s. C.IV). Bei der Verarbeitung der Rohstoffe zu Biokraftstoffen gilt darüber hinaus in vielen Mitgliedstaaten eine Quotenregelung, die die Kraftstoffanbieter verpflichtet, herkömmlichen Kraftstoffen einen bestimmten Anteil an Biokraftstoffen beizumischen (s. C.I).⁴⁹⁴ Dadurch wird für Biokraftstoffe ein Absatzmarkt gesichert. Die zusätzlichen Kosten, die für die Anbieter entstehen, weil sie die im Vergleich zu herkömmlichen Kraftstoffen teuren Biokraftstoffe ankaufen müssen, werden dann an die Verbraucher umgelegt. Für die Biokraftstoffmenge, die nicht aufgrund einer Quotenregelung in Verkehr gebracht worden ist, kann ferner auf der Stufe der Verteilung eine Steuerbegünstigung greifen (C.II), entweder beim Verkauf oder nachträglich durch einen entsprechenden Antrag auf Steuerrückzahlung bei der zuständigen Behörde. Weiterhin gibt es Fördermaßnahmen, die entweder auf allen Stufen des Lebenszyklus Anwendung finden können (Fonds, Beihilfen) oder Biokraftstoffe bereits vor der Erzeugung fördern (Forschungsrahmenprogramme, Forschungs- und Innovationsbeihilfen, Investitionsbeihilfen).

Um diesen vielfältigen Rechtsrahmen der Biokraftstoffförderung mit einheitlichen Auflagen zu versehen, welche die gewünschte Klimawirkung von Biokraftstoffen sichern und gleichzeitig negative Nebeneffekte auf Mensch und Natur möglichst gering halten, hat die EU die sogenannten Nachhaltigkeitskriterien verabschiedet (s. D.I). Diese stellen eine Regelung mit Querschnittscharakter dar, wirken maßnahmen- und sektorübergreifend und sind mit der Erreichung der Klimaziele und der Förderungswürdigkeit von

⁴⁹³F. Ekardt/B.E. Hennig, Darstellung der Biokraftstoffregulierung in der EU und Deutschland, in: Böttcher/Hampl/Kügemann et al. (Hrsg.), Biokraftstoffe und Biokraftstoffprojekte, 2014, S. 3 (15); F. Ekardt/A. Schmeichel, Erneuerbare Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht – Nationale Klimaschutzmaßnahmen im EG-Recht, ZEuS 2009, S. 171 (174).

⁴⁹⁴Siehe z.B. für Spanien A.A. Alvaro, Promotion of Biofuels and EU State aid rules: the case of Spain, in: Kreiser/Sterling/Herrera et al. (Hrsg.), Green Taxation and Environmental Sustainability, 2012, S. 41 (43 ff.).

Biokraftstoffen verbunden. Dementsprechend umfasst ihr Anwendungsbereich alle **biokraftstoffspezifischen** Förderregelungen.

Wie aus der Definition ersichtlich, sind als Förderregelungen ganz unterschiedliche Maßnahmen zu verstehen, unabhängig davon, ob sie unter den Beihilfebegriff fallen oder nicht.⁴⁹⁵ Die Nachhaltigkeitskriterien gelten also zunächst bei Quotenverpflichtungen. Sie gelten weiterhin bei Steueranreizen, auch wenn in der Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (D.II) nichts darüber erwähnt wird. Sie gelten auch – soweit relevant – für die Förderung der energetischen Nutzung von Abfällen und Reststoffen.

Trotz ihres sektorübergreifenden Charakters weist allerdings die Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien gewisse Lücken auf, die ihrem medienbezogenen Charakter zuzuschreiben sind. Wie bereits erwähnt (D.I), gelten die Nachhaltigkeitskriterien nur für (flüssige und gasförmige) Biokraftstoffe sowie für flüssige Brennstoffe und nicht für solide Biomasse oder für Biomasse, die nicht als Kraftstoff oder Brennstoff benutzt wird.⁴⁹⁶ Erst recht gelten sie nicht für den landwirtschaftlichen Anbau im Allgemeinen. Daraus folgt, dass die Nachhaltigkeitskriterien keine Voraussetzung der abgekoppelten GAP-Förderung durch Direktzahlungen darstellen, d. h., Biokraftstoffe werden durch Direktzahlungen gefördert, auch wenn sie die Nachhaltigkeitskriterien nicht erfüllen. Diese Lücke wird von den CC-Regeln als Voraussetzung der Direktzahlungen nicht vollständig geschlossen. Zwar stellen die CC-Vorschriften als umweltrechtliche Mindeststandards der landwirtschaftlichen Tätigkeit einen wichtigen Teil der Nachhaltigkeitskriterien dar. Letztere enthalten jedoch zusätzliche Auflagen, die die Treibhausgasinsparung und die (direkte) Landnutzungsänderung betreffen. Diese Problematiken werden von den CC-Vorschriften nur teilweise erfasst. Dort sind zwar Maßnahmen zu finden, die für die Landnutzung von Bedeutung sind; diese sind aber eher auf den Naturschutz und die Biodiversität ausgerichtet und betreffen den Klimaschutz nicht. Das gilt vor allem:

- für Maßnahmen wie die Erhaltung von Lebensräumen für wilde Vogelarten und Zugvogelarten (Vogelschutzrichtlinie) sowie für wildlebende Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)

⁴⁹⁵Anders bei A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 54 ff.

⁴⁹⁶F. Ekardt/B.E. Hennig, Darstellung der Biokraftstoffregulierung in der EU und Deutschland, in: Böttcher/Hampl/Kügemann (Hrsg), Biokraftstoffe und Biokraftstoffprojekte, 2014, S. 3 (13).

- für die Erhaltung des Dauergrünlands, die eine Voraussetzung für die Gewährung des „Ökologisierungskomponents“ der Direktzahlungen darstellt⁴⁹⁷ und bis 2016 auch zur Cross-Compliance gehörte⁴⁹⁸
- für die Pflegemaßnahmen für den Boden (Bodenerosion, Humusgehalt, Bodenstruktur), die in den Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) zu finden sind.

Gegenüber den bereits erwähnten Regeln der CC enthalten Nachhaltigkeitskriterien zusätzliche Auflagen, die sowohl die Biodiversität (Schutz von Grünland mit großer biologischer Vielfalt) als auch das Klima (kein Umbruch von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand) schützen. Im Verordnungsentwurf über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik waren solche Maßnahmen unter CC zwar vorgesehen, sie wurden aber in der Endfassung nicht angenommen.⁴⁹⁹ Eine systematische und direkte Regelung des Verhältnisses zwischen Klima und Landnutzung fehlt sogar im EU-Recht gänzlich und könnte wohl nur mithilfe einer Bodenschutzpolitik realisiert werden.⁵⁰⁰

Im Rahmen des 6. Umweltaktionsprogramms und der daraus entwickelten Strategie für den Bodenschutz hat die Kommission 2006 ihren Vorschlag für eine Richtlinie „zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz“ eingereicht.⁵⁰¹ Der Vorschlag erkannte u. a. die Funktion des Bodens als Kohlenstoffspeicher an und forderte von den Landnutzern sowie von den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Erhaltung dieser Funktion zu ergreifen. Nach harten Verhandlungen und mehreren Entwürfen hat allerdings die Kommission im Mai 2014 ihren Vorschlag zurückgezogen. Aus diesem Grund finden solche Anliegen keinen normativen Niederschlag, sodass es bei einer Ansammlung ein-

⁴⁹⁷Art. 43 Abs. 2 lit. b VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

⁴⁹⁸Art. 93 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.

⁴⁹⁹S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 381.

⁵⁰⁰C. Schrader, Bodenschutz, Landwirtschaft und Klimaschutz – Zur Einbeziehung der Landwirtschaft in den Emissionshandel –, NuR 2009, S. 747 (748f.).

⁵⁰¹KOM (2006) 231 endg. vom 22. 9. 2006, Thematische Strategie für den Bodenschutz; KOM (2006) 232 endg. vom 22. 9. 2006, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG; Y.H. Lee/W. Bückmann, Europäischer Bodenschutz und Nachhaltige Entwicklung, 2008, S. 16 f.

zelter relevanter Regelungen bleibt, die jedoch unsystematisch in den verschiedenen Regelungsbereichen des EU-Rechts verstreut sind und nur einen zusammenhangslosen und unvollständigen Schutz liefern.

Zusammenfassend folgt aus dieser Analyse, dass das Ziel der Nachhaltigkeitskriterien, mithilfe sektorübergreifender Regelungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg einen bestimmten Nachhaltigkeitsstandard für Biokraftstoffe zu sichern, nicht immer erreicht wird. Insbesondere sind die Nachhaltigkeitsvoraussetzungen für Biokraftstoffe (Nachhaltigkeitskriterien) nicht identisch mit jenen für die Landwirtschaft im Allgemeinen (CC) und das kann dazu führen, dass auch nicht-nachhaltige Biokraftstoffe, insbesondere solche, die das THG-Einsparungsziel nicht erreichen bzw. unerwünschte Landnutzungsänderungen verursachen, durch die GAP trotzdem gefördert werden. Dieses Problem kann neben der GAP auch bei jeder Fördermaßnahme entstehen, welche nicht als Förderregelung für Biokraftstoffe im Sinne der EE RL einzustufen ist. Diese Diskrepanz resultiert offensichtlich aus der Tatsache, dass sich die Nachhaltigkeitskriterien auf bestimmte Erzeugnisse beziehen, während andere Fördermaßnahmen wie die Direktzahlungen auch unabhängig vom Erzeugnis angewendet werden oder sich auf die Fläche beziehen, wie es in der GAP der Fall ist. Dadurch werden sie von den Nachhaltigkeitskriterien nicht immer erfasst.

Es mag als eine erste Lösung zu dem bereits erwähnten Problem erscheinen, durch Einführung einer Klausel die Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien auf die biokraftstoffbezogenen Fälle jeglicher Fördermaßnahmen zu erweitern. Allerdings könnte eine solche Erweiterung zu einer unangemessenen Benachteiligung der Biokraftstoffproduzenten gegenüber den anderen Landwirten führen. Einige Nachhaltigkeitsprobleme sind nicht mit einem bestimmten Endprodukt verbunden und entstehen auf allen Stufen des Lebenszyklus. Andere betreffen wiederum Rohstoffe (wie z. B. Mais), die für verschiedene Zwecke verwendet werden (Nahrungs- und Futtermittel, Biomasse und Biokraftstoffe).⁵⁰² Solche Fälle können nicht mit produktbezogenen Maßnahmen wie den Nachhaltigkeitskriterien angegangen werden. Stattdessen müsste das Nachhaltigkeitsmosaik aus zersplitterten Auflagen bei der Förderung von EE und Agrarrohstoffen durch ein einheitliches Nachhaltigkeitskonzept für die Landwirtschaft ersetzt werden.⁵⁰³

⁵⁰²S. Schlegel/T. Kaphengst, European Union Policy on Bioenergy and the Role of Sustainability Criteria and Certification Systems, Journal of Agricultural & Food Industrial Organization 2007, Issue 2, Article 7, S. 9.

⁵⁰³F. Ekardt/A. Schmeichel/M. Heering, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NuR 2009, S. 222 (225).

Es würde weiterhin nicht den Tatsachen entsprechen, Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe als besondere Umweltleistungen anzusehen, die über die Mindestnormen hinausgehen und deswegen als Voraussetzungen einer zusätzlichen Subvention neben Direktzahlungen gelten, wie etwa der Ökolandbau⁵⁰⁴ oder die Agrarumweltmaßnahmen (s. D.II.2). Denn die Biokraftstoffpolitik stellt keinen Teilbereich der GAP dar, sondern gehört vielmehr zur EE-Politik und ist entsprechend von unterschiedlichen Prinzipien geprägt. Zudem geht es bei der EE-Politik in erster Linie um den Klimaschutz, während bei der GAP die Förderung des Agrareinkommens im Mittelpunkt steht. Aus diesem Grund sind in der Agrarpolitik besondere, über die Mindeststandards hinausgehende Umweltleistungen zusätzlich zu belohnen. Die in den Nachhaltigkeitskriterien enthaltenen Standards stellen demgegenüber weder besondere Umweltleistungen noch eine zusätzliche Umweltpflege im Sinne der GAP dar, sondern sie sind **Mindestanforderungen der Nachhaltigkeit** und ihre Erfüllung ist erforderlich, damit die Biokraftstoffförderung tatsächlich ihr Klimaziel erreichen kann, ohne zugleich die Umwelt an anderen Stellen zu schädigen.

In dieser Inkohärenz des EU-Nachhaltigkeitsregimes im Bereich der Agrarproduktion ist auch die Ursache der ILUC-Problematik zu finden. Die Kombination der wachsenden Nachfrage nach Flächen für die Biokraftstoffherstellung mit dem Fehlen eines einheitlichen Nachhaltigkeitskonzepts für die Landwirtschaft erhöht den Druck auf empfindliche Habitats. Durch die Einführung strengerer Landnutzungsregeln für Biokraftstoffe werden Letztere zwar auf den „richtigen“ Flächen angebaut, dafür verlagern sie aber andere Kulturen. Oft findet diese Verlagerung auf Flächen statt, die ökologisch wertvoll sind und von den Nachhaltigkeitskriterien geschützt werden (deswegen werden dort keine Rohstoffe zur Biokraftstoffherstellung angebaut), nicht aber vom sonstigen Fachrecht (deswegen sind dort andere Kulturen erlaubt), wie z. B. auf Kohlenstoffspeichern. Dabei entfallen sogar die Direktzahlungen nicht, vorausgesetzt, dass die neuen Kulturen sich an die CC halten, die aber, wie bereits in diesem Kapitel erwähnt, kaum den Klimaschutz beachten. In dieser Weise wird der medienbezogene Schutz der Nachhaltigkeitskriterien im Endeffekt umgangen. Die ILUC-Richtlinie aus dem Jahr 2015 konnte das Problem auch nicht angehen, weil sie nicht in der Lage war, neue, biokraftstoffbezogene Nachhaltigkeitskriterien für die Einschränkung der ILUC zu verabschieden. Sie versucht

⁵⁰⁴VO (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91.

stattdessen, durch Maßnahmen wie dem 7 %-Deckel und im Endeffekt mit der Einstellung der Förderung von konventionellen Biokraftstoffen die indirekten Landnutzungsänderungen einzuschränken.

2. Die CC-Regeln in ihrer Funktion als Nachhaltigkeitskriterien: Lücke und Diskrepanzen

Die Diskussion über den Charakter der CC ist sehr breit und kontrovers.⁵⁰⁵ Als zutreffend kann an dieser Stelle festgestellt werden, dass das System der CC eine **Auflagenbindung** in Form einer Bindung des Agrarbeihilferechts an Bestimmungen des landwirtschaftlichen Fachrechts zum Umwelt-, Tier- und Gesundheitsschutz darstellt. In diesem Sinne soll sie „zu einer besseren Integration von Zielen des Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes in die Gemeinsame Agrarpolitik beitragen“.⁵⁰⁶

Nach *Henschke* haben die Bereiche des Beihilfe- und des Fachrechts zunächst nichts miteinander zu tun.⁵⁰⁷ Diese Ansicht scheint jedoch ein wenig überzeichnet. Neben Maßnahmen, die hauptsächlich das Ziel des Umweltschutzes verfolgen, dient die Integration von Umweltbelangen in Politiken mit anderer Zielsetzung einer Harmonisierung des Rechts und der von ihm verfolgten Ziele. Dies gilt auch für die CC, die den Umweltschutz und die Agrarpolitik als EU-Ziele gleichzeitig und in harmonisierter Form vorantreiben soll. In diesem Sinne wäre die Weitergewährung von Direktzahlungen der GAP trotz Verstößen gegen das landwirtschaftliche Fachrecht widersprüchlich, sie würde den agrarrechtlichen Umweltschutz unterlaufen und der Akzeptanz der Direktzahlungen erheblich schaden.⁵⁰⁸ Außerdem lässt sich der Umweltschutz oft effektiver als Querschnittsaufgabe fördern, was nicht zuletzt Art. 11 AEUV unterstreicht. Ein solcher Ansatz entspricht schließlich dem Sinn und Zweck einer nachhaltigen Landwirtschaft, der

⁵⁰⁵Siehe u.a. *C. Henschke*, Sinnvoll und wirksam? Cross Compliance – eine Zwischenbilanz, *Der Kritische Agrarbericht* 2011, S. 136; *C. Meyer-Bolte*, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 203 ff.; *S. Möckel/W. Köck/C. Rutz*, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 48, 378; *R. Norer*, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003: Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs- verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse, 2007, S. 105; *F.J. Peine*, Verknüpfung der Beihilfen mit der Einhaltung von Umweltstandards – Konsequenzen, 2005, S. 2 f.; *B. Schulz*, Cross-Compliance als Instrument einer multifunktionalen Landwirtschaft, in: *Martinez* (Hrsg.), *Der ländliche Raum als Wirtschaftsstandort*, 2011, S. 129 ff.

⁵⁰⁶*H. Nitsch/B. Osterburg*, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 6.

⁵⁰⁷*C. Henschke*, Sinnvoll und wirksam? Cross Compliance – eine Zwischenbilanz, *Der Kritische Agrarbericht* 2011, S. 136.

⁵⁰⁸*H. Nitsch/B. Osterburg*, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 6.

sich in der Entwicklung der GAP bis heute herausgebildet hat.⁵⁰⁹ Vor diesem Hintergrund ist auch den Direktzahlungen ein gewisser Umweltschutzcharakter inhärent, der nicht zu missachten ist.

Ihrem Charakter entsprechend stellt die CC ein Integrationsinstrument einer Politik in eine andere dar. Sie führt keine wirklich neuen, eigenständigen Standards ein. So betonte die Kommission in ihrer Antwort auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes über die CC: „Es war [mit der CC] *nicht geplant, einen neuen Rahmen für Anforderungen aufzunehmen, der sich von den Verpflichtungen unterscheidet, die sich auf betrieblicher Ebene aus der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte ergeben*“.⁵¹⁰ Die meisten Maßnahmen der CC waren bereits Teil der europäischen Rechtsordnung und die GLÖZ-Standards entsprechen größtenteils der im nationalen Recht verankerten guten landwirtschaftlichen Praxis. Ein Verstoß gegen all diese Vorschriften wird bereits durch das Ordnungsrecht sanktioniert. Sie erlangen also nicht erst mit der CC eine normative Geltung.

Allerdings soll die bisher defizitäre Umsetzung des landwirtschaftlichen Fachrechts in der EU durch die CC verstärkt werden.⁵¹¹ Mit der CC wird neben dem Ordnungsrecht ein „*paralleles Sanktionssystem*“⁵¹² mit eigenen Kontrollmechanismen geschaffen, welches die Beachtung des landwirtschaftlichen Fachrechts seitens der Betreiber sicherstellen soll. Daraus folgt zudem, dass die Kritik an der CC, sie sei ein System der Überkompensation und sollte keine bereits geltenden Mindeststandards, sondern eher übergesetzliche Leistungen der Landwirtschaft belohnen,⁵¹³ nicht zutrifft. Denn wie gezeigt werden Direktzahlungen in erster Linie nicht dafür gewährt, um die Erfüllung der Mindestanforderungen der CC zu entgelten, sondern um das Agrareinkommen zu fördern. Das gilt

⁵⁰⁹Über die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der GAP siehe A. Epiney/D. Furger/J. Heuck, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion in der EU und in der Schweiz, 2009, S. 11 ff.; L. Ribbe, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, 2011.

⁵¹⁰Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 7 der Antwort der Kommission.

⁵¹¹R. Norer, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003: Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs- verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse, 2007, S. 105; F.J. Peine, Verknüpfung der Beihilfen mit der Einhaltung von Umweltstandards – Konsequenzen, 2005, S. 2.

⁵¹²H. Nitsch/B. Osterburg, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 9.

⁵¹³So G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013, S. 217 f., der die Auffassung vertritt, CC sei aus diesem Grund mit dem Verursacherprinzip unvereinbar. Trotzdem erkennt er den Direktzahlungen nur einen geringfügigen Umweltcharakter zu und sieht den Schwerpunkt in agrarpolitische Zielsetzungen, siehe auch S. 263 ff.; siehe auch H. Nitsch/B. Osterburg, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 8.

vor allem für die Basisprämie. Sie dient zwar zusätzlich dem Umweltschutz, indem ihre Auszahlung von der Einhaltung der CC abhängig geworden ist,⁵¹⁴ das wirkt aber eher als Querschnittsklausel und bedeutet nicht, dass die Prämie aufgrund ihres Umweltschutzcharakters oder zum Zweck der sogenannten „Bereitstellung öffentlicher Güter“ gewährt wird.⁵¹⁵ Demgegenüber wird die sogenannte Ökologisierungskomponente, d. h. die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden,⁵¹⁶ nicht für die Einhaltung von Mindeststandards, sondern für Umweltleistungen gewährt, die über die CC hinausgehen.

Durch die Nachhaltigkeitskriterien wird die CC nunmehr in die Biokraftstoffpolitik integriert. Diese Miteinbeziehung erweitert den Anwendungsbereich der CC auf die Biokraftstoffförderung und leistet somit einen verstärkten Beitrag zur Verfolgung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass bei der Biokraftstoffproduktion die Mindeststandards des landwirtschaftlichen Fachrechts nicht missachtet werden. Anders gesagt sollen bei Nicht-Einhaltung der CC-Regeln nicht nur die Agrarbeihilfen, sondern auch die Biokraftstoffförderung entfallen. Im Umkehrschluss wird die Biokraftstoffförderung zu einem Anreiz für Landwirte, welche Rohstoffe für die Biokraftstoffproduktion anbauen, die CC-Regeln einzuhalten, denn durch einen Verstoß gefährden sie nicht nur ihren Anspruch auf Direktzahlungen der GAP, sondern auch auf die Zahlungen für Biokraftstoffe. Das heißt, dass nicht nur die CC in die Biokraftstoffpolitik, sondern auch umgekehrt die Biokraftstoffpolitik in die Agrarpolitik integriert wird.

Auch wenn diese Integration der CC in die Biokraftstoffpolitik als positiv betrachtet werden kann, bestehen erhebliche Diskrepanzen, was vor allem daran liegt, dass die Natur der zwei Regelungsbereiche unterschiedlich ist. Zwar wirken die Nachhaltigkeitskriterien genauso wie die CC als Auflagenbindung, in diesem Fall einer Beihilfepolitik wie der Biokraftstoffförderung mit Regelungen für den Klima- und Naturschutz.⁵¹⁷ Aller-

⁵¹⁴EuGH, C-61/09 vom 14.10.2010, Rn. 39.

⁵¹⁵G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013, S. 263 ff.

⁵¹⁶Kapitel 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

⁵¹⁷Die Biokraftstoffpolitik verfolgt zwar im Gegensatz zu der GAP in erster Linie den Umweltschutz und besonders den Klimaschutz. Das ändert aber nichts an dem Querschnittscharakter der Nachhaltigkeitskriterien und ihrer Auflagenbindungsfunktion. Denn sie agieren, genauso wie die CC, als Hemmnis für die Biokraftstoffförderung, entweder zuliebe anderer Umweltbereiche wie die Biodiversität oder selbst des Klimaschutzes.

dings stellen die Nachhaltigkeitskriterien kein Sanktionssystem⁵¹⁸ dar, sondern sie wirken lediglich als Voraussetzungen der Biokraftstoffförderung. Weiterhin legen sie (mit Ausnahme der CC) keine Verknüpfung mit anderen Regeln fest, sondern enthalten neue, eigenständige Standards, die oft über das geltende landwirtschaftliche Fachrecht hinausgehen und einen verstärkten Schutz gegenüber dem konventionellen Anbau anbieten. Daraus wird ersichtlich, dass die Regelungen der CC als Teil der EE RL keine Nachhaltigkeitskriterien im engeren Sinne darstellen, sondern eher die Herstellung einer Verknüpfung bereits bestehender Regeln des landwirtschaftlichen Fachrechts mit der Biokraftstoffförderung durch Sanktionsmechanismen.

Wegen ihrer besonderen Rechtsnatur findet die Anwendung der CC auf Biokraftstoffe im Vergleich zu den Nachhaltigkeitskriterien nur in eingeschränktem Umfang statt. Zunächst muss die Einhaltung der CC-Regelungen nicht wie die anderen Nachhaltigkeitskriterien zertifiziert werden, sondern sie wird durch die Kontrollmechanismen der GAP sichergestellt, insbesondere durch stichprobenartige Kontrollen.⁵¹⁹ Zudem sind Kleinerzeuger von der CC ausgenommen.⁵²⁰ Weiterhin finden CC-Regelungen nur auf Biokraftstoffe Anwendung, die innerhalb der Union angebaut werden.⁵²¹ Grund dafür ist vor allem die fehlende Rechtssetzungskompetenz der EU für die außereuropäischen Anbaugelände. Diese Nachhaltigkeitslücke wird auch durch die bilateralen oder multilateralen Übereinkünfte der EU mit Drittländern nach Art. 18 Abs. 4 EE RL nicht vollständig geschlossen. Denn diese Übereinkünfte müssen zunächst nur die Nachhaltigkeitskriterien des Art. 17 Abs. 2 bis 5 EE RL und nicht die in Abs. 6 enthaltenen CC-Regelungen berücksichtigen, um als Beweis der Nachhaltigkeit zu gelten.

Dazu fordert die EE RL, dass beim Abschluss der bilateralen oder internationalen Übereinkünfte bzw. der freiwilligen Regelungen solchen Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll, *„die zur Erhaltung von Flächen, die in kritischen Situationen grundlegende Schutzfunktionen von Ökosystemen erfüllen (wie etwa Schutz von Wassereinzugsgebieten und Erosionsschutz), zum Schutz von Boden, Wasser und Luft,*

⁵¹⁸Über den Sanktionscharakter der CC siehe C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 235 ff. sowie G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013, S. 243 ff.

⁵¹⁹P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 173 (Rn. 7.72).

⁵²⁰Erwägungsgrund 57 i.V.m. Art. 92 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.

⁵²¹Art. 17 Abs. 6 EE RL.

zu indirekten Landnutzungsänderungen, zur Sanierung von degradierten Flächen und zur Vermeidung eines übermäßigen Wasserverbrauchs in Gebieten mit Wasserknappheit getroffen wurden“.⁵²² Dieser Ansatz ist grundlegend schwächer als der Vorschlag des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, zertifizierbare Mindeststandards für eine „ökologisch nachhaltige“ Produktion von Biokraftstoffen einzuführen, die auf globaler Ebene anwendbar wären.⁵²³ Zwar scheinen die mit den Übereinkünften bzw. mit den freiwilligen Regelungen zu verabschiedenden Maßnahmen u. a. auf dieselben Schutzgüter wie die CC konzentriert zu sein. Allerdings stellt ihre Verabschiedung keine Pflicht dar, erst recht müssen sie nicht gänzlich deckungsgleich mit den CC-Regeln sein.

Eine weitere Einschränkung der Integration von CC in die Biokraftstoffpolitik stellt die Tatsache dar, dass die Biokraftstoffförderung im Gegensatz zu den Direktzahlungen nicht gestrichen wird, wenn die Verstöße Produktionsbereiche oder Betriebsstätten betreffen, die mit der Biokraftstoffherstellung nicht verbunden sind.⁵²⁴ Das gleiche gilt auch, wenn der Verstoß gegen CC keinen bestimmten Rohstoffen zugewiesen werden kann.⁵²⁵ So wird die Biokraftstoffförderung von Verstößen in anderen Bereichen des Betriebes nicht gefährdet. Dadurch wird sie im Endeffekt von der landwirtschaftlichen Praxis im ganzen Betrieb abgekoppelt, und kann keine Motivation für die Einhaltung der CC im ganzen Betrieb darstellen.

Wegen der Sonderstellung der CC in der Biokraftstoffpolitik ist weiterhin ihre Einhaltung nicht in den entsprechenden Berichtspflichten der EE RL einzuschließen. Auch hieraus wird deutlich, dass die Beachtung der CC eigentlich weder zu den Nachhaltigkeitskriterien gehört, noch als solches verstanden wird. Dieser Ausschluss der CC aus der Berichterstattung über Biokraftstoffe bestätigt und verstärkt die getrennte Behandlung der Nachhaltigkeitsfragen in der Landwirtschaft und in der Biokraftstoffpolitik. Dadurch werden besondere, im Hinblick auf die Biokraftstoffherstellung entstandene Nachhaltigkeitsprobleme der Landwirtschaft

⁵²²Art. 18 Abs. 4 EE RL.

⁵²³Y.H. Lee/W. Bückmann/W. Haber, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, S. 821 (830).

⁵²⁴Für CC gilt ein gesamtbetrieblicher Ansatz, siehe C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 38.

⁵²⁵P. Hodson, Renewable Energy in Transport (including biofuels), in: Hodson/Jones/van Steen (Hrsg.) EU Energy Law, Vol. III Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, 2010, S. 173 (196f, Par 7.69).

schwer erkennbar, und deswegen sind sie für Reformen nicht so leicht zu fassen und zu handhaben wie die anderen Nachhaltigkeitskriterien.⁵²⁶

Unabhängig von diesen genannten Unterschieden zu den Nachhaltigkeitskriterien zeigt die CC an sich weitere Schwächen, die auf die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen einwirken. Zunächst umfasst sie nicht alle für die landwirtschaftliche Erzeugung bedeutsamen Anforderungen. Über die Regelungen der CC hinaus besteht eine Reihe von Vorschriften des landwirtschaftlichen Fachrechts, die ebenfalls eine Rolle für die Art und Weise der Biokraftstoffherstellung spielen. Dies sind solche Regelungen, die der landwirtschaftlichen Produktion Grenzen setzen. Sogar die von der CC erfassten Regelwerke werden, bis auf vereinzelte Artikel, nicht vollständig verknüpft. Das führt dazu, dass ein Verstoß gegen diese ordnungsrechtlichen Vorschriften zwar die dort jeweils vorgesehenen Rechtsfolgen auslöst, während die Biokraftstoffförderung einschließlich Direktzahlungen von jenem Verstoß unberührt und damit aufrecht erhalten bleibt. Die CC ist also kein Instrument, welches einen allumfassenden Schutz der Umwelt und Gesundheit zu bieten vermag, vielmehr dient sie dem Zweck, dem landwirtschaftlichen Betrieb „grundlegende Anforderungen“⁵²⁷ aufzuerlegen.⁵²⁸ Sogar vom ursprünglichen, viel breiter angelegten und mehrere Sektoren umfassenden Vorschlag der Kommission über die CC wurde stark abgewichen.⁵²⁹

Dieser eingeschränkte Anwendungsbereich der CC kann mehrere Gründe haben: Zunächst beziehen sich nicht alle Anforderungen des landwirtschaftlichen Fachrechts direkt auf landwirtschaftliche Tätigkeiten, sondern sie richten sich oft an die Mitgliedstaaten (wie z. B. die Erklärung von Schutzgebieten und die Bestimmung von Pflegemaßnahmen) oder an alle Bürger (wie z. B. das Jagd- bzw. das Tötungsverbot von Vögeln). Andere Anforderungen sind mittels der CC nur schwer kontrollierbar. Bereits nach den aktuellen Standards werden Betriebe stichprobenartig und nur im Hinblick auf einige der

⁵²⁶A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 36.

⁵²⁷Erwägungsgrund 2 VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.

⁵²⁸Europäischer Rechnungshof (Hrsg.), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 6 der Antwort der Kommission.

⁵²⁹Vgl. Anhang III Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, KOM (2003) 23 endg. vom 21.1.2003,

CC-Regelungen kontrolliert.⁵³⁰ Viele Anforderungen sind zu abstrakt, um daraus überprüfbare Maßstäbe herzuleiten. Aus solchen Gründen, die sich oft auf die „*administrative Umsetzung*“⁵³¹ beziehen, sind in der Vergangenheit Regelwerke während der Reformen von der CC ausgenommen worden, wie die Klärschlamm-Richtlinie oder Anforderungen aus der FFH-Richtlinie⁵³². Schließlich sind die in der CC enthaltenen Regeln natürlich auch das Ergebnis eines politischen Kompromisses.⁵³³ Mit Blick auf diese genannten Defizite wird sogar kritisiert, die CC sei insgesamt ein für den Umweltschutz unzureichendes Regelwerk, indem ihre Effektivität an die „*kurzfristig und politisch beeinflussten*“ Direktzahlungen und deren Höhe gebunden sei.⁵³⁴ Auch wenn dieses Argument im Fall von Biokraftstoffen wegen der besonderen Förderung nur eingeschränkt zutrifft, macht es die grundsätzlichen Schutzdefizite der CC deutlich.

Eine letzte Problematik entsteht aus der Tatsache, dass die Anforderungen der CC oft sehr abstrakt formuliert sind. Die für die Biokraftstoffpolitik relevanten Grundanforderungen an die Betriebsführung sind, mit Ausnahme der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, in Richtlinien zu finden. Richtlinien stellen kein direkt umsetzbares Recht dar und überlassen den Mitgliedstaaten oft einen weiten Spielraum bei der Umsetzung in nationale Vorschriften. So sind beispielsweise das Gebot der Natura-2000-Richtlinien, Lebensräume zu pflegen und ökologisch zu gestalten oder die Anforderung der Nitratrichtlinie, Regeln der guten fachlichen Praxis zum Schutz von Gewässern einzuführen und Aktionsprogramme für gefährdete Gebiete zu verabschieden, sehr allgemein formuliert und erlauben verschiedene Interpretationen und Schutzstandards. Sogar die Anforderung der sachgemäßen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln aus der entsprechenden Verordnung enthält keine ausführlichen Details, wie „sachgemäße Verwendung“ zu definieren ist und verweist stattdessen auf andere Richtlinien und auf die Grundsätze der guten Pflanzenschutzpraxis. Wie der Europäische

⁵³⁰S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 144. Über weitere Probleme bei der Umsetzung von CC siehe Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?

⁵³¹C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 39.

⁵³²Für mehrere Beispiele von Anforderungen, die nicht mehr Teil der CC sind obwohl sie weiter als Fachrecht bestehen, siehe Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen und Zuwendungen für Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes über die einzuhaltenden Verpflichtungen bei Cross Compliance 2015, Ausgabe der Landwirtschaftskammer NRW, S. 7; S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 381.

⁵³³R. Norer, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003: Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs- verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse, 2007, S. 102.

⁵³⁴C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 277.

Rechnungshof in seinem Bericht über die Wirksamkeit der CC betont, sind diese Anforderungen „*nicht im Cross-Compliance-Zusammenhang erstellt*“ worden.⁵³⁵ Bei den Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) geht es oft um noch abstraktere Anforderungen, die sich „*nicht direkt auf betrieblicher Ebene umsetzen lassen*“⁵³⁶ und den Mitgliedstaaten ein noch größeres Ermessen einräumen. Daraus können in den jeweiligen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Standards entstehen, die sich nicht immer durch geografische Besonderheiten rechtfertigen lassen.⁵³⁷

Um solche Diskrepanzen zu behandeln und gleichzeitig die Mitgliedstaaten nicht davon zurückzuhalten, höhere Standards in nationales Recht einzuführen und dadurch die CC-Kontrolle für Landwirte zu verschärfen, hat die Kommission klargestellt, dass im Rahmen der CC nur die EU-Mindeststandards und keine Regeln des verstärkten Schutzes zu prüfen sind, soweit aus den Ersten konkrete Standards herzuleiten sind.⁵³⁸ Abgesehen davon, dass eine solche Praxis eine Harmonisierung der CC-Anforderungen nach unten bedeutet und darin resultiert, dass die verschiedenen Kontrollsysteme (CC und Ordnungsrecht) unterschiedliche Prüfungsstandards anwenden müssen (EU-Mindeststandards und nationales Fachrecht), und so zu Verwirrung, sprich Rechtsunsicherheit führen kann, wird mit dieser Klarstellung das Problem immer noch nicht gelöst.⁵³⁹ Denn wie erwähnt, erlauben die oft sehr abstrakten CC-Anforderungen in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Umsetzungsweisen, die nicht über die CC hinausgehen, sondern sich innerhalb der sogenannten EU-Mindeststandards bewegen.⁵⁴⁰

⁵³⁵Siehe Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 17. Nach dem Europäischen Rechnungshof ist CC nicht nach dem so genannten SMART-Ansatz gestaltet, der vorsieht, dass „*politische Ziele konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen sein sollten*“.

⁵³⁶Siehe Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 17.

⁵³⁷Siehe auch C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 137 ff.; Nach Meyer-Bolte könnte sogar diese Tatsache zu einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 40 AEUV führen.

⁵³⁸Siehe Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 23; C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 41 ff.

⁵³⁹Für zusätzliche dogmatische Probleme in Bezug auf das Vorgehen der Kommission mit CC siehe C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 44 f.

⁵⁴⁰Siehe C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 42 f.; G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013, S. 232 ff.; solche Abweichungen sind europarechtlich unproblematisch, siehe EuGH, C-428/07 vom 16.07.2009 (Horvath), Rn. 25.

Ein Beispiel ist beim Vergleich zwischen den Informationen über die einzuhaltenden CC-Verpflichtungen im Jahr 2015 in Deutschland und in Griechenland zu finden: Nach der deutschen Regelung ist bei der Ausbringung von Düngemitteln mit wesentlichem Stickstoffgehalt ein 3 m-Abstand vom Oberflächengewässer zu halten, während bei der griechischen der Abstand nur 2 m beträgt. Auch für stark geneigte Ackerflächen bestehen sehr unterschiedliche Regelungen. Dies betrifft bereits die Definition des Begriffes: In Deutschland sind stark geneigte Ackerflächen „solche, die innerhalb eines Abstands von 20 m zu Gewässern eine durchschnittliche Hangneigung von mehr als 10 % zum Gewässer aufweisen“ während Hänge in Griechenland erst ab einer Hangneigung von 8 % als solche zu bezeichnen sind.⁵⁴¹ Diese Unterschiede machen deutlich, dass der abstrakte Charakter der CC-Anforderungen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, geringe Standards festzulegen, und so die Gefahr der Streichung von Direktzahlungen für Landwirte zu reduzieren.⁵⁴²

All diese oben erwähnten Schwächen der CC, ihre Inkompatibilitäten mit den Nachhaltigkeitskriterien sowie die damit verbundene eingeschränkte Integration in die Biokraftstoffpolitik machen deutlich, dass die CC nicht als Nachhaltigkeitskriterium im engeren Sinne angesehen und behandelt werden kann. Dementsprechend spielt sie für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen nur eine geringfügige Rolle. Trotzdem stellt die Verknüpfung der CC-Regeln mit der Biokraftstoffförderung einen ersten Schritt der Harmonisierung der Biokraftstoffpolitik mit der allgemeinen Agrarpolitik dar und sie ist zugleich unentbehrlicher Teil einer nachhaltigen Biokraftstoffpolitik. Aus diesen Gründen ist sie tendenziell positiv zu bewerten.

3. Das Ermessen des Gesetzgebers bei der Festlegung des Schutzniveaus und die damit verbundenen Probleme

⁵⁴¹Vgl. Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen und Zuwendungen für Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes über die einzuhaltenden Verpflichtungen bei Cross Compliance 2015, Ausgabe der Landwirtschaftskammer NRW, S. 14; Πολλαπλή Συμμορφωση 2015 : Εγχειρίδιο Διαδικασιών Ελεγχου, Αρ. Πρωτ.: 87834, Αθήνα, 31/07/2015, S. 2.

⁵⁴²C. Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 42; Für mehrere Beispiele einer lückenhaften Umsetzung und Überprüfung der CC-Standards siehe Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? zusammen mit den Antworten der Kommission, S. 18 f.; G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013, S. 206 f.

Die Biokraftstoffpolitik der EU soll, wie mehrmals betont, in erster Linie den Umweltschutz verfolgen. Mit dieser Forderung allein sind jedoch nicht alle damit verbundenen Fragen geklärt. Denn unmittelbar schließt sich die Frage des erwünschten Schutzniveaus an. Die Antwort hierauf kann allerdings nicht automatisch und in einer objektiven Weise z. B. durch die Wissenschaft bestimmt werden, sondern sie unterliegt – innerhalb gewisser Grenzen – dem Ermessen der Politik. Genauso wie der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, den Umweltschutz zu verfolgen, darf er diesen Schutz konkretisieren und sein Niveau genauer bestimmen. Dabei muss er oft aus politischen Gründen Kompromisse eingehen.

Die Biokraftstoffpolitik ist stark von solchen Entscheidungen und Kompromissen geprägt. Zunächst ist selbst das 10 %-Ziel für Biokraftstoffe (C.I) sowie das neue 7 %-Ziel für konventionelle Biokraftstoffe (D.I.6) das Ergebnis solcher Prozesse. Das gleiche gilt für die Nachhaltigkeitskriterien (D.I): Die Prozentziele für die Treibhausgaseinsparung in Art. 17 Abs. 2 EE RL sind das Ergebnis solcher politischen Kompromissfindungen. Der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments hatte während der Verhandlungen eine Quote von 45 % statt 35 % vorgeschlagen.⁵⁴³ Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen. Weiterhin sind die Werte für die Treibhausgaseinsparung, die jeder Biokraftstoff erzielt, weder transparent noch sachlich festgelegt: Anfänglich waren sie durch die sogenannte JEC Forschungszusammenarbeit⁵⁴⁴ geregelt, danach hat die Kommission die Werte mit der Rechtfertigung erhöht, dass die Herstellung von Biokraftstoffen inzwischen effizienter geworden ist.⁵⁴⁵ Dadurch erzielten die meisten Biokraftstoffe per definitionem eine Treibhausgaseinsparung, die bereits über den Mindestwerten lag.

Das Ermessen des Gesetzgebers, das erwünschte Schutzniveau zu bestimmen, kann oft zu Diskrepanzen führen, wenn er sich in anderen Fällen anders entschieden hat. Die Nachhaltigkeitskriterien sind dieser Gefahr besonders ausgesetzt, indem sie Regeln darstellen, die eine breite Vielfalt von Schutzgütern erfassen (Luft, Boden, Wasser, Flora und Fauna usw.). Was zunächst den Schutz ausgewiesener Flächen betrifft, scheint das

⁵⁴³G. Ludwig, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, S. 317 (318).

⁵⁴⁴Die JEC ist der Name für die Zusammenarbeit zwischen Joint Research Centre of the European Commission (IET institute), EUCAR (European Council for Automotive R&D) und CONCAWE (Oil Companies' European Organisation for Environment, Health and Safety).

⁵⁴⁵Mehr dazu unter European Federation for Transport and Environment (Hrsg), Biofuels in Europe: An analysis of the new EU targets and sustainability requirements with recommendations for future policy, 2009, S. 10.

Regime trotz Kritik⁵⁴⁶ kohärent zu sein, indem alle Flächen, die für Naturschutzzwecke bzw. für den Artenschutz anerkannt sind, auch von den Nachhaltigkeitskriterien erfasst werden. Beim Waldschutz wird die Sache aber komplizierter. Denn die EU verfügt weder über eine gemeinsame Forstpolitik noch über eine gemeinsame Definition des Waldes.⁵⁴⁷

Nach der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ist als Wald eine Fläche von mindestens 0,5 Hektar mit Überschirmungsgrad über 10 % anzusehen.⁵⁴⁸ Diese Definition wurde auch von der EU übernommen.⁵⁴⁹ Demgegenüber schaffen die Nachhaltigkeitskriterien ein besonderes Schutzregime für Wälder, welches teilweise von dieser Definition abweicht. Zum Schutz der Biodiversität werden demnach nur Wälder in Betracht gezogen, *„in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind“*⁵⁵⁰. Hiermit wird die Definition der FAO aufgegriffen. Allerdings sind Klauseln wie „sichtbar“ in der Definition abstrakt und schwer bestimmbar. Zudem wird im Gegensatz zu Grünland kein Verfahren vorgesehen, durch welches die Kommission relevante Kriterien oder Gebiete bestimmen kann.⁵⁵¹

Der Waldbegriff der EE RL wird im Zusammenhang mit der Vorschrift zum Schutz von Wäldern als Kohlenstoffspeicher deutlicher. Zunächst wird dort die geschützte Mindestfläche auf 1 Hektar festgelegt, sodass dieser Mindestwert doppelt so groß ist wie in der Definition der FAO (0,5 Hektar). Zudem unterscheidet die Richtlinie zwischen einem Überschirmungsgrad von über 30 %, wofür ein absoluter Schutz gilt, und einem Grad von 10 % bis 30 %, bei welchem eine Umwandlung zum Zweck der Biokraftstoffproduktion stattfinden darf, soweit diese keine erhebliche Freisetzung von Kohlenstoff verursacht. Diese gegenüber der FAO-Definition differenzierende Einordnung erleichtert die Umwandlung von Wald zugunsten der Biokraftstoffherstellung.

⁵⁴⁶European Federation for Transport and Environment (Hrsg), Biofuels in Europe: An analysis of the new EU targets and sustainability requirements with recommendations for future policy, 2009, S. 11.

⁵⁴⁷Siehe z.B. die Antwort der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage Az. E-3641/2003, verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2003-3641&language=DE>, zuletzt abgerufen am 30.12.2016.

⁵⁴⁸<http://www.fao.org/docrep/006/ad665e/ad665e06.htm>, zuletzt abgerufen am 30.12.2016.

⁵⁴⁹Art. 3 lit. a VO (EG) Nr. 2152/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft (Forest Focus).

⁵⁵⁰Art. 17 Abs. 3 lit. a EE RL.

⁵⁵¹A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 102.

Diese Fälle machen deutlich, dass die Biokraftstoffpolitik stark von politischen Entscheidungen und dazugehörigen Kompromissen beeinflusst ist, die ihr Schutzniveau im Vergleich zu den ursprünglichen Ambitionen geschwächt haben. Obwohl diese Tatsache in der Umweltpolitik im Allgemeinen keine Seltenheit darstellt, scheint sie besonders bei den Nachhaltigkeitskriterien zu Diskrepanzen gegenüber anderen Politiken zu führen, indem Schutzgüter wie der Wald unterschiedlich zu anderen Bereichen definiert werden.

4. Keine „sozialen“ Nachhaltigkeitskriterien

Probleme sozialer Natur, die durch die Biokraftstoffherstellung verursacht oder intensiviert werden, spielen bei der Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen keine Rolle. Die Biokraftstoff-Richtlinien sehen in diesem Zusammenhang nur vor, dass die Kommission über folgende Aspekte regelmäßig zu berichten hat:

- die soziale Tragbarkeit einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoffen,
- die Folgen der Biokraftstoffpolitik für die Nahrungsmittelpreise, insbesondere für Entwicklungsländer,
- andere entwicklungspolitische Aspekte, wie die Auswirkungen auf Landnutzungsrechte,
- die Ratifizierung und Umsetzung von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, die sich mit grundlegenden Problemen der Arbeitnehmer beschäftigen; damit sind insbesondere Übereinkommen über Zwangs- und Kinderarbeit, kollektive Arbeitsrechte und Diskriminierung bei der Arbeit gemeint.⁵⁵²

Darüber hinaus besteht, im Gegensatz zu den umweltbezogenen Berichtspflichten der Kommission, bei sozialen Aspekten keine Pflicht, Änderungen des Rechtsrahmens vorzuschlagen.⁵⁵³ Einzige Ausnahme stellt die Konkurrenz zu Nahrungsmitteln dar.

Die Kommission hat bei ihrer Berichterstattung in Bezug auf soziale Themen eine Reihe von Ungewissheiten und Umsetzungsdefiziten festgestellt und sich verpflichtet, hier weitere Beobachtungen zu unternehmen.⁵⁵⁴ Allerdings wurden mit der Reform der

⁵⁵²Art. 17 Abs. 7 sowie Art. 23 Abs. 1 EE RL,

⁵⁵³Art. 17 Abs. 7 sowie Art. 23 Abs. 8 lit. b) iii EE RL; A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 38.

⁵⁵⁴Siehe KOM (2013) 175 endg. vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, S. 18 ff.

