



Institution:	Vorarlberger Landtag
Titel der EU-Initiative:	Mitteilung „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“
Referenz: (z.B. KOM(2005) 112)	KOM(2012) 663 final

Der Grundsatz der Subsidiarität soll sicherstellen, dass Entscheidungen auf der am besten für die Erreichung der angestrebten Ziele geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden. Daher ist kontinuierlich zu prüfen, ob ein Tätigwerden der EU unter Berücksichtigung der Möglichkeiten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gerechtfertigt ist. Die Definition des Subsidiaritätsprinzips der EU ist durch die ausdrückliche Erwähnung der lokalen und regionalen Dimension im Vertrag von Lissabon ergänzt worden.

Das vorliegende Schema soll den Partnern des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eine Hilfe sein, damit sie leichter prüfen können, ob EU-Initiativen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen und dem Konzept der besseren Rechtsetzung entsprechen. Es beinhaltet einen Anhang mit relevanten Informationsquellen.

1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit.

Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die **Art der Zuständigkeit** einer EU-Initiative ermittelt werden.

Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen **Rechtsgrundlage**.

EU-Initiativen haben als Rechtsgrundlage einen Artikel des Vertrages, der die EU-Institutionen ermächtigt, in einem bestimmten Politikbereich tätig zu werden. Für Gesetzgebungsakte ist es von besonderer Wichtigkeit, die jeweilige Rechtsgrundlage zu bestimmen, aber auch bei Akten ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern, ist dies von Bedeutung. Allerdings ist in diesen Fällen die Feststellung des Politikbereiches bzw. der Politikbereiche in den einschlägigen Titeln oder Kapiteln des Vertrags ausreichend.

Die Rechtsgrundlage und die Art der Zuständigkeit können anhand der folgenden Fragen ermittelt werden:

1.1 Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich? (zu den Artikeln siehe Anhang, Punkt 1 der Tabelle)

Da es sich um eine Mitteilung handelt, wird keine Rechtsgrundlage angeführt. Der Bereich Energie bzw. die Energiepolitik fällt allerdings gem. Art. 4 Abs. 2 lit. i AEUV in den geteilten Zuständigkeitsbereich. Gem. Art. 194 – Energie AEUV verfolgt die EU folgende Ziele: a) Funktionieren des Energiebinnenmarkts, b) Energieversorgungssicherheit, c) Energieeffizienz und Einsparung, d) Förderung Interkonnektion der Energienetze und setzt die dafür erforderlichen Maßnahmen.

Zum Inhalt:

Die Mitteilung skizziert zur „Ausschöpfung des Potenzials des Energiebinnenmarkts“ eine Reihe von Forderungen an die Mitgliedstaaten und definiert eigene Vorhaben der Kommission, die diese in den Jahren 2013 und 2014 umsetzen will.

Die geplanten Maßnahmen erstrecken sich über einen breiten Themenbereich, der von der Durchsetzung des dritten Energiepakets und Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen (u.a. durch Konzessionsvergabe für Stromerzeugungsanlagen gem. den Grundsätzen des EU-Rechts), über Maßnahmen für schutzbedürftige Verbraucher, der Entwicklung von Netzkodizes zum Ausbau grenzüberschreitender Großhandelsmärkte, über die Optimierung staatlicher Beihilfen für die Förderung erneuerbarer Energie, Maßnahmen für Investitionen in Stromerzeugung, der raschen Verabschiedung des Energieinfrastrukturpakets bis zu Demand Response Systemen für Verbraucher reichen.

Zu einzelnen Punkten wird – sofern diese von Relevanz für Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeit sind – bei Punkt 2 und 3 Stellung genommen. Einleitend wird ein darüber hinausgehender Gesamteindruck zur Mitteilung vermittelt, insbesondere hinsichtlich der möglichen Wechselwirkung zu Zielen bezüglich Energieeffizienz und Klimaschutz.

Die Mitteilung verfolgt sehr deutlich eine wirtschaftsliberale Grundhaltung, in dem Sinne, dass eine weitere Liberalisierung der Energiemärkte erforderlich ist und dies zu mehr Wettbewerb (als selbständigem Wert) und damit insbesondere zu Kostenreduktionen sowohl der Energiesysteme als auch der Endkundenpreise führen werde. Zu „Erkaufen“ ist dies zum Preis einer weiteren Zunahme der Regulungsdichte. Im Text wird gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die Ziele hinsichtlich Dekarbonisierung des Energiesystems, Steigerung der Energieeffizienz, etc. zu verfolgen sind. Genau in diesem Punkt tun sich allerdings eine Reihe von Fragen und zumindest potentiellen Widersprüche auf bzw. bleibt die Mitteilung bei diesen Fragen sehr unklar.

