

Mag.a Sabrina Swaidan
DW: 20311

Zahl: PrsE-11505-1//3

Bregenz, am 24.08.2016

Betreff: Sommerpaket zur Energieunion zur Umsetzung des Klima- und Energierahmens 2030; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

AKTENVERMERK

Die Europäische Kommission hat am 20. Juli 2016 das Sommerpaket zur Energieunion vorgelegt. Dieses umfasst

- eine Mitteilung zum beschleunigten Übergang Europas zu einer CO₂-armen Wirtschaft,
- einen Verordnungsvorschlag zur Festlegung nationaler Jahresziele zur Reduzierung der Treibhausgas (THG) - Emissionen im Zeitraum 2021-2030 (THG VO) und
- einen Verordnungsvorschlag über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF VO) sowie
- eine Mitteilung mit einer Strategie für emissionsarme Mobilität.

Laut Beschluss des Europaausschusses des Vorarlberger Landtags vom 20. Jänner 2016 soll die Initiative Nr. 7 des Anhangs 1 des Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission – das Paket zur Energieunion – einer Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden.

Die Abteilung PrsE hat gemeinsam mit den Abteilungen Va, Vc, und VIa diese Prüfungen durchgeführt. Das Ergebnis der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt sich wie folgt dar:

1. Verordnungsvorschlag zur Festlegung nationaler Jahresziele zur Reduzierung der Treibhausgas (THG) - Emissionen im Zeitraum 2021-2030 (THG VO)

Der Verordnungsvorschlag dient der Umsetzung der Verpflichtungen der EU aus dem Klimaübereinkommen von Paris, das das langfristige Ziel umfasst, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich weniger als 2°C im Vergleich zu vorindustriellen Werten einzudämmen und

eine Begrenzung des Anstiegs auf 1,5 °C anzustreben. Der Europäische Rat hat im Oktober 2014 im Hinblick auf das Klimaübereinkommen von Paris als verbindliches Ziel vereinbart, die EU-internen Emissionen von THG in der gesamten Wirtschaft bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 40% zu verringern, wobei sowohl die vom Emissionshandelssystem (EHS) erfassten Sektoren als auch die nicht unter das EHS fallenden Sektoren bis 2030 eine Reduzierung um 43 % bzw. 30 % (jeweils gegenüber 2005) erzielen müssen, wobei insbesondere letzteres Ziel mit den derzeitigen Maßnahmen nicht erreicht werden kann.

Vor diesem Hintergrund sind für die nicht EHS-Sektoren¹ nationale Reduktionsziele erforderlich, die im Verordnungsvorschlag – orientiert insbesondere am jeweiligen Pro-Kopf-BIP – vorgegeben werden: für Österreich z. B. eine Reduktion von 36 % für 2030 gemessen am Stand von 2005. Jährliche nationale Obergrenzen werden festgelegt, in einer linearen Verlaufskurve bis 2030 sind die THG-Emissionen entsprechend zu verringern.

Daneben enthält der Verordnungsvorschlag – wie auch die bisher relevante Entscheidung Nr. 406/2009/EG² - Flexibilitätsregelungen für Mitgliedstaaten, damit diese ihre Jahresobergrenzen leichter einhalten können. Sie können Teile ihrer jährlichen Emissionszuteilungen vorwegnehmen oder auf Folgejahre bzw. auf andere Mitgliedstaaten übertragen. Für einige Mitgliedstaaten (darunter Österreich) besteht zudem neu die Möglichkeit, EHS-Zertifikate löschen zu lassen und diese auf die sog. Compliance anrechnen zu lassen. Neu kann auch eine begrenzte Einheit von Nettoabbaueinheiten aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (siehe dazu Punkt 2) in die Flexibilität eingerechnet werden.

Weiters enthält der Verordnungsvorschlag Regelungen zur jährlichen Berichterstattung und Bewertung, alle fünf Jahre erfolgt eine sog. Compliance-Kontrolle, im Rahmen derer allfällige Überschreitungen der nationalen Jahresziele u.a. durch entsprechende Verringerungen für Folgejahre sanktioniert werden.

Rechtsgrundlage des Verordnungsvorschlags ist Artikel 192 Abs. 1 AEUV (Teil der gemeinsamen Umweltpolitik). Die gemeinsame Umweltpolitik befindet sich in zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilter Zuständigkeit, die Handlungen der EU-Organe in diesem Bereich sind daher am Subsidiaritätsprinzip zu messen.

Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem, das durch nationale oder lokale Aktionen allein nicht gelöst werden kann. Klimaschutzmaßnahmen müssen auf europäischer und – soweit möglich – internationaler Ebene koordiniert werden. Alleinige, nicht abgestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten bzw. Regionen reichen nicht aus, um die Reduktionsziele für THG zu erreichen. Zu erwartende Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips sind aus dem Vorschlag nicht ersichtlich.

Auch in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit ergeben sich beim Verordnungsvorschlag keine Bedenken. Im Sinn der Verhältnismäßigkeit sind insbesondere die erweiterten

¹vgl. Art. 2: Energie, Industrieprozesse, Produktverwendung, Landwirtschaft, Abfall

² vgl. Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020

Flexibilitätsregelungen positiv hervorzuheben. Wegen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs („Brexit-Referendum“) ist allerdings zu klären, wie mit dessen THG-Emissionsreduktions-Anteil verfahren wird. Das Vereinigte Königreich könnte ungeachtet eines allfälligen Austritts an den THG-Reduktions-Aktionen partizipieren. Wenn dies nicht der Fall ist und der UK-Anteil auf die übrigen Mitgliedstaaten aufgeteilt würde, müsste sichergestellt werden, dass diese Aufteilung im Hinblick auf allfällige (zusätzliche) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht überschießend erfolgt.

Darauf hingewiesen wird, dass die Höhe des für Österreich im Sinne einer fairen Lastenteilung vorgeschlagenen Einsparziels innerhalb der EU erforderlich ist und im Einklang mit den Zielen der Energieautonomie Vorarlberg steht.

Indem das bisherige System der jährlichen Berichterstattung beibehalten wird, Compliance-Kontrollen jedoch nur noch alle fünf Jahre stattfinden, lassen sich die Gesamtkosten für den gesamten Verpflichtungszeitraum 2021-2030 reduzieren, was aus Sicht des dadurch reduzierten Verwaltungsaufwands positiv zu bewerten ist.

Positiv zu vermerken ist auch, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Engagement der Kommission für eine bessere Rechtsetzung beruhend auf dem Grundsatz der Transparenz und der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den Interessenträgern ausgearbeitet wurde.

2. Verordnungsvorschlag über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF VO)

Der Verordnungsvorschlag zielt darauf ab, die Bereiche der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (land use, land use change and forestry – LULUCF) ab 2021 stärker in die Klimaschutzpolitik der EU einzubeziehen. Im derzeit geltenden Beschluss Nr. 529/2013/EU³ wurden Anrechnungsvorschriften für Emissionen und den Abbau von THG im LULUCF-Sektor festgelegt. Der Verordnungsvorschlag baut auf diesen Vorschriften auf, aktualisiert diese für den Zeitraum 2021-2030 und verpflichtet die Mitgliedstaaten – in Weiterentwicklung der durch das Ende 2020 auslaufende Kyoto-Protokoll vorgegebenen Verpflichtungen – dafür zu sorgen, dass der LULUCF-Sektor insgesamt keine Nettoemissionen erzeugt (sog. „No-Debit-Regel“). Bilanziert der LULUCF-Sektor also Netto-Emission, müssen Emissionsrechte aus der THG-Verordnung zur Abdeckung herangezogen werden. Ist die Bilanz positiv, kann ein Mitgliedstaat Gutschriften bis zu einer individuellen, in der THG-Verordnung festgelegten Höhe in die Ziele laut THG-Verordnung einrechnen.

Der verbindliche Geltungsbereich der Verordnung erstreckt sich im Wesentlichen auf Waldflächen und landwirtschaftliche Nutzflächen sowie auf Flächen, bei denen eine Nutzungsänderung hin zu oder weg von diesen Nutzungsarten stattgefunden hat. Der Geltungsbereich erstreckt sich auf die Treibhausgase CO₂, CH₄ und N₂O.

³ Beschluss Nr. 529/2013/EU über die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und über Informationen zu Maßnahmen in Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten

Im Verordnungsvorschlag werden eng an den Beschluss Nr. 529/2013/EU angelehnte Verbuchungs- und Anrechnungsvorschriften in den Kategorien aufgeforstete Fläche, entwaldete Fläche, bewirtschaftete Ackerfläche, bewirtschaftetes Grünland und bewirtschaftete Waldflächen festgelegt, deren Ziel die Vermeidung von Doppelzählungen, die Verwaltung des Wechsels zwischen Landnutzungskategorien und die Erfassung von Kohlestoffspeicher ist.