EE RL im Jahr 2015 keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen und die Problematik bleibt trotz Anerkennung des Problems bestehen. Große soziale Anliegen – wie die Armut oder den Anstieg der Nahrungsmittelpreise – der Biokraftstoffherstellung oder sogar einer bestimmten Menge von Biokraftstoffen zuzuweisen, erscheint fast unmöglich. Die Berücksichtigung von arbeitsrechtlichen Vorschriften im Betrieb dürfte zwar etwas leichter umsetzbar sein, sie hat aber bisher weder in der Biokraftstoffförderung noch in der CC eine Rolle gespielt. Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission zur Einführung der Direktzahlungen und der hiermit verbundenen CC-Regelungen war der Arbeitsschutz ein Teil der sogenannten anderweitigen Verpflichtungen. Die Vorschriften, die zu diesem Zweck Teil der CC werden sollten, betrafen hauptsächlich Maßnahmen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes für Arbeitnehmer sowie solche des Jugendarbeitsschutzes.⁵⁵⁵ Die endgültige Fassung der entsprechenden Richtlinie für Direktzahlungen erhielt allerdings eine sehr abgeschwächte Form von CC, in welcher der Arbeitsschutz nicht aufgenommen war.⁵⁵⁶

5. Umweltschutz oder Binnenmarkt? Die Kompetenzgrundlagen der Nachhaltigkeitskriterien und ihre Folgen

Wie mehrmals betont, stellt die Biokraftstoffpolitik einen Teil der Klimapolitik dar und als solche verfolgt sie in erster Linie die Umweltziele des AEUV. Dementsprechend dient der Bereich Umwelt mit seinem Art. 192 Abs. 1 AEUV als Kompetenzgrundlage sowohl für die EE RL als auch für die THG-Einsparungsziele der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG. Die Nachhaltigkeitskriterien, die in beiden Richtlinien zu finden sind, stellen ebenso eine Maßnahme der Biokraftstoffpolitik dar. Ihre Formulierung ist in den beiden Richtlinien identisch, „[u]m einen kohärenten Ansatz zwischen der Energie- und der Umweltpolitik sicherzustellen und zusätzliche Kosten für Unternehmen und eine hinsichtlich der Umweltstandards uneinheitliche Lage im Zusammenhang mit einer

⁵⁵⁵Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, KOM (2003) 23 endg. vom 21.1.2003.

⁵⁵⁶Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001; R. Norer, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003: Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse, 2007, S. 102.

*inkohärenten Herangehensweise zu vermeiden*⁵⁵⁷. Sie sollen gewährleisten, dass die Herstellung von Biokraftstoffen, die zur Erreichung der Klimaziele gefördert werden (10 % Biokraftstoffe – 10 % THG-Einsparung) nachhaltig erfolgt.⁵⁵⁸ Das bedeutet, dass die zu fördernden Biokraftstoffe tatsächlich zur Minderung der THG-Emissionen beitragen und dabei keine erheblichen Natur- und Biodiversitätsschäden verursachen sollen.

Die Nachhaltigkeitskriterien dienen dementsprechend zunächst der Erfüllung von Umweltzielen, genauso wie die EE RL insgesamt und wie die THG-Einsparungsziele. Da sie aber gleichzeitig *„sich auch auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken und so [...] den Handel mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, die diese Bedingungen erfüllen, zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern“*⁵⁵⁹, stützen sie sich nicht auf den Umweltartikel (Art. 192 Abs. 1 AEUV), sondern auf den Art. 114 AEUV, der für Maßnahmen der Rechtsangleichung zur Errichtung eines europäischen Binnenmarktes anzuwenden ist.⁵⁶⁰ Diese gesonderte Abstützung einiger Richtlinienartikel stellte damals sogar eine neue Variante der Doppelabstützung eines Regelwerks dar, denn bis dahin bezog sich eine Doppelabstützung, wenn sie überhaupt vorkam, meist auf den Rechtsakt als Ganzes.⁵⁶¹ Es ist allerdings fraglich, ob dies die richtige Herangehensweise war und welche rechtlichen Implikationen sich daraus ergeben.

Die primärrechtlichen Grundlagen im EU-Recht spielen eine besondere Rolle, vor allem weil sie die Kompetenzen der Union gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bestimmen.⁵⁶² Da die Union keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz hat, muss jeder Rechtsakt auf einen der Politikbereiche der Verträge zurückgeführt werden und eine bestimmte Kompetenznorm im Primärrecht finden (**begrenzte Einzelermächtigung**). Jede Maßnahme muss außerdem so interpretiert werden, dass sie die in dem entsprechenden Regelungsbereich primärrechtlich festgelegten Ziele am besten fördert (**effet utile**).⁵⁶³ Zudem müssen die für die unterschiedlichen Politikbereiche oft divergierenden **Rechtsetzungsverfahren** beachtet werden. Das ist teilweise auch zwischen dem

⁵⁵⁷Erwägungsgrund 10 RL 2009/30/EG.

⁵⁵⁸Erwägungsgrund 65 EE RL sowie Erwägungsgründe 10 und 23 RL 2009/30/EG.

⁵⁵⁹Erwägungsgrund 94 EE RL sowie Erwägungsgrund 23 RL 2009/30/EG.

⁵⁶⁰Weil beide in Frage kommenden Rechtsgrundlagen im Lissabon Vertrag ihre Formulierung behalten haben und sich nur einer Umnummerierung unterzogen worden sind, werden sie der Einfachheit zuliebe nur mit den aktuellen Artikelnummern erwähnt.

⁵⁶¹W. Kahl, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien, NVwZ 2009, S. 265 (267).

⁵⁶²D. Granas, Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht, EuR 2013, S. 619.

⁵⁶³W. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, 2010, Rn. 659; Siehe auch D. Granas, Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht, EuR 2013, S. 619.

Umweltschutz- und dem Binnenmarktartikel der Fall:⁵⁶⁴ Zwar gilt für beide Artikel (Art. 191 Abs. 2 und Art. 114 AEUV) das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, die Zusammensetzung des Rates ist allerdings je nach Bereich unterschiedlich, denn dieser besteht nach Art. 16 Abs. 2 EUV aus den jeweils zuständigen Ministern. Weiterhin muss nach der Umweltkompetenznorm nicht nur der Wirtschafts- und Sozialausschuss – wie bei der Binnenmarktkompetenznorm –, sondern zusätzlich der Ausschuss der Regionen angehört werden.

Wichtiger noch sind aber die Unterschiede bei den Voraussetzungen eines sogenannten **nationalen Alleingangs**: Nach dem Umweltartikel (Art. 193 AEUV) werden die Mitgliedstaaten nahezu ermutigt, verstärkte Maßnahmen für den Umweltschutz zu ergreifen. Einzige Voraussetzung dafür ist, dass diese Maßnahmen nicht vertragswidrig sind und dass die Kommission notifiziert wird. Ihre Geltung kommt dabei nicht durch die Notifizierung zustande, sondern bereits mit dem Inkrafttreten nach nationalem Recht, und sie können nur nachträglich von der Kommission geprüft werden. Anders sieht es bei der Binnenmarktkompetenznorm aus, wo nach Art. 114 Abs. 4–7 AEUV strenge Voraussetzungen für die Beibehaltung oder die Neueinführung sogenannter einzelstaatlicher Bestimmungen gelten: Die beizubehaltende Maßnahme muss insbesondere entweder eine im Sinne des Art. 36 AEUV gerechtfertigte Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkung oder eine Schutzregelung für den Umwelt- oder den Arbeitsschutz darstellen. Die Einführung einer neuen Maßnahme muss ihrerseits auf wissenschaftlichen Erkenntnisse basieren und überdies dem Umwelt- oder Arbeitsschutz dienen. Dazu muss es um ein staatspezifisches Problem gehen, welches nach der Harmonisierung entstanden ist. Sowohl neue als auch beizubehaltende Maßnahmen müssen der Kommission mit der entsprechenden Begründung mitgeteilt werden. Die Kommission prüft diese Maßnahmen und entscheidet, „*ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern*“⁵⁶⁵. Schließlich darf sie Anpassungen vorschlagen.

⁵⁶⁴Der Energieartikel gab es während dieser Zeit nicht, und käme ohnehin für die Abstützung weder der EE RL noch der Nachhaltigkeitskriterien in Betracht, siehe *D. Granas*, Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht, *EuR* 2013, S. 619 sowie *A. Schmeichel*, *Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive*, 2014, S. 204.

⁵⁶⁵Art. 114 Abs. 6 AEUV.

In der Biokraftstoffpolitik war der entscheidende Faktor für die Auswahl der Grundlage der Nachhaltigkeitskriterien genau diese Möglichkeit, nationale Alleingänge zu erschweren. Denn die Biokraftstoffe sind im Vergleich zu anderen Energiequellen leichter transportier- und handelbar, weshalb der Aufbau eines europaweiten Marktes gefördert wird. So sollen nach Ansicht der Kommission die Nachhaltigkeitskriterien eine „*vollständige Harmonisierung*“ bezwecken, „*um sicherzustellen, dass kein von einem Mitgliedstaat allein beschlossenes Kriterium den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erschwert*“.⁵⁶⁶ Aus diesem Grund wurde die Entscheidung getroffen, die Nachhaltigkeitskriterien vornehmlich als Harmonisierungsmaßnahmen zu behandeln und auf den Binnenmarktartikel zu stützen. Es ist sogar nach den beiden Richtlinien ausdrücklich verboten, Biokraftstoffe auf der Grundlage zusätzlicher nationaler Nachhaltigkeitskriterien nicht zu berücksichtigen bzw. nicht zu fördern.⁵⁶⁷

Die Wahl der primärrechtlichen Grundlagen eines Rechtsakts ist freilich nicht dem Belieben des Gesetzgebers überlassen. Aufgrund ihrer Bedeutung muss sie vielmehr nach objektiven und transparenten Kriterien erfolgen, die der Kontrolle des EuGH unterliegen.⁵⁶⁸ Nach ständiger Rechtsprechung sind die erheblichen Kriterien der Grundlagenzuordnung das **Ziel** und der **Inhalt** des Rechtsaktes.⁵⁶⁹ Dementsprechend muss jeder Rechtsakt zunächst auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden. Nur für den Fall, „*dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist und mittelbaren Charakter hat*“, kann der Rechtsakt auf zwei Grundlagen gestützt werden, vorausgesetzt, dass die beiden Gesetzgebungsverfahren übereinstimmen⁵⁷⁰.

Bei den Art. 192 Abs. 1 und Art. 114 AEUV stimmen zwar die Gesetzgebungsverfahren überein, allerdings gibt es, wie oben gezeigt, Unterschiede bei der Zusammensetzung des Rates und bei den anzuhörenden Ausschüssen. Dieses Problem wurde zwar durch die Doppelabstützung mit artikelweiser Zuordnung gelöst, die den Art. 114 AEUV besonders für die Nachhaltigkeitskriterien als Grundlage festlegt und somit die notwendige

⁵⁶⁶KOM (2008) 19 endg. vom 23.1.2008, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, S. 10.

⁵⁶⁷Art. 17 Abs. 8 EE RL sowie Art. 7b Abs. 8 der aktuellen RL 98/70/EG.

⁵⁶⁸Siehe u.a. EuGH, C-491/01 vom 10.12.2002 (British American Tobacco), Slg. 1997, I-2405 (Rn. 12).

⁵⁶⁹Gutachten 2/00 des Gerichtshofes vom 6.12.2001; EuGH, C-300/89 11.06.1991 (Titan-Dioxid), Slg. 1991, I-287 (Rn. 10); EuGH, C-268/94 vom 03.12.1996 (Portugal/Rat), Slg. 1996, I-6177 (Rn. 22); EuGH, C-233/94 vom 13.05.1997 (Deutschland/Rat) Slg. 1997, I-2405 (Rn. 12). Es wird davon ausgegangen, dass sich die zwei Artikel nicht in einem speziell-generell Verhältnis befinden, sondern zwei unabhängige und eigenständige Rechtsgrundlagen darstellen, siehe auch A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 207.

⁵⁷⁰EuGH Rs C-300/89 vom 11.6.1991 (Titan-Dioxid), Rn. 18 ff.

Rechtssicherheit über die Frage schafft, welches Gesetzgebungsverfahren für den jeweiligen Abschnitt der EE RL einschlägig ist. Diese Methode darf allerdings nicht zu einer Umgehung der oben beschriebenen Schwerpunktprüfung führen, indem sie die Prüfung statt auf den ganzen Rechtsakt nun auf einzelne Artikel verschiebt.⁵⁷¹ Eher soll eine Doppelabstützung mit artikelweiser Zuordnung nur dann in Anspruch genommen werden, wenn **der Rechtsakt als Ganzes** zwei gleichrangige Ziele verfolgt.

Im Fall der EE RL ist es offensichtlich, dass die Richtlinie fast ausschließlich den Klimaschutz verfolgt. Die Nachhaltigkeitskriterien sind nur eine von mehreren Maßnahmen der Richtlinie, und sie dienen auf jeden Fall nicht nur der Rechtsangleichung, sondern auch dem Umweltschutz. Aus diesem Grund ist ihre Harmonisierungsfunktion in Bezug auf den ganzen Rechtsakt deutlich zweitrangig.⁵⁷²

Bei der Kraftstoffqualitätsrichtlinie sieht es etwas anders aus. Zwar stützt sich die ursprüngliche Richtlinie 98/70/EG auf die Binnenmarktkompetenznorm, weil sie homogene Kraftstoffspezifikationen festzulegen beabsichtigt.⁵⁷³ Die Reform im Jahr 2009 führte allerdings THG-Emissionseinsparungsziele ein, die besondere Umweltmaßnahmen darstellen und sich als solche auf den Art. 192 Abs. 1 AEUV stützen lassen. Dadurch bekommt die Richtlinie ein zusätzliches, gleichrangiges Ziel. Ohnehin hatte die Politik der Kraftstoffqualität immer eine starke Umweltkomponente, insbesondere in Bezug auf das Ziel der Bekämpfung der Luftverschmutzung. Aus diesem Grund ist eine Stützung der Kraftstoffqualitätsrichtlinie auf beide Kompetenznormen, wie in der RL 2009/30/EG geschehen, als richtig zu bewerten. Allerdings sollte die Abstützung auf den Umweltartikel auch die Nachhaltigkeitskriterien einschließen, da sich diese auf den umwelt-, und nicht auf den binnenmarktbezogenen Teil der Richtlinie beziehen.

Die Nachhaltigkeitskriterien sind, wie bereits gezeigt, eine spezielle Maßnahme, welche bereichsübergreifende Geltung beansprucht. Sie müssen für die Ziele sowohl der EE RL als auch der Kraftstoffqualitätsrichtlinie berücksichtigt werden und finden Anwendung auf alle biokraftstoffspezifischen Fördermaßnahmen, inklusive solcher, die wie beispielsweise Steueranreize in gesonderten Rechtsakten geregelt werden. Aus diesem

⁵⁷¹D. Granas, Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht, EuR 2013, S. 619 (624). Siehe auch C. Schwarz, Die Wahl der Rechtsgrundlage im Recht der Europäischen Union, 2012, S. 223, die eine solche Abstützung wegen des Prinzips der Untrennbarkeit der Regelungen ablehnt.

⁵⁷²Siehe auch W. Kahl, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien, NvWZ 2009, S. 265 (266).

⁵⁷³Erwägungsgrund 1 RL 98/70/EG.

Grund könnte auch die Ansicht vertreten werden, sie seien doch von der jeweiligen Richtlinie abgrenzbar und müssten, wenn sie nicht durch einen besonderen Rechtsakt erlassen werden, dann wenigstens in Bezug auf ihren eigenen Schwerpunkt gesondert geprüft und durch Doppelabstützung einer speziellen Rechtsgrundlage zugeordnet werden. Weiterhin wird argumentiert, dass der Gesetzgeber über ein Ermessen verfügt, zwischen zwei relevanten und gleichwertigen Grundlagen zu wählen, weshalb er sich im Fall der Nachhaltigkeitskriterien für den Binnenmarktartikel habe entscheiden können.⁵⁷⁴ Diese Ansicht verweist zudem auf die bisherige Praxis, solche harmonisierten Beschränkungen auf den Binnenmarktartikel zu stützen.⁵⁷⁵ Einen Umweltbezug dürfen – ja sogar müssen – diese Maßnahmen nach der Querschnittsklausel des Art. 114 Abs. 3 AEUV ohnehin haben. Schließlich sollte im Prinzip dem europäischen Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt werden, ein europaweit homogenes System von Nachhaltigkeitskriterien zu schaffen, wovon grundsätzlich nicht abgewichen werden darf. So können Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von nationalen Schutzregimen vermieden werden.

Dieser Ansicht ist jedoch nicht zuzustimmen. Zunächst würde eine a priori Zuordnung jeglicher Rechtsangleichungsmaßnahmen zum Binnenmarktartikel im Widerspruch mit der Gleichwertigkeit der Vertragsziele stehen.⁵⁷⁶ Denn jede Maßnahme muss nach ihrem Ziel, Inhalt und Zusammenhang gesondert geprüft werden, damit sie dem richtigen Kompetenzbereich zugeordnet wird. Dabei stimmt es, wie auch in den beiden Richtlinien erwähnt, dass die Nachhaltigkeitskriterien an sich betrachtet als Harmonisierungsmaßnahme einen Einfluss auf den Binnenmarkt haben und den Handel mit zertifizierten Biokraftstoffen erleichtern.⁵⁷⁷ Bei näherer Betrachtung ist aber der Bezug zum Binnenmarkt eher schwach. Nach den entsprechenden Erwägungsgründen der beiden Richtlinien sollen Nachhaltigkeitskriterien hauptsächlich die nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen sichern. Nirgendwo ist die Rede von einem Harmonisierungsbedürfnis oder von einem Binnenmarkt für Biokraftstoffe. Zur Begründung der Stützung auf den Binnenmarktartikel wird nur eine „Auswirkung“ auf den Binnenmarkt und seine „Förde-

⁵⁷⁴S. *Frerichs*, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 39; A. *Schmeichel*, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 208. Nicht überzeugend vertritt C. *Schwarz*, Die Wahl der Rechtsgrundlage im Recht der Europäischen Union, 2012, S. 75 f., dass es nur eine objektiv richtige Grundlage geben kann.

⁵⁷⁵S. *Frerichs*, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 39.

⁵⁷⁶Siehe dazu C. *Schwarz*, Die Wahl der Rechtsgrundlage im Recht der Europäischen Union, 2012, S. 89.

⁵⁷⁷Erwägungsgrund 94 EE RL sowie 23 RL 2009/30/EG.

nung“ sowie eine „Erleichterung“ des Handels erwähnt,⁵⁷⁸ was eher darauf hinweist, dass dies als Nebenziel einzuordnen ist.

Außerdem fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob es einen Binnenmarkt für Biokraftstoffe gibt und inwieweit dieser harmonisiert ist⁵⁷⁹. Nur indirekt durch die Begründung des europaweiten 10 %-Biokraftstoffziels („um Kohärenz bei den Kraftstoffspezifikationen und bei der Verfügbarkeit der Kraftstoffe zu gewährleisten“) lässt sich eine solche Schlussfolgerung ziehen.⁵⁸⁰

Weiterhin wird weder eine konkrete Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch nicht-homogenisierte Nachhaltigkeitskriterien begründet, noch wird (mit Ausnahme einer schwachen Formulierung im EE-Richtlinienvorschlag) die Stützung auf den Binnenmarktartikel als eine Maßnahme zur Vermeidung solcher Gefahren dargestellt.⁵⁸¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH muss aber das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen „wahrscheinlich sein“⁵⁸² und sich nicht als bloß abstrakte und künftige Gefahr darstellen, die nebenbei erwähnt wird.

Dementsprechend erscheint auch bei einer gesonderten Schwerpunktprüfung der Nachhaltigkeitskriterien deren Abstützung auf den Binnenmarktartikel jedenfalls mangelhaft begründet zu sein. Eine Abstützung auf Art. 192 Abs. 1 AEUV entspricht vielmehr dem Inhalt, den Zielen und dem Schwerpunkt der Nachhaltigkeitskriterien, wie sie in den Richtlinien erörtert werden. Sie wäre auch geeigneter, um die Ziele der Biokraftstoffpolitik zu erreichen. Das bedeutet aber nicht, dass Anliegen im Zusammenhang mit dem Biokraftstoffhandel missachtet werden sollen. Denn jede Maßnahme, auch wenn sie zur Verfolgung des Umweltschutzes verabschiedet worden ist, muss die Grundfreiheiten respektieren und darf keine ungerechtfertigte und unangemessene Beschränkung des Warenverkehrs (Art. 34–35 AEUV) verursachen.⁵⁸³

⁵⁷⁸Erwägungsgrund 94 EE RL sowie 23 RL 2009/30/EG.

⁵⁷⁹Siehe dazu F. Ekardt/A. Schmeichel, Erneuerbare Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht – Nationale Klimaschutzmaßnahmen im EG-Recht, ZeuS 2009, S. 171, (181 ff.).

⁵⁸⁰Erwägungsgrund 16 EE RL.

⁵⁸¹„So wird mit der Richtlinie eine vollständige Harmonisierung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe angestrebt, um sicherzustellen, dass kein von einem Mitgliedstaat allein beschlossenes Kriterium den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erschwert.“, KOM (2008) 19 endg. vom 23.1.2008, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, S. 10.

⁵⁸²EuGH, Rs C-376/98 vom 5.10.2000 (Tabakwerbeverbot I), Rn. 86.

⁵⁸³Siehe dazu Ekardt/Schmeichel, Erneuerbare Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht – Nationale Klimaschutzmaßnahmen im EG-Recht, ZeuS 2009, S. 171 (178 ff.).

Die ILUC-Reform mit dem Deckel für die Förderung konventioneller Biokraftstoffe schafft zudem ein Regime, welches sich noch weiter von einem harmonisierten Binnenmarkt entfernt. Jeder Mitgliedstaat wird nämlich verpflichtet, die Förderung konventioneller Biokraftstoffe nach einem bestimmten Punkt einzustellen. Diesen Punkt dürfen sogar die Mitgliedstaaten unterhalb von 7 % des Energieverbrauchs im Verkehrssektor festsetzen. Diese Regelung ändert zwar nichts an den einheitlichen Nachhaltigkeitskriterien, sie schafft aber in der Praxis die homogenen Voraussetzungen für die Biokraftstoffförderung ab. Denn durch Erfüllung des von ihnen festgelegten Deckels für konventionelle Biokraftstoffe können Mitgliedstaaten die Förderung bestimmter Biokraftstoffe einstellen und diejenige für andere Formen von Biokraftstoffen privilegieren. Diese Einstellung gilt zwar für alle konventionellen Biokraftstoffe unabhängig von ihrer Herkunft, was für eine gewisse Homogenität sorgt. Dazu betrifft die Privilegierung nur besonders fortschrittliche Biokraftstoffe. Allerdings fördert die Biokraftstoffpolitik nach der ILUC-Reform noch stärker einen „Wettbewerb“ nach oben, d. h. für eine stärkere Nachhaltigkeit und verlässt die Forderungen nach einem Binnenmarkt mit einheitlichen, „nach unten“ harmonisierten Regeln für Biokraftstoffe. Diese Tendenz wird durch die Leitlinien über Beihilfen und ihre eigenen verstärkten Schutzregelungen (s. D.IV) noch weiter erhöht, und das Regime wird vielfältiger und unübersichtlicher. Die Nachhaltigkeitskriterien und die Frage ihrer primärrechtlichen Grundlage dürfen nicht von diesen Entwicklungen isoliert geprüft werden.

Zusammenfassend zeigen die Nachhaltigkeitskriterien sowohl an sich betrachtet als auch im Rahmen ihrer Regelwerke eine vornehmlich ökologische Funktion und sollten sich auf den entsprechenden Artikel des AEUV stützen. Der Bezug zum Binnenmarkt ist nur geringfügig und deswegen steht die Absicht des Gesetzgebers, nationale Alleingänge durch die Zuordnung der Nachhaltigkeitskriterien unter dem Binnenmarktartikel einzuschränken, im Widerspruch zu dem Charakter der Biokraftstoffpolitik und der Nachhaltigkeitskriterien selbst.

Was schließlich die Verbote der Art. 17 Abs. 8 EE RL und Art. 7b Abs. 8 der RL 98/70/EG betrifft, nach denen Biokraftstoffe nicht aufgrund zusätzlicher Nachhaltigkeitsgründe von den nationalen Förderregeln ausgenommen werden dürfen, sind diese als Sekundärrecht ohnehin dem Vertragsrecht der Union untergeordnet und können deswegen nicht so interpretiert werden, dass sie den Inhalt des Art. 193 AEUV

oder auch des Art. 114 Abs. 4–7 AEUV nichtig machen.⁵⁸⁴ Die Einführung oder Beibehaltung von zusätzlichen Nachhaltigkeitsregelungen auf nationaler Ebene ist also unter beiden Rechtsgrundlagen möglich, soweit sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt.

6. Ergebnis

Nach dieser Auseinandersetzung mit den Nachhaltigkeitskriterien wird deutlich, dass sie Defizite im Hinblick auf eine effektive Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen aufweisen: Zunächst gelten sie nur für die biokraftstoffspezifische Förderung, und finden in anderen Bereichen wie dem landwirtschaftlichen Beihilferecht keine bzw. nur teilweise Anwendung (E.II.1). In diesen Bereichen wird Förderung unabhängig davon gewährt, ob das Endprodukt Biokraftstoff die Nachhaltigkeitskriterien erfüllt oder nicht. Besonders im Agrarbereich werden nur die Vorschriften der CC als Voraussetzung für Direktzahlungen festgelegt (E.II.2). Diese gewährleisten nur einen eingeschränkten Schutz der Umwelt und der Gesundheit in der Landwirtschaft und hiermit auch bei der Herstellung von Biokraftstoffen. Denn die CC-Regelungen decken nur bestimmte Anforderungen des landwirtschaftlichen Fachrechts ab, die zudem derart abstrakt formuliert sind, dass große Abweichungen zwischen Mitgliedstaaten möglich sind. Ohnehin gelten sie nur für in der Union angebaute Rohstoffe. Die Biokraftstoffförderung für importierte Rohstoffe wird an keine zwingenden agrarrechtlichen Standards gebunden. Stattdessen wird die Möglichkeit vorgesehen, durch Übereinkommen entsprechende Regeln zu verabschieden. Diese Milde bei importierten Rohstoffen mag gute praktische Gründe haben, sie eröffnet aber Raum für Dumping-Effekte und den Import von günstigeren und umweltschädlicheren Biokraftstoffen.

Über die agrarrechtlichen Vorgaben hinaus bleiben weitere Anliegen von den Nachhaltigkeitskriterien unberücksichtigt. So gelten keine Nachhaltigkeitskriterien für soziale Aspekte der Biokraftstoffherstellung (E.II.4). Das betrifft sowohl spezifische arbeitsrechtliche Standards in den Betrieben als auch die Berücksichtigung komplexer Zusammenhänge wie den Einfluss auf Nahrungsmittelpreise.

⁵⁸⁴A. *Epiney*, Biomassenutzung im Völker- und Europarecht, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg), Klimaschutz durch Bioenergie: das Recht der Biomassenutzung zwischen Klimaschutz und Nachhaltigkeit, 2010, S. 29 (63).

Die Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien und ihres Anwendungsbereiches im Einzelnen ist im Kern eine politische Entscheidung. Das betrifft zudem die Definition der dort erwähnten Schutzgüter. Was den Wald anbelangt scheint allerdings die Definition der Nachhaltigkeitskriterien nicht mit dem im EU-Recht üblichen Waldbegriff übereinzustimmen. Obwohl die EU nicht an eine Definition gebunden ist, wird durch die engere Definition ein schwächerer Schutz der Wälder vor der Biokraftstoffherstellung gewährleistet (E.II.3).

Schließlich hat auch die Stützung der Nachhaltigkeitskriterien auf den Binnenmarktartikel des AEUV gewisse Folgen für ihre Wirksamkeit (E.II.5). Insbesondere wird dadurch die Funktion der Harmonisierung hervorgehoben und die Möglichkeit eines nationalstaatlichen verstärkten Schutzes erschwert, sogar ausdrücklich durch Art. 17 Abs. 8 EE RL ausgeschlossen. Dieses Vorgehen verstößt gegen die Umweltkompetenznorm des AEUV, welche die richtige Kompetenzgrundlage für die Nachhaltigkeitskriterien darstellt.

III. Nachhaltigkeitsdiskrepanzen in der beihilferechtlichen Praxis der Kommission

Ein weiterer Problemkreis im Bereich des Nachhaltigkeitsregimes für Biokraftstoffe besteht in der Praxis der EU-Kommission zur Würdigung staatlicher Beihilfen. Insbesondere zeigt der mit den Leitlinien eingeführte verstärkte Schutz Widersprüche gegenüber den Nachhaltigkeitskriterien. Wie in Kapitel B.IV.4. erwähnt, gelten für Umweltschutz- und Energiebeihilfen starke Einschränkungen für die Förderung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen: Bei Investitionsbeihilfen ist eine solche Förderung fast ausgeschlossen und für Betriebsbeihilfen ist sie nur für ältere Anlagen bis Abschreibung möglich. Auch für Agrarbeihilfen in Bezug auf Biokraftstoffe gelten ähnliche Einschränkungen. Dieser verstärkte Schutz muss vor dem Hintergrund der Skepsis gegenüber konventionellen Biokraftstoffen betrachtet werden, die durch die neue ILUC-Richtlinie einen normativen Ausdruck fand. Zwar wurde zur Zeit der Festlegung der neuen Umweltleitlinien sowie der Rahmenregelung für Agrarbeihilfen durch die Kommission noch über die ILUC-Richtlinie verhandelt, jedoch hat die Kommission durch ihre Leitlinien ein Regime des verstärkten Schutzes eingeführt. Diese frühzeitige Ausrichtung auf mögliche künftige Nachhaltigkeitsvorschriften für Biokraftstoffe ist nicht einmalig. Auch mit den 2008 verabschiedeten Leitlinien hat die Kommission nur die Förderung solcher Biokraftstoffe für zulässig erklärt, welche die in dem damaligen EE RL-Entwurf festgelegten Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigten.⁵⁸⁵ Dieses Vorgehen ist zu Recht auf Kritik gestoßen, denn solche Probleme der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen sind durch sekundärrechtliche Vorschriften zu behandeln, die speziell zu diesem Zweck konzipiert worden sind, und nicht durch die Regeln über staatliche Beihilfen.⁵⁸⁶ Die Kommission verfügt zwar über ein breites Ermessen bei der Würdigung von staatlichen Beihilfen, dieses Ermessen muss sich aber am europäischen Primär- und Sekundärrecht orientieren, und nicht umgekehrt.⁵⁸⁷ Dementsprechend können Leitlinien nur insoweit Geltung beanspruchen, als sie nicht in Konflikt mit dem bestehenden EU-Recht kommen, bzw. sie das geltende Recht lediglich konkretisieren.⁵⁸⁸ Die EU hat sich dafür entschieden, die

⁵⁸⁵Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Rn. 49.

⁵⁸⁶Swedish Bioenergy Association (Hrsg), *Svebio's view on EU State aid regulation*, Consultation on state aid regulation, 2014, S. 3.

⁵⁸⁷*N. Grabmayr/H. Münchmeyer/F. Pause et al.*, Förderung erneuerbarer Energien und EU-Beihilferahmen, 2014, S. 71.

⁵⁸⁸*W. Frenz*, Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien nach dem Vertrag von Lissabon, Wettbewerb in Recht und Praxis 2010, S. 224, (224 f., 228); EuGH, C-288/96 vom 05.10.2000

Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe durch Sekundärrecht zu regeln. Aus diesem Grund muss sich die Kommission an die von dieser Richtlinie festgelegten Kriterien halten und darf keine eigenständige, vom jeweiligen Sekundärrecht abweichende Politik betreiben.

Das Vorgehen der Kommission, trotz der Nachhaltigkeitskriterien zusätzliche Voraussetzungen durch die Leitlinien festzulegen, schafft einen inkohärenten Förderungsrahmen und sorgt für Rechtsunsicherheit. Als die neue ILUC-Richtlinie noch nicht in Kraft getreten war, unterschied sich die Regelung der neuen Leitlinien in Bezug auf die Förderung konventioneller Biokraftstoffe erheblich von der damaligen EE RL. Denn Regelungen zur Einschränkung von deren Förderung waren in der EE RL 2009 nicht zu finden. Dazu standen die neuen Leitlinien in Konflikt mit Art. 17 Abs. 8 EE RL. Nach dieser Vorschrift dürfen die Mitgliedstaaten solchen Biokraftstoffen, die gemäß den Nachhaltigkeitskriterien hergestellt worden sind, eine Förderung nicht verwehren. Soweit diese Regelung mit dem Primärrecht vereinbar ist (siehe B.V.1.e.), hat sie gegenüber den Leitlinien Vorrang, sodass die Einschränkung der Förderung konventioneller Biokraftstoffe durch die Leitlinien dementsprechend rechtswidrig war. Das Problem konnte jedoch auch durch die Einführung der neuen ILUC-Richtlinie nicht vollständig gelöst werden. Nunmehr kann zwar behauptet werden, dass die neuen Leitlinien der reformierten EE RL 2015 nicht widersprechen, sondern dass sie die Regelungen über die Einschränkung von konventionellen Biokraftstoffen konkretisieren. Auch Art. 17 Abs. 8 EE RL, der die Berücksichtigung aller die Nachhaltigkeitskriterien erfüllenden Biokraftstoffe fordert, mag nicht mehr im Wege stehen: Obwohl er durch die ILUC-Reform nicht in dem Sinne geändert worden ist, dass er den 7 %-Deckel nun berücksichtigen würde, ist es folgerichtig, zu behaupten, dass die neue Regelung mittelbar auch die Bedeutung des Art. 17 Abs. 8 EE RL so anpasst, dass er nur bis zur Erreichung des Deckels gelten soll.⁵⁸⁹ Andererseits können trotz Verabschiedung der ILUC-Richtlinie bei näherer Betrachtung weiterhin Widersprüche festgestellt werden. Insbesondere bezog sich die ursprüngliche Regelung des verstärkten Schutzes in den Leitlinien auf den vorgeschlagenen 5 %-Deckel. Im Zuge der Verhandlungen zum entsprechenden Gesetzgebungsverfahren wurde dieser Deckel jedoch auf 7 % erhöht. Das könnte bedeuten, dass es Spielraum für weitere Investitionen in konventionelle Biokraftstoffe

(Deutschland/Kommission), Rn. 62.

⁵⁸⁹Ähnliches soll natürlich gelten, falls ein Mitgliedsstaat ein 7%-Deckel für die THG-Emissionen aus Biokraftstoffen einführt, siehe Art. 7a Abs. 2 Unterabs. 2 der aktuellen RL 98/70/EG.

gibt, besonders für Mitgliedstaaten, die vom 7 %-Ziel noch weit entfernt sind.⁵⁹⁰ Diese Mitgliedstaaten sollten nach der EE RL 2015 die Freiheit haben, unter Berücksichtigung des 7 %-Deckels die Biokraftstoffarten frei zu wählen, welche zur Erreichung des Verkehrsziels beitragen sollen. Aus diesem Grund kann das Verbot der Investitionsbeihilfen durch die Leitlinien als eine Einschränkung des mitgliedstaatlichen Ermessens wirken, welche über die von der EE RL 2015 festgelegten Vorgaben hinausgeht und deswegen ebenfalls unzulässig ist. Weiterhin ist der Begriff der konventionellen, nicht mehr zu fördernden Biokraftstoffe in den zwei Texten unterschiedlich. In den Leitlinien ist die Rede von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen. Damit griff die Kommission den Begriff aus ihrem Richtlinienvorschlag von 2012 auf, bei welchem es um Biokraftstoffe aus Getreide und sonstigen stärkehaltigen Pflanzen, Zuckerpflanzen und Ölpflanzen ging. Die ILUC-Richtlinie fügt allerdings noch eine Kategorie hinzu, die auch unter den 7 %-Deckel fallen soll: Die Pflanzen, die „als Hauptkulturen vorrangig für die Energiegewinnung auf landwirtschaftlichen Flächen“ angebaut werden. Daraus wird deutlich, dass der Begriff der neuen Richtlinie eine breitere Gruppe von Biokraftstoffen umfasst und hierdurch eine Diskrepanz entsteht. Ob diese Tatsache zu einer Änderung der Leitlinien führen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls entspricht die heutige Version der Leitlinien nicht den Ergebnissen der Verhandlungen über die ILUC-Reform.

Solche Diskrepanzen entstehen freilich nicht nur bei den Umweltschutz- und Energieleitlinien. Ein ähnlicher Fall ist auch in der Rahmenregelung für Agrarbeihilfen zu finden. Dort sollen Beihilfen für Bioenergievorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums nur dann gewährt werden, wenn die dort verarbeitete Bioenergie die Nachhaltigkeitskriterien der EE RL erfüllt.⁵⁹¹ Auch wenn diese Initiative keine Biokraftstoffe betrifft und sogar in Bezug auf den Umweltschutz als Vorreiter-Regelung begrüßenswert ist, widerspricht sie der wegweisenden Entscheidung der bisherigen EU-Bioenergiepolitik, wonach die Nachhaltigkeitskriterien nur für Biokraftstoffe gelten sollen.

Weitere Widersprüche entstehen schließlich aus der Tatsache, dass die Leitlinien der Kommission nur für staatliche Beihilfen gelten und deswegen andere Arten der Biokraftstoffförderung außer Acht lassen. Das betrifft vor allem Förderregelungen, die die

⁵⁹⁰Siehe USDA (Hrsg.), GAIN Report, EU Biofuels Annual 2015, https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-28_7-15-2015.pdf, zuletzt abgerufen am 4.1.2020.

⁵⁹¹Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn. 141.

Tatbestandsmerkmale des Beihilferechts nicht erfüllen oder Maßnahmen wie die Liefer- bzw. Beimischverpflichtung. Sogar für nicht anmeldepflichtige Beihilfen gelten die Leitlinien nicht. Es führt jedoch zu unakzeptablen Ergebnissen, wenn Investitionen in Anlagen für konventionelle Biokraftstoffe nicht durch staatliche Beihilfen gefördert werden dürfen, mit anderen Mitteln gleichwohl gefördert werden können. Diese Diskrepanz könnte nur durch eine sekundärrechtliche Regelung gelöst werden, und nicht durch auf Beihilfen bezogene Vorgaben wie die Leitlinien.

So mag das gezeigte Vorgehen der Kommission einen verstärkten Schutz im Vergleich zu den geltenden Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe gewähren. Allerdings umgeht die Kommission dadurch die Gesetzgebungsprozesse der Union, missachtet die Vorgaben der EE RL und bestimmt selbst das Nachhaltigkeitsniveau für Biokraftstoffe. Sie überschreitet dadurch ihr Ermessen bei der Prüfung staatlicher Beihilfen und verstößt gegen EU-Recht. Das führt überdies zu Widersprüchen in der Biokraftstoffpolitik und sorgt bei den Mitgliedstaaten für Verwirrung.

IV. Schlussfolgerungen zum Rechtsrahmen der Biokraftstoffförderung

Im Zuge der Auseinandersetzung mit der Biokraftstoffpolitik und ihren Eigentümlichkeiten wird ihr Charakter klarer: Es handelt sich im großen Ganzen um eine Querschnittspolitik der EE-Förderung. Ihre Fördermaßnahmen finden sich in verschiedensten Regelungsbereichen und sind sowohl biokraftstoffspezifisch als auch allgemeiner Natur. Manchmal ist die Biokraftstoffförderung ihr einziger Zweck, in anderen Fällen werden Biokraftstoffe nur mittelbar oder durch breitere Fördermaßnahmen begünstigt.

Neben diesen Fördermaßnahmen, sogar als Voraussetzungen für ihre Gewährung wurden Nachhaltigkeitsregelungen festgelegt, um zu gewährleisten, dass die zu fördernden Biokraftstoffe tatsächlich ihre Klimaziele erreichen und nicht zulasten weiterer Schutzgüter des Umweltschutzes gehen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die biokraftstoffspezifischen Nachhaltigkeitskriterien, welche ein besonderes Zertifizierungssystem schaffen, um die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen nachzuweisen.

Obwohl die Nachhaltigkeitskriterien auf jegliche biokraftstoffspezifischen Förderregelungen angewendet werden, gelten sie nicht für Fördermaßnahmen, die ein breiteres Spektrum aufweisen und weiteren Produkten zugutekommen. Dies ist z. B. der Fall bei der flächenbezogenen Förderung der GAP (Direktzahlungen, s. C.IV). Für die allgemeine Förderung von Agrarflächen in der EU finden grundsätzlich nur die Auflagen der CC Anwendung.

Gleichzeitig haben andere Bereiche, wie das Beihilferecht, neben den Nachhaltigkeitskriterien auch ihre eigenen, besonderen Nachhaltigkeitsregelungen.

So wird die Förderung der Biokraftstoffherstellung in den verschiedenen Bereichen (GAP, Beihilferecht) durch unterschiedliche und manchmal sogar widersprüchliche Standards gewährt. Diese Situation verursacht **Nachhaltigkeitsdiskrepanzen** in der Biokraftstoffpolitik. Das gilt vor allem für die Landwirtschaft, wo im Endeffekt unterschiedliche Kriterien je nach Endprodukt gelten. Diese Diskrepanzen sind oft auf „*historische[...] Entwicklungen, unterschiedliche[...] Zuständigkeiten oder politische[n] Kompromisse[...]*“ zurückzuführen.⁵⁹² Vor allem das Agrarrecht wird gegenüber dem Umweltschutz noch immer privilegiert und enthält keine hinreichenden Landnutzungsregeln zum Schutz der Biodiversität und des Klimas.

⁵⁹²S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 339.

Durch die Schaffung der Nachhaltigkeitsregelungen für Biokraftstoffe werden im Endeffekt Nachhaltigkeitslücken nicht in dem Bereich behandelt, in dem sie eigentlich entstehen (Agrarproduktion), sondern sie werden medien- und produktbezogen angegangen, was oft zu Konflikten und Widersprüchen führt. Diese Problematik zeigt sich in der Biokraftstoffpolitik besonders im Verhältnis zwischen den Nachhaltigkeitskriterien und der GAP. Ähnlich ist es bei den Leitlinien des Beihilferechts, wo die Kommission über die Nachhaltigkeitskriterien hinaus geht und ihre eigene Politik des verstärkten Schutzes verfolgt. Denn auch die Kommission versucht, innerhalb dieser Widersprüchlichkeit die Nachhaltigkeitslücken durch ihre Leitlinien teilweise zu beheben. Aufgrund dieser Defizite einer medienbezogenen Nachhaltigkeitspolitik bleiben auch sogenannte Verlagerungen, d. h. Probleme mit komplexen Zusammenhängen wie die ILUC oder soziale Probleme schlussendlich außer Acht.

Durch die oben erwähnten Punkte wird deutlich, dass der Rechtsrahmen für die Erzeugung von nachhaltigen Biokraftstoffen im Hinblick auf Kohärenz und Vollständigkeit Defizite aufweist. Es geht im Ergebnis bei der Biokraftstoffpolitik um ein „*unkoordinierte[s] Nebeneinander[...] der Agrar-, Umwelt- und Naturschutzpolitik*“.⁵⁹³ Das führt unter anderem dazu, dass die EU in der Biokraftstoffpolitik über **kein einheitliches Nachhaltigkeitskonzept** verfügt, sondern in den verschiedenen Bereichen oftmals unterschiedliche Standards anlegt. Daraus stellt sich die Frage, ob die Behauptung der Biokraftstoffpolitik, nur nachhaltige Biokraftstoffe zu fördern, durch das Recht genügend gewährleistet wird oder ob sie lediglich eine politische Erklärung ohne rechtliche Bedeutung darstellt. Diese Fragen werden im folgenden Kapitel untersucht.

⁵⁹³Y.H. Lee/W. Bückmann/W. Haber, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, S. 821 (824).

F. Fair Fuels? Rechtliche Bewertung der europäischen Biokraftstoffförderung auf Grundlage der nachhaltigen Entwicklung

I. Der Begriff „Nachhaltige Entwicklung“

Die EE RL bestimmt, dass die Herstellung von Biokraftstoffen auf nachhaltige Weise erfolgen muss.⁵⁹⁴ Nach derselben Richtlinie dürfen die biokraftstoffspezifischen Förderregelungen nur auf solche Biokraftstoffe Anwendung finden, die die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Demgemäß sollte die Fragestellung, was unter nachhaltigen Biokraftstoffen zu verstehen ist, zunächst wie folgt beantwortet werden: Nachhaltig sind diejenigen Biokraftstoffe, deren Herstellung die Nachhaltigkeitskriterien erfüllt.

Aus den Nachhaltigkeitskriterien selbst wird ersichtlich, dass Biokraftstoffe nicht einfach deswegen nachhaltig sind, weil sie erneuerbar sind und Rohöl ersetzen. Zunächst müssen sie nachweislich eine bestimmte THG-Einsparung erbringen und somit einen gewissen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Darüber hinaus müssen sie bestimmte Regeln zum Schutz der Biodiversität berücksichtigen und – soweit die Rohstoffe innerhalb der EU angebaut werden – einige Vorgaben des landwirtschaftlichen Fachrechts. Es wird schließlich versucht, komplexe ökologische und soziale Auswirkungen einzubeziehen, wie die ILUC, die Konkurrenz mit Nahrungsmitteln oder den Einfluss auf Landnutzungsrechte. Sogar die Arbeitsbedingungen bei der Biokraftstoffherstellung sollen geprüft werden. Viele dieser Kriterien haben zwar keine zwingende Wirkung und müssen nur im Rahmen von Berichtspflichten berücksichtigt werden. Sie bilden jedoch ein breites, fachübergreifendes Netz von Auflagen, welche die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen gewährleisten sollen.

Ein genauerer Blick auf die Entwicklung der Biokraftstoffpolitik verdeutlicht zudem, dass mit den Nachhaltigkeitskriterien die Faktoren der Nachhaltigkeit nicht abschließend bestimmt werden, sondern dass sie nur Teil eines **Nachhaltigkeitsprozesses** zu sein scheinen. Vor 2009 galten überhaupt keine Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe. Nunmehr lässt die EE RL ausdrücklich die Möglichkeit offen, zusätzliche Nachhaltigkeitskriterien einzuführen bzw. die geltenden Nachhaltigkeitskriterien anzupassen. Eine

⁵⁹⁴Erwägungsgrund 65 EE RL.

solche Anpassung hat teilweise mit der ILUC-Reform im Jahr 2015 stattgefunden. Auch die graduelle Einstellung der Förderung von konventionellen Biokraftstoffen ist mit Nachhaltigkeitsbedenken verbunden. Daraus entsteht eine schnelle und intensive Entwicklung, wobei die Faktoren der Nachhaltigkeit immer zahlreicher und gewichtiger werden.

Zusammenfassend scheint die Verfolgung der Nachhaltigkeit eine große Vielfalt von Umwelt- und Sozialanliegen miteinander zu verflechten, und zwar in einer offenen und dynamischen Weise, indem sich die Nachhaltigkeitsziele ständig entwickeln, ihren Inhalt stets an den aktuellen Stand anpassen und jeweils neue Anliegen eingebunden werden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die genauen Inhalte dessen, was der Gesetzgeber jeweils unter dem weiten Begriff der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen verfolgt, beliebig von diesem bestimmt werden können, oder ob Vorgaben, die in der Normenhierarchie übergeordnet sind, d. h. Kriterien primärrechtlicher Natur, Geltung beanspruchen und einen Rahmen vorgeben, welchen der Gesetzgeber zu wahren hat. Auf diese Frage ist im Folgenden tiefer einzugehen.

