

cep**Studie**

Energieeffizienz

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Energieeffizienz
[KOM(2011) 370]

Jan S. Voßwinkel & Götz Reichert

Oktober 2011

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Kernpunkte

Grundsätzliche Bewertung der Vorhaben der EU zur Energieeffizienz

- ▶ Es gibt keinen ökonomischen Grund, Energieeffizienz als eigenes politisches Ziel zu formulieren, da nicht jeder Energieverbrauch mit einem Umweltschaden oder einer anderen Schädigung Dritter einhergeht.
- ▶ Für die Klimaschutzpolitik steht der EU mit dem Emissionsrechtehandel ein effizientes Instrument zur Verfügung. Dieses Instrument wird durch Energieeffizienzvorgaben aber beschädigt.
- ▶ Die Folgenabschätzung der Kommission geht davon aus, dass infolge der vorgesehenen Energieeffizienzmaßnahmen Strompreise kurzfristig um 3,5% steigen werden. Dem stehe zumindest mittelfristig eine durch die Richtlinie ausgelöste geringere Stromnachfrage gegenüber, die zu sinkenden Preisen führen könne.
- ▶ Der Vorschlag der Kommission, die Obergrenze der Emissionsrechte weiter abzusenken, würde eine Verschärfung des Klimaschutzziels durch die Hintertür bedeuten. Die betroffenen Unternehmen wären doppelt belastet: sowohl von den Kosten für verpflichtende Energieeinsparungen als auch von erhöhten Preisen für Emissionsrechte. Dies schwächt die Standortqualität Europas und würde die Gefahr der Verlagerung von Treibhausgasemissionen („carbon leakage“) noch verschärfen.

Konkrete Bewertung einzelner Vorhaben der EU zur Energieeffizienz

- ▶ Die Vorschrift, dass jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch renoviert werden müssen, führt selbst nach Auffassung der Kommission nicht zu „besonders hohen Energieeinsparungen“. Es würde aber eine Verdoppelung der Ausgaben für energetische Sanierungen erzwingen und öffentliche Haushalte dadurch erheblich belasten. Daher verstößt diese Verpflichtung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.
- ▶ Die Vorschrift, dass nur energieeffiziente Produkte öffentlich beschafft werden dürfen, führt zu erheblichem Mehraufwand im Beschaffungswesen. Die Vorschrift, dass Dienstleister für Aufträge der öffentlichen Hand grundsätzlich nur Produkte (z.B. Geräte und Materialien) verwenden dürfen, die bestimmte Energieeffizienzeigenschaften aufweisen, schränkt die unternehmerische Entscheidung über die Art der Dienstleistungserbringung erheblich ein.
- ▶ Die Vorschrift, dass Energieversorgungsunternehmen jährlich 1,5% Energieeinsparungen bei Endkunden im Vergleich zum Energieabsatz des Vorjahres erreichen müssen, verschiebt die Verantwortung für die Energienutzung von der Nachfrage- auf die Angebotsseite. Energieanbieter können aber in einem wettbewerblichen Umfeld das Energienutzungsverhalten nicht steuern. Daher sollten sie auch nicht dafür verantwortlich gemacht werden.
- ▶ Die Vorschrift, dass alle neuen Wärmekraftwerke mit einer thermischen Gesamtnennleistung von mehr als 20 MW an einem Standort angesiedelt werden müssen, an dem die Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung genutzt werden kann, schränkt die Standortwahl für neue Kraftwerke ein. Flexibilität bei der Standortwahl ist jedoch vor dem Hintergrund der nicht überall vorhandenen öffentlichen Akzeptanz für neue Kraftwerke erforderlich, um die für die Versorgungssicherheit nötigen neuen Kraftwerke realisieren zu können.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	1
1 Einleitung	3
2 Energieeffizienz als regulatorisches Ziel?	5
3 Ausgewählte Regelungen der vorgeschlagenen Richtlinie	8
3.1 Maßnahmen für den öffentlichen Sektor	8
3.1.1 Nationale Energieeffizienzziele	8
3.1.2 Verpflichtungen der öffentlichen Hand	8
3.1.2.1 Öffentliche Gebäude	8
3.1.2.2 Öffentliche Beschaffung.....	9
3.2 Energieeinsparpflicht für Energieversorgungsunternehmen	10
3.3 Kraft-Wärme-Kopplung.....	11
3.4 Informationen über den Energieverbrauch und Energieberatung	12
4 Fazit	14

1 Einleitung

Die Europäische Union sieht sich vor die energiepolitischen Herausforderungen gestellt, die Energieversorgung zu sichern, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und den Klimawandel zu bekämpfen.¹ Zu diesem Zweck beschloss der Europäische Rat 2007, dass die EU bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 20% gegenüber 1990 reduziert, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20% steigert und die Mitgliedstaaten durch Energieeffizienzverbesserungen mindestens 20% des für 2020 prognostizierten Energieverbrauchs² einsparen.³ Diese strategischen Ziele wurden seitdem auf Basis verschiedener Initiativen der Europäischen Kommission in den Bereichen Versorgungssicherheit⁴, Energieeffizienz⁵ und Energietechnologien⁶ sowie durch den Erlass von Legislativakten insbesondere im Rahmen des Klima- und Energiepakets⁷ und des dritten Energiebinnenmarktpakets⁸ von 2009 weiter konkretisiert.

