

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.3.2011
SEK(2011) 280 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG UND EX-ANTE-
BEWERTUNG**

Begleitdokument zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Europäischer Energieeffizienzplan 2011

{KOM(2011) 109 endgültig}
{SEK(2011) 277 endgültig}

Europa kann seine Primärenergienutzung durch Anwendung kostenwirksamer¹ Energiesparmaßnahmen bis 2020 um 20 % verringern. Dadurch würde die EU-Wirtschaft wettbewerbsfähiger, außerdem würden Arbeitsplätze und neue Geschäftsmöglichkeiten geschaffen. Die EU-Bürger würden weniger für Energie zahlen und die Zahl der bedürftigen Haushalte ginge zurück. Energieeffizienz bedeutet auch bessere Nutzung der Energieressourcen und geringere Abhängigkeit von Einfuhren. Senkung des Energieverbrauchs heißt auch: weniger Emissionen von CO₂ und sonstigen Schadstoffen, geringere Auswirkungen auf das Ökosystem und mehr Lebensqualität für die Menschen. Energieeffizienz und –einsparungen kommen der EU-Wirtschaft insgesamt, den Mitgliedstaaten, Unternehmen und dem Einzelnen zugute.

1. WORIN BESTEHT DAS PROBLEM?

Bei der Ratstagung im Frühjahr 2007 betonten die Staats- und Regierungschefs der EU, „*dass die Energieeffizienz in der EU erhöht werden muss, damit im Einklang mit dem von der Kommission in ihrem Grünbuch zur Energieeffizienz geschätzten Einsparpotenzial das Ziel, 20 % des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020 einzusparen, erreicht wird*“².

Die EU kommt jedoch bei der vollständigen Umsetzung dieser kostenwirksamen Energieeinsparungen **nicht gut voran**. Das Energieeffizienzscenario von PRIMES 2009 zeigt eine Trendwende beim ständig zunehmenden Energiebedarf, aber der Verbrauchsrückgang gegenüber früheren Prognosen wird bis 2020 bei nur 9 % liegen. Falls die EU **ihre Anstrengungen** im Bereich Energieeffizienz also nicht **verdoppelt**, wird sie ihr 20 %-Ziel nicht erreichen und den damit verbundenen Nutzen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt nicht verwirklichen können.

Gründe für die unzureichenden Fortschritte sind Marktversagen (beispielsweise unzureichende Preissignale, divergierende Anreize, asymmetrische Informationen, fehlende oder unvollständige Märkte und hohe Anfangskosten) und mangelnde Regulierung (etwa Fehlen eines umfassenden politischen Rahmens, mangelhafte Durchsetzung und geringe Ambitionen). Eine weitere Herausforderung stellt der Rebound-Effekt dar, gegen den jedoch auf EU-Ebene nur schwer anzukommen ist, da er mit individuellen Verhaltensmustern und der freien Wahl des Einzelnen zusammenhängt.

2. DIE AKTUELLEN MAßNAHMEN REICHEN NICHT AUS

Zur Überwindung der vorstehend genannten Einschränkungen und Nutzung der Vorteile der Energieeffizienz **wurden eine Reihe von Maßnahmen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene verabschiedet**.

Durch den Aktionsplan für Energieeffizienz (EEAP) aus dem Jahr 2006, der 85 Maßnahmen umfasste, wurde ein umfassender politischer Rahmen **auf EU-Ebene** geschaffen, der zur

¹ Siehe beispielsweise Fraunhofer ISI *et al.* 2009: Untersuchung zum Energieeinsparpotenzial in EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländern und EWR-Ländern. Aktionsplan für Energieeffizienz: Folgenabschätzung, SEK(2006)1174. Lechtenböher und Thomas, Wuppertal Institute. 2005: The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU.

² 7224/1/07 REV 1.