Der Begriff der Nachhaltigkeit und seine aktuelle Bedeutung⁵⁹⁵ wurde selbstverständlich nicht erst mit der EE RL geschaffen, vielmehr folgt er aus dem Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ und hat damit eine viel längere Geschichte. Seine Wurzeln sind im Völkerrecht zu finden und heutzutage ist er auch in den europäischen Verträgen fest verankert. Zur Klärung der Frage der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen ist es folglich notwendig, über die Nachhaltigkeitskriterien hinaus den Inhalt des Begriffs Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung zu skizzieren. Danach kann geprüft werden, ob die Nachhaltigkeitsregelungen für Biokraftstoffe mit jenen Begriffen im Einklang stehen.

Es gibt eine unübersichtliche Zahl unterschiedlicher und oft konkurrierender Versuche, den Nachhaltigkeitsbegriff zu definieren. Viele beziehen sogar rechtsphilosophische Gesichtspunkte ein. Jedoch findet ein solches Unternehmen hier nicht statt, da es über die Grenzen dieses Vorhabens hinausgehen würde. Im vorliegenden Kapitel wird stattdessen versucht, den **gemeinsamen Nenner des Nachhaltigkeitsbegriffs** aus der Summe dessen zu skizzieren, was von der heutigen Rechtspraxis allgemein oder wenigstens mehrheitlich anerkannt wird sowie seine rechtliche Verankerung im EU-Recht darzustellen. Die vorzunehmende Darstellung des Begriffs erhebt demgemäß nicht den An-

⁵⁹⁵Für die Vorgeschichte des modernen Nachhaltigkeitsbegriffs und die Bedeutung der Nachhaltigkeit vor der nachhaltigen Entwicklung, wie sie z.B. im deutschen Forstrecht zu finden ist, siehe A. Grunwald/J. Kopfmüller, Nachhaltigkeit, 2006, S. 14 ff.

spruch einer abschließenden Wahrheit bzw. einer Definition, die richtiger als andere ist. Zwar gibt es auch falsche Definitionen, aber für jeden Begriff können mehrere Definitionen nebeneinander Bestand haben, ohne dass sie sich widersprechen müssen. Insbesondere für einen derart abstrakten Begriff wie jenen der nachhaltigen Entwicklung sind die Anwendungs- und Interpretationsbereiche sehr vielfältig und bisher jedenfalls auf internationaler und europäischer Ebene weder vom Gesetzgeber noch durch die Rechtsprechung genauer eingeschränkt. Dementsprechend handelt es sich hier um einen Versuch, den Begriff für den vorliegenden Untersuchungsbereich des europäischen Umwelt- und Energierechts zu analysieren und zu spezifizieren, um anhand dessen die Frage zu beantworten, welchen Inhalt der Begriff „nachhaltig“ im Fall von Biokraftstoffen haben sollte. Gegenüber einigen bekannten Definitionen finden sich in der vorliegenden Untersuchung sowohl Ähnlichkeiten als auch Abweichungen. Zudem bestehen teilweise Überschneidungen oder ein Nebeneinander verschiedener Definitionen, wobei all diese Varianten per se keine Widersprüche bedeuten müssen. Genauer muss allerdings die Frage beantwortet werden, ob der Begriff der nachhaltigen Entwicklung einen normativen Gehalt hat.

1. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung weist einen hohen Grad an Abstraktheit auf und aus diesem Grund wird er in den verschiedenen Rechtsordnungen, in denen er Anwendung findet, oftmals unterschiedlich interpretiert bzw. umgesetzt.⁵⁹⁶ Der für die vorliegende Untersuchung relevante Nachhaltigkeitsbegriff ist aus der europäischen Rechtsordnung herzuleiten. Indem dieser europäische Begriff der nachhaltigen Entwicklung jedoch eng mit dem völkerrechtlichen Begriff verknüpft ist, soll im Folgenden zunächst sein Ursprung im Völkerrecht beleuchtet werden.

a. Entstehungsgeschichte

Der Nachhaltigkeitsbegriff trat erstmals in solchen gesellschaftlichen und politischen Bereichen auf, in denen das Spannungsverhältnis zwischen der anzustrebenden ökonomischen Tätigkeit und den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen am größten war. In der Forst- und Fischereiwirtschaft der vergangenen Jahrhunderte wurde der Nachhal-

⁵⁹⁶K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 7.

tigkeitsbegriff genutzt, um den Leitgedanken einer langfristig effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen auszudrücken. Ziel war danach immer die bestmögliche Ausbeute, die aber gleichzeitig die eigenen Ressourcenbestände nicht auslöschten sollte. Es ging dementsprechend um ein ressourcenökonomisches Prinzip,⁵⁹⁷ welches die Schonung von Ressourcen als Mittel zum Zweck einer dauerhaften ökonomischen Entwicklung betrachtete.

Dieses Prinzip wurde erst später auf eine globale, sektorübergreifende Ebene übertragen und mit ökologischen Anliegen verbunden, als die Produktionskräfte der Menschheit ein solches Niveau erreicht haben, welches erhebliche Auswirkungen auf das globale Ökosystem hat. Dieser Höhepunkt wurde mit dem industriellen Wunder der Nachkriegszeit erreicht. Im Westen genoss die Bevölkerung einen beispiellosen Wohlstand, während die Entwicklungsländer nach dem Ende der Kolonialzeit eine Entwicklung nach westlichem Muster in Gang brachten. Durch diese Prozesse sind komplexe Zusammenhänge zwischen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren entstanden, die systemisches Denken⁵⁹⁸ und einen ganzheitlichen Ansatz zu ihrer Handhabung fordern.

Wie *Gehne* betont: „*Geht es [...] darum, eine gemeinsame Basis für die normativen Inhalte zu finden, wie sie heute unter dem Begriff der Nachhaltigen Entwicklung weltweit Eingang in Politik und Recht gefunden haben, verdichten sich die historischen Wurzeln in den entwicklungspolitischen Strategien der Vereinten Nationen*“⁵⁹⁹. Obwohl der Umweltschutz nicht zu den Aufgaben der UN gehörte, wurde es wegen der bereits erwähnten Zusammenhänge deutlich, dass eine erfolgreiche Entwicklungspolitik ohne die Schonung der Umwelt nicht mehr denkbar ist.⁶⁰⁰ Aus diesem Grund fand 1972 in Stockholm die erste UN-Umweltkonferenz statt und das United Nations Environment Programme (UNEP) wurde gegründet. In der Stockholmer Erklärung wurden erstmals Entwicklungsanliegen wie die Verbesserung des Lebensniveaus oder die Gewährung der Menschenrechte mit dem Umweltschutz verknüpft. Vor allem die Unterentwicklung vieler Länder wurde als Hauptgrund der Umweltverschmutzung angesehen und dementsprechend auch deren Entwicklung als Umweltziel festgelegt.⁶⁰¹ Gleichzeitig sollte der Umweltschutz das Streben der Staaten nach Entwicklung nicht hemmen, sondern voran-

⁵⁹⁷A. Grunwald/J. Kopfmüller, *Nachhaltigkeit*, 2006, S. 14.

⁵⁹⁸M. Decleris, *The law of sustainable development - General Principles*, 2000, S. 8.

⁵⁹⁹K. *Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 11, wo auch eine ausführliche Entstehungsgeschichte der Nachhaltigen Entwicklung zu finden ist.

⁶⁰⁰K. *Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 27.

⁶⁰¹Principle 9 Stockholm 1972-Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.

treiben⁶⁰², mit ihm koordiniert und darin integriert werden⁶⁰³. Darauffolgend unterstützte die UNEP 1980 die Veröffentlichung der „World Conservation Strategy“ der International Union for the Conservation of Nature (IUCN). Ziel dieser Strategie war eine nachhaltige Entwicklung (der Begriff wurde hiermit erstmals in einem offiziellen Dokument genutzt) durch Ressourcenschonung und insbesondere durch die Steigerung der Effizienz und einen integrativen Ansatz. In ihrem letzten Kapitel stellt die genannte Strategie Vorschläge für eine nachhaltige Entwicklung vor, welche Maßnahmen wie Handelsliberalisierung, Entwicklungshilfe und die Stärkung des Wachstums in Entwicklungsländern auf der einen Seite sowie die Schonung von „lebenden Ressourcen“ auf der anderen Seite beinhalteten. Entwicklung und Umweltschutz wurden hier als eine Einheit angesehen und dementsprechend sollte es Ziel der Staaten sein, diese miteinander zu harmonisieren und das eine durch das andere zu fördern.

Der große Durchbruch des Nachhaltigkeitsbegriffs in den politischen Diskurs fand mit dem 1987 veröffentlichten Bericht der aus der UNO berufenen „World Commission on Environment and Development“ (WCED) statt, dem sogenannten **Brundtland-Bericht**.⁶⁰⁴ Dadurch sollte eine neue „Agenda for change“ für die Bekämpfung der Entwicklungs-, Sozial- und Umweltprobleme der kommenden Jahrzehnte festgelegt werden. Diese Agenda war von der Leitidee der nachhaltigen Entwicklung geprägt, die als eine Art von Entwicklung definiert ist, welche die heutigen (Grund)Bedürfnisse befriedigt, ohne die Bedürfnisse künftiger Generationen außer Acht zu lassen.⁶⁰⁵ Der Begriff der Entwicklung wurde ursprünglich für das Ziel der ökonomischen und sozialen Transformation der Dritten Welt genutzt, die das Armutproblem dieser Länder lösen sollte. Es war bereits erkennbar, dass die Armut und die Abhängigkeit der Entwicklungsländer mit Umweltproblemen wie der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen verbunden waren. Darüber hinaus stellte man jedoch fest, dass die bloße Verfolgung des westlichen Modells von Wachstum und seine Erweiterung auf globaler Ebene ökologisch unvertretbar sind. Vielmehr sah man ein, dass die westlichen Lebensstandards mit der Idee der nachhaltigen Entwicklung genauso unvereinbar waren.⁶⁰⁶ Zudem wurde erkannt, dass Entwicklung nicht immer zu einer Verminderung der Ungleichheit und der Armut führt,

⁶⁰²Principle 11 Stockholm 1972-Declaration.

⁶⁰³Principle 13 Stockholm 1972-Declaration.

⁶⁰⁴Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Bericht), 1987.

⁶⁰⁵Einleitung Abs. 27 Brundtland Bericht.

⁶⁰⁶Einleitung Abs. 10 Brundtland Bericht; K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 13.

sondern dass die Verteilungsfrage auch eine wichtige Rolle spielt. Aus diesen Gründen müsste ein alternatives Entwicklungsmodell verfolgt werden, welches umwelt- und sozialverträglich ist und nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern für die ganze Welt gilt.

Der Bericht legte dementsprechend **Prinzipien** vor, die zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen. Das sind vor allem das Recht auf Umwelt, die Generationengerechtigkeit, die nachhaltige Nutzung von Ressourcen, die Festlegung von Umweltstandards, die Integration von Umweltanliegen in Entwicklungspolitiken und die Prüfung ihrer Umweltverträglichkeit, die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsvorhaben, die Kooperation und Solidarität zwischen den Staaten sowie Regeln für grenzübergreifende Umweltfragen. Prinzipien sozialer Natur sind allerdings nicht enthalten.

Die Forderung des Brundtland-Berichts nach einer umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung erkennt bereits sehr deutlich die komplexen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen. Demnach kann nachhaltige Entwicklung nicht mit den traditionellen sektorspezifischen Ansätzen erreicht werden. Isolierte, zusammenhanglose Maßnahmen der Sozial- und Umweltpolitik, die nur die Symptome behandeln, auf einer lokalen Ebene wirken und keine umfassende, die Quellen einbeziehende Problemlösung anstreben, sind nicht mehr ausreichend, um den komplexen Folgen von modernen Krisen entgegenzuwirken. Zusammen mit dem menschlichen Potenzial sind auch die Gefahren gewachsen und komplizierter geworden. Umweltprobleme wurden zu Sozialproblemen und drohten sogar, die wirtschaftliche Entwicklung zu unterminieren. Sozialprobleme sind wiederum oftmals Quellen von Umweltbelastung. Das alles macht einen **integrativen Ansatz** notwendig. Entwicklung und Umweltschutz sind nunmehr als eine Einheit zu sehen, müssen gleichzeitig verfolgt werden, einander fördern und ineinander integriert werden, d. h. die Instrumente zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklung müssen alle Faktoren sowie deren Wechselwirkungen berücksichtigen.

Die heutige Rezeption des Nachhaltigkeitsbegriffs basiert maßgeblich auf dem Ansatz der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in **Rio** und insbesondere auf der dort unterzeichneten Erklärung sowie auf dem Aktionsprogramm mit dem Namen Agenda 21, welches besondere Umwelt- und Entwicklungsziele formuliert und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung festlegt. Dieser sogenannte „Erdgipfel“ in Rio stellte den Nach-

folger der Stockholm-Konferenz für die Umwelt dar, knüpfte an den Nachhaltigkeitsbegriff des Brundtland-Berichts an und bearbeitete und vervollständigte die dort erwähnten Prinzipien.⁶⁰⁷

Im Vergleich zu Stockholm wurde allerdings in Rio auf den Druck der Entwicklungsländer hin der Schwerpunkt weniger auf Umweltschutz, und mehr auf Entwicklung gesetzt.⁶⁰⁸ Das Recht auf Umwelt des Brundtland-Berichts wurde umformuliert als „entitlement“ (Berechtigung) zu einem gesunden und produktiven Leben im Einklang mit der Natur⁶⁰⁹ und ein Recht auf Entwicklung wurde unter der Bedingung der Generationengerechtigkeit anerkannt⁶¹⁰. Überdies wurde der freie Handel als Ziel erklärt, welches vor willkürlichen und ungerechtfertigten Umwelteingriffen geschützt werden sollte.⁶¹¹ Die Souveränität über natürliche Ressourcen, die 1962 von der UNO anerkannt worden ist, wurde auch in die Rio-Erklärung übernommen und neben der Verantwortung der Staaten, ihre Umwelt zu schützen, hinzugefügt.⁶¹² Der Aufruf zur Unterstützung der Entwicklungsländer wurde in Form des Prinzips der Kooperation aller Staaten zur Armutsbekämpfung und Entwicklung niedergelegt.⁶¹³

Trotzdem spielte der Umweltschutz in der Erklärung eine wichtige Rolle, ausgedrückt durch neue und ältere Prinzipien: Die Integration von Umweltanliegen in die Entwicklung war immer noch ein zentraler Aspekt. Daneben wurden auch das Verursacherprinzip (*polluter pays*) und das Vorsorgeprinzip (insbesondere in Form von UVP-Pflichten und der Vermeidung von Risiken, auch angesichts wissenschaftlicher Unsicherheiten) erwähnt. Die Staaten wurden verpflichtet, effektive Umweltmaßnahmen zur Umsetzung dieser Prinzipien sowie für den Umweltschutz im Allgemeinen zu verabschieden.⁶¹⁴

Gemäß der Rio-Erklärung haben die Staaten weltweit eine gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, abhängig von ihrer Situation und ihren Fähigkeiten: Die Entwicklungsländer benötigen (ökonomische und technologische) Hilfe von den Industriestaaten für die Bekämpfung ihrer sozialen Probleme und müssen gleichzeitig das Bevölkerungswachstum unter Kontrolle bringen,

⁶⁰⁷J. Viñuales in: Viñuales (Hrsg.), *The Rio Declaration on Environment and Development : a commentary*, 2015, S. 9.

⁶⁰⁸J. Viñuales in: Viñuales (Hrsg.), *The Rio Declaration on Environment and Development : a commentary*, 2015, S. 13.

⁶⁰⁹Prinzip 1 Rio-Erklärung.

⁶¹⁰Prinzip 3 Rio-Erklärung.

⁶¹¹Prinzip 12 Rio-Erklärung.

⁶¹²Prinzip 2 Rio-Erklärung.

⁶¹³Prinzip 5 Rio-Erklärung.

⁶¹⁴Mehr über die Rio-Prinzipien siehe *M. Schröder*, *Archiv des Völkerrechts* 1996, S. 251 ff.

während die entwickelten Staaten nicht-nachhaltige Produktions- und Lebensweisen beschränken müssen. Dazu sollen die Bürger miteinbezogen werden, sowohl durch Zugang zu Information als auch durch Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Die Rolle von Frauen, jungen Menschen und indigenen Völkern wird besonders betont.

Das Prinzip 27 der Rio-Erklärung setzt ein Ziel für die künftige Kooperation zur Weiterentwicklung der nachhaltigen Entwicklung: *„Die Staaten und Völker müssen in gutem Glauben und im Geist der Partnerschaft bei der Erfüllung der in dieser Erklärung enthaltenen Grundsätze sowie bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung zusammenarbeiten“*. Dieser Prozess und damit auch die Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung in verschiedenen Politiken und Maßnahmen verlief seither mit einigen Höhen und Tiefen.⁶¹⁵

Besonders die **Klimaschutzpolitik**, die die Erderwärmung und die hiermit verbundenen ökologischen Katastrophen für künftige Generationen zu verhindern beabsichtigt, stellt einen Kernbereich der Nachhaltigkeitsstrategie dar. Bereits in Rio 1992 wurde ein Rahmenübereinkommen (UNFCCC) unterschrieben mit dem Ziel, *„die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“*.⁶¹⁶ Als erstes unverbindliches Ziel wurde die Rückkehr auf das Niveau der THG-Emissionen aus dem Jahr 1990 festgelegt.

Fünf Jahre später wurde in **Kyoto** ein Protokoll zu dem Rahmenübereinkommen mit konkreten und verbindlichen Emissionsminderungszielen unterzeichnet. Diese Ziele haben in der Folge Eingang ins Europarecht gefunden und unter anderem die Biokraftstoffpolitik mitgestaltet.⁶¹⁷ Als neueste Entwicklung gilt das Abkommen der Paris Klimakonferenz vom Dezember 2015 zu nennen, welches als Ergebnis des 11. Treffens zum Kyoto-Protokoll entstand und das Ziel festlegt, die THG-Emissionen bis spätestens 2060 zu eliminieren.

Aus der oben erwähnten Genealogie des Begriffs im Völkerrecht sowie aus der Beschreibung seines Inhalts wird ersichtlich, dass das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung höchst abstrakt und in gewisser Weise widersprüchlich zu sein scheint. Das liegt auch an dem Versuch, einen allgemein akzeptierten Begriff zu schaffen, der eine Viel-

⁶¹⁵K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 56 ff.

⁶¹⁶Art. 2 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (englisch United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC).

⁶¹⁷Siehe auch Erwägungsgrund 1 EE RL.

falt von Staaten mit unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Interessen und selbst die wohlhabenden Nationen des Westens mit ihren ehemaligen Kolonien zusammenbringen könnte.⁶¹⁸ Dementsprechend sind in dem gleichen Begriff sehr unterschiedliche und oft konfligierende Ziele enthalten, die in Harmonie gebracht werden sollen, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Wegen dieser Abstraktheit ist sowohl der genaue Inhalt des Begriffs als auch sein rechtlicher Charakter umstritten.

b. Begriffsdefinition

Die verbreitetste und am meisten akzeptierte Definition der nachhaltigen Entwicklung ist im Brundtland-Bericht zu finden. Nach dieser ist nachhaltige Entwicklung eine Entwicklung, die den heutigen Bedürfnissen dient, ohne die Möglichkeit der künftigen Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Aus dieser Definition sowie aus der oben erwähnten Genealogie können die Hauptmerkmale des Bedeutungsgehaltes der nachhaltigen Entwicklung hergeleitet werden. Es handelt sich um die Verfolgung einer **umweltschonenden, dauerhaften, intra- und intergenerational gerechten Entwicklung**. Weiterhin geht es um die **Integration** von Umwelt- und Entwicklungspolitik für alle Staaten, auf allen Rechtsebenen und in allen Rechtsbereichen.

Wenn der Kern der nachhaltigen Entwicklung auf den Punkt gebracht werden sollte, dann könnte dies unter dem Begriff der **gerechten Bedürfnisbefriedigung** geschehen: Eine internationale, intergenerationale und intragenerationale Gerechtigkeit, die mit ökonomischen, sozialen und ökologischen Mitteln angestrebt werden muss. Alle Länder, alle Bevölkerungsschichten sowie heutige und künftige Generationen sollen einen gleichwertigen Anspruch auf Bedürfnisbefriedigung haben und die Weltpolitik soll sich danach richten.

Alternativ zu der Kernbeschreibung könnte die nachhaltige Entwicklung auch als ein **bi-polares Modell** dargestellt werden: Auf dem einen Pol steht die Entwicklung, d. h. ein Prozess von wirtschaftlicher und sozialer Transformation der Gesellschaft, der mehr Wohlstand erschaffen soll. Auf dem anderen Pol werden besondere Charakteristiken, Voraussetzungen oder sogar Grenzen der Entwicklung festgelegt. Bereits aus der Etymologie des Begriffs Nachhaltigkeit wird deutlich, dass es um eine dauerhafte Entwicklung geht. Das beinhaltet zunächst ein sparsames Umgehen mit Ressourcen. Darüber

⁶¹⁸A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 43.

hinaus werden weitere Bedingungen an den Entwicklungsbegriff geknüpft. Demgemäß muss die Entwicklung stets zugleich sozial gerecht sein, da soziale Probleme gleichermaßen wie Umweltprobleme die Entwicklung hindern oder rückgängig machen können.⁶¹⁹ Es geht dementsprechend, wie *Klemmer* sagt, einerseits um eine zu maximierende Variable (Wohlstand) und andererseits um ihre zu berücksichtigenden Nebenbedingungen (Umwelt- und Ressourcenschutz, Inter- und Intragenerationengerechtigkeit).⁶²⁰ Die *Foundation for International Environmental Law and Development* legt wiederum ihr eigenes bipolares Modell fest, wonach auf der einen Seite die Bedürfnisse der Menschen und auf der anderen die (sozialen und technologischen) Grenzen der Ressourcennutzung stehen.⁶²¹

Diese Konzepte der Gerechtigkeit durch ökonomische, soziale und ökologische Maßnahmen sowie einer Entwicklung unter sozialen und ökologischen Bedingungen können weiterhin als ein Modell mit drei Säulen abgebildet werden: die ökonomische, die soziale und die ökologische Säule. Diese Säulen müssen miteinander abgewogen und in eine Harmonie gebracht werden. Sie sollen einander fördern und einander nur insoweit hindern, als dass sie alle so weit wie möglich erfüllt werden und keine der drei Säulen unangemessen benachteiligt wird. Gleichzeitig sollen diese Säulen nicht als isolierte Bereiche, sondern als eine Einheit, als gleichwertige, miteinander zu koordinierende und ineinander zu integrierende Belange angesehen werden.⁶²² Hinzu kommt eine zeit- und ortsübergreifende Perspektive. Weitere Anliegen können zu dem Begriff hinzugefügt werden, wie z. B. der Kulturgüterschutz, entweder als Teil des Sozialen oder als eine vierte unabhängige Säule.⁶²³ Das **mehrdimensionale Modell** bliebe aber erhalten.

Aus all diesen Beschreibungen wird neben dem inhaltlichen auch das methodische Kernelement der nachhaltigen Entwicklung ersichtlich, welches die jeweiligen Zusam-

⁶¹⁹Kapitel I Abs. 27 Brundtland-Bericht; *M. Schröder*, Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, *Archiv des Völkerrechts* 1996, S. 251 (254).

⁶²⁰*P. Klemmer*, Nachhaltige Entwicklung – aus ökonomischer Sicht, in: *W. Haber/P. Klemmer/B. Heins*, Sustainable Development - ökologische, ökonomische und soziale Aspekte, *Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung* 1994, S. 14.

⁶²¹*Foundation for International Environmental Law and Development*, Sustainable Development: The Challenge to International Law, *Review of European Community International Environmental Law* 1993. Heft 4 S. r2 (r5).

⁶²²Für das 3-Säulen Modell siehe *K. Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 78 ff.; *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 44 ff.; *W. Kahl*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: *Bauer/Czybulka/Kahl et al. (Hrsg.)*, Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2001, S. 111 (122 ff.); *C. Katsos*, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes, 2011 S. 42 ff. mit einer Vielfalt von Quellen nach S. 44.

⁶²³*C. Katsos*, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes, 2011, S. 35 ff., 42 ff.

menhänge zwischen verschiedenen Zielen bestimmt, anstatt selbst neue Ziele hinzuzufügen. Dieses Vorgehen wird mit dem sogenannten **Gebot der Retinität** beschrieben. Ehemals wurden Umweltschutz und Entwicklung häufig als gesonderte Ziele aufgefasst, die unabhängig voneinander, einander ignorierend und dadurch auch einander unterminierend geregelt und verfolgt worden sind. Nunmehr müssen diese parallelen Welten zusammen gedacht werden. Diese Retinität, die vor allem mit einem systemischen Denken⁶²⁴ verbunden ist, wird zum Hauptmerkmal und zur Grundvoraussetzung der nachhaltigen Entwicklung.⁶²⁵

i. Das 3-Säulen- und das 1-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung: Hin zu einem radikal-integrativen Nachhaltigkeitsbegriff

Viele Autoren haben das 3-Säulen-Modell wegen seines abstrakten und allumfassenden Charakters kritisiert. Nach *Kahl* ist der Begriff „zu wenig konturiert und präzise[...], um juristisch verwertbar zu sein“.⁶²⁶ Gleichzeitig führe das Gebot der Integration von Umweltschutz und Entwicklung innerhalb eines Begriffs dazu, dass unterschiedliche und oft gegensätzliche Ziele zusammengebracht werden und „begriffsimmanente Kollisionslagen und Abwägungsprozesse und damit eine Überfrachtung von Rechtsbegriffen und -prinzipien“ entstünden.⁶²⁷ Überfrachteten Rechtsbegriffen mit gegensätzlichen Zielen könne keine rechtliche Bedeutung zugemessen werden, welche eine Lenkungsfunktion für die Politik beinhalten könnte, die jener bestimmte Pflichten auferlegt. Auch wenn man davon absehe, werde durch die Integration aller Belange in einen Begriff letztlich der Umweltschutz relativiert und abgeschwächt.⁶²⁸

Nach *Epiney/Scheyli* besteht wegen der oben erwähnten Gefahr eine „Notwendigkeit der Trennung“ zwischen den Begriffen „Nachhaltigkeit“ und „Entwicklung“. Die nachhaltige Entwicklung müsse sich auf umweltpolitische Belange beschränken und als Umweltprinzip verstanden werden.⁶²⁹ Nur dadurch könne der Begriff eine juristische Schärfe gewinnen. Es werden sogar Managementregeln nach dem Vorschlag der Enquete-Kom-

⁶²⁴M. Decleris, *The law of sustainable development - General Principles*, 2000, S. 63 f.

⁶²⁵F. Ekardt, *Nachhaltigkeit und Föderalismus – Verortung im globalen Mehrebenensystem*, in: Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, 2012, S. 957 (964 f.); K. Gehne, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 53.

⁶²⁶W. Kahl, *Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts*, in: Bauer/Czybulka/Kahl et al. (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2001, S. 111 (124).

⁶²⁷W. Kahl in: Bauer/Czybulka/Kahl et al. (Hrsg.), S. 111 (124).

⁶²⁸C. Katsos, *Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes*, 2011, S. 48.

⁶²⁹A. Epiney/M. Scheyli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 1998, S. 58 ff.

mission festgelegt,⁶³⁰ die diese ökologische Nachhaltigkeit konkretisieren und juristisch handhabbar machen. Andere Anliegen seien selbstverständlich weiterhin gleichwertig, sie seien aber nicht im Begriff der nachhaltigen Entwicklung enthalten und könnten damit in Konflikt treten und miteinander abgewogen werden.⁶³¹ Dem 3-säuligen, integrativen Konzept verbleibe demnach, wenn überhaupt, nur eine politische Bedeutung.⁶³²

Aus allen „Geburtsurkunden“ der nachhaltigen Entwicklung (aus dem Stockholmer Vertrag, dem Brundtland-Bericht sowie aus der Agenda 21) lässt sich allerdings ohne Zweifel herleiten, dass der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ nicht nur mit Umweltbelangen verbunden ist,⁶³³ sondern einen engen Zusammenhang zwischen ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Belangen erkennt und ihr harmonisches Vorantreiben als Ziel hat,⁶³⁴ d. h. er verfolgt eine ökonomische Entwicklung, die von allen Ländern und Menschen genossen werden kann und gleichzeitig zugunsten der kommenden Generationen mit den Ressourcen sparsam umgeht. In der Erklärung von Johannesburg (Abs. 5) wird sogar ausdrücklich über „*die interdependenten, sich gegenseitig stützenden Säulen der nachhaltigen Entwicklung – wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz*“ gesprochen. Alle diese Belange stehen nebeneinander und sind gleichwertig, d. h. keiner darf im Voraus benachteiligt werden, sondern ihr Verhältnis zueinander muss in concreto entschieden werden und ihre Einschränkung muss jeweils angemessen sein. In bestimmten Fällen soll die wirtschaftliche Entwicklung zugunsten des Umweltschutzes zurückstehen, in anderen Fällen wiederum muss eine gewisse Umweltbelastung zugunsten überwiegender ökonomischer oder sozialer Entwicklung hingenommen werden.

Auch verschiedene Länder dürfen unterschiedliche Prioritäten setzen. So mag beispielsweise für die wohlhabenden Staaten die Einschränkung des wirtschaftlichen Wachstums durch die Berücksichtigung von Umweltanliegen der wichtigste Schritt hin zu einer nachhaltigen Entwicklung sein. Für Entwicklungsländer liegt der Schwerpunkt der kon-

⁶³⁰Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt (Hrsg), Die Industriegesellschaft gestalten, BT-Drs. 12/8260, 1994, S. 27 ff.

⁶³¹A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 61.

⁶³²W. Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl et al. (Hrsg), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2001, S. 111 (125); J. Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, 2007, S. 100 ff.

⁶³³M. Schröder, Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, Archiv des Völkerrechts 1996, S. 251 (254).

⁶³⁴Y.H. Lee, Nachhaltige Entwicklung - Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt und Bodenschutz, 2000, S. 51 f.

kreten Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung demgegenüber oftmals im Bereich des ökonomischen Wachstums, vorausgesetzt, dass dieses Wachstum in einer nachhaltigen Weise realisiert wird.⁶³⁵

Was allerdings in jedem Fall und für jeden Staat als unentbehrliches Element der nachhaltigen Entwicklung Geltungsanspruch besitzt, ist die Retinität, d. h. die Integration der unterschiedlichen Belange, die Pflicht, bei jeder Entscheidung systemisch zu denken und wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange in Betracht zu ziehen. Diese Retinität wird dementsprechend nicht nur als eine Integration von Umweltanliegen in andere Politiken verstanden, sie funktioniert auch umgekehrt: Nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen aus dem Jahr 1992 müssen auch Klimamaßnahmen mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung koordiniert werden.⁶³⁶ Ekardt betont dabei den richtigen Punkt: „*Nachhaltigkeit handelt von der integrierten Bewältigung intergenerationell-globaler Problemlagen [...], ohne dass ökologisch/ökonomisch/sozial dabei eine maßgebliche Unterscheidung wäre*“.⁶³⁷

Auf den ersten Blick scheint die Natur unter den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung die einzige erschöpfliche Ressource zu sein. Der Verlust von wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Ressourcen ist zwar destruktiv, er stellt aber keine Gefährdung der Zukunft der Menschheit an sich dar, denn solche Ressourcen können immer – wenigstens für künftige Generationen – erneuert werden. Aufgrund dessen wird die Ansicht vertreten, dass die Nachhaltigkeit eng an den Ressourcenschutz angelehnt ist.

Diese Ansicht missachtet allerdings die Ziele der Erklärungen für eine nachhaltige Entwicklung. Bei der nachhaltigen Entwicklung geht es nämlich nicht einfach um die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, sondern vor allem um eine Entwicklung der menschlichen Lebensstandards, die notwendigerweise auch die Ressourcen schonen soll. Die Armutsbekämpfung gilt in den Texten als gleichwertiges Ziel, dessen Verfolgung natürlich nicht zur Umweltzerstörung führen darf, denn dadurch kann auch das Ziel der Entwicklung langfristig nicht verwirklicht werden. Bei der Ressourcenschonung

⁶³⁵J. Viñuales in: Viñuales (Hrsg.), *The Rio Declaration on Environment and Development: a commentary*, 2015, S. 11.

⁶³⁶Siehe Einleitung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC).

⁶³⁷F. Ekardt, *Nachhaltigkeit und Föderalismus – Verortung im globalen Mehrebenensystem*, in: Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, S. 957 (964).

geht es also um ein Mittel zur Erreichung einer dauerhaften Entwicklung und nicht um einen Selbstzweck. Daraus lässt sich notwendigerweise herleiten, dass soziale und andere Anliegen mit dem Umweltschutz verknüpft sind und deswegen die Reduzierung der nachhaltigen Entwicklung auf den Ressourcenschutz insbesondere mit Blick auf die Interessen der Entwicklungsländer zu einseitig ist.

Überdies geht durch jenes sogenannte 1-Säule-Modell die Retinität und die Leitidee der Verknüpfung von Anliegen verloren.⁶³⁸ Denn auch soziale und kulturelle Probleme können zu Umweltproblemen werden bzw. mit Umweltproblemen verknüpft sein.⁶³⁹ So hindert beispielsweise eine große Armut ebenfalls die nachhaltige Entwicklung und macht einen effektiven Ressourcenschutz unmöglich. Für den ehemaligen Richter des griechischen obersten Verwaltungsgerichts *Decleris* stellt zwar die Ressourcenschonung den Kern der nachhaltigen Entwicklung dar, sie sei aber nicht das Ganze des Begriffs, sondern nur eine enge Definition, ein Teil der nachhaltigen Entwicklung, der sich mit dem Schutzprinzip identifiziert. Diese enge Definition sei nicht systemisch und lasse komplexe Faktoren (kulturelle, soziale usw.) außer Betracht, die zwar auf den ersten Blick als nicht relevant für den Ressourcenschutz erscheinen, nach näherer und systemischer Betrachtung aber doch eine wichtige Rolle spielen. Er kritisiert weiterhin: „*the simple incorporation of environmental criteria into developmental decisions will prove inadequate in the course of time unless it reveals its broader mission and utility, in other words unless it fuels an understanding of the need to harmonise and systematise all public policies around a system of legitimate values which completes the Rule of Law*“. Diese Kritik stellt sich somit ebenfalls gegen das 1-Säule-Modell. Stattdessen befürwortet *Decleris* „*an organic whole of public policies*“.⁶⁴⁰

Es ist zwar eine Tatsache, dass in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung den umweltbezogenen Prinzipien mehr Achtung geschenkt worden ist, sowie dass diese in ihrer rein ökologischen Ausrichtung oftmals konkreter erscheinen bzw. dass einzelne konkretere umweltbezogene Prinzipien herausgearbeitet worden sind. So weisen beispielsweise die vorgeschlagenen Rechtsprinzipien im Anhang des Brundtland-Berichts hauptsächlich eine umweltbezogene Ausrichtung auf, während dort keine sozialen Prinzipien niederge-

⁶³⁸So auch *M. Schröder*, "Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, Archiv des Völkerrechts 1996, S. 251 (261).

⁶³⁹*P. Klemmer*, Nachhaltige Entwicklung – aus ökonomischer Sicht in: *W. Haber/P. Klemmer/B. Heins*, Sustainable Development - ökologische, ökonomische und soziale Aspekte, Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 1994, S. 14 (16) sowie *B. Heins*, Nachhaltige Entwicklung – aus sozialer Sicht in ders. S. 19.

⁶⁴⁰*M. Decleris*, The law of sustainable development - General Principles, 2000, S. 45 ff.

legt sind.⁶⁴¹ Ein anderes Bild liefern jedoch die Texte zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung. Dort stehen soziale und andere Ziele im Vordergrund, wie z. B. in der Agenda 21. Die Betonung des Umweltschutzes sowie ihre bessere rechtliche Konkretisierung mögen politische Gründe haben. Dies impliziert jedoch nicht, dass den weiteren Elementen der nachhaltigen Entwicklung eine nachrangige Bedeutung zugemessen wird.

Weiterhin ist das Argument der Vermeidung von begriffsimmanenten Konflikten als Rechtfertigung für die Wahl eines 1-Säule-Modells nicht überzeugend. Denn auch innerhalb einer Säule, sogar innerhalb des Umweltschutzes können Konflikte entstehen, wie bei Biokraftstoffen der Konflikt zwischen Klimaschutz und biologischer Vielfalt. Das führt aber nicht dazu, dass das Gebot des Umweltschutzes dadurch an Bedeutung oder Tragweite verliert. Für die Lösung des Konflikts muss eine Prüfung stattfinden, welche alle betroffenen Interessen und Schutzgüter in Betracht zieht und zwischen konfligierenden Gütern abwägt. In der heutigen Welt sind die Zusammenhänge ohnehin sehr komplex und es hilft nicht, sie durch eine begriffliche Trennung von Rechtsprinzipien zu behandeln. Die Abstraktheit, Vielfältigkeit und die Widersprüchlichkeit, die sich aus den verschiedenen Facetten der nachhaltigen Entwicklung ergeben, sprechen nicht gegen deren rechtlichen Charakter, sondern spiegeln genau diese komplexen Zusammenhänge und das Bedürfnis eines systemischen Denkens wider. Auch das Gegenargument, wonach beim Konflikt zweier Umweltgüter der Umweltschutz nicht wirklich gefördert wird, hilft der Diskussion nicht weiter. Denn auch Eingriffe, die zugunsten des Umweltschutzes vorgenommen werden, belasten oftmals andere Umweltgüter. Dieses Problem ließ sich seither angemessen lösen, indem auf die jeweils konkret zu bestimmende Verhältnismäßigkeit zwischen Belastung oder Beeinträchtigung eines Gutes gegenüber dem Nutzen oder Schutzzweck für ein anderes Gut abgestellt wird. Dies spricht aber ebenfalls für ein mehrsäuliges Modell der nachhaltigen Entwicklung, welches für jede Maßnahme eine Prüfung aller Auswirkungen (ökologischer, ökonomischer und sozialer Natur) fordert. Soweit dann eine Auswirkung besonders erheblich ist, unterläuft sie den übergeordneten Nutzen der Maßnahme, und so wird in diesem Fall das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nicht wirklich vorangetrieben.

Das 3- oder multidimensionale Modell ist ferner nicht so zu verstehen, dass alle (im Prinzip gleichwertigen) Anliegen gleichzeitig und gleichwertig gefördert werden müs-

⁶⁴¹M. Schröder, *Archiv des Völkerrechts* 1996, S. 251 (255).

sen. Umweltanliegen sind beispielsweise nicht nur parallel zur Förderung von Entwicklungsanliegen zu verfolgen. Es ist vor allem Aufgabe der Politik und nicht des Rechts, zu entscheiden, welche Anliegen durch eine Maßnahme vorwiegend gefördert werden sollen. Die Rolle der nachhaltigen Entwicklung besteht vielmehr darin, die jeweiligen Maßnahmen insoweit zu begrenzen, als die Verfolgung eines Ziels keine unangemessene Gefährdung oder Beeinträchtigung anderer Ziele mit sich bringen darf. Nachhaltige Entwicklung bedeutet demnach beispielsweise nicht, dass die Entwicklung im wohlhabenden Westen nicht mehr gefördert werden darf. Vielmehr bedeutet sie, dass Umweltschutz und Entwicklung derart miteinander zu vereinbaren sind, dass das eine das andere nicht unterminiert.

Aus dieser soeben gezeigten Analyse lässt sich festhalten, dass der Begriff der nachhaltigen Entwicklung keinen eindimensionalen umweltspezifischen Charakter hat. Stattdessen werden mehrere Bereiche eingeschlossen, die sogar im Geist der Relativität miteinander in Wechselwirkung stehen. Diese Tatsache spricht für einen mehrdimensionalen Nachhaltigkeitsbegriff, der eine radikal-integrative Natur aufweist, denn die einzubeziehenden Dimensionen haben im Prinzip den gleichen Wert und müssen miteinander verknüpft werden. Das alles heißt natürlich nicht, dass dem umweltrechtlichen Nachhaltigkeitsbegriff keine Bedeutung zukommen soll. Wie *Rehbinder* formuliert, geht es bei dem Umweltschutzprinzip nicht um eine Verengung, sondern um eine Anpassung an eine Rechtsordnung.⁶⁴² Anders gesagt, es ist sachgerecht und stimmiger, das 1-Säule-Modell als den speziellen umweltbezogenen Teil einer breiteren Leitidee der nachhaltigen Entwicklung zu verstehen.⁶⁴³

ii. Die rechtlichen Konturen der nachhaltigen Entwicklung

Viele Vertreter des 1-Säule-Modells lehnen das 3-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung nicht gänzlich ab. Sie vertreten vielmehr die Meinung, es habe nur politischen Geltungsanspruch und könne keine rechtlichen Implikationen entfalten.⁶⁴⁴ Allein der

⁶⁴²*E. Rehbinder*, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 725.

⁶⁴³So auch *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006 S. 44 ff. sowie *C. Katsos*, Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes, 2011, S. 50 ff.

⁶⁴⁴So z.B. *A. Epiney/M. Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 44; *W. Kahl*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2001, S. 124.

Umweltkomponente des Begriffs sei dementsprechend eine rechtliche Bedeutung beizumessen. Innerhalb dieser Ansichten und ihrer Abhandlungen ist oft der Versuch zu erkennen, aus einem scheinbar abstrakten und widersprüchlichen Begriff einen normativen Kern zu retten, der juristisch handhabbar ist. Denn es wird auch unabhängig vom Modelldiskurs vertreten, dass einem abstrakten Begriff wie der nachhaltigen Entwicklung allein wegen seines hohen Grades an Abstraktheit keine rechtliche Bedeutung zukommen kann. Tatsächlich stellt sich im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung die Frage ihres normativen Gehaltes.⁶⁴⁵

Das Problem des rechtlichen Charakters eines Begriffs spielt sich sowohl auf der formellen als auch auf der materiellen Ebene des Begriffes ab: Auf der formellen Ebene muss auf die Frage eingegangen werden, ob ein Begriff einer verbindlichen Rechtsquelle zugeordnet werden kann und dadurch als Recht anzuerkennen ist. Auf materiell-rechtlicher Ebene stellt sich wiederum die Frage, inwieweit dieser Begriff einen sogenannten „*fundamentally norm-creating character*“ hat,⁶⁴⁶ d. h., ob er bestimmte rechtliche Gebote vorgibt und dementsprechend instrumentalisiert werden kann.⁶⁴⁷ Diese zwei Ebenen sind nicht voneinander isoliert zu betrachten, denn sie beeinflussen sich gegenseitig. Manchmal hat allerdings ein Begriff trotz seiner Verankerung im Recht aufgrund seines Inhalts keine rechtliche, sondern nur eine politische Bedeutung. Das gilt vor allem im Völkerrecht, wo die Grenzen zwischen dem Politischen und dem Rechtlichen besonders undeutlich sind.⁶⁴⁸

Die Frage, ob die nachhaltige Entwicklung auf formeller Ebene Teil des Völkerrechts ist, wird sehr unterschiedlich beantwortet. Einigkeit besteht zunächst darüber, dass die Deklaration von Rio sowie die Agenda 21 keinen verbindlichen Charakter haben.⁶⁴⁹ Weiterhin ist der Begriff in den verbindlichen Verträgen, die die Rio-Erklärung begleitet

⁶⁴⁵Die Frage, ob Nachhaltige Entwicklung ein Rechtsprinzip ist, wird hier nur allgemein behandelt, insbesondere ob der Begriff überhaupt eine rechtliche Bedeutung haben kann. Die genaue Rolle der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht wird hier nicht untersucht. Dafür siehe u.a. J. Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, 2007, S. 86 ff.;

⁶⁴⁶D. French, Sustainable Development, in: Fitzmaurice/Ong/Merkozris (Hrsg.) Research handbook on international environmental law, 2010, S. 51 (56).

⁶⁴⁷Siehe auch V. Barral, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, European Journal of International Law 2012, S. 377 (383).

⁶⁴⁸C. Calliess, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (561);

⁶⁴⁹C. Calliess, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (561); F. Ekardt, Nachhaltigkeit und Föderalismus – Verortung im globalen Mehrebenensystem, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, S. 957 (971); A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 77.

haben (Klimarahmenkonvention, Konvention zur Erhaltung der Artenvielfalt) nicht enthalten. Ob aber die nachhaltige Entwicklung außerhalb des Völkervertragsrechts als Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts anzuerkennen ist, ist strittig. Gemäß Art. 38 Nr. 1 b) IGH-Statut bedarf es für die Etablierung von Völkergewohnheitsrecht einer Staatenpraxis, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen ist. Für viele Autoren fehlen – neben der Konkretisierung des Inhaltes – eine Rechtsüberzeugung der Staaten sowie eine lang anhaltende Übung, die die nachhaltige Entwicklung zum Gewohnheitsrecht machen und den Staaten direkte Verpflichtungen zuweisen könnten.⁶⁵⁰ Für sie gehört der Begriff bestenfalls zum Soft Law.⁶⁵¹ Andere vertreten demgegenüber die Ansicht, die nachhaltige Entwicklung habe eine Reife erreicht, die ihr einen rechtlich verbindlichen Charakter erlaubt.⁶⁵² Ihre noch junge Existenz und Entwicklung (die angesichts der bereits vergangenen Zeit wohlgemerkt nicht mehr allzu jung ist) könne durch ihre allgemeine Anerkennung und Nutzung – auch in verbindlichen Texten des Völkerrechts – ausgeglichen werden.⁶⁵³ Außerdem sei ihr Inhalt trotz ihrer Abstraktheit konkret genug, um rechtliche Gebote daraus herzuleiten.⁶⁵⁴ Schließlich sei sie – wie zuvor genannt – in vielen verbindlichen Verträgen erwähnt – oft als Haupt- oder als Nebenziel.⁶⁵⁵

Um diese schwierige rechtliche Einordnung zu klären, erscheint ein Blick auf die materielle Ebene notwendig, und zwar über die Ansätze der Wissenschaft hinaus in die Rechtsprechung. Das **Gabčíkovo-Nagymaros-Verfahren** war das erste, in welchem

⁶⁵⁰G. *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002 S. 84; A. *Epiney/M. Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 77; J. *Nusser*, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen 2007, S. 90 ff.; M. *Schröder*, Archiv des Völkerrechts 1996, S. 251 (272).

⁶⁵¹A. *Epiney/M. Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 77 f.; J. *Nusser*, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, 2007, S. 87.

⁶⁵²M. *Decleris*, The law of sustainable development - General Principles, 2000, S. 47 f.; K. *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 56.

⁶⁵³V. *Barral*, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, European Journal of International Law 2012, S. 377 (388); C. *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (561); A. *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 54; H. *Hohmann*, Zum Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union in: Epiney/Scheyli (Hrsg.), Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, 1999, S. 23 (30 ff.); E. *Rehbinder*, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 725 (739).

⁶⁵⁴C. *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (561); K. *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 81, 207; E. *Rehbinder*, Die Diskussion der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots in das Umwelt- und Planungsrecht, in: Bückmann/Lee/Schwedler (Hrsg.), Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21: die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, 2002, S. 95 (99); E. *Rehbinder*, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 725 (737 ff.); Nach *Glaser* ist der Begriff wenigstens konkret genug, um als negative Grenze zu wirken, d.h. um zu bestimmen, was NICHT nachhaltig ist, siehe A. *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 52 ff.

