

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Landtagsverwaltung

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den Europaausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

- im Hause -

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4392

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: LKSt
Meine Nachricht vom:**

Bearbeiter/in: Axel Fritsche

**Telefon (0431) 988-1005
Telefax (0431) 988-1007
Axel.Fritsche@landtag.ltsh.de**

18.05.2015

**Stellungnahme der Landtagsverwaltung SH zur Rahmenstrategie der
Energieunion**

Die Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtages nimmt gegenüber dessen Ausschüssen

zum sog. Paket zur Energieunion der EU, COM (2015) 80 F1 und COM (2015) 81 F2 (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank - Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Das Paris-Protokoll - Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020)

sowie

zur Stellungnahme des EU-Ausschusses des Oberösterreichischen Landtages vom 26.03.2015 hinsichtlich der oben benannten EU-Dokumente, zusammen mit der Stellungnahme der Verbindungsstelle der Bundesländer Österreichs (VSt-4778/4) vom 04.05.2015,

wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Hinweise

Die EU-Kommission hat am 25.02.2015 dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Rahmenstrategie für eine Energieunion zugeleitet. Die der Rahmenstrategie zugrunde liegenden, einander ergänzenden Dokumente sind COM (2015) 80 F1 und 81 F2 (nachfolgend Strategiepapiere genannt).

Diese Dokumente stehen im Gesamtkontext u.a. der Schlussfolgerung des Europäischen Rates vom 24.10.2014 hinsichtlich des „Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“. Diese Dokumente stellen prälegislative Strategiepapiere dar, auf deren Grundlage weitere konkretisierende Maßnahmen der EU im Bereich der Energie- und Klimapolitik folgen sollen. Das Dokument COM (2015) 80 beschreibt hierbei Rahmenbedingungen für eine Energieunion bzw. Energie- und Klimaschutzpolitik im Gebiet der EU. Das Dokument COM (2015) 81 konkretisiert primär die Zielvorstellungen der EU-Kommission hinsichtlich der im Dezember 2015 anstehenden völkerrechtlichen Verhandlungen in Paris zu der Vereinbarung von Klimaschutzziele und -maßnahmen. Zudem werden diese Zielvorstellungen in den Zusammenhang mit der beabsichtigten Energieunion der EU gestellt.

Für diese prälegislativen Dokumente der EU gelten nicht die Verfahrensregeln und Fristen (insb. die Acht-Wochen-Frist) des Subsidiaritätsfrühwarnsystems im engeren Sinne gem. Art. 5 EUV i.V.m. Protokoll Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag.

Der Oberösterreichische Landtag hat durch seinen Ausschuss für EU-Angelegenheiten im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung nach Art. 23g Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz i.V.m. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landesverfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration am 26.03.2015 eine Stellungnahme beschlossen und dem Österreichischen Bundesrat zur weiteren Behandlung zugeleitet. Der Oberösterreichische Landtag kommt im Rahmen seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass die im Strategiepapier dargestellte Energieunion das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 III EUV verletze.

Mit Datum vom 04.05.2015 hat die Verbindungsstelle der Bundesländer Österreichs eine gemeinsame Stellungnahme zu den Strategiepapieren gegenüber dem Ausschuss der Regionen der EU abgegeben, die ebenfalls zu dem Ergebnis einer Verletzung des Art. 5 EUV kommt.

Der deutsche Bundesrat hat am 08.05.2015 einen Beschluss zum Paket der Energieunion gefasst (Drs. 71/15), der die Einhaltung des Wahlrechts der EU-Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Energiequellen anmahnt, aber keinen Verstoß gegen Art. 5 III EUV feststellt.

Im Übrigen wird auf die über die Tagungsübersicht der Frühwarndokumente elektronisch zur Verfügung gestellten Dokumente, insb. die benannten Strategiepapiere verwiesen.

B. Inhaltliche Stellungnahme

I. Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gem. Art 5 III EUV i.V.m. den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag

1. Eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gem. Art 5 III EUV i.V.m. den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag durch die beiden Strategiepapiere sind COM (2015) 80 F1 und 81 F2 liegt nicht vor.

