

Gutachten zur rechtlichen Beurteilung der Übermittlung des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) an die EU sowie damit verbundener Fragestellungen des nationalen Rechts

Rechtswissenschaftliches Fachgutachten – Konrad Lachmayer

Impressum

Autor: Konrad Lachmayer

Wien, 15. März 2024.

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage und Rechtsfragen	5
II. Rechtliche Grundlagen	6
A. Europarechtliche Rahmenbedingungen	6
Artikel 3	6
Artikel 9	6
Artikel 14	7
Artikel 17	7
Artikel 31	8
B. Einfachgesetzliche Grundlagen	10
StF: BGBl. Nr. 76/1986.....	10
Bundesgesetz über die Verbesserung der Energieeffizienz bei Haushalten, Unternehmen und dem Bund sowie Energieverbrauchserfassung und Monitoring (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG)	11
III. Rechtswissenschaftliche Analyse	13
A. Einleitung.....	13
Analyse der Verordnung (EU) 2018/1999	13
Analyse der nationalen Relevanz des NEKP	13
B. Analyse der Verordnung (EU) 2018/1999	14
1. Der NEKP als Dokumentations- und Berichtsinstrument.....	14
2. Der NEKP als Feedbackinstrument.....	16
3. Der NEKP als Koordinationsinstrument	18
4. Der NEKP als Transparenzinstrument	18
5. Zwischenresümee.....	19
C. Analyse des NEKP im nationalen Recht und der damit verbundenen Koordinierungsfragen.....	20
1. Zuständigkeit zur Übermittlung des NEKP	20
2. Gesetzliche Bezugspunkte.....	20
3. Exkurs: Rechtliche Umsetzung politischer Überlegungen zur Energie- und Klimawende.....	21
4. Analyse des BMG.....	22
IV. Zusammenfassung	25

Rechtliche Beurteilung

der Übermittlung des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) an die EU sowie damit verbundener Fragestellungen des nationalen Rechts

Konrad Lachmayer

I. Ausgangslage und Rechtsfragen

Die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie übermittelte im Wege der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union Anfang November 2023 einen Entwurf für eine Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) an die EU-Kommission. Die Bundesministerin für EU und Verfassung im Bundeskanzleramt zog den Entwurf sodann mit der Begründung zurück, dass dieser nicht der österreichischen Regierungsposition entspreche. Die Europäische Kommission eröffnete sodann ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich aufgrund der Säumnis, den Entwurf für einen Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) fristgerecht nach Brüssel zu senden.

Das vorliegende Fachgutachten dient in diesem Zusammenhang der Beantwortung folgender rechtswissenschaftlicher Fragestellungen:

- Wie bzw. in welcher Form sind in der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz vorgesehene Pläne, Strategien, Berichte, etc. innerstaatlich vorzubereiten?
- Welche Zuständigkeits- und Abgrenzungsfragen stellen sich dabei nach nationalem Recht?

II. Rechtliche Grundlagen

A. Europarechtliche Rahmenbedingungen

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABI Nr. L 328/1

Artikel 3

Integrierte nationale Energie- und Klimapläne

- (1) Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission bis zum 31. Dezember 2019 und anschließend bis zum 1. Januar 2029 und danach alle zehn Jahre einen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan. Die Pläne enthalten die in Absatz 2 und in Anhang I genannten Elemente. Der erste Plan bezieht sich auf den Zeitraum 2021 bis 2030 unter Berücksichtigung der längerfristigen Perspektive. Die nachfolgenden Pläne beziehen sich auf den Zehnjahreszeitraum, der unmittelbar an das Ende des unter den vorigen Plan fallenden Zeitraums anschließt.

...

Artikel 9

Entwürfe integrierter nationaler Energie- und Klimapläne

- (1) Bis zum 31. Dezember 2018 und anschließend bis zum 1. Januar 2028 und danach alle zehn Jahre erstellt jeder Mitgliedstaat einen Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes gemäß Artikel 3 Absatz 1 und Anhang I und legen ihn der Kommission vor. (2) Die Kommission bewertet die Entwürfe der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und kann spätestens sechs Monate vor Ablauf der Frist für die Vorlage dieser integrierten nationalen Energie- und Klimapläne den Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen aussprechen

...

Artikel 14

Aktualisierung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne

- (1) Bis zum 30. Juni 2023 und anschließend bis zum 1. Januar 2033 und danach alle zehn Jahre legt jeder Mitgliedstaat der Kommission den Entwurf der aktualisierten Fassung des in Artikel 3 genannten zuletzt vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan vor oder nennt der Kommission die Gründe, warum der Plan nicht aktualisiert werden muss.

- (2) Bis zum 30. Juni 2024 und anschließend bis zum 1. Januar 2034 und danach alle zehn Jahre legt jeder Mitgliedstaat der Kommission eine aktualisierte Fassung des zuletzt vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan vor, es sei denn, er hat gemäß Absatz 1 die Gründe genannt, warum der Plan nicht aktualisiert werden muss.

...

Artikel 17

Integrierte nationale energie- und klimabezogene Fortschrittsberichte

- (1) Unbeschadet des Artikels 26 berichtet jeder Mitgliedstaat bis zum 15. März 2023 und danach alle zwei Jahre der Kommission über den Stand der Durchführung seiner integrierten nationalen Energie- und Klimapläne, indem er einen integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsbericht übermittelt, in dem auf alle fünf Dimensionen der Energieunion eingegangen wird.

...