⁶⁵⁵V. *Barral*, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, European Journal of International Law 2012, S. 377 (384).

sich der IGH mit der nachhaltigen Entwicklung beschäftigt hat. Der Sachverhalt betraf einen Streit zwischen Ungarn und der Slowakei über einen Staudamm, welcher als gemeinsames Projekt gebaut werden sollte. Ungarn hatte im Laufe des Projekts ökologische Bedenken geäußert und nach gescheiterten Verhandlungen mit der Slowakei den Kooperationsvertrag hierüber gekündigt. Die Slowakei hatte sich in der Folge unter Protest gegen das Verhalten Ungarns einseitig entschieden, den Bau des Staudamms fortzusetzen.⁶⁵⁶

Das Gericht hat in seiner Entscheidung beide einseitigen Handlungen der Parteien (die Kündigung und den Weiterbau) als vertragswidrig eingestuft und die Geltung des Vertrags bestätigt. Allerdings könnten weder der status quo der letzten Jahre noch die wissenschaftlichen Entwicklungen in Bezug auf den Wasserschutz ignoriert werden. In diesem Lichte müssten der Vertrag und die daraus entstehenden Verpflichtungen von den Parteien neu interpretiert, ja sogar neu verhandelt werden. Diese **Pflicht** der Parteien, erneut und unter Berücksichtigung der aktuellen Standards über die Umweltbedingungen eines bereits existierenden und jetzt fortzusetzenden Entwicklungsprojekts zu verhandeln und eine „befriedigende Lösung“ zu finden, wird außer mit dem Vertrag selbst auch mit dem „Konzept“ der nachhaltigen Entwicklung begründet.⁶⁵⁷ Der genaue Inhalt einer befriedigenden Lösung wird nicht vom Gericht bestimmt, der IGH legt jedoch einige Voraussetzungen fest: Die Vereinbarung muss demnach a) die Ziele des Vertrags berücksichtigen, b) diese Ziele müssen in einer kooperativen und integrativen Weise verfolgt werden und c) die Regeln des Umweltvölkerrechts müssen dabei berücksichtigt werden.⁶⁵⁸

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung scheint also in diesem Fall zwei Funktionen zu haben, eine **prozedurale** und eine **inhaltliche/materielle**: In prozeduraler Hinsicht ergibt sich eine Pflicht zu verhandeln und eine Vereinbarung über Nachhaltigkeitsaspekte im konkreten Kontext zu treffen. In materieller oder inhaltlicher Hinsicht muss diese Vereinbarung integrativ sein und das Umweltrecht berücksichtigen.

⁶⁵⁶Für eine ausführliche Zusammenfassung des Falls siehe *P. Sands*, *International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable Development"*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1999, S. 389 (390 ff.).

⁶⁵⁷International Court of Justice, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgement of 25.09.1997*, Rn. 140.

⁶⁵⁸*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Rn. 141; siehe auch *K. Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 55.

Ähnliche Ergebnisse zeigt die Untersuchung einer Entscheidung des **WTO Appellate Body** über ein Einfuhrverbot der USA für Garnelen und deren Produkte.⁶⁵⁹ Die USA verteidigten die durch sie gesetzten Umweltbedingungen für die Einfuhr von Garnelen zum Schutz von Meeresschildkröten als eine Maßnahme zur Bewahrung erschöpflicher Naturressourcen, wie sie im GATT 1994 vorgesehen ist. Die Gegenseite behauptete dagegen, dass die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs „erschöpfliche Naturressourcen“ – der mehr als 50 Jahre alt war – mit Mineralien verbunden sei und lebende Naturressourcen wie Meeresschildkröten nicht in diesem Sinne erschöpflich seien. Der Appellate Body hat diese Ansicht abgewiesen. Indem die bestimmte Tierart gefährdet sei, könne sie als „erschöpflich“ gelten. Der alte Begriff muss im Lichte der aktuellen Verhältnisse interpretiert werden. Diese neue Ausrichtung wurde im GATT durch die Einführung der nachhaltigen Entwicklung in der Präambel des WTO-Vertrages für das gesamte Regime angenommen.⁶⁶⁰ Dementsprechend sei der Begriff „erschöpfliche Naturressourcen“ nunmehr im Lichte der nachhaltigen Entwicklung derart zu interpretieren, dass er neben Mineralien auch lebende Ressourcen, d. h. in diesem Fall gefährdete Tierarten einschließt. Die nachhaltige Entwicklung wird hier demnach als „*Auslegungsleitlinie für die Tragweite der Ausnahmebestimmungen im Bereich des Warenhandels*“⁶⁶¹ genutzt.

Im Fall „**Eiserner Rhein**“ vor einem internationalen Schiedsgericht wird die nachhaltige Entwicklung zusammen mit anderen Prinzipien des Umweltvölkerrechts angewendet, um Umweltbedingungen mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit zu verknüpfen. Nach einem Abkommen aus dem Jahr 1839 hatte Belgien das Recht auf Transit durch holländisches Gebiet. Die Niederlande forderten demgegenüber, dass dieses Recht mit Umweltbedingungen verknüpft werden müsste, welche bei Vertragsabschluss nicht vorgesehen waren. Das Schiedsgericht hat dieser Forderung durch Anwendung der Prinzipien des internationalen Umweltrechts, „[a]pplying the principles of international environmental law“ stattgegeben.⁶⁶² Obwohl mit diesem Begriff der „Prinzipien des internationalen Umweltrechts“ die nachhaltige Entwicklung nicht unter anderen internationalen umwelt-

⁶⁵⁹WTO Appellate Body, US-Shrimp, Dispute DS58, verfügbar unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm, zuletzt abgerufen am 09.1.2020 für eine ausführliche Zusammenfassung des Falls siehe P. Sands, International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable Development", Max Planck Yearbook of United Nations Law 1999, S. 389, (396 ff.).

⁶⁶⁰WTO Appellate Body, US-Shrimp, Dispute DS58, Rn. 128 ff.

⁶⁶¹K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 56.

⁶⁶²Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, Rn. 222 f., verfügbar unter http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVII/35-125.pdf zuletzt abgerufen am 09.01.2020.

rechtlichen Prinzipien ausdrücklich erwähnt wird, gehört sie auch zu der Matrix, die die Festlegung von Umweltauflagen für die wirtschaftliche Tätigkeit notwendig macht.⁶⁶³

Dementsprechend werden auch die Kosten verteilt: Nach dem ursprünglichen Vertrag hatte allein Belgien die Kosten für eine neue Strecke zu tragen. Zwar seien die Arbeiten zur Anpassung an die neuen (mitunter ökologischen) Bedingungen so intensiv, dass sie nach dem Schiedsgericht als eine neue Strecke angesehen werden müssen. Allerdings soll Belgien nicht allein für die Kosten der Anpassungsmaßnahmen aufkommen; vielmehr müssen sie verteilt werden, um das Gleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen der beiden Seiten zu bewahren.⁶⁶⁴ In diesem Fall spielt folglich die nachhaltige Entwicklung auch eine Rolle bei der Interpretation einer Kostenverteilungsregel und als Kriterium einer Konfliktlösung.

Wie nach Prüfung der Rechtsprechung deutlich wird, ist die Frage der genauen Rolle der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht schwer zu beantworten. Obwohl die internationalen Gerichte die nachhaltige Entwicklung bei der Konfliktlösung oft angewendet haben, vermieden sie es grundsätzlich, ihr einen bestimmten Rechtscharakter zuzuerkennen. So verzichtet beispielsweise der IGH in der genannten Gabčíkovo-Nagymaros-Entscheidung auf jegliche Rechtscharakterisierung des Begriffs und benutzt stattdessen das Wort „Konzept“.⁶⁶⁵ Eine Ausnahme von dieser Haltung bildet die Stellungnahme des IGH-Richters Weeramantry, der die nachhaltige Entwicklung als ein Prinzip des Völkerrechts mit einem normativen Wert ausdrücklich anerkennt. Eine weitere Ausnahme stellt die Entscheidung „Eiserner Rhein“ dar, die über Prinzipien des internationalen Umweltrechts spricht.⁶⁶⁶ Die Frage der Einordnung der nachhaltigen Entwicklung wird auch angesichts der Tatsache nicht leichter, dass das Völkerrecht über keinen *numerus clausus* von Rechtsquellen verfügt.⁶⁶⁷

⁶⁶³Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, Rn. 58.

⁶⁶⁴Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, Rn. 220 f.

⁶⁶⁵Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Rn. 140.

⁶⁶⁶Separate Opinion of Vice-President Weeramantry in Case Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), S. 85, 92, 95, Verfügbar unter <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>, zuletzt abgerufen am 09.01.2017; Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, Rn. 58 f., verfügbar unter http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVII/35-125.pdf, zuletzt abgerufen am 09.01.2020.

⁶⁶⁷*Graf Vitzthum* in *Graf Vitzthum/Proelß* (Hrsg.) *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2016, Rn. 148.

Trotz des unklaren rechtlichen Charakters ist allerdings der Begriff offensichtlich mit „*rechtlichen Implikationen*“ verbunden.⁶⁶⁸ Zunächst wird deutlich, dass die nachhaltige Entwicklung als **Auslegungshilfe** wirkt⁶⁶⁹, womit neues und bereits existierendes Recht zu interpretieren und anzuwenden ist.⁶⁷⁰ Diese Auslegungsfunktion ist so stark, dass die daraus entstehende Interpretation eigentlich über den ursprünglichen Sinn der zu interpretierenden Regelung hinausgeht, ja sogar – wie *Barral* betont – deren Inhalt ändern kann.⁶⁷¹ Das Argument, dass in der oben erwähnten Rechtsprechung die gleichen Ergebnisse auch ohne Berufung auf die nachhaltige Entwicklung erreicht werden könnten, scheint aus diesem Grund zu weit gegriffen. Außerdem ignoriert diese Auffassung die Tatsache, dass die Elemente, die zu diesem Ergebnis führen könnten, selbst durch die nachhaltige Entwicklung beeinflusst bzw. durch sie gestaltet worden sind. Es wäre ebenso wenig denkbar oder sinnvoll, das Mehrheitsprinzip ohne das Demokratieprinzip zu verstehen.

Über die Auslegungsfunktion hinaus, die vor allem für die Rechtsprechung erheblich ist, wird eine weitere Aufgabe ersichtlich, welche die nachhaltige Entwicklung nunmehr an die Staaten adressiert. Diese wird vor allem aus dem Fall *Gabčíkovo-Nagymaros* ersichtlich. Dort fordert das Gericht von den Parteien, über die Anpassung des Abkommens an die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse in Bezug auf Umweltschutz zu verhandeln und zu einer befriedigenden Lösung zu kommen. Diese Forderung offenbart eine Pflicht für die Politik, welche die nachhaltige Entwicklung als Grundlage hat. Allgemeiner ausgedrückt ist dies die **Pflicht zum Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung**. Die nachhaltige Entwicklung diktiert dementsprechend eine „*obligation for means*“⁶⁷² an die Staaten. Sie stellt ein Leitbild dar,⁶⁷³ welches von der Politik verfolgt werden muss. Sie ist eine Zielbestimmung mit normativer Wirkung.⁶⁷⁴

⁶⁶⁸Foundation for International Environmental Law and Development (Hrsg.), *Review of European Community International Environmental Law 1993*, S. r2, (r5 f.).

⁶⁶⁹*G. Beaucamp*, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 86.

⁶⁷⁰Siehe unter anderem *D. French*, *Sustainable Development*, in: *Fitzmaurice/Ong/Merkouris (Hrsg.), Research Handbook on International Environmental Law*, 2010, S. 51, (57 f.), der das WTO Appellate Body im Fall *US- Shrimp* zitiert, nach dem die nachhaltige Entwicklung „*add colour, texture and shading to our interpretation of the agreements*“ muss.

⁶⁷¹*V. Barral*, *Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm*, *European Journal of International Law* 2012, S. 377 (397).

⁶⁷²*V. Barral*, *Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm*, *European Journal of International Law* 2012, S. 377 (385).

⁶⁷³*M. Schröder*, *Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten*, *Archiv des Völkerrechts* 1996, S. 251 (273), der nachhaltige Entwicklung als eine Dokumentation der Einsicht der Staaten versteht, die allerdings mit keinen Rechtsfolgen verbunden ist.

⁶⁷⁴*K. Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 258 ff.

Der genaue Inhalt dieser Verpflichtung ist nicht im Voraus festgelegt, er ist vielmehr in Bezug auf die jeweils besonderen Sachverhalte zu formulieren. Oft geht es um Verfahren und Standards, die zu beachten sind.⁶⁷⁵ Die Maßnahmen zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklung sind je nach Situation unterschiedlich und werden deswegen der Politik überlassen, auch wenn sich inzwischen mehrere Instrumente herauskristallisiert haben und als Standardvoraussetzungen einer Politik der nachhaltigen Entwicklung zu sehen sind, wie z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben. Auch das zu erzielende Ergebnis ist nicht vorgeschrieben und die Rechtsprechung will es nicht weiter konkretisieren. Allerdings scheint die allgemeine Pflicht zur Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklung, d. h. der Versuch, Umwelt- und Sozialbedingungen an die wirtschaftliche Entwicklung zu knüpfen, oder noch abstrakter, bei der Entwicklungspolitik systemisch zu denken (Retinitätsgebot), einen eigenen juristischen Kern erlangt zu haben.⁶⁷⁶

Zusammenfassend lässt sich der völkerrechtliche Begriff der nachhaltigen Entwicklung in einem Graubereich zwischen Recht und unverbindlichen Zielsetzungen verorten. Es ist ein dynamischer Begriff, der sich im Laufe der Zeit entwickelt hat und sich weiter entwickeln wird.⁶⁷⁷ Dementsprechend werden in der Zukunft auch seine rechtlichen Konturen und dadurch auch sein normativer Inhalt weiter konkretisiert.⁶⁷⁸ Denn die Verrechtlichung eines Begriffs ist unter anderem eng mit dessen Konkretisierung verbunden. Das bedeutet, dass die Klärung des rechtlichen Charakters auch durch die Ausarbeitung des genauen Inhalts des Begriffs möglich wird.⁶⁷⁹ Ohnehin hat der Begriff seinen Wert durch seine allgemeine Anerkennung und Nutzung bewiesen, sodass der Zurückhaltung bei seiner Anwendung mehr und mehr der Boden genommen werden sollte.

⁶⁷⁵Foundation for International Environmental Law and Development (Hrsg.), *Review of European Community International Environmental Law 1993*, S. r2 (r5 f.); United Nations Commission on Sustainable Development (Hrsg.), *Report of the Expert group on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development*, S. 5. Abs. 14.

⁶⁷⁶Siehe auch V. Barral, *Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm*, *European Journal of International Law* 2012, S. 377 (398); C. Calliess, *Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung*, *DVBl* 1998, S. 559 (561); K. Gehne, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 199.

⁶⁷⁷V. Barral, *Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm*, *European Journal of International Law* 2012, S. 377 (382).

⁶⁷⁸C. Calliess, *Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung*, *DVBl* 1998, S. 559 (561); *Über Soft Law und seine „Verdichtung“ ins Völkerrecht* siehe A. Epiney/M. Scheyli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 1998, S. 79 f.

⁶⁷⁹So auch D. French, *Sustainable Development*, in: Fitzmaurice/Ong/Merkouris (Hrsg.), *Research Handbook on International Environmental Law*, 2010, S. 51, (55): „to say sustainable development is – or can be – a binding rule of treaty law tells us very little about its actual normative effect“.

iii. Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung

Unabhängig vom Streit über den Rechtscharakter der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht wird anerkannt, dass es um ein Leitbild geht, welches „näherer normativer Ausformung bedarf“. ⁶⁸⁰ Wie die Foundation for International Environmental Law and Development betont, „[t]he concept of sustainable development reflects an international ideology, or goal, or process, or process of thinking, which requires international law and institutions to define a legal framework to put the ideology or goal into practice“. ⁶⁸¹ Ein wichtiges Instrument dieser Ausformung, welches den universellen Begriff der nachhaltigen Entwicklung konkretisiert, ist die Nutzung von Prinzipien. Für *Decleris* sind Prinzipien ein wesentliches Mittel zur Gestaltung eines neuen Systems, hier des Systems der nachhaltigen Entwicklung. Denn Prinzipien bringen unterschiedliche Regeln aus mehreren Rechtsbereichen zusammen und sichern ein Minimum an Uniformität in der Praxis. ⁶⁸²

Die Prinzipien zur Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung stellen allgemein formulierte Sätze dar, die grundsätzlich bereits vor der Rio-Konferenz existierten. Nunmehr werden sie aber zur Verfolgung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung systematisiert und sollen in Wechselwirkung miteinander agieren. Dadurch werden sie zu Bausteinen des Nachhaltigkeitskonstrukts.

Nachhaltigkeitsprinzipien wurden als solche bereits im Brundtland-Bericht vorgeschlagen und in der Rio-Deklaration festgelegt. Ihre Erwähnung in Rio ist aber nicht erschöpfend. Es gibt weitere Quellen (wie z. B. die Stockholmer Deklaration, den UNEP- oder den CSD-Katalog), welche unterschiedliche Prinzipien oder die gleichen Prinzipien mit anderer Formulierung enthalten. ⁶⁸³ Das bedeutet, dass die Prinzipienkonstellation der nachhaltigen Entwicklung über einen festen Kern hinaus dynamisch ist, dass sie sich ändert und entwickelt. Der Rechtscharakter der Prinzipien ist nicht immer klar und unter-

⁶⁸⁰W. Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl et al. (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2001, S. 111 (128).

⁶⁸¹Foundation for International Environmental Law and Development, Sustainable Development: The Challenge to International Law, Review of European Community International Environmental Law 1993, S. r2 (r6).

⁶⁸²M. Decleris, The law of sustainable development - General Principles, 2000 S. 61 ff.

⁶⁸³W. Lang, Bedeutung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, in: Epiney/Scheyli (Hrsg.), Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung: Völker- und europarechtliche Aspekte, 1999, S. 9, (13 ff.).

scheidet sich je nach Prinzip.⁶⁸⁴ Sie richten sich schließlich nicht nur an die Staaten, sondern auch an die Bürger.⁶⁸⁵

Die Beziehung der oben erwähnten Nachhaltigkeitsprinzipien zu dem Kernbegriff der nachhaltigen Entwicklung kann zutreffend mit dem Ausdruck von *Frerichs* beschrieben werden: Demnach handelt es sich um ein Verhältnis zwischen einem „Gesamtkonzept und seinen einzelnen Elementen“.⁶⁸⁶ Sie konkretisieren den Begriff der nachhaltigen Entwicklung, sie stellen ihn zusammen, sie sind die Mittel zur Realisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung. Letztere deckt sich allerdings nicht komplett mit einem oder sogar mit allen Prinzipien, sondern sie geht über diese hinaus.

Von einigen Autoren wurde der Versuch unternommen (oft mit dem Ziel der Konkretisierung), die nachhaltige Entwicklung mit einem Prinzip – dem Integrationsprinzip oder der Intergenerationengerechtigkeit – bzw. mit der „Summe“ ihrer konkretisierenden Prinzipien zu identifizieren.⁶⁸⁷ Dieser Gedanke ist aber an sich fehlerhaft. Wie in vielen Fällen in der Rechtslehre, identifiziert sich ein allgemeiner Begriff nicht mit seinen konkretisierenden Prinzipien, sondern er stellt einen Regenschirm-Begriff dar und die Prinzipien sind seine „Funktionselemente“⁶⁸⁸, seine „Teilaspekte“⁶⁸⁹ oder seine „Eckpfeiler“⁶⁹⁰, d. h. die Sätze, die den Begriff in der jeweiligen Ordnung konkretisieren, instrumentalisieren und realisieren. Die Prinzipien können ihren Inhalt ändern oder neue Prinzipien können zum Regenschirm-Begriff hinzugefügt werden bzw. alte Prinzipien ersetzen, aber der Regenschirm-Begriff selbst bleibt als Leitbild erhalten. Oder anders formuliert hat der Inhalt des Regenschirm-Begriffs seine eigene relative Autonomie und ändert sich unabhängig oder parallel zu den ihn konkretisierenden Prinzipien. Dementsprechend ist zwar das Integrationsprinzip ein Kernelement der nachhaltigen Entwicklung,

⁶⁸⁴D. French, Sustainable Development, in: Fitzmaurice (Hrsg.), Research handbook on international environmental law, 2010, S. 51 (58); *Foundation for International Environmental Law and Development*, Sustainable Development: The Challenge to International Law, Review of European Community International Environmental Law 1993, S. r2 (r9); United Nations Commission on Sustainable Development (Hrsg.), Report of the Expert group on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, 1996, S. 4 Abs. 7.

⁶⁸⁵Siehe P. Sands, International Law in the field of Sustainable Development, The British Yearbook of International Law 1994, S. 303 (336); United Nations Commission on Sustainable Development (Hrsg.), Report of the Expert group on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, 1996, S. 3. Abs. 6 ff.

⁶⁸⁶S. Frerichs, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 18.

⁶⁸⁷Siehe vor allem A. Epiney/M. Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 45 ff.

⁶⁸⁸K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 183 f.

⁶⁸⁹Y.H. Lee, Nachhaltige Entwicklung - Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt und Bodenschutz, 2000, S. 33.

⁶⁹⁰J. Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, 2007, S. 87.

aber es stellt nur einen Teilaspekt derselben dar. Wie *Barral* sagt, „*Sustainable development is an objective that the International Community must strive to achieve, whereas the integration of environmental protection and economic and social development is not. Rather, it is the means by which sustainable development will be achieved. Hence, rather than being sustainable development, the principle of integration is the key technique for its realization*“⁶⁹¹.

Dass die in Rio erwähnten Prinzipien die nachhaltige Entwicklung konkretisieren und realisieren sollen, heißt allerdings nicht, dass diese Prinzipien keine eigenständige Existenz haben oder dass sie unbedingt engere oder konkretere Prinzipien im Vergleich zur nachhaltigen Entwicklung darstellen. Wie erwähnt, existierten die meisten Prinzipien bereits vor ihrer Anknüpfung an die nachhaltige Entwicklung, und sie sind nicht immer dem Bereich des Umweltschutzes zugehörig, ja oft sind sie bereichsübergreifender oder prozeduraler Natur, wie z. B. das Prinzip der Kooperation der Staaten. Somit bedeutet die Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung statt einer Verengung vielmehr die Realisierung und Ausformung ihres Inhalts. Ihre Beziehung lässt sich ferner nicht in Form einer Hierarchiepyramide abbilden. Präziser wäre es, sie als ein Archipel zu verstehen, eine Vielfalt von Inseln, die zwar ihre eigene Existenz bewahren, aber in Zusammenhang miteinander funktionieren, um das gesamte System zusammenzustellen.

Einige Prinzipien, die in der Deklaration von Rio erwähnt werden, sind die folgenden:⁶⁹²

- das Vermeidungsprinzip (Prinzip 2): Umweltschaden muss vermieden werden;
- das Vorsorgeprinzip (Prinzip 15): Auch bei Unsicherheit müssen Schutzmaßnahmen getroffen werden;
- das Kooperationsprinzip (Prinzipien 7, 9, 12, 14, 27): Staaten sollen zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklung und ihrer Einzelaspekte kooperieren;
- die Intergenerationengerechtigkeit (Prinzip 3): Entwicklung muss die künftigen Generationen berücksichtigen;
- das Verursacherprinzip (Prinzip 16): Polluter pays;

⁶⁹¹V. *Barral*, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, *European Journal of International Law* 2012, S. 377 (381).

⁶⁹²Den genauen Inhalt und Rechtscharakter jedes Prinzips hier zu untersuchen, ist eher unangemessen. Deswegen werden in dieser Stelle die für dieses Vorhaben relevantesten Prinzipien nur zusammenfassend erwähnt. Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Prinzipien, ihren Inhalt und Rechtscharakter siehe *J. Vinuales*, *The Rio Declaration on Environment and Development: a commentary*, 2015; *D. French*, *Sustainable Development*, in: *Fitzmaurice* (Hrsg.), *Research handbook on international environmental law*, 2010, S. 51 (58 ff.).

- das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten (Prinzip 7);
- das Integrationsprinzip (Prinzip 4): Umweltschutz muss im Entwicklungsprozess integriert werden.

iv. Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte

Über die Prinzipien hinaus spielen schließlich Menschenrechte als Bausteine des Völkerrechts⁶⁹³ bei der Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Rolle. Dabei geht es sowohl um klassische Abwehrrechte als auch um soziale Rechte (2. Generation) oder um kollektive Rechte (3. Generation).⁶⁹⁴ Diese sind in unterschiedlichen Verträgen und weiteren Rechtsquellen des Völkerrechts verankert. Darunter stellt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN aus dem Jahr 1948 einen Meilenstein dar. Dazu kommen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Darüber hinaus besteht eine große Vielfalt spezieller Verträge. Diese Rechtsquellen machen den „*normativen Rahmen*“ der Menschenrechte aus.⁶⁹⁵ Schließlich sind Menschenrechte in vielen Resolutionen erwähnt und anerkannt.⁶⁹⁶

Zunächst stellt nachhaltige Entwicklung eine notwendige Bedingung für die Verwirklichung von Menschenrechten dar, vor allem jenen, die einen Bezug zur Umwelt und Gesundheit sowie zur Bildung und einem menschenwürdigen Leben aufweisen. Zugleich ist andersherum die Berücksichtigung von Menschenrechten selbst ein Element und Ziel der nachhaltigen Entwicklung, ein unentbehrlicher Bestandteil ihrer sozialen Säule. Das Leitbild eines nachhaltigen Wohlstands ist nicht in einem System realisierbar, welches die Freiheiten der Menschen nicht beachtet, ihre Würde verletzt und sie nur als Objekte des Rechts behandelt. Ungerechtigkeit und Repression schaffen Unzufriedenheit und Konflikt und dadurch werden alle anderen Ziele der nachhaltigen Entwicklung gefährdet und oftmals unterlaufen, d. h. nicht nur die sozialen Ziele, sondern auch die Entwicklung und oft der Umweltschutz. Aus diesem Grund sollen Menschenrechte genauso wie der Umweltschutz in den Entwicklungsprozess integriert werden.⁶⁹⁷

⁶⁹³Siehe K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 23 ff.

⁶⁹⁴K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 261 f.

⁶⁹⁵H. Geiser, Sustainable Development from a Human Rights Perspective and the Challenges it Represents for the Caribbean SIDS, 2007, S. 16.

⁶⁹⁶H. Geiser, S. 18.

⁶⁹⁷H. Geiser, S. 11

Menschenrechte sind aber nicht nur ein Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Sie stellen überdies Instrumente dar, welche die Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung fördern können. Denn Menschenrechte „können als gesellschaftspolitischer Imperativ als anzustrebender Sollzustand für staatliches Handeln herangezogen werden“⁶⁹⁸. Sie wirken als Schutzmechanismen in den Händen der Bürger und können Staaten dazu verpflichten, ihre Politik zu ändern bzw. besondere Maßnahmen zu treffen oder auf bestimmte Taten zu verzichten. Diese Art der Integration von Menschenrechten in die Entwicklung sowie die Erfüllung der nachhaltigen Entwicklung durch Menschenrechte stellen den Kern des sogenannten „Human Rights Based Approach“ dar. Nach diesem enthalten Menschenrechte einklagbare Ansprüche der Bürger, welche die Staaten dazu zwingen können, notwendige Maßnahmen zu treffen bzw. Politiken umzusetzen, die die Erfüllung bestimmter Menschenrechte ermöglichen. Wie Geiser sagt, „*human development goals and objectives are to be regarded as entitlements, and not simply as human needs or development requirements, entitlements that can be claimed by individuals – groups of individuals – as right holders against the corresponding duty holders such as the State or the international development community*“.⁶⁹⁹ Dadurch können Menschenrechte zu effektiven Instrumenten mehrerer Politiken werden, sodass sie auch für die nachhaltige Entwicklung Bedeutung entfalten können. Dies ist einer der Gründe für die steigende Bedeutung von Menschenrechten, da diese vom klassischen Bereich der Abwehr staatlicher Interventionen zugunsten der individuellen Freiheit nunmehr auch eine Rolle bei der Umsetzung von Politiken für die Allgemeinheit spielen. Es kennzeichnet auch den neuen, systemischen Ansatz des Rechts (Retinität), nach welchem möglichst viele Bereiche und Instrumente als System und Einheit zu betrachten und ineinander zu integrieren sind. So stellt heutzutage die Beachtung der Menschenrechte ein Ziel der nachhaltigen Entwicklung dar, während gleichzeitig Menschenrechte zur Verfolgung von anderen Zielen der nachhaltigen Entwicklung, wie dem Umweltschutz, herangezogen werden können. Die Existenz eines spezifischen Rechts auf nachhaltige Entwicklung wird weitgehend verneint.⁷⁰⁰ Viele verschiedene Menschenrechte können allerdings zur Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklung herangezogen werden. Vor allem spielen die Rechte auf Ent-

⁶⁹⁸K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 24.

⁶⁹⁹H. Geiser, Sustainable Development from a Human Rights Perspective and the Challenges it Represents for the Caribbean SIDS, 2007, S. 33.

⁷⁰⁰K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 262; Allerdings wäre auch plausibel zu vertreten, dass nach Rio (siehe insbesondere Prinzip 3) das Recht auf Entwicklung nur als Recht auf eine nachhaltige Entwicklung zu verstehen ist.

wicklung, Nahrung, Umwelt, Leben und Gesundheit sowie die prozeduralen Rechte auf Information und Teilnahme eine Rolle. Zudem können auch solche Rechte, die auf den ersten Blick kaum Bezug zur nachhaltigen Entwicklung zeigen, von Bedeutung für ein mögliches Recht auf nachhaltige Entwicklung sein. So spielen die kulturellen Rechte der indigenen Völker oder das Recht auf Eigentum mitunter eine Rolle. Nachhaltige Entwicklung lässt sich nur in den jeweils konkreten Konstellationen, und nicht abstrakt an eine bestimmte Auswahl von Menschenrechten binden, da ein Menschenrecht z. B. für gewisse Umweltgüter sowohl vorteilhafte als auch nachteilige Wirkungen haben kann. Ähnliches gilt für die Entwicklung, die durch die Menschenrechte gefördert oder gehindert werden kann. Entscheidend ist es bei alledem, die jeweiligen Menschenrechte derart anzuwenden und miteinander abzuwägen, dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung tatsächlich gefördert wird.

v. Schlussfolgerung: Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht

Nach dieser Auseinandersetzung mit dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht können bestimmte Leitsätze über seinen Inhalt, Charakter sowie seine rechtlichen Konturen formuliert werden: Die nachhaltige Entwicklung stellt dementsprechend ein Leitbild für eine Gesellschaft dar, in der Wohlstand für alle zugänglich ist, ohne dass die Grundlagen eben jener Gesellschaft selbst gefährdet werden. Es signalisiert eine steigende Komplexität der Zusammenhänge zwischen Menschen und Natur, die in rechtlicher Hinsicht eine Retinität verlangt, d. h. einen ganzheitlichen Ansatz, nach dem legislative Abwägungsentscheidungen möglichst alle betroffenen Schutzgüter berücksichtigen.

Diese Leitidee der nachhaltigen Entwicklung ist noch relativ neu und bedarf noch einiger Ausgestaltung und Entwicklung. Sie hat jedoch bereits einen normativen Kern erlangt: das Gebot der Retinität und Integration. Dieses Gebot kann in der Rechtsordnung zunächst eine Auslegungsfunktion entfalten, verfügt aber darüber hinaus über eine gewisse zwingende Wirkung, aus der sich ein Gebot für die Legislative ergibt, eine nachhaltige Entwicklung anzustreben. Insofern legt die nachhaltige Entwicklung eine sogenannte „obligation of means“ fest.

Über das traditionelle, ressourcenökonomische Prinzip der Nachhaltigkeit im Forstrecht hinaus, ist der moderne Begriff der nachhaltigen Entwicklung zu einer neuen systemischen Konzeption der Entwicklung geworden, welche mehrere Bereiche (Umwelt- und Ressourcenschutz, Wirtschaft, soziale Anliegen) zusammen betrachtet und zusammenbringt. So sind gemäß der Rio-Deklaration unterschiedliche Politiken ineinander zu integrieren und gemeinsam zu betreiben. Dadurch sprengt die nachhaltige Entwicklung die Grenzen des Umweltrechts und wird zu einem Leitbild vieler Politiken sowie zu einer neuen Methode der Rechtsetzung. Ebenso hat sich die nachhaltige Entwicklung aus einem engeren, an die Entwicklungsländer gerichteten zu einem universellen Begriff entwickelt, der für alle Staaten gilt, auch wenn er jeweils unterschiedlich umgesetzt werden soll.

Die nachhaltige Entwicklung steht nicht allein in einer Rechtsordnung, sondern sie stellt ein sogenanntes Regenschirm-Prinzip dar, unter dem eine Vielfalt von Rechtsbegriffen steckt und zu dessen Konkretisierung und Anwendung herangezogen wird. Zunächst sind das bestimmte Rechtsprinzipien. Im Kern der nachhaltigen Entwicklung liegt insbesondere das Integrationsprinzip. Dazu kommen weitere Prinzipien wie das Vorsorge-, das Ursprungs-, das Kooperations- oder das Verursacherprinzip. Weiterhin sind auch die Menschenrechte ein wichtiger Teil des Nachhaltigkeitskonstrukts.

Sowohl Prinzipien als auch Menschenrechte stellen konkrete Gebote (von unterschiedlichem Rechtscharakter) an die Politik dar. Zur weiteren Konkretisierung werden – auf sekundärrechtlicher Ebene – andere Instrumente angewendet, welche die nachhaltige Entwicklung und deren Prinzipien umsetzen sollen. Ein Instrument der nachhaltigen Entwicklung par excellence stellt z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung dar. Ferner konkretisiert sich die nachhaltige Entwicklung im Zuge jeder Politik, in der sie eine Rolle spielt. Daneben wird schließlich der Begriff in jeder Rechtsordnung, in welcher er integriert wird, anders interpretiert und umgesetzt. Dies geschieht oft zusammen mit der Nutzung unterschiedlicher Prinzipien, Rechte und anderer Instrumente.

Nach alledem kann die Frage, ob eine Politik in einer bestimmten Rechtsordnung nachhaltig ist, nur dann beantwortet werden, wenn die genaue Verankerung der nachhaltigen Entwicklung in dieser Rechtsordnung und dieser Politik, die anerkannten Prinzipien sowie die zu diesem Zweck verabschiedeten Instrumente geklärt werden.

2. Die nachhaltige Entwicklung im Europarecht

a. Ein mehrdimensionales integratives Modell

Die Leitidee der nachhaltigen Entwicklung im Europarecht zeigt eine dem Völkerrecht ähnliche Entwicklung. Der Nachhaltigkeitsgedanke war bereits früh in den europäischen Verträgen verankert, sowohl implizit als auch durch alternative Formulierungen.⁷⁰¹ Ausdrücklich wurde die nachhaltige Entwicklung auf primärrechtlicher Ebene erstmals im Jahre 1997 mit dem Amsterdamer Vertrag anerkannt. Seitdem besteht sie mit wenigen Änderungen fort. Heute wird sie in der Präambel des EUV als Grundsatz anerkannt, der bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu berücksichtigen ist. Gleichzeitig ist sie als Ziel der Union zu verfolgen, sowohl in der inneren⁷⁰² als auch in der auswärtigen Politik, wo sie auf globaler Ebene und vor allem in den Entwicklungsländern zu fördern ist⁷⁰³.

Die EU-Verträge enthalten neben diesen Verweisen auf die nachhaltige Entwicklung keine Definition derselben. Bereits daraus kann vermutet werden, dass auf den Nachhaltigkeitsbegriff des Völkerrechts verwiesen wird.⁷⁰⁴ Unterdessen ist die nachhaltige Entwicklung in den europäischen Verträgen mit einem bestimmten System von Begriffen verbunden, die zu ihrer Konkretisierung dienen. Dies sind insbesondere die Trias Wirtschaft-Soziales-Umweltschutz sowie weitere synonyme bzw. konkretisierende Begriffe, wie der Zusammenhalt, die Preisstabilität, die soziale Gerechtigkeit, der soziale Schutz, die Geschlechts- und Generationengerechtigkeit, die nachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen usw. Andere Begriffe oder Ausdrücke machen weiterhin die Beziehung der drei Elemente dieser Trias zueinander klar: Die Förderung eines ganzheitlichen Fortschritts in allen Bereichen (*„Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, dass Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen“*⁷⁰⁵), das ausgewogene Wirtschaftswachstum oder die wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft bringen die Hoffnung zum Ausdruck, dass eine ideale Kombina-

⁷⁰¹Zur Vorgeschichte der nachhaltigen Entwicklung im Europarecht siehe W. Frenz/H. Unnerstall, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht: theoretische Grundlagen und rechtliche Ausformung, 1999, S. 153 ff. sowie Frerichs, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 21 ff.

⁷⁰²Art. 3 Abs. 3 EUV.

⁷⁰³Art. 3 Abs. 5, Art. 21 Abs. 2 lit. d und f EUV.

⁷⁰⁴W. Frenz/H. Unnerstall, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht: theoretische Grundlagen und rechtliche Ausformung, 1999, S. 173; A. Willand/N. Pippke/ G. Buchholz, Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung, 2005, S. 17.

⁷⁰⁵Präambel des EUV.

tion von Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik erreichbar ist.⁷⁰⁶ Daraus wird ersichtlich, dass sich der europarechtliche Nachhaltigkeitsbegriff nicht nur an den völkerrechtlichen anlehnt, sondern sich ganz eindeutig das 3- oder mehrere-Säulen-Modell zu eigen macht.⁷⁰⁷ Gleichermaßen wird die intra- und intergenerationelle Perspektive übernommen.

Obwohl die nachhaltige Entwicklung nach den europäischen Verträgen aus mehreren Säulen besteht, scheint jedenfalls eine gewisse Betonung der ökologischen Komponente zu bestehen. So hat die Integration der „*Erfordernisse des Umweltschutzes*“ in alle Unionspolitiken und -maßnahmen sowohl unter den allgemeinen Bestimmungen des AEUV als auch bei der Grundrechtecharta der EU eine besondere Berücksichtigung und Rolle gefunden.⁷⁰⁸ Diese Betonung ist dem ursprünglichen Nachhaltigkeitsbegriff auf keinen Fall fremd und sie bezeugt die Prioritäten der europäischen Rechtsordnung bei ihrer Konkretisierung und Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung. Sie ändert aber nichts an der Tatsache, dass die nachhaltige Entwicklung über die Integration von Umweltanliegen hinausgeht.

Die Verschiebung der Integrationsklausel aus dem Umweltkapitel zu den allgemeinen Grundsätzen der Union liefert auch einen Beweis dafür, dass diese Klausel eine breitere Rolle und eine zentrale Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung, und nicht nur für die Umweltpolitik zu erfüllen hat. Außerdem finden sich bei den allgemeinen Bestimmungen des AEUV mehrere Integrationsklauseln, die womöglich auch für die nachhaltige Entwicklung relevant sind: Zunächst fordert Art. 9 AEUV die Integration von sozialen Zielen in die Unionspolitik. Dazu kann die generelle Kohärenzklausel des Art. 7 AEUV („*Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen[...]*“) als ein Retinitätsgebot verstanden werden.⁷⁰⁹ Auch wenn dort die nachhaltige Entwicklung nicht ausdrücklich benannt wird, stellen diese Klauseln den Ausdruck eines mehrdimensionalen integrativen Modells dar. Das Gleiche lässt sich schließlich aus Art. 191 Abs. 3 Spiegelstrich 4 AEUV herleiten, nach

⁷⁰⁶Anders bei *Unnerstall*, der die nachhaltige Entwicklung als ein Ziel **neben** den anderen versteht und nicht als ein Rahmen für die Verwirklichung mehrerer Ziele, siehe *H. Unnerstall*, „Sustainable Development“ as legal term in European Community Law: Making It Operable within the Habitats Directive and the Water Framework Directive, 2005, S. 9.

⁷⁰⁷*S. Frerichs*, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 22, 25; *N. de Sadeleer*, Sustainable development in EU law: still a long way to go, *Jindal Global Law Review* 2015, S. 39 (41).

⁷⁰⁸Art. 11 AEUV sowie Art. 37 GRCh.

⁷⁰⁹Siehe auch *S.R.W. van Hees*, Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept, *Utrecht Law Review* 2014, S. 60 (63 f.).

dem auch die Umweltpolitik „*die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen*“ zu berücksichtigen hat.

Zur weiteren Klärung der Begriffsinhalte der nachhaltigen Entwicklung im EU-Recht dient überdies die Anwendung des Begriffs in nicht-rechtlichen Texten der Union über verschiedene Politiken. Das **5. Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik 1993**, welches der „*dauerhafte[n] und umweltgerechte[n] Entwicklung*“ gewidmet war, beruht „*auf der zufriedenstellenden Integration der Umweltpolitik und der anderen einschlägigen Politiken*“.⁷¹⁰ Die nachhaltige Entwicklung gilt auch dort als eine gleichzeitige Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlstands in einer umweltverträglichen Weise, als ein Gleichgewicht „*zwischen menschlicher Tätigkeit, Entwicklung und Umweltschutz*“⁷¹¹, welches als langfristiges Ziel zu erreichen ist. An erster Stelle steht hier die Integration des Umweltschutzes in alle Politiken der Union. Das erklärt sich unter anderem durch den Charakter dieses Programms als eine Zielerklärung, die der Umweltpolitik direkt angehört. Das Umweltprogramm fordert insbesondere, dass sich die Logik der Umweltmaßnahmen ändern muss: Neben der Bekämpfung von Umweltschäden soll sich auf Prävention konzentriert werden. Ferner sollen neben den Instrumenten des traditionellen Ordnungsrechts alternative Instrumente wie marktbasierende Mechanismen, Forschung und Innovation, finanzielle Mittel und weitere unverbindliche Maßnahmen wie beispielsweise Bildungsmaßnahmen zur Änderung des Bürgerbewusstseins Anwendung finden. Zudem wird die finanzielle Hilfe für Entwicklungsländer erwähnt, während die soziale Politik nicht genannt wird.

Auch die von der Kommission vorgeschlagene und vom Rat **2002 angenommene Strategie zur nachhaltigen Entwicklung** versteht den Begriff mehrdimensional. Die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung müssen demgemäß „*Hand in Hand*“ gehen. Sehr exemplarisch wird betont, dass „*das Wirtschaftswachstum den Fortschritt im sozialen Bereich fördern und die Umwelt respektieren, [...] die Sozialpolitik die Leistung der Wirtschaft unterstützen und die Umweltpolitik kostenwirksam sein*“ muss.⁷¹² Zwar stellt diese Strategie zur nachhaltigen Entwicklung nur die Umweltkomponente der ausge-

⁷¹⁰Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1 (2).

⁷¹¹Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1 (11).

⁷¹²KOM (2001) 264 endg. vom 15.5.2001, Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, S. 2.

dehnteren europäischen „Lissabon-Strategie“ dar, welche auch weitere wirtschaftliche und soziale Ziele einschloss. In ihrem Inhalt geht sie aber über die Integration des Umweltschutzes hinaus, erkennt die Nachhaltigkeitsgefährdung durch Armut und Überalterung an und fordert die Stärkung der Retinität durch die Berücksichtigung aller Auswirkungen – wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer – sowohl in der EU als auch weltweit.⁷¹³ Somit plädiert diese Strategie für ein radikales, mehrdimensionales und integratives Modell der nachhaltigen Entwicklung, welches zugleich die intra- und intergenerationale Perspektive einbezieht.

Dieses Verständnis der nachhaltigen Entwicklung wird mit der **Nachhaltigkeitsstrategie 2006** noch weiter verstärkt. Dort wird sie sogar nicht nur als Komponente der Lissabon-Strategie angesehen, sondern sie soll auch umgekehrt den Rahmen gestalten, innerhalb dessen die Lissabon-Strategie sich entfalten wird.⁷¹⁴ Zahlreiche Ziele des sozialen Bereichs werden erwähnt, wie die Bekämpfung der Armut, die Behandlung der Überalterung, die Stärkung der Teilhabe von Frauen und Menschen mit Behinderung, der Schutz der Arbeitnehmer usw. sowie Maßnahmen zu ihrer Erfüllung. Es seien auch Mechanismen wie Folgenabschätzungen zu entwickeln, die alle Auswirkungen einer Politik prüfen. Auch andere Ziele und Maßnahmen wie Bildung, Wissenstransfer, Investitionspolitik usw. werden mitberücksichtigt. Zu beachten ist schließlich, dass die nachhaltige Entwicklung hier als ein „*im Vertrag festgelegtes übergeordnetes Ziel der Europäischen Union*“ beschrieben wird.⁷¹⁵

Über die erwähnten Texte hinaus besteht eine Vielzahl weiterer Dokumente, die den Begriff der nachhaltigen Entwicklung verwenden, wie Strategiepapiere oder auch Regelwerke des europäischen Sekundärrechts, welche die nachhaltige Entwicklung konkretisieren bzw. in bestimmten Bereichen umsetzen.⁷¹⁶ Diese Dokumente und Regelungen bestätigen den oben festgestellten Inhalt des Begriffs und seine breite Bedeutung für die europäische Politik.

⁷¹³KOM (2001) 264 endg. vom 15.5.2001, S. 6.

⁷¹⁴Ratsdok. 10917/2006, Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung - Die erneuerte Strategie, Nr. 7 f.

⁷¹⁵Ratsdok. 10917/2006, Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung - Die erneuerte Strategie, Nr. 1.

⁷¹⁶Siehe z.B. KOM (2002) 347 endg. vom 2.7.2002 Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung; Auch zu erwähnen sind die Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU, die die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Anliegen bei öffentlichen Ausschreibungen regeln.

b. Normativer Charakter

Nachdem der Inhalt der nachhaltigen Entwicklung im Europarecht deutlicher geworden ist, muss ferner die Frage ihrer Instrumentalisierung und Justiziabilität beleuchtet werden. Die nachhaltige Entwicklung ist in den Verträgen zunächst als Ziel verankert, d. h. als das Streben zur Erreichung eines Idealzustands, wie viele andere Ziele des Art. 3 EUV. Sie stellt eine Leitidee dessen dar, wie Entwicklung aussehen sollte. Gleichzeitig ist aber die nachhaltige Entwicklung, wie in der Präambel ausdrücklich niedergelegt, ein Grundsatz, der direkt anwendbar ist. Anders gesagt, sind „Ziele [...] nicht nur auf die Zukunft, sondern auch auf progressive Verwirklichung gerichtet“⁷¹⁷. Allerdings stellt sie keine Kompetenznorm dar.⁷¹⁸ Sie begründet keinen besonderen Politikbereich der EU, vielmehr beeinflusst und lenkt sie alle Politikbereiche und die Wechselbeziehungen zwischen diesen. Dies entspricht zugleich der Leitidee der Retinität. Auch der Wortlaut des Art. 3 Abs. 6 EUV bestätigt jene Ausrichtung, indem hiernach die Ziele der EU, d. h. auch die nachhaltige Entwicklung „entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind“ mit allen Mitteln zu verfolgen sind. Ferner zeigt Art. 13 Abs. 1 EUV eben jenes Verständnis der nachhaltigen Entwicklung, wonach die Union ihre Ziele durch Inanspruchnahme ihres institutionellen Rahmens verfolgt.

Es ist unbestritten, dass Art. 3 EUV und die dort enthaltenen Ziele **rechtsverbindlich** sind.⁷¹⁹ Als Teil der Verträge kann die nachhaltige Entwicklung nicht allein politische Bedeutung haben, vielmehr muss sie als Norm verstanden werden. Als solche stellt sie eine „verbindliche Vorgabe für die inhaltliche Gestaltung“ der Maßnahmen der EU-Politiken dar,⁷²⁰ oder anders gesagt bestimmt sie „das politische Ermessen der Unionsorgane im Rahmen ihrer Handlungskompetenzen“.⁷²¹ Dazu hat sie eine starke⁷²² **Auslegungs- und Lückenfüllungsfunktion**:⁷²³ Die europäischen Verträge, die zu verfolgen-

⁷¹⁷U. Becker, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 10.

⁷¹⁸U. Becker, in: Schwarze (Hrsg.), Art. 3 EUV, Rn. 9.

⁷¹⁹J. Bitterlich in Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 2; R. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 3 EUV, Rn. 2; M. Ruffert in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 3 EUV, Rn. 5; M. Pechstein in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 3; Contra A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 43. Die Frage, ob die Präambel ebenfalls verbindlich ist, spielt bei der nachhaltigen Entwicklung keine besondere Rolle, denn durch Art. 3 EUV wird ihre Verbindlichkeit bereits begründet.