Annahme von über 20 rechtlichen Maßnahmen und zahlreichen unverbindlichen Initiativen („soft-law initiatives“) führte. Die Bewertung des EEAP ergab, dass die meisten Maßnahmen abgeschlossen wurden oder gerade durchgeführt werden. Der EEAP hat sein Ziel, eine wichtige Triebkraft für die Verabschiedung ehrgeiziger Maßnahmen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene zu sein, erreicht. Der EEAP war jedoch nicht dafür ausgelegt, das volle Energieeinsparpotenzial zu erreichen, so dass er aktualisiert werden muss.

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, die jedoch nicht ausreichen, um die Energieeffizienzlücke zu schließen. Die ersten gemäß der Richtlinie über Energiedienstleistungen vorgelegten Nationalen Aktionspläne für Energieeffizienz (NEEAP) geben einen guten Überblick über die Maßnahmen, mit deren Hilfe die Mitgliedstaaten ihr Energieeffizienz- und -einsparpotenzial ausschöpfen wollen³. Die Evaluierung der NEEAP durch die Kommission zeigte die in jedem Mitgliedstaat erzielten Fortschritte. Sie kam zu dem Schluss, dass zwar viele NEEAP bereits kohärente und umfassende Strategien im Hinblick auf das Erreichen der mittelfristigen und der Gesamtziele enthalten, einige jedoch lückenhafte Überlegungen und fragmentierte Energieeffizienzmaßnahmen aufweisen.

3. DIE EU SPIELT EINE WICHTIGE ROLLE

Das Recht der EU, in Bezug auf Energieeffizienz und Energieeinsparungen tätig zu werden, ist in Artikel 194 Artikel 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegt. Obgleich viel Verantwortung bei den Mitgliedstaaten verbleibt, **wurde das Recht der EU zum Tätigwerden hier verankert, da Energieeffizienz und Energieeinsparungen von großer Bedeutung für das Erreichen der EU-Ziele im Bereich des Klimawandels, der Energieversorgungssicherheit, der Wettbewerbsfähigkeit und des Umweltschutzes sind.** Für das Erreichen dieser Ziele sind koordinierte Maßnahmen sowie eine kohärente Energieeffizienz und –einsparungspolitik erforderlich. Daher besteht die Aufgabe der EU in

- der Festsetzung von Mindestanforderungen in Bereichen, in denen das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt besteht, wenn die Mitgliedstaaten individuelle Maßnahmen treffen;
- der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens, der die Grundlage bildet für kohärente und einander unterstützende Mechanismen, während die Mitgliedstaaten weiterhin dafür zuständig sind, in transparenter und vergleichbarer Weise die konkret zu erreichenden Werte festzulegen;
- der Schaffung einer Plattform für den Austausch vorbildlicher Praktiken und zur Anregung des Ausbaus von Kompetenzen;
- dem Einsatz von EU-Instrumenten zur Förderung von Energieeffizienz, z. B. durch Finanzierung, und zu ihrer Einbeziehung in die anderen Politikbereiche;
- der Förderung der EU auf internationaler Ebene als Vorläufer in diesem Bereich – eine Tätigkeit, die auch EU-Unternehmen zugute kommt.

³ Ursprünglich sollten die NEEAP bis Mitte 2007 vorgelegt werden, viele wurden jedoch erst mit Verspätung bis Mitte 2008 vorgelegt.

4. WICHTIGSTE POLITISCHE ZIELE

Das von den Staats- und Regierungschefs der EU festgelegte allgemeine politische Ziel ist die Steigerung der Energieeffizienz in der EU, damit das Ziel, 20 % des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020 (nach Schätzungen der Kommission in ihrem Grünbuch über Energieeffizienz⁴) einzusparen, erreicht werden kann. Dieses Ziel steht in Einklang mit der EU-Energiepolitik insgesamt. Mehr Energieeffizienz ist ein grundlegender Bestandteil der neuen Europäischen Energiestrategie 2020⁵.