Die Steigerung der Energieeffizienz in der Europäischen Union soll wesentlich dazu beitragen, den Energieverbrauch⁹ zu reduzieren und dadurch auch die Abhängigkeit von Energieimporten, den Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen sowie die Energiekosten zu senken. Daher will die EU bis 2020 das – derzeit noch rechtlich unverbindliche – Ziel erreichen, 20% des prognostizierten Energieverbrauchs einzusparen. Zur Umsetzung dieses strategischen Ziels hat die EU in den vergangenen Jahren vielfältige Maßnahmen ergriffen. Sie betreffen u. a. die Aufstellung nationaler Aktionspläne, Regelungen zu Energiedienstleistungen¹⁰, zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden¹¹, zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten¹² und zur umweltgerechten Produktgestaltung („Ökodesign“)¹³ sowie Vorschriften zur Steigerung der Energieeffizienz im Verkehrssektor.¹⁴

¹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2007) 1 vom 10.1.2007 „Eine Energiepolitik für Europa“, S. 3 ff.; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/themenseite-energiepolitik).

² Europäischer Rat vom 8./9.3.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2.5.2007, Dok.-Nr. 7224/1/07 REV 1, S. 20.

³ Europäischer Rat vom 8./9.3.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2.5.2007, Dok.-Nr. 7224/1/07 REV 1.

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2008) 781 vom 13.11.2008 „EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität“.

⁵ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2008) 772 vom 13.11.2008 „Energieeffizienz: Erreichung des 20 %-Ziels“.

⁶ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2009) 519 vom 7.10.2009 „Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO₂-Emissionen (SET-Plan)“.

⁷ Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16; Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 63; Effort-Sharing-Entscheidung Nr. 406/2009/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 136; CCS-Richtlinie 2009/31/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114. Reichert, Götz, CEP-Dossier: Klimaschutz in der Europäischen Union (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/klimaschutzdossier).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 713/2009 vom 13.7.2009 zur Gründung einer EU-Energieagentur, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 714/2009 vom 13.7.2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 15; Verordnung (EG) Nr. 715/2009 vom 13.7.2009 über die Bedingungen für den Zugang zu Erdgasfernleitungsnetzen, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 36; Richtlinie 2009/72/EG vom 13.7.2009 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, S. 55; Richtlinie 2009/73/EG vom 13.7.2009 über den Erdgasbinnenmarkt, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94. Vgl. CEP-Themenseite „Drittes Energiebinnenmarktpaket“ (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/themenseite-energiepaket).

⁹ Energieverbrauch ist ein umgangssprachlicher Ausdruck. Tatsächlich wird Energie nicht „verbraucht“, sondern umgewandelt. Verbraucht wird die in einem Energieträger gespeicherte arbeitsfähige Energie (Exergie) in dem Sinne, dass sie in nicht mehr arbeitsfähige Energie (Anergie) umgewandelt wird. Vgl. Erdmann/Zweifel (2008), S. 17.

¹⁰ Richtlinie 2006/32/EG vom 5.4.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 64.

¹¹ Richtlinie 2010/31/EU vom 19.5.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 13; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energieeffizienz/).

¹² Richtlinie 2010/30/EU vom 19.5.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Neufassung), ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 1; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energiekennzeichnung/).

¹³ Richtlinie 2009/125/EG vom 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung), ABl. L 285 vom 31.10.2009; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/oekodesign-umweltgerechte-produktgestaltung/).

¹⁴ Richtlinie 2009/33/EG vom 23.4.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. L 120 vom 15.5.2009, S. 5.

Neben dem EU-Aktionsplan für Energieeffizienz von 2006¹⁵ sollte die Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG den Rahmen für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bilden. Demnach haben die Mitgliedstaaten bis 2016 einen rechtlich unverbindlichen „nationalen Energieeinsparrichtwert“ von 9% zu erreichen.¹⁶ Hierzu müssen sie nationale Aktionspläne für Energieeffizienz (National Energy Efficiency Action Plans, NEEAPs) mit Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz aufstellen, deren Umsetzung die Kommission in regelmäßigen Abständen mittels einer vergleichenden Leistungsbewertung zwischen den Mitgliedstaaten („Benchmarking“) überprüft.

Die Kommission ist jedoch von der Qualität der nationalen Aktionspläne für Energieeffizienz und den entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten enttäuscht.¹⁷ Die EU sei von ihrem Ziel, den Energieverbrauch bis 2020 um 20% zu senken, weit entfernt. Das Europäische Parlament fordert vor diesem Hintergrund, das 20%-Ziel für die Steigerung rechtsverbindlich festzuschreiben.¹⁸ In ihrer „Energiestrategie 2020“ vom November 2010 umreißt die Kommission Ansätze für eine Neuausrichtung der EU-Energieeffizienzpolitik.¹⁹ Demnach sollen die Mitgliedstaaten Energieeffizienzsteigerungen mittels messbarer Ziele und Indikatoren überwachen und hierfür ihre nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne als zentrales Berichts- und Benchmarking-Instrument nutzen.

