

Mag.a Sabrina Swaidan

DW: 20311

Zahl: PrsE-20001-1/-15

Bregenz, am 21.03.2017

Betreff: Teile des Winterpakets zur Energieunion;  
Richtlinienvorschlag mit gemeinsamen Vorschriften für den  
Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-RL), COM(2016) 864,  
Verordnungsvorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-VO),  
COM(2016) 861 und  
Richtlinienvorschlag zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren  
Quellen (EE-RL), COM(2016) 767

## AKTENVERMERK

Am 30.11.2016 hat die Europäische Kommission (EK) das „Winterpaket zur Energieunion“ veröffentlicht. Das Paket hat drei Stoßrichtungen, nämlich die Steigerung der Energieeffizienz, den Ausbau der globalen Führungsrolle der EU bei erneuerbaren Energien und Verbraucherfairness. Das „Winterpaket zur Energieunion“ umfasst eine Vielzahl von Vorschlägen in den Bereichen Energieeffizienz, Gebäudeenergieeffizienz, Ökodesign, Erneuerbare Energien und Bioenergien-Nachhaltigkeit, Gestaltung des Strommarkts sowie Governance-Regeln. Zum Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, zum Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, zum Verordnungsvorschlag zur Gründung einer Agentur der EU für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, zum Verordnungsvorschlag über die Risikovorsorge und zum Verordnungsvorschlag über das Governance-System der Energieunion wurde bereits eine Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt. Nachstehend werden weitere Vorschläge dieses Pakets, nämlich

- der Richtlinienvorschlag mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-RL), COM(2016) 864,
- der Verordnungsvorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-VO), COM(2016) 861 und

- der Richtlinienvorschlag zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-RL), COM(2016) 767 im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beurteilt.

Hinsichtlich der **Kompetenzgrundlage** ist festzustellen, dass alle Vorschläge auf Art. 194 AEUV gestützt sind. Gem. Art. 194 AEUV können von der EU gesetzgebende Maßnahmen zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit und zur Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen erlassen werden. Die Vorschläge zielen im Wesentlichen auf die grenzüberschreitende Koordinierung des Energiebinnenmarktes zur Sicherstellung von dessen Funktionieren ab bzw. legen ein Gesamtziel für Energie aus erneuerbaren Quellen und Regeln für die Förderung von aus erneuerbaren Energiequellen erzeugter Elektrizität fest. Sie bewegen sich weitestgehend innerhalb der EU-Kompetenzen gem. Art. 194 AEUV. Es handelt sich bei Art. 194 AEUV um eine zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz, sodass die Rechtsaktivvorschläge an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu messen sind. Die Frist für die Bekanntgabe von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken läuft für die Elektrizitäts-RL am 09.05.2017 ab.

### **1. Richtlinienvorschlag mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-RL)**

Der Vorschlag zur Neufassung der Elektrizitäts-RL ist – zusammen mit der Elektrizitäts-VO und der ACER<sup>1</sup> – sowie der Risikovorsorge-VO – Teil der den Strommarkt betreffenden Regelungen des Winterpakets zur Energieunion. Mit der Novellierung des Stromsektors sollen die Markt- vorschriften an die Zunahme von erneuerbaren Energiequellen im Energiemix angepasst, die Verbraucher stärker an der Marktgestaltung beteiligt, die Sicherheit der Stromversorgung verbessert und die regionale Zusammenarbeit gestärkt werden.