Die Energieeffizienz leistet ganz allgemein einen Beitrag zu breit angelegten Initiativen, mit denen Zielsetzungen der Politik zur Bewältigung des Klimawandels erreicht sowie die wirtschaftliche Erholung und ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum angeregt werden sollen, wie es in *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*⁶ dargelegt wurde.

5. ANALYTISCHER ANSATZ

Ziel dieser Folgenabschätzung ist es, **die Ergebnisse und Herausforderungen** der bisherigen Politik und der Energieverbrauchstrends **zu analysieren** und zu bewerten, ob **zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene möglich sind**.

Die Analyse war verhältnismäßig in Bezug auf den Detaillierungsgrad des Dokuments. Da die konkreten Maßnahmen in Zukunft entwickelt und bei Bedarf von Folgenabschätzungen begleitet werden, erfolgte die Bewertung vor allem in qualitativer Hinsicht. Quantitative Beispiele vergleichbarer Maßnahmen oder allgemeine Berechnungen der möglichen Folgen wurden jedoch soweit möglich vorgelegt.

In der Analyse wurde zunächst erörtert, wie die Energieeffizienz auf EU-Ebene am besten angegangen werden könnte, und zweitens, welche Arten von EU-Politikinstrumenten benötigt werden, um die Mitgliedstaaten beim Erreichen des Einsparpotenzials zu unterstützen.

Drei wichtige Alternativen für Maßnahmen wurden analysiert: i) nur Festsetzung von Zielen, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, den erforderlichen Policy-mix zu entwickeln, ii) keine Ziele, sondern Entwicklung detaillierter EU-Politikinstrumente, die die Mitgliedstaaten umsetzen und/oder ergänzen sollen, iii) ein umfassender politischer Rahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten (einschließlich Zielsetzungen), während die EU politische Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten entwickelt.

Anschließend wurden für jeden Sektor (d. h. Wohnungsbau und Dienstleistungen, Verkehr, Industrie und Energie) verschiedene Arten von Politikinstrumenten analysiert (d. h. freiwillige Maßnahmen, Regulierung, Finanzierung, Aufklärung und Schulung), um festzustellen, ob ihre Anwendung auf EU-Ebene zum Erreichen der sektorspezifischen Ziele erforderlich ist. Die Auswahl der besten Optionen basierte auf den Fortschritten, die mit den bestehenden Maßnahmen erzielt wurden, sowie auf der Evaluierung der verbleibenden Hindernisse, dem

⁴ KOM(2005) 265 endgültig: Primärenergieeinsparungen in Höhe von 370 Mio. t RÖE im Jahr 2020 gegenüber einem Ausgangsszenario, in dem der Primärenergieverbrauch prognostiziert wird. Das Ausgangsszenario wurde 2007 aktualisiert, um den beiden neuen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

⁵ KOM(2010) 639 endgültig.

⁶ KOM(2010) 2020 endgültig.

Zusatznutzen für die EU, den möglichen Auswirkungen sowie der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz.

6. FAZIT : DER BEVORZUGTE NEUE POLITISCHER RAHMEN

Bevorzugter allgemeiner politischer Ansatz

Von grundlegender Bedeutung ist die Entwicklung eines kohärenten Policy-mix auf Ebene der Mitgliedstaaten mit klaren, einfachen und messbaren Zielen. Gut koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene könnten den für die Weiterentwicklung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten erforderlichen Rahmen schaffen. Die Kommission könnte Einzelmaßnahmen für jeden Sektor vorschlagen, die einen gemeinsamen Rahmen liefern und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung eigener Instrumente unterstützen könnten.

Dank dieses Ansatzes könnten das kostenwirksam erreichbare Potenzial realisiert und die wichtigsten Hindernisse beseitigt werden, beispielsweise die Zersplitterung der Maßnahmen, mangelndes politisches Engagement und unzureichende Verlässlichkeit der Maßnahmen. Ferner wäre sichergestellt, dass mögliche Synergien zwischen den verschiedenen Maßnahmen geprüft werden.