Die größten Einsparpotenziale sieht die Kommission im Gebäude- und im Verkehrssektor. Im Gebäudesektor plant sie, die energetische Gebäudesanierung durch Investitionsanreize zu beschleunigen. Zudem soll Energieeffizienz zukünftig sowohl bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauleistungen, Dienstleistungen und Produkte als auch bei der Gewährung von EU-Subventionen entscheidungsrelevant sein. In einem Weißbuch²⁰ über die zukünftige Verkehrspolitik sind Maßnahmen für umweltfreundlichen Stadtverkehr, verkehrsträgerübergreifende Konzepte und Energieeffizienzstandards für alle Fahrzeuge vorgestellt.

Im Juni 2011 hat die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, die die EU-weite Primärenergieeinsparung um 20% sicherstellen soll.²¹ Die vorgeschlagene Richtlinie enthält Vorschriften für die Mitgliedstaaten, Energieversorgungsunternehmen, Energienetzbetreiber sowie sonstige Unternehmen. Der Forderung des Europäischen Parlaments, den Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Einsparziele vorzugeben, folgt die Kommission noch nicht, hält sich diese Möglichkeit jedoch in ihrem Vorschlag ausdrücklich offen.

Im Folgenden wird zunächst aus ökonomischer Perspektive die Frage diskutiert, ob eine Steigerung der Energieeffizienz überhaupt ein eigenständiges Ziel wirtschaftspolitischer Maßnahmen sein sollte. Daran anschließend werden einzelne Vorschläge der Kommission erläutert und bewertet.

¹⁵ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2006) 545 vom 19.10.2006 „Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen“.

¹⁶ Nach Art. 4 der Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG haben die Mitgliedstaaten für 2015 einen nationalen Energieeinsparrichtwert von 9% „anzustreben“, der aufgrund von Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen zu erreichen ist. Der Energieeinsparrichtwert ergibt sich aus den kumulativen jährlichen Energieeinsparungen, die während des gesamten Neunjahreszeitraums von 2006 bis 2015 erzielt wurden.

¹⁷ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“, S. 7.

¹⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.12.2010 zur Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz.

¹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“, S. 7 ff.

²⁰ Europäische Kommission, Weißbuch KOM(2011) 144 vom 28.3.2011 „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/verkehr/weissbuch-verkehr/).

²¹ Europäische Kommission, Richtlinienvorschlag KOM(2011) 377 vom 22.6.2011; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/richtlinie-energieeffizienz/).

2 Energieeffizienz als regulatorisches Ziel?

Das Ziel, die Energieeffizienz zu steigern, ist im 20-20-20-Beschluss des Europäischen Rates als Primärenergieeinsparung um 20% im Jahr 2020 gegenüber dem für dieses Jahr prognostizierten Verbrauch formuliert worden.²² Diese Energieeinsparung wird auf 368 Mio. Tonnen Rohöleinheiten (t RÖE) beziffert (Begründungserwägung 2).

Vor diesem Hintergrund stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, wie diese Zielsetzung der EU-Energiepolitik zu beurteilen ist. Hierzu ist zunächst der Begriff der „Energieeffizienz“ zu klären. Technisch bezeichnet Energieeffizienz das Verhältnis von nutzbarem Energieoutput zum Energieinput. Alternativ kann auch eine andere Zielgröße dem Input gegenübergestellt werden, z. B. die in einer bestimmten Helligkeit beleuchtete Fläche oder die auf eine bestimmte Temperatur beheizte Wohnfläche. Indem Output- und Inputmengen sowie sonstige eingesetzte Faktoren monetär bewertet werden, wird Energieeffizienz ein ökonomisches Kriterium.²³ Typischerweise ergibt sich bei der ökonomischen Betrachtung der Energieeffizienz ein intertemporaler Trade-off, bei dem höhere Anfangsausgaben niedrigeren Ausgaben in der Nutzungsphase gegenüberstehen. Nicht jede technische Effizienzsteigerung ist auch eine ökonomische: Einige technische Effizienzsteigerungen sind ökonomisch schlicht „zu teuer“, wenn die Kosten der Energieeinsparungen den ökonomischen Nutzen übersteigen. Energieeffizienzsteigerungen, die einer Volkswirtschaft insgesamt einen Verlust bescheren, sind ökonomisch nicht zu rechtfertigen.²⁴ Dabei ist auch zu bedenken, dass sich eine erhöhte Energieeffizienz nicht eins zu eins in einen geringeren Energieverbrauch übersetzen lässt: Wenn durch eine erhöhte Energieeffizienz die Energieverbrauchskosten pro Outputseinheit sinken, erhöht sich tendenziell die Nachfrage nach Energie („Rebound-Effekt“), so dass sich zumindest ein Teil der Effizienzgewinne nicht in einem geringeren Energieverbrauch niederschlägt.²⁵

Aus ökonomischer Perspektive ist eine erhöhte Energieeffizienz oder eine Energieeinsparung kein eigenständiges Ziel, sondern bestenfalls Mittel zum Zweck. Eine erhöhte Energieeffizienz kann anderen Zielen wie beispielsweise einem geringeren Energieverbrauch dienen, der wiederum die Versorgungssicherheit stärkt und weniger klimaschädliche Energieerzeugung erfordert. Eine hohe Energieversorgungssicherheit und Klimaschutz sind unstrittige Ziele der Energiepolitik der EU. Fraglich ist jedoch, ob die EU den Weg weiterverfolgen sollte, Energieeffizienz als eigenständiges Ziel politisch vorzugeben. Maßnahmen, die direkt bei den Zielen Versorgungssicherheit und Klimaschutz durch Reduktion der Treibhausgasemissionen ansetzen, sind gegenüber einem Ansetzen am Energieverbrauch überlegen, da sie zielgenauer wirken können.

