# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest aus 12 Juli 2012 (België). RG 89/2012

* Date : 12-07-2012
* Langue : Allemand
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel D-20120712-2
* Numéro de rôle : 89/2012

Der Verfassungsgerichtshof,
zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,
verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:
I. Gegenstand der Klage und Verfahren
Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 7. Juli 2011 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 8. Juli 2011 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Elektrizitäts- und Gasregulierungskommission (CREG), mit Sitz in 1040 Brüssel, Nijverheidsstraat 26-38, Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Dezember 2010 « zur Abänderung des Elektrizitätsdekrets vom 17. Juli 2000 und des Energiedekrets vom 8. Mai 2009, was die Vermeidung von Einspeisungstarifen für aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugte Elektrizität betrifft » (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 20. Januar 2011, zweite Ausgabe).
(...)
II. Rechtliche Würdigung
(...)
B.1. Die klagende Partei führt in einem ersten Klagegrund einen Verstoss gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung an, insbesondere Artikel 6 § 1 VII Absatz 2 Buchstabe d) und § 3 und Artikel 92bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, die Verpflichtung zur föderalen Loyalität und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, indem das Dekret der Flämischen Region vom 23. Dezember 2010 « zur Abänderung des Elektrizitätsdekrets vom 17. Juli 2000 und des Energiedekrets vom 8. Mai 2009, was die Vermeidung von Einspeisungstarifen für aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugte Elektrizität betrifft » (nachstehend: das Dekret vom 23. Dezember 2010) eine Tarifmassnahme darstelle, während die Festlegung der Tarife für die Elektrizitätsversorgung (einschliesslich der Einspeisungstarife) - und somit ebenfalls die Befreiung von (Einspeisungs-)Tarifen - eine ausschliesslich föderale Angelegenheit sei und indem - hilfsweise - in jedem Fall vorher eine Konzertierung zwischen der flämischen Behörde und der Föderalbehörde hätte stattfinden müssen, was nicht der Fall gewesen sei.
B.2. Die Bestimmungen des Dekrets vom 23. Dezember 2010 lauten wie folgt:
« Artikel 1. Das vorliegende Dekret regelt eine regionale Angelegenheit.
Art. 2. Dem Titel IV Kapitel I Abschnitt VIII des Energiedekrets vom 8. Mai 2009 wird ein Artikel 4.1.22/1 mit folgendem Wortlaut hinzugefügt:
' Art. 4.1.22/1. Der Netzbetreiber führt alle Aufgaben, die notwendig sind für die Einspeisung von aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugter Elektrizität, mit Ausnahme des Anschlusses ans Verteilungsnetz oder an das örtliche Transportnetz, kostenlos aus. Die Kosten, die hierfür dem Netzbetreiber auferlegt werden, gelten als Kosten infolge der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für den Netzbetreiber als Netzbetreiber. ' ».
B.3.1. Der Dekretsvorschlag wurde durch seine Autoren wie folgt erläutert:
« Seit einiger Zeit berechnen verschiedene Verteilungsnetzbetreiber den Stromproduzenten, die ihre Elektrizität in das Verteilungsnetz einspeisen, Einspeisungstarife. Sie tun dies nach einer Einigung mit der Elektrizitäts- und Gasregulierungskommission (CREG) [...]. Bei der Berechnung periodischer Tarife für die vorstehenden Elemente wird gemäss den Artikeln 9 bis 13 des KE über Mehrjahrestarife dem Netzbetreiber die Möglichkeit geboten, diese Tarife sowohl für die Abnahme als auch für die Einspeisung in ihr Netz zu berechnen. Die periodischen Tarife, die durch den Netzbetreiber für die vorstehenden Elemente für die Einspeisung in ihr Netz berechnet werden, werden als Einspeisungstarife bezeichnet.
Die Einführung von Einspeisungstarifen beeinträchtigt die flämische Politik zur Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen oder durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung.
Die flämische Behörde hat sich ehrgeizige Ziele für die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung gesetzt. [...] Die Initiativen der Flämischen Region sind darauf ausgerichtet, die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung zu stimulieren. Wenn deren Produzenten Einspeisungstarife berechnet werden, wirkt dies kontraproduktiv.
[...]
