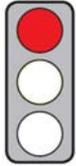


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Richtlinie soll eine EU-weite Primärenergieeinsparung von 20% bis 2020 sicherstellen.

**Betroffene:** Alle Bürger, alle Unternehmen, öffentliche Hand.

**Pro:** –



**Contra:** (1) Die fehlende Umsetzung freiwilliger Effizienzziele in den Mitgliedstaaten ist kein grenzüberschreitendes Problem. Der Vorschlag verstößt daher gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu renovieren, führt selbst nach Auffassung der Kommission nicht zu besonders hohen Energieeinsparungen, dafür aber zu einer Verdoppelung der finanziellen Belastungen. Sie ist daher unverhältnismäßig.

(3) Die Vorschrift, dass nur energieeffiziente Produkte öffentlich beschafft werden dürfen, führt zu erheblichem zusätzlichem Aufwand für die Nachfrage- und Angebotsparteien.

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

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2011) 370** vom 22. Juni 2011 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Energieeffizienz** und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG

### Kurzdarstellung

Hinweis: Angaben zu Artikeln und Anhängen verweisen auf den Richtlinienvorschlag.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Mitgliedstaaten der EU verfolgen das rechtlich unverbindliche Ziel, die Energieeffizienz zu steigern, um 20% des für 2020 prognostizierten Primärenergieverbrauchs einzusparen (s. [CEP-Kompass](#), S. 40 ff.).
- Nach Kommissionsschätzungen ist das 20%-Ziel mit den heutigen Maßnahmen nur zur Hälfte erreichbar.
- Die Richtlinie soll (Art. 1)
  - eine EU-weite Primärenergieeinsparung von 20% bis 2020 sicherstellen,
  - einen EU-Rechtsrahmen für Energieeffizienzmaßnahmen bis 2020 und darüber hinaus schaffen,
  - zusätzliche Maßnahmen, die die Kommission im „Energieeffizienzplan 2011“ [KOM(2011) 109; s. [CEP-Analyse](#)] vorgeschlagen hat, als verbindliche Mindestanforderungen festsetzen und
  - die Richtlinien zur Kraft-Wärme-Kopplung (Richtlinie 2004/8/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 48 f.) und zu Energiedienstleistungen (2006/32/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 42 f.) weitgehend ersetzen (Art. 21).
- Die Mitgliedstaaten sollen weiterhin bis Ende 2016 das Ziel anstreben, 9% des Endenergieverbrauchs einzusparen („Energieeinsparrichtwert“, Art. 4 Richtlinie 2006/32/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 42 f.).

#### ► Nationale Energieeffizienzziele

- Die Mitgliedstaaten bestimmen ein unverbindliches „nationales Energieeffizienzziel“ für ihren für 2020 angestrebten Primärenergieverbrauch (Art. 3 Abs. 1).
- Die Kommission bewertet bis 30. Juni 2014, ob die EU ihr 20%-Einsparziel bis 2020 durch Energieeffizienzmaßnahmen der Mitgliedstaaten voraussichtlich erreichen wird (Art. 3 Abs. 2).
- Im Bedarfsfall schlägt sie bis 30. Juni 2014 verbindliche nationale Energieeffizienzziele vor (Art. 19 Abs. 7).

#### ► Maßnahmen im öffentlichen Sektor

- Ab 1. Januar 2014 müssen jährlich 3% der öffentlichen Gebäude so renoviert werden, dass sie die Mindestanforderungen für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie 2010/31/EU Art. 4; s. [CEP-Analyse](#)) erfüllen.
- Öffentliche Einrichtungen dürfen nur Produkte, Dienstleistungen und Gebäude beschaffen, die die Anforderungen an „hohe Energieeffizienz“ erfüllen (Art. 5, Anhang III).
  - Produkte, die von den Richtlinien zur Energieverbrauchskennzeichnung (2010/30/EU) und für Haushaltsgeräte (92/75/EWG) erfasst werden, müssen die höchste Energieeffizienzklasse erfüllen. Bei der Kaufentscheidung sind der Kosteneffizienz, der wirtschaftlichen Durchführbarkeit, der technischen Eignung und „hinreichendem Wettbewerb“ „Rechnung zu tragen“. (Anhang III lit. a)
  - Andere Produkte, die von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)) erfasst werden, müssen die dortigen Energieeffizienzanforderungen erfüllen (Anhang III lit. b).
  - Dienstleister dürfen bei Aufträgen für die öffentliche Hand ausschließlich Produkte verwenden, die bestimmte Effizienzanforderungen erfüllen (Anhang III lit. e).
  - Es dürfen nur Gebäude gekauft oder angemietet werden, die die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erfüllen (Art. 4 Abs. 1, Anhang III lit. f).