Die Sicherheit der Energieversorgung kann durch eine gesteigerte (technische) Energieeffizienz nur erhöht werden, wenn die damit verbundenen Kosten der Energieverwendung nicht zu stark ansteigen.²⁶ Die Sicherheit der Energieversorgung würde sonst zwar insofern steigen, als weniger Energieverbrauch die mengenmäßige Abhängigkeit von der Energieversorgung mindert. Wenn

²² Europäischer Rat vom 8./9.3.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2.5.2007, Dok.-Nr. 7224/1/07 REV 1, S. 20.

²³ Vgl. Erdmann, Georg und Zweifel, Peter, Energieökonomik. Theorie und Anwendungen, Berlin-Heidelberg 2008, S. 77 f.; vgl. auch Brookes, Leonard, Energy efficiency fallacies revisited, in: Energy Policy 28 (2000), S. 355-366, hier S. 355 f.

²⁴ Vgl. Jaffe, Adam B., Stavins, Robert N., The energy-efficiency gap. What does it mean?, in: Energy Policy 22 (1994), S. 804-810, hier S. 804.

²⁵ Vgl. Mennel, Tim und Sturm, Bodo, Energieeffizienz - eine neue Aufgabe für staatliche Regulierung?, ZEW-Discussion Paper No. 4 2008. Vgl. für empirische Ergebnisse Schipper, Lee und Grubb, Michael, On the rebound? Feedback between energy intensities and energy uses in IEA countries, in: Energy Policy 28 (2000), S. 367-388.

²⁶ Vgl. Mennel, Tim und Sturm, Bodo, Energieeffizienz - eine neue Aufgabe für staatliche Regulierung?, ZEW-Discussion Paper No. 4 2008, S. 32.

aber die Kosten der Energieverwendung gleichzeitig in einem zu hohen Ausmaß steigen²⁷, tauscht man vermiedene Knappheit bei der Energieversorgung gegen zu stark verschärfte – preissteigerungsbedingte – Knappheit an anderer Stelle. Dies ist weder einzel- noch volkswirtschaftlich eine Verbesserung der ökonomischen Lage.²⁸

Im Rahmen der Klimapolitik der EU stehen bereits Instrumente wie das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS, Richtlinie 2003/87/EG) und die Energiebesteuerung (Richtlinie 2003/96/EG) zur Verfügung, die als Nebenwirkung auch die Energieeffizienz erhöhen. Ein zusätzliches Ansetzen an der Energieeffizienz als Steuerungsgröße ist nicht zielgenau, da nicht jede Form des Energieverbrauchs gleichermaßen klimaschädlich ist, und auch nicht erforderlich. Im Gegenteil: Hierdurch wird die Steuerungswirkung des EU-ETS geschwächt. Die Kommission rechnet damit, dass infolge der vorgeschlagenen Richtlinie der Preis für Emissionsrechte deutlich sinken wird – in einem Extremszenario sogar auf null.²⁹ Dies führt dazu, dass das EU-ETS seine Wirkung immer weniger entfalten kann. Der Vorschlag der Kommission, die Obergrenze der Emissionsrechte weiter abzusenken,³⁰ würde eine Verschärfung des Klimaschutzziels durch die Hintertür bedeuten. Die betroffenen Unternehmen wären doppelt belastet: Sowohl von den Kosten für verpflichtende Energieeinsparungen als auch von erhöhten Preisen für Emissionsrechte. Dies schwächt die Standortqualität Europas und würde die Gefahr der Verlagerung von Treibhausgasemissionen („carbon leakage“) noch verschärfen.

Regelmäßig wird darauf verwiesen, dass Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen hinter den Möglichkeiten zurückbleiben.³¹ Bevor man hieraus auf einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf schließt, sollten jedoch folgende Überlegungen berücksichtigt werden: Ökonomische Effizienz ist ein Urteil, das auf einem Vergleich beruht. Für eine erste Annäherung an die Frage, ob eine Situation als effizient oder ineffizient zu charakterisieren ist, kann der Vergleich tatsächlicher Gegebenheiten mit einer idealisierten Situation herangezogen werden. Dies kann erste Hinweise auf potenzielle Effizienzsteigerungen bieten.³² Allerdings darf diese Vorgehensweise nicht dahingehend missverstanden werden, dass dieser Vergleich tatsächlich bereits ein (In-)Effizienzurteil begründen kann. Die Stützung von Effizienzaussagen auf einen Vergleich zwischen tatsächlichen und idealen Gegebenheiten wird mit Demsetz³³ als „Nirwana-Ansatz“ bezeichnet.³⁴ Entscheidend für ein Effizienzurteil ist der Vergleich zwischen mindestens zwei gleichermaßen konsistent modellierten Szenarien inklusive des Übergangs von einem vermeintlich ineffizienten Zustand zu einem vermeintlich effizienten.³⁵ Die Betrachtung des Übergangs ist wichtig, um tatsächlich die relevanten Kosten- und Nutzengrößen zu erfassen.