Artikel 31

Maßnahmen bei unzureichendem Ambitionsniveau der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne

- (1) Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der Entwürfe der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Artikel 9 oder ihrer Bewertung der Entwürfe der aktualisierten endgültigen Pläne gemäß Artikel 14 und im Rahmen des iterativen Prozesses zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der Mitgliedstaaten für die gemeinsame Erreichung der Ziele der Energieunion nicht ausreichend sind - für den ersten Zehnjahreszeitraum gilt das insbesondere für die verbindliche Vorgabe der Union für erneuerbare Energie für 2030 und das Energieeffizienzziel der Union für 2030 -, so muss sie — was die Vorgabe der Union für erneuerbare Energie betrifft — und kann — was die übrigen Ziele der Energieunion betrifft — den Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen, deren Beiträge sie für unzureichend hält, um so deren Ambitionsniveau zu steigern und sicherzustellen, dass die gemeinsamen Anstrengungen hinreichend ambitioniert sind.

- (2) Tut sich eine Lücke zwischen der Vorgabe der Union für 2030 und den gemeinsamen Beiträgen der Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energie auf, so legt die Kommission ihrer Bewertung die Formel nach Anhang II zugrunde, die auf den objektiven Kriterien gemäß Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e Ziffern i bis v beruht, wobei sie den relevanten Gegebenheiten, die den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen beeinflussen, wie von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 angegeben, gebührend Rechnung trägt. Tut sich eine Lücke zwischen der Vorgabe der Union für 2030 und der Summe der nationalen Beiträge im Bereich der Energieeffizienz auf, so bewertet die Kommission insbesondere die relevanten Gegebenheiten gemäß Artikel 6 Absatz 2, die von den Mitgliedstaaten in ihren integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen bereitgestellten Informationen, die Ergebnisse von Modellrechnungen in Bezug auf künftige Entwicklungen beim Energieverbrauch und bei Bedarf andere zusätzliche Analysen. Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Artikels und allein zum Zwecke der Bewertung, ob sich zwischen der Vorgabe der Union für 2030 und den gemeinsamen Beiträgen der Mitgliedstaaten eine Lücke auftut, trifft die Kommission in ihrer Bewertung eine Annahme in Bezug auf den nationalen Beitrag derjenigen Mitgliedstaaten, die keine Entwürfe ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Artikel 9 Absatz 1 nicht vorgelegt haben.

Bei ihrer Annahme im Bereich der erneuerbaren Energie berücksichtigt die Kommission die verbindliche nationale Vorgabe des Mitgliedstaats für 2020 gemäß Anhang I der Richtlinie (EU) 2018/2001, die Ergebnisse von Modellrechnungen zur Entwicklung erneuerbarer Energie und die Ergebnisse der Formel gemäß Anhang II der vorliegenden Verordnung. Im Bereich der Energieeffizienz berücksichtigt sie die Modellrechnungen in Bezug auf künftige Entwicklungen beim Energieverbrauch und bei Bedarf andere zusätzliche Analysen. Bei der Bewertung der Beiträge zu erneuerbaren Energien auf der Grundlage der Formel gemäß Anhang II berücksichtigt die Kommission mögliche negative Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und Netzstabilität in kleinen oder isolierten Energiesystemen oder in Mitgliedstaaten bzw. Systemen, in denen aufgrund der Änderung des Synchrongebiets erhebliche Schwierigkeiten auftreten können. Bei der Bewertung der Beiträge zur Energieeffizienz berücksichtigt die Kommission die möglichen Auswirkungen auf den Betrieb der Elektrizitätssysteme und die Netzstabilität in Mitgliedstaaten, in denen aufgrund der Änderung des Synchrongebiets erhebliche Schwierigkeiten auftreten können.

- (3) Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und ihrer Aktualisierungen gemäß Artikel 14 zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne oder ihrer Aktualisierungen nicht ausreichend sind, um die Ziele der Energieunion gemeinsam zu erreichen (für den ersten Zehnjahreszeitraum gilt das insbesondere für die Ziele für erneuerbare Energie und Energieeffizienz für 2030), so schlägt sie Maßnahmen auf Unionsebene vor und übt ihre Befugnisse auf Unionsebene aus, damit diese Ziele und Vorgaben gemeinsam erreicht werden. Im Bereich der erneuerbaren Energie wird bei diesen Maßnahmen das Ambitionsniveau der in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen und ihren Aktualisierungen vorgesehenen Beiträge der Mitgliedstaaten zur Unionsvorgabe für 2030 berücksichtigt.

B. Einfachgesetzliche Grundlagen

Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG)

StF: BGBl. Nr. 76/1986

§ 5.

- (1) Die Bundesministerien haben Geschäfte, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, soweit bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt ist, nach Maßgabe der nachstehenden Bestimmungen zu besorgen:
1. Bei Besorgung eines Geschäftes, das Angelegenheiten mehrerer in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat, haben die in Betracht kommenden Bundesministerien nach den Grundsätzen des Abs. 2 gemeinsam vorzugehen.
 2. Bei Besorgung eines Geschäftes, das Angelegenheiten eines Sachgebietes zum Gegenstand hat, das in den Wirkungsbereich eines Bundesministeriums (zuständiges Bundesministerium) fällt, jedoch Sachgebiete berührt, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer Bundesministerien (beteiligte Bundesministerien) fallen, hat das zuständige Bundesministerium nach den Grundsätzen des Abs. 3 im Zusammenwirken mit dem oder den beteiligten Bundesministerien vorzugehen.
- (2) In den Fällen des Abs. 1 Z 1 haben die betreffenden Bundesministerien gemeinsam festzustellen, der Wirkungsbereich welches Bundesministeriums durch das gemeinsam zu besorgende Geschäft vorwiegend betroffen wird. Diesem Bundesministerium obliegt die führende Geschäftsbehandlung. Vermögen sich die betreffenden Bundesministerien nicht innerhalb einer angemessenen Frist zu einigen, welchem Bundesministerium die führende Geschäftsbehandlung zukommt, so obliegt die Beurteilung dieser Frage unter Zugrundelegung des ersten Satzes auf Antrag eines der betroffenen Bundesministerien der Bundesregierung.

