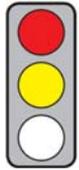


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission präsentiert ihre Vorstellungen über verbindliche Maßnahmen zur deutlichen Steigerung der Energieeffizienz.

Betroffene: Alle Bürger, alle Unternehmen, öffentliche Hand.



Pro: EU-weite Normen für intelligente Verbrauchsmessgeräte führen tendenziell zu Preissenkungen.

Contra: (1) Energieeffizienz ist kein eigenständiges politisches Ziel, das planwirtschaftliche Vorgaben rechtfertigen würde; denn nicht jeder Energieverbrauch ist umweltschädlich.

(2) Erst recht sollte die Energieeffizienzpolitik nicht die Wirkweise des Marktes schwächen.

(3) Energieversorger sollten nicht durch Gesetz für Energieeinsparungen ihrer Kunden verantwortlich gemacht werden, da sie deren Verhalten allenfalls sehr begrenzt steuern können.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 109 vom 8. März 2011: **Energieeffizienzplan 2011**

Kurzdarstellung

► Ziel und Vorgehensweise

- Laut Kommission stellt Energieeffizienz „Europas größte Energieressource“ dar (S. 2).
- Die Mitgliedstaaten der EU verfolgen das rechtlich unverbindliche Ziel, die Energieeffizienz zu steigern, um 20% des für 2020 prognostizierten EU-Energieverbrauchs einzusparen (s. [CEP-Kompass](#), S. 40 ff.). Die Kommission schätzt, dass die EU mit den derzeitigen Maßnahmen dieses Ziel nur zur Hälfte erreichen wird.
- Die Kommission sieht „erhebliches Potenzial größerer Energieeinsparungen“ (S. 2) insbesondere im öffentlichen Sektor, bei Privatgebäuden, bei Unternehmen der Energieerzeugung und -versorgung, bei sonstigen Unternehmen und Produkten sowie im Verkehr.
- Dieses Potential will die Kommission ausschöpfen. Dafür schlägt sie zusätzliche Maßnahmen in zwei Phasen vor:
 - Phase 1: Die Mitgliedstaaten legen unverbindliche „nationale Energieeffizienz-Zielvorgaben“ und entsprechende Maßnahmenprogramme fest. Die Kommission wird deren Umsetzung beobachten und 2013 bewerten, ob mit ihnen das EU-weite 20%-Ziel voraussichtlich erreicht wird.
 - Phase 2: Sollte das 20%-Ziel voraussichtlich verfehlt werden, wird die Kommission rechtsverbindliche nationale Energieeffizienz-Zielvorgaben unterschiedlicher Höhe vorschlagen. Diese berücksichtigen die Ausgangssituation eines Mitgliedstaates, seine Wirtschaftsleistung und bereits ergriffene Maßnahmen.

► Maßnahmen für Privatgebäude

- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die energetische Sanierung privater Gebäude zu fördern.
- Die Kommission will einen Legislativakt vorschlagen, um Hemmnisse für Gebäudesanierungen abzubauen. Solche Hindernisse bestehen aufgrund „getrennter Anreize“ zwischen Eigentümern und Mietern: Eigentümer und Mieter profitieren zwar beide von einer Gebäudesanierung, wollen hierfür aber nur „untern“ zahlen (S. 7).
- Das Geschäftsmodell von Energiedienstleistungsunternehmen besteht darin, die Energieeffizienz ihrer Kunden zu steigern und deren Investitionen in Effizienzmaßnahmen, z. B. Gebäudesanierungen, durch die erzielten Einsparungen zu refinanzieren. Potenziellen Kunden fehlt es nach Auffassung der Kommission oft an Informationen über derartige Leistungen oder an Vertrauen in deren Qualität.
 - Die Kommission will, dass die Mitgliedstaaten Marktübersichten, Listen der Energiedienstleistungsunternehmen und Musterverträge zur Verfügung stellen.
 - Energiedienstleistungsunternehmen sollen Zugang zu „innovativen Finanzierungsformen“ erhalten (S. 9); dazu zählt die Kommission die staatliche Bereitstellung von Liquidität, Garantien und Kreditlinien.