Einspeisungstarife sind jedoch keine gute Lösung, um dafür zu sorgen, dass dezentrale Produktionsanlagen kostenoptimiert an das Verteilungsnetz angeschlossen werden. [...]
Für die Problematik der in einer Reihe von Fällen gesellschaftlich schwer annehmbaren Kosten des Anschlusses einer dezentralen Elektrizitätsproduktion sind gezieltere Massnahmen notwendig. Wie in dem flämischen Regierungsabkommen festgelegt wurde [...], möchte die Flämische Regierung eine Lösung für diese Problematik anstreben, beispielsweise durch eine genauere Ausarbeitung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung für die Verteilungsnetzbetreiber hinsichtlich des Anschlusses dezentraler Produktionsanlagen.
Die Berechnung von Einspeisungstarifen stellt ausserdem eine Diskriminierung der dezentralen Produktion gegenüber der zentralen Produktion dar, da durch die Verteilungsnetzbetreiber keine Einspeisungstarife für die eingespeiste Elektrizität aus dem Ubertragungsnetz berechnet werden. [...].
Aus diesen Gründen hat die Flämische Regierung diesen Punkt auf die Tagesordnung des Konzertierungsausschusses zwischen der Föderalregierung und den Regionalregierungen für den 14. Oktober 2009 gesetzt. Der Konzertierungsausschuss hat beschlossen, dass der föderale Minister der Energie die CREG um eine Stellungnahme zu der Möglichkeit bitten soll, die geltenden Einspeisungstarife abzuschaffen und dazu bis Ende 2009 einen Gesetzentwurf vorzuschlagen. [...]
[...]
Mittlerweile hat die CREG ihre Stellungnahme abgegeben [...]. Darin befürwortet die CREG ' die Beibehaltung der Einspeisungstarife in den Tarifvorschriften '. [...]
Merkwürdig ist die Feststellung der CREG, dass ' bei der Berechnung der für erneuerbare Energie zu gewährende Unterstützung (Grünstromzertifikate) Einspeisungstarife berücksichtigt werden können. '. [...] Aus der Studie der CREG können wir auch ableiten, dass die Auswirkungen der Abschaffung der Einspeisungstarife auf die Abnahmekosten der verschiedenen Kategorien von Standardkunden sehr begrenzt sind (bis 0,5% des Verteilungsnetztarifs, der an sich nur etwa 30% des Gesamttarifs darstellt). Die negativen Auswirkungen auf die Rentabilität der individuellen Produktionsanlagen sind hingegen bedeutsam (aus der Studie der CREG ergibt sich eine Ertragsverringerung um 6% für eine Standard-KWK-Anlage von 1,2 MW und eine Ertragsverringerung um 88% für eine Photovoltaikanlage von 30 kW; S. 98 der Studie).
Dieser Dekretsvorschlag bezweckt, dem Elektrizitätsdekret und dem koordinierten Energiedekret eine Bestimmung hinzuzufügen, mit der die flämischen Betreiber von Elektrizitätsverteilungsnetzen verpflichtet werden, alle Aufgaben, die für die Einspeisung von grünem Strom und Elektrizität aus hochwertiger Kraft-Wärme-Kopplung notwendig sind, mit Ausnahme des Anschlusses an das Verteilungsnetz, kostenlos auszuführen » (Parl. Dok., Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 624/1, SS. 2-4).
B.3.2. Was insbesondere die Zuständigkeit für diese Angelegenheit betrifft, heisst es im Bericht namens des Ausschusses für Wohnungspolitik, Städtepolitik und Energie des Flämischen Parlamentes:
« Die Tarifgestaltung für die Nutzung des Verteilungsnetzes ist grundsätzlich eine föderale Angelegenheit. Wenn die Flämische Region darin eingreifen möchte, muss sie die so genannten impliziten Befugnisse auf der Grundlage von Artikel 10 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen nutzen. In diesem Artikel heisst es, dass Regionen sich mit föderalen Befugnissen befassen dürfen, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind. Eine erste Bedingung ist, dass der Dekretgeber selbst die impliziten Befugnisse ausüben muss und dies also nicht der ausführenden Gewalt überlassen darf. Da diese Initiative ein Dekretsvorschlag ist, ist diese Bedingung erfüllt. Der Staatsrat hat diesbezüglich auch keine Anmerkungen.