(3) In den Fällen des Abs. 1 Z 2 hat das zuständige Bundesministerium dem oder den beteiligten Bundesministerien Gelegenheit zu einer Äußerung innerhalb einer angemessen festzusetzenden Frist zu geben. Macht das Geschäft des zuständigen Bundesministeriums jedoch Maßnahmen auf Sachgebieten notwendig, die in den Wirkungsbereich eines beteiligten Bundesministeriums fallen, so hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem beteiligten Bundesministerium vorzugehen. Kommt dieses Einvernehmen binnen einer angemessenen Frist nicht zustande oder wird es ausdrücklich verweigert, so kann sowohl das zuständige als auch ein beteiligtes Bundesministerium, mit dem das Einvernehmen herzustellen ist, die Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung vorlegen. ...

Bundesgesetz über die Verbesserung der Energieeffizienz bei Haushalten, Unternehmen und dem Bund sowie Energieverbrauchserfassung und Monitoring (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG)

StF: BGBl. I Nr. 72/2014

§ 37. Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet der Ausdruck [...]

32. „NEKP“ den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan für Österreich gemäß Art. 3 der Verordnung (EU) 2018/1999; ...

§ 47 [...]

(4) Unbeschadet von Abs. 4 sind nach Bedarf zu erfüllende Aufgaben:

1. die Erhebung der erforderlichen zweijährlichen Daten für die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, die zur Erstellung der Berichtsinformationen und für die E-Control gemäß § 70 Abs. 2 in Verbindung mit den Fortschrittsberichten zum NEKP gemäß Art. 21 Verordnung (EU) 2018/1999 und Art. 5 der Richtlinie 2012/27/EU erforderlich sind; ...

§ 70 [...]

(2) Die E-Control hat nach Aufforderung durch die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie die jeweils notwendigen Energie- oder Gebäudeeffizienzinformationen für

1. den NEKP gemäß Kapitel 2 der Verordnung (EU) 2018/1999 samt bezughabenden Anhängen;
2. die zweijährlichen Fortschrittsberichte zum NEKP, insbesondere bezogen auf Art. 21 der Verordnung (EU) 2018/1999 und Art. 5 der Richtlinie 2012/27/EU und
3. die Aktualisierung des NEKP gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 an die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und den Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

III. Rechtswissenschaftliche Analyse

A. Einleitung

Um die aufgeworfenen Rechtsfragen zu beantworten, bedarf es in einem ersten Schritt der Analyse der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen. In einem zweiten Schritt findet eine Untersuchung der innerstaatlichen Regelungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Bundesministeriengesetz 1986, statt.

Analyse der Verordnung (EU) 2018/1999

Die Ausgangssituation der Analyse stellt die VO (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz dar. Diese legt Struktur, Inhalte und Verfahren für die „integrierten nationalen Energie- und Klimapläne“ (NEKP) detailliert fest. Auf europäischer Ebene besteht die Verpflichtung Entwürfe der Europäischen Kommission vorzulegen. Die Kommission bewertet die Entwürfe der Energie- und Klimapläne und kann spätestens sechs Monate vor Ablauf der Frist für die Vorlage dieser Energie- und Klimapläne den Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen aussprechen. Jeder Mitgliedstaat trägt in seinem nationalen integrierten Energie- und Klimaplan etwaigen Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung. Greift der betroffene Mitgliedstaat eine Empfehlung oder einen wesentlichen Teil davon nicht auf, so gibt er seine Gründe dafür an und veröffentlicht sie. Auf Basis dieser rechtlichen Ausgangssituation werden die konkreten Problemstellungen, wie etwa die rechtlichen Konsequenzen des NEKP sowie die Nicht-Einhaltung von Verfahren, analysiert.

Analyse der nationalen Relevanz des NEKP

Auf innerstaatlicher Ebene stellt sich die Erstellung des Nationalen Klima- und Energieplans wie folgt dar. Die Bundesministerin erstellt einen Entwurf. Dieser wird publiziert, mit der Öffentlichkeit diskutiert und ebenso mit den anderen Bundesministerien koordiniert. Sodann wird der Entwurf an die Kommission übermittelt, deren Stellungnahmen eingearbeitet und der Plan innerstaatlich beschlossen. Bestehen Aufgaben in Bundesministerien, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, so kommt ein Koordinierungsmechanismus im Sinne des § 5 BMG zur Anwendung.

Ausgehend von dieser Situation sind die Rechtsqualität des NEKP innerstaatlich und die sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen näher zu untersuchen.

B. Analyse der Verordnung (EU) 2018/1999

1. Der NEKP als Dokumentations- und Berichtsinstrument

Art 3 Abs 1 Verordnung (EU) 2018/1999¹ sieht die Übermittlung eines „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ durch die Mitgliedsstaaten an die Europäische Union vor. Um die rechtliche Bedeutung des „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ auf unionsrechtlicher Ebene einschätzen zu können, muss das Konzept des Plans sowohl inhaltlich als auch einer formal-prozedural näher untersucht werden.