²⁷ Höher als die gesparten Energiekosten zuzüglich einer „Prämie“ für die gestiegene Versorgungssicherheit.

²⁸ Wenn man Energieverbrauch als abträglich für die Versorgungssicherheit betrachtet, so könnte ein Instrument darin bestehen, den Energieverbrauch zu besteuern. Marktprozesse führen dann zu Energieeinsparungen, wo es zu geringsten Kosten möglich ist. Vgl. Haucap, Justus und Coenen, Michael, Mehr Plan- als Marktwirtschaft in der energiepolitischen Strategie 2020 der Europäischen Kommission, Ordnungspolitische Perspektiven des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie Nr. 11 April 2011, S. 9. Ob angesichts der bestehenden Energiebesteuerung zu diesem Zweck eine zusätzliche Besteuerung nötig ist, ist allerdings fraglich.

²⁹ Vgl. Europäische Kommission, Folgenabschätzung SEC(2011) 779 zum Vorschlag KOM(2011) 370 vom 22.6.2011, S. 29 f, 75 f.

³⁰ S. 5 und Begründungserwägung 34.

³¹ Vgl. hierzu ausführlich Sorell, Steve, O'Malley, Eoin, Schleich, Joachim und Scott, Sue, The Economics of Energy Efficiency. Barriers to Cost-Effective Investment, Cheltenham, Northampton 2004.

³² Vgl. Musgrave, Allen, Unreal assumptions in economic theory. The F-Twist untwisted, in: *Kyklos* 34 (1981), S. 377-387.

³³ Demsetz; Harold, Information and efficiency, another viewpoint, in: *The Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1-22.

³⁴ Dahlmann; Carl J., The problem of externality, in: *The Journal of Law and Economics* 22 (1979), S. 141-162, hier S. 156 spricht hier von Metaphysik statt Wissenschaft.

³⁵ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Voßwinkel (2011), S. 14-31.

Es ist keine Besonderheit des Themas Energieeffizienz, dass die Übernahme von überlegenen Technologien typischerweise allmählich verläuft.³⁶ Innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann das höhere Risiko einer frühen Übernahme durch Kostenvorteile gegenüber den Wettbewerbern belohnt werden. Auf diese Weise besteht ein kontinuierlicher Anreiz zur Einführung neuer technischer Verfahren. Eine rasche, flächendeckende Übernahme neuer Verfahren ist in einem solchen Umfeld eher die Ausnahme. Aus ökonomischer Perspektive müssen darüber hinaus einige Besonderheiten beachtet werden, die Investitionen in Energieeffizienzsteigerungen im Weg stehen können.³⁷ So werden derartige Investitionen häufig aus der Perspektive des Investors als riskant eingeschätzt, da sie sich nicht im Falle einer Planungsänderung durch Veräußerung am Markt zurückholen lassen. Wenn darüber hinaus Investitionen viel Kapital für einen langen Zeitraum binden, kann dies zu einer einseitigen Gewichtung im Investitionsportfolio führen. Darüber hinaus gehen Verbesserungen der Energieeffizienzigenschaften häufig mit Veränderungen weiterer Eigenschaften von Produkten oder Prozessen einher, die gegebenenfalls auch weitere (gelegentlich als „versteckt“ bezeichnete) Kosten mit sich bringen. Die ökonomische Dimension dieser Veränderungen darf bei der Bewertung der Vorteilhaftigkeit einer Investition nicht einfach übergangen werden.

Ein weiteres, regelmäßig herangezogenes Hindernis für Energieeffizienzinvestitionen sind die sogenannten „getrennten Anreize“, bei denen zumindest ein Teil des Nutzens der Investition nicht dem Investor, sondern einer anderen Partei zufällt. Typischerweise kann dies bei Vermieter-Mieter-Verhältnissen der Fall sein, oder auch innerhalb von Unternehmen, wenn nicht jede Abteilung für ihren Energieverbrauch verantwortlich gemacht wird. Bei Vermieter-Mieter-Verhältnissen ist hier weniger eine pauschale Verpflichtung zur Energieeinsparung das richtige Mittel, sondern eher eine Regelung der sachgerechten Aufteilung der Kosten und Nutzen auf die Parteien. Fragen der unternehmensinternen Organisation sollten in der Verantwortung der Unternehmen belassen bleiben.

Eine erhöhte Energieeffizienz als eigenständiges politisches Ziel kann zu unvorteilhaften ökonomischen Entscheidungen führen, die die Effizienz der Volkswirtschaft insgesamt beeinträchtigen. Überall dort, wo Energieeffizienz als Mittel zum Zweck zur Erreichung eines anderen Ziels verstanden wird, sollte direkt bei diesen Zielen angesetzt werden. Sollten „getrennte Anreize“ ein Hindernis für einen ökonomisch effizienteren Umgang mit Energie darstellen, lässt sich an diesem Hindernis ansetzen, ohne dass ein Effizienzziel vorgegeben werden muss.

Ein effizienterer Umgang mit Energie setzt Kenntnis des eigenen Energieverbrauchs und Wissen über alternative Verfahren der Energienutzung voraus. Die Bereitstellung von Informationen zu diesem Thema wäre grundsätzlich ein geeigneter Ansatz. Dieser wird bei der Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten bereits verfolgt. Hinsichtlich weitergehender Informationen und Beratungen muss nicht zuletzt unter Kostengesichtspunkten stets geprüft werden, ob die erwarteten Energieeinsparungen die Kosten der Informationsbereitstellung aufwiegen (s. Abschnitt 3.4).