### ► **Energieeinsparpflicht von Energieversorgungsunternehmen**

- Entweder alle „Energieverteiler“, die Energie zu Endkunden transportieren (Art. 2 Abs. 7), oder alle Energieeinzelhandelsunternehmen, die Energie an Endkunden verkaufen (Art. 2 Abs. 9), müssen bei ihren Endkunden jährlich 1,5% Energieeinsparung im Vergleich zum Energieabsatz des Vorjahres erreichen (Art. 6 Abs. 1).
- Für die Berechnung der Einsparungen können die Mitgliedstaaten verschiedene Methoden – wie technische Schätzungen, Zählerdaten, die Lebensdauer und Standardverbrauchswerte von Geräten (Anhang V.3) – nutzen (Art. 6 Abs. 4, Anhang V.2).
- Maßnahmen, die auf kurzfristige Einsparungen abzielen (z. B. Einbau von energieeffizienten Lampen oder Duschköpfen), dürfen nicht mehr als 10% der jährlichen 1,5%-Einsparquote ausmachen und müssen mit längerfristigen Einsparmaßnahmen kombiniert werden (Art. 6 Abs. 3, Anhang V.1).
- Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen sollen Energieeinsparungen auf ihre Verpflichtungen in anderen Mitgliedstaaten anrechnen lassen können. Zu diesem Zweck führt die Kommission durch delegierten Rechtsakt ein „System der gegenseitigen Anerkennung“ ein (Art. 6 Abs. 10, Art. 18).
- Als Alternative zu Energieeffizienzverpflichtungssystemen können die Mitgliedstaaten „andere Maßnahmen“ ergreifen, um entsprechende Energieeinsparungen bei Endkunden zu erreichen (Art. 6 Abs. 7).

### ► **Energieaudits**

- Alle Unternehmen – mit Ausnahme „kleiner und mittlerer Unternehmen“ (KMU, vgl. Art. 2 Kommissionsempfehlung 2003/361/EG) – müssen sich einem „Energieaudit“ unterziehen (Art. 7 Abs. 2)
- Energieaudits dienen der Ermittlung von Einsparmöglichkeiten beim Energieverbrauch von Gebäuden, Betriebsabläufen, Industrie- oder Gewerbeanlagen sowie bei privaten und öffentlichen Dienstleistungen (Art. 2 Abs. 12).
- Energieaudits müssen bis spätestens 30. Juni 2014 und danach alle drei Jahre durchgeführt werden.

### ► **Erfassung und Abrechnung des Energieverbrauchs**

- Strom-, Erdgas-, Fernwärme-/Fernkälte- und Fernwarmwasserkunden müssen individuelle Zähler erhalten, die den tatsächlichen Energieverbrauch und die Nutzungszeit anzeigen (Art. 8, Anhang VI).
- Endkunden müssen detailliert ihren vergangenen Verbrauch prüfen können (Art. 8 Abs. 2).

### ► **Kraft-Wärmekopplung (KWK)**

- „Kraft-Wärme-Kopplung“ (KWK) ist die gleichzeitige Erzeugung sowohl thermischer Energie als auch elektrischer oder mechanischer Energie in einem Prozess (Art. 2 Abs. 15).
- Die KWK-Erzeugung ist „hocheffizient“, wenn im Vergleich zu getrennter Strom- und Wärmerzeugung mindestens 10% der Primärenergie eingespart wird (Anhang II).
- Neue Wärmekraftwerke mit einer thermischen Gesamtnennleistung über 20 Megawatt müssen
  - Abwärme durch einen „hocheffizienten KWK-Block“ zurückgewinnen können und
  - sich an einem Standort befinden, an dem die Abwärme genutzt werden kann (Art. 10 Abs. 3).
- Stromerzeugungsanlagen mit einer thermischen Gesamtnennleistung über 20 Megawatt müssen für den Betrieb als „hocheffiziente KWK-Anlage“ umgerüstet werden, wenn (Art. 10 Abs. 6)
  - sie „erheblich modernisiert“ (Art. 2 Abs. 27) werden oder ihre Genehmigung aktualisiert wird und
  - sie sich an einem Standort befinden, an dem die Abwärme genutzt werden kann.
- Industrieanlagen mit einer thermischen Gesamtnennleistung über 20 Megawatt müssen ihre Abwärme auffangen und nutzen, wenn sie neu gebaut oder „erheblich modernisiert“ werden (Art. 10 Abs. 8).

