

Mag.a Sabrina Swaidan
DW: 20311

Zahl: PrsE-20001-1// -10

Bregenz, am 31.01.2017

Betreff: Teile des Winterpakets zur Energieunion;
Neufassung der ACER-Verordnung zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden 2009/713/EG (COM(2016) 863);
Verordnungsvorschlag über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor (COM(2016) 862);
Mitteilung der EK über den Ökodesign-Arbeitsplan 2016-2019 (COM(2016) 773);
Verordnungsvorschlag über das Governance-System der Energieunion (COM(2016) 759)

AKTENVERMERK

Am 30.11.2016 hat die Europäische Kommission 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 Bioenergie-Nachhaltigkeit, Gestaltung des Strommarkts sowie Governance-Regeln. Zum Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und zum Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz wurde bereits eine Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt. Nachstehend werden weitere Vorschläge dieses Pakets, nämlich

- der Verordnungsvorschlag zur Gründung einer Agentur der EU für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER-VO), COM(2016) 863,
 - der Verordnungsvorschlag über die Risikovorsorge (Risikovorsorge-VO), COM(2016) 862,
 - der Verordnungsvorschlag über das Governance-System der Energieunion und zur Änderung diverser EU-Rechtsakte (Governance-VO), COM(2016) 759 und
 - die Mitteilung zum Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016-2019, COM (2016) 773,
- im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beurteilt.

Zur **Kompetenzgrundlage** ist festzustellen, dass die Vorschläge zur ACER-VO und zur Risikovorsorge-VO 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 Förderung der Interkonnektion der Energienetze erlassen werden. Die Vorschläge zur ACER-VO und zur Risikovorsorge-VO zielen auf die u.a. grenzüberschreitende Koordinierung des Energiebinnenmarktes zur Sicherstellung dessen Funktionierens ab und bewegen sich damit innerhalb der EU-Kompetenzen gem. Art. 194 AEUV. Der Vorschlag zur Governance-VO ist auf Art. 192 und Art. 194 AEUV gestützt. Art. 192 bietet die Kompetenzgrundlage für Maßnahmen gem. Art. 191 AEUV u.a. zur Bekämpfung des Klimawandels, Art. 194 für energiepolitische Maßnahmen. Die Governance-VO will ein System der Überwachung und Berichterstattung im Bereich Energie und Klima einführen, dessen Informationen die Grundlage für die im Energie- und Klimabereich zu setzenden Maßnahmen bietet. Auch die Governance-VO bewegt sich innerhalb der EU-Kompetenzen.

Es handelt sich sowohl bei Art. 192 wie auch bei Art. 194 AEUV um eine zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz, sodass die Rechtsaktvorschläge an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu messen sind. Die Frist für die Bekanntgabe von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken läuft am 08.03.2017 ab.

Die Mitteilung zum Ökodesign-Arbeitsprogramm ist mangels Rechtsaktcharakters keiner Prüfung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im eigentlichen Sinn zugänglich.

1. Verordnungsvorschlag zur Gründung einer Agentur der EU für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER-VO)

Der Vorschlag zur Neufassung der ACER-VO ist – zusammen mit der Risikovorsorge-VO (sowie den weiteren, derzeit noch nicht in deutscher Sprache vorliegenden Neufassungen der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie sowie der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung) – Teil der den Strommarkt betreffenden Regelungen des Winterpakets zur Energieunion. Mit der Novellierung des Stromsektors sollen die Marktvorschriften 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 ACER-VO soll die mit der Verordnung Nr. 2009/713 eingerichtete Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden ersetzen. Hauptaufgabe der Agentur ist es, die nationalen Regulierungsbehörden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf eine EU-weite Koordinierung zu unterstützen. Die Aufgaben der Agentur im Zusammenhang mit Netzkodizes (technische Anforderungen an Übertragungs- bzw. Verteilungsnetze) werden gestärkt. Für die regionale Ebene betreffenden Aufgaben, an denen nur eine begrenzte Anzahl an Regulierungsbehörden beteiligt ist, wird neu ein regionales Beschlussfassungsverfahren eingeführt. Zudem werden neue Aufgaben im Zusammenhang mit regionalen Betriebszentren, Kapazitätsvergabe bzw. Engpassmanagement und mit der Risikovorsorge übertragen.