Die Kommission könnte zusätzlich den besten Ansatz für die Festlegung von Zielen und die Interaktion dieser Ziele mit anderen politischen Instrumenten (vor allem den Klimazielen) prüfen. Sie könnte die Erstellung von NEEAP als Schlüsseldokument vorschlagen. Ein verstärkter und ausgeweiteter (auf alle Angebots- und Nachfragesektoren) Nationaler Aktionsplan für Energieeffizienz könnte mehr politische Aufmerksamkeit für die Energieeffizienz wecken und den Prozess vorantreiben. Um die Beteiligung der lokalen Behörden zu erhöhen wird darüber hinaus vorgeschlagen, das von der Kommission geförderte erfolgreiche Modell des Konvents der Bürgermeister fortzusetzen, damit es wachsen und sein Potenzial realisieren kann.

Bevorzugtes weiteres Vorgehen für den Wohnungsbau- und den Dienstleistungssektor

Die Analyse gelangte zu dem Schluss, dass es in Bezug auf die unzureichende Sanierungsquote von Gebäuden nicht notwendig ist, den derzeitigen politischen Rahmen für Gebäude (Option A3a) weiter zu stärken, da die jüngste Änderung des Rechtsrahmens (vor allem der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden) bereits ehrgeizig ist und der Schwerpunkt auf ihrer Umsetzung liegen sollte. Für Produkthanforderungen ist dies nicht der Fall. Um die Akzeptanz energieeffizienter Produkte zu erhöhen, könnte der Anwendungsbereich des Ökodesigns und der Energieverbrauchskennzeichnung auf weitere Produktgruppen, vor allem im Dienstleistungssektor, und auf einige Baumaterialien (z. B. Fenster) ausgedehnt werden (Option A3b). Dadurch würde die Schaffung von Märkten für energieeffiziente Produkte und Materialien weiter unterstützt.

Maßnahmen zur Finanzierung wären von grundlegender Bedeutung, um die mangelnde Liquidität in Bezug auf die hohen Investitionskosten zu beseitigen und auch in gewissem Umfang das Problem Vermieter-Mieter zu lösen. Die begrenzten finanziellen Ressourcen auf EU-Ebene könnten zielgerichtet für die technische Unterstützung von Mitgliedstaaten und lokalen Behörden eingesetzt werden, aber auch der Risikoteilung und der Unterstützung von Projektgarantien dienen (Option A4a). Angesichts der Wirtschaftskrise kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Energieeffizienz erhebliche zusätzliche öffentliche Mittel zugewiesen werden, so dass es unbedingt notwendig ist, dass diese Instrumente verstärkt auf die Beteiligung Dritter an der Finanzierung abzielen. Maßnahmen zur weiteren Unterstützung der Beteiligung privater Investoren sind beispielsweise die Energieeinsparverpflichtungen für

Versorgungsbetriebe (Option D3d) und die Förderung der Entwicklung von Energiedienstleistungsunternehmen (Option D5). Außerdem wird die Einführung bestimmter Energieeffizienzbedingungen für die Förderung aus öffentlichen Mitteln als zweckmäßig erachtet (Option A4b).

Als eines der wichtigsten nichttechnischen und nichtfinanziellen Hemmnisse für die Durchführung optimaler energetischer Sanierungen oder den Einbau energiesparender Geräte in Gebäude wurde der anhaltende Fachkräftemangel ausgemacht, der darin begründet liegt, dass diese Märkte noch nicht ausreichend entwickelt sind. Das Problem könnte auf EU-Ebene angegangen werden, indem die Mitgliedstaaten durch Instrumente (z. B. Entwicklung von nationalen Qualifikations-Fahrplänen, Aus- und Fortbildungsplänen, Akkreditierungs- und Zertifizierungssystemen) und die Schaffung von Plattformen für den Austausch bewährter Praktiken unterstützt werden.