2. Eine solche Verletzung des Subsidiaritätsprinzips scheidet bereit aus formalen Gründen aus. Die Rechtsgrundlagen des Subsidiaritätsprinzips und des Verfahrens zur Prüfung von dessen Wahrung durch Maßnahmen der EU setzen einen formalen Rechtssetzungsvorschlag voraus. Die Strategiepapiere stellen allerdings keine Rechtssetzungsvorschläge im Rahmen des EU-Rechtssetzungsverfahrens dar, sondern sind prälegislative Absichtsäußerungen der EU, in diesem Falle der EU-Kommission zur künftigen EU-Energie- und Klimapolitik. Sie bereiten lediglich künftigen Maßnahmen der EU, insb. Rechtssetzungsvorschlägen, eine planerische Grundlage und schaffen äußere Rahmenbedingungen für solche.

II. Prognose einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 5 III EUV i.V.m. den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag

1. Aus den in den Strategiepapieren geäußerten Planungen für eine künftige Energie- und Klimapolitik lässt sich eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch künftige Rechtssetzungsvorschläge der EU zur Umsetzung der Strategien nicht mit hinreichender Sicherheit ableiten bzw. prognostizieren.

2. Eine solche Prognose wäre nur möglich, wenn der Rechtssetzungsplan durch die in den Strategiepapieren geäußerten Absichten so hinreichend konkret dargelegt wäre, dass daraus bereits klar erkennbar Regelungen in den Dimensionen Form, Inhalt und Wirkungen ersichtlich wären. Das Strategiepapier COM (2015) 80 F1 nimmt allerdings keinen Bezug auf eine bestimmte Rechtsgrundlage für künftige Rechtssetzungsakte. Zudem werden die Ziele der Strategie sehr abstrakt unter fünf Oberpunkten, im Strategiepapier „Dimensionen“ genannt (S. 4, 1. Absatz unter Punkt 2.), zusammen- und sodann näher ausgeführt. Überdies erfahren diese Oberpunkte auf den S. 22 - 25 des Strategiepapiers sowie im Annex eine Konkretisierung durch Darlegung von 15 geplanten Maßnahmen und eines sog. Fahrplans zur geplanten zeitlichen und thematischen Einordnung der Maßnahmen. So spezifische Angaben, aus denen sich ein konkretes Regelungsprogramm eines bestimmten Rechtssetzungsakts ergibt, liegen aber nicht vor.

3. In den Art. 191 ff. und Art. 194 AEUV finden sich Zuständigkeits- und Ermächtigungsnormen der EU für die Bereiche Umwelt- bzw. Klimapolitik und Energiepolitik. Damit sind diese zu erwartende Hauptrechtsgrundlagen für Rechtsakte der EU zur Umsetzung der Strategiepapiere, insb. von COM (2015) 80 F1. In Art. 194 Absatz 2 Unterabsatz 2 AEUV wird die sog. Wahlfreiheit der EU-Mitgliedsstaaten festgeschrieben, die insb. eine Wahlfreiheit hinsichtlich der verschiedenen Energiequellen enthält.

Der Oberösterreichische Landtag kommt im Rahmen seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass die im Strategiepapier dargestellte Energieunion das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 III EUV verletze. Er begründet dies insb. mit einer Verletzung des EU-Primärrechts, da der EU eine Ermächtigungsgrundlage in jenem Umfange fehle, wie sie für die beschriebene Energieunion vonnöten sei. Die beabsichtigte Strategie verletze konkret die in Art. 194 Abs. 2 Unterabsatz 2 AEUV festgelegte Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der genutzten Energiequellen. (Punkt II. Nr. 2 der oberösterreichischen Stellungnahme). Die Verletzung der Wahlfreiheit durch spätere Rechtssetzungsakte sei zu erwarten, da das Strategiepapier unausgesprochen die Nutzung von Atomenergie vor dem Hintergrund der EU-weit und international angestrebten Emissionsreduktion bzw. des angestrebten Klimaschutzes gegenüber anderen Energiequellen (insbesondere erneuerbaren Energie) bevorzuge und damit den von manchen Mitgliedsstaaten gewollten sog. Atomausstieg übergehe (Punkt II. Nr. 3 der oberösterreichischen Stellungnahme). Ferner würden CO₂-Abtrennung und -speicherung sowie die Schiefergasgewinnung (sog. Fracking) positiv dargestellt, unter Auslassung der damit verbundenen Gefahren und Nachteile sowie der Ablehnung einiger Mitgliedsstaaten gegenüber diesen Energiequellen (Punkt II. Nr. 4 und 5 der Stellungnahme). Die gemeinsame Stellungnahme der österreichischen Bundesländer durch deren Verbindungsstelle übernimmt im Wesentlichen die Argumentationslinie der oberösterreichischen Stellungnahme.