⁷²⁰M. Pechstein in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 3.

⁷²¹R. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 3 EUV, Rn. 3.

⁷²²V. Barral, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, European Journal of International Law 2012, S. 377 (397).

⁷²³R. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 3 EUV, Rn. 2; M. Ruffert, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 3 EUV, Rn. 9; M. Pechstein in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 4.

den Ziele und Politiken sowie die Beachtung der Menschenrechte müssen im Licht der Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklung (ggf. neu) interpretiert werden.

Über diese allgemein akzeptierte Rechtsverbindlichkeit hinaus wird allerdings genauso überwiegend der nachhaltigen Entwicklung eine Justiziabilität verwehrt⁷²⁴ bzw. nur in den engen Grenzen eines schweren und evidenten Verstoßes anerkannt⁷²⁵. Auch nach der Rechtsprechung des EuGH können die Ziele der Union grundsätzlich wegen ihrer Abstraktheit „*weder rechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten noch Rechte Einzelner begründen*“.⁷²⁶ Obwohl diese Rechtsprechung angesichts einer gewissen Vertiefung und Umgestaltung der Union in den letzten Jahren möglicherweise bereits veraltet ist, scheint sich diese Rechtsauffassung bis heute durchzusetzen. Der EuGH erwähnt die nachhaltige Entwicklung nur selten und wenn, dann nur – genauso wie die anderen Ziele des Art. 3 EUV – „*im Sinne einer allgemeinen Bestätigung*“⁷²⁷.

Auch wenn eine ganz konkrete Instrumentalisierung der nachhaltigen Entwicklung aufgrund ihrer Natur und ihres Inhalts als unmöglich erscheint, ist auf der anderen Seite eine totale Verwehrung ihrer Justiziabilität wenigstens aus dogmatischer Sicht problematisch: Zunächst muss im Prinzip jede Norm einen normativen Inhalt haben und kann nicht einfach als eine vermeintliche politische Erklärung beiseitegelegt werden. Mit dem normativen Inhalt muss wiederum notwendigerweise eine gewisse Justiziabilität verbunden sein, auch wenn sie begrenzt ist. Der EuGH ist für die Beachtung des Primärrechts verantwortlich, sodass er auch die Wahrung der Ziele der EU überprüft. Früher war der EuGH zwar nach Art. 46 EUV a. F. (Amsterdam-Vertrag) nicht zuständig für die Umsetzung des damaligen Art. 2 EUV a. F., der die Unionsziele enthielt. Mit dem Lissabon-Vertrag hat aber die EU eine Rechtspersönlichkeit erlangt und dadurch erstreckt sich die Zuständigkeit des EuGH auf den ganzen EUV. Aus diesem Grund wird der heutige Art. 3 EUV wenigstens vom Prinzip her unter die Jurisdiktion des EuGH gestellt.

Weiterhin spricht auch Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV für die Kontrolle der Umsetzung der Unionsziele. Denn wenn die Mitgliedstaaten jegliche Maßnahmen zu unterlassen haben, die diese Ziele gefährden, folgt daraus, dass es im Prinzip feststellbar sein muss,

⁷²⁴G. *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 153; S. *Frerichs*, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 27; M. *Pechstein* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 3;

⁷²⁵J. *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art 2 EGV, Rn 29; M. *Ruffert*, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art 3 EUV, Rn 5.

⁷²⁶EuGH, C-126/86 vom 29.09.1987, Rn. 11; EuGH, C-339/89 vom 24.01.1991, Rn 9.

⁷²⁷U. *Becker*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 7.

welche Handlung zielgefährdend wirkt. Eine Justiziabilität ist dementsprechend grundsätzlich vorhanden.

Dass die Ziele der Union wenigstens teilweise justiziabel sein können, kann schließlich durch analoge Auslegung des Art. 2 EUV i. V. m. Art. 7 EUV festgestellt werden. Diese Artikel betreffen den Fall, in welchem ein Mitgliedstaat die Grundwerte der Union verletzt bzw. zu verletzen droht und sehen Maßnahmen vor, die von der EU in einem solchen Fall ergriffen werden können. Es handelt sich hier zwar nicht um ein gerichtliches, sondern um ein politisches Verfahren, bei welchem es sehr unwahrscheinlich ist, dass es zu vollstreckbaren Ergebnissen kommt. Zudem sind die dort genannten „Grundwerte“ nicht den aus Art. 3 EUV zu verfolgenden Zielen gleichzustellen. Allerdings lässt sich aus Art. 7 der Schluss ziehen, dass auch solche abstrakten Begriffe wie die Freiheit oder die Menschenwürde instrumentalisiert werden können, was gleichzeitig bedeutet, dass ein Verstoß gegen diese jedenfalls in evidenten Fällen feststellbar und kontrollierbar sein kann.

Eine gewisse Justiziabilität der nachhaltigen Entwicklung als primärrechtliche Norm ist dementsprechend dogmatisch zu bejahen. Die Frage, wie stark diese Norm wirkt, hängt jeweils davon ab, wie konkret das Ziel ist bzw. inwieweit seine Verfolgung dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen ist. In diesem Sinne scheint zunächst der Begriff der nachhaltigen Entwicklung mit seinem Gebot der Retinität und der Integration von ökonomischen, sozialen und ökologischen Belangen relativ abstrakt zu sein, sodass es schwierig erscheint, daraus konkrete Pflichten und Rechte herzuleiten.

Allerdings wäre das Vorgehen, die nachhaltige Entwicklung allein als ein in Art. 3 EUV verankertes Konzept zu betrachten und ihr daher aufgrund ihrer inhaltlichen Unschärfe jegliche Instrumentalisierung zu verwehren, nicht nur dogmatisch problematisch, sondern es würde zudem die Konkretisierung des Begriffs durch die Verträge missachten. Denn Art. 3 EUV stellt „*nur die oberste Ebene der Zielvorgaben dar, die durch weitere vertragliche Vorgaben ausdifferenziert werden*“.⁷²⁸ Dementsprechend muss auch die nachhaltige Entwicklung als ein **System von Regeln** anerkannt werden, welches sich zwar maßgeblich auf Art. 3 EUV stützt, aber zugleich durch weitere Vorgaben des Primärrechts ausgestaltet wird. Dies gilt entsprechend für weitere Ziele der EU, wie beispielsweise die Errichtung des Binnenmarktes. Diese Konkretisierung ist gleichzeitig eine weitere Reduzierung des gesetzgeberischen Ermessens, was den Begriff als Gegen-

⁷²⁸M. Pechstein in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rn. 1.

stand richterlicher Kontrolle greifbarer macht. Aus dieser Tatsache, dass die Ziele des Art. 3 EUV abstrakt gefasst sind und durch andere Vorgaben konkretisiert und erreicht werden können, folgt, dass der Verstoß gegen diese Ziele der Union auch über einen Verstoß gegen die sie konkretisierenden Normen festgestellt werden kann.

Das oben dargestellte Verständnis der Nachhaltigkeit als ein in den Verträgen verankertes System steht im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH. Nach Ansicht des Gerichtshofs lassen sich zwar keine bestimmten Rechte und Pflichten aus dem Zielartikel herleiten. Gleichzeitig erkennt er jedoch im Fall des Zieles der Errichtung eines gemeinsamen Marktes an, dass dieses Ziel durch andere Artikel der Verträge konkretisiert wird und dass diese Konkretisierungsfunktion wiederum für die Auslegung dieser Artikel eine wichtige Rolle spielt.⁷²⁹ Das Ziel des gemeinsamen Marktes agiere sogar als Grenze der vom Vertrag vorgesehenen Wettbewerbseinschränkungen, was eine gewisse Instrumentalisierung bezeugt.⁷³⁰ Eine Verletzung der Wettbewerbsregeln im Vertrag bedeutet nach der Rechtsprechung des EuGH letztlich eine Verletzung des Zieles des gemeinsamen Marktes, sodass auch die jeweilige Zielbestimmung selbst betroffen ist.

Ähnliche Erwägungen des Gerichtshofs sind weiterhin in Bezug auf Ziele der Union zu finden, die einen vergleichsweise noch höheren Grad an Abstraktheit aufweisen, wie z. B. die in Art. 1 Abs. 2 EUV verankerte „*Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas [...], in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden*“. Aus diesem Artikel folgt nach Ansicht des Gerichtshofs die Pflicht der Union, bei der Verabschiedung einer Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten von EU-Organen das „*größtmögliche Recht auf Zugang*“ zu gewähren.⁷³¹

Das gleiche Verständnis eines Ziels als System lässt sich ohne Weiteres auf die nachhaltige Entwicklung übertragen. Der Begriff, sein Inhalt, seine Instrumentalisierung sowie seine Verletzung sind nicht unabhängig von den jeweils konkretisierenden und umsetzenden Vorgaben zu verstehen.

Den Kern der Konkretisierung und Instrumentalisierung der nachhaltigen Entwicklung im europäischen **Primärrecht** bilden zunächst die verschiedenen Integrationsklauseln in Titel II des AEUV (vor allem die Umweltklausel) sowie das Kohärenzgebot in Art. 7

⁷²⁹EuGH C-6/72 vom 21.2.1973 (Europemballage Corporation), Slg. 1973, S. 215 (Rn. 23 ff.); EuGH, C-339/89 vom 24.01.1991, Rn. 10; EuGH, C-341/95 vom 14.07.1998, Rn. 76.

⁷³⁰EuGH, C-6/72 vom 21.2.1973, Rn. 24.

⁷³¹EuGH, C-506/08 P vom 21.07.2011 (Schweden/MyTravel und Kommission), Rn. 73.

AEUV.⁷³² Sie schaffen einen Rahmen der Systemität, welche die Gesetzgebung bei Ausübung ihrer Tätigkeit in jedem Bereich zu beachten hat. Durch sie gewinnt das Retinierungsgebot an Schärfe und sein normativer Charakter wird begründet.

Weiterhin erlangen viele politikspezifische Prinzipien über die Integrationsklausel eine bereichsübergreifende Bedeutung. Insbesondere im Rahmen der Umweltpolitik handelt es sich um Prinzipien und Grundsätze wie das hohe Umweltschutzniveau, das Vorsorge-, Vorbeugungs-, Ursprungs- und Verursacherprinzip. Diese finden nun über Art. 11 AEUV auf alle Unionspolitiken Anwendung.⁷³³ Ähnliches gilt für die sozialpolitischen Erfordernisse des Art. 9 AEUV (Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, hohes Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes). Über diese Integrationsklausel wird ein breites Spektrum von Zielen, Prinzipien und Regeln des Primärrechts in das System der nachhaltigen Entwicklung integriert, welches auf die Letztere wiederum konkretisierend wirkt.

Über die im Primärrecht enthaltenen Normen hinaus kann durch die **Rechtsprechung** eine Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Wenn der Richter nämlich mit einem neuen abstrakten Konzept konfrontiert ist und dessen Beachtung prüfen muss, dann entwickelt er oft neue Regeln und Prinzipien. Diese tragen nicht nur zur Kontrolle der Umsetzung des Konzepts bei, sondern sie schaffen durch ihre regelmäßige Anwendung Rechtssicherheit und Transparenz. Sie interagieren weiterhin mit den Konkretisierungsregeln des Konzepts im Primärrecht und durch diesen Prozess erhält das Letztere einen immer festeren und konkreteren Inhalt.

Oft wird die Vagheit eines Begriffs, welcher der Politik (d. h. dem Sekundärrecht) Spielraum zu überlassen beabsichtigt, durch die Rechtsprechung deutlicher gefasst, indem ihm konkrete Konturen zugewiesen werden. Nach dem ehemaligen Richter des obersten Verwaltungsgerichts Griechenlands *Decleris* hat die Rechtsprechung insbesondere dort Spielraum, ein Konzept mit eigenen Prinzipien zu konkretisieren, wo der Gesetzgeber zurückhaltend gehandelt hat. Insbesondere weist er auf Folgendes hin: „[W]here a constitutional clause exists but, for many reasons one need not go into, legislators are indif-

⁷³²C. Calliess, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (562); J.P. Jacqué, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionrecht, 7. Auflage 2015, Art. 3 EUV, Rn. 1.

⁷³³Siehe auch L.A. Avilés, Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe, Sustainable Development Law & Policy 2012, S. 29 (31 f.); S. Frerichs, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, 2003, S. 34.

*ferent to it or slow to act, responsibility for applying the principles of sustainable development is transferred to the courts [...]. The intention of the constitutional clause is precisely to exempt the realization of sustainable development from current political will which is subservient to fluctuations of short-term expediencies. Thus, the judiciary have no alternative but to undertake that responsibility and fulfill it, abiding by the prime duty conferred upon them directly by the Constitution to protect the environment and the quality of life of their fellow-men“.*⁷³⁴ Im Fall Griechenlands wurde genau diese Lücke, die aufgrund der Untätigkeit bzw. der Willkür des Gesetzgebers bei der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben in der Umweltpolitik entstanden ist, teilweise durch die Entwicklung von Prinzipien vonseiten des Gerichts geschlossen, die für die Kontrolle der Einhaltung des Nachhaltigkeitsprinzips dienlich waren. Nichts spricht gegen die Annahme, dass im Europarecht ein ähnliches Vorgehen möglich ist.

Der EuGH hat zwar bisher nur in kleinem Umfang vom Begriff der nachhaltigen Entwicklung Gebrauch gemacht, indem er ihn vornehmlich als zusätzlichen Rechtfertigungsgrund oder als Auslegungsnorm für Regeln des Sekundärrechts verwendete.⁷³⁵ Ein Verstoß gegen die nachhaltige Entwicklung selbst war bis dato nie Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle des EuGH.⁷³⁶ Erst recht wurden von den europäischen Gerichten keine Prinzipien zur Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung festgelegt. Damit ist aber noch nicht alles gesagt. Denn wenn die nachhaltige Entwicklung als System von Normen zu verstehen ist, dann kann es wohl sein, dass ihre Einhaltung durch die Kontrolle der Umsetzung anderer, die nachhaltige Entwicklung konkretisierender Normen des Primärrechts kontrolliert wird. Wenn z. B. ein Verstoß gegen die Integrationsklausel oder das Vorsorgeprinzip vom EuGH festgestellt wird, dann kann darin zugleich ein Verstoß gegen die nachhaltige Entwicklung begründet sein. Dadurch könnten die Prinzipien, welche die Rechtsprechung in solchen Fällen formuliert, ebenfalls für die Konkretisierung der nachhaltigen Entwicklung eine Rolle spielen.

Es stellt sich bei alledem jedoch die Frage, ob vielleicht anzunehmen wäre, dass die Justiziabilität der nachhaltigen Entwicklung schlicht aus der Summe der Justiziabilität aller Regeln hervorgeht, die sie konkretisieren. Im Grunde ist jedoch ein System etwas mehr als die Gesamtsumme seiner Elemente. In einem System entsteht aus den Wechselwir-

⁷³⁴Siehe *M. Decleris*, *The law of sustainable development - General Principles*. 2000, S. 9 f. Siehe auch S. 69.

⁷³⁵Siehe z.B. EuGH, C-43/10 vom 11.09.2012 (Achelooos), Rn. 134-139.

⁷³⁶*N. de Sadeleer*, *Sustainable development in EU law: still a long way to go*, *Jindal Global Law Review* 2015, S. 39 (58).

kungen der Elemente ein Gesamtkonzept oder umgekehrt, das Gesamtkonzept inkorporiert mehrere Elemente, es macht sie sich zu eigen oder es „schafft“ neue. Diese Elemente sind dann im Licht des Gesamtkonzepts zu verstehen. Am Ende dieser Wechselwirkungen innerhalb eines Systems ist sowohl im Hinblick auf das Gesamtkonzept als auch auf dessen Elemente etwas Neues entstanden. Dies ist auch im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung anzunehmen. Ihre Einhaltung bedeutet die Einhaltung ihrer Elemente, welche ihrerseits im Licht der nachhaltigen Entwicklung neu verstanden und interpretiert werden. Hier trifft zu, was der römische Jurist Ulpian gesagt hat: *„Sobald durch Gesetz irgendetwas so oder so eingeführt ist, besteht gute Gelegenheit, übrige Normen, die dem gleichen Zweck zuneigen, durch Auslegung oder natürlich Rechtsprechung zu ergänzen“*.⁷³⁷

Gleichzeitig sind, wie vorher in Bezug auf das Völkerrecht erwähnt worden ist (F.I.1.b), die konkretisierenden Vorgaben nicht ausschließlich als Teil der nachhaltigen Entwicklung zu verstehen. Viele haben eine eigenständige Rolle in den Verträgen, einige sind sogar älter als der Nachhaltigkeitsbegriff und haben ihn entweder mitgestaltet oder sie haben durch die Anerkennung der nachhaltigen Entwicklung eine neue Bedeutung erlangt, ohne ihre ggf. weiter gehende Bedeutung zu verlieren. Ein gutes Beispiel ist die Umweltintegrationsklausel selbst, die den Kern der nachhaltigen Entwicklung im Europarecht ausmacht. Die in Art. 11 AEUV niedergelegte Integrationsklausel dient explizit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Das bedeutet zunächst, dass sich die Klausel nicht mit dem Ziel identifiziert, sondern neben anderen Vorgaben wie insbesondere dem Umweltschutz die nachhaltige Entwicklung verfolgt. Aus diesem Blickwinkel verfügt die Integrationsklausel über einen breiteren Inhalt als die nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig ist sie jedoch enger als die nachhaltige Entwicklung, indem die Letztere nicht allein die Integration von Umweltaspekten fordert, sondern zudem eine Abwägung mit sozialen und ökonomischen Zielen verlangt. Weiterhin hat sich die Integrationsklausel selbst durch die veränderte Stellung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im EU-Recht gewandelt. Während die nachhaltige Entwicklung früher allein im Kapitel zur Umweltpolitik der EU verankert war, erlangte sie erst im Rahmen des Nachhaltigkeitssystems durch die Novellierungen der Verträge eine zentralere und zugleich breitere Bedeutung, die sich nicht zuletzt in der neuen Position am Anfang des EUV innerhalb der allgemeinen Grundsätze widerspiegelt.

⁷³⁷Zitiert und übersetzt von K. Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, 2009, S. 17 f.

Dementsprechend kann das System der nachhaltigen Entwicklung nicht durch eine Summe von Prinzipien ersetzt werden. Andersherum erfordern auch diese Prinzipien das **Regenschirm-Prinzip**, d. h. das Gesamtkonzept der nachhaltigen Entwicklung, welches ihr Verhältnis im System beschreibt und ihnen einen neuen Inhalt verleiht.

c. Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte im Europarecht

Die Menschenrechte sind in der europäischen Rechtsordnung durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUChGR) inkorporiert, die seit dem Lissabon-Vertrag den Status des europäischen Primärrechts erlangt hat (Art. 6 Abs. 1 EUV). Die Charta enthält im Gegensatz zu einigen völkerrechtlichen Texten keine besonders innovativen Menschenrechte. So ist hier kein Recht auf Umwelt, auf Entwicklung, auf Nahrung oder auf Wasser zu finden. Die Erwähnung sowohl des Umweltschutzes als auch des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung in Art. 37 EUChGR weist keinen Menschenrechtsbezug auf, sondern sie stellt nur eine Wiederholung der Ziele der Verträge dar und wirkt deswegen allein als Programmsatz. Diese Erwähnung macht allerdings deutlich, dass das verfügbare Menschenrechtsinstrumentarium, nach dem Vorbild des Völkerrechts und des Human Rights Based Approach, je nach Tatbestand zur Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung von den Betroffenen genutzt werden kann.

d. Schlussfolgerung: Die nachhaltige Entwicklung im Europarecht

Im europäischen Recht ist nach dem Vorbild des Völkerrechts ein mehrdimensionales, integratives Modell der nachhaltigen Entwicklung verankert. So sind alle Aspekte der nachhaltigen Entwicklung (Umweltschutz, Sozialschutz, Entwicklung) eng mit einander verbunden und sollen gleichzeitig vorangetrieben und gegeneinander abgewogen werden. So spielt auch in der europäischen Rechtsordnung das sogenannte Retinitätsgebot eine zentrale Rolle, auch wenn der Schwerpunkt eindeutig auf den Umweltschutz gesetzt wird.

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist zunächst aufgrund seiner Verankerung in den europäischen Verträgen rechtsverbindlich und agiert als Leitlinie für die Bestim-

mung des Ermessens der Politik sowie als Auslegungshilfe. Darüber hinaus ist es aber auch – trotz der vielen Vorbehalte der Literatur und der Rechtsprechung – mit einer gewissen Justiziabilität versehen. Diese entsteht nicht nur aus der ausdrücklichen Erwähnung der nachhaltigen Entwicklung in den Verträgen, sondern sie ist dazu mit einem komplexen, dynamischen und breiten System einzelner Prinzipien und weiterer Vorgaben verbunden, die aus dem Primär- und Sekundärrecht sowie aus der Rechtsprechung stammen. Diese Vorgaben erlangen ihre bereichsübergreifende Bedeutung durch die verschiedenen Integrationsklausel der Verträge sowie durch das Kohärenzgebot. Dieses System ist, genauso wie im Völkerrecht, offen und dynamisch, es ändert und entwickelt sich, es ist flexibel und passt sich an unterschiedliche Sachverhalte und Politiken an. So gibt es weder im Primärrecht noch in der Rechtsprechung eine fixierte und abgeschlossene Liste von Zielen, Regeln und Prinzipien, die die nachhaltige Entwicklung erschöpfend bestimmen könnten. Über seinen Kern hinaus wird der Begriff ständig konkretisiert und gestaltet. Die Kontrolle der Berücksichtigung dieser konkretisierenden Vorgaben durch die Rechtsprechung des EuGH stellt zugleich eine Verstärkung der Justiziabilität der nachhaltigen Entwicklung dar.

II. Prüfung von möglichen Verstößen der Biokraftstoffpolitik gegen das europäische Prinzip der nachhaltigen Entwicklung

Der Rahmen dieses Vorhabens lässt keine ausführliche Darstellung aller Ausprägungen der nachhaltigen Entwicklung im europäischen Recht zu. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass diese Ausprägungen nicht nur unüberschaubar und vielfältig sind, sondern dass sie wie erwähnt als Teil eines offenen und dynamischen Systems zu verstehen sind. Außerdem weisen die spezifischen Anforderungen der Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung in jedem Bereich besondere Charakteristika und Eigenarten auf.⁷³⁸

So hat auch die Biokraftstoffpolitik ihre eigene Ausdrucksform der Nachhaltigkeit, die sich in ihren Nachhaltigkeitsregelungen widerspiegelt, wie sie in Kapitel D dargestellt worden sind. Die Frage, ob diese Nachhaltigkeitsregelungen mit den Anforderungen des Nachhaltigkeitskonzepts im Einklang stehen, wie es im Europarecht verankert und durch andere Prinzipien konkretisiert wird, soll nun behandelt werden. Als Rahmen für diese Untersuchung dienen die Kritikpunkte, die sich aus der Prüfung der Nachhaltigkeitsregeln (unter E) ergeben haben.

1. Das Retinitätsgebot und die Integration von ökologischen und sozialen Anliegen in die Biokraftstoffpolitik

Im Herzen der nachhaltigen Entwicklung liegt wie gesagt das sogenannte Retinitätsgebot: Das ist die Forderung nach Systemität, welche verlangt, dass alle Politiken die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen als Einheit betrachten. Es ist zu prüfen, ob der Rechtsrahmen für Biokraftstoffe diesem Gebot gerecht wird.

Die europäische Biokraftstoffpolitik verfolgt vor allem den Klimaschutz und daneben auch die Versorgungssicherheit und die ländliche Entwicklung. Ihr tatsächlicher Beitrag zum Klimaschutz ist aber wie erwähnt nicht ohne Weiteres gesichert. Dazu hat sie möglicherweise negative Auswirkungen auf Mensch und Natur. Aus diesem Grund wird die nachhaltige Entwicklung in der Biokraftstoffpolitik vor allem so konkretisiert, dass diese negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen durch Nachhaltigkeitsregelungen berücksichtigt und möglichst bekämpft werden (s. Kapitel D). Einige dieser Nachhaltig-

⁷³⁸V. Barral, Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, *The European Journal of International Law* 2012, S. 377 (382).

keitsregelungen sollen gewährleisten, dass das Hauptziel der Biokraftstoffpolitik, d. h. der Klimaschutz erreicht wird. Das gilt vor allem für die THG-Emissionseinsparungsziele (D.I.1). Andere Regelungen zielen dagegen auf die Bekämpfung negativer Auswirkungen, die mit dem Klimaschutz oder sogar mit dem Umweltschutz nicht verbunden sind. Beispiele hierfür sind die Regeln zum Biodiversitätsschutz (D.I.2), die Regeln der CC (D.I.3) oder die Behandlung sozialer Fragen wie die Konkurrenz mit Nahrungsmitteln, die Kinderarbeit, der Landraub usw. (D.I.4). Es ist dementsprechend im Folgenden (unter F.II.1) zu bewerten, inwieweit die Biokraftstoffpolitik mit ihren Nachhaltigkeitsregelungen 1) die Anforderungen des Umweltschutzes erfüllt (ökologische Nachhaltigkeit) und 2) soziale Anliegen berücksichtigt (soziale Nachhaltigkeit).

a. Die Berücksichtigung von Umweltanliegen in der Biokraftstoffpolitik

Wie bereits gezeigt, wird die ökologische Nachhaltigkeit der Biokraftstoffpolitik dadurch gesichert, dass Umweltanliegen an allen Stellen und bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden müssen. Es muss nun geprüft werden, ob diese Anforderungen bei Erlass des einschlägigen Sekundärrechts tatsächlich eingehalten worden sind. Vorab sind der Einfluss der primärrechtlichen Grundlagen der Biokraftstoffpolitik sowie die Rolle der Integrationsklausel in Bezug auf den zu gewährenden Umweltschutz zu prüfen (F.II.1.a.i). Danach ist auf die Frage der Justiziabilität des Umweltziels einzugehen (F.II.1.a.ii). Schließlich ist die Berücksichtigung von Umweltanliegen in der Biokraftstoffpolitik juristisch zu bewerten (F.II.1.a.iii).

i. Die primärrechtlichen Grundlagen und der zu gewährende Umweltschutz: Die Funktion der Integrationsklausel

Die europäische Biokraftstoffpolitik beruht bisher grundsätzlich auf dem Umweltkapitel des AEUV und muss daher nach den dort verankerten Vorgaben erfolgen.⁷³⁹ Das heißt, dass die in Art. 191 Abs. 1 AEUV verankerten Ziele sowie die in Abs. 2 enthaltenen Prinzipien (hohes Schutzniveau, Vorsorge-, Vorbeugungs-, Ursprungs- und Verursa-

⁷³⁹Über die Umweltpolitik der Union in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung siehe u.a. *C. Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (562); *W. Frenz/H. Unnerstall*, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht: theoretische Grundlagen und rechtliche Ausformung, 1999, S. 157 ff.

cherprinzip) beachtet werden müssen. Gleichzeitig müssen nach Art. 191 Abs. 3 solche Faktoren berücksichtigt werden, die den Inhalt der Umweltpolitik mitbestimmen bzw. einschränken. Unter diesen zeigt insbesondere der vierte Spiegelstrich, der die Berücksichtigung der „*wirtschaftliche[n] und soziale[n] Entwicklung der Union insgesamt sowie [...der] ausgewogene[n] Entwicklung ihrer Regionen*“ fordert, dass eine erhöhte Retinität auch bei der Umsetzung der Umweltpolitik verlangt wird. Der Inhalt des Art. 191 AEUV bestimmt also die Art und Weise, nach welcher der Umweltschutz in der EU zu verfolgen ist.

Allerdings stützen sich einige Regelwerke, die Fördermaßnahmen zu Biokraftstoffen enthalten, nicht auf den Umweltartikel: Die Richtlinie 98/70/EG zur Kraftstoffqualität dient der Rechtsangleichung und zielt darauf ab, gemeinsame Spezifikationen für Kraftstoffe festzulegen.⁷⁴⁰ Die Richtlinie 2003/96/EG zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (s. C.II) hat als Ziel die (Teil-)Harmonisierung der Verbrauchsteuer für Energieerzeugnisse durch die Festlegung von Mindestsätzen. Diese Fälle stellen eine Rechtsangleichung im Rahmen des Binnenmarktes dar und stützen sich auf die eigens hierfür bestehende Rechtsgrundlage des Art. 113 AEUV. Die Richtlinie zur Verwendung tierischer Nebenprodukte (s. C.III) verfolgt den Schutz der menschlichen Gesundheit und stützt sich demgemäß auf den entsprechenden Artikel des AEUV (Art. 168 Abs. 4 lit. b AEUV). Noch bemerkenswerter ist die Tatsache, dass selbst die Nachhaltigkeitskriterien (s. D.I) primär dem Binnenmarkt zugeordnet wurden, indem die EU-Legislative diese explizit auf die Binnenmarktkompetenz des AEUV und nicht auf die Umweltkompetenz stützt (s. E.II.5). Dies wirft zunächst die Frage auf, ob die unterschiedlichen Kompetenzgrundlagen eine Rolle für das zu gewährende Umweltschutzniveau in der Biokraftstoffpolitik spielen.

Dies ist zu verneinen. Durch die vielfältige Zielverfolgung und kompetenzrechtliche Stützung dieser Regelungen (es sei an dieser Stelle dahingestellt, wie eine solche Mehrfachabstützung eines Rechtsaktes auf verschiedene Kompetenznormen grundsätzlich zu bewerten ist) dürfen keine Einbußen bezüglich der Berücksichtigung der Umweltschutzanliegen entstehen. Dies lässt sich damit begründen, dass die Integrationsklausel in Art. 11 AEUV als eine Metanorm dient, durch welche die Ziele und Prinzipien des Um-

⁷⁴⁰Allerdings sind die Maßnahmen zur THG-Minderung und die dort enthaltenen Biokraftstoffmaßnahmen (mit Ausnahme der Nachhaltigkeitskriterien), die mit der RL 2009/30/EG in die RL 98/70/EG integriert worden sind, durch Doppelabstützung auf den Umweltartikel gestützt.

weltkapitels in anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Anwendung finden.⁷⁴¹ Die Berücksichtigung des Umweltschutzes über die Anwendung der Querschnittsklausel in anderen Kompetenzbereichen soll in keinem Punkt hinter den Maßnahmen, die sich direkt auf den Umweltartikel des Vertrags beziehen, zurückstehen.⁷⁴² Art. 11 AEUV ist ganz im Gegenteil so zu verstehen, dass der Umweltschutz keine isolierte Politik darstellt, sondern dass ein hohes Schutzniveau in alle Politiken der EU zu integrieren ist.⁷⁴³ Überdies ist auch im Binnenmarktartikel die Forderung enthalten, bei der Rechtsangleichung von einem hohen Umweltschutzniveau auszugehen.⁷⁴⁴

Dementsprechend hat die jeweilige Kompetenznorm, auf die sich ein Sekundärrechtsakt stützt, keinen Einfluss auf das an den EU-Gesetzgeber gerichtete Gebot der Berücksichtigung der (ökologischen) Nachhaltigkeit. Das spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass die Nachhaltigkeitskriterien in alle biokraftstoffspezifischen Förderregelungen integriert werden. So wird gewährleistet, dass die Nachhaltigkeitskriterien ihr Klimaziel tatsächlich erreichen und zugleich nicht mehr Nachhaltigkeitsprobleme verursachen, als sie zu lösen versuchen. Das bedeutet zwar nicht, dass die Abstützung überhaupt keine Rolle spielt. Wie unter E.II.5 gesehen, ist es z. B. schwieriger, bei den auf den Binnenmarktartikel gestützten Nachhaltigkeitskriterien einen verstärkten nationalen Schutz festzusetzen. Allerdings müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes in allen Politiken jedenfalls berücksichtigt werden.

ii. Die Justiziabilität der Erfordernisse des Umweltschutzes

Wie erwähnt (E.II.1.a.i), müssen Umweltanliegen entweder direkt oder indirekt (über den Art. 11 AEUV) nach Maßgabe des Art. 191 AEUV bei allen Maßnahmen der Bio-

⁷⁴¹L.A. Avilés, Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe, Sustainable Development Law & Policy 2012, S. 29 (31 f.); M. Bungenberg in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, 2013, Rn.131.

⁷⁴²Siehe auch L. Krämer in: Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionrecht, 7. Auflage 2015, Art. 11 AEUV, Rn. 6: „...die Einordnung einer Maßnahme in die Umweltpolitik oder die Transport-, Landwirtschafts- oder Handelspolitik nicht dazu führen darf, dass auf solche Maßnahmen unterschiedliche Grundsätze anzuwenden sind“.

⁷⁴³Über die Integrationsklausel der Art. 11 siehe u.a. L.A. Avilés, Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe, Sustainable Development Law & Policy 2012, S. 29 (32); G. Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 154 ff.; C. Calliess, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBL 1998, S. 559 (567); A. Epiney, Nachhaltigkeitsprinzip und Integrationsprinzip, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 103 (108 ff.).

⁷⁴⁴Art. 114 Abs. 3 AEUV.

kraftstoffpolitik berücksichtigt werden.⁷⁴⁵ Es ist dennoch fraglich, inwieweit konkrete und vom Gericht prüfbare Regeln aus dem Umweltartikel entwickelt werden können, die ihm einen wirksamen normativen Charakter verleihen.

Die Verbindlichkeit des Umweltziels des AEUV ist nicht zu bestreiten.⁷⁴⁶ Das Umweltkapitel stellt eine Politik der Union dar und beinhaltet verbindliche Vorgaben zur Ausführung dieser Politik. Auch die Verbindlichkeit der Integrationsklausel ist jedenfalls insoweit offensichtlich, als dass sie auf den Umweltartikel verweist.⁷⁴⁷ Als Unionsziel gibt aber der Umweltschutzartikel lediglich eine Reihe von Unterzielen sowie einige Grundsätze zu ihrer Verfolgung vor. Er legt weder konkrete Umweltstandards fest, noch bestimmt er die Maßnahmen, mit denen die Ziele zu verfolgen sind.⁷⁴⁸ Dementsprechend sind auch die in Art. 191 AEUV enthaltenen Begriffe, die für die Formulierung der Ziele verwendet werden, konkretisierungsbedürftig. Begriffe wie die „*Erhaltung und [der] Schutz der Umwelt*“, die „*Verbesserung [der Umwelt-]Qualität*“, der „*Schutz der menschlichen Gesundheit*“ oder die „*umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen*“ sind allein kaum geeignet, rechtliche Konturen für die Kontrolle ihrer Erfüllung vorzugeben. Ähnliches gilt für die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV, auch wenn daraus ein wenig greifbarere Aussagen entnommen werden können.

Die Abstraktion von Rechtsbegriffen ist allerdings an sich kein Hindernis für deren gerichtliche Kontrolle, da die Konkretisierung von abstrakten Rechtssätzen ohnehin die Aufgabe des Richters darstellt. Obwohl die Rechtsprechung die abstrakten Rechtsbegriffe auf konkrete Einzelfälle anwendet, formieren sich im Lauf der Zeit bzw. mit steigender Anzahl einzelner Anwendungsbeispiele Aussagen, die den Inhalt der abstrakten Begriffe ausgestalten oder wenigstens beeinflussen. Diese konkretisierende Funktion des europäischen Richters wird vor allem in Bereichen wie dem Wettbewerbs- und Beihilfe-

⁷⁴⁵A. *Epiney*, Nachhaltigkeitsprinzip und Integrationsprinzip, in: Kahl (Hrsg), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, S. 103 (109).

⁷⁴⁶EuGH, C-284-95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl.), Rn. 36; C. *Calliess*, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 191 AEUV, Rn. 47; W. *Kahl* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 47.

⁷⁴⁷C. *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (567 f.); W. *Frenz/H. Unnerstall*, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht: theoretische Grundlagen und rechtliche Ausformung, 1999, S. 197; M. *Niestedt*, Das Integrationsprinzip nach Art. 6 EGV: Grundsätze und Organisation der Berücksichtigung umweltpolitischer Belange in anderen Politiken, 1999, S. 13, Rn. 23.

⁷⁴⁸C. *Calliess*, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art 191 AEUV, Rn. 47; D. *Murswiek*, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umwelt-schutzziele im Rahmen der europäischen Normung: Einflussmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union, 1995, S. 53.

recht deutlich. Dort hat der EuGH Begriffe wie die „Störung des Gemeinsamen Marktes“, die „beherrschende Stellung im Gemeinsamen Markt“ und eine ganze Reihe weiterer Termini des Beihilferechts detailliert konkretisiert und eine ausführliche Prüfung ihrer Umsetzung unternommen.⁷⁴⁹ Allein die Abstraktion von Begriffen steht der Wirkung und Anwendung einer Vorschrift demnach nicht im Wege, sodass auch die Kontrolle der Erfüllung der Ziele und Grundsätze des Art. 191 AEUV möglich ist.

Der Hauptgrund, der für eine begrenzte Kontrollmöglichkeit des Richters spricht, ist die Natur der Umweltpolitik, deren Verfolgung primär dem Gesetzgeber anvertraut ist. Nach Art. 192 AEUV ist es Aufgabe des Rates und des Parlaments, „über das Tätigwerden der Union zur Erreichung der in Artikel 191 genannten Ziele“ zu entscheiden. Die beiden Institutionen sind als demokratisch legitimierte Organe die Hauptakteure der Umweltpolitik und sie müssen dabei allen Interessen Rechnung tragen⁷⁵⁰ sowie die notwendigen Abwägungen vornehmen.⁷⁵¹ Dementsprechend verfügen sie über ein breites Ermessen bei der Ausgestaltung der Umweltpolitik. Dieses Ermessen ist z. B. im Beihilferecht nicht vorhanden. Dort sind die Vorgaben der Verträge viel konkreter, sie legen klare Voraussetzungen fest und verbieten ein bestimmtes Verhalten; sie stellen also eine negative Grenze dar, während der Umweltschutz **positive politische Ziele** beinhaltet. Außerdem hat die Europäische Kommission, die mit der Kontrolle der Berücksichtigung der Regeln des Wettbewerb- und Beihilferechts beauftragt ist, keine demokratische Legitimation wie der Rat und das Parlament, und aus diesem Grund ist die Verantwortung des EuGH, ihr Vorgehen zu kontrollieren, viel größer. Als anderes Extrem hat der Gerichtshof bei sogenannten „staatsorganisatorischen Grundentscheidungen“⁷⁵² wie der Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips, wo es um höchst politische Entscheidungen geht, eine noch stärker eingeschränkte Kontrollbefugnis als beim Umweltschutz.

Ein breites Ermessen bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber von jeglichen Grenzen befreit ist und keiner Kontrolle unterliegt. Vielmehr ist die Legislative bei der Verfolgung eines Unionsziels an die Vorgaben des jeweiligen Vertragsartikels gebunden, der die Bedingungen der Zielverfolgung bestimmt. Auch bei einem breiten Ermessen muss die Einhaltung dieser Grenzen prüfbar sein. Der Umweltschutz stellt seit Lan-

⁷⁴⁹C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, S. 282 f.

⁷⁵⁰EuGH C-127/07 vom 16.12.2008 (Societe Arcelor Atlantique et Lorraine), Rn. 59.

⁷⁵¹W. Kahl in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 48.

⁷⁵²C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, S. 275.

gem ein mit der Vollendung des Binnenmarktes gleichwertiges Ziel der Union dar. Auch wenn seine Verfolgung eher durch positive Ziele und in einer abstrakten Weise formuliert wird, ist sie trotzdem genauso wie das Funktionieren des Binnenmarktes von der Justiz zu gewährleisten.

Weiterhin ist zu beachten, dass das Hauptorgan der europäischen Legislative, der Rat, eine eher indirekte demokratische Legitimation genießt (über die nationalen Parlamente) und deswegen einer demokratischen Kontrolle auf Unionsebene nur eingeschränkt unterliegt. Aus diesem Grund hat der europäische Richter als Gegengewicht eine verstärkte Verantwortung, die europäische Rechtsstaatlichkeit gegen politische Willkür zu sichern und die Beachtung der Verträge durch die Legislative ausgiebig zu überprüfen. Schließlich spielt auch hier das Ziel der Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Rolle. Mit seiner Verankerung im Primärrecht verleiht es dem Umweltschutz eine zusätzliche Bedeutung sowie eine breitere, sektorübergreifende Funktion, da der Umweltschutz zentrale Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung im Europarecht hat. Dadurch wird auch der Richter unter zusätzlichen Druck gesetzt, das Vorgehen der Politik im Umweltbereich zu kontrollieren.⁷⁵³

Bisher hat der EuGH gegenüber der Umweltpolitik eine eher zurückhaltende Stellung bezogen. Die Logik hinter dieser Zurückhaltung ist nach eigenen Angaben des Gerichts sowohl technischer als auch politischer Natur. Zunächst seien im Umweltartikel unterschiedliche Ziele und Grundsätze verankert, die von der Legislative zu beachten sind und gegeneinander abgewogen werden müssen. Dieses Verfahren besitzt einen hohen Grad an Komplexität. Vor allem bei komplexen Prüfungen wirtschaftlicher oder wissenschaftlicher Natur sei die Möglichkeit der Kontrolle sehr stark eingeschränkt.⁷⁵⁴ Der Richter solle angesichts solch komplexer Sachverhalte nicht die Rolle des Gesetzgebers einnehmen, vielmehr habe er das Ergebnis der Abwägung grundsätzlich zu respektieren. Weiterhin lege der Umweltartikel nur die Ziele der Politik fest, über ihre genaue Umsetzung entscheide der Gesetzgeber.⁷⁵⁵

In diesem Rahmen sei vom Richter nur zu prüfen, ob der Gesetzgeber die „Anwendungsvoraussetzungen“ des Umweltartikels „*offensichtlich falsch beurteilt hat*“.⁷⁵⁶ Eine solche falsche Beurteilung sei in den folgenden Fällen anzunehmen:

⁷⁵³M. Decleris, *The law of sustainable development - General Principles*, 2000, S. 9 f.

⁷⁵⁴EuG, T-13/99 vom 11.09.2002 (Pfizer Animal Health), Rn. 168 f.

⁷⁵⁵EuGH, C-284/95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl), Rn. 43.

⁷⁵⁶EuGH, C-284-95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl), Rn. 37; EuGH, C-341/95 vom 14.07.1998 (Bettati/Safety Hi-Tech Srl), Rn. 35.

- bei einem offensichtlichen Irrtum,
- beim Ermessensmissbrauch,
- bei einer offensichtlichen Überschreitung des Ermessensspielraums,
- bei der Missachtung von Verfahrensgarantien.⁷⁵⁷

Die Tatbestandsvoraussetzung „**offensichtlicher Irrtum**“ bezieht sich auf Fälle, in welchen die zuständigen Organe „*von zutreffenden Tatsachen [nicht] ausgegangen sind [...] und sich von sachgerechten Erwägungen [nicht] leiten haben lassen*“⁷⁵⁸ und dadurch zu erheblichen Fehlern in ihren Entscheidungen gekommen sind.

Ein **Ermessensmissbrauch** liegt nach dem EuGH vor, wenn die Maßnahme:

- dem Zweck, für den sie erlassen worden ist, fremd ist, d. h. tatsächlich einem anderen Zweck dient,
- offensichtlich unzweckmäßig ist (objektiv ungeeignet),
- wichtige relevante Umstände unberücksichtigt lässt, was wiederum auch einen offensichtlichen Irrtum darstellt,
- zur Verfahrensumgehung erlassen worden ist.⁷⁵⁹

Die **Überschreitung des Ermessensspielraums** soll erst dann angenommen werden, wenn der Gesetzgeber weit über den von den Verträgen eingeräumten Rahmen gegangen ist. Selbstverständlich muss der EuGH einen gewissen Spielraum des Gesetzgebers bei der Erfüllung der Vertragsziele respektieren, sonst würde der Richter die Abwägung des Gesetzgebers schlicht durch seine eigene Abwägung ersetzen. Dieser Spielraum darf andererseits vom Gesetzgeber nicht offensichtlich überschritten werden. Ein Indiz für eine Ermessensüberschreitung kann sein, dass zu berücksichtigende Ziele „*vollständig aufgeopfert*“ werden.⁷⁶⁰

Die **Einhaltung der Verfahrensgarantien** wird schließlich umso wichtiger für die Justiziabilität des Umweltziels, je weniger das Ermessen der Politik kontrollierbar ist. Dies gilt insbesondere für komplexe Sachverhalte. Durch die genauere Überprüfung des Ver-

⁷⁵⁷EuG, T-13/99 vom 11.09.2002 (Pfizer Animal Health), Rn. 166; EuGH, T-263/07 vom 23.09.2009 (Estland/Kommission), Rn. 55.

⁷⁵⁸C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, S. 271 f.

⁷⁵⁹Siehe auch EuGH, C-310/04 vom 07.09.2006 (Spanien/Rat), Rn. 69.

⁷⁶⁰C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, S. 280.

fahrens versucht der Gerichtshof, seine Zurückhaltung gegenüber dem Abwägungsergebnis des Gesetzgebers auszugleichen.⁷⁶¹ Das zuständige Organ habe diesbezüglich die Pflicht, „sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidung hinreichend zu begründen“⁷⁶². Diese Untersuchung und ihre Ergebnisse sind zu veröffentlichen und jede Maßnahme muss hinreichend Bezug zu den Ergebnissen der Untersuchungen aufweisen und zudem hinreichend begründet sein.⁷⁶³ Das dient nicht nur als Verfahrensgarantie, sondern erleichtert den Richtern gleichzeitig die Ermittlung aller Tatsachen, die für den Rechtsakt relevant sind und damit auch für dessen gerichtliche Kontrolle eine Rolle spielen können. Weiterhin müssen zur Erfüllung der Begründungspflicht die relevanten Tatsachen nicht bloß erwähnt werden, sondern sich in der ergriffenen Maßnahme niederschlagen, d. h. es muss eine gewisse Kausalität zwischen den zugrunde liegenden Tatsachen und den rechtlichen Maßnahmen ersichtlich sein. Die Bedeutung dieser Garantie wird dadurch unterstrichen, dass sie durch ihre Verankerung in Art. 296 Satz 2 AEUV primärrechtlichen Rang erlangt hat. Neben der Begründung, die grundsätzlich in den Erwägungsgründen eines jeden Rechtsaktes zu finden ist, dienen auch Instrumente wie die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Folgenabschätzung als Verfahrensgarantien sowie zur Tatsachenermittlung.

Ein Beispiel, welches die Befugnisse der richterlichen Kontrolle in der Umweltpolitik deutlich macht, liefert das Urteil des Europäischen Gerichts (EuG) in der Sache T-333/10 aus dem Jahr 2013. In diesem Fall wurde die Kommission verklagt, weil sie ein allgemeines Einfuhrverbot exotischer Vögel als Schutzmaßnahme gegen die Vogelgrippe erlassen hat⁷⁶⁴. Nach dem Gericht hätte die Kommission, statt eines weltweiten Verbotes, ihre Maßnahme auf diejenigen Länder beschränken sollen, in denen eine konkrete Gefahr für die Gesundheit bestand. Zudem gehe „weder aus den Gründen der [angefochtenen] Entscheidung 2005/760 noch aus den im laufenden Verfahren vorgelegten

⁷⁶¹C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, S. 282, 295; D. Murswiek, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umwelt-schutzziele im Rahmen der europäischen Normung: Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union, 1995, S. 26; M. Niestedt, Das Integrationsprinzip nach Art. 6 EGV: Grundsätze und Organisation der Berücksichtigung umweltpolitischer Belange in anderen Politiken, 1999, S. 29.

⁷⁶²EuG, T-333/10 vom 16.09.2013 (Animal Trading Company), Rn. 84.

⁷⁶³Siehe auch EuGH, C-343/09 vom 08.07.2010 (Afton Chemical Ltd), Rn. 34.