³⁶ Vgl. Jaffe, Adam B., Stavins, Robert N., The energy-efficiency gap. What does it mean?, in: Energy Policy 22 (1994), S. 804-810, hier S. 805.

³⁷ Vgl. Vgl. Jaffe, Adam B., Stavins, Robert N., The energy-efficiency gap. What does it mean?, in: Energy Policy 22 (1994), S. 804-810; Sorell, Steve, Understanding Barriers to Energy Efficiency, in Sorell, Steve, O'Malley, Eoin, Schleich, Joachim und Scott, Sue, The Economics of Energy Efficiency. Barriers to Cost-Effective Investment, Cheltenham, Northampton 2004, S. 25-93.

3 Ausgewählte Regelungen der vorgeschlagenen Richtlinie

3.1 Maßnahmen für den öffentlichen Sektor

Die Mitgliedstaaten werden durch die vorgeschlagene Richtlinie auf zweifache Weise in die Pflicht genommen: Zum einen müssen sie über die Erfüllung eines selbstgesteckten nationalen Energieeffizienzziels gegenüber der Kommission Rechenschaft ablegen. Zum anderen folgen aus der vorgeschlagenen Richtlinie weitreichende Verpflichtungen für das öffentliche Beschaffungswesen sowie das Gebäudemanagement.

3.1.1 Nationale Energieeffizienzziele

Die Mitgliedstaaten müssen durch die vorgeschlagene Richtlinie ein unverbindliches „nationales Energieeffizienzziel“ für ihren für 2020 angestrebten Primärenergieverbrauch bestimmen (Art. 3 Abs. 1)³⁸ und bis zum 30. April jedes Jahres anhand eines Berichtes Rechenschaft über die Zieleinhaltung ablegen (Art. 19 Abs. 1, Anhang XIV). 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). Sollte sie zu dem Ergebnis kommen, dass das 20%-Einsparziel voraussichtlich nicht erreicht wird, schlägt sie bis 30. Juni 2014 verbindliche nationale Energieeffizienzziele durch einen Legislativakt vor (Art. 19 Abs. 7). Dieser Legislativakt müsste dann vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden.

Im Lichte der in Abschnitt 2 ausgeführten Kritik zur Energieeffizienz als eigenständigem regulatorischen Ziel sollte die Kommission die Androhung verbindlicher Effizienzsteigerungsziele für die Mitgliedstaaten unterlassen. Dies würde 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. Das Herunterbrechen des 20%-Ziels in Unterziele für die einzelnen Mitgliedstaaten ist unweigerlich eine politische und damit immer auch willkürliche aber keine rein ökonomische Entscheidung.

3.1.2 Verpflichtungen der öffentlichen Hand

3.1.2.1 Öffentliche Gebäude

Ab 1. Januar 2014 müssen nach den Vorstellungen der Kommission jährlich 3% der öffentlichen Gebäude so renoviert werden, dass sie die Mindestanforderungen für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie 2010/31/EU Art. 4) erfüllen (Art. 4). Dies bedeutet nahezu eine Verdoppelung der energiebezogenen Renovierungen der öffentlichen Hand.³⁹ Die Erfüllung des 3%-Ziels wird anhand der gesamten Gebäudefläche, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindet, gemessen. Wird das 3%-Ziel in einem Jahr übererfüllt, können die zuständigen öffentlichen Einrichtungen den Überschuss entweder einem der beiden vorherigen oder darauffolgenden Jahre zurechnen (Art. 4 Abs. 2). Auf diese Weise wird eine gewisse zeitliche Flexibilität ermöglicht. Damit nachvollzogen werden kann, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen, erstellen sie bis zum 1. Januar 2014 ein Inventar der entsprechenden Gebäude und machen dieses öffentlich zugänglich (Art. 4 Abs. 3). Um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten ihren Renovierungsverpflichtungen dadurch entgehen können, dass sie Gebäude anmieten statt eigene Gebäude zu nutzen,

³⁸ Artikel- und Seitenangaben verweisen, sofern nicht anders angegeben, auf den Richtlinienvorschlag KOM(2011) 370.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission, Folgenabschätzung SEC(2011) 779 zum Vorschlag KOM(2011) 370 vom 22.6.2011, S. 37.

müssen angemietete Gebäude den gleichen Energieeffizienzanforderungen genügen wie Gebäude im öffentlichen Eigentum (Art. 5, Anhang III lit. f).

Die Verpflichtung, jährlich mindestens 3% der öffentlichen Gebäude energetisch zu renovieren, führt selbst nach Auffassung der Kommission „nicht zu besonders hohen Energieeinsparungen“⁴⁰. 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. Diese erheblichen finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte stehen außer Verhältnis zu den geringen Energieeinsparungen. Energieeinsparungen können auf andere Weise zielgenauer und kostengünstiger erzielt werden. Mithin schießt die starre 3%-Sanierungspflicht pro Jahr auch unter juristischen Gesichtspunkten deutlich über das angestrebte Ziel hinaus: Angesichts der erheblichen finanziellen Belastungen für die öffentliche Hand und des – nach Bekunden der Kommission – vergleichsweise geringen Nutzens, verstößt die vorgeschlagene Verpflichtung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV).