Unabhängig von der Frage der Interpretation der in dem Strategiepapier genannten Ziele und Absichten ist jedenfalls nicht festzustellen, dass künftige Rechtssetzungsvorschläge der EU zur Umsetzung der Strategien definitiv eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips darstellen werden, selbst wenn sie die Wahlfreiheit der Mitgliedsstaaten einschränken sollten. Zum einen sind die im Strategiepapier genannten Ziel und Maßnahmen sehr abstrakt gehalten, sodass sich keine Aussagen zu den konkret zu erwartenden Regelungen treffen lassen. Zum anderen erfährt die in Art. 194 Abs. 2 Unterabsatz 2 AEUV festgelegte Wahlfreiheit i.V.m. Art. 192 Abs. 2 Unterabsatz 1 lit. c) eine Einschränkung, wonach „der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren ... einstimmig Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedsstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“, erlassen kann. Diese Einschränkung der Wahlfreiheit findet Ihre Begründung in dem Spannungsverhältnis von Energie- und Umweltpolitik, in dessen Kontext sich auch die benannten Strategiepapiere bewegen. Aus diesem Grunde können umweltpolitische Maßnahmen auch eine u.U. erhebliche Einschränkung der Wahlfreiheit bewirken, wengleich nur unter der Bedingung des einstimmigen Beschlusses.

4. Aufgrund der Abstraktheit des Strategiepapiers hinsichtlich der gesteckten Ziele und der Mittel zu ihrer Erreichung sowie der Möglichkeit einer Einschränkung der Wahlfreiheit der Mitgliedsstaaten, kann daher derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass künftige Rechtssetzungsvorhaben zur Umsetzung der Strategie das Subsidiaritätsprinzip verletzen werden. Vielmehr bleiben die konkreten Rechtssetzungsvorschläge der EU abzuwarten.

5. Hinsichtlich der Wirksamkeit und Nützlichkeit bisheriger Harmonisierungsvorschriften bzw. Maßnahmen der EU im Bereich der Energie- und Klimapolitik im Vergleich zu etwaigen mitgliedstaatlichen Maßnahmen (vgl. Art. 5 III EUV) vermag die Landtagsverwaltung keine Aussage zu treffen.

C. Abschluss

Die Landtagsverwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtages ist der Ansicht, dass sich die vorgestellte Strategie und die erkennbaren, abstrakten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung noch im Rahmen des EU-Primärrechts halten. Allerdings sind die konkreten Rechtssetzungsvorschläge abzuwarten und dann einer genauen Prüfung zu unterziehen.

Die Landtagsverwaltung regt an, die Landesregierung zum Paket der Energieunion anzuhören und insb. eine Stellungnahme zur Wirksamkeit und Nützlichkeit der bisherigen EU-Maßnahmen in den durch die Rahmenstrategie angesprochenen Bereichen der Umwelt- und Energiepolitik einzuholen¹. Des Weiteren wird angeregt, sobald zur Umsetzung der Strategie ergehende Rechtssetzungsvorschläge vorliegen, die Landesregierung um eine Stellungnahme zu bitten, insb. um den jeweiligen Mehrwert des Rechtssetzungsvorschlags gegenüber bisherigen Maßnahmen bewerten zu können.

¹ Siehe hierzu die Stellungnahme des MELUR zur Energieunion an den Europaausschuss vom 18.05.2015, Frühwarndokument 18/181.