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

Der Vorschlag für die ACER-VO hat eine bessere Koordinierung der nationalen Regulierungsbehörden sowie die Abstimmung nationaler Regulierungsmaßnahmen zum Ziel, was aus Subsidiaritätssicht grundsätzlich nicht zu beanstanden ist, da eine grenzüberschreitende Abstimmung der Regulierungsaufsicht vor dem Hintergrund, dass die Marktakteure zunehmen grenzüberschreitend kooperieren, sinnvoll ist.

Allerdings ist die Ausweitung der bestehenden Kompetenzen der Agentur nicht in allen in der ACER-VO vorgesehenen Fällen sachlich gerechtfertigt. So wird die Agentur gem. Art. 5 Abs. 2 ermächtigt, die Modalitäten und Bedingungen oder Methoden für die Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien zu überarbeiten und zu genehmigen. Die Netzkodizes dienen dazu, die Harmonisierung im Strommarkt voranzutreiben, sie definieren im Strommarkt Regelungen betreffend Netzanschluss, Netzbetrieb und Markt. Sie werden derzeit von ENTSO-E, dem Verband europäischer Übertragungsnetzbetreiber, erarbeitet. Vor allem vor dem Hintergrund, dass die Entwicklung von Netzkodizes derzeit problemlos funktioniert, die bestehenden EU-Maßnahmen also ausreichen, ist nicht ersichtlich, wieso die Agentur in diesem Bereich eine stärkere Rolle übertragen erhalten soll. Zudem heißt es in den Erläuterungen der Kommission (S. 27 des Dokuments COM(2016) 863 final), dass die nationalen Regulierungsbehörden für die Energiemärkte von zentraler Bedeutung sind und die Hauptaufgabe der Agentur darin besteht, deren Regulierungsentscheidungen zu koordinieren. Die mit Art. 5 Abs. 2 übertragenen Kompetenzen gehen über eine reine Koordinierungsfunktion deutlich hinaus und sind daher **aus Subsidiaritätssicht kritisch**.

Gem. Art. 5 Abs. 3 wird die Agentur weiters ermächtigt, im Zusammenhang mit der Überprüfung der Gebotszonen, die verwendeten Annahmen und Methoden zu genehmigen und deren Änderung zu verlangen. 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 auf die Agentur bzw. gem. Art. 13 Abs. 4 des Vorschlags für die Elektrizitätsbinnenmarktverordnung von den Mitgliedstaaten auf die Kommission übertragen werden. Dieser Kompetenzzuwachs der Agentur ist aus **Subsidiaritätssicht kritisch**, zumal die Gebotszonenkonfiguration aufgrund der größeren Sachnähe zu den technischen Gegebenheiten und besseren regionalen Kenntnisse im Sinn des derzeitigen Verfahrens auf nationaler bzw. regionaler Ebene besser durchgeführt werden kann. Zudem betont die Kommission in den Erläuterungen (S. 27 des Dokuments COM(2016) 863 final), dass die nationalen Regulierungsbehörden für die Energiemärkte von zentraler Bedeutung sind und die Hauptaufgabe der Agentur darin besteht, deren Regulierungsentscheidungen zu koordinieren. Die Kompetenzen des Art. 5 Abs. 3 gehen aber über eine reine Koordinierungsfunktion deutlich hinaus.