Zusätzliche Maßnahmen zur Aufklärung (Option A5) und die verstärkte freiwillige Beteiligung privater Akteure (Option A2) wären von Vorteil und könnten – sofern ausreichende Mittel zur Verfügung stehen – durchgeführt werden, da die EU nur eine begrenzte Rolle spielt und solche Maßnahmen weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten oder der lokalen Behörden verbleiben würden.

Bevorzugtes weiteres Vorgehen für den Verkehrssektor

Für den Verkehrssektor wird der höchste Anstieg des Energieverbrauchs bis 2020 prognostiziert. Um das verbleibende Einsparpotenzial zu realisieren, ist die Umstellung des Verkehrs auf effizientere Fahrzeuge, Verkehrsträger und Nutzungsweisen erforderlich. Da jedoch das anstehende Weißbuch Verkehr der verstärkten Dekarbonisierung und Ressourceneffizienz des Sektors neuen Auftrieb geben wird, wurden in der Folgenabschätzung keine diesbezüglichen Optionen geprüft.

Bevorzugtes weiteres Vorgehen für den Industriesektor

Obgleich die Industrie die größten Verbesserungen bei der Energieeffizienz verzeichnet, gibt es noch ein gewisses Einsparpotenzial. Die EU-Maßnahmen waren bereits teilweise auf die möglichen Umweltauswirkungen des Sektors ausgerichtet. Für den Industriesektor lautet das Ziel daher: Förderung der Nutzung dieses bislang brachliegenden Energiesparpotenzials in Einklang mit bestehenden politischen Instrumenten (z. B. dem Emissionshandelmechanismus und der neuen Richtlinie über Industrieemissionen). Die Hindernisse in diesem Sektor bestehen hauptsächlich im Fehlen starker Preissignale, mangelnder Aufklärung und Schulung (vor allem für KMU) sowie einer fehlenden langfristigen Politikplanung, wodurch die Risikowahrnehmung verstärkt wird und Unternehmen von Investitionen abgehalten werden.

Die Analyse der möglichen Ansätze führte zu dem Schluss, dass weitere Rechtsinstrumente, die mit dem vorstehend genannten Ziel und der bisherigen Politik in Einklang stünden, entwickelt werden könnten (Option C3). Zu diesem Zweck könnten weitere Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie vorgeschlagen werden, die für Produkte gelten würden, die in industriellen Prozessen normalerweise eingesetzt werden (z. B. Großpumpen oder Öfen). Für Sonderanfertigungen und -systeme könnten grundlegende Energieeffizienz-Anforderungen gelten, die durch Normen anwendbar gemacht werden müssten. Zusätzlich könnten für große Energieverbraucher bestimmte Anforderungen in Bezug auf das Energiemanagement (z. B. Energie-Audits) aufgestellt werden. Für KMU könnten ein Instrumentarium und Unterstützung zur besseren Steuerung ihres Energieverbrauchs bereitgestellt werden (Option C5).

Projekte im Industriesektor könnten auch durch Energieeinsparverpflichtungen, die für Energieunternehmen verbindlich vorgeschrieben werden (Option D3d), und die Förderung von Energiedienstleistungsunternehmen (Option D5) mobilisiert werden.

Auch Aufklärungsmaßnahmen (Option C4) und die verstärkte freiwillige Beteiligung privater Akteure (Option C2) wären von Vorteil und könnten – sofern ausreichende Mittel zur Verfügung stehen – durchgeführt werden. Die EU spielt hierbei jedoch nur eine begrenzte Rolle und solche Maßnahmen verbleiben weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten oder der lokalen Behörden.