### ► **Energietransport**

- Die nationalen Energieregulierungsbehörden müssen durch Netztarife und Netzregelungen Anreize für die Netzbetreiber setzen, damit diese Netzdienste anbieten, mit denen Netznutzer beim Aufbau „intelligenter Netze“ (s. [CEP-Analyse](#)) Energieeffizienzmaßnahmen ergreifen können (Art. 12 Abs. 1).
- Die Netzregulierung und die von den nationalen Energieregulierungsbehörden festgesetzten oder genehmigten Netztarife müssen die (in Anhang XI genannten) Energieeffizienzkriterien erfüllen (Art. 12 Abs. 1)."

## Änderung zum Status quo

- Bislang haben die Mitgliedstaaten 2016 einen rechtlich unverbindlichen Energieeinsparrichtwert von mindestens 9% nationalen Endenergieverbrauchs anzustreben. Nun bestimmen sie ein unverbindliches „nationales Energieeffizienzziel“ in Form ihres für 2020 angestrebten Primärenergieverbrauchs.
- Bislang sind die nationalen Energieeinsparziele unverbindlich. Nun soll die Kommission bei voraussichtlicher Verfehlung des 20%-Einsparziels bis 2020 verbindliche nationale Energieeffizienzziele vorschlagen.
- Bislang müssen nicht jährlich 3% der öffentlichen Gebäude energieeffizient renoviert werden.
- Bislang müssen Energieversorgungsunternehmen nicht jährlich 1,5% Energieeinsparung bei ihren Endkunden im Vergleich zum Energieabsatz des Vorjahres erreichen.
- Bislang müssen sich Unternehmen nicht Energieaudits unterziehen.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die derzeitigen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten sind unzureichend, um bis 2020 20% des EU-Primärenergieverbrauchs einzusparen. Laut Kommission sind die energiepolitischen Herausforderungen (Energieversorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit) „gemeinsame Anliegen der gesamten EU“. Daher ist ein kollektives Handeln auf EU-Ebene notwendig, um eine Koordinierung der Maßnahmen und ein „effektiveres Erreichen der gemeinsamen Ziele“ zu gewährleisten. (S. 7)

## 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: „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, sollen u. a. durch Herkunftsnachweise für KWK-Strom gefördert werden (Richtlinie 2004/8/EG; s. [CEP-Kompass](#), S. 48 f.).

## Stand der Gesetzgebung

22.06.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter Claude Turmes (Grüne/EFA-Fraktion, LU); Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Energie)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Es gibt keinen Grund, eine höhere Energieeffizienz pauschal als eigenes politisches Ziel zu formulieren, da nicht jeder Energieverbrauch umweltschädlich ist.** Die Kommission sollte folglich auf die Androhung verbindlicher Effizienzsteigerungsziele für die Mitgliedstaaten verzichten, zumal die Überprüfung der vorgesehenen nationalen Maßnahmen bereits zum 30. Juni 2014, also sehr früh erfolgen soll [ausführlicher s. [CEP-Analyse](#) zum Energieeffizienzplan KOM(2011) 109].

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu renovieren, führt selbst nach Auffassung der Kommission „nicht zu besonders hohen Energieeinsparungen“** [SEC(2011) 779, S. 69]. **Sie würde aber EU-weit etwa eine Verdoppelung der Ausgaben für energetische Sanierungen durch öffentliche Stellen erzwingen.** Dies würde eine erhebliche finanzielle Belastung öffentlicher Haushalte in einer Zeit dringend gebotener fiskalischer Konsolidierung bedeuten.

Die öffentliche Beschaffung sollte sich auch weiterhin am verschwendungsfreien Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln orientieren. In diesem Zusammenhang können Energieeffizienzigenschaften bereits eine wesentliche Rolle spielen. **Die Vorschrift, dass nur energieeffiziente Produkte öffentlich beschafft werden dürfen,** es sei denn, Kostengesichtspunkte, „wirtschaftliche Durchführbarkeit“, technische Eignung oder Wettbewerbsgesichtspunkte sprechen dagegen, **führt zu erheblichem Aufwand im Beschaffungswesen.**

Insbesondere die Verpflichtung der Dienstleister, bei Aufträgen für die öffentliche Hand ausschließlich Produkte zu verwenden, die festgelegte Energieeffizienzigenschaften aufweisen, schränkt die unternehmerische

Entscheidung über die Art der Dienstleistungserbringung ein. Der gegebenenfalls zu erbringende Nachweis, dass in einem bestimmten Fall die Nutzung eines weniger energieeffizienten Produkts unter Kostengesichtspunkten vorteilhaft ist, führt zu erheblichem bürokratischem Mehraufwand.