Ausgangspunkt ist die gem Art 3 Abs 1 VO (EU) 2018/1999 normierte Übermittlungspflicht eines „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ durch die Mitgliedsstaaten an die Europäische Union vor. Konkretisierend legt Art 3 Abs 2 Verordnung (EU) 2018/1999 die Hauptabschnitte der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne fest, die nicht nur „einen Überblick über das Verfahren, nach dem der integrierte nationale Energie- und Klimaplan aufgestellt wurde“ (lit a leg cit) beinhalten, sondern auch vielfältige „Beschreibungen“ von „nationalen Zielen“ ebenso wie von „geplanten Politiken und Maßnahmen im Zusammenhang mit den entsprechenden Zielen“ vorsehen.²

Während gem Art 2 Z 1 VO (EU) 2018/1999 unter „Politiken und Maßnahmen“ alle Instrumente verstanden werden, die „zur Verwirklichung der Ziele der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne ... beitragen und Instrumente einschließen können, deren Hauptziel nicht darin besteht, Treibhausgasemissionen zu begrenzen oder zu reduzieren oder das Energiesystem umzugestalten“, konkretisiert Art 2 Z 5 VO (EU) 2018/1999 „geplante Politiken und Maßnahmen“ als „Optionen, die erörtert werden und bei denen eine realistische Chance besteht, dass sie nach dem Zeitpunkt der Einreichung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan oder des integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichts verabschiedet und durchgeführt werden“. Es handelt sich idS bei der Übermittlung geplanter Politiken und Maßnahmen

¹ Verordnung (EU) 2018/1999 vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl 2018, L 328/1.

² Siehe ebenda.

um eine getroffene Einschätzung in Bezug auf „Optionen“, denen eine „realistische Chance“ zur Realisierung zukommen soll.

Es zeigt sich dabei bereits auf inhaltlicher Ebene, dass der NEKP aus unionsrechtlicher Sicht weder Ziele noch Politiken noch Maßnahmen festlegt, denen irgendeine rechtliche Relevanz von unionsrechtlicher Seite zukommt. Es geht vielmehr um Beschreibungen des status quo und um die Dokumentation von Einschätzungen zu weiteren Maßnahmen. Das Planungselement des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans erweist sich daher als Dokumentation möglicher Vorgangsweisen, womit der NEKP primär als ein Berichtsinstrument zu verstehen ist.

Die zu nennende Ziele und die Einschätzung von möglichen Maßnahmen erweisen sich als unverbindliche Vorhabensdokumentation. Es handelt sich in diesem Sinne eben um Beschreibungen und nicht um Festlegungen. Aus dem NEKP ergeben sich daher weder Empfehlungen noch Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten, sondern Einschätzungen und Informationen. Aus dieser Perspektive zeigt sich auch, dass der NEKP nicht als unionsrechtliches Soft Law, nicht einmal in einem weiteren Sinn, verstanden werden kann. Durch den NEKP entsteht weder inhaltliche Rechtsverbindlichkeit noch kommt ihm inhaltliche Rechtserheblichkeit zu. Schließlich kann dieser auch nicht als freiwillige Selbstverpflichtung des Mitgliedsstaates gedeutet werden.

In Hinblick auf den Entwurf lässt sich daraus ableiten, dass inhaltlich dem Entwurf ebenso nur Dokumentations- und Berichtscharakter zukommt und dieser als Erstinformation bzw. Ersteinschätzung zu qualifizieren ist. Schließlich spiegelt sich der Berichtscharakter in laufenden Fortschrittsberichten wider.³

³ Siehe Art 17ff VO (EU) 2018/1999.

2. Der NEKP als Feedbackinstrument

Während von unionsrechtlicher Seite ausschließlich eine Strukturierung der Inhalte des NEKP erfolgt, aus denen aber keinerlei Rechtswirkungen erwachsen, besteht auf formeller Seite jedenfalls die Verpflichtung den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan im Rahmen eines strukturierten Verfahrens der Kommission vorzulegen.

Dabei wird in einem ersten Schritt ein Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes gem Art 9 VO (EU) 2018/1999 an die Kommission übermittelt. Die Kommission „bewertet“ den Entwurf und kann „Empfehlungen aussprechen“. Gem Art 9 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 trägt jeder Mitgliedstaat „in seinem nationalen integrierten Energie- und Klimaplan etwaigen Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung. Greift der betroffene Mitgliedstaat eine Empfehlung oder einen wesentlichen Teil davon nicht auf, so gibt er seine Gründe dafür an und veröffentlicht sie“. An diese Feedbackschleife anschließend kommt es zur Übermittlung des überarbeiteten und finalisierten NEKP.

Fraglich ist idZ auch die rechtliche Relevanz des Vorgangs. Eine Änderung der Grundbewertung ist damit allerdings nicht verbunden. Der NEKP bleibt Dokumentation, die Kommission kommentiert, der Mitgliedstaat adaptiert den Plan oder erklärt die Beibehaltung des (nationalen) Standpunkts.