⁷⁶⁴Entscheidung der Kommission vom 27. Oktober 2005 mit Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung der hoch pathogenen Aviären Influenza bei der Einfuhr von in Gefangenschaft gehaltenen Vögeln aus bestimmten Drittländern, ABl. L 285 vom 28.10.2005, S. 60.

*Schriftsätzen der Kommission hervor, dass diese sich in irgendeiner Form um Aufklärung über die Frage bemüht hätte, ob das Risiko oder die ernsthafte Gefahr für die Gesundheit, das bzw. die Vögeln aus diesen Drittländern zugeschrieben wurde [Asien und Lateinamerika], entsprechend in Drittländern eintreten konnte, die u. a. in Afrika oder in Ozeanien liegen*⁷⁶⁵. Die Kommission hätte nach entsprechenden Informationen suchen und die Ergebnisse ihrer wissenschaftlichen Untersuchung in dem Rechtsakt deutlich machen sollen. Die ergriffenen Maßnahmen sollten dann mit den Ergebnissen der Untersuchung in Zusammenhang stehen und nicht über diese hinausgehen. Auch bei Ungewissheit über die Gefahrenquellen sei die Kommission gemäß dem Vorsorgeprinzip zum Handeln berechtigt, vorausgesetzt, dass diese Ungewissheit das Ergebnis einer sachlichen Untersuchung gewesen sei. Da im hier entschiedenen Fall jedoch keine solche Untersuchung bei der Verabschiedung der Maßnahme erwähnt worden war, habe die Kommission ihre Sorgfalts- und Begründungspflichten verletzt.⁷⁶⁶ Weiterhin sei die Maßnahme wegen des Fehlens wissenschaftlicher Beweise unverhältnismäßig und stelle eine Überschreitung des Ermessens der Kommission dar.⁷⁶⁷ Zusammenfassend sei die Kommission verpflichtet, *„erstens eine sorgfältige und vollständige Prüfung der in diesem Stadium verfügbaren relevanten Gesichtspunkte vorzunehmen, um eine möglichst erschöpfende wissenschaftliche Risikobewertung zu erhalten, die wissenschaftliche Objektivität der beabsichtigten Maßnahme zu gewährleisten und den Erlass willkürlicher Maßnahmen zu verhindern, und zweitens in der fraglichen Entscheidung eine hinreichende Begründung zu liefern*“.⁷⁶⁸

Wie anhand dieses Beispiels ersichtlich, sind die einzelnen Fallgruppen einer *„falschen Beurteilung“* nicht immer voneinander zu trennen. Sie stellen zwar unterschiedliche Prüfpunkte dar, oft kann aber ein Fehler unter mehrere Tatbestandsvoraussetzungen kategorisiert werden. Ein Irrtum bei den zu berücksichtigenden Umständen kann z. B. gleichzeitig einen Ermessensmissbrauch bzw. eine Ermessensüberschreitung darstellen sowie mit einer Verletzung von Verfahrensgarantien verbunden sein. Diese oben gezeigten Fallgruppen der Rechtsprechung zu den Ermessensfehlern dienen demnach mehr als Hilfe zur Systematisierung der Kontrolle und zur Konkretisierung des Fehlerbegriffs.

⁷⁶⁵EuG, T-333/10 vom 16.09.2013 (Animal Trading Company), Rn. 88.

⁷⁶⁶EuG, T-333/10, Rn. 91.

⁷⁶⁷EuG, T-333/10, Rn. 103.

⁷⁶⁸EuG, T-333/10, Rn. 91.

iii. Bewertung der Berücksichtigung von Umweltanliegen in der Biokraftstoffpolitik

Ausgehend von den oben genannten Ergebnissen zur Justiziabilität des Umweltartikels sowie der Umwelt-Integrationsklausel soll die Berücksichtigung von Umweltanliegen im europäischen Rechtsrahmen für Biokraftstoffe anhand bestimmter Fragen bewertet werden.

a. Zu der Notwendigkeit und der Angemessenheit von Nachhaltigkeitskriterien

Zunächst ist auf die Ausgangsfrage einzugehen, ob insbesondere die Verabschiedung von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe überhaupt zwingend ist. Diese Frage scheint heutzutage ohne Bedeutung zu sein, da die Nachhaltigkeitskriterien bereits in Geltung sind. Allerdings ist die Förderung von Biokraftstoffen etwas älter als die Nachhaltigkeitskriterien: Im ALTENER-Programm aus dem Jahr 1993 (s. B.I) waren keine Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe vorgesehen und in der Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor (s. B.I) war nur abstrakt die Ökobilanz der Biokraftstoffe bei deren Förderung zu berücksichtigen.⁷⁶⁹ Darüber hinaus hat die Frage nach der Notwendigkeit der Nachhaltigkeitskriterien eine prinzipielle Bedeutung für die Rolle der nachhaltigen Entwicklung und die Erforderlichkeit der Integration von Nachhaltigkeitsregeln, die auch für andere Bereiche des EU-Rechts nützlich sein kann.

Wie mehrmals erwähnt, ist das Hauptziel der Biokraftstoffpolitik der Umweltschutz. Das ergibt sich unter anderem aus der primärrechtlichen Grundlage und der Begründung ihres Hauptregelwerks, der EE RL, sowie ihres biokraftstoffspezifischen Vorgängers, der Richtlinie 2003/30/EG. Vor allem der Klimaschutz und die Klimaziele der EU im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen müssen durch die Biokraftstoffförderung verfolgt werden. Darüber hinaus kommen die Fördermaßnahmen anderen Zielen zugute, wie beispielsweise der regionalen Entwicklung und der Energieversorgungssicherheit.⁷⁷⁰ All diese Ziele müssen oft miteinander abgewogen werden: Denn es kann z. B. sein, dass die Stärkung des Agrareinkommens (jedenfalls kurzfristig) mit dem Umweltschutz konkurriert. Eine Abwägung vorzunehmen bedeutet unter anderem, dass andere Interessen nicht vollständig außer Acht gelassen werden dürfen und Einbußen zugunsten dieser

⁷⁶⁹Erwägungsgründe 24 ff., Art. 3 Abs. 4 RL 2003/30/EG.

⁷⁷⁰Siehe z.B. Art. 1 RL 2003/30/EG.

auch im Bereich des Umweltschutzes hinzunehmen sind. Dennoch muss in der Biokraftstoffpolitik dem Umwelt- und vor allem dem Klimaschutz Priorität eingeräumt werden. Wenn der europäische Gesetzgeber also mit der Biokraftstoffpolitik dem Umwelt- und Klimaschutz dienen soll, dann ist das Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit zunächst so zu verstehen, dass die Biokraftstoffpolitik diese Ziele tatsächlich erfüllt und nicht vollständig verfehlt.

In erster Linie muss also durch die Förderung von Biokraftstoffen tatsächlich eine Treibhausgaseinsparung erzielt werden. Daneben ist möglicherweise auf andere Belange einzugehen, damit das erreichte Ergebnis nicht durch Umweltschäden in anderen Bereichen aufgehoben wird. Die Art und Weise, wie dieses Ergebnis zu erreichen ist, bleibt dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen.⁷⁷¹ Somit ist die Verabschiedung von Nachhaltigkeitskriterien selbst keine Pflicht des Gesetzgebers. Sie bedeutet aber zugleich von alleine keine Gewährleistung der Nachhaltigkeit. Vielmehr muss jede Nachhaltigkeitsregelung inhaltlich daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit sie die Ziele der Biokraftstoffpolitik – wie sie oben beschrieben wurden – fördert bzw. nicht verfehlt.

Dementsprechend ist für die Prüfung der Nachhaltigkeitsregelungen der Biokraftstoffpolitik nicht deren besondere Form entscheidend, sondern vielmehr die Frage, ob sie jeweils tatsächlich zur Zielerreichung der Biokraftstoffpolitik dienen. Das gleiche gilt auch für die Frage, ob das Instrument der Nachhaltigkeitskriterien ausreichend ist, oder ob strengere Maßnahmen wie z. B. jene des Ordnungsrechts in Anspruch zu nehmen wären. Diese Frage kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern richtet sich ebenfalls danach, inwieweit jeweils die Ziele mit den Regelungen erreichbar sind. So entscheidet zunächst der Gesetzgeber, welche Maßnahme geeignet und angemessen für die von ihm festgelegten Ziele ist. Nur beim Missbrauch dieses Ermessens ist er zur Rechenschaft zu ziehen. Im Fall der Nachhaltigkeitskriterien wäre also das Ordnungsrecht nur dann eine zwingende Lösung, wenn andere Maßnahmen die Ziele der Biokraftstoffpolitik zweifellos verfehlen würden.

β. Ein hohes Schutzniveau?

Anschließend an die nun beantwortete Ausgangsfrage zur generellen Erforderlichkeit der Nachhaltigkeitskriterien, ergibt sich die Frage danach, welches Umweltschutzniveau

⁷⁷¹Siehe auch *D. Murswiek*, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG- weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung: Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union, 1995, S. 61.

in der Biokraftstoffpolitik als akzeptabel gilt. Dies sowohl in quantitativer Hinsicht, indem das Ausmaß des Umweltschutzes zu klären ist, als auch in qualitativer Hinsicht, indem die Auswahl der einzelnen Umweltanliegen bestimmt werden muss. So stellt sich z. B. die Frage, wie viel Prozent an Treibhausgaseinsparung als nachhaltig gilt, ab welchem Überschirmungsgrad die Wälder schutzwürdig sind oder warum manche Kohlenstoffspeicher nicht in den Nachhaltigkeitskriterien enthalten sind. Weiterhin, warum bestimmte Probleme wie die indirekten Landnutzungsänderungen nicht mit Nachhaltigkeitskriterien bekämpft worden sind, obwohl sie als Probleme längst anerkannt werden. Stellen bloße Berichtspflichten eine befriedigende Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen dar? Es könnte auch hinterfragt werden, warum die Nachhaltigkeitskriterien nicht für Direktzahlungen der GAP gelten, wenn sie der Biokraftstoffherstellung zugutekommen. Sogar die Reform der EE RL 2015 ist von solchen Problemen nicht befreit, z. B. kann die Frage aufgeworfen werden, ob der 7 %-Deckel nachhaltig genug ist oder ob er einen effektiven Schutz vor indirekten Landnutzungsänderungen gewährleistet. Im Endeffekt kann bei jeder Nachhaltigkeitsregelung geprüft werden, ob sie tatsächlich ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet, wie es in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankert ist und durch die Integrationsklausel unabhängig vom Politikbereich Anwendung findet.

Das Ziel des hohen Umweltschutzniveaus liefert „*einen materiellen Maßstab für den Umfang der gebotenen Zielverwirklichung*“.⁷⁷² Demgemäß ist nicht jegliche Maßnahme des Umweltschutzes zur Zweckerfüllung hinreichend, sondern es bedarf einer gewissen Intensität. Darüber hinaus ist aber das Niveau des erwünschten Umweltschutzes nicht konkreter festgelegt. Der EuGH hat darauf verzichtet, den Inhalt des hohen Umweltschutzniveaus in abstracto zu bestimmen, und stattdessen hat er bei Bedarf eine fallbezogene negative Prüfung unternommen, indem jeweils ein möglicher Verstoß gegen die Schutzklausel für die einzelnen zu prüfenden Maßnahmen untersucht wurde. Als Maßstab wurden unter anderem die internationalen Verpflichtungen der Union angewendet.⁷⁷³

⁷⁷²D. Murswiek, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung: Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union, 1995, S. 58.

⁷⁷³EuGH Rs C-284/95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl), Rn. 48 sowie C-341/95 (Bettati/Safety Hi-Tech Srl), Rn. 46.

Darüber hinaus ist das hohe Niveau des Umweltschutzes im Zusammenhang mit den anderen Geboten des Umweltartikels zu bestimmen: Zunächst sind die restlichen Umweltprinzipien in Art. 191 Abs. 2 in Betracht zu ziehen, daneben spielen auch die Faktoren des Abs. 3 eine bedeutende Rolle. So müssen zur Bestimmung des erwünschten Niveaus die „*verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten*“, die „*Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union*“, die „*wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union*“, ja sogar die „*Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens*“ berücksichtigt werden. Schließlich verleiht das Nachhaltigkeitsprinzip dem zu erreichenden Schutzniveau einen zukunftsorientierten Charakter.⁷⁷⁴

Daraus wird ersichtlich, dass es beim hohen Umweltschutzniveau nicht um ein sofort erreichbares, sondern eher um ein langfristig zu verfolgendes Ziel geht.⁷⁷⁵ Das Prinzip bestimmt kein pauschales, EU-weites Niveau für den Umweltschutz, sondern es fordert die Verbesserung der Umweltstandards auf Grundlage des jeweils aktuellen Standes der Wissenschaft und der Technik⁷⁷⁶ und unterscheidet sich je nach Gebiet. Dabei ist es nicht erforderlich, dass das jeweils höchste mögliche Niveau erreicht wird. Wäre das der Fall, hätte der Gesetzgeber kein Ermessen und keine Möglichkeit, Abwägungen vorzunehmen, wie sie nach Art. 191 erforderlich sind. Überdies liefe dann die Regelung des Art. 193 AEUV leer, wonach Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen im Vergleich zu dem erwünschten Niveau ergreifen können.

Nachdem durch die Anforderungen internationaler Verpflichtungen der EU und des Primärrechts die Grundrisse des hohen Umweltschutzniveaus skizziert wurden, bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, das Prinzip in die Praxis umzusetzen und somit zu konkretisieren. Dabei unterliegen seine Handlungen selbstverständlich der gerichtlichen Kontrolle. Nach dem EuGH verfügt der Gesetzgeber „*in einem komplexen technischen, sich ständig weiterentwickelnden Rahmen [...] über ein weites Ermessen insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der hoch komplexen wissenschaftlichen und technischen tatsächlichen Umstände bei der Festlegung von Art und Umfang der Maßnahmen, die er erlässt*“.⁷⁷⁷ Diese Aussage betrifft sowohl den qualitativen (Art) als auch den quantitati-

⁷⁷⁴D. Murswiek, S. 64.

⁷⁷⁵GA Leger, Schlussanträge vom 3.2.1998 in Bezug auf EuGH, C-284/95 und C-341/95, Rn. 67.

⁷⁷⁶GA Leger, Schlussanträge vom 3.2.1998 in Bezug auf EuGH, C-284/95 und C-341/95, Rn. 67; A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 213, 217; W. Kahl in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 64.

⁷⁷⁷EuGH, C-343/09 vom 08.07.2010 (Afton Chemical Ltd), Rn. 28.

ven (Umfang) Aspekt des Umweltziels und des zu verfolgenden Schutzniveaus. Das gesetzgeberische Ermessen erstreckt sich sogar teilweise auf die „*Feststellung der Grunddaten*“.⁷⁷⁸ Das heißt, dass die Politik sogar unter einer Vielfalt von wissenschaftlichen Daten ein Ermessen bezüglich der Auswahl derjenigen Daten besitzt, die sie als Grundlage einer Maßnahme festlegen will.

Allerdings ist die Legislative, so der EuGH, verpflichtet zu beweisen, dass sie tatsächlich von ihrem Ermessen Gebrauch gemacht hat und dass „*alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt worden sind*“.⁷⁷⁹ Diese Berücksichtigung hat die Politik schließlich „*beizubringen und klar und eindeutig darzulegen*“.⁷⁸⁰ Auch *Kahl* sieht den Schwerpunkt der Prüfung in der Begründung eines Rechtsaktes. Dort muss insbesondere mit schlüssigen Beweisen aufgezeigt werden, dass die ergriffenen Maßnahmen den beabsichtigten Umweltschutz erreichen können.⁷⁸¹ Im Endeffekt stellt das eine Prüfung der Frage dar, ob der Gesetzgeber die von ihm (innerhalb breiter Grenzen) gesetzten Ziele mit dafür geeigneten Maßnahmen verfolgt.

Von diesen Folgerungen ausgehend kann das Schutzniveau der Biokraftstoffpolitik über deren Entwicklung im EU-Recht hinweg verfolgt und konkreter bewertet werden. Die Förderung von Biokraftstoffen wurde in der EU als eine Politik mit dem Hauptziel der Verringerung von Treibhausgasemissionen initiiert. Die Kommission beurteilte Biokraftstoffe in Bezug auf die Schadstoffe als „*grundsätzlich umweltschonend*“.⁷⁸² Dazu galten sie als klimaneutral, frei von bestimmten Schadstoffen wie Schwefelverbindungen und geeignet für ökologische Anbaumethoden.⁷⁸³ Das war damals Grund genug, um die Förderung von Biokraftstoffen als Umweltpolitik einzuordnen. Gleichzeitig sah die Union Vorteile in der alternativen Nutzung von überschüssigen landwirtschaftlichen Produkten.⁷⁸⁴

Mit dem ALTENER-Programm im Jahr 1993 (s. B.I) wurde dementsprechend allein ein Zielwert für Biokraftstoffe festgelegt; weitere Belange wurden nicht angesprochen, ob-

⁷⁷⁸EuGH, C-343/09, Rn 33.

⁷⁷⁹EuGH, C-343/09, Rn 34.

⁷⁸⁰EuGH, C-310/04, Rn. 123.

⁷⁸¹W. *Kahl* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 66.

⁷⁸²Begründung KOM (92) 36 endg. Vom 24.3.1992, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Verbrauchssteuersatz auf Kraftstoffe aus landwirtschaftlichen Rohstoffen.

⁷⁸³Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Verbrauchssteuersatz auf Kraftstoffe aus landwirtschaftlichen Rohstoffen, ABl. C 223 vom 31.8.1992, S. 1 (Rn 3.6.4 f.)

⁷⁸⁴Ergänzende Stellungnahme zum Thema „Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe im Nichtnahrungsmittelsektor“, ABl C 332 vom 31.12.1990, S. 67 (Rn 2.1).

wohl der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits damals davor gewarnt hat, „Produktionspraktiken [zu] entwickeln, die [...] die Umwelt belasten“⁷⁸⁵. Dem ALTENER-Programm könnte also, wenigstens im Nachhinein vorgeworfen werden, dass die Nutzung von Biokraftstoffen ohne jegliche Bedenken mit der Treibhausgaseinsparung identifiziert wurde. Damals waren allerdings Biokraftstoffe in der EU nur ein Nischenmarkt und hatten wahrscheinlich noch keine spürbaren Auswirkungen. Weiterhin war die europäische Landwirtschaft zu jener Zeit von großen Überschüssen an Agrarprodukten geplagt und es wurde dringend nach Wegen gesucht, mittels derer die Agrarproduktion für Nahrungsmittel reduziert werden konnte, ohne gleichzeitig große Agrarlandverluste und eine Entvölkerung des ländlichen Raumes zu verursachen. Eine solche Lösung war die Maßnahme der Stilllegungspflicht und die gleichzeitige Einführung der Möglichkeit, auf stillgelegten Flächen Energiepflanzen anzubauen.

Aus diesen Gründen gab es wenig Bedenken, dass Biokraftstoffe tatsächlich nicht THG-Emissionseinsparend sein könnten bzw. dass sie zu einer Überbeanspruchung von Flächen beitragen würden.⁷⁸⁶ Außerdem war das 5 %-Biokraftstoffziel des ALTENER-Programms eher niedrig angesetzt und diente nur als Richtwert, was wiederum bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bei der Zielerfüllung erheblichen Spielraum hatten und zu keinen Maßnahmen gezwungen waren, die negative Umweltauswirkungen herbeiführen könnten. Schließlich war der Rat nicht daran gebunden, den Stellungnahmen der Ausschüsse zu folgen, diese waren lediglich zu berücksichtigen. Dementsprechend kann in dem Fehlen besonderer Nachhaltigkeitsregelungen im ALTENER-Programm kein Ermessensfehler erkannt werden.

Die Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung von Biokraftstoffen führte zehn Jahre später keine bedeutenden Änderungen in die Biokraftstoffpolitik ein. Die Mindestwerte, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden sollten, waren vielmehr eine Wiederholung des ALTENER-Programms (2 % bis Ende 2005, 5,75 % bis Ende 2010). Ihre Erreichung war wiederum nicht verbindlich, sondern die Mitgliedstaaten waren nur aufgerufen, diese Mindestwerte festzulegen, wobei sie mit entsprechender Begründung sogar kleinere Werte bestimmen konnten. Unterdessen wurden hier erstmals andere Umwelt-

⁷⁸⁵Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft, ABl C 19 vom 25.1.1993, S. 7 (Rn 3.5.3).

⁷⁸⁶Ergänzende Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe im Nichtnahrungsmittelsektor“, ABl C 332 vom 31.12.1990, S. 67 (Rn. 2.1 f.).

anliegen angesprochen und Maßnahmen dazu eingeführt. So waren die Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung der „gesamte[n] Klima- und Ökobilanz“ aufgefordert, was für eine ganzheitliche Betrachtung der Umweltauswirkungen spricht. Sie hatten darüber hinaus die Möglichkeit, die umweltfreundlichsten Biokraftstoffe vorrangig zu fördern.⁷⁸⁷ Obwohl die Forderung der Berücksichtigung der Ökobilanz eher schwach formuliert, und die vorrangige Förderung von besonders umweltfreundlichen Biokraftstoffen nur fakultativ war, stellten diese Maßnahmen zweifellos eine Verbesserung gegenüber dem ALTENER-Programm dar und sind als Nachhaltigkeitsauflagen für relativ niedrige und nur teilweise verbindliche Ziele als angemessene Regelungen zu beurteilen.

Die EE RL und die Richtlinie 2009/30/EG legten zum ersten Mal verbindliche Biokraftstoffziele fest (s. C.I.1), da die Effektivität der bisher gesetzten Richtwerte nicht besonders groß war, bis dahin keine geeigneten Fördersysteme geschaffen und die Ziele verfehlt worden sind.⁷⁸⁸ Gleichzeitig wird in den Richtlinien anerkannt, dass Biokraftstoffe auf nachhaltige Weise hergestellt werden müssen.⁷⁸⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt stammten die meisten einheimischen Biokraftstoffe aus stillgelegten Agrarflächen oder aus Flächen, die aufgegeben werden sollten.⁷⁹⁰ Aus diesem Grund hatte die Produktion von Biokraftstoffen keine bedeutenden negativen Auswirkungen auf Böden und Gewässer verursacht. Es wurde nun jedoch erkannt, dass eine Intensivierung der Biokraftstoffproduktion zusätzliche Maßnahmen erforderlich machen wird. Ferner waren die Umweltauswirkungen von importierten Biokraftstoffen oft problematisch.⁷⁹¹

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind verbindliche Nachhaltigkeitskriterien eingeführt worden, die für alle biokraftstoffspezifischen Förderregelungen gelten und mehrere Umweltbereiche berühren (s. D.I). Die Höhe des 10 %-igen verbindlichen Ziels der EE RL wurde im Zusammenhang mit Annahmen über die Verfügbarkeit nachhaltiger Biokraftstoffe festgelegt und seine Angemessenheit wurde durch eine Folgenabschätzung begründet.⁷⁹² Auch die Auswahl der Nachhaltigkeitskriterien und weiterer Nachhaltigkeitsregeln ist ausreichend begründet⁷⁹³ und bezeugt die Absicht, einen star-

⁷⁸⁷ Art. 3 Abs. 4 RL 2003/30/EG.

⁷⁸⁸ KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft, S. 5, 8.

⁷⁸⁹ Erwägungsgrund 65 EE RL.

⁷⁹⁰ KOM (2009) 192 endg. vom 24.4.2009, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“: Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77/EG und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2003/30/EG sowie über die Umsetzung des EU-Aktionsplans für Biomasse (KOM(2005)628), S. 10.

⁷⁹¹ KOM (2009) 192 endg. vom 24.4.2009, S. 10.

⁷⁹² KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, S. 11.

⁷⁹³ Siehe auch den Vorschlag der EE RL, KOM (2008) 19 endg. vom 23.1.2008, S. 7, 9.

ken und bereichsübergreifenden Schutz zu gewähren: Insbesondere entsteht die Berechnung des THG-Einsparungspotenzials der Biokraftstoffe aus einer Well-to-Wheels-Analyse, d. h. sie stellt eine ganzheitliche Betrachtung der verursachten THG-Emissionen dar, die den Stand der Technik und Wissenschaft berücksichtigt.⁷⁹⁴ Die allmähliche Erhöhung der Einsparungsziele motiviert die Unternehmen zur Steigerung ihrer Effizienz. Die Einbeziehung der CC in die Biokraftstoffförderung für einheimischen Rohstoffe sowie die Möglichkeit der Vereinbarung von Übereinkünften für importierte Biomasse sind sehr positive Schritte im Sinne der Retinität des Rechtsrahmens.⁷⁹⁵ Das gilt auch für die zu treffenden Maßnahmen zum Schutz von Boden, Wasser und Luft.⁷⁹⁶ Weiterhin sind die Umwandlung degradierter Flächen sowie die Begünstigung von Abfällen, Reststoffen und anderen fortschrittlichen Biokraftstoffen zu begrüßen. Auch komplizierte Themen wie die ILUC werden angesprochen, z. B. bei den mit Drittländern zu treffenden Übereinkünften.⁷⁹⁷ Die Richtlinie versucht dadurch, Maßnahmen zur Bekämpfung des ILUC-Problems zu ergreifen, und fordert eine weitere Prüfung des Themas. Die tatsächliche Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien sowie die Zuverlässigkeit der vermittelten Informationen werden ebenfalls geregelt. Schließlich werden die Grundlagen für eine künftige Verbesserung der Biokraftstoffpolitik gelegt: Die Nutzung fortschrittlicher und umweltfreundlicher Biokraftstoffe sowie die Entwicklung von neuen Kraftstoffarten sollen gefördert⁷⁹⁸ sowie die „Einbeziehung weiterer Biomasseanwendungen“⁷⁹⁹ überprüft werden.

Zusammenfassend stellen die Nachhaltigkeitskriterien eine erhebliche Verbesserung des Umweltschutzes in der europäischen Biokraftstoffpolitik dar, die mit der Verabschiedung von verbindlichen Biokraftstoffzielen Schritt hält, und neue Erkenntnisse der Wissenschaft und Technik zu berücksichtigen scheint. Auch im Vergleich zu internationalen Standards gewähren die Nachhaltigkeitskriterien einen hohen Umweltschutz.⁸⁰⁰

Einige spezielle Fragen zum Schutzniveau der Nachhaltigkeitskriterien sind allerdings noch zu prüfen: Die Auswahl des Zeitpunkts für den Bestandsschutz empfindlicher Flä-

⁷⁹⁴Art. 19 EE RL.

⁷⁹⁵Erwägungsgrund 74, Art. 17 Abs. 7 EE RL.

⁷⁹⁶Art 17 Abs 7 RL 2009/28/EG.

⁷⁹⁷Erwägungsgrund 85, Art. 18 Abs. 4, Art. 19 Abs. 6 EE RL.

⁷⁹⁸Erwägungsgrund 66 EE RL.

⁷⁹⁹Erwägungsgründe 68,75 sowie Art. 17 Abs. 9 EE RL.

⁸⁰⁰A. Schmeichel, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of the EU Renewable Energy Directive, 2014, S. 212.

chen gegen den Anbau von Rohstoffen für Biokraftstoffe sowie die Definition von Wald in der Richtlinie.

Was die erste Frage betrifft, so gelten bestimmte Nachhaltigkeitskriterien für den Schutz besonderer Flächen nur dann, wenn diese ihren Status im Januar 2008 oder später nachweislich innehatten.⁸⁰¹ Dieser Zeitpunkt ist nicht beliebig, vielmehr handelt es sich um das Datum der Veröffentlichung des EE RL-Vorschlags. Dadurch wird zugleich die notwendige Rechtssicherheit gewährt und der Regelung stehen keine (jedenfalls keine rechtlichen) Nachhaltigkeitsbedenken entgegen.

Fraglich ist ferner, ob die Bestimmung des zu schützenden Waldes einen hohen Schutz gewährleistet. Diese Frage steht vor allem im Fokus, weil Diskrepanzen im Waldbegriff gegenüber anderen Regelwerken (Verordnung (EG) Nr. 2152/2003 für das Monitoring von Wäldern) zu verzeichnen sind. Wie schon erwähnt, enthält die europäische Rechtsordnung jedoch keine allgemeingültige Definition für den Begriff des Waldes. Ohnehin ist der Wald an sich kein Schutzgut der Nachhaltigkeitskriterien. Wälder werden nur insoweit in das Schutzregime der Biokraftstoffe einbezogen, als dass sie eine Bedeutung für den Biodiversitätsschutz oder als Kohlenstoffspeicher haben. Die zu diesem Zweck gewählten Grenzwerte müssen folglich nicht mit jedweder Definition des Waldes identisch sein. Ihre wissenschaftliche Fundiertheit wird in der Richtlinie hinreichend begründet, indem ein Verweis auf die Definition zum Primärwald der FAO sowie auf Verzeichnisse der weltweiten Kohlenstoffbestände⁸⁰² enthalten ist. Mithin ist sie nicht zu bestreiten.

Die Fördermaßnahmen aus dem Jahr 2009 haben zu einer beträchtlichen Steigerung der Nutzung von Biokraftstoffen geführt.⁸⁰³ Eine gewisse THG-Einsparung wurde erzielt und Schutzmaßnahmen sowie Übereinkünfte mit Drittländern wurden wegen jener Vorgaben abgeschlossen. Dieser Erfolg bedeutete aber gleichzeitig, dass der Druck auf die Umwelt durch die steigende Nachfrage nach Rohstoffen erhöht wurde. Vor allem Probleme wie die ILUC drohten, die erreichten positiven Umweltauswirkungen und besonders die THG-Einsparungen deutlich zu reduzieren oder sogar aufzuheben.⁸⁰⁴

⁸⁰¹Art. 17 Abs. 3-5 EE RL.

⁸⁰²Erwägungsgründe 69 und 73 EE RL.

⁸⁰³Siehe KOM (2013) 175 vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht "Erneuerbare Energien".

⁸⁰⁴KOM (2013) 175 vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht "Erneuerbare Energien", S. 20; Siehe auch KOM (2010) 811 endg vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen.

Diese Entwicklungen stellten ein erhebliches Hindernis für die Entwicklung der Biokraftstoffpolitik dar und setzten der weiteren Kopplung zwischen Biokraftstoffpolitik und Landwirtschaft ein Ende. Die überschüssigen Agrarprodukte und die Agrarlandverluste der 90er-Jahre wurden durch eine weltweite Überbeanspruchung von Flächen, die Rodung von Primär- und Regenwald, den Biodiversitätsverlust und eine Verteuerung von Nahrungsmitteln ersetzt.

Vor diesem Hintergrund wurde mit der EE RL 2015 (s. D.I.6) entschieden, die Förderung von Biokraftstoffen, welche Anbauflächen in Anspruch nehmen, einzuschränken und „*verstärkte Anreize zur Förderung der Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation auf Non-Food-Basis, etwa aus Abfällen oder Stroh, einzuführen*“.⁸⁰⁵ Auch wenn der zu diesem Zweck verabschiedete 7 %-Deckel nicht als Nachhaltigkeitskriterium im engeren Sinne zu verstehen ist, bewirkt er einen effektiven Umweltschutz, indem er ganz konkrete Grenzen für die Förderung konventioneller Biokraftstoffe setzt. Der Deckel ist zwar im Vergleich zu dem Vorschlag der Kommission von 5 % deutlich schwächer, er stellt aber eine zur Zweckerfüllung geeignete Maßnahme dar. Außerdem waren gleichzeitig die Rechts- und Investitionssicherheit zu berücksichtigen, aufgrund derer ein sofortiger Stopp der Förderung konventioneller Biokraftstoffe ggfs. zu radikale wirtschaftliche Einschnitte mit sich gebracht hätte.⁸⁰⁶ Schließlich stellt der 7 %-Deckel eine Obergrenze dar und die Mitgliedstaaten können sich für eine noch stärkere Begrenzung entscheiden.

Was die laut der EE RL 2015 durch ILUC hervorgerufenen geschätzten Emissionen betrifft, werden diese zwar lediglich bei der Berichterstattung und nicht bei der tatsächlich ermittelten THG-Einsparung berücksichtigt.⁸⁰⁷ Das ist jedoch keine willkürliche Entscheidung. Die Gründe dafür liegen eher darin, dass die genaue Berechnung der aus ILUC verursachten Emissionen bisher nicht möglich war und wegen ihrer Natur (keine Möglichkeit der genauen Zuordnung der Emissionen aus ILUC) vielleicht sogar nie möglich sein wird.⁸⁰⁸ Als Ersatzmaßnahme wurden neben dem 7 %-Deckel die THG-

⁸⁰⁵KOM (2013) 175 vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht "Erneuerbare Energien", S. 20.

⁸⁰⁶Erwägungsgrund 20 RL (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁸⁰⁷Art. 23 Abs. 4 i.V.m. Anhang VIII EE RL.

⁸⁰⁸Folgenabschätzung (SWD (2012) 343 final, SWD (2012) 344 final (Zusammenfassung)) für den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (COM (2012) 595 final), S. 16.

Einsparungsziele (nach Ablauf einer Übergangszeit) erhöht um zu gewährleisten, dass nur solche Biokraftstoffe gefördert werden, die tatsächlich und trotz ILUC zum Klimaschutz beitragen. Darüber hinaus ist die Kommission beauftragt, eine künftige Integration der geschätzten Werte in die Nachhaltigkeitskriterien zu prüfen.⁸⁰⁹

Auch fortschrittliche Biokraftstoffe werden durch die EE RL 2015 mit zusätzlichen Nachhaltigkeitsauflagen ausgestattet. Insbesondere sollen bei der Verwendung von Abfall die Abfallhierarchie⁸¹⁰ und bei Biomasse die Kaskadennutzung⁸¹¹ berücksichtigt werden. Obwohl diese Klauseln nicht zu den Nachhaltigkeitskriterien gehören und sehr abstrakt formuliert sind, stellen sie eine Verbesserung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen dar, indem hier zusätzlich die Grundsätze der Ressourcenschonung und -effizienz Beachtung gefunden haben.

Zusammenfassend geht auch die EE RL 2015 von einem hohen Umweltschutzniveau aus. Die neuen Regelungen zur Bekämpfung der ILUC stellen eine zögerliche aber wichtige Verbesserung dar und gleichzeitig einen Umbruch im Rechtsrahmen für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen. Diese Zurückhaltung beim Umbruch ist aus Gründen der Investitionssicherheit auch gerechtfertigt und läuft damit nicht dem Ziel des hohen Schutzniveaus im Sinne des Art. 191 Abs. 2 AEUV zuwider.

Ein wenig konkreter ist nun der qualitative Aspekt des hohen Umweltschutzniveaus zu prüfen, d. h. die Frage, ob die Außerachtlassung bestimmter ökologischer Belange zu einem Primärrechtsverstoß des Rechtsrahmens für Biokraftstoffe führen könnte. Das wichtigste Beispiel ist gewiss das ILUC-Phänomen, das seit Jahren bekannt ist und gegen welches dennoch erst mit der letzten Reform (indirekte) Maßnahmen ergriffen wurden (s. D.I.6). In der EE RL 2009 bestand lediglich die Möglichkeit, in Übereinkünften mit Drittländern Maßnahmen zur ILUC-Bekämpfung zu ergreifen. Auch nach der EE RL 2015 blieben THG-Emissionen aus ILUC außerhalb der Berichtspflichten unberücksichtigt. Die Missachtung gewisser Belange in den CC-Regelungen (s. D.I.3) könnte für diese möglichen qualitativen Defizite ein weiteres Beispiel sein.

Wie bereits erwähnt, ist der Umweltschutz ein langfristig zu verfolgendes Ziel, welches nicht pauschal erfüllt werden kann, sondern vielmehr im Sinne einer stetigen Verbesserung zu verstehen ist, deren Standards sich mit der Zeit, mit den Umweltentwicklungen

⁸⁰⁹Erwägungsgrund 12 RL (EU) 2015/1513.

⁸¹⁰Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 lit e) iii EE RL i.V.m. Erwägungsgrund 15 RL (EU) 2015/1513.

⁸¹¹Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 2 lit i EE RL.

sowie mit den Erkenntnissen der Wissenschaft und der Technik ändern. Weiterhin wurde dargestellt, dass die Art und Weise der Zielerfüllung von der Legislative innerhalb eines breiten Ermessensspielraumes zu bestimmen ist.

Das bedeutet, dass weder pauschal noch im Voraus konkret festgestellt werden kann, welche Umweltbelange innerhalb einer Politik zu berücksichtigen sind. Zunächst muss selbstverständlich das Hauptziel mit jeweils geeigneten Mitteln verfolgt werden. Eine Klimapolitik, die keine Maßnahmen des Klimaschutzes enthält, ist keine Klimapolitik und verstößt damit gegen den Umweltartikel (Ermessensmissbrauch). Daneben sind aufgrund des primärrechtlich verankerten Zieles eines hohen Schutzniveaus andere ökologische Belange nicht außer Acht zu lassen.

Welche Belange im Einzelnen berücksichtigt werden müssen, bestimmt weitestgehend die Legislative. Bei der Auswahl genießt sie ein umso breiteres Ermessen, je komplizierter das Thema und je unsicherer die Auswirkungen einer Maßnahme sind⁸¹². Nur offensichtliche Fehler sind vom Richter kontrollierbar.⁸¹³ So dürfen klare Erkenntnisse der Wissenschaft und allgemein anerkannte Umweltprobleme nicht gänzlich außer Acht bleiben. Der Gesetzgeber darf ferner die positiven Auswirkungen einer Politik nicht unterminieren, indem er andere Belange vernachlässigt, sodass beispielsweise im Rahmen der Förderung von Biokraftstoffen die Biodiversität nicht vollständig außer Acht gelassen werden darf. Zwar sind negative Nebenauswirkungen bei jeder Politik in gewissem Maße unvermeidbar, sie dürfen allerdings nicht ein Maß erreichen, welches erhebliche Schäden verursacht. Das würde den Umweltcharakter der Maßnahme nichtig machen (Ermessensüberschreitung). Schließlich müssen die (wissenschaftlichen und technischen) Grundlagen der Entscheidung klar und eindeutig öffentlich gemacht werden.⁸¹⁴

Dementsprechend und folgerichtig argumentiert der EuGH, der Gesetzgeber dürfe selbst „über das Tätigwerden“⁸¹⁵ entscheiden. Er darf nämlich innerhalb der oben beschriebenen Grenzen über das anzusprechende Umweltproblem sowie über den Zeitpunkt und die Weise seines eigenen Eingreifens entscheiden. Weiterhin darf er Maßnahmen erlassen, welche „nur bestimmte Aspekte der Umwelt betreffen“,⁸¹⁶ wobei er nicht verpflichtet ist, sich zur selben Zeit um alle ökologischen Belange zu kümmern.⁸¹⁷

⁸¹²Siehe auch EuGH, C-310/04 vom 07.09.2006 (Spanien/Rat), Rn. 120.

⁸¹³EuGH, C-310/04, Rn. 120.

⁸¹⁴EuGH, C-310/04, Rn. 123.

⁸¹⁵EuGH, C-284/95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl), Rn. 43.

⁸¹⁶EuGH, C-284/95, Rn. 45.

⁸¹⁷EuGH, C-284/95, Rn. 44.

Das **Subsidiaritätsprinzip** im Europarecht stellt einen weiteren Grund für die Tatsache dar, dass Lücken eines Schutzregimes nicht stets als Fehler zu verstehen sind. Denn nach dem Subsidiaritätsprinzip wird den Mitgliedstaaten Priorität bei der Gesetzgebung in den Bereichen eingeräumt, in welchen die Union keine ausschließliche Zuständigkeit hat. Der europäische Gesetzgeber darf in solchen Fällen nur tätig werden, *„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 vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“*⁸¹⁸. Dieses Prinzip spielt eine besondere Rolle bei der Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung, denn diese kann oft eine bereichsübergreifende Politik sein, die unterschiedliche Anliegen betrifft. So könnte der europäische Gesetzgeber auf die Verabschiedung einer Schutzmaßnahme in einem Bereich verzichten, weil die Regulierung auf nationaler Ebene als ausreichend betrachtet wurde, und nicht, weil ihm der Verzicht auf eine Regelung als solche als eine bessere Lösung erscheint. Soweit sich das Unterlassen des Tätigwerdens durch den EU-Gesetzgeber auf das Subsidiaritätsprinzip stützt, kann selbstverständlich kein Ermessensfehler angenommen werden.

Wenn der Gesetzgeber über sein Tätigwerden (innerhalb der oben beschriebenen Grenzen) selbst entscheiden darf, dann darf er erst recht im Fall der Unsicherheit über gewisse Problematiken lediglich Berichtspflichten auferlegen. Dieses Vorgehen zeigt, dass ein Anliegen berücksichtigt wurde, welches wegen Unsicherheiten oder anderer Probleme noch nicht durch rechtliche Maßnahmen geregelt werden kann und weiterhin im Hinblick auf mögliche Auswirkungen einer künftigen Regelung geprüft wird.

In diesem Licht betrachtet, scheint die Biokraftstoffpolitik auch in qualitativer Hinsicht dem Prinzip des hohen Schutzniveaus zu entsprechen. Die Berichtspflichten für ILUC, für die daraus entstehenden THG-Emissionen sowie für weitere Maßnahmen zum Schutz von Boden, Wasser oder Luft⁸¹⁹ sind angesichts der Komplexität des Problems eine angemessene und effektive Nachhaltigkeitsregelung. Außerdem wurden mit der ILUC-Reform konkretere Schritte zur Behandlung des Problems unternommen. Die Einbeziehung nur einiger Bereiche der CC ist auch unproblematisch, denn die ausgenommenen Bereiche (Tierschutz, Lebensmittelsicherheit) betreffen ohnehin nicht die Biokraftstoffherstellung.⁸²⁰ Schließlich liegt die angekündigte aber immer noch anstehende

⁸¹⁸Art. 5 Abs. 3 EUV.

⁸¹⁹Siehe Art. 17 Abs. 7 und Art. 18 Abs. 4 der EE RL.

„Einbeziehung weiterer Biomasseanwendungen“⁸²¹ in die Nachhaltigkeitskriterien auch im Ermessen der Politik, die „über das Tätigwerden“⁸²² entscheidet.

Zusammenfassend bezeugt die Biokraftstoffpolitik seit Beginn ein relativ hohes Umweltschutzniveau, welches sich mit der Zeit verbessert und an die aktuellen Entwicklungen der Wissenschaft und Technik angepasst hat. Zu beobachten ist dabei, dass die Nachhaltigkeitsregelungen jeweils strenger wurden, je ambitionierter die Biokraftstoffziele angelegt waren. Die wissenschaftliche Fundiertheit der Nachhaltigkeitskriterien ist alles in allem nicht zu beanstanden. Die wichtigsten Bereiche, in denen sich Umweltauswirkungen der Biokraftstoffherstellung zeigen, wurden erkannt und entsprechende Umweltmaßnahmen verabschiedet. Auch komplexe Zusammenhänge wie die ILUC werden vom Rechtsrahmen nicht außer Acht gelassen, obwohl konkrete Auflagen zu ihrer Bekämpfung noch nicht zustande gekommen sind.

γ. Die Inanspruchnahme des Vorsorgeprinzips im Fall der ILUC

Die ILUC (s. B.II.3) sind ein wichtiger Faktor für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen. Sie werden zwar nicht direkt durch den Anbau von Energiepflanzen verursacht, stellen aber eine Verlagerung der negativen Auswirkungen der Biokraftstoffpolitik dar. Indem das Phänomen gerade erst mittelbar in Erscheinung tritt, ist es sehr schwer zu erfassen und auch seine Integration in die Nachhaltigkeitskriterien, z. B. durch die Zumesung einer bestimmten Menge an THG-Emissionen, ist nicht unproblematisch. Das führt wiederum zu Unsicherheiten in Bezug auf die genauen Auswirkungen der ILUC für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen.

Aus diesem Grund stützte sich der Gesetzgeber in der ILUC-Richtlinie auf das Vorsorgeprinzip und führte an, auch angesichts solcher Unsicherheiten Maßnahmen zur ILUC-Bekämpfung verabschieden zu dürfen. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob diese Behauptung rechtlich überzeugen kann und inwieweit die ergriffenen Maßnahmen die Voraussetzungen des Vorsorgeprinzips als Bestandteil des Systems der nachhaltigen Entwicklung beachten.

⁸²⁰Die Frage, ob die CC alle wichtigen Regeln des landwirtschaftlichen Fachrechts enthält, geht weit über die Biokraftstoffpolitik hinaus und kann hier nicht behandelt werden.

⁸²¹Erwägungsgründe 68,75 sowie Art. 17 Abs. 9 EE RL.

⁸²²EuGH, C-284/95 vom 14.07.1998 (Safety Hi-Tech Srl), Rn. 43.

Das Vorsorgeprinzip ist im Umweltartikel des AEUV (Art. 191 Abs. 2 AEUV) verankert, und zwar als ein Grundsatz, der die Umweltpolitik prägt⁸²³. Es ist, entsprechend der Einordnung von *Calliess*, ein „*rechtsverbindliches Leit- und Strukturprinzip des Umweltrechts*“⁸²⁴. Als solches spielt es oftmals eine wichtige Rolle für die Gestaltung der Umweltpolitik oder bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politiken. Es besagt, dass auch bei wissenschaftlicher Unsicherheit in Bezug auf die genauen Folgen einer Gefahr Schutzmaßnahmen ergriffen werden dürfen.

Eine Definition des Vorsorgeprinzips ist im Primärrecht nicht verankert. Die Kommission hat zwar versucht, Leitlinien zu seinem Inhalt und seiner Anwendung festzulegen,⁸²⁵ sie stellte darin jedoch zugleich fest, es sei vor allem „*Sache der politischen Entscheidungsträger und letztlich der Gerichtsbarkeit, diesen Grundsatz im einzelnen zu definieren*“⁸²⁶. Dementsprechend hat die Rechtsprechung den Inhalt des Prinzips wie folgt beschrieben: „*Wie der Gerichtshof und das Gericht bereits entschieden haben, können die Gemeinschaftsorgane, wenn wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Existenz oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit bestehen, nach dem Vorsorgegrundsatz Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, bis das tatsächliche Vorliegen und die Schwere dieser Risiken in vollem Umfang nachgewiesen sind*“.⁸²⁷

Durch die Praxis der Gesetzgebung sowie die Kontrolle der Rechtsprechung hat sich ein Verfahrensmuster für die Anwendung des Vorsorgeprinzips entwickelt. So sei für den Rückgriff auf das Prinzip zunächst das Vorliegen eines potenziellen Risikos für die Umwelt oder die Gesundheit notwendig.⁸²⁸ Sobald ein solches Risiko festgestellt wird, muss dies zum Gegenstand einer wissenschaftlichen Bewertung gemacht werden. Wenn als Ergebnis dieser Bewertung Unsicherheiten verbleiben, muss zumindest das Ausmaß der Unsicherheit möglichst klar und konkret bestimmt werden.⁸²⁹ Gleichzeitig muss auf abstrakter Ebene das erwünschte Schutzniveau bestimmt werden, insbesondere der akzeptable Risikograd.⁸³⁰ Wenn eine Wahrscheinlichkeit erkennbar ist, dass dieser Risikograd

⁸²³Das Vorsorgeprinzip lässt sich allerdings nicht auf den Umweltbereich reduzieren, sondern es ist sektorübergreifend anwendbar, siehe *W. Kahl* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 76 sowie KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, S. 10.

⁸²⁴*C. Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 (563).

⁸²⁵KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips.

⁸²⁶KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, S. 11.

⁸²⁷EuG, T-13/99 vom 11.09.2002 (Pfizer Animal Health), Rn. 139.

⁸²⁸KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, S. 15.

⁸²⁹EuG, T-13/99 vom 11.09.2002 (Pfizer Animal Health), Rn. 144.

⁸³⁰EuG, T-13/99, Rn. 149 ff.; *B. Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 181.