**Energieversorgungsunternehmen sollten nicht durch Gesetz für Energieeinsparungen ihrer Kunden verantwortlich gemacht werden. Denn** durch ein solches Vorgehen wird die Verantwortung für die Energieverwendung von den Nutzern auf **die Lieferanten** verlagert. Diese **können das Verbraucherverhalten ihrer Kunden** aber **nicht steuern**. In einer Marktwirtschaft führen kostensparende Effizienzverbesserungen zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz. Durch politisch erzwungene Energieeffizienzsteigerungen wird der Kostenaspekt vernachlässigt und der Wettbewerb eingeschränkt. Im Übrigen führt eine solche Verpflichtung zu erheblichen Messproblemen, da Energieeinsparungen nur mit Rückgriff auf einen hypothetischen Energieverbrauch ohne Sparanstrengung dokumentiert werden können.

Der Rückgriff auf Schätzungen und gerätespezifische Standardwerte für den Energieverbrauch (Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Anhang V) kann bestenfalls potenzielle Energieeinsparungen angeben, nicht aber tatsächliche. Diese Methoden können sogar zu einem höheren tatsächlichen Energieverbrauch führen, wenn sich die Nutzer durch derart ermittelte vermeintliche Energieeinsparungen zu einem höheren Verbrauch verleiten lassen.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Politisch erzwungene Innovationen können in einigen Sparten durchaus für Wachstum und Beschäftigung sorgen. Gleichwohl ist nicht damit zu rechnen, dass politische Lenkungsentscheidungen Wachstum und Beschäftigung in der europäischen Volkswirtschaft insgesamt erhöhen, da hierbei Kostenaspekte vernachlässigt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Unternehmen durch Bürokratiepflichten und höhere Kosten zusätzlich belastet werden [s. [CEP-Analyse](#) zum Energieeffizienzplan KOM(2011) 109].

**Die Kommission geht davon aus, dass die Strompreise „kurzfristig“ um 3,5%** von 141 Euro pro Megawattstunde (MWh) auf 146 Euro pro MWh **steigen werden** [SEC(2011) 799, S. 76]. Zwar senkt die durch die Richtlinie ausgelöste geringere Stromnachfrage mittelfristig die Belastung aus den höheren Strompreisen. Dem stehen aber die höheren Kosten der Energieeffizienzmaßnahmen – insbesondere durch eine tendenziell kapitalintensivere Produktionsweise – gegenüber. Die Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung sind daher unbestimmt.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Dirigistische 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 Tatsache, dass sich die Mitgliedstaaten zwar auf **das 20%-Einsparziel** verständigt haben, aber nur zögernd entsprechende Maßnahmen ergreifen, **begründet für sich genommen keinen Handlungsbedarf auf EU-Ebene. Denn es liegt kein grenzüberschreitendes Problem vor.** Auf diese Voraussetzung darf nicht verzichtet werden. Sonst könnte allein durch die Festsetzung EU-weiter Ziele das Subsidiaritätsprinzip ausgehöhlt werden. **Das Bündel der vorgeschlagenen Energieeffizienzmaßnahmen verstößt daher gegen das Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 EUV).

### Verhältnismäßigkeit

**Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu renovieren,** führt selbst laut Kommission nicht zu „besonders hohen Energieeinsparungen“ [SEC(2011) 779, S. 69]. Angesichts der erheblichen finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte **verstößt** die vorgeschlagene Verpflichtung **gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip** (Art. 5 Abs. 4 EUV).

### 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. Der Vorschlag verstößt zudem gegen das Subsidiaritätsprinzip, da kein grenzüberschreitendes Problem vorliegt. Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu renovieren, führt selbst nach Auffassung der Kommission nicht zu besonders hohen Energieeinsparungen, würde aber EU-weit etwa eine Verdoppelung der energetischen Sanierungstätigkeit der öffentlichen Hand und daher eine erhebliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte auslösen. Sie ist daher unverhältnismäßig. Die Vorschrift, dass in der Regel nur energieeffiziente Produkte öffentlich beschafft werden dürfen, führt zu erheblichem Aufwand im Beschaffungswesen. Energieversorgungsunternehmen sollten nicht durch Gesetz für Energieeinsparungen ihrer Kunden verantwortlich gemacht werden, da sie das Verbraucherverhalten nicht steuern können. Der Vorschlag sollte zurückgenommen werden.