Als entscheidend erweist sich in diesem Zusammenhang auch Art 31 VO (EU) 2018/1999, der sich mit „Maßnahmen bei unzureichendem Ambitionsniveau der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne“ auseinandersetzt. Art 31 Abs 1 VO (EU) 2018/1999 sieht idS vor:

Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der Entwürfe der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Artikel 9 oder ihrer Bewertung der Entwürfe der aktualisierten endgültigen Pläne gemäß Artikel 14 und im Rahmen des iterativen Prozesses zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der Mitgliedstaaten für die gemeinsame Erreichung der Ziele der Energieunion nicht ausreichend sind — für den ersten Zehnjahreszeitraum gilt das insbesondere für die verbindliche Vorgabe der Union für erneuerbare Energie für 2030 und das Energieeffizienzziel der Union für 2030 —, so muss sie — was die Vorgabe der Union für erneuerbare Energie betrifft — und kann — was die übrigen Ziele der Energieunion betrifft — den Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen, deren Beiträge sie für unzureichend hält, um so deren Ambitionsniveau zu steigern und sicherzustellen, dass die gemeinsamen Anstrengungen hinreichend ambitioniert sind.

Konsequenz „unzureichender Ambitionsniveaus“ in den NEKP ist also eine Empfehlung der Kommission. Diese Empfehlung ist als unionsrechtliches Soft Law zu qualifizieren. Diese dient dazu die im NEKP geplanten Ziele zu revidieren; sie führt aber nicht zur Ein- oder Umsetzung von Maßnahmen noch zu einem Durchsetzungsmodus von Zielen. Die Empfehlung nimmt daher eine Feedbackfunktion wahr, die NEKP anzupassen. Die rechtliche (Ir)Relevanz der NEKP ändert sich auf diese Weise allerdings nicht.

Art 31 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 zeigt sodann auf unionaler Ebene die weitere Vorgangsweise auf:

Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und ihrer Aktualisierungen gemäß Artikel 14 zu dem Schluss, dass die Ziele, Vorgaben und Beiträge der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne oder ihrer Aktualisierungen nicht ausreichend sind, um die Ziele der Energieunion gemeinsam zu erreichen (für den ersten Zehnjahreszeitraum gilt das insbesondere für die Ziele für erneuerbare Energie und Energieeffizienz für 2030), so schlägt sie Maßnahmen auf Unionsebene vor und übt ihre Befugnisse auf Unionsebene aus, damit diese Ziele und Vorgaben gemeinsam erreicht werden. Im Bereich der erneuerbaren Energie wird bei diesen Maßnahmen das Ambitionsniveau der in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen und ihren Aktualisierungen vorgesehenen Beiträge der Mitgliedstaaten zur Unionsvorgabe für 2030 berücksichtigt.

Die weitere Vorgangsweise gem Art 31 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 zeigt, dass keine unionalen Durchsetzungsmechanismen bestehen. Es wird die Kommission vielmehr politisch legitimiert auf unionaler Ebene im Rahmen ihrer bestehenden Kompetenzen tätig zu werden, um neue „Maßnahmen auf Unionsebene“ zu entwickeln und vorhandene Kompetenzen aus anderen Rechtsakten wahrzunehmen. Diese politische Legitimation beinhaltet aber keinen rechtlichen Mechanismus, der dem NEKP eine rechtliche Qualität zumessen würde. Auch ohne die Bestimmung des Art 31 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 könnte die Europäische Union in der genannten Weise verfahren.

3. Der NEKP als Koordinationsinstrument

Gem Art 12 Abs 1 VO (EU) 2018/1999 arbeiten die Mitgliedsstaaten „unter Berücksichtigung aller bestehenden und potenziellen Formen der regionalen Zusammenarbeit zusammen, um die Ziele, Vorgaben und Beiträge ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplan zu verwirklichen.“ Während Abs 1 leg cit relativ weiterreichend formuliert ist, ergibt sich aus den Folgeabsätzen die Zielrichtung des Art 12 VO (EU) 2018/1999, der eine regionale Zusammenarbeit und Konsultation benachbarter Mitgliedsstaaten im Entwurfsstadium der NEKP ermöglichen soll. Art 12 VO (EU) 2018/1999 schafft damit einen regionalen Koordinationsmechanismus, der es Mitgliedsstaaten ermöglichen soll Teile des NEKP freiwillig(!) gemeinsam auszuarbeiten.⁴ Eine Änderung der rechtlichen Relevanz der NEKP ergibt sich aus dieser Perspektive als Koordinationsinstrument ebenfalls nicht.

4. Der NEKP als Transparenzinstrument

Abschließend ist auf die politisch vielleicht wichtigste Funktion des NEKP hinzuweisen. Es handelt sich bei dem NEKP insbesondere – und man möchte meinen sogar primär – um ein Transparenzinstrument. Die Mitgliedsstaaten sollen den Stand und die Entwicklungspläne der politischen Überlegungen für die Politikbereiche „Energie und Klima“ offenlegen. Diese Offenlegung soll durch den NEKP nicht nur gegenüber der Europäischen Union, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit erfolgen.

Diese Funktion ist – wie ein roter Faden – in der gesamten Verordnung wiederzuerkennen. So sieht bereits Art 3 Abs 4 VO (EU) 2018/1999 vor, dass „[j]eder Mitgliedstaat [...] seinen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, der der Kommission gemäß diesem Artikel vorgelegt wird, öffentlich zugänglich [macht].“ Art 10 VO (EU) 2018/1999 normiert eine Konsultation der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung der Entwürfe. Gem Art 8 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 veröffentlichen die Mitgliedsstaaten „umfassende Informationen über die Annahmen, Parameter und Methoden für die endgültigen Szenarien und Projektionen, wobei statistische Beschränkungen, sensible Geschäftsdaten und die Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu berücksichtigen sind.“ Auch die mitgliedstaatliche Reaktion auf die Empfehlungen der Kommission ist gem Art 9 Abs 3 VO (EU) 2018/1999 zu veröffentlichen.