Zudem kann die Agentur gem. Art. 14 unter Voraussetzungen, die von der Kommission in Leitlinien gem. Art. 57 des Vorschlags der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung oder Art. 23 Verordnung Nr. 715/2009 festgelegt werden, und zu Fragen im Zusammenhang mit ihren

Aufgaben, mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden. Neu dabei ist, dass die Einschränkung auf Aufgaben, die keine Entscheidungsbefugnisse umfassen, mit dem vorliegenden Entwurf entfällt. Die Ausweitung der Aufgabenübertragung ist aus **Subsidiaritätssicht kritisch** zu sehen, die wahrzunehmenden Aufgaben sind vielmehr abschließend im vorliegenden Rechtsakt zu regeln. Auch werden gem. Art. 18 bzw. 23 die Quoren für die Entscheidung des Verwaltungs- und Regulierungsrates der Agentur dahingehend verändert, dass anstatt der bisher erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit nunmehr eine einfache Mehrheit für das Zustandekommen von Beschlüssen ausreichend ist. Insbesondere im Hinblick auf den Regulierungsrat ist das wegen der daraus resultierenden Machtverschiebung zur Agentur (und der abnehmenden Bedeutung der nationalen Regulierungsbehörde) aus **Subsidiaritätssicht kritisch** zu sehen, da die nationalen Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, ohne dass diese Notwendigkeit von der Kommission begründet wird.

2. Verordnungsvorschlag über die Risikovorsorge

Der Vorschlag zur Risikovorsorge-VO – ebenfalls Teil des den Strommarkt betreffenden Bereichs des Winterpakets – soll die Richtlinie 2005/89/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen ersetzen. Die Richtlinie gibt einen breiten Rahmen von Zielen vor, die die Mitgliedstaaten im Bereich der Versorgungssicherheit erreichen sollten. Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag will die Kommission stärker darauf fokussieren, wie die Mitgliedstaaten Krisen verhindern bzw. bewältigen und dabei zusammenarbeiten. Auf der Grundlage zu entwickelnder Szenarien für Stromversorgungskrisen müssen die Mitgliedstaaten Risikovorsorgepläne mit allen geplanten oder getroffenen Maßnahmen zur Prävention bzw. Eindämmung von Stromversorgungskrisen erstellen. Dies hat ggf. – sofern Krisensituationen grenzüberschreitende Auswirkungen haben können – grenzüberschreitend abgestimmt zu erfolgen.

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

Dass Risikovorsorgemaßnahmen angesichts der zunehmenden Vernetzung der EU-Strommärkte transnational abzustimmen sind, Regelungen auf nationaler bzw. regionaler Ebene daher nicht ausreichen, scheint klar, die Risikovorsorge-VO aus Subsidiaritätssicht grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen – wie die Erstellung und Aktualisierung von Plänen und Szenarien – sind sinnvoll und notwendig. Jedoch ist die Übertragung von substantiellen Entscheidungsbefugnissen an ENTSO-E und die Agentur ACER im Bereich der Risikovorsorge aus **Subsidiaritätssicht kritisch**.

So wird in Art. 6 ENTSO-E dazu ermächtigt, die relevantesten Szenarien von Stromversorgungskrisen für jede Region zu bestimmen. Gleichzeitig sind ENTSO-E und die Agentur maßgeblich in die Erstellung der Methode zur Bestimmung dieser Szenarien eingebunden. Die nationale Ebene (z.B. Verteilernetzbetreiber, Regulierungsbehörden) kann dabei nur eingeschränkt mitwirken. So soll gem. Art. 5 Abs. 4 die nationale Ebene von ENTSO-E vor der Übermittlung der Methode lediglich konsultiert werden, die Genehmigung der Methode ist der Agentur vorbehalten. Die nationale Ebene ist aufgrund genauerer Kenntnis der regionalen Gegebenheiten in der Lage, die Bestimmung der relevantesten Szenarien von Stromversorgungskrisen für jede Region

vorzunehmen. Es sollte jedenfalls eine kooperative Methode zur Einbeziehung der nationalen Ebene gefunden werden.

Des Weiteren ist auch unklar, wie die verschiedenen Zuständigkeiten voneinander abzugrenzen sind. Während ENTSO-E dazu ermächtigt wird, die relevantesten Szenarien von Stromversorgungskrisen für jede Region zu bestimmen, sind die Mitgliedstaaten gem. Art. 7 dazu ermächtigt, die relevantesten Szenarien von Stromversorgungskrisen auf nationaler Ebene zu bestimmen. Durch dieses unklare Verhältnis der Zuständigkeiten können Doppelgleisigkeiten nicht ausgeschlossen werden.