► Maßnahmen im öffentlichen Sektor

- Die Kommission will staatliche Stellen verpflichten, „hohe Energieeffizienzstandards“ bei der Beschaffung von Waren (z. B. Computer), Dienstleistungen (z. B. Wärme oder Elektrizität) und Bauleistungen (z. B. Gebäudesanierung) zu berücksichtigen (S. 5).
- Die Kommission will staatliche Stellen verpflichten,
 - pro Jahr mindestens 3% ihrer Gebäude (flächenbezogen) energetisch zu sanieren, so dass sie zu den besten 10% des nationalen Gebäudebestandes gehören,
 - nur Gebäude der besten verfügbaren Effizienzklasse anzukaufen oder anzumieten.

- Die Kommission will 2011 einen Legislativakt (Verordnung oder Richtlinie) zum „Einspar-Contracting“ vorgehen.
 - Beim „Einspar-Contracting“ helfen Energiedienstleistungsunternehmen dabei, höhere Anschaffungskosten energieeffizienter Güter über Kosteneinsparungen, die aus der Energieeffizienz resultieren, gegenzufinanzieren.
 - Der Legislativakt soll Hindernisse für die Verbreitung von „Einspar-Contracting“ beseitigen, etwa unklare rechtliche Rahmenbedingungen und fehlende Energieverbrauchsdaten zur Effizienzmessung.
- ▶ **Maßnahmen für Unternehmen der Energieerzeugung und -versorgung**
 - Die Genehmigung neuer Energieerzeugungsanlagen soll an den Einsatz der „besten verfügbaren Technologien“ gebunden sein. Die Verlängerung der Genehmigung alter Anlagen soll an die Nachrüstung auf jene Effizienzstandards gebunden sein, die für bestehende Anlagen gelten.
 - Die Genehmigung neuer thermischer Stromerzeugungsanlagen soll daran gebunden sein, dass sie mit Systemen zur Wärmenutzung (Kraft-Wärme-Kopplung, KWK) und möglichst mit Fernwärmesystemen kombiniert sind.
 - Stromverteilernetzbetreiber sollen KWK-Strom vorrangigen Netzzugang gewähren müssen.
 - Nationale Netzregulierer sollen Energieeffizienz bei ihren Entscheidungen und bei der Überwachung der Netze und Märkte für Strom und Gas „verstärkt“ berücksichtigen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Energieversorgungsunternehmen verpflichten,
 - Energieeinsparungen durch Effizienzmaßnahmen bei ihren Kunden herbeizuführen oder bei Energiedienstleistungsunternehmen „einzukaufen“,
 - Verbrauchern Informationen zu deren Energieverbrauch zur Verfügung zu stellen (z. B. nachvollziehbare Rechnungen, Vergleichswerte, energieeffiziente Lösungen).
- ▶ **Maßnahmen für sonstige Unternehmen und Produkte**
 - Die Kommission stellt fest, dass in der verarbeitenden Industrie die Fortschritte im Bereich der Energieeffizienz bislang am größten waren. Gleichwohl sieht sie hier „weiterhin wertvolle Energieeinsparmöglichkeiten“ (S. 11).
 - Großunternehmen sollen Energie-Audits und Energiemanagementsysteme einführen müssen.
 - Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollen von den Mitgliedstaaten Steuernachlässe und Subventionen für Investitionen in energieeffiziente Technologien erhalten.
 - Die Kommission erwägt, auf Basis der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)) Effizienzanforderungen
 - für Fenster und „industrielle Standardausrüstungen“, insbesondere für Industriemotoren, Großpumpen, Druckluft-, Trocknungs-, Schmelz-, Guss- und Destillationsausrüstungen und Öfen einzuführen sowie
 - für Heizkessel, Warmwasserbereiter, Computer, Klimaanlage, Wäschetrockner, Pumpen, Staubsauger und Beleuchtungsmittel zu verschärfen.
 - Die Einführung „intelligenter“ Strom-, Wärme-, Kälte- und Gasnetze („smart grids“) sowie „intelligenter“ Verbrauchsmessgeräte („smart meters“) soll Verbraucher genau über Energieverbrauch und -preise informieren, so dass diese ihr Verhalten anpassen und gezielt Energie sparen können (S. 16 f.). Hierzu sollen
 - EU-weite Normen für Verbrauchsmessgeräte eingeführt werden,
 - EU-weite Mindestanforderungen an Form und Inhalt der Informationen festgelegt werden.
- ▶ **Verkehrssektor**