⁴ Siehe idS Art 12 Abs 3 VO (EU) 2018/1999.

Diese Beispiele zeigen die Intensität der Veröffentlichungspflichten auf, die den NEKP primär zu einem Transparenzinstrument machen. Es sind nicht rechtliche Mechanismen, die zu einer inhaltlichen Verbindlichkeit führen; es ist vielmehr der politisch demokratische Prozess in den Mitgliedsstaaten, der die Erreichung von Zielen im Bereich Energie- und Klimawende ermöglichen soll. Dazu soll der integrierte nationale Energie- und Klimaplan letztlich durch Involvierung der Öffentlichkeit führen.

5. Zwischenresümee

Bei einer Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Funktionen des NEKP auf unionsrechtlicher Ebene zeigt sich klar, dass es sich um kein rechtliches Steuerungsinstrument handelt. Aus dem jeweiligen NEKP selbst ergeben sich weder rechtliche Verbindlichkeiten noch andere Formen der Rechtserheblichkeit. Die Dokumentations-, Berichts-, Feedback-, Koordinations- und Transparenzfunktionen weisen hier den Weg. All dies ändert aber nichts daran, dass eine klare rechtliche Verpflichtung zur Erstellung des NEKP sowie eine hohe Determinierung des Verfahrens der Erstellung und den damit verbundenen Berichtspflichten besteht.

Insgesamt erweist sich das rechtliche Regelungskonzept der VO (EU) 2018/1999 als konsequent und kohärent, da die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden den Fortschritt der Energie- und Klimawende zu dokumentieren und über die Öffentlichkeit den politischen Diskurs zu intensivieren. Die sich daraus ergebenden politisch zu entscheidenden Maßnahmen sind aber rechtlich nicht an den NEKP rückgekoppelt.

C. Analyse des NEKP im nationalen Recht und der damit verbundenen Koordinierungsfragen

1. Zuständigkeit zur Übermittlung des NEKP

Ausgehend von dieser unionsrechtlichen Beurteilung stellt sich die Frage der innerstaatlichen Beurteilung des NEKP. Dabei erweist sich die Zuständigkeit zur Erstellung und Übermittlung des NEKP als Ausgangspunkt.

Die Zuständigkeit der Bundesministerin für Klimaschutz (BMK) für die Erstellung und Übermittlung des NEKP erweist sich dabei als unproblematisch. Gem Teil 2 der Anlage zu § 2 BMG ist das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie für „Allgemeine Angelegenheiten des Klima- und Umweltschutzes“ zuständig, wozu nicht nur die „Allgemeine Klimaschutzpolitik“ zählt, sondern etwa auch „Angelegenheiten des Mess-, Auswerte- und Dokumentationswesens auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Umweltkontrolle“. Darüber hinaus bestehen einschlägige Zuständigkeiten der BMK für „Angelegenheiten des Energiewesens“ sowie „Verkehrspolitik“.

Die Übermittlung des NEKP als auch die Übermittlung des Entwurfs an die Europäische Union fällt somit in die Zuständigkeit des BMK. Dies ergibt sich bereits aus der Anlage des BMG.

2. Gesetzliche Bezugspunkte

Innerstaatlich findet sich im Bundes-Energieeffizienzgesetz (EEffG), BGBl I 72/2014 idgF gem § 37 Z 32 EEffG ein normativer Rückbezug auf den NEKP. In weiterer Folge bestehen Bezüge, die den Dokumentationscharakter des NEKP bestätigen.

So normiert § 38 Abs 5 EEffG, dass „Bund und Länder [...] spätestens bis zum Ende des Kalenderjahres 2024 eine Strategie erarbeiten, um die Durchführung des Prinzips ‚Energieeffizienz an erster Stelle‘ in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu dokumentieren. Im Rahmen der integrierten Fortschrittsberichte zum NEKP ist diese Strategie zweijährlich zu aktualisieren und zu veröffentlichen“. Gem § 47 Abs 5 Z 1 EEffG gehört zu den Aufgaben der „Energieexpertinnen und Energieexperten des Bundes“ „die Erhebung der erforderlichen zweijährlichen Daten für die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, die zur Erstellung

der Berichtsinformationen und für die E-Control gemäß § 70 Abs. 2 in Verbindung mit den Fortschrittsberichten zum NEKP gemäß Art. 21 Verordnung (EU) 2018/1999 und Art. 5 der Richtlinie 2012/27/EU erforderlich sind“. Schließlich hat gem § 70 Abs 2 EEffG die E-Control „nach Aufforderung durch die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie die jeweils notwendigen Energie- oder Gebäudeeffizienzinformationen für 1. den NEKP gemäß Kapitel 2 der Verordnung (EU) 2018/1999 samt bezughabenden Anhängen; 2. die zweijährlichen Fortschrittsberichte zum NEKP, insbesondere bezogen auf Art. 21 der Verordnung (EU) 2018/1999 und Art. 5 der Richtlinie 2012/27/EU und 3. die Aktualisierung des NEKP gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 an die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und den Bundesminister für Finanzen zu übermitteln“.

Es zeigt daraus deutlich, dass dem NEKP keine eigenständige normative Bedeutung zukommt, sondern dass eine Organisation von Dokumentations- und Berichtsverpflichtungen vorgesehen ist.