Die vorgeschlagene Elektrizitäts-RL soll die bestehende Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie 2009/72/EG ersetzen. Die Mitgliedstaaten sollen für einen wettbewerbsorientierten, verbraucherzentrierten, flexiblen und diskriminierungsfreien Elektrizitätsbinnenmarkt sorgen, indem alle Kunden Strom von Anbietern ihrer Wahl zu marktorientierten Lieferpreisen beziehen können. Die Verbraucherrechte sollen gestärkt werden, alle Kunden Anspruch auf Verträge mit dynamischen Stromtarifen haben, ihre Versorger und Aggregatoren frei wählen, sich an der Laststeuerung beteiligen und Strom frei erzeugen und verbrauchen können. Vorschriften für klare Abrechnungsinformationen und zertifizierte Vergleichsinstrumente werden festgelegt. Jeder Verbraucher soll intelligente Zähler anfordern können. Die Rolle der Datenverwaltungsstelle wird geklärt. Die Mitgliedstaaten sollen gegen Energiearmut vorgehen. Einzelne Aufgaben der Verteilernetzbetreiber werden nunmehr ausdrücklich geregelt, wie beispielsweise in Bezug auf Speicherung und Datenverarbeitung. Die Bestimmungen zu Übertragungsnetzbetreibern und zur Entflechtung bleiben im Wesentlichen unverändert. Die Regulierungsaufsicht soll vereinheitlicht werden, um den Marktgegebenheiten (wachsender grenzüberschreitender Handel, dezentral erzeugter Strom) gerecht zu werden.

---

<sup>1</sup> Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER)

Aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht, aber auch aus Kompetenzsicht ergeben sich folgende Bemerkungen zum Richtlinienvorschlag:

Gemäß Art. 11 des Vorschlags sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Verbraucher auf Verlangen von seinem Energieversorger einen Stromliefervertrag mit dynamischen Preisen erhält. Dabei müssen die Mitgliedstaaten gemäß Abs. 2 dafür sorgen, dass die Endkunden von den Anbietern „umfassend über die Chancen und Risiken“ solcher Verträge informiert werden. Die nationalen Regulierungsbehörden sollen gemäß Abs. 3 die wichtigsten mit solchen Verträgen verbundenen Entwicklungen über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren überwachen und darüber einen jährlichen Bericht erstatten.

Dazu ist festzustellen, dass keine Notwendigkeit besteht, im Endkundenmarkt die Einführung dynamischer Preise regulativ vorzuschreiben. Sollte im Versorgungssystem Flexibilitätsbedarf bestehen, wird dies automatisch – auch ohne Zwang durch den Gesetzgeber – dazu führen, dass Energieversorger den Verbrauchern die gewünschten Vertragsmodelle (mit dynamischen Tarifen) anbieten werden. Art. 11 Abs. 1 ist vor diesem Hintergrund überschießend und verletzt daher das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Zudem ist fraglich, ob Art. 11 Abs. 1 und Abs. 3 von der Kompetenzgrundlage des Art. 194 AUEV gedeckt sind. Gemäß Art. 194 AEUV erstreckt sich die Energiekompetenz der EU nämlich nur auf jene Maßnahmen, die zur Beseitigung von spürbaren Handelshemmisseien oder Wettbewerbsverzerrungen erforderlich sind. Im vorliegenden Fall wurde nicht dargelegt, worin die Handelshemmisseien bzw. Wettbewerbsverzerrungen liegen, die mit den dynamischen Tarifen bekämpft werden sollen. Außerdem wurde nicht erläutert, inwieweit deren verpflichtende Einführung eine erforderliche Gegenmaßnahme darstellt.

Gemäß Art. 28 des Vorschlags ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen für schutzbedürftige Kunden. Sie müssen gemäß Art. 29 des Vorschlags Kriterien für die Erfassung von Energiearmut festlegen, fortlaufend die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte überwachen und der Kommission alle zwei Jahre über die Entwicklung der Energiearmut und die zu ihrer Vermeidung getroffenen Maßnahmen berichten. Die Elektrizitäts-RL will u.a. die Elektrizitätsverteilung bzw. damit im Zusammenhang stehende Verbraucherrechte harmonisieren. Die Platzierung einer Regelung zur Armutsbekämpfung in diesem Rechtsakt ist vor diesem Hintergrund inkonsistent bzw. scheint es fraglich, ob eine Regelung, die im Endeffekt die Bekämpfung von Armut zum Ziel hat, von der Rechtsgrundlage des Art. 194 AEUV gedeckt ist.