3. Verordnungsvorschlag über das Governance-System der Energieunion und zur Änderung diverser EU-Rechtsakte

In diversen geltenden EU-Rechtsaktvorschriften sind derzeit Planungs- und Berichterstattungsvorschriften für die Bereiche Klima und Energie enthalten. Diese sollen mit dem Vorschlag zur Governance-VO gestrafft, angeglichen, aktualisiert und reduziert werden. Weiters will die Kommission mit der Governance-VO das derzeit in der Verordnung 525/2013 vorgesehene Überwachungs- und Berichtssystem über Treibhausgasemissionen in einen zwischen Mitgliedstaaten und Kommission abgestimmten politischen Prozess zur Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU bis 2030 überführen.

Die Mitgliedstaaten müssen demnach bis 2019 und danach alle zehn Jahre integrierte Energie- und Klimapläne entwickeln, die Folgendes umfassen: Verringerung von CO₂-Emissionen, Energieeffizienz, Energieversorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt und Forschung, Innovation bzw. Wettbewerbsfähigkeit. Die Öffentlichkeit ist in die Erstellung der nationalen Klima- und Energiepläne miteinzubeziehen, ebenso sind die Klima- und Energiepläne grenzüberschreitend mit den benachbarten Mitgliedstaaten abzustimmen. Zudem verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten bis 2020 und danach alle zehn Jahre langfristige Strategien zur Emissionsminderung mit einer Perspektive von 50 Jahren.

Alle zwei Jahre sind Berichte über die Umsetzung der Klima- und Energiepläne, über die THG-Strategie und –Maßnahmen und über nationale Anpassungsmaßnahmen zu erstellen, die von der Kommission bewertet werden. Ggf. kann sie Empfehlungen an Mitgliedstaaten richten, die ihre Ziele nicht zu erreichen drohen bzw. weitere Maßnahmen auf EU-Ebene zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU setzen.

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

Grundsätzlich wird ein effizientes und einheitliches Governance-System für die Gesamtzieelerreichung im Bereich Klima und Energie als notwendig erachtet und die Intention des Verordnungsvorschlags dem Grunde nach unterstützt, diese kann aus Subsidiaritätssicht nicht beanstandet werden. So ist in Österreich bereits eine Klima- und Energiestrategie in Arbeit. Da die EU-Ebene sich gesamtheitlich verpflichtet hat, Klima- und Energieziele zu erreichen, bedarf es eines einheitlichen und transnational abgestimmten Vorgehens.

Jedoch schlägt die Kommission ein äußerst komplexes, detailreiches und mit kurzen Berichtsintervallen versehenes Governance-System vor, das nur mit einem beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand umgesetzt werden kann. Die vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zur Erreichung des legitimen Ziels, nämlich Kenntnis über den Umsetzungsgrad der Klima- und Energieziele. Die vorgeschlagene **Governance-VO widerspricht daher dem Verhältnismäßigkeitsprinzip**.

Zum einen sollen gem. Governance-VO in den Klima- und Energieplänen gem. Art 4 fünf Dimensionen der Energieunion abgebildet werden. Inwieweit die Dimensionen des Energiemarkts und der Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit für das Monitoring der Klima- und Energieziele relevant sind, kann nicht nachvollzogen werden und erscheint überschießend. Die in Art. 4, 5 und 6 vorgeschlagenen Verfahren zur Festlegung eines Beitrags von Energien aus erneuerbaren Energiequellen und auf dem Gebiet der Energieeffizienz bzw. zur Verringerung von CO₂-Emissionen bilden im Wesentlichen die aus anderen Rechtsakten resultierenden Verpflichtungen ab, weiten diese aber darüberhinausgehend aus (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a Zif. iii, iv: weitere nationale (sektorale) Ziele, Art. 5 Abs. 1 lit c: sonstige Maßnahmen). Auch dies erscheint überschießend, die bestehenden Verpflichtungen sind ausreichend. Überschießend ist auch die in Art. 8 Abs. 2 lit. b vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in ihren integrierten Energie- und Klimaplänen die Auswirkungen der geplanten Strategien auf Volkswirtschaft, Umwelt, Kompetenzen und soziale Verhältnisse zu beschreiben und diese darüber hinaus den Prognosen auf der Grundlage der derzeitigen Strategien gegenüberzustellen. Der Mehrwert einer solchen, mit sehr hohem Aufwand verbundenen Darstellung ist fraglich und steht nicht im Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand.