Doch 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. Im eigenen Interesse sollten öffentliche Stellen einen Energieverbrauch durch die Gebäudenutzung im Auge behalten. In welchem Ausmaß aber wann welche Investitionen vorteilhaft sind, sollten sie frei von starren Quoten entscheiden können. Die theoretische Möglichkeit, den Mitgliedstaaten die Erfüllung der Renovierungspflicht durch EU-Gelder zu erleichtern, würde an dem grundsätzlichen Problem der begrenzten Haushaltsspielräume nichts ändern, sondern es nur verlagern.

3.1.2.2 Öffentliche Beschaffung

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht die obligatorische Berücksichtigung von Energieeffizienz-Aspekten im öffentlichen Beschaffungswesen vor. Öffentliche Einrichtungen dürfen nur Produkte, Dienstleistungen und Gebäude beschaffen, die die Anforderungen an „hohe Energieeffizienz“ erfüllen (Art. 5, Anhang III).

Energieverbrauchende Produkte, und solche, die den Energieverbrauch beeinflussen, die von den Richtlinien zur Energieverbrauchskennzeichnung (2010/30/EU) und für Haushaltsgeräte (92/75/EWG) erfasst werden, müssen die höchste Energieeffizienzklasse erfüllen. Produkte, die von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG) erfasst werden, müssen die dortigen Energieeffizienzanforderungen erfüllen (Anhang III lit. b). Bei der Kaufentscheidung sind der Kosteneffizienz, der wirtschaftlichen Durchführbarkeit, der technischen Eignung und „hinreichendem Wettbewerb“ „Rechnung zu tragen“ (Anhang III lit. a).

Dienstleister müssen bei Aufträgen für die öffentliche Hand Produkte (z.B. Materialien und Geräte) verwenden, die bestimmte Effizienzanforderungen erfüllen (Anhang III lit. e).

Zwar ist es richtig, dass sich die öffentliche Beschaffung auch am verschwendungsfreien Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln orientieren soll und in diesem Zusammenhang Energieeffizienzeigenschaften eine wesentliche Rolle spielen können. Deren Berücksichtigung bei der öffentlichen Beschaffung ist ja auch bereits zulässig. Aber die Vorschrift, dass nur energieeffiziente Produkte öffentlich beschafft werden dürfen, es sei denn, Kostengesichtspunkte, „wirtschaftliche Durchführbarkeit“, technische Eignung oder Wettbewerbsgesichtspunkte sprechen dagegen, führt zu erheb-

⁴⁰ Europäische Kommission, Folgenabschätzung SEC(2011) 779 zum Vorschlag KOM(2011) 370 vom 22.6.2011, S. 69.

lichem Aufwand im Beschaffungswesen. 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.

Insbesondere die Verpflichtung der Dienstleister, bei Aufträgen für die öffentliche Hand Produkte zu verwenden, die festgelegte Energieeffizienzeigenschaften 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 Arbeitsgerätes unter Kostengesichtspunkten vorteilhaft ist, dürfte sogar zu noch mehr bürokratischem Aufwand führen als die Beschaffungsregeln für Produkte.

Es sollte daher bei den derzeitigen Regelungen bleiben, die der öffentlichen Hand die Berücksichtigung von Effizienzkriterien gestatten, diese aber nicht obligatorisch machen.

3.2 Energieeinsparpflicht für Energieversorgungsunternehmen

Die vorgeschlagene Richtlinie nimmt Energieerzeuger zum Energiesparen in die Pflicht. Jeder Mitgliedstaat muss ein „Energieeffizienzverpflichtungssystem“ einführen (Art. 6 Abs. 1). Dieses System muss sicherstellen, dass entweder alle Energieverteiler oder alle Energieeinzelhandelsunternehmen, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates tätig sind, jährlich 1,5% Energieeinsparungen bei Endkunden im Vergleich zum Energieabsatz des Vorjahres erreichen (Art. 6 Abs. 1). Im Verkehrswesen genutzte Energie wird für diese Berechnungen nicht mit herangezogen.

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 (Einbau von energieeffizienten Lampen oder Duschköpfen, Durchführung von Energieaudits oder Informationskampagnen), 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). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch soziale Zielsetzungen in ihre Energieeffizienzverpflichtungssysteme aufnehmen, die z. B. Energieeinsparmaßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut vorsehen (Art. 6 Abs. 5 lit. a).

Die Mitgliedstaaten können den verpflichteten Unternehmen eine gewisse zeitliche Flexibilität einräumen, indem sie ihnen gestatten, Energieeinsparungen auf eines der beiden vorausgegangenen Jahre oder der beiden Folgejahre anzurechnen (Art. 6 Abs. 5 lit. c). Ausnahmen können die Mitgliedstaaten solche Energieverteiler und kleine Energieeinzelhandelsunternehmen, deren Umsatz unterhalb eines Äquivalents von 76 GWh an Energie pro Jahr liegt, die weniger als zehn Personen beschäftigen oder deren Jahresumsatz oder Jahresbilanz 2 Mio. Euro nicht übersteigt. Hierbei wird die für den Eigenbedarf erzeugte Energie nicht auf den Schwellenwert angerechnet (Art. 6 Abs. 8).