Art. 40 des Vorschlags definiert die Aufgaben der Übertragungsnetzbetreiber. Gemäß Abs. 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass bestimmte Aufgaben von einem anderen Übertragungsnetzbetreiber übernommen werden können, jedoch nur, wenn dieser eigentumsrechtlich entflochten ist. Damit wird die Aufgabenübertragung an Übertragungsnetzbetreiber, die nicht eigentumsrechtlich entflochten sind, sondern die Entflechtungsoption des Unabhängigen Netzbetreibers (ISO) bzw. jene des Unabhängigen Übertragungsnetzbetreibers (ITO) gewählt haben, verunmöglich. Dies kann insoweit nicht nachvollzogen werden, als das dritte Liberalisierungspaket die drei Entflechtungsoptionen gleichberechtigt zugelassen hat. Mit der nunmehr vorgesehenen Einschränkung der Aufgabenübertragung werden jedoch die Übertragungsnetzbetreiber nach gewählter

Entflechtungsoption unterschiedlich behandelt. Zudem werden derzeit zum Nutzen der Kunden ausgeübte Kooperationen verunmöglich bzw. können Synergiepotenziale nicht mehr genutzt werden. Art. 40 Abs. 2 schränkt den nationalen Entscheidungsspielraum betreffend die Entflechtung und Kooperation von Übertragungsnetzbetreibern in nicht notwendiger Weise ein und ist daher unverhältnismäßig.

## **2. Verordnungsvorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-VO)**

Die vorgeschlagene Elektrizitäts-VO soll die bestehende Strommarkt-Verordnung 714/2009/EG ersetzen. Durch den Vorschlag sollen die wichtigsten Rechtsgrundsätze für Stromhandelsvorschriften innerhalb unterschiedlicher Zeitbereiche auch für die Preisbildung festgelegt, die Zuständigkeit für den Bilanzausgleich geklärt und ein marktkompatibler Rahmen für die Einsatzplanung, Verringerung der Stromerzeugung und Laststeuerung definiert werden. Weiters soll das Verfahren zur Abgrenzung von Gebotszonen geregelt werden. Die Grundsätze für Übertragungs- und Verteilernetzentgelte sollen geändert und die Methoden zu ihrer Berechnung schrittweise angenähert werden. Ein EU-weit standardisiertes Verfahren zur Abschätzung der Ressourcenangemessenheit soll eingeführt werden.

Aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht ergeben sich folgende Bemerkungen zum Verordnungsvorschlag:

Gemäß Art. 13 Abs. 3 des Vorschlags muss – damit Gebotszonen in eng miteinander verbundenen Gebieten optimal voneinander abgegrenzt sind – eine Überprüfung der Gebotszonen durchgeführt werden. Während bisher die an der Überprüfung einer Gebotszonenkonfiguration beteiligten Übertragungsnetzbetreiber die dabei zugrunde zu legende Methodik entwickeln, auf deren Basis die Änderung der Gebotszonenkonfiguration durchführen und durch die beteiligten Mitgliedstaaten bzw. die nationalen Regulierungsbehörden genehmigen lassen (vgl. Art. 32 Abs. 4 VO 2015/1222/EU - CACM-VO), soll die Entscheidung nun gemäß Art. 13 Abs. 3 auf die Agentur (ACER – Genehmigung der verwendeten Methoden und geprüften alternativen Gebotszonenkonfigurationen) bzw. gemäß Art. 13 Abs. 4 des Vorschlags von den Mitgliedstaaten auf die Kommission (Beschluss über Änderung oder Beibehaltung der Gebotszonenkonfiguration) übertragen werden. Dieser Kompetenzzuwachs von ACER und der Kommission ist aus Subsidiaritätssicht kritisch, zumal die Gebotszonenkonfiguration aufgrund der größeren Sachnähe zu den technischen Gegebenheiten und besseren regionalen Kenntnissen im Sinn des derzeitigen Verfahrens auf nationaler bzw. regionaler Ebene besser durchgeführt werden kann. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, kann die EU nur dann tätig werden, wenn sie in der Lage ist, effizienter zu handeln als die Mitgliedstaaten selbst. Die Kompetenzen, die gemäß Art. 13 Abs. 3 und 4 auf die Agentur ACER bzw. die Europäische Kommission übergehen sollen, sind aufgrund der größeren Sachnähe und der besseren Kenntnisse jedenfalls besser national bzw. regional angesiedelt.