Die Kommission kündigt an, in ihrem Weißbuch zur Verkehrspolitik [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)] eine Strategie zur Steigerung der Energieeffizienz im Verkehrssektor mit folgenden Schwerpunkten vorzustellen: Einführung von Verkehrsmanagementsystemen für alle Verkehrsträger, Schaffung eines „europäischen Verkehrsraums“, Infrastrukturinvestitionen, Effizienznormen für Fahrzeuge aller Verkehrsträgerarten.
- ▶ **Finanzierung**

Die Kommission erwägt Verbesserungen der EU-Programme zur finanziellen Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen: EU-Kohäsionspolitik, Programm „Intelligente Energie – Europa (2007-2013)“, Europäisches Konjunkturprogramm, 7. Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nach Auffassung der Kommission zeigt die Erfahrung, dass Hindernisse für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten beseitigt werden können. Hierfür ist ein EU-weit koordiniertes Vorgehen mit einem kohärenten Ansatz erforderlich [SEC(2011) 277, S. 22].

Politischer Kontext

Die vielfältigen EU-Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sollen dazu beitragen, den Energieverbrauch zu reduzieren und dadurch die Abhängigkeit von Energieimporten, den Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen sowie die Energiekosten zu senken. So haben die Mitgliedstaaten nationale Energieeffizienz-Aktionspläne (NEEAP) mit Energieeffizienzmaßnahmen aufzustellen und bis 2016 einen rechtlich unverbindlichen Energieeinsparwert von mindestens 9% anzustreben (Richtlinie 2006/32/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 42 f.).

„Energieverbrauchsrelevante Produkte“ sind umweltverträglich zu gestalten („Ökodesign“), indem sie Anforderungen u. a. zum Energieverbrauch erfüllen müssen (Richtlinie 2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)). Verbraucher sollen durch die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten deren Energieeffizienz beim Kauf berücksichtigen können (Richtlinie 2010/30/EU; s. [CEP-Analyse](#)). Die Mitgliedstaaten müssen Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender und neuer Gebäude festlegen (Richtlinie 2010/31/EU; s. [CEP-Analyse](#)). Öffentliche Auftraggeber müssen bei der Vergabe von Aufträgen für Straßenfahrzeuge deren Energieverbrauch berücksichtigen (Richtlinie 2009/33/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 47). Da die Verringerung des Rollwiderstands von Reifen zur Steigerung der Energieeffizienz im Straßenverkehr beiträgt, soll ein Kennzeichnungssystem Verbrauchern einheitliche Informationen über die Kraftstoffeffizienz von Reifen zur Verfügung stellen (Verordnung Nr. 1222/2009; s. [CEP-Kompass](#), S. 48). Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), bei denen die bei der Stromerzeugung anfallende Wärme genutzt wird, soll u. a. durch Herkunftsnachweise für KWK-Strom gefördert werden (Richtlinie 2004/8/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 48 f.).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie
Konsultationsverfahren: Es ist kein Konsultationsverfahren vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Zwar können Energieeffizienzsteigerungen als eine wichtige „Energieressource“ angesehen werden. **Es gibt jedoch keinen Grund, eine höhere Energieeffizienz als eigenes politisches Ziel zu formulieren**, da nicht jeder Energieverbrauch mit einem Schaden für Dritte, beispielsweise durch Umweltschädlichkeit, einhergeht. **Die Kommission sollte die Androhung verbindlicher planwirtschaftlicher Effizienzsteigerungsziele für die Mitgliedstaaten folglich unterlassen.** Dies würde zudem eine Dynamik auslösen, bei der die ökonomische Effizienz von Energieeinsparungen immer weiter in den Hintergrund tritt: Es sind dann nicht mehr die Marktakteure, die entscheiden, welche Effizienzmaßnahmen für sie vorteilhaft sind, und es ist nicht mehr der Markt, über den sie kostengünstige Methoden der Energieeinsparung entdecken. Sondern es entscheidet die Politik der Mitgliedstaaten und letztlich die EU-Kommission.