überschritten werden könnte, dann ist zu entscheiden, ob und wie gehandelt werden soll. Dies stellt das sogenannte Risikomanagement dar. Im Rahmen der Entscheidungsfindung kommt sodann die Anwendung des Vorsorgeprinzips zum Zug, falls trotz Unsicherheit Maßnahmen ergriffen werden sollen. Schließlich fordert das Vorsorgeprinzip für die Zeit nach dem Ergreifen der Maßnahmen, dass die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen verfolgt werden, damit festgestellt werden kann, ob Unsicherheiten ggf. aufgeklärt werden und Anpassungen der Maßnahmen (oder sogar des Nichtstuns) notwendig sind.⁸³¹

Die Verbindlichkeit des Vorsorgeprinzips wird nicht bestritten und auch vom EuGH bestätigt.⁸³² Seine genaue Funktion ist dagegen etwa komplizierter. Vor allem wirkt das Vorsorgeprinzip **ermessenserweiternd**. Es erlaubt nämlich den Erlass von Maßnahmen auch angesichts einer Situation, in der deren Notwendigkeit noch nicht sicher festgestellt werden kann.⁸³³ Das Vorsorgeprinzip dient auch als Grundlage für die Verabschiedung von **Zulassungsverfahren** zu bestimmten Vorhaben.⁸³⁴ Als primärrechtliches Prinzip hat es weiterhin eine **interpretative Funktion**, beispielsweise für die Beurteilung der Frage, ob eine Umweltgefahr für ein Schutzgebiet besteht. Nach der Rechtsprechung des EuGH muss für die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzung einer solchen Umweltgefahr die drohende Umweltbeeinträchtigung nicht absolut bewiesen werden, vielmehr *„liegt eine solche Gefahr dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt“*.⁸³⁵ So können die Fälle, in denen eine Pflicht zur Verabschiedung von Umweltmaßnahmen vorliegt, durch eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende Interpretation erweitert werden.⁸³⁶

Eine aus dem Vorsorgeprinzip selbst stammende, **originäre Handlungspflicht** ist allerdings schwieriger festzustellen. Grundsätzlich entscheidet die Politik darüber, ob und wie sie tätig wird. Allein in Extremfällen, die das Risiko einer Bedrohung des Kernbestands der Umweltziele (z. B. des hohen Schutzniveaus) bergen, kann das Ermessen der Politik auf null reduziert sein und damit eine Pflicht zum Handeln anerkannt wer-

⁸³¹KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, S. 23.

⁸³²EuGH, C-154/04 und C-155/04 vom 12.07.2005 (National Association of Health Stores), Rn. 68.

⁸³³B. Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 153 ff. unterscheidet bei der Ermessenserweiterung zwischen Ermächtigungsfunktion und Legitimationsfunktion.

⁸³⁴B. Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 155.

⁸³⁵EuGH, C-127/02 vom 7.9.2004 (Waddenvereniging und Vogelsbeschermingvereniging), Rn. 43 f.

⁸³⁶Siehe auch W. Kahl in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 85.

den.⁸³⁷ Dementsprechend darf sich nach dem EuG eine öffentliche Stelle zwar für ein Nichttätigwerden entscheiden, bis größere Sicherheit geschaffen wird. Diese Entscheidung hängt allerdings „*vom Risikograd ab, den die betreffende Stelle als für die Gesellschaft nicht hinnehmbar festgelegt hat*“, ⁸³⁸ d. h. vom festgelegten Schutzniveau. Wenn nun die zu behandelnde Gefahr den festgelegten Risikograd übersteigt und dadurch selbst das Prinzip eines hohen Umweltschutzniveaus gefährdet, dann könnte eine Entscheidung für das Nichttätigwerden sogar einen Ermessensmissbrauch darstellen. Außerdem muss die Entscheidung über den Risikograd „*mit dem Grundsatz des Vorrangs des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt vor wirtschaftlichen Interessen sowie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Diskriminierungsverbot in Einklang stehen*“. ⁸³⁹

Die EE RL vor der ILUC-Reform (EE RL 2009) spricht das Thema ILUC im Zusammenhang mit der Erhöhung der Nachfrage an landwirtschaftlichen Rohstoffen wegen der Biokraftstoffherstellung an. So wird die Kommission aufgefordert, die mit Biokraftstoffen verbundenen ILUC zu erforschen, die daraus verursachten THG-Emissionen zu berechnen und die Entwicklung von in dieser Hinsicht nachhaltigen Biokraftstoffen zu fördern. Gleichzeitig wird sie beauftragt, einen Bericht zu diesen Problematiken zu erstellen, zusammen mit einem Vorschlag, wie die THG-Emissionen infolge ILUC berücksichtigt werden könnten.⁸⁴⁰

Die Kommission erstellte diesen Bericht im Jahr 2010. Sie kam darin zu dem Ergebnis, dass große Abweichungen bei den unterschiedlichen Studien zu ILUC-Auswirkungen bestehen und darüber hinaus eine Reihe von Faktoren in den untersuchten Studien unberücksichtigt geblieben waren. Dementsprechend war eine präzise Berechnung der Auswirkungen von ILUC unmöglich. Mit einer Folgenabschätzung im nächsten Jahr wurde weiterhin festgestellt, dass es trotz der mit ILUC verbundenen Unsicherheiten genügend bewiesen war, dass die THG-Einsparung insgesamt durch den Einsatz von Biokraftstoffen gesteigert werden kann. Deswegen seien „*im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip*“ Maßnahmen erforderlich.⁸⁴¹

⁸³⁷Siehe EuG, T- 13/99 vom 11.09.2002 (Pfizer Animal Health), Rn. 152, 158; *J. Jans/A. Heide*, Europäisches Umweltrecht, 2003, S. 26.

⁸³⁸EuG, T- 13/99, Rn. 161.

⁸³⁹Siehe auch EuG T-74/00, T-76/00 vom 26.11.2000 (Artedogan u.a./Kommission), Rn. 186; *B. Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 166 f. auch mit Gegenargumenten sowie S. 169.

⁸⁴⁰Art. 19 Abs. 6 EE RL.

⁸⁴¹SWD (2012) 344 final, 17.10.2012, Zusammenfassung der Folgeabschätzung zu Indirekten Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und Flüssigen Biobrennstoffen, S. 5 f.

Unterschiedliche Instrumente wurden geprüft und gegen andere Anliegen abgewogen. Mit der EE RL 2015 wurde ein Maßnahmen-Mix vorgeschlagen, welcher als ausgewogen beurteilt worden ist: die Begrenzung der Verwendung konventioneller Biokraftstoffe zusammen mit einer Anhebung der THG-Einsparungsziele. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur künftigen Fortführung der Untersuchungen und zum Einbezug neuer Erkenntnisse zu ILUC verabschiedet. Nach diesen sollen die geschätzten Emissionen, die auf ILUC zurückzuführen sind, in die Berichterstattung der Kommission einbezogen werden, um damit ein klares Bild des Problems für die Zukunft zu schaffen. Schließlich sollen Nachweissysteme für eine nachhaltige Herstellung ohne ILUC entwickelt⁸⁴² und neue Forschungsergebnisse berücksichtigt werden, um die Unsicherheiten zu verringern.⁸⁴³

Die Art und Weise, wie die Biokraftstoffpolitik mit dem Unsicherheitsfaktor ILUC umgegangen ist, scheint zusammenfassend unproblematisch zu sein. Sobald das Risiko erkannt wurde, hat die EU eine Bewertung vorgenommen, woraus die Unsicherheiten und deren Gründe klargestellt worden sind. Bereits vor dieser Bewertung wurden dazu mit der EE RL 2009 neben den Berichtspflichtigen Maßnahmen ergriffen: Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, beim Abschluss von Übereinkünften mit Drittländern ILUC eine besondere Beachtung zu schenken. Dieser Umgang kann als ein sachliches Vorgehen gelten und stellt keinen Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip bzw. keinen Ermessensmissbrauch dar. Mit der Bewertung wurde sodann der Risikograd im Verhältnis zum festgelegten Schutzniveau – die Verringerung der THG-Emissionen – eingeschätzt. Da dort eine gewisse Gefahr erkannt wurde, sind mit der Richtlinienreform trotz Unsicherheiten Maßnahmen ergriffen worden.

Obwohl Emissionen aus ILUC weiterhin unberücksichtigt geblieben sind (mit Ausnahme der Berichterstattung), liegt keine Untätigkeit der EU vor. Nach Abwägung wurde stattdessen ein anderes Vorgehen bevorzugt und die Förderung von konventionellen Biokraftstoffen im Allgemeinen eingeschränkt. Diese Abwägung bewegt sich zweifellos innerhalb des Ermessens des Gesetzgebers und ist deswegen als angemessen anzusehen. Schließlich wird durch bestimmte Mechanismen die Entwicklung der Wissenschaft verfolgt und die geschätzten Emissionen werden bei den Berichten berücksichtigt, um Un-

⁸⁴²Erwägungsgrund 27 RL (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁸⁴³Art. 2 Abs. 10 lit. c RL (EU) 2015/1513.

sicherheiten zu verringern und die Maßnahmen künftig zu verbessern. Die sekundärrechtliche Handhabung des Problems der ILUC zeigt sich nach alledem insgesamt als kohärent mit den Anforderungen des Vorsorgeprinzips, sodass die EE RL insoweit nicht zu beanstanden ist.

b. Die Berücksichtigung von sozialen Anliegen in der Biokraftstoffpolitik

Die Verfolgung der nachhaltigen Entwicklung hat, wie oben dargestellt, neben der ökologischen auch eine soziale Dimension und verlangt neben der Förderung des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Dieses Gebot muss sich auch in der Biokraftstoffpolitik niederschlagen. Insbesondere soll die Förderung von Biokraftstoffen das Einkommen der Produzenten stärken, sowohl der Betreiber als auch ihrer Angestellten. Weiterhin muss die Herstellung von Biokraftstoffen unter Bedingungen stattfinden, die einen hinreichenden sozialen Schutz sowie einen Schutz der Gesundheit der Arbeiter gewährleisten. Fraglich ist jedoch, wie dieses Gebot rechtlich zu konkretisieren und zu instrumentalisieren ist.

Im europäischen Recht ist die Sozialpolitik in einem besonderen Kapitel des AEUV verankert.⁸⁴⁴ Dort werden Themen wie die Beschäftigung, der soziale Schutz und die Bekämpfung von Ausgrenzungen (vor allem wegen des Geschlechts) angesprochen. Weiterhin finanziert die Union über ihren Sozialfonds entsprechende Politiken.

Die europäische Biokraftstoffpolitik ist zwar keine Sozial-, sondern vor allem eine Umweltpolitik. Soziale Anliegen sollen jedoch über Art. 9 AEUV Berücksichtigung finden, der eine **soziale Querschnittsklausel** darstellt. Der Artikel verweist nicht vollumfänglich auf das Kapitel zur Sozialpolitik des AEUV und den Art. 151: Zum einen werden nur einige Ziele des Art. 151 AEUV genannt, und diese werden oft mit unterschiedlicher Formulierung erwähnt. Weiterhin werden zusätzliche Bereiche einbezogen, wie z. B. der Gesundheitsschutz.⁸⁴⁵ Weitere „soziale“ Querschnittsklauseln sind schließlich in Art. 8 (Beseitigung von Ungleichheit) und in Art. 10 AEUV (Bekämpfung von Diskriminierungen) zu finden.

⁸⁴⁴Art. 151ff. AEUV.

⁸⁴⁵S. *Krebber* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 9 AEUV Rn. 1.

Wie der Art. 11 AEUV ist auch die soziale Querschnittsklausel des Art. 9 verbindlich. Jedoch kann bereits aus der Formulierung „*Rechnung tragen*“ hergeleitet werden, dass es um eine für europäische Standards und im Vergleich zum Umweltintegrationsgebot des Art. 11 AEUV sehr schwache Klausel geht, die nur die Berücksichtigung von sozialen Zielen fordert und das Ergebnis offenlässt.⁸⁴⁶ So setzt die Union in Bezug auf soziale Anliegen, wie bereits festgestellt (unter F.I.2.a.), ein deutlich niedrigeres Schutzniveau als jenes im Umweltschutz und überlässt hiermit der Politik einen noch breiteren Spielraum.

Innerhalb der Nachhaltigkeitsregelungen der Biokraftstoffpolitik sind keine sozialen Anliegen als verbindliche Standards zu finden. Demzufolge geht es bei der Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen in der Praxis ausschließlich um die ökologische Nachhaltigkeit.⁸⁴⁷ Jedoch ist das Soziale nicht vollständig unbeachtet geblieben: Bereits die Richtlinie 2003/30/EG fordert eine Analyse der sozialen Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung,⁸⁴⁸ obwohl als konkrete Maßnahme nur die Berücksichtigung der Klima- und Ökobilanz festgelegt wurde.⁸⁴⁹ Die EE RL 2009 führt konkretere Vorgaben ein und fordert eine weitgehende Untersuchung der sozialen Auswirkungen der Biokraftstoffpolitik. Es soll insbesondere darüber berichtet werden, welche sozialen Auswirkungen die erhöhte Biokraftstoffherstellung mit sich bringt (Landnutzungsrechte, Nahrungsmittelpreise, Entwicklung) und ob die Hauptproduzenten der Mitglieds- und Drittstaaten über einen hinreichenden rechtlichen Rahmen des sozialen Schutzes verfügen, vor allem durch die Ratifizierung und Umsetzung von Übereinkünften der Internationalen Arbeitsorganisation.⁸⁵⁰ Mit der EE RL 2015 werden schließlich die Berichtspflichten in Bezug auf die sozialen Auswirkungen weitergeführt und neue hinzugefügt, ohne jedoch entsprechende Nachhaltigkeitskriterien zu verabschieden.⁸⁵¹

Diese Berichtspflichten allein reichen allerdings, um den Anforderungen der schwachen sozialen Querschnittsklausel des AEUV nachzukommen. Der ergebnisoffene Charakter der Sozialpolitik der Union, wie er sich auch in den Verträgen widerspiegelt, lässt keine andere Schlussfolgerungen zu. Auch das dreidimensionale Modell der Nachhaltigkeit

⁸⁴⁶F. Schorkopf in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2016, Art. 9 AEUV, Rn. 20f.

⁸⁴⁷Siehe auch Y.H. Lee/W. Bückmann/W. Haber, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, S. 821 (828 f. und 830).

⁸⁴⁸Erwägungsgrund 25 RL 2003/30/EG.

⁸⁴⁹Art. 3 Abs. 4 RL 2003/30/EG.

⁸⁵⁰Erwägungsgrund 9, Art. 17 Abs. 7, Art. 23 Abs. 5 lit. b und Abs. 8 lit. b EE RL.

⁸⁵¹Siehe Art. 23 Abs. 5 lit. g, Abs. 8 Unterabs. 1 lit. b) EE RL sowie der Art. 3 RL (EU) 2015/1513.

kann diese Beurteilung nicht ändern, denn seine Konkretisierung und die dementsprechende Instrumentalisierung werden von der Politik nach den Vorgaben der europäischen Verträge vorgenommen. Eine völlige Missachtung der sozialen Aspekte wäre zwar nicht nachhaltig und damit auch rechtswidrig. Das ist allerdings wegen der detaillierten Berücksichtigung von sozialen Anliegen der Biokraftstoffpolitik nicht der Fall.

Über die soziale Querschnittsklausel hinaus gibt es einen speziellen Artikel für die Entwicklungszusammenarbeit, der für die hier behandelte Frage eine Rolle spielen könnte. Denn die EU kann durch internationale Übereinkünfte zur sozialen Nachhaltigkeit der Biokraftstoffproduktion in Entwicklungsländern beitragen. Nach Art. 208 AEUV ist das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit die Bekämpfung der Armut. Dieses Ziel wirkt sektorübergreifend für die Verfolgung sozialer Politiken und kann viele Anliegen einschließen, die auch für die (externe) Biokraftstoffpolitik von Bedeutung sind. Allerdings ist die Formulierung hier genauso schwach wie in Art. 9 AEUV: Den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit muss lediglich Rechnung getragen werden.

Dementsprechend gelten für die internationale Dimension der europäischen Sozialpolitik (nicht überraschend) die gleichen Bedingungen wie bei der internen. Außerdem ist hier sowohl das allgemeine Ziel der Entwicklungszusammenarbeit als auch die Armutsbekämpfung sehr abstrakt formuliert; sie enthalten deswegen keine konkreten Pflichten für den Gesetzgeber, nicht einmal für spezielle Bereiche, in denen die Maßnahmen zu ergreifen wären, wie z. B. das Arbeitsrecht.

Aus diesen Gründen kann unbeschadet der tatsächlich existierenden Defizite hinsichtlich der sozialen Schutzstandards im Zusammenhang mit der Biokraftstoffförderung aus EU-verfassungsrechtlicher Sicht keine Beanstandung festgestellt werden.

c. Zusammenfassung

Wenn das Gebot der Retinität im Kern des Nachhaltigkeitsprinzips steht, dann muss auch eine nachhaltige Biokraftstoffpolitik vor allem dieses Gebot beachten, was sich hauptsächlich in Form einer Integration von ökologischen und sozialen Anliegen niederschlägt. Dabei ist es nicht relevant, auf welche primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen die jeweiligen Maßnahmen der Biokraftstoffpolitik gestützt werden (F.II.1.a.i). Obwohl die Kompetenzgrundlagen den Schwerpunkt einer Maßnahme widerspiegeln, sind öko-

logische und soziale Anliegen durch die Querschnittsklauseln der Art. 11 und 9 AEUV in alle Politiken der Union zu integrieren, so auch in die Biokraftstoffpolitik.

Diese Integration ist als abstraktes Gebot verbindlich (F.II.1.a.ii). Darüber hinaus hängt ihre Justiziabilität von der Formulierung der entsprechenden Artikel in den Verträgen ab, wobei es offensichtlich wird, dass die Union dem ökologischen Aspekt der Nachhaltigkeit eine größere Bedeutung beimisst als den sozialen Aspekten und in diesem Bereich strengere Anforderungen an den Gesetzgeber gestellt werden.

So scheint die Biokraftstoffpolitik im Allgemeinen die europarechtlichen Anforderungen des Umwelt- und Sozialschutzes zu erfüllen (F.II.1.a.iii). Sie verfügt über Regeln, welche die Erreichung der festgelegten (Klima-)Ziele tatsächlich und effektiv verfolgen und dabei ein hinreichendes Umweltschutzniveau gewährleisten, vor allem durch die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe. Dieses Schutzniveau hält Schritt mit der Entwicklung der Biokraftstoffpolitik sowie mit den Erkenntnissen der Wissenschaft über die Gefahren der Herstellung und Nutzung von Biokraftstoffen.

Weiterhin wird angesichts der Probleme und Unsicherheiten der ILUC nach den Geboten des Vorsorgeprinzips gehandelt: Eine Risikobewertung wurde ausgeführt, Maßnahmen zur Bekämpfung des Risikos wurden ergriffen und Mechanismen für die Verfolgung der Entwicklungen der Wissenschaft wurden geschaffen.

Schließlich findet in der Biokraftstoffpolitik auch die nach Art. 9 AEUV gebotene Berücksichtigung von sozialen Anliegen statt, auch wenn das Ergebnis dieser Berücksichtigung offenbleibt und der zu gewährende Schutz im Vergleich zu dem der Umwelt deutlich niedriger ist.

2. Die inkohärente Umsetzung der Nachhaltigkeit und das Problem der Verlagerung

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass die Integration von ökologischen und sozialen Anliegen in die Biokraftstoffpolitik in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verträge stattfindet. Dabei wird auch ein juristisch unbedenkliches Schutzniveau gewährleistet. Die Biokraftstoffpolitik scheint trotzdem bei der Frage der Nachhaltigkeit von Inkohärenzen geprägt zu sein. Diese Inkohärenzen wurden bereits ausführlich dargestellt (siehe E) und sind sowohl extern – die Nachhaltigkeitskriterien gelten weder für

Biomasse (außer flüssige Biobrennstoffe) noch für andere landwirtschaftliche Produkte – als auch intern, z. B. bei der Anwendungslücke der CC für importierte Biokraftstoffe. Sie führen dazu, dass unterschiedliche oder sogar widersprüchliche Nachhaltigkeitsregelungen in verschiedenen Bereichen oder Sachverhaltskonstellationen gelten. Diese **Nachhaltigkeitsdiskrepanzen** sind wiederum oft für Verlagerungen verantwortlich, wie es im Fall von ILUC ersichtlich wird.

So entsteht das Phänomen, dass eine Politik an sich betrachtet zwar über genügende Nachhaltigkeitsstandards verfügt und die unterschiedlichen Anliegen auch berücksichtigt, das Nachhaltigkeitsrisiko aber nicht wirksam bekämpft, sondern in andere, weniger geschützte Bereiche verlagert. Es ist demnach ergänzend zu prüfen, ob diese Inkohärenzen der Biokraftstoffpolitik gegen das Ziel der nachhaltigen Entwicklung und insbesondere gegen das Retinitätsgebot verstoßen.

Wie bereits erwähnt (s. F.II.1.a.iii.1), steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei zu entscheiden, welche besonderen Belange zu welchem Zeitpunkt adressiert werden.⁸⁵² Dementsprechend verfügt auch die Nachhaltigkeit über keinen im Voraus bestimmbaren Inhalt oder Standards, die in allen relevanten Bereichen gelten müssen, vielmehr kann sie in jedem Bereich unterschiedlich umgesetzt werden. In diesem Sinne ist auch die Schaffung von Pionier-Bereichen, in denen ein höheres Schutzniveau angelegt wird, vollkommen üblich und grundsätzlich zulässig. Diese auf den ersten Blick inkohärent wirkende Politik ist demgemäß lediglich eine anerkannte Stufe der rechtlichen und politischen Entwicklung hin zu einer bestimmten Zielverfolgung. Vor allem bei komplexen Sachverhalten ist ein **schrittweises Vorgehen** angemessen, soweit die Wirksamkeit und Auswirkungen der Maßnahmen regelmäßig überprüft werden und gegebenenfalls Anpassungen eingeführt werden können.⁸⁵³ Dieses Ermessen des Gesetzgebers bei der Umsetzung einer Politik darf zwar nicht missbraucht werden und ist an gewisse Grundsätze wie den Verhältnismäßigkeits- oder Gleichheitsgrundsatz gebunden. Allerdings ist daraus kein „*eindeutiger Grundsatz ausgewogener Nachhaltigkeits- oder Umweltpolitik [zu] entnehmen*“.⁸⁵⁴ Die Grundsätze wirken eher als extreme Grenzen, die vor Verstößen gegen Rechte schützen.

⁸⁵²Siehe auch für die schrittweise Erfüllung des Ziels der Gleichstellung von Männern und Frauen EuGH, 236/09 vom 1.3.2011, Rn. 20 f.

⁸⁵³W. Kahl in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 49.

⁸⁵⁴I. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge: zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, 2005, S. 439 f.

a. Pflicht zur gleichen Nachhaltigkeit? Der Gleichheitsgrundsatz

In Bezug auf die oben erwähnten Inkohärenzen der Biokraftstoffpolitik käme zunächst ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Betracht. Denn es lässt sich auf den ersten Blick nicht erklären, warum die CC-Regeln nicht auf importierte Biokraftstoffe anwendbar sein sollen, wenn für diese die gleichen Förderregelungen gelten wie bei einheimischen Biokraftstoffen. Gleichermaßen mag die Beschränkung der Nachhaltigkeitskriterien auf Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe infrage gestellt werden.

Nach dem Gleichheitsgrundsatz sollen vergleichbare Sachverhalte gleichbehandelt werden. Ungleichbehandlungen sind nur insoweit zulässig, als sie sich auf sachliche Gründe zurückführen lassen, sie müssen überdies angemessen sein. Somit ist zu untersuchen, inwieweit es sich bei den Inkohärenzen der Biokraftstoffpolitik um gleichartige Sachverhalte handelt. Soweit die Gleichartigkeit bejaht werden kann, sind Gründe für die Ungleichbehandlung zu suchen und es muss geprüft werden, ob diese Gründe gerechtfertigt sind.

Wegweisend für die Instrumentalisierung des Gleichheitsgrundsatzes bei Inkohärenzen in der Biokraftstoffpolitik ist die Entscheidung *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* des EuGH.⁸⁵⁵ In diesem Verfahren wurde unter anderem die Vereinbarkeit des damaligen Treibhausemissionshandelssystems mit dem Gleichheitsgrundsatz infrage gestellt, da der Stahlsektor hiervon betroffen war, wohingegen der Aluminium- und Kunststoffsektor von den Regelungen ausgeschlossen war.

Zunächst konkretisiert der Gerichtshof die Kriterien, nach denen beurteilt werden soll, inwieweit die Sachverhalte vergleichbar sind und als solche grundsätzlich gleich behandelt werden sollen: Dies seien vor allem das **Ziel** der zu prüfenden Maßnahmen und ferner die Grundsätze und Ziele des gesamten Regelungsbereichs.⁸⁵⁶ Demgegenüber seien Kriterien wie die Wettbewerbsbeziehung zwischen den Sektoren oder die emittierte Menge von CO² nicht erheblich. Weiterhin müsse die Ungleichbehandlung der vergleichbaren Sachverhalte bestimmte Personen benachteiligen.⁸⁵⁷ Wenn beide Voraussetzungen (Ziel, betroffene Personen) erfüllt seien, liege ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor, es sei denn, dass die Ungleichbehandlung *„auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich*

⁸⁵⁵EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008.

⁸⁵⁶EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 26.

⁸⁵⁷EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 39.

*zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht“.*⁸⁵⁸ Dieses Kriterium der Ungleichbehandlung wird vom Gesetzgeber bestimmt und unterliegt der Kontrolle des Gerichts. Schließlich solle die Maßnahme die Erkenntnisse der Wissenschaft und der Technik berücksichtigen und sich an deren Entwicklung anpassen.⁸⁵⁹

Im Zuge dieser Prüfung kam der EuGH zu dem Ergebnis, dass die unterschiedlichen Quellen der Emissionen im Hinblick auf die Ziele des Emissionshandelssystems (Klimaschutz, Emissionsreduktion) grundsätzlich vergleichbar sind und dennoch unterschiedlich behandelt werden. Diese Ungleichbehandlung benachteilige auch den dem Emissionshandel unterworfenen Stahlsektor, indem der Letztere über eine Genehmigung für seine Emissionen verfügen muss und bei einer Überschreitung der festgelegten Emissionsgrenzen sanktioniert wird. Allerdings läge hier eine Reihe von Gründen vor, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen: Der Emissionshandel sei ein neues System, welches sich noch in der Einführungsphase befinde und dazu politisch, wirtschaftlich und verwaltungstechnisch komplex sei. Aus diesen Gründen sei ein schrittweiser Ansatz und ein selektives Vorgehen gerechtfertigt, insbesondere, weil hier das wichtigste Treibhausgas (CO²) und die größten und wichtigsten Emittenten einbezogen seien, die sogar eine übersichtliche Anzahl von Anlagen betreiben. Die Existenz von Berichtsmechanismen zur künftigen Anpassung der Politik spiele schließlich auch eine wichtige Rolle für die Beurteilung der Angemessenheit der Maßnahmen.⁸⁶⁰ Nach dem Gerichtshof ist der Gesetzgeber sogar verpflichtet, die Möglichkeit der Einbeziehung weiterer Sektoren regelmäßig zu überprüfen.⁸⁶¹

Aus der Entscheidung *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* können Prüfungskriterien herausgearbeitet werden, die sich auch für die Biokraftstoffpolitik als nützlich erweisen können. Die Einführung des Emissionshandels weist zahlreiche Ähnlichkeiten zur Biokraftstoffförderung auf. Aus diesem Grund sollen externe und interne Nachhaltigkeitsdiskrepanzen in Bezug auf ihre Konformität mit dem Gleichheitsgrundsatz bewertet werden. Aus der ersten Kategorie soll zunächst die Nicht-Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien bei den Direktzahlungen der GAP sowie bei Biomasse unter die Lupe ge-

⁸⁵⁸EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 47.

⁸⁵⁹EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 58.

⁸⁶⁰EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 35.

⁸⁶¹EuGH, C-127/07 vom 16.12.2008, Rn. 62.

nommen werden. Schließlich soll als interne Diskrepanz die Beschränkung der CC-Regeln auf einheimische Biokraftstoffe bewertet werden.

Bei der Frage der Direktzahlungen soll zunächst geprüft werden, inwieweit sie mit den biokraftstoffspezifischen Förderregelungen in Bezug auf ihre Ziele vergleichbar sind. Letztere verfolgen im Rahmen der Biokraftstoffpolitik hauptsächlich den Klimaschutz und ferner Ziele wie den Biodiversitätsschutz. Darüber hinaus sollen Ziele wie die Versorgungssicherheit und die Stärkung des ländlichen Einkommens mitberücksichtigt werden. Die Direktzahlungen der Agrarpolitik zielen wiederum hauptsächlich auf die ländliche Entwicklung durch Aufstockung des Agrareinkommens. Diese eingeschränkte Gemeinsamkeit reicht allerdings nicht, um eine Vergleichbarkeit zu begründen.⁸⁶² Denn die Direktzahlungen dienen nicht in erster Linie den Umweltzielen. Die CC führt zwar eine Verknüpfung der Agrarförderung u. a. mit ökologischen Kriterien ein, dies bewirkt jedoch keine grundlegende Veränderung des Charakters der Direktzahlungen.

Auch die Ökologisierungskomponente der Direktzahlungen (siehe C.IV.2 und D.II.2) reicht für eine solche Änderung der Kernaussrichtung der Direktzahlungen nicht aus. Wie oben gezeigt, macht die bloße Integration von Umweltanliegen – auch im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung – nicht jedwede Politik zur Umweltpolitik. Außerdem enthalten die Regeln der CC keine Maßnahmen zum Klimaschutz. Somit kommt hier ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nicht in Frage.

Anders verhält es sich demgegenüber bei einem Vergleich zwischen der Regulierung für Biokraftstoffe und jener sonstiger Formen von Biomasse. Die Förderung von Biomasse dient nicht nur dem gleichen Ziel wie die Biokraftstoffförderung, nämlich dem Klimaschutz, sie ist vielmehr sogar Regelungsgegenstand derselben Richtlinie, der EE RL. Die Sachverhalte scheinen demnach vergleichbar zu sein. Die Gründe der Ungleichbehandlung sind jedoch fast identisch mit denjenigen im Fall des Emissionshandelssystems: Zunächst ist auch die Förderung von Biokraftstoffen ein neues und komplexes System. Für die Kontrolle der Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien ist die Schaffung von Zertifizierungsmechanismen nötig, die oft sehr komplexe Prozesse beinhalten. Weiterhin hat der Verkehrssektor eine besondere Bedeutung für die Klimapolitik: Wie erwähnt sind dort Alternativen zu Öl am schwierigsten zu finden und dementsprechend sind die Klimaziele schwer zu erreichen. Biokraftstoffe sind demnach „eine der wenigen Maßnah-

⁸⁶²Contra S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 382.

men, die mittelfristig die konkrete Perspektive erheblicher Treibhausgaseinsparungen im Verkehrssektor eröffnen.“⁸⁶³ Aus diesem Grund ist der Verkehrssektor als Pionierbereich besonders geeignet. Schließlich wird in der EE RL die Überprüfung der Politik vorgesehen sowie die Möglichkeit, die Nachhaltigkeitskriterien auf weitere Biomasseanwendungen zu erweitern.⁸⁶⁴ Vor diesem Hintergrund lässt sich begründen, dass sich die ungleiche Behandlung der Biokraftstoffe gegenüber anderen Formen der Biomasse auf objektive Kriterien stützt und zudem angesichts der Bedeutung des Transportsektors für die Klimapolitik angemessen ist.

Bei der Bewertung der internen Inkohärenz der CC werden importierte und einheimische Biokraftstoffe unter die Lupe genommen. Hier ist der Regelungsgegenstand vergleichbar und die einheimischen Biokraftstoffe erfahren durch die Geltung von CC bei der Biokraftstoffförderung eine Benachteiligung. Ob nun sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung vorliegen, ist schwer zu beurteilen. Einerseits ist CC ein Verknüpfungsmechanismus für Regeln des europäischen landwirtschaftlichen Fachrechts. Ihre Anwendung auf importierte Biokraftstoffe aus Ländern, in denen diese Regeln keine Geltung haben, scheint auf den ersten Blick besonders komplex zu sein. Weiterhin sind wie erwähnt die CC-Regeln keine Nachhaltigkeitskriterien im engeren Sinne. Ihre Beachtung wird nicht zertifiziert, sondern durch Mechanismen der GAP stichprobenartig kontrolliert. Solche Mechanismen gibt es selbstverständlich in Drittländern nicht. Zusammenfassend ist die genaue Übertragung des CC-Systems – auch nur in Bezug auf Biokraftstoffe – auf globaler Ebene unmöglich.

Andererseits gäbe es vielleicht andere Möglichkeiten, ein gleichwertiges Ergebnis mit Maßnahmen zu erzielen, die nicht EU-spezifisch sind, wie z. B. mit auf globaler Ebene anwendbaren und zertifizierbaren Mindeststandards für eine nachhaltige Biokraftstoffproduktion⁸⁶⁵. Diese Alternative wurde vom Gesetzgeber nicht genügend berücksichtigt. Der Abschluss von Übereinkünften mit Drittländern oder die Anerkennung von freiwilligen Regelungen des Art. 18 par. 4 EE RL (s. E.II.2) dienen zwar demselben Zweck, sie gewähren aber nicht den gleichen Schutz: Zunächst sind sie nicht zwingend, sondern unterliegen dem Ermessen der Akteure. Auch der genaue Inhalt dieser Regelungen bleibt

⁸⁶³KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 2.

⁸⁶⁴Erwägungsgrund 68 EE RL; Siehe auch KOM (2010) 11 endg. vom 25.2.2010, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Nachhaltigkeitskriterien für die Nutzung fester und gasförmiger Biomasse bei Stromerzeugung, Heizung und Kühlung.

⁸⁶⁵Y.H. Lee/W. Bückmann/W. Haber, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, S. 821 (830).

relativ offen und muss nicht mit den Regelungen und Themenbereiche der CC deckungsgleich sein. Die Kommission bemerkt zwar, dass die freiwilligen Regelungen oft über „Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis“ verfügen, „so dass die beste landwirtschaftliche Praxis für den Schutz von Luft, Boden und Wasser durch die Regelungen begünstigt wird“, ⁸⁶⁶ dieses Ergebnis wird aber von der Regelung selbst keineswegs gewährleistet.

Insgesamt scheint es, als wolle oder könne die EU keine strengen Voraussetzungen für die Methoden der landwirtschaftlichen Produktion von importierten Biokraftstoffen erzwingen. Obwohl die Unmöglichkeit der Übertragung der CC auf eine Weltebene sicherlich einen sachlichen Grund für die ungleiche Behandlung darstellt, ist es noch erklärungsbedürftig, ob die gefundene Lösung effektiv war.

b. Unter den Teppich gekehrt? Die Verlagerungsproblematik

Die gezeigten Verlagerungen in der Biokraftstoffpolitik stellen, selbst wenn kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angenommen wird, ein großes Problem für die Nachhaltigkeit dar, weshalb eine tiefere Auseinandersetzung mit ihnen unentbehrlich ist. Diese Verlagerungsprobleme konzentrieren sich auf das Phänomen von ILUC und beschäftigen die Biokraftstoffpolitik seit der Einführung der Nachhaltigkeitskriterien mit der EE RL 2009, denn hiermit wurde ein im Vergleich zur sonstigen Landwirtschaft höheres Schutzniveau geschaffen. Die Verlagerungen unterminieren die Biokraftstoffpolitik, indem sie die dort gewährte Nachhaltigkeit durch Einbußen in anderen Bereichen bzw. Politiken aufzuheben drohen.

Wie mehrmals betont, darf die Politik im Grunde genommen selbst entscheiden, wo sie eingreift sowie welches Umweltschutzniveau in jedem Bereich angestrebt wird, vorausgesetzt, dass dieses hoch genug ist, um den Mindestanforderungen der Verträge gerecht zu werden. Die Frage, ob das europäische Agrarrecht ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet, auch wenn es im Vergleich zu den Nachhaltigkeitskriterien defizitär ist, ist nicht Teil der vorliegenden Untersuchung und kann hier dahinstehen. ⁸⁶⁷ Es mag auch

⁸⁶⁶KOM (2013) 175 vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht "Erneuerbare Energien", S. 18.

⁸⁶⁷Siehe z.B. F. Ekardt/A. Heym/J. Seidel, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, ZUR 2008, S. 169; G. Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht: Zugleich ein Beitrag zur Reform der GAP, Cross Compliance und Klimaschutz, 2013; L. Ribbe, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, 2011.

sein, wie die Kommission schreibt, dass Europa „*die weltweit strengsten Kriterien für die nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen*“ hat.⁸⁶⁸ Wenn allerdings ein verstärktes Umweltschutzregime in der Biokraftstoffpolitik die negativen Umweltauswirkungen nicht wirklich bekämpft, sondern diese nur in andere Bereiche wie die allgemeine Produktion von Agrarprodukten verlagert, dann stellen diese Defizite zugleich ein Nachhaltigkeitsproblem für die Biokraftstoffpolitik selbst dar.

Dementsprechend genügt es dem Retinitätsgebot und der nachhaltigen Entwicklung nicht, ein Regelwerk oder sogar einen Politikbereich wie die Biokraftstoffpolitik isoliert zu betrachten. Vielmehr ist eine **bereichsübergreifende, systemische Betrachtung** nötig. Im Rahmen der Biokraftstoffpolitik bedeutet ein solcher Ansatz, dass ggf. Verlagerungen auf andere Bereiche geprüft werden müssen. Denn diese Verlagerungen drohen nicht nur das von der EE RL selbst verfolgte Schutzniveau für Biokraftstoffe zu unterminieren, sondern darüber hinaus die Lage in den von ihnen betroffenen Bereichen zu verschlechtern, was sowohl gegen die Erfordernisse des Umweltartikels, als auch gegen das Ziel des hohen Schutzniveaus verstoßen würde.

Das Problem der Verlagerung bestand freilich nicht seit Beginn der Biokraftstoffförderung. Solange das Angebot an Flächen, insbesondere dasjenige an Brachland und stillgelegten Feldern hoch genug war, blieben auch Landnutzungsänderungen (direkte und indirekte) beschränkt. Die Kommission wies in diesem Rahmen darauf hin, dass sich die globale Landwirtschaft nicht nur durch Landnutzungsänderungen, sondern in verschiedenen Formen an die Erhöhung der Nachfrage nach Biokraftstoffen angepasst habe.⁸⁶⁹

Allerdings war es schon vor 2009 klar, dass Naturschutzmaßnahmen auch gegen direkte Landnutzungsänderungen ergriffen werden sollten. So stellte die Kommission bereits im Jahr 2006 fest, dass die Förderregelungen so zu konzipieren seien, „*dass sie auch künftig zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, insbesondere für den Fall, dass die Verwendung von Biokraftstoffen in einer über den heutigen Umfang hinausgehenden Größenordnung zunimmt.*“⁸⁷⁰ Aus diesem Grund enthalten die Nachhaltigkeitskriterien Aspekte, die nicht nur auf die Sicherung der THG-Einsparung ausgerichtet sind, sondern daneben Landschaften und Biodiversität vor direkten Landnutzungsänderungen schützen sollen. Auch in Bezug auf Verlagerungen war die Union bereits zu dieser Zeit aufmerk-

⁸⁶⁸KOM (2011) 31 endg. vom 31.1.2011, Erneuerbare Energien: Fortschritte auf dem Weg zum Ziel für 2020, S. 7.

⁸⁶⁹SWD(2015) final, 15.6.2015, Technical assessment of the EU biofuel sustainability and feasibility of 10% renewable energy target in transport, S. 3.

⁸⁷⁰KOM (2006) 845 endg. vom 10.1.2007, S. 10

sam. Die Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien auf flüssige Biobrennstoffe ist eine solche Maßnahme, die verhindern sollte, dass nicht-nachhaltige Biokraftstoffe „*als flüssige Biobrennstoffe im Wärme- oder im Elektrizitätssektor verwendet werden*“.⁸⁷¹ Die Übereinkünfte mit Drittländern sollten weiterhin Maßnahmen gegen ILUC enthalten.⁸⁷² Schließlich sollte darüber berichtet werden, welche THG-Emissionen mit ILUC verbunden sind und wie diese bei den Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden könnten.⁸⁷³

Wie auch im Kapitel über das Vorsorgeprinzip (F.II.1.a.iii.3) dargestellt wurde, ist die Union besonders in Bezug auf die aus ILUC stammenden THG-Emissionen sachlich vorgegangen. Zunächst hat sie das Thema weitgehend erforscht und ist zum Ergebnis gekommen, dass nach dem aktuellen Standard die meisten Biokraftstoffe trotz ILUC weniger THG-Emissionen aufweisen als die entsprechenden konventionellen Energiequellen und deswegen die Klimabilanz auch nach einer Gesamtbetrachtung positive Ergebnisse liefert. Im Anschluss daran hat sie Änderungen der EE RL 2009 vorgeschlagen und nach langen Verhandlungen wurden mit der EE RL 2015 entsprechende Maßnahmen eingeführt. Dieses Vorgehen entspricht den Erfordernissen der Verträge.

Allerdings wurde hiermit nicht auf die anderen Anliegen eingegangen, welche mit den Nachhaltigkeitskriterien behandelt werden und auch durch ILUC verschärft werden können: Die Prüfung der Auswirkungen von ILUC auf die THG-Emissionen fokussiert sich zwar auf die Hauptproblematik der Biokraftstoffpolitik, d. h. den Klimaschutz. Neben dem Klimaschutz gelten jedoch auch der Naturschutz und der Schutz der Biodiversität als Ziele, wie auch andere, schwächere aber genauso wichtige, soziale Anliegen. Die Zusammenhänge zwischen ILUC und der Beeinträchtigung oder Zerstörung empfindlicher Ökosysteme wurden zwar erkannt,⁸⁷⁴ aber nicht weiterverfolgt. Etwaige soziale Auswirkungen von ILUC wurden in den Untersuchungen vollständig ausgeklammert. Wie *Gawell/Ludwig* bemerken: „*Außer der Treibhausgasbilanz beeinflussen indirekte*

⁸⁷¹Erwägungsgrund 67 EE RL.

⁸⁷²Art. 18 Abs. 4 EE RL.

⁸⁷³Art. 19 Abs. 6 EE RL.

⁸⁷⁴Siehe KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, S. 3; Siehe auch das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen für den Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“ [KOM (2015), 293 endg. vom 15.06.2015], SWD (2015) 117 final, 15.06.2015, Commission Staff Working Document, Technical assessment of the EU biofuel sustainability and feasibility of 10% renewable energy target in transport, S. 3: „*Habitat destruction due to both direct and indirect land use change [...] are the greatest risk to biodiversity caused by biofuel production. [...] While the clearing of natural forests to plant oil palms is not permitted by the EU biofuels sustainability criteria, the indirect effect of EU biofuel demand could be associated with forest fragmentation and related impacts on habitats in the region.*“

*Landnutzungsänderungen auch die biologische Vielfalt, den Boden- und Wasserhaushalt sowie soziale Rechte, was in der aktuellen Debatte oft übersehen wird.*⁸⁷⁵

So beschränkt sich der Bericht der Kommission über ILUC im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, der nach Art. 19 Abs. 6 EE RL verfasst worden ist, ausdrücklich auf die mit ILUC verbundenen THG-Emissionen. Weitere Auswirkungen sollen in den Zweijahresberichten der Kommission geprüft werden.⁸⁷⁶ In keinem Bericht wird aber speziell auf die Auswirkungen von ILUC auf den Naturschutz und die Biodiversität rekurriert, sondern solche Problematiken werden nur in Bezug auf direkte Landnutzungsänderungen erfasst.⁸⁷⁷ Auch der Vorschlag zur Änderung der EE RL sowie die RL 2015/1513 selbst enthalten Angaben zur Problematik der ILUC nur insoweit, als dass sie im Rahmen der Belastungsfaktoren für die THG-Einsparung von Biokraftstoffen genannt werden. Sogar die Umwandlung von wichtigen Biotopen wie tropischen Wäldern aufgrund von ILUC spielt für die neue Richtlinie nur in Bezug auf die dadurch verursachten THG-Emissionen eine Rolle.⁸⁷⁸ Die gleiche Orientierung gilt für die Berichterstattung, was auch die künftige Entwicklung der Biokraftstoffpolitik bezeugt.⁸⁷⁹

Durch dieses Vorgehen werden das Thema ILUC und seine Auswirkungen auf die zu schützenden Umweltmedien nur mangelhaft geprüft (da der Naturschutz und der Schutz der Biodiversität ausgeklammert sind) und die Verfahrensgarantien (die Berücksichtigung aller Belange) nicht beachtet. Dadurch wird auch kein hohes Schutzniveau gewährleistet. Deswegen verstoßen die Regelungen der Biokraftstoffpolitik über ILUC gegen den AEUV, insbesondere gegen die Erfordernisse des Umweltartikels – direkt oder indirekt über den Art. 11 AEUV – sowie gegen Art. 9 AEUV und den sozialen Schutz. Die EE RL 2015 nimmt zwar mittelbar Bezug auf die Herausforderung einer ganzheitlichen Bekämpfung der ILUC („zur Minimierung der Gesamtfolgen indirekter Landnutzungsänderungen“⁸⁸⁰), indem sie einen Deckel auf die Förderung konventioneller Bio-

⁸⁷⁵E. Gawel/G. Ludwig, Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutzungseffekte, NuR 2011, S 329.

⁸⁷⁶KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, S. 3.

⁸⁷⁷Siehe z.B. KOM (2011) 31 endg. vom 31.1.2011, Erneuerbare Energien: Fortschritte auf dem Weg zum Ziel für 2020; KOM (2013) 175 endg. vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht "Erneuerbare Energien", S: 20; KOM (2015) 293 endg. vom 15.6.2015, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“ sowie SWD (2015) 117 final, 15.06.2015, Commission Staff Working Document, Technical assessment of the EU biofuel sustainability and feasibility of 10% renewable energy target in transport, S. 4.

⁸⁷⁸Erwägungsgrund 12 RL (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁸⁷⁹Erwägungsgrund 12 RL (EU) 2015/1513.

⁸⁸⁰Erwägungsgrund 17 RL (EU) 2015/1513.

kraftstoffe einführt. Das 7 %-Ziel stellt eine klare Grenze dar, die auch der ILUC-Problematik entgegenwirken soll. Ein weiterer positiver Schritt in diese Richtung ist die Förderung der Entwicklung von fortschrittlichen Biokraftstoffen sowie von Nachweis-systemen, die beweisen, dass die Rohstoffe für die Biokraftstoffherstellung keine ILUC verursachen, d. h. keine Produktion für andere Zwecke verdrängen.⁸⁸¹ Allerdings werden, wie gezeigt, im Fall ILUC die Verfahrensgarantien nicht beachtet – indem der Natur- und Biodiversitätsschutz sowie soziale Anliegen nicht berücksichtigt sind – und ein gutes Ergebnis kann die Verfahrensfehler nicht wiedergutmachen. Denn wären auch die oben erwähnten Faktoren berücksichtigt, hätte die Reform der EE RL zu anderen Ergebnissen kommen können.

c. Zusammenfassung: Nachhaltig auch im systemischen Sinne?

Auf den ersten Blick scheint die Biokraftstoffpolitik besonders fortschrittlich zu sein und Rücksicht auf die Auswirkungen der Biokraftstoffproduktion zu nehmen. Ihre Nachhaltigkeitsregelungen zielen auf ein besonders hohes Umweltschutzniveau. Auch soziale Anliegen bleiben nicht unberücksichtigt. Jedoch sind einige Inkohärenzen und Diskrepanzen festzustellen, welche die Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklung hindern.

So finden zunächst CC-Regeln keine Anwendung auf importierte Biokraftstoffe, was weniger nachhaltigen Biokraftstoffen aus dem EU-Ausland einen Marktvorteil gewähren könnte. Auch wenn für diese Ungleichbehandlung sachliche Gründe bestehen, wird nicht überzeugend bewiesen, dass keine Alternative einen effektiven Schutz für die Landwirtschaft weltweit gewähren könnte.