Eine zweite Bedingung ist, dass die Ausübung der impliziten Befugnisse notwendig sein muss für die Ausübung der eigenen Befugnisse der Flämischen Region. In der Begründung weisen die Autoren laut [einem von ihnen] ausreichend nach, dass die föderalen Einspeisungstarife die flämische Politik zur Stimulierung erneuerbarer Energie beeinträchtigen. Die Rentabilität einer Reihe von Projekten für erneuerbare Energien und hochwertige KWK sind durch die Einspeisungstarife gefährdet. Die CREG führt an, die Flämische Region könne dies durch zusätzliche Subventionen ausgleichen. Das aber würde zu der absurden Situation führen, dass die Flämische Region das, was der Föderalstaat besteuert, zusätzlich subventioniert. Die Anregung der CREG, die garantierten Werte der KWK-Zertifikate anzuheben, trägt auch nicht dem Umstand Rechnung, dass der Löwenanteil der Zertifikate auf dem Markt gehandelt und nicht durch die Verteilungsnetzbetreiber zu einem bestimmten Preis gekauft wird. Für diese Zertifikate bietet die Anregung der CREG keine Lösung. Um die flämische Politik in Bezug auf erneuerbare und nachhaltige Energie zu sichern, ist das Flämische Parlament also gezwungen, seine impliziten Befugnisse auszuüben.
Eine dritte Bedingung ist, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignen muss. Der Staatsrat bestreitet nicht, dass der Dekretsvorschlag diese Bedingung erfüllt. Der Vorschlag betrifft nur die hochwertigen KWK und erneuerbaren Energiequellen. Es steht den anderen Regionen frei, Einspeisungstarife zuzulassen. Es handelt sich also deutlich um eine differenzierte Regelung.
Schliesslich sieht Artikel 10 vor, dass implizite Befugnisse lediglich möglich sind, wenn die Auswirkungen auf die föderalen Befugnisse nur marginal sind. Der Staatsrat erklärt, nicht über ausreichende Informationen zu verfügen, um die letztgenannte Bedingung beurteilen zu können und meldet einen Vorbehalt an. [Einer der Autoren] wird also versuchen nachzuweisen, dass diese Auswirkungen sehr wohl marginal sind. Der Dekretsvorschlag betrifft nur einige Tarifposten des KE über Tarife, unter anderem Systemverwaltung, Messen und Zählen sowie Unterstützungsdienste. Die restliche Tarifstruktur ist keineswegs betroffen. In diesem Sinne sind die Auswirkungen auf die föderalen Befugnisse marginal. Der Anwendungsbereich des Vorschlags ist auch auf hochwertige KWK und EE-Anlagen begrenzt. Auch in diesem Sinne sind die Auswirkungen auf die föderalen Befugnisse marginal. Die vorgeschlagene Abweichung verletzt ebenfalls keine wesentlichen föderalen Bestimmungen. Die Abweichung betrifft nämlich einen weniger wichtigen Aspekt der föderalen Regelung. Dies kann aus dem Umstand abgeleitet werden, dass derzeit nicht alle Verteilungsnetzbetreiber Einspeisungstarife anwenden » (Parl. Dok., Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 624/3, SS. 5-6).
B.3.3. Artikel 2 des angefochtenen Dekrets, insbesondere der in fine eingefügte Satz (« Die Kosten, die hierfür dem Netzbetreiber auferlegt werden, gelten als Kosten infolge der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für den Netzbetreiber als Netzbetreiber »), ist das Ergebnis eines Abänderungsantrags zu diesem Vorschlag, der wie folgt begründet wurde:
« Die notwendige Rechtssicherheit muss den Netzbetreibern geboten werden, denen die Verpflichtung der kostenlosen Einspeisung obliegt. Wenn ein Netzbetreiber durch diese Verpflichtung einen durch die zuständige Regulierungsinstanz genehmigten Tarif nicht in Rechnung stellen kann und es keinen ausdrücklichen Hinweis darauf gibt, wonach es sich um eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung handelt, besteht die Gefahr, dass die zuständige Regulierungsinstanz die Kosten (oder die Mindereinnahmen) nicht annimmt und somit de facto eine negative Korrektur der fairen Gewinnspanne stattfindet. Dies ist der Hauptgrund, warum auch bei den bereits bestehenden Verpflichtungen, die den Netzbetreibern obliegen (beispielsweise in Bezug auf die Begrenzung der Anschlusskosten, die Installation von Tag- und Nachtzählern, öffentliche Beleuchtung), in dem betreffenden Artikel jeweils ausdrücklich auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verwiesen wird (siehe Artikel 3.1.38, 3.1.41 und 6.4.13 des Energieerlasses vom 19. November 2010).