Es gibt Bereiche, in denen – sollten vollständig offene Energiemärkte angestrebt werden, was bei einem EU-weiten Ausbau erneuerbarer Energieträger weitere Transportkapazitäten erfordert – EU-weite Regulierungen erforderlich sind. Andererseits werden in der Mitteilung Maßnahmen vorgeschlagen, die nicht ohne weiteres mit anderen Zielsetzungen einer nachhaltigen Energieversorgung in Einklang zu bringen sind.

Einige Beispiele aus der Mitteilung:

- Es wird wiederholt die Einführung sogenannter intelligenter Messsysteme (smart meter) gefordert. Bis heute gibt es keine verlässlichen Hinweise, dass diese wirklich zu signifikanten Energieeinsparungen führen.
- Mehrfach werden sogenannte Demand-Response-Lösungen angesprochen. Im Kern geht es dabei darum, dass – mit Hilfe der „intelligenten“ Messsysteme – Geräte immer dann zugeschaltet werden, wenn gerade (irgendwo in Europa) besonders günstig Strom verfügbar ist. Abgesehen davon, dass dies eine rein ökonomische und keine ökologische Optimierung darstellt, kann dies gleichzeitig erhöhten Druck auf den Ausbau der Netze jenseits physikalischer Notwendigkeiten ausüben. Besonders für lokale Anbieter kann das zu beachtlichen ökonomischen Schwierigkeiten führen.

Weiters führen solche Effekte reduzierter Energiekosten in der Regel zu Reboundeffekten: D.h., der erzielte Einkommengewinn (durch geringere Energiekosten) wird in höheren Energiekonsum (neue Geräte, etc.) transformiert. Dieser Effekt wird in der Mitteilung nicht einmal angesprochen.

- Auf die Notwendigkeit der Dekarbonisierung der Energiesysteme und deren Gestaltung in Richtung Energieeffizienz wird hingewiesen (auch als Maßnahmen zur Versorgungssicherheit), aber nicht ausgeführt, wie das Dekarbonisierung und Liberalisierung mit einander vereinbar sind, bzw. mit welchen Maßnahmen oder Instrumenten dies gleichzeitig gesichert werden soll.
- Es wird die Bedeutung von Preissignalen für höhere Energieeffizienz hervorgehoben, aber nicht nachvollziehbar erläutert, wie Preissignale konkret Energieeffizienz befördern. Es wird lediglich auf das Emissionshandelssystem verwiesen. Das Emissionshandelssystem ist aber de facto weitgehend funktionslos und es wird auch bereits von Kommissionsseite angezweifelt, ob ein Emissionshandelssystem wirksam genug sein kann.

- Richtigerweise wird darauf hingewiesen, dass viele Förderungen für erneuerbare Energieträger aufgrund der fehlenden Internalisierung externer Kosten eingeführt wurden. Allerdings bleibt auch hier die Mitteilung nachvollziehbare Hinweise schuldig, wie das repariert werden soll.

1.2 Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? (s. anhängende Tabelle)

In Fällen **ausschließlicher Zuständigkeit** der EU ist nur zu prüfen, ob der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist (weiter bei Punkt 3).

Es handelt sich um eine (wie unter Pkt. 1.1 bereits genannt) geteilte Zuständigkeit gem. Art. 4 Abs. 2 lit. i AEUV.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"

[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, 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 (Art. 5 EUV).

Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet und ein klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind. Für diesen Zweck hilfreiche Informationsquellen sind Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **notwendig**

- weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?

und/oder

- weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?

und/oder

- weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?

Im Bereich der Energiepolitik ist ein Tätigwerden der EU grundsätzlich notwendig, da es sich bei einer Vielzahl der betroffenen Bereiche um transnationale Herausforderungen handelt, für die transnationale Lösungen und Maßnahmen erforderlich sind. Eine Notwendigkeit EU-rechtlichen Handelns wird jedoch dort verneint, wo dieses Tätigwerden im Widerspruch zur Subsidiarität steht. So sind in der Mitteilung Maßnahmen vorgesehen, die auf mitgliedstaatlicher bzw. lokaler und regionaler Ebene angemessen geregelt werden können:

Ad Punkt 3.2.2: Die Kommission erachtet die gezielte Unterstützung von im Hinblick auf Energieendpreise schutzbedürftigen Verbraucherinnen und Verbrauchern als notwendig und will dazu Leitlinien für die Definition der „Schutzbedürftigkeit“ vorgeben. Hierzu wird angemerkt, dass es tatsächlich noch nicht gelungen ist, ausreichend Programme für sozial schwache Menschen zu implementieren, um sie vor Energieversorgungsunterbrechungen bzw. vor Energiearmut zu schützen. Allerdings sollten Lösungen in diesem Bereich auf die nationalen bzw. regionalen Rahmenbedingungen Bedacht nehmen: Eine EU-Leitlinie für die Definition der

„Schutzbedürftigkeit“ bzw. weitere EU-weite Vorgaben werden daher nicht unbedingt als notwendig angesehen.