Gemäß Art. 17 Abs. 2 des Vorschlags dürfen aus Engpassmanagementverfahren erzielte Erlöse nur für die Gewährleistung der tatsächlichen Verfügbarkeit der vergebenen Kapazität und für die Erhaltung oder den Ausbau von Verbindungskapazitäten verwendet werden. Hierzu wird festgehalten, dass diese Regelung die unternehmerische Freiheit stark einschränkt bzw. Kunden zusätzlich belastet werden, wenn die Engpasserlöse nicht netzkostensenkend verwendet werden

dürfen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Verbesserung der Interkonnektoren-Kapazitäten nicht ausschließlich aus Engpasserlösen finanziert werden kann, geht Art. 17 Abs. 2 über das notwendige Maß hinaus, stellt somit eine überschießende Regelung dar, die per Konsequenz das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verletzt.

### **3. Richtlinienvorschlag zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-RL)**

Die bestehende Richtlinie 2009/28/EU für erneuerbare Energiequellen wird überarbeitet, um den globalen Veränderungen Rechnung zu tragen, wie der stärkeren Konkurrenz auf internationaler Ebene aufgrund ihrer zunehmenden Investitionen in erneuerbare Energien. In dem Vorschlag werden Grundsätze festgelegt, anhand derer die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch der EU bis 2030 in den drei Sektoren Elektrizität, Wärme und Kälte sowie im Verkehr mindestens 27 % erreicht. Es werden Grundsätze für Förderregeln aufgestellt, ein abnehmender Anteil von aus Nahrungs- bzw. Futtermittelpflanzen erzeugten Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen eingeführt, Regelungen für das Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der Energie aus erneuerbaren Quellen definiert, Änderungen am Herkunftsachweissystem vorgenommen, Verbraucher zum Eigenverbrauch berechtigt, Vorschriften für Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften festgelegt, der Beitrag von erneuerbaren Energien in Wärme- und Kälteanlagen erhöht bzw. den Kunden darüber bessere Informationen zur Verfügung gestellt, Kraftstoffanbieter dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil von Kraftstoffen aus erneuerbaren Quellen zur Verfügung zu stellen und die bestehenden EU-Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie gestärkt.

Aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht ergeben sich folgende Bemerkungen zum Richtlinienvorschlag:

Gemäß Art. 5 des Vorschlags müssen die Mitgliedstaaten die Förderregeln für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnene Elektrizität im Ausmaß von 10% bzw. ab 2026 von 15% jährlich für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten öffnen. Die abgestufte und verpflichtende teilweise Öffnung der Förderregelungen im Elektrizitätssektor schränkt das Recht der Mitgliedstaaten, die Förderung erneuerbarer Energie auf die im eigenen Hoheitsgebiet befindliche Produktion auszurichten und damit den diesbezüglichen nationalen Entscheidungsspielraum, z.B. bewährte Fördermodelle beizubehalten, ein. Insoweit, als damit die Ausrichtung von Förderregelungen auf den nationalen Bedarf bzw. die nationalen Besonderheiten erschwert wird, ist die Regelung des Art. 5 unverhältnismäßig.

Gemäß Art. 16 und Art. 17 des Vorschlags sollen Genehmigungsverfahren für Bau und Betrieb von Anlagen im Bereich der Energie aus erneuerbaren Quellen bei einer einzigen benannten Behörde („zentrale Anlaufstelle“ – One stop shop) konzentriert, innert drei Jahren durchgeführt bzw. für Kleinanlagen durch ein Anzeigeverfahren vereinfacht werden. Die detaillierten Verfahrensvorgaben, insbesondere jene nach Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle bzw. die für diese definierten Aufgaben, aber auch das vereinfachte Anzeigeverfahren greifen sehr weitgehend in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten ein, ohne dass mit dieser Maßnahme ein deutlicher Vorteil verbunden wäre. Es ist nämlich grundsätzlich Sache der Mitglied-

staaten, das für die Vollziehung von Unionsrecht innerstaatlich anzuwendende Verfahren und die zuständigen Verwaltungsbehörden zu bestimmen. Art. 16 und 17 engen diesen Entscheidungsspielraum über Gebühr ein und sind daher aus Subsidiaritätssicht kritisch. Höchstfristen für Genehmigungsverfahren, auch für kleine Anlagen, würden ausreichen.