Dazu finden Verlagerungen der mit der Biokraftstoffproduktion verbundenen Umweltgefahren auf andere Bereiche statt, welche die Ziele der Biokraftstoffpolitik unterminieren. Solche Verlagerungen erfolgen insbesondere in Form von ILUC. Aufgrund solcher Problematiken wird eine sehr detaillierte sowie auch systemische Prüfung aller Faktoren erforderlich. Das bedeutet, dass nicht nur die direkten Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung zu prüfen sind, sondern darüber hinaus auch komplexe Zusammenhänge und bereichsübergreifende Effekte.

⁸⁸¹Erwägungsgrund 27 RL (EU) 2015/1513.

Im Fall der Biokraftstoffpolitik sind dementsprechend solche Mängel besonders bei der defizitären Berücksichtigung der Auswirkungen von ILUC zu verzeichnen, denn Letztere werden nur im Hinblick auf das Kriterium der THG-Emissionen behandelt. Andere Schutzgüter – wie die Biodiversität, die nur als direkte Auswirkung der Biokraftstoffpolitik durch die Nachhaltigkeitskriterien behandelt wird und nicht als indirekte (ILUC) – sowie einige soziale Kriterien bleiben außer Betracht. Die EE RL 2015 versucht, dem Problem entgegenzuwirken, indem die Förderung konventioneller, mit ILUC verbundener Biokraftstoffe mengenmäßig eingeschränkt und stattdessen fortschrittlichen Biokraftstoffen der Vorzug gegeben wird. Dadurch werden zwar im Ergebnis die Gesamtfolgen der ILUC angegangen. Trotzdem kann das Ergebnis nicht die Defizite des Verfahrens (die Nicht-Berücksichtigung aller Belange) heilen. In diesem Sinne verfehlt die Biokraftstoffpolitik vor allem bei einer systemischen Betrachtung ihre Nachhaltigkeitsziele.

G. Schluss: Gesamtbewertung der Biokraftstoffpolitik aus Sicht der Nachhaltigkeit

Die Biokraftstoffpolitik der EU stellt, in einem globalen Vergleich betrachtet, eine beeindruckende, integrierte Politik dar, deren Regeln sich in der gesamten Rechtsordnung verteilen. Sie setzt sich zusammen aus einer Mischung von verbindlichen Prozentzielen, marktbasierter oder ordnungsrechtlicher Maßnahmen auf nationaler Ebene, die durch EU-Recht koordiniert und reguliert werden sowie aus der Förderung durch EU-eigene Mittel (Kapitel C). Auch die GAP, mit ihrer allgemeinen Förderung der Agrarproduktion sowie mit einigen besonderen Maßnahmen, die früher gezielt auf Biokraftstoffe und später auf eine umweltverträgliche Landwirtschaft gezielt haben, kommt der Herstellung von Biokraftstoffen zugute (C.IV). Schließlich enthält das Beihilferecht Regeln, welche die Gewährung von Beihilfen zur Biokraftstoffförderung erleichtern (C.VI.).

Gegenüber diesen sogenannten Förderregeln gibt es ein ebenso breites, integriertes Netz von Nachhaltigkeitsregelungen (Kapitel D). Diese Nachhaltigkeitsregelungen, sowohl biokraftstoffspezifische (die Nachhaltigkeitskriterien der EE RL und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie, s. Kapitel D.I) als auch allgemeinere (CC der GAP, s. Kapitel D.II, Regeln zur Gewährung von Beihilfen für die Entwicklung und Produktion von Biokraftstoffen, s. Kapitel D.IV) begleiten alle Förderregeln. Dieses Netz der Nachhaltigkeit setzt hohe Umweltstandards für die Biokraftstoffherstellung. Dies entspricht dem allgemeinen Trend der EE-Politik der EU, welche immer mehr als Umweltpolitik verstanden wird und in erster Linie Umweltziele verfolgt (Kapitel B). Dabei werden auch Sozialanliegen nicht vollständig ausgeklammert.

Trotz dieses relativ hohen Schutzniveaus wird allerdings die Effektivität der europäischen Biokraftstoffpolitik durch Lücken und Widersprüche eingeschränkt (Kapitel E). So gelten zwar für biokraftstoffspezifische Förderregelungen die Nachhaltigkeitskriterien der EE RL, welche das Hauptinstrument der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen darstellen. Gleichzeitig werden aber Biokraftstoffe durch allgemeine Förderregelungen begünstigt, vor allem in der Agrarpolitik, für welche die Nachhaltigkeitskriterien keine Anwendung finden, sondern nur das allgemeine Nachhaltigkeitsregime des landwirtschaftlichen Fachrechts gilt. Dieses Problem entfaltet besondere Brisanz, indem die Biokraftstoffpolitik großenteils Teil der Agrarpolitik ist. Sie bezweckt aber vorrangig den

Klimaschutz, während die Gemeinsame Agrarpolitik der EU trotz der Berücksichtigung von Umweltbelangen in erster Linie ökonomische und soziale Aspekte der Stärkung und Erhaltung der Landwirtschaft verfolgt (Kapitel C.IV). Besonders der Klimaschutz spielt in der GAP kaum eine Rolle, während der Bodenschutz über kein systematisches Regelwerk verfügt und nur durch spezielle Auflagen der Agrarförderung Beachtung findet (Kapitel D.II).

Diese Zurückhaltung der Bindung der Landwirte an Umweltregeln beeinflusst notwendigerweise die Kohärenz und die Effektivität der Biokraftstoffpolitik. Auf den ersten Blick scheint Letztere durch ihre Nachhaltigkeitskriterien einen verstärkten Schutz im Vergleich zu der konventionellen Landwirtschaft zu gewähren, etwa wie der ökologische Landbau, und ist sogar mit ihrem eigenen Zertifizierungssystem versehen. So kann sie gezielt auf bestimmte Nachhaltigkeitsprobleme eingehen und ihre Umsetzung kann besser als durch das allgemeine Ordnungsrecht kontrolliert werden. Andererseits bleibt sie aber zwangsweise unvollständig,⁸⁸² indem sie nur auf biokraftstoffspezifische Maßnahmen angewendet wird. Darüber hinaus kann ein spezielles, sektorspezifisches Nachhaltigkeitsregime die indirekten Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung mit ihren komplexen Zusammenhängen und multiplen Ursachen nicht bekämpfen, wie vor allem die ILUC (durch die Biokraftstoffherstellung verursachte Verlagerung der konventionellen Landwirtschaft in neue Gebiete) oder der Anstieg der Nahrungsmittelpreise zeigen. Diese Probleme der Nachhaltigkeit (CO²-Emissionen, Schutz der Natur, der Biodiversität, der menschlichen Gesundheit, sozialer Schutz), die in der Biokraftstoffpolitik allein als Probleme der Biokraftstoffherstellung behandelt werden, sind im Prinzip Probleme der gesamten Landwirtschaft, die aufgrund der Biokraftstoffherstellung verschärft werden. Sie entstehen an vielen Stellen, auch außerhalb der Biokraftstoffpolitik, und haben eine breite Reichweite an Auswirkungen. Dementsprechend können sie nicht mit speziellen Nachhaltigkeitsvoraussetzungen der Biokraftstoffförderung gelöst werden. Letztere schaffen im Endeffekt unterschiedliche Nachhaltigkeitsstandards je nach Endprodukt, die für Widersprüche sowie für die Außerachtlassung bestimmter komplexer Probleme verantwortlich sind. Zudem können solche Regeln umgangen werden (s. Kapitel E.II). Nachhaltigkeitskriterien für die Landnutzung als isolierte Regelungen der Biokraftstoffpolitik können nicht den allumfassenden Schutz einer kohärenten Bodenschutzpolitik ersetzen. Wie *Möckel* ganz deutlich betont: „*Ein Schutz von biologisch wertvollen bzw.*

⁸⁸²Ludwig, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, S. 317 (321).

*kohlenstoffreichen Flächen vor der Umwandlung in Acker lässt sich wirksam nur erreichen, wenn alle ackerbaulichen Nutzungen und Produkte den gleichen Schutzvorschriften unterliegen*⁸⁸³.

Alle diese Probleme haben die EU gezwungen, die Förderung von Biokraftstoffen, welche landwirtschaftliche Flächen in Anspruch nehmen, einzuschränken. Obwohl Biokraftstoffe während der Verabschiedung der EE RL im Jahr 2009 die beste Chance auf einen „grünen“, nachhaltigen Verkehr darstellten, ist die Lage zehn Jahre später ganz anders. Die Nachhaltigkeitsprobleme der Biokraftstoffpolitik, im Endeffekt der ganzen Landwirtschaft, haben das Potenzial der Biokraftstoffe erheblich gemindert und die erste Stelle einer fairen Mobilität wird nunmehr von Elektroautos besetzt.

Die Frage, ob die europäische Biokraftstoffpolitik mit ihren Erfolgen und Verfehlungen letztlich als nachhaltig bewertet werden kann, muss nicht nur politisch, sondern auch rechtlich beantwortet werden. Der Gesetzgeber ist in seinem Ermessen zur Beurteilung dessen, was nachhaltig ist, nicht vollkommen frei. Vielmehr unterliegt auch die Rechtmäßigkeit einer Politik in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit – wie in jeder Rechtsordnung so auch in derjenigen der EU – den Anforderungen einer Vielfalt von Prinzipien und Regeln primärrechtlichen Ranges. Diese Prinzipien sind Bestandteile des Regenschirm-Begriffs der nachhaltigen Entwicklung (Kapitel F.I) und anhand ihrer sind die Maßnahmen der Biokraftstoffpolitik zu bewerten (Kapitel F.II).

Die nachhaltige Entwicklung stellt eine „*fortlaufende gesellschaftliche Optimalvorstellung*“⁸⁸⁴ dar. Ihre Verfolgung ist in vielen Rechtsordnungen und unzähligen Politiken auf jeder Ebene (kommunale, nationale, regionale, internationale) verankert. Das sogenannte Recht der nachhaltigen Entwicklung stellt keinen an sich neuen, besonderen Rechtsbereich dar, sondern eher eine besondere Art von Planung und Rechtsetzung, die in jedem Bereich umgesetzt werden kann. Sie ist eine dynamische Leitidee, die sich ständig entwickelt und sich auf eine Vielzahl von Rechtsbereichen erstreckt.

Trotz dieser Dynamik wurde die nachhaltige Entwicklung im EU-Recht allerdings aufgrund ihrer Abstraktheit von Rechtsprechung und Literatur als konturlos und unverbindlich verstanden und dementsprechend kaum instrumentalisiert. Jedoch sollte die nachhaltige Entwicklung nicht als isolierter, abstrakter und unverbindlicher Begriff, sondern als System von Regeln und Prinzipien verstanden werden, welche zu ihrer Konkre-

⁸⁸³S. Möckel/W. Köck/C. Rutz, *Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft*, 2014, S. 151.

⁸⁸⁴J. Nusser, *Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen*, 2007, S. 98.

tisierung beitragen und ihr rechtliche Konturen verleihen, die sich für die Kontrolle der Politik als sehr wertvoll erweisen können.

So stehen im Kern der nachhaltigen Entwicklung das Retinitätsgebot und der integrative Ansatz, d. h. die Forderung nach einer systemischen, bereichsübergreifenden, mehrdimensionalen Betrachtung einer Politik und ihrer Folgen. Dadurch, sowie durch die Integrationsklauseln der europäischen Verträge, verlangt die nachhaltige Entwicklung die Beachtung einer Vielzahl anderer Prinzipien und Vorgaben des Umwelt- und Sozial-schutzes. Begriffe wie die nachhaltige Entwicklung, der Vorsorgegrundsatz, das hohe Schutzniveau usw. sind als zusammenhängende Begriffe zu verstehen. Ihre Beziehung soll nicht als eine Beziehung zwischen einzelnen, völlig voneinander abgrenzbaren generellen und speziellen Normen verstanden werden, sondern eher als ein **Archipel von Rechtsprinzipien**, die miteinander interagieren und ihren Inhalt wechselseitig beeinflussen. So soll die nachhaltige Entwicklung als System verstanden werden. Dieses Verständnis verleiht ihr hinreichende rechtliche Konturen und kann dem gesetzgeberischen Ermessen effektiv die äußersten Grenzen setzen (Kapitel F.I.2).

Wenn die Biokraftstoffpolitik unter dem Blickwinkel der nachhaltigen Entwicklung als System bewertet wird, dann werden ihre Defizite deutlicher. Auch wenn das festgelegte Schutzniveau sowie die Berücksichtigung der direkten Auswirkungen der Biokraftstoffpolitik, wenn isoliert betrachtet, juristisch nicht zu beanstanden sind, dürfen – wie das Retinitätsgebot fordert – ihre Auswirkungen außerhalb der Biokraftstoffpolitik – die sogenannten Verlagerungen – nicht außer Betracht bleiben. Somit verstößt die Biokraftstoffpolitik bei einer systemischen Betrachtung aufgrund der fehlerhaften Berücksichtigung ihrer externen Auswirkungen gegen das Retinitätsgebot und gegen die nachhaltige Entwicklung (Kapitel F.II).

Die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen und die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft werden in der europäischen Rechtsordnung getrennt betrachtet, was zu Konflikten und Diskrepanzen führt und im Endeffekt das Schutzniveau mindert. Wie *Ekardt* betont, wird ein „*lediglich additives, unverbundenes Bemühen verschiedener wissenschaftlicher Fächer dem Nachhaltigkeitsgedanken nur schwer gerecht*“.⁸⁸⁵ Das Gleiche gilt für ein additives und unverbundenes Vorgehen in den verschiedenen Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion. Die nachhaltige Entwicklung legt auch Erfordernisse für die Beziehun-

⁸⁸⁵*Ekardt* in: Härtel (Hrsg), Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, S. 965.

gen zwischen unterschiedlichen Bereiche fest, damit die positiven Auswirkungen einer Politik nicht durch Defizite in einer anderen Politik aufgehoben werden.

Der Bereich der Biokraftstoffe eignet sich sehr gut, um die Frage der Nachhaltigkeit genauer zu untersuchen, da hier Nachhaltigkeitsprobleme innerhalb einer Politik zur Verfolgung der Nachhaltigkeit bestehen. Biokraftstoffe sind zwar selbst ein Instrument für den Klimaschutz, sie dürfen aber nicht nur allein aus diesem Grund und ohne Weiteres als nachhaltig eingestuft werden. Das integrative Modell der nachhaltigen Entwicklung legt für sie zusätzliche Voraussetzungen fest und fordert eine allumfassende und systemische Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Auswirkungen. Die Nachhaltigkeitskriterien der Biokraftstoffpolitik machen deutlich, dass auch innerhalb der Umweltpolitik verschiedene Umwelt- und Sozialanliegen zu beachten sind, weshalb stets eine umfassende Untersuchung der gesamten Auswirkungen auf die Schutzgüter der Nachhaltigkeit erforderlich ist. Denn eine Nachhaltigkeitspolitik muss auch selbst nachhaltig sein.

H. Nachtrag: Die Richtlinie 2018/2001 zur Förderung von Erneuerbaren Energiequellen

Ende des Jahres 2018 ist eine neue Richtlinie in Kraft getreten⁸⁸⁶, welche bis zum 30.06.2021 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden und die geltende EE RL ersetzen soll. Eine umfassende Beschäftigung mit der neuen Richtlinie kann hier nicht unternommen werden, da die vorliegende Arbeit in ihrem Kern die EE RL aus dem Jahr 2009 zum Gegenstand hat und das ganze geltende System der Biokraftstoffpolitik mit dieser Richtlinie verbunden ist. Da dieser Rechtsrahmen ungefähr alle zehn Jahre reformiert wird, um neue Umweltziele zu erreichen und Verbesserungen einzubringen, gehört die Richtlinie 2018/2001 zu der neuen Ära und bringt ein neues Netz von Förder- und Nachhaltigkeitsregelungen mit sich, welches alle Bereiche beeinflussen soll (Agrarpolitik, Beihilferecht usw.). Allerdings signalisiert sie einige Entwicklungen in der Biokraftstoffpolitik, die für die hier gezogenen Schlussfolgerungen von Bedeutung sein könnten.

Die Richtlinie 2018/2001 setzt das verbindliche Ziel für 2030, einen 32 %-igen Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union zu erreichen. Dieses Ziel entspricht den Zielen des Pariser Klimaschutzübereinkommens von 2015 (Übereinkommen von Paris) im Anschluss an die 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (COP 21), die auch für die EU verbindlich sind. Gleichzeitig stellt es einen notwendigen Schritt dar, um das Unionsziel zu erreichen, THG bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

Im Verkehrssektor wird mit der neuen Richtlinie ein Ziel von 14 % festgelegt, welches durch die Verwendung erneuerbarer Kraftstoffe aller Art, sowohl biogenen als auch nicht biogenen Ursprungs, erreicht werden soll. Dazu wird ein zwingender nationaler Zielpfad für den Verbrauch fortschrittlicher Biokraftstoffe eingeführt. Letztere sollen bis 2022 0,2 %, bis 2025 1 % und bis 2030 3 % des Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor betragen. Im Vergleich zu dem nicht verbindlichen Ziel vom 0,5 % der EE RL 2015 (s. D.6), scheint der neue Zielpfad zwar einen mäßigen Start festzusetzen, allerdings sind die Ziele für die Zukunft ambitionierter.

⁸⁸⁶Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

Neben den neuen Verkehrszielen haben sich die Nachhaltigkeitskriterien für die Kraftstoffe entwickelt. Ihr Inhalt hat sich teilweise geändert und es wurden zusätzliche Kategorien von Nachhaltigkeitskriterien für andere Kraftstoffe reguliert. Die Nachhaltigkeitskriterien des Art. 29 gelten nunmehr, neben Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, auch für Biomasse-Brennstoffe, also auch für feste Biomasse für den Verkehr. Das stellt eine wichtige Erweiterung des Anwendungsbereichs der Nachhaltigkeitskriterien dar und soll zur Reduzierung von Verlagerungen beitragen. Dazu gibt es weitere Nachhaltigkeitsregelungen, sowohl für konventionelle Biokraftstoffe,⁸⁸⁷ als auch für neue Kategorien, wie flüssige und gasförmige Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs⁸⁸⁸ oder für Elektrizität aus Biomasse-Brennstoffen⁸⁸⁹.

So dürfen erneuerbare Kraftstoffe immer noch nicht auf Flächen mit hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt gewonnen werden, wobei zusätzliche Kategorien erwähnt werden: Neben Primärwald soll nunmehr Wald mit großer biologischer Vielfalt geschützt werden.⁸⁹⁰ Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand werden unter denselben Bedingungen (s. D.I.2) geschützt.⁸⁹¹ Dazu wurden Nachhaltigkeitskriterien für Kraftstoffe aus forstwirtschaftlicher Biomasse eingeführt,⁸⁹² sowie sogenannte Anforderungen für Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft⁸⁹³. Andererseits ist die Anforderung, die CC-Regelungen zu beachten, kein Nachhaltigkeitskriterium für erneuerbare Kraftstoffe mehr. Dadurch wird die Agrarförderung von der Biokraftstoffförderung total abgekoppelt und die Letztere wird kohärenter, da nunmehr dieselben Förderkriterien für EU-einheimische und importierte Biokraftstoffe gelten.

Die Ziele der THG-Einsparung sind auch noch ein Teil der Nachhaltigkeitskriterien,⁸⁹⁴ und sind sogar ambitionierter geworden. Ein besonderes THG-Einsparungsziel gilt zusätzlich für flüssige und gasförmige Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs.⁸⁹⁵

Die Förderung konventioneller Biokraftstoffe soll in der neuen Richtlinie weiter eingeschränkt und bis 2030 komplett gestrichen werden. So dürfen konventionelle Biokraftstoffe in einem Mitgliedstaat (bei der Berechnung des Bruttoendverbrauchs von Energie

⁸⁸⁷Art 26 RL 2018/2001.

⁸⁸⁸Art 25 Abs 2 RL 2018/2001.

⁸⁸⁹Art 29 Abs 11 RL 2018/2001.

⁸⁹⁰Art 20 Abs 3 RL 2018/2001.

⁸⁹¹Art 29 Abs 4 RL 2018/2001.

⁸⁹²Art 29 Abs 6 RL 2018/2001.

⁸⁹³Art. 29 Abs 7 RL 2018/2001.

⁸⁹⁴Art 29 Abs 10 RL 2018/2001.

⁸⁹⁵Art 25 Abs 2 RL 2018/2001.

aus erneuerbaren Quellen) gegenüber dem Jahr 2020 maximal 1 % zunehmen, jedenfalls sollen sie höchstens einen 8 %-igen Anteil erreichen.⁸⁹⁶ In Mitgliedstaaten mit einem höheren Anteil werden konventionelle Biokraftstoffe nur mit 8 % für die EE-Ziele berücksichtigt. Nach 2023 sinkt dieser Grenzwert der Berücksichtigung konventioneller Biokraftstoffe stufenweise auf 0 %. So sollen konventionelle Biokraftstoffe in der Zukunft nicht als EE berücksichtigt werden.

Schließlich muss in Betracht gezogen werden, dass die RL 2018/2001 als ihre primärrechtliche Grundlage den Art. 194 Abs. 2 AEUV in Anspruch nimmt. Die Verwendung des Energieartikels ist neu, da er erst nach Inkrafttreten der EE RL 2009 mit dem AEUV eingeführt wurde. Sie funktioniert hier als ein Mittelweg und als ein Kompromiss zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt (siehe E.II.5), da der Energieartikel sowohl die Förderung (eher Entwicklung) erneuerbarer Energiequellen als auch die Sicherstellung der Harmonisierung des Binnenmarktes durch die Nachhaltigkeitskriterien bezweckt.⁸⁹⁷ So entfällt auch die Doppelabstützung der EE RL 2009. Eine Abweichung von den Nachhaltigkeitskriterien bleibt auch nach dieser Richtlinie verboten, ist allerdings für Biomasse-Brennstoffe grundsätzlich möglich.⁸⁹⁸

So scheint in Bezug auf Biokraftstoffe die neue Richtlinie zur EE-Förderung einen breiteren und kohärenteren Schutz zu bieten, auch gegen Verlagerungen. Allerdings bleiben die Nachhaltigkeitskriterien immer noch medienbezogen, deswegen bleibt auch vor allem der europäische Bodenschutz widersprüchlich und unvollständig. Als Gegenmittel dazu wird die Verwendung konventioneller Biokraftstoffe stufenweise eingestellt und Elektrizität nimmt nunmehr eine zentrale Rolle ein, sie zählt sogar vierfach für die Erreichung des Verkehrsziels⁸⁹⁹. Hiermit kommt im Endeffekt die Ambition graduell zu einem Ende, durch die breite Verwendung von Biokraftstoffen einen nachhaltigen Verkehr zu erreichen.

⁸⁹⁶Art 26 RL 2018/2001.

⁸⁹⁷Siehe auch *D. Granas*, Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht, EuR 2013, S. 619, 626 und die dort enthaltene Literatur.

⁸⁹⁸Art 29 Abs.14 RL 2018/2001.

⁸⁹⁹Art 27 Abs 2 b RL 2018/2001.

Literaturverzeichnis

- Arndt*, Birger: Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, Tübingen 2009
- Appel*, Ivo: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge: zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen 2005
- Avilés*, Luis Anibal: Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe, *Sustainable Development Law & Policy* 2012, S. 29
- Barral*, Virginie: Sustainable development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm, *European Journal of International Law* 2012, S. 377
- Bartosch*, Andreas: EU-Beihilfenrecht, 2. Aufl. München 2016
- Bauer*, Hartmut / *Czybulka*, Detlef / *Kahl*, Wolfgang, *Voßkuhle*, Andreas (Hrsg.): Umwelt, Wirtschaft und Recht, Wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 16./17. November 2001, Tübingen 2001
- Beaucamp*, Guy: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002
- Behlau*, Volker / *Lutz*, Jana / *Schütt*, Manuel: Klimaschutz durch Beihilfen, Eine Analyse des beihilferechtlichen Rahmens für energie- und umweltpolitische Maßnahmen, Baden-Baden 2012
- Birstiel*, Alexander / *Bungenberg*, Marc / *Heinrich*, Helge (Hrsg.): Europäisches Beihilferecht, Baden-Baden 2013
- Bonn*, Moritz / *Heitmann*, Nadine / *Reichert*, Götz / *Voßwinkel*, Jan: Entwurf der Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020, Juristische und ökonomische Bewertung der Prüfkriterien zur Förderung erneuerbarer Energien, Centrum für Europäische Politik, Freiburg 2014
- Böttcher*, Jörg / *Hampl*, Nina / *Kügemann*, Martin / *Lüdeke-Freund*, Florian (Hrsg.): Biokraftstoffe und Biokraftstoffprojekte, Wiesbaden 2014
- Brändle*, Max / *Düweke*, Peter / *Leimbach*, Berthold (Hrsg.): Biokraftstoffe der Zukunft: Strategien für eine nachhaltige Mobilität, Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Unterstützung der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena), Berlin 2006
- Bückmann*, Walter / *Lee*, Yeong Heui / *Schwedler*, Hans-Uve (Hrsg.): Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21: die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, Berlin 2002

- Calliess, Christian*: Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559
- Calliess, Christian*: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden 1999
- Calliess, Christian / Ruffert, Mathias* (Hrsg.): EUV/EGV, 2. Aufl. München 2002
- Calliess, Christian / Ruffert, Mathias* (Hrsg.): EUV/AEUV, 5. Aufl. München 2016
- Campbell, Alison / Doswald, Nathalie*: The impacts of biofuel production on biodiversity: A review of the current literature, UNEP-WCMC 2009
- Cardwell, Michael*: The European Model of Agriculture, Oxford 2004
- Charles, Michael B. / Ryan, Rachel / Ryan, Neal / Oloruntoba, Richard*: Public policy and biofuels: The way forward?, Energy Policy 2007, S. 5737
- Dausen, Manfred Albert* (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 40. Aufl. München 2016
- Decleris, Michael*: The law of sustainable development - General Principles, A report produced for the European Commission, Belgium 2000
- Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. & Naturschutzbund NABU (Hrsg.), Bioenergie? – aber natürlich! Nachwachsende Rohstoffe aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, Berlin 2007
- Dolde, Klaus-Peter* (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001
- Dworak, Thomas*, EU Bioenergy Policies and their effects on rural areas and agriculture policies (AGRINERGY) - D3: General Survey- Impacts of agricultural biomass production in the EU, Berlin 2008
- Ekardt, Felix/Heym, Andreas/Seidel, Jan*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, ZUR 2008, S. 169
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea/Heering, Mareike*, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NuR 2009, S. 222
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea*, Erneuerbare Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht – Nationale Klimaschutzmaßnahmen im EG-Recht, ZEuS 2009, S. 171
- Elixmann, Dieter/Neumann, Karl-Heinz* The broadband State aid rules explained, An eGuide for Decision Makers, 2013

- Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt (Hrsg), Die Industriegesellschaft gestalten, BT-Drs. 12/8260, 1994
- Epiney, Astrid/Furger, David/Heuck, Jennifer*, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion in der EU und in der Schweiz, Zürich 2009
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin (Hrsg.)*, Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung: Völker- und europarechtliche Aspekte, Bern 1999
- European Federation for Transport and Environment (Hrsg), Biofuels in Europe: An analysis of the new EU targets and sustainability requirements with recommendations for future policy, Brussels 2009
- Fagernäs, Leena/Johansson, Allan/Wilen, Carl et al. (Hrsg.)*, Bioenergy in Europe, Helsinki 2006
- Falke, Josef*, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2013, S. 51
- Fitzmaurice, Malgosia / Ong, David / Merkouris, Panos (Hrsg.)* Research handbook on international environmental law, Cheltenham / Northampton 2010
- Foundation for International Environmental Law and Development*, Sustainable Development: The Challenge to International Law, Review of European Community International Environmental Law 1993. Heft 4, S. r2
- Frenz, Walter*, Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien nach dem Vertrag von Lissabon, Wettbewerb in Recht und Praxis 2010, S. 224
- Frenz, Walter*, Handbuch Europarecht, Bd. 5, Berlin – Heidelberg 2010
- Frenz, Walter / Unnerstall, Herwig*, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht: theoretische Grundlagen und rechtliche Ausformung, Baden-Baden 1999
- Frerichs, Sabine*, Die rechtliche Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, Otto-Friedrich-Universität Bamberg 2003
- Gawel, Erik*, E10 – Ist die Klimapolitik mit Agrarkraftstoffen auf dem richtigen Kurs?, ZUR 2011, S. 337
- Gawel, Erik / Ludwig, Grit*, Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutzungseffekte, NuR 2011, S 329
- Gebski, Szymon*, Competition first? Application of state aid rules in the banking sector, The Competition Law Review 2009, S. 89

- Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München 2017
- Geiser, Hans*, *Sustainable Development from a Human Rights Perspective and the Challenges it Represents for the Caribbean SIDS*, 2007
- Gehne, Katja*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, Tübingen 2011
- Glaser, Andreas*, *Nachhaltige Entwicklung und Demokratie*, Tübingen 2006
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 60. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2016, München
- Grabmayr, Nora / Münchmeyer, Helen / Pause, Fabian et al.*, *Förderung erneuerbarer Energien und EU-Beihilferahmen*, Stiftung Umweltenergierecht, Würzburg 2014
- Granas, Dionysios*, *Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht*, *EuR* 2013, S. 619
- v.d. Groeben, Hans / Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, München 2015
- Grunwald, Jürgen*, *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG*, Berlin 2003
- Grunwald, Armin / Kopfmüller, Jürgen*, *Nachhaltigkeit*, Frankfurt – New York 2006
- Heidenhain, Martin* (Hrsg.), *Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts*. München 2003
- Haber, Wolfgang / Klemmer, Paul / Heins, Bernd*, *Sustainable Development - ökologische, ökonomische und soziale Aspekte*, *Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung* 1994, S. 14
- Härtel, Ines* (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Berlin – Heidelberg 2012
- van Hees, Sander R.W.*, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, *Utrecht Law Review* 2014, S. 60
- Henke, Jan M. / Klepper, Gernot / Netzel, Jens*, *Steuerbefreiung für Biokraftstoffe: Ist Bio-Ethanol wirklich eine klimapolitische Option?*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1136, Kiel 2002
- Henschke, Christian*, *Sinnvoll und wirksam? Cross Compliance – eine Zwischenbilanz*, *Der Kritische Agrarbericht* 2011, S. 136
- Hirschl, Bernd / Dietz, Kristina / Vogelpohl, Thomas et. al.*, *Biokraftstoffe zwischen Sackgasse und Energiewende*, München 2014

- Hodson, Paul / Jones, Christopher / van Steen, Hans* (Hrsg.), *EU Energy Law, Vol. III – Book One: Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Deventer 2010
- Institute for Agriculture and Trade Policy (Hrsg.), *The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction*, Minneapolis 2007
- Jans, Jan H. / v.d. Heide, Ann-Katrin*, *Europäisches Umweltrecht*, Groningen 2003
- Jull, Charlotta / Redondo, Patricia Carmona / Mosoti, Victor et al.*, *Recent trends in the law and policy of bioenergy production, promotion and use*, *FAO Legal Papers Online #68*, 2007
- Kahl, Wolfgang*, *Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien*, *NwVZ* 2009, S. 265
- Kaltschmitt, Martin / Hartmann, Hans / Hofbauer, Hermann* (Hrsg.), *Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren*, 2. Aufl., Berlin – Heidelberg 2009
- Kaltschmitt, Martin / Hartmann, Hans / Hofbauer, Hermann* (Hrsg.), *Energie aus Biomasse: Grundlagen, Techniken und Verfahren*, 3. Aufl., Berlin – Heidelberg 2016
- Kammen, Daniel / Kapadia, Kamal / Fripp, Matthias*, *Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate*, report of the Renewable and Appropriate Energy Laboratory, Energy and Resources Group/Goldman School of Public Policy at University of California, Berkeley, 2004
- Katsos, Charalambos*, *Nachhaltiger Schutz des kulturellen Erbes*, Baden-Baden / Zürich 2011
- KfW* (Hrsg.), *Allgemeines Merkblatt zu Beihilfen*, Frankfurt 2012
- Kreiser, Larry / Sterling, Ana Yabar / Herrera, Pedro et al.* (Hrsg.), *Green Taxation and Environmental Sustainability*, Cheltenham 2012
- Europäische Kommission* (Hrsg.), *Vademekum EG-Beihilferecht*, 2008
- Europäische Kommission* (Hrsg.), *Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020*, 2014
- Koning, Niek* *Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union*, *Forum on Food Sovereignty*, Niamey, 2006
- Lee, Yeong Heui*, *Nachhaltige Entwicklung - Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt und Bodenschutz*, Berlin 2000
- Lee, Yeong Heui / Bückmann, Walter / Haber, Wolfgang* *Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz*, *NuR* 2008, S. 821
- Lexikon der Nachhaltigkeit, EU Klima- und Energiepakete*, 2009

- Lenz, Carl-Otto / Borchardt, Klaus-Dieter* (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl., Köln 2012
- Ludwig, Grit*, Energetische Verwendung von Biomasse nur mit Augenmaß vorantreiben, NuR 2009, S. 831
- Ludwig, Grit*, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischen Recht, ZUR 2009, S. 317
- Maas, Sarah / Schmitz, P. Michael*, Gemeinsame Agrarpolitik der EU, Wirtschaftsdienst 2007, S. 94
- Martinez, Jose* (Hrsg.), Der ländliche Raum als Wirtschaftsstandort, Baden-Baden 2011
- Martinez, Jose*, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, NuR 2013, S. 690
- Maurer, Peter*, Umweltbeihilfen und Europarecht: Eine Untersuchung am Beispiel der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Europa, Berlin 2006
- Meyer-Bolte, Catharina*, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund, Baden-Baden 2007
- Möckel, Stefan / Köck, Wolfgang / Rutz, Cordula*, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, Dessau – Roßlau 2014
- Murawiek, Dietrich*, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG- weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung: Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union, Forschungszentrum für deutsches und internationales Umweltrecht (FZUR), Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages Büro für Technologiefolgen-Abschätzung (TAB), Freiburg 1995
- Naumann, Karin / Majer, Stefan*, Erläuterung und Kommentierung des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Anpassung der EU-Biokraftstoffpolitik vom 17. Oktober 2012, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum, Leipzig 2013
- Nitsch, Heike / Osterburg, Bernhard*, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, Braunschweig 2007
- Niestedt, Marian*, Das Integrationsprinzip nach Art. 6 EGV: Grundsätze und Organisation der Berücksichtigung umweltpolitischer Belange in anderen Politiken, Walter Hallstein-Institut Berlin, Paper 5/1999
- Norer, Roland*, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003: Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs- verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse, Wien / Graz 2007

- Opilio, Antonius*, Energierecht aus europäischer Sicht, Dornbirn 2005
- Nusser, Jens*, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, Baden-Baden 2007
- Organic Research Centre* (Hrsg.), EU-CAP reform – the history of the CAP and key issues for the organic sector, Berkshire 2010
- Paha, Johannes / Zwerenz, Anna-Lena*, Staatliche Beihilfen und Beihilfenkontrolle im Agrarsektor, Wirtschaftsdienst 2013 (1), S. 46
- Peine, Franz-Joseph*, Verknüpfung der Beihilfen mit der Einhaltung von Umweltstandards – Konsequenzen, Frankfurt-Oder 2005
- Petillion, Flip*, Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport, Brussels 2005
- Queisner, Georg*, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, Baden-Baden 2013
- Rajagopal, Deepak / Zilberman, David*, Review of Environmental, Economic and Policy Aspects of Biofuels, The World Bank Policy Research Working Paper 4341, 2007
- Redgwell, Cathering / Zillman, Don / Omorogbe, Yinka et al.* (Hrsg.) Beyond the Carbon Economy, Oxford 2008
- de Repentigny, Pierre-Cloutier*, The sustainability of Biofuels: a principled Lifecycle Assessment of the 2009 European Union Renewable Energy Directive and its framework, Ottawa 2016,
- Ribbe, Lutz*, Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik, EuroNatur Spezial Nr. 1-2011
- Ringel, Christina / Bitsch, Christian*, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, NVwZ 2009, S. 807
- Ritson, Christopher / Harvey, David* (Hrsg.), The Common Agricultural Policy, Oxfordshire 1997
- Rode, Michael / Schneider, Carsten / Ketelhake, Gerd et al.*, Naturschutzverträgliche Erzeugung und Nutzung von Biomasse zur Wärme- und Stromgewinnung, Bundesamt für Naturschutz, Bonn 2005
- Rodi, Michael*, Die Subventionsrechtsordnung, Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht, Tübingen 2000

- Rohwer, Anja*, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen ?, ifo Schnell-
dienst 2010 (3), S. 27
- Royal Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries*, Consultation on Commu-
nity Guidelines on State Aid for Environmental Protection – Comments from the
Norwegian Government, 2014
- D'Sa, Rose*, "Instant" State Aid Law in a Financial Crisis – A U-Turn?, European State
Aid Law Quarterly 2009, S. 139
- N. de Sadeleer*, Sustainable development in EU law: still a long way to go, Jindal Global
Law Review 2015, S. 39
- Sands, Philippe*, International Law in the field of Sustainable Development, The British
Yearbook of International Law 1994, S. 303
- Sands, Philippe*, International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable
Development", Max Planck Yearbook of United Nations Law 1999, S. 389
- Scheidler, Alfred*, Das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgeset-
zes, NVwZ 2011, S. 1
- Schlegel, Stephanie / Kaphengst, Timo*, European Union Policy on Bioenergy and the
Role of Sustainability Criteria and Certification Systems, Journal of Agricultural &
Food Industrial Organization 2007, Issue 2, Article 7, S. 9
- Schleker, Tomas*, Goals of biofuel R & D funding : the European viewpoint, in: Neue
Biokraftstoffe 2015, Berlin 2015
- Schnepf, Randy*, European Union Biofuels Policy and Agriculture: An Overview, CRS
Report for Congress, 2006
- Schulze-Fielitz, Helmuth /Müller, Thorsten (Hrsg)*, Klimaschutz durch Bioenergie: das
Recht der Biomassennutzung zwischen Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Baden-Ba-
den 2010
- Schmeichel, Andrea*, Towards Sustainability of Biomass Importation: An Assessment of
the EU Renewable Energy Directive, Groningen 2014
- Schröder, Meinhard*, Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Ent-
wicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, Archiv des Völkerrechts 1996, S. 251
- Schwartz, Christina*, Die Wahl der Rechtsgrundlage im Recht der Europäischen Union,
Baden-Baden 2012
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*, EU Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012
- Smith, James*, Biotreibstoff: Eine Idee wird zum Bumerang, Berlin 2012

- Schrader*, Christian, Bodenschutz, Landwirtschaft und Klimaschutz – Zur Einbeziehung der Landwirtschaft in den Emissionshandel –, NuR 2009, S. 747
- Streinz*, Rudolf (Hrsg.) EUV/AEUV, 2. Aufl., München 2012
- SUR*, Klimaschutz durch Biomasse, Berlin 2007
- Swedish Bioenergy Association* (Hrsg.), Svebio's view on EU State aid regulation, Consultation on state aid regulation, Stockholm 2014
- Thomas*, Stefan Die Bindungswirkung von Bekanntmachungen und Leitlinien der Europäischen Kommission, EuR 2009, S. 423
- Treguer*, David, Biofuel policies and the reforms of the Common Agricultural Policy, Palaiseau 2008
- United Nations Commission on Sustainable Development* (Hrsg.), Report of the Expert group on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, 1996
- Unnerstall*, Herwig, „Sustainable Development“ as legal term in European Community Law: Making It Operable within the Habitats Directive and the Water Framework Directive, UFZ Diskussionspapiere, Leipzig 2005
- Viñuales*, Jorge E. (Hrsg.), The Rio Declaration on Environment and Development : a commentary, Oxford 2015
- Vitzthum*, Wolfgang / *Proelß* Alexander (Hrsg.) Völkerrecht, 7. Aufl., München 2016
- Walter*, Konrad Rechtsfortbildung durch den EuGH, Berlin 2009
- WBGU* (Hrsg.), Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, Berlin 2009
- Wiesenthal*, Tobias / *Leduc*, Guillaume / *Christidis*, Panayiotis et al., Biofuel support policies in Europe: Lessons learnt for the long way ahead, Renewable and Sustainable Energy Reviews 2009, S. 789
- Willand*, Achim / *Pippke*, Nicole / *Buchholz*, Georg, Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung, Umweltbundesamt Forschungsbericht, Dessau 2005
- Zobbe*, Henrik, The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe, in: Fourth European Historical Economics Society Conference, Oxford 2001

Liste relevanter EU-Texte

- COM (60) 105 final, 30.06.1960, Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43 of the Treaty Establishing the European Economic Community
- EntschlieÙung des Rates vom 17. September 1974 betreffend eine neue energiepolitische Strategie für die Gemeinschaft, ABl Nr. C 153 vom 09.07.1975, S. 1
- EntschlieÙung des Rates vom 17. Dezember 1974 betreffend Ziele der gemeinschaftlichen Energiepolitik für 1985, ABl. C 153 vom 09.07.1975, S. 2
- EntschlieÙung des Rates vom 17. Dezember 1974 für ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der rationellen Energienutzung, ABl. C 153 vom 09.07.1975, S. 5
- EntschlieÙung des Rates vom 3. März 1975 über Energie und Umweltschutz, ABl. C 168 vom 25.7.1975, S. 2
- EntschlieÙung des Rates vom 9. Juni 1980 über die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1990 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. C 149 vom 18.6.1980, S. 1
- EntschlieÙung des Rates vom 16. September 1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten, ABl. C 241 vom 25.9.1986, S. 1
- EntschlieÙung des Rates vom 26. November 1986 über eine Orientierung der Gemeinschaft für die Weiterentwicklung der neuen und erneuerbaren Energiequellen, ABl. C 316 vom 09.12.1986, S. 1
- COM (88) 656 final, 16.11.1988, The Greenhouse Effect and the Community, Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the "greenhouse effect"
- Ergänzende Stellungnahme zum Thema „Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe im Nichtnahrungsmittelsektor“, ABl C 332 vom 31.12.1990, S. 67
- SEC (1991) 1744 final from 14.10.1991, A Community Strategy to limit Carbon Dioxide emissions and to improve energy efficiency

Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Verbrauchsteuersatz auf Kraftstoffe aus landwirtschaftlichen Rohstoffen, ABl. C 223 vom 31.8.1992, S. 1

Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft, ABl C 19 vom 25.1.1993, S. 7

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramme für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1.

Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. Nr. C 138 vom 17.5.1993, S. 5

93/500/EWG, Entscheidung des Rates vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER-Programm), ABl. L 235 vom 18.09.1993, S. 41 ff.

COM (94) 659 final, 23.02.1995, For a European Union Energy Policy, Green Paper

KOM (95) 689 endg. vom 20.12.1995, Eine Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO²-Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs

KOM (95) 691 endg. vom 20.12.1995, Faire und effiziente Preise im Verkehr, Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, Grünbuch

KOM(95) 682 endg. vom 13.12.1995, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Weißbuch

KOM (96) 576 endg. vom 20.11.1996, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen, Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie

KOM (97) 196 endg. vom 14.05.1997, Die energiepolitische Dimension der Klimaänderungen

KOM (97) 481 endg. vom 01.10.1997, Klimaänderungen: das Konzept der EU für Kyoto

KOM (97) 599 endg. vom 26.11.1997, Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger, Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan

- 98/352/EG Entscheidung des Rates vom 18. Mai 1998 über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER II), ABl L 159 vom 3.6.1998, S. 53
- Entschließung des Rates vom 8. Juni 1998 über erneuerbare Energieträger, ABl. C 198 vom 24.6.1998
- KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips
- KOM (2000) 769 endg. vom 29.11.2000, Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, Grünbuch der Kommission
- KOM (2001) 264 endg. vom 15.5.2001, Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung
- KOM (2001) 370 endg. vom 12.09.2001, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, Weißbuch
- KOM (2001) 547 endg. vom 7.11.2001, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr und ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG bezüglich der Möglichkeit, auf bestimmte Biokraftstoffe und Biokraftstoffe enthaltende Mineralöle einen ermäßigten Verbrauchsteuersatz anzuwenden
- KOM (2002) 347 endg. vom 2.7.2002 Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung
- KOM (2002) 595 endg. vom 20.11.2002, Eine Strategie der Europäischen Union zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen
- KOM (2004) 366 endg. vom 26.5.2004, Der Anteil erneuerbarer Energien in der EU, Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77/EG, Bewertung der Auswirkung von Rechtsinstrumenten und anderen Instrumenten der Gemeinschaftspolitik auf die Entwicklung des Beitrags erneuerbarer Energiequellen in der EU und Vorschläge für konkrete Maßnahmen
- KOM (2005) 459 endg. vom 27.09.2005, Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs
- KOM(2005) 628 endg. vom 7.12.2005, Aktionsplan für Biomasse

KOM (2006) 34 endg. vom 8.2.2006, Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe

KOM (2006) 231 endg. vom 22. 9. 2006, Thematische Strategie für den Bodenschutz

KOM (2006) 302 endg. vom 15.6.2006, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über einen EU-Forstaktionsplan

KOM (2006) 105 endg. vom 8.3.2006, Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie

Beschluss 1982/2006/EG des Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2006 über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013)

KOM (2006) 845 endg. vom 10.01.2007, Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

KOM (2006) 848 endg. vom 10.1.2007, Fahrplan für erneuerbare Energien, Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft

COM (2006) 848 final, 10.1.2007, Impact Assessment to the Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future

Ratsdok. 10917/2006, Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung - Die erneuerte Strategie

KOM (2007) 1 endg. vom 10.1.2007, Eine Energiepolitik für Europa

KOM (2007) 2 endg. vom 10.1.2007, Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius: Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus

KOM (2008) 30 endg. vom 23.1.2008, 20 und 20 bis 2020: Chancen Europas im Klimawandel

KOM (2008) 435 endg. vom 8.08.2008, Strategie zur Internalisierung externer Kosten

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“, ABl C 77 vom 31.3.2009, S. 43

Europäischer Rechnungshof (Hrsg), Sonderbericht Nr. 8/2008 (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?

KOM (2009) 192 endg. vom 24.4.2009, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“: Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77/EG und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2003/30/EG sowie über die Umsetzung des EU-Aktionsplans für Biomasse (KOM(2005)628)

KOM (2010) 11 endg. vom 25.2.2010, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Nachhaltigkeitskriterien für die Nutzung fester und gasförmiger Biomasse bei Stromerzeugung, Heizung und Kühlung

KOM (2010) 186 endg. vom 28.04.2010, Eine europäische Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge

KOM (2010) 265 endg. vom 26.5.2010, Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 % und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO²-Emissionen

KOM (2010) 639 endg. vom 10.11.2010, Energie 2020: Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie

KOM (2010) 811 endg. vom 22.12.2010, Bericht der Kommission über indirekte Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen

KOM (2011) 31 endg. vom 31.1.2011, Erneuerbare Energien: Fortschritte auf dem Weg zum Ziel für 2020

KOM (2011) 885 endg. vom 15.12.2011, Energiefahrplan 2050

Folgenabschätzung (SWD (2012) 343 final, SWD (2012) 344 final (Zusammenfassung)) für den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (COM (2012) 595 final)

SWD (2012) 344 final, 17.10.2012, Zusammenfassung der Folgeabschätzung zu Indirekten Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen und Flüssigen Biobrennstoffen

KOM (2013) 17 endg. vom 24.1.2013, Saubere Energie für den Verkehr: Eine europäische Strategie für alternative Kraftstoffe

KOM (2013) 175 endg. vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“

Mitteilung der Kommission: Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABl. C 188 vom 20.6.2014

SWD(2015) final, 15.6.2015, Technical assessment of the EU biofuel sustainability and feasibility of 10% renewable energy target in transport

KOM (2015) 293 endg. vom 15.6.2015, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“