Daher werden zwei Änderungen vorgenommen:
1. Weil dieser Artikel eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung betrifft, wird er nicht dem Abschnitt VI (Zugang zu einem Verteilungsnetz oder einem lokalen Elektrizitätstransportnetz) von Titel IV Kapitel I hinzugefügt, sondern dem Abschnitt VIII (Dem Netzbetreiber auferlegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) von Titel IV Kapitel I.
2. Es wird ausdrücklich hinzugefügt, dass diese Kosten als Kosten infolge der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für den Netzbetreiber als Netzbetreiber anzusehen sind » (Parl. Dok., Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 624/4, S. 2).
B.4.1. Aufgrund von Artikel 6 § 1 VII des Sondergesetzes vom 8. Augustus 1980 zur Reform der Institutionen sind die Regionen zuständig für:
« was die Energiepolitik betrifft: die regionalen Aspekte der Energie und auf jeden Fall:
a) die Elektrizitätsversorgung und die lokale Beförderung von Elektrizität durch Netze mit einer Nennspannung von bis zu 70 000 Volt,
b) die öffentliche Gasversorgung,
c) die Nutzung von Grubengas und von Gas aus Hochöfen,
d) die Fernwärmeversorgungsnetze,
e) die Verwertung von Halden,
f) die neuen Energiequellen mit Ausnahme derjenigen, die mit der Kernenergie verbunden sind,
g) die Energierückgewinnung durch die Industrie und andere Nutzer,
h) die rationelle Energienutzung,
Die Föderalbehörde ist jedoch zuständig für Angelegenheiten, die aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Unteilbarkeit eine homogene Anwendung auf nationaler Ebene erforderlich machen, und zwar für:
a) das nationale Ausrüstungsprogramm für den Elektrizitätssektor,
b) den Kernbrennstoffkreislauf,
c) die grossen Lagereinrichtungen, den Energietransport und die Energieerzeugung,
d) die Tarife ».
B.4.2. Folglich hat der Sondergesetzgeber die Energiepolitik als eine geteilte ausschliessliche Zuständigkeit betrachtet, wobei der föderale Gesetzgeber weiterhin für die Festlegung der Tarife zuständig geblieben ist. Unter « Tarife » sind sowohl die Tarife für die Lieferung an gewöhnliche Verbraucher als auch diejenigen für die industrielle Lieferung von Gas und Elektrizität zu verstehen (Parl. Dok., Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/6, S. 145).
B.4.3. Auch die Tarife, die durch die Betreiber der Verteilernetze den Elektrizitätserzeugern berechnet werden können, gehören zum Zuständigkeitsbereich der Föderalbehörde. Diese Tarife beeinflussen nämlich den Preis, der dem Kunden berechnet wird.
Folglich fällt die Regelung bezüglich der Einspeisungstarife in die Zuständigkeit der Föderalbehörde, sowohl solche Tarife einzuführen bzw. die Möglichkeit dazu vorzusehen als auch jede Befreiung davon zu gewähren und die Modalitäten bezüglich der Tarife zu bestimmen.
B.5. Das Dekret vom 23. Dezember 2010 bezweckt, den Einspeisungstarif, den die Verteilungsnetzbetreiber aufgrund der föderalen Regelung verlangen können, de facto zu neutralisieren, indem vorgeschrieben wird, dass die Einspeisung der aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Elektrizität kostenlos erfolgen muss.
Der Umstand, dass diese Kosten durch das angefochtene Dekret dem Netzbetreiber auferlegt und als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung angesehen werden, ändert nichts daran, dass es sich um eine Tarifmassnahme handelt, die es dem Verteilungsnetzbetreiber verbietet, für bestimmte Energiequellen Einspeisungstarife zu berechnen, und die den Preis, der dem Verbraucher berechnet wird, beeinflusst. Es handelt sich folglich hinsichtlich der Energiepolitik um eine Angelegenheit, die durch den Sondergesetzgeber der Föderalbehörde vorbehalten wurde.