Bevorzugtes weiteres Vorgehen für den Energiesektor

Gegenwärtig liegt die durchschnittliche Effizienz der Erzeugungskapazitäten wesentlich unter den verfügbaren technischen Möglichkeiten. Der Hauptgrund hierfür ist das Fehlen starker Preissignale, wenn es um Investitionsentscheidungen für den Bau neuer Kapazitäten und die Stilllegung alter geht. Der Emissionshandelsmechanismus in der dritten Phase wird sich diesbezüglich bei den Anlagen, für die er gilt, in bestimmtem Umfang auswirken. Daher ist es nicht angezeigt, weitere Regulierungsinstrumente vorzuschlagen, ohne die konkreten Auswirkungen zu kennen (Option D3a). Angesichts der wachsenden Zahl kleiner Erzeugungsanlagen könnte der Bedarf an weiteren Regulierungsinstrumenten, durch die ihre hohe Effizienz gewährleistet wird, untersucht werden.

Auch das Potenzial der Restwärmenutzung oder der energetischen Verwertung wird nicht in vollem Umfang genutzt. Die Analyse hat gezeigt, dass im Anschluss an weitere Untersuchungen und eine mögliche Überarbeitung des wichtigsten politischen Rahmens auf diesem Gebiet (d. h. der Kraft-Wärme-Kopplungs-Richtlinie) weitere Regulierungsmaßnahmen zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung sowie der Fernwärme und Fernkühlung entwickelt werden könnten (Option D3b).

Die nationalen Regulierungsbehörden könnten eine wichtige Rolle spielen in Bezug auf die Lenkung von Verbesserungen der Energieeffizienz des Netzes sowie die Förderung intelligenter Netze und intelligenter Verbrauchsmesssysteme, die den Ausgleich von Bedarfsspitzen sowie die Optimierung von Energienachfrage und –angebot gewährleisten. Dies könnte durch Übertragung von mehr Befugnissen auf die nationalen Regulierungsbehörden geschehen (Option D3c).

Energieunternehmen verfügen über wichtige Informationen in Bezug auf den Energieverbrauch ihrer Kunden, haben jedoch keinen Anreiz, zur Senkung dieses Energieverbrauchs beizutragen, da dies weniger Einnahmen bedeuten würde. Dies könnte durch die Einführung von Energieeinsparverpflichtungssystemen überwunden werden, durch die gewährleistet wäre, dass durch einen kleinen kurzfristigen Anstieg der Energierechnung die langfristig kostenwirksamsten Maßnahmen realisiert werden (Option D3d). Die besten einschlägigen Verfahren müssen eingehender untersucht werden. Damit es keine negativen Auswirkungen auf das Emissionshandelssystem gibt, sollten die Zertifikate, die eine Energieverbrauchssenkung belegen, nicht im Rahmen des Emissionshandelssystems gehandelt werden.

In der Regel sind den Leitern von Energieunternehmen die Möglichkeiten für Energieeinsparungen in ihren Unternehmen wohl bewusst. Der besondere Untersektor, der in Bezug auf Information, Leitlinien und Austausch von bewährten Praktiken zusätzliche Unterstützung benötigt, ist jedoch der Sektor Energiedienstleistungsunternehmen (Option D5). Auch freiwillige Vereinbarungen könnten zu Energieeinsparungen führen und in Betracht gezogen werden (Option D2).

Werden die Maßnahmen ausreichen, um das 20 %-Ziel zu erreichen?

Die bevorzugten Optionen bieten ein breites Spektrum an Förderungsinstrumenten, durch die die Nutzung des Energieeinsparpotenzials und der damit verbundenen Vorteile sowie das Ausreifen der Energieeffizienzmärkte intensiviert würden. Eine Quantifizierung war nicht für alle Optionen möglich; wo es möglich war, lässt sich schließen, dass gute Chancen für die Schließung der verbleibenden Einsparungslücken bestehen. Die konkreten Ergebnisse werden jedoch davon abhängen, wie ehrgeizig die regulatorischen und nichtregulatorischen Initiativen sind und wie rasch sie umgesetzt werden. Daher wäre eine Halbzeitbewertung und möglicherweise Aktualisierung des Plans unbedingt erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Bemühungen um Energieeffizienz kontinuierlich fortgesetzt werden.