Ad Punkt 3.3.1: Die Kommission schlägt Leitlinien zu Förderregelungen für erneuerbare Energie vor. Die Kommission gibt aber bereits in der bestehenden Leitlinie für staatliche Umweltschutzbeihilfen eine Reihe zulässiger Maßnahmen für einen verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien vor. Förderungen energierelevanter Mehrkosten sollen Unternehmen bei Investitionen finanzielle unterstützen und einen Anreiz bieten, umweltschutzbezogene Projekte umzusetzen. Diese Leitlinien sind bereits eine umfassende EU-Vorgabe im Bereich Erneuerbare Energie. Die Erlassung weiterer Leitlinien seitens der Kommission ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich.

2.2 Würde die in Betracht gezogene Maßnahme aufgrund ihres Umfangs und/oder ihrer Wirksamkeit einen deutlichen Nutzen im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erbringen (Größenvorteil, Rechtssicherheit, Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes usw.)?

Ad Punkt 3.3.2: Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, ehrgeizige Strategien für Einführung von sogenannten intelligenten Messsystemen („smart meter“) vorzusehen. Die Systeme zur detaillierten Erfassung und Weitergabe des Energieverbrauchs sind – jedenfalls soweit diese verpflichtend vorgeschrieben werden sollen – vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips kritisch zu sehen. Verbraucherinnen und Verbrauchern soll offen stehen, „smart meter“ auf freiwilliger Basis zu verwenden, zumal das „smart metering“ auch aus Sicht des Datenschutzes nicht unproblematisch ist. Der Nutzen einer EU-weiten Verpflichtung von „smart metering“ für die Energieeffizienzgewinnsteigerungen wird möglicherweise überschätzt bzw. ist nicht hinreichend belegt.

3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"

[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zur **Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen** sein.

3.1 Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt. Nützliche Informationsquellen sind dabei Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

- Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

Ad Punkt 3.1.2: Die Kommission fordert, dass die Vergabe von Konzessionen, z. B. für die Stromerzeugung aus Wasserkraft, in voller Übereinstimmung mit dem AEUV erfolgen soll. Am zweckmäßigsten sei eine Vergabe auf Basis von Auktionen. In Österreich werden Wasserbenutzungsrechte an öffentlichen Gewässern auf Antrag im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens bewilligt. Es wird damit eine optimale – sowohl ökonomische wie auch ökologische Aspekte abdeckende – Nutzung der Gewässer auch im Hinblick auf Stromerzeugung aus Wasserkraft sichergestellt. Ein Abgehen von dieser langjährigen Rechtstradition wird in Anbetracht des angestrebten Ziels – verbesserte Wettbewerbsbedingungen – als unangemessen erachtet, zumal nicht erkennbar ist, dass die österreichischen Regelungen Markthindernisse entstehen lassen. Vielmehr weist der Umstand, dass in Österreich bzw. Vorarlberg ein überdurchschnittlich hoher Anteil der benötigten Energie aus Wasserkraft gewonnen wird, auf ein sehr gutes Funktionieren des Systems hin.

Ad Punkt 3.1.3: Laut Kommission müssen die Mitgliedstaaten den Wettbewerb durch den Ausbau der Infrastrukturen, insbesondere zur Unterstützung grenzüberschreitender Tätigkeiten, unterstützen. Wenngleich die Notwendigkeit des Ausbaus der Energieinfrastrukturen nicht angezweifelt wird, ist ein bloß aus „Wettbewerbsgründen“ angestrebter Netzausbau im Hinblick auf das angestrebte Ziel – einen funktionierenden Energiebinnenmarkt zu erreichen – unangemessen. Netzausbau erfordert massive Investitionen, die für eine funktionierende Energieversorgung notwendig sind. Zur bloßen Intensivierung des Wettbewerbs darf eine Ausbau

aber nicht gefordert werden, zumal die Kompatibilität der Ziele der Wettbewerbsintensivierung mit jenen der Energieeinsparung grundsätzlich zu hinterfragen ist.

Ad Punkt 3.3.1: Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, sich im Hinblick auf mangelnde Investitionen für Stromerzeugung primär um grenzüberschreitende Lösungen zu bemühen. Dazu ist festzuhalten, dass eine Fokussierung auf grenzüberschreitende Lösungen wichtige regionalpolitische Initiativen bzw. Strategien, wie jene der regionalen Energieautonomie, unterlaufen würde. Dies ist insofern bedenklich, als diese Initiativen einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten und gefördert, nicht behindert werden sollten.