B.6.1. Die Flämische Regierung behauptet, die Zuständigkeit der Flämischen Region für die Annahme des angefochtenen Dekrets vom 23. Dezember 2010 könne aus Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet werden; dieser Artikel bestimmt:
« Dekrete können Rechtsbestimmungen enthalten, die sich auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Parlamente fallen, sofern diese Bestimmungen für die Ausübung ihrer Befugnis erforderlich sind ».
Damit die Anwendung von Artikel 10 erfolgen kann, ist es unabdingbar, dass die angenommene Regelung erforderlich ist für die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Region, dass die Angelegenheit für eine differenzierte Regelung geeignet ist und dass sich die betreffenden Bestimmungen auf diese Angelegenheit nur marginal auswirken.
B.6.2. Ohne dass geprüft werden muss, ob die angefochtene Massnahme für die Ausübung der eigenen Befugnisse notwendig ist und die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet, ist festzustellen, dass die Auswirkungen des Dekrets vom 23. Dezember 2010 nicht bloss marginal sind.
Die Entscheidung der Föderalbehörde, die Berechnung von Einspeisungstarifen zu ermöglichen, ist eine politische Massnahme im Rahmen ihrer Befugnis für Elektrizitätstarife.
Zwar sind die Verteilungsnetzbetreiber bei dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung nicht verpflichtet, Einspeisungstarife zu berechnen, und sind « im Regulierungszeitraum 2009-2012 die Kosten für die Einspeisung » gemäss einer Studie der CREG « eher begrenzt », und zwar « auf 0,5% des Gesamthaushalts » der Ausgaben für Elektrizität einer Reihe von Standardkunden (CREG, Studie (F)100401-CDC-959 über « die mögliche Streichung oder Befreiung von Einspeisungstarifen für Produktionsanlagen auf der Grundlage von erneuerbaren Energiequellen und hochwertiger KWK », 1. April 2010, www.creg.be, SS. 45 und 51).
Dennoch wirkt das angefochtene Dekret sich auf das Wesentliche der Befugnis der Föderalbehörde für Einspeisungstarife an sich aus, indem es bezweckt, die föderale Tarifmassnahme in Bezug auf die aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugte Elektrizität zu neutralisieren, wobei diese Produktion, je mehr sie an Bedeutung gewinnt, zu desto grösseren Bemühungen der Verteilungsnetzbetreiber führt, um die somit erzeugte Energie ins Netz einzuspeisen, während die Energietarife möglichst getreu die Realkosten widerspiegeln müssen.
Es obliegt der Föderalbehörde zu beurteilen, ob es im Rahmen ihrer Befugnis möglich ist, der Politik der Regionen zur Stimulierung der Erzeugung umweltfreundlicher Energie auf der Ebene der Tarife entgegenzukommen.
B.7. Der Klagegrund, in dem ein Verstoss gegen Artikel 6 § 1 VII Absatz 2 Buchstabe d) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen angeführt wird, ist begründet.
Das angefochtene Dekret vom 23. Dezember 2010 ist für nichtig zu erklären.
Es besteht kein Anlass, auf die anderen Klagegründe einzugehen, da deren Prüfung nicht zu einer weiter gehenden Nichtigerklärung führen kann.
B.8. Da die rückwirkende Nichtigerklärung keine unüberwindbaren Verwaltungs- und Finanzschwierigkeiten verursacht, besteht kein Anlass, dem hilfsweise geäusserten Ersuchen der Flämischen Regierung, die Folgen des für nichtig erklärten Dekrets aufrechtzuerhalten, stattzugeben.
Aus diesen Gründen:
Der Gerichtshof
erklärt das Dekret der Flämischen Region vom 23. Dezember 2010 « zur Abänderung des Elektrizitätsdekrets vom 17. Juli 2000 und des Energiedekrets vom 8. Mai 2009, was die Vermeidung von Einspeisungstarifen für aus erneuerbaren Energiequellen und durch hochwertige Kraft-Wärme-Kopplung erzeugte Elektrizität betrifft » für nichtig.
Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäss Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 12. Juli 2012.
Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux
Der Präsident,
M. Bossuyt