Stattdessen sollte der Instrumentenmix in der Klimaschutzpolitik besser aufeinander abgestimmt werden und überflüssige oder kontraproduktive Instrumente abgeschafft werden. Als Ergebnis der erwarteten Energiepreiserhöhungen sowie der Klimaschutzpolitik wird es ohnehin zu einer erhöhten Energieeffizienz kommen.

Erst recht sollte die Energieeffizienzpolitik nicht als Anlass für die Durchbrechung marktwirtschaftlicher Prinzipien dienen und so **die Wirkmechanismen des Marktes schwächen.** Energiedienstleistungsunternehmen sollten für ihre Investitionstätigkeit keine Unterstützung etwa in Form von Garantien aus öffentlichen Mitteln erhalten, da die Finanzierung einer Investition eine unternehmerische Aufgabe ist, deren Unterstützung durch den Staat den Wettbewerb verzerrt.

Ebenso ist nicht ersichtlich, warum die Mitgliedstaaten durch Unternehmenslisten Werbung für Energiedienstleister machen sollen. Selbst wenn es stimmt, dass potenzielle Kunden nur unzureichende Kenntnis über Energiedienstleistungsunternehmen haben, ist die Änderung dieses Zustands Aufgabe der Unternehmen selbst, bzw. ihrer Branchenverbände, nicht die des Staates.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Da die EU bereits ehrgeizige Energieeffizienzziele beschlossen hat, ist es nun wichtig, dass diese zu möglichst geringen Kosten erreicht werden.

Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu sanieren, bedeutet EU-weit etwa eine Verdoppelung der Sanierungstätigkeit durch öffentliche Stellen. Dies **würde eine erhebliche finanzielle Belastung öffentlicher Haushalte in einer Zeit dringend gebotener fiskalischer Konsolidierung bedeuten.**

Selbst wenn man unterstellt, dass bei einem Großteil der Investitionen die Energieeinsparungen die Investitionskosten in überschaubaren Zeiträumen aufwiegt, ändert das nichts am Problem der begrenzten Haushaltsspielräume: Übermäßige öffentliche Schuldenaufnahme in der Vergangenheit engt eben auch die Spielräume für ökonomisch vorteilhafte Investitionen ein. Es ist daher damit zu rechnen, dass staatliche Stellen Teile des eigenen Gebäudebestandes veräußern und zurückmieten werden, sollte dies eine Umgehung der Sanierungspflicht ermöglichen.

Für **Energieserviceunternehmen** kann eine Energieberatung, die zu Energieeinsparungen ihrer Kunden führt, ein attraktives Geschäftsfeld und ein Instrument zur Kundenbindung darstellen. Sie **sollten aber nicht durch Gesetz für Energieeinsparungen ihrer Kunden verantwortlich gemacht werden.** Durch ein solches Vorgehen wird die Verantwortung für die Energieverwendung von den Nutzern auf **die Lieferanten** verlagert. Diese **können das Verbrauchsverhalten ihrer Kunden** aber nicht oder **nur sehr eingeschränkt steuern.** Im Übrigen führt eine solche Verpflichtung zu erheblichen Messproblemen, da eine Energieeinsparung nur mit Rückgriff auf einen hypothetischen Energieverbrauch ohne Sparanstrengung dokumentiert werden kann.

Die europäische Industrie hat in der Vergangenheit, wie von der Kommission zu Recht festgestellt wird, ihre Energieeffizienz erheblich erhöht. Die Emissionshandelsrichtlinie (2009/29/EG; s. [CEP-Analyse](#)) sowie die jüngst neugefasste Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU; s. [CEP-Analyse](#)) werden voraussichtlich weitere Effizienzsteigerungen bewirken. Es ist daher nicht ersichtlich, warum bereits jetzt neue Forderungen an die Industrie gestellt werden. Neue Ökodesign-Anforderungen für industrielle Standardausrüstung führen, ebenso wie verbindliche Energie-Audits für Großunternehmen, zu bürokratischer Mehrbelastung ohne erkennbaren Mehrwert, da industrielle Abnehmer schon aus eigenem Interesse auf die Energieeffizienz ihrer Produktionsprozesse achten.