Eine Flexibilitätsregelung soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Emissionen aus einer Kategorie für die Flächenverbuchung durch den Abbau aus einer anderen Kategorie für die Flächenverbuchung in ihrem Hoheitsgebiet ausgleichen zu können und den Nettoabbau über einen Zeitraum von 10 Jahren anzusammeln. Abbauüberschüsse können auch auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden.

Analog dem THG-Verordnungsvorschlag enthält die Verordnung Regelungen für die alle fünf Jahre erfolgende sog. Compliance-Kontrolle.

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 192 AEUV (Teil der gemeinsamen Umweltpolitik). Die gemeinsame Umweltpolitik befindet sich in zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilter Zuständigkeit, die Handlungen der EU-Organe in diesem Bereich sind daher am Subsidiaritätsprinzip zu messen.

Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem, das durch nationale oder lokale Aktionen allein nicht gelöst werden kann. Klimaschutzmaßnahmen müssen auf europäischer und – soweit möglich – internationaler Ebene koordiniert werden. Gemeinsame, abgestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten bzw. Regionen sind daher auch für den Bereich LULUCF erforderlich. Zu erwartende Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips sind aus dem Vorschlag nicht ersichtlich. Zudem wird auch keine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Vorschlag erblickt, zumal die Wahl der Maßnahmen zur Verwirklichung der einzelnen Ziele im Zusammenhang mit LULUCF den Mitgliedstaaten überlassen wird. Im Sinn der Verhältnismäßigkeit sind auch die Flexibilitätsregelungen positiv hervorzuheben.

Positiv zu vermerken ist besonders, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Engagement der Kommission für eine bessere Rechtsetzung beruhend auf dem Grundsatz der Transparenz und der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, ausgearbeitet wurde.

3. Mitteilung mit einer Strategie für emissionsarme Mobilität

Der Verkehr verursacht fast ein Viertel der THG-Emissionen in Europa. Emissionsarme Mobilität spielt somit eine wichtige Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele. Die Kommission hat deshalb parallel zu den o.a. beiden Rechtsaktvorschlägen eine Strategie für emissionsarme Mobilität vorgelegt. Die Strategie fußt auf drei Säulen, und zwar auf der Optimierung der Verkehrssysteme und Effizienzerhöhung (1), dem verstärkten Einsatz emissionsarmer alternativer Energieträger im Verkehrssektor (2) und dem Übergang zu emissionsarmen Fahrzeugen (3). Ergänzend schlägt die Kommission horizontale Maßnahmen vor.

Im Rahmen der ersten Säule will die Kommission digitale Lösungen für die Mobilität (Masterplan für die Einführung interoperabler kooperativer intelligenter Verkehrssysteme), faire und

effiziente Preise im Verkehr durch den verstärkten Einsatz entfernungsabhängiger Systeme für Straßenbenutzungsgebühren (u.a. Novellierung der Eurovignetten-RL 1999/62/EG) und die Multimodalität u.a. durch den Ausbau multimodaler Kernnetzkorridore forcieren.

Der Anteil emissionsarmer alternativer Energien (zweite Säule) muss erhöht werden. Die Kommission prüft, wie dafür Anreize gesetzt werden können. Sie will aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellte Biokraftstoffe schrittweise aus dem Verkehr ziehen und durch fortschrittlichere Biokraftstoffe ersetzen. Der Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe wird durch die bereits verabschiedete Richtlinie 2014/94/EU geregelt, die Kommission untersucht in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Überarbeitung bestehender Finanzierungsinstrumente. Normung und Interoperabilität der Elektromobilität sind von wesentlicher Bedeutung, sie soll im Rahmen der europäischen Normungsorganisationen erfolgen.

Emissionsarme Fahrzeuge sind der dritte Baustein für emissionsarme Mobilität, deren Anteil ist zu erhöhen. Notwendig dafür ist eine bessere Fahrzeugprüfung, eine Strategie für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge nach 2020 sowie eine für Lkw, Stadt- und Fernbusse nach 2020. In diesem Zusammenhang ist auch das öffentliche Auftragswesen relevant, die Kommission überarbeitet daher die Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre steuerlichen Instrumente dahingehend zu überprüfen, ob sie vor dem Hintergrund des Ziels der emissionsarmen Mobilität kohärent sind.

Mit dem parallel verfolgten, horizontalen Ansatz soll das Ziel der emissionsarmen Mobilität in die verschiedenen Politikbereiche, wie Forschung, Digitalisierung etc. integriert werden.

Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen im Wesentlichen die gemeinsame Verkehrspolitik der EU gem. Art. 90 ff AEUV, z.T. die gemeinsame Umweltpolitik gem. Art. 191 ff AEUV bzw. die gemeinsame Energiapolitik gem. Art. 194 AEUV. Die gemeinsame Verkehrspolitik wie auch die gemeinsame Umwelt- und Energiapolitik befinden sich in zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilter Zuständigkeit, die Handlungen der EU-Organe in diesen Bereichen sind demgemäß am Subsidiaritätsprinzip zu messen.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, die Beförderung von Personen und Gütern in der EU emissionsärmer zu gestalten. Dem Beförderungswesen an sich, aber auch den mit dem Transport einhergehenden Auswirkungen wie Treibhausgasemissionen und Luftverschmutzung sind grenzüberschreitende bzw. transnationale Aspekte inhärent, sodass alleinige, nicht abgestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten bzw. Regionen nicht ausreichen, um den EU-Klimaschutzziele gem. dem UN-Abkommen von Paris gerecht zu werden. Die Kommission setzt zudem in vielen Fällen an bestehenden EU-Sekundärrechtsakten an und will diese stringenter auf Emissionsreduktion hin ausrichten. Zu erwartende Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips sind aus der Mitteilung im Wesentlichen nicht ersichtlich. Vielmehr ist grundsätzlich positiv zu vermerken, dass die Kommission die Maßnahmen „nach den Grundsätzen und Verfahren der besseren Rechtsetzung zu ergreifen beabsichtigt, sodass sichergestellt ist, dass alle Maßnahmenvorschläge fakten gestützt, wirksam, effizient und verhältnismäßig sind und das Subsidiaritätsprinzip in vollem Umfang gewahrt wird“ (vgl. Mitteilung, S. 2).

Die Kommission spricht in der Mitteilung auch steuerliche Instrumente bzw. die u. U. widersprüchlichen Steueranreize an, wie die z. B. erfolgende Subventionierung von fossilen

Brennstoffen. Sie anerkennt aber explizit die in diesem Bereich vorliegende mitgliedstaatliche Zuständigkeit und schlägt keine diesbezüglichen EU-Maßnahmen vor.

Lediglich in Bezug auf die Novellierung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge ist darauf hinzuweisen, dass Verschärfungen der Richtlinie i.S.v. Ausweitung des Anwendungsbereichs, der strikteren Fassung der inhaltlichen Anforderungen oder der Zielvorgaben für öffentliche Beschaffungen aus Subsidiaritäts-, aber auch aus Verhältnismäßigkeitsgründen problematisch gesehen werden. Bereits gem. geltender Richtlinie 2009/33/EG sind öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet, beim Kauf von Straßenfahrzeugen die Energie- und Umweltauswirkungen, einschließlich des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und bestimmter Schadstoffemissionen während der gesamten Lebensdauer, zu berücksichtigen. Die Kommission legt nicht dar, wieso diese bestehenden EU-Maßnahmen nicht ausreichen, zumal sie im Kontext des Vergaberechts entsprechende Anreize setzen, emissionsarme Straßenfahrzeuge zu beschaffen. Auch gibt es zur Erreichung des Klimaschutzziels geeignetere Maßnahmen, die die Kommission in der Mitteilung selbst aufzeigt. Dies auch in Anbetracht des Umstands, dass es sich beim Vergaberecht grundsätzlich um ein reines „Verfahrensrecht“ handelt, das lediglich die Beschaffungsprozedere für öffentliche Auftraggeber regelt. Eine detaillierte Beurteilung der angekündigten Maßnahme ist allerdings erst nach Vorliegen des Novellierungsvorschlags möglich.

4. Mitteilung zum beschleunigten Übergang Europas zu einer CO₂-armen Wirtschaft

Die Mitteilung bildet insbesondere den Rahmen für die unter den Punkten 1 und 2 ausgeführten Verordnungsvorschläge bzw. die unter Punkt 3 behandelte Mitteilung. Daneben stellt die Kommission weitere Initiativen vor, wie die Schaffung von Anreizen für Investitionen in die Gebäuderenovierung und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und für neue Investitionsplattformen, die helfen sollen, Investitionen in klimarelevante Projekte zu lenken. Staatliche Beihilfen für Kohle, Gas und Öl sollen bis Ende 2025 eingestellt werden.

Die gegenständliche Mitteilung bzw. die Vorschläge sind noch wenig konkret, Verstöße gegen das Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprinzips können nicht festgestellt werden.

Dr.in Martina Büchel-Germann