3. Exkurs: Rechtliche Umsetzung politischer Überlegungen zur Energie- und Klimawende

Die Zielsetzung der EU durch die Dokumentations-, Berichts- und Transparenzfunktion des NEKP die politischen Kräfte zu motivieren, rechtlich verbindliche Handlungen zu setzen, ist dem Governance-Konzept des NEKP immanent. Um rechtliche verbindliche Handlungen im inhaltlichen Bereich des NEKP zu setzen bedarf es anderer Anstrengungen als die Dokumentation von möglichen Vorhaben.

Die rechtliche Umsetzung politischer Überlegungen zur Energie- und Klimawende beginnt vielmehr bei der Bundes- und Landesgesetzgebung, die verpflichtete rechtliche Ziele vorsehen können, die sodann durch die Verwaltung auf Grund der Gesetze umzusetzen wären. Soll ein übergreifendes Konzept etabliert werden, um umfassend Bund und Länder zu verpflichten, bedarf es sogar entsprechender Verfassungsbestimmungen.

Ansatzpunkte für eine derartige Vorgangsweise finden sich in den Verfassungsbestimmungen des EEffG, die bis Ende 2020 rechtliche Relevanz entfalteten. Hier zeigte sich ein anderes Umsetzungskonzept für einen „Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan“. Diese verfassungsrechtliche Vorgangsweise findet sich aber für den NEKP innerstaatlich aber gerade nicht.

So kann die BMK durch Erstellung und Übermittlung des NEKP weder den Gesetzgeber auf Bundesebene noch den Gesetzgeber auf Landesebene zu Maßnahmen verpflichten. Dies gilt ebenso für die Bundesregierung oder andere Bundesministerien, ja es erfließt aus dem NEKP nicht einmal eine freiwillige Selbstverpflichtung des BMK selbst, sondern nur eine Dokumentation bestehender Ziele und Überlegungen geplanter Maßnahmen. All dies führt aber zu keinen rechtlichen Verpflichtungen. Auch innerstaatlich bleibt der NEKP somit ein politisches Instrument ohne rechtliche Relevanz.

4. Analyse des BMG

a. Einleitung

Auf innerstaatlicher Ebene stellt sich die Erstellung und Übermittlung des Nationale Klima- und Energieplans wie folgt dar. Die Bundesministerin erstellt einen Entwurf. Dieser wird publiziert und mit der Öffentlichkeit diskutiert und ebenso mit den anderen Bundesministerien koordiniert. Sodann wird der Entwurf an die Kommission übermittelt, deren Stellungnahmen eingearbeitet und der Plan beschlossen. Als fraglich hat sich das notwendige Ausmaß der Koordination zwischen der BMK und anderen BM iSd § 5 BMG herausgestellt.

b. Koordination gem § 5 BMG?

Bestehen Aufgaben in Bundesministerien, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, so kommt der Koordinierungsmechanismus gem § 5 BMG zur Anwendung. Dieser differenziert gem § 5 Abs 1 BMG zwei Fallvarianten:

Bei Variante 1 handelt es sich bei der „Besorgung eines Geschäftes, das Angelegenheiten mehrerer in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat“ (§ 5 Abs 1 Z 1 BMG). Dies kann im vorliegenden Fall von vornherein ausgeschlossen werden, da die Erstellung und Übermittlung des NEKP nur in den Wirkungsbereich des BMK fällt. Ein anderes BM ist mit der Aufgabe nicht betraut.

Variante 2 bezieht sich auf Geschäfte und damit Angelegenheiten eines Bundesministeriums (zuständiges Bundesministerium) die Sachgebiete berühren, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer Bundesministerien (beteiligte Bundesministerien) fallen (§ 5 Abs 1 Z 2 BMG). In diesem Fall hat das zuständige

Bundesministerium nach den Grundsätzen des § 5 Abs 3 BMG im Zusammenwirken mit dem oder den beteiligten Bundesministerien vorzugehen.⁵

Aus der bisherigen Analyse kann allerdings hinterfragt werden, ob überhaupt iZm dem NEKP ein Geschäft iSd § 5 BMG vorliegt, bei dem die Sachgebiete anderer Bundesministerien berührt sind. Nachdem es sich bloß um einen unverbindlichen Bericht des BMK handelt, ist fraglich, ob für die Übermittlung überhaupt das Mindestmaß einer „Berührung“ iSd § 5 Abs 1 Z 2 BMG vorliegt.

Ist hingegen ein derartiger Bezug („Berührung“) für die Erstellung anzunehmen, so ist damit gem § 5 Abs 3 1. Satz BMG den anderen Bundesministerien Gelegenheit zu einer Äußerung innerhalb einer angemessen festzusetzenden Frist zu geben. Eine weitergehende Verpflichtung ergibt sich daraus nicht.

Die Voraussetzungen für eine weitergehende in § 5 Abs 3 2. Satz BMG vorgesehene Koordinierungsverpflichtung liegen nämlich gerade nicht vor. In der genannten Bestimmung heißt es: „Macht das Geschäft des zuständigen Bundesministeriums jedoch Maßnahmen auf Sachgebieten notwendig, die in den Wirkungsbereich eines beteiligten Bundesministeriums fallen, so hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem beteiligten Bundesministerium vorzugehen.“ Die Erstellung und die Übermittlung des NEKP schafft aber gerade keine Verpflichtungen „Maßnahmen“ durch andere Bundesministerien zu setzen. Würde ernsthaft davon ausgegangen werden, dass andere Bundesministerien aufgrund des NEKP Maßnahmen setzen müssten, so dürften im NEKP weder Politiken und Maßnahmen genannt werden, die eine Umsetzung durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber betreffen. Überdies dürfte keine geplanten Maßnahmen Erwähnung finden, die die Vollziehung anderer Bundesbehörden oder Behörden der Bundesländer oder Gemeinden betreffen. Der NEKP würde – bei Annahme einer rechtlichen Verbindlichkeit – sowohl die Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung umkehren als auch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung aufheben. Von einer derartigen verfassungsrechtlichen Dimension des NEKP kann aber nicht ernsthaft ausgegangen werden. Kommt dem NEKP diese Funktion aber nicht zu, gibt es auch keinen Grund, weshalb Maßnahmen anderer Ministerien aufgrund des NEKP zu setzen wären.