Nachvollzogen werden kann die in Art. 11 enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten für eine regionale Zusammenarbeit bei der Erstellung der Planentwürfe zu ermitteln und die Ergebnisse zu erläutern. Überschießend ist allerdings die Vorgabe, dass nicht nur die benachbarten Mitgliedstaaten konsultiert werden sollen, sondern darüber hinaus auch die übrigen Mitgliedstaaten, die Interesse bekunden. Im Übrigen erscheint vor dem Hintergrund der umfangreichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei der Erstellung der integrierten Energie- und Klimapläne und dem damit verbundenen erheblichen administrativen Aufwand (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung gem. Art. 10, regionale Zusammenarbeit gem. Art. 11) der Zeitplan (Entwurf bis 1.1.2018, Art. 9; Fertigstellung bis 1.1.2019, Art. 3) zu ambitioniert.

Die Governance-VO sieht umfangreiche Berichtspflichten vor, eine zweijährliche Fortschrittsberichterstattung für die integrierten Energie- und Klimapläne mit allen fünf Dimensionen (Art. 15, 18, 19, 20, 21, 22), für die THG-Strategien und –Maßnahmen (Art. 16), für nationale Anpassungsmaßnahmen (Art. 17). Über THG-Inventare ist jährlich zu berichten (Art. 23). Zur Zielerreichung ist ein entsprechendes Berichtswesen erforderlich, der Zweijahresrhythmus ist jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden, ebenso die Vorlage unterschiedlicher Berichte. Eine Bündelung der Berichte und Beschränkung auf die zur Beurteilung unbedingt erforderlichen Daten ist aus Verhältnismäßigkeitsicht erforderlich. Außerdem sollten die Berichtsintervalle (außer für die THG-Inventare) auf drei bis vier Jahre verlängert werden, dies erscheint für eine entsprechende Umsetzungsverfolgung ausreichend.

4. Zusammenfassung

4.1 ACER-VO

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag zur Gründung einer Agentur der EU für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER-VO) **insoweit dem Subsidiaritätsgrundsatz widerspricht**, als

- die Agentur in Art. 5 Abs. 2 ermächtigt wird, die Modalitäten und Bedingungen oder Methoden für die Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien zu überarbeiten und zu genehmigen,
- die Agentur in Art. 5 Abs. 3 ermächtigt wird, im Zusammenhang mit der Überprüfung der Gebotszonen, die verwendeten Annahmen und Methoden zu genehmigen und deren Änderung zu verlangen und
- die Agentur gem. Art. 14 mit neuen Aufgaben betraut werden kann, die auch Entscheidungsbefugnisse umfassen und der Regulierungsrat der Agentur gem. Art. 23 nunmehr mit einfacher Mehrheit entscheiden kann.

5.2 Risikovorsorge-VO

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag über die Risikovorsorge **insoweit dem Subsidiaritätsgrundsatz widerspricht**, als substantielle Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Risikovorsorge an den Verband der Übertragungsnetzbetreiber ENTSO-E und die Agentur ACER übertragen werden.

5.3 Governance-VO

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag über das Governance-System der Energieunion und zur Änderung diverser EU-Rechtsakte **insoweit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspricht**, als ein äußerst komplexes, detailreiches und mit kurzen Berichtsintervallen versehenes Governance-System vorgeschlagen wird, das nur mit einem beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand umgesetzt werden kann. Die vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zur Erreichung des legitimen Ziels, nämlich Kenntnis über den Umsetzungsgrad der Klima- und Energieziele.

Dr.in Martina Büchel Germann