Durch Artikel 26 des Vorschlags sollen die bestehenden, bereits komplexen EU-Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie tiefergehend definiert werden, u.a. durch die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf Biomasse und Biogas zur Erzeugung von Wärme und Kälte sowie Elektrizität. Einzelne Anforderungen, wie jene für landwirtschaftliche Biomasse, werden im Sinn der Verwaltungsvereinfachung gestrafft. Auch finden die Nachhaltigkeitskriterien auf kleine Anlagen zur Erzeugung von Wärme bzw. Kälte und Elektrizität aus Biomasse mit einer Kapazität von unter 20 MW keine Anwendung.

Die Zielsetzungen des Art. 26 sind grundsätzlich zu befürworten. Jedoch sind die Vorgaben betreffend die erforderlichen Nachweise unnötig komplex ausgestaltet, was entsprechenden Verwaltungsaufwand in der Vollziehung mit sich bringt. Dieser steht in einem Land wie Vorarlberg zu den angestrebten Zielen in keinem Verhältnis, weshalb Art. 26 einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip darstellt. Mitgliedstaaten wie Österreich – mit strengen Forst- und Naturschutzgesetzen zur Sicherstellung einer nachhaltigen forstlichen Nutzung und wirksamen Naturschutzvereinbarungen zur Vorbeugung und Sanktionierung von Verstößen – sollten vom lückenlosen Herkunfts-nachweis der verwendeten Biomasse freigestellt sein. Dieser löst einen enormen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten aus.

#### **4. Zusammenfassung**

##### **4.1 Elektrizitäts-RL**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Richtlinievorschlag mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-RL) insoweit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspricht, als

- Art. 11 Abs. 1 verpflichtend das Angebot dynamischer Stromtarife vorsieht sowie
- Art. 40 Abs. 2 eine von drei Entflechtungsoptionen bei der Aufgabenübertragung an Übertragungsnetzbetreiber besserstellt und damit den nationalen Entscheidungsspielraum in dieser Hinsicht in nicht notwendiger Weise einschränkt.

Darüber hinaus sind Art. 11 Abs. 1 und 3 sowie Art. 29 nicht von Art. 194 AEUV gedeckt und entbehren somit einer Kompetenzgrundlage.

##### **4.2 Elektrizitäts-VO**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitäts-VO) insoweit dem Subsidiaritätsgrundsatz widerspricht, als

- Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Agentur ACER und der Europäischen Kommission vorsehen, obwohl die gegenständlichen Kompetenzen aufgrund der Sachnähe und der besseren Kenntnisse besser national bzw. regional angesiedelt sind.

Ferner ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag insoweit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip widerspricht, als

- Art. 17 Abs. 2 die Verwendung der aus Engpassmanagementverfahren erzielten Erlöse nur für die Gewährleistung der tatsächlichen Verfügbarkeit der vergebenen Kapazität und für die Erhaltung oder den Ausbau von Verbindungskapazitäten vorsieht und damit über das notwendige Maß hinausgeht.

#### 4.3 EE-RL

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Richtlinienvorschlag zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-RL) insoweit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspricht, als

- Art. 5, insoweit er die Ausrichtung von Förderregelungen auf den nationalen Bedarf bzw. die nationalen Besonderheiten erschwert, überschießend ist, sowie
- Art. 26, der die bestehenden, bereits komplexen EU-Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie weiter unnötig erschwert, zu den angestrebten Zielen in keinem Verhältnis steht.

Des Weiteren sind Art. 16 und 17 des Richtlinienvorschlags, die Vorschriften für Genehmigungsverfahren für Bau und Betrieb von Anlagen im Bereich der Energie aus erneuerbaren Quellen vorsehen, aus Subsidiaritätssicht kritisch zu beurteilen. Sie schränken den Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die für die Vollziehung von Unionsrecht anzuwendenden Verfahren über Gebühr ein.

Dr.in Martina Büchel-Germann