Die Subventionierung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) für Investitionen in die Energieeffizienz nimmt findigeren Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil und führt so zu Wettbewerbsverzerrungen. Neue Ökodesign-Vorschriften für Endprodukte sollten ebenfalls unterbleiben, denn sie gängeln das Verbraucherverhalten unnötig (s. [CEP-Analyse](#) zur Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG). Stattdessen sollten Verbraucher vermehrt mit standardisierten Kennzeichnungen über die Beeinflussbarkeit des Energieverbrauchs bei der Produktnutzung aufgeklärt werden [s. [CEP-Analyse](#) zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten (Richtlinie 2010/30/EU)].

Intelligente Verbrauchsmessgeräte („smart meters“) liefern verbraucherfreundliche Informationen über den individuellen Energieverbrauch und klären über mögliche Energieeinsparungen auf. Sie **verbessern** so voraussichtlich **das Energienutzungsverhalten. EU-weite Standards** für diese Geräte erhöhen den Wettbewerb im Binnenmarkt und **führen** dadurch tendenziell **zu niedrigeren Preisen**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Politisch erzwungene Innovationen können in einigen Sparten für Wachstum und Beschäftigung sorgen. Gleichwohl ist nicht damit zu rechnen, dass politische Lenkungsentscheidungen Wachstum und Beschäftigung in der europäischen Volkswirtschaft insgesamt erhöhen, insbesondere dann nicht, wenn die Industrie durch Bürokratiepflichten und höhere Kosten zusätzlich belastet wird.

Die Tatsache, dass es nicht in allen Mitgliedstaaten in gleichem Umfang qualifizierte Arbeitskräfte für energetische Sanierungsmaßnahmen gibt, eröffnet Betrieben, die über qualifiziertes Personal verfügen, unternehmerische Chancen, die zu steigender Beschäftigung und einer Verbreitung von Wissen führen. Politische Maßnahmen, die diese Wettbewerbsvorteile nivellieren, wirken dieser Entwicklung in jenen Mitgliedstaaten entgegen, in denen Unternehmen mit Wettbewerbsvorteilen ansässig sind.

Folgen für die Standortqualität Europas

Planwirtschaftliche Effizienzvorgaben und mit ihnen einhergehende zusätzliche bürokratische Belastungen senken die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU ist zum Erlass energiepolitischer Maßnahmen berechtigt, um Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Die Kommission weist darauf hin, dass einige Mitgliedstaaten positive Erfahrungen mit Effizienzmaßnahmen wie dem „Einspar-Contracting“ (z. B. Dänemark, Deutschland und Frankreich; S. 5) sowie bei der Lösung des Problems „getrennter Anreize“ für Eigentümer und Mieter bei der Gebäudesanierung (S. 7) gemacht haben. Folglich können die Mitgliedstaaten selbst diese Instrumente erfolgreich einsetzen. Da nicht ersichtlich ist, welchen Mehrwert ein Handeln der EU hat, verstießen diesbezügliche EU-Maßnahmen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Es gibt keinen Grund, eine höhere Energieeffizienz als eigenes politisches Ziel zu formulieren, da nicht jeder Energieverbrauch umweltschädlich ist. Die Kommission sollte die Androhung verbindlicher planwirtschaftlicher Effizienzsteigerungsziele für die Mitgliedstaaten folglich unterlassen. Erst recht sollte die Energieeffizienzpolitik nicht die Wirkmechanismen des Marktes schwächen. So sollten Unternehmen für Energieeffizienz-Investitionen keine Subventionen erhalten. Energieversorger sollten nicht durch Gesetz für Energieeinsparungen ihrer Kunden verantwortlich gemacht werden, da sie deren Verhalten allenfalls sehr begrenzt steuern können. Verbraucherfreundliche Informationen über den individuellen Energieverbrauch durch intelligente Verbrauchsmessgeräte („smart meters“) verbessern das Energieverbrauchsverhalten. EU-weite Standards für diese Geräte erhöhen den Wettbewerb im Binnenmarkt und führen dadurch tendenziell zu niedrigeren Preisen.