⁵ Siehe § 5 Abs 1 Z 2 BMG.

Nun soll aber der NEKP aus unionaler Sicht bloß eine sich auf Österreich und seine staatlichen Institutionen insgesamt beziehende, politische Vorhabensdokumentation abgeben. Damit verbunden sind aber weder für andere Bundesministerien noch andere staatliche Institutionen rechtliche Verpflichtungen verbunden, die auch nicht von Seiten des BMK verfassungskonform vorgegeben werden könnten. Dies ist allerdings auch nicht erforderlich, da es sich beim NEKP – wie dargestellt – nur um eine politische Vorhabensdokumentation handelt, die an die Union berichtet wird, und keine rechtliche Relevanz entfaltet.

Aus diesem Grund werden aber auch keine Maßnahmen auf Sachgebieten anderer Bundesministerien aufgrund des NEKP erforderlich. Da damit aber der Tatbestand des § 5 Abs 3 2. Satz BMG nicht erfüllt ist, bedarf es keiner Herstellung eines Einvernehmens.

c. Schlussfolgerung

Die Erstellung und Übermittlung des NEKP obliegt der BMK. Während es für die Übermittlung den finalen NEKP keiner Koordination mit anderen Bundesministerien bedarf, ist diese Koordination im Sinne eines Größenschlusses noch weniger für die Übermittlung des Entwurfs eines NEKP erforderlich. Auch der Entwurf führt nicht zu Maßnahmen, die durch andere Bundesministerien zwingend umzusetzen sind. Die Übermittlung des Entwurfs an die Kommission führt zu einem Dialogverfahren der Kommission über die Ausrichtung der Ziele und geplanten Maßnahmen und Politiken. Eine Integration der Kommissionsvorschläge muss nicht erfolgen, sondern nur eine Nichtintegration durch die BMK erklärt werden. Der darauffolgende Beschluss des NEKP führt nur zu einer Dokumentation geplanter Vorgangsweisen, schafft aber keinerlei inhaltliche Verbindlichkeit, weder auf europäischer noch nationaler Ebene.

IV. Zusammenfassung

In Hinblick auf die aufgeworfenen Fragestellungen kann zusammenfassend wie folgt festgehalten werden:

1. Bei einer Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Funktionen des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) auf unionsrechtlicher Ebene zeigt sich klar, dass es sich um kein rechtliches, sondern um ein politisches Steuerungsinstrument handelt. Aus dem jeweiligen NEKP selbst ergeben sich weder rechtliche Verbindlichkeiten noch andere Formen der Rechtserheblichkeit. Es bestehen Dokumentations-, Berichts-, Feedback-, Koordinations- und Transparenzfunktionen. Unabhängig davon besteht prozedural eine rechtliche Verpflichtung zur Erstellung des NEKP sowie eine hohe Determinierung des Verfahrens zur Erstellung des NEKP.
2. Das rechtliche Regelungskonzept der VO (EU) 2018/1999 erweist sich als konsequent und kohärent, da die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden den Fortschritt der Energie- und Klimawende zu dokumentieren und über die Öffentlichkeit den diesbezüglichen Diskurs zu intensivieren.
3. Innerstaatlich obliegt die Erstellung und Übermittlung des NEKP dem BMK. Für die Erstellung des NEKP bedarf es keiner Koordination mit anderen Bundesministerien, die über eine bloße Anhörung hinausgeht. Für die Übermittlung bedarf es gar keiner Koordination.
4. Aufgrund der Qualifikation des NEKP als politisches Instrument ohne rechtliche Relevanz besteht keine Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums. Auch wenn der Wirkungsbereich anderer Bundesministerien berührt ist, ergibt sich jedenfalls keine Notwendigkeit der Herstellung eines Einvernehmens. Der NEKP führt nicht zu einer zwingenden Maßnahmenumsetzung durch andere Bundesministerien. Im Sinne eines Größenschlusses sind Anforderungen für die Erstellung des Entwurfs eines NEKP noch geringer.
5. Die Übermittlung des Entwurfs an die Kommission führt zu einem Dialogverfahren der Kommission über die Ausrichtung der Ziele und geplanten Maßnahmen und Politiken. Eine Integration der Kommissionsvorschläge muss nicht erfolgen, sondern nur eine allfällige Nichtintegration der Empfehlungen erklärt werden. Der darauffolgende Beschluss des NEKP führt nur zu einer Dokumentation geplanter Vorgangsweisen, schafft aber keinerlei inhaltliche Verbindlichkeit, weder auf europäischer noch nationaler Ebene.

6. Die Bundesministerin für Klimaschutz kann daher als für Angelegenheiten des Klimaschutzes zuständige Fachministerin ohne die Herstellung eines Einvernehmens mit anderen Minister:innen einen Entwurf als auch eine Endversion eines Nationalen Klima- und Energieplans an die Europäische Kommission übermitteln.