- Ist die **Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
(Die EU darf in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrages und unter der Voraussetzung, dass es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme sowie eine Maßnahme ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. eine unverbindliche Empfehlung, einem Gesetzgebungsakt vorzuziehen; vorrangig sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und nationale Maßnahmen abgestimmt bzw. derartige Maßnahmen durch Leitlinien, Schaffung von Mechanismen für den Informationsaustausch usw. ergänzt und unterstützt werden.)

In der Mitteilung kündigt die Kommission diverse Maßnahmen an, führt die zu wählenden Instrumente aber nicht aus, sodass diesbezüglich keine Aussagen getroffen werden können.

und

- Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel **nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum** wie möglich?
(Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrags und solange es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, muss die EU den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele anbieten und sich bemühen, gefestigte nationale Regelungen zu achten. Wenn es notwendig ist, Normen auf EU-Ebene festzulegen, sollten vorzugsweise Mindestnormen festgelegt werden und sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, strengere Normen festzulegen.)

Wie bereits einleitend ausgeführt, verfolgt die Mitteilung eine sehr wirtschaftsliberale Grundhaltung. Dies kann – insbesondere im Hinblick auf die o. a. Punkte – den nationalen bzw. regionalen Entscheidungsspielräumen zuwiderlaufen.

3.2 Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht: Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?

Siehe die obigen Ausführungen zu Punkt 3.

4. BESSERE RECHTSETZUNG

4.1 Wenn eine EU-Initiative eine **Folgenabschätzung** enthält (s. Anhang, Punkt 2), werden die **lokalen und regionalen** Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?

Die Kommission hat das Funktionieren der Energiemärkte relativ detailliert untersucht und geht dabei auf die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten ein. Regionale bzw. lokale Spezifika werden nicht untersucht.

4.2 Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen **Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand**¹ verursachen?

Stünden diese Kosten **in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen**?

Wenn die Auswirkungen der EU-Initiative nicht beurteilt wurden (weder durch eine separate Folgenabschätzung noch in der Initiative selbst), geben Sie bitte an, ob Ihrer Meinung nach der Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand z.B. durch eine Konsultation über die verschiedenen AdR-Netze näher bewertet werden sollte.

In der Mitteilung wird insbesondere verwiesen auf die Umsetzung des dritten Energiepakets (Richtlinien 2009/72/EG – Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie und 2009/73/EG – Erdgasbinnenmarkttrichtlinie sowie die Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, 714/2009 und 715/2009), in welchem die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Energiebinnenmarkt neu gestaltet werden. In Vorarlberg wurden diese Richtlinien (sofern Landeskompetenz gegeben, gilt für RL 2009/72/EG) bereits umgesetzt und notifiziert.

Für das Land und die Netzbetreiber und Versorger in Vorarlberg fallen durch die Umsetzung des Energiepakets (u.a. Überwachungsaufgaben der Landesregierung: laufende Überwachung des Elektrizitätsmarktes) zusätzliche Kosten an, die derzeit noch schwer einschätzbar sind. Zudem verursacht ein allumfassender und funktionierender Einsatz „intelligenter Technologien“ große Investitionen, die vor allem von den Netzbetreibern zu tragen sein werden. Diese stehen in Österreich überwiegend im Eigentum des Staates bzw. der Länder. Diese werden als ausgelagerte Unternehmen bestrebt sein, die Investitionskosten auf die Endverbraucher zu verlagern. Die Kommission bleibt in der Mitteilung nähere Angaben schuldig, wie sich die Kostentragung der enormen Investitionskosten zwischen den Marktteilnehmern entwickeln und verteilen könnte.

5. ROLLE DER EU

Welche Rolle sollte der EU Ihrer Auffassung nach in dem betreffenden Politikbereich zukommen? (Soll die EU z.B. nur den Rahmen/die wichtigsten Ziele vorgeben oder aber genauere Bestimmungen festlegen? Soll die EU eher unterstützend tätig werden, z.B. durch die Koordinierung der Politik der einzelnen Staaten, oder ist ein weiterreichendes, direkteres Tätigwerden der EU erforderlich? Sind Regulierungsmaßnahmen notwendig, oder würden Sie Alternativen zu Rechtsvorschriften für ausreichend halten, wie etwa Leitfäden der Europäischen Kommission?)

Die Rolle der EU sollte sich auf grundsätzliche Rahmenbedingungen und Leitlinien beschränken und die Umsetzung von Detailzielen den nationalen und regionalen Entscheidungsträgern überlassen.

1

Verwaltungsaufwand sind die Kosten, die Unternehmen, Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und Gebietskörperschaften tragen, um ihren sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Auskunftspflichten nachzukommen, die ihnen ohne die entsprechenden Rechtsvorschriften nicht entstünden.