Außerdem können die Mitgliedstaaten den verpflichteten Parteien gestatten, zertifizierte Energieeinsparungen, die von Dritten erzielt wurden (etwa Energiedienstleistern) auf ihre Verpflichtungen anzurechnen (Art. 6 Abs. 5 lit. b). Dies bewirkt, dass verpflichtete Unternehmen die erforderlichen Energieeinsparungen nicht mehr bei *ihren* Endkunden und auch überhaupt nicht mehr bei *End*-kunden erreichen müssen. Durch die Anerkennung zertifizierter Energieeinsparungen von Dritten entsteht ein Markt für Energieeinsparungen. Ergänzend dazu soll die Kommission mit der vorgeschlagenen Richtlinie ermächtigt werden, durch einen delegierten Rechtsakt ein System der gegenseitigen Anerkennung der in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Energieeffizienzverpflichtungssysteme erzielten Energieeinsparungen einzuführen (Art. 6 Abs. 10, Art. 18). Hierdurch würde de facto ein EU-weiter Markt für zertifizierte Energieeinsparungen entstehen.

An die Stelle von Energieeffizienzverpflichtungssystemen können die Mitgliedstaaten auch „andere Maßnahmen“ ergreifen, um entsprechende Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken (Art. 6 Abs. 9). Diese müssen von der Kommission vorab genehmigt werden.

Unabhängig von der in Abschnitt 2 geäußerten grundsätzlichen Kritik an der Energieeffizienz als eigenem regulatorischen Ziel, sind auch die Einsparungspflichten für Energieversorgungsunternehmen als problematisch zu bewerten. Der Ansatz verschiebt die Verantwortung für die Energienutzung von der Nachfrage- auf die Angebotsseite. Energieanbieter können aber das Energienutzungsverhalten nicht, oder bestenfalls sehr eingeschränkt steuern. Daher sollten sie auch nicht dafür verantwortlich gemacht werden. Im Übrigen führt eine solche Verpflichtung zu erheblichen Messproblemen, da eine Energieeinsparung nur mit Rückgriff auf einen hypothetischen Energieverbrauch ohne Sparanstrengung dokumentiert werden kann. Das Heranziehen von Standardverbrauchswerten, wie in dem Richtlinienvorschlag vorgesehen, kann dazu führen, dass durch den Austausch eines technischen Gerätes eine Energieeinsparung dokumentiert wird (z. B. wenn ein energiesparender Fernseher ein älteres Modell ersetzt), das ein geändertes Nutzungsverhalten den tatsächlichen Energieverbrauch jedoch erhöht (der neue Fernseher läuft den ganzen Tag). Darüber hinaus ist auch die Einschränkung für „kurzfristige Maßnahmen“ nicht nachvollziehbar. Die beschriebenen Maßnahmen führen zu Niveaueffekten, die den Energieverbrauch dauerhaft, also durchaus langfristig senken können, etwa durch die Nutzung energieeffizienterer Leuchtmittel oder aber ein sparsameres Energieverbrauchsverhalten infolge von „Informationskampagnen“. Wenn schon Energieeinsparziele verpflichtend vorgegeben werden, so sollte es zumindest bei der Wahl der Mittel möglichst große Freiheit geben, um möglichst kostengünstige Wege zu finden, Energie einzusparen.

3.3 Kraft-Wärme-Kopplung

Die vorgeschlagene Richtlinie enthält Vorschriften zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). KWK ist die gleichzeitige Erzeugung sowohl thermischer Energie als auch elektrischer oder mechanischer Energie in einem Prozess (Art. 2 Abs. 15). Die Mitgliedstaaten müssen der vorgeschlagenen Richtlinie zufolge bis zum 1. Januar 2014 jeweils einen nationalen Wärme- und Kälteplan „für den Ausbau des Potenzials für die Anwendung der hocheffizienten Fernwärme und Fernkälte“ erstellen und diesen der Kommission mitteilen (Art. 10 Abs. 1). Die KWK-Erzeugung gilt als „hocheffizient“, wenn im Vergleich zu getrennter Strom- und Wärmerzeugung mindestens 10% der Primärenergie eingespart wird (Anhang II). Die Pläne werden alle fünf Jahre aktualisiert.

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). Bestehende Stromerzeugungsanlagen mit einer thermischen Gesamtnennleistung über 20 Megawatt müssen für den Betrieb als „hocheffiziente KWK-Anlage“ umgerüstet werden, wenn 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 (Art. 10 Abs. 6). Eine Ausrüstung von Stromerzeugungsanlagen mit Anlagen zur Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage, CCS) gilt in diesem Zusammenhang nicht als Modernisierung.

Elektrischer Strom aus hocheffizienten KWK-Anlagen erhält „vorrangigen oder garantierten Zugang“ zum Elektrizitätsnetz, sofern hierdurch die Netzzuverlässigkeit und -sicherheit nicht gefährdet werden (Art. 12 Abs. 5).

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). Es liegt dem Kommissionsvorschlag zufolge in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, ob die betroffenen Industrieanlagen auch die Kosten für den Anschluss und gegebenenfalls den Ausbau der für den Transport der Abwärme notwendigen Fernwärme- und Fernkältenetze tragen.

Die Mitgliedstaaten können Stromerzeugungs- und Industrieanlagen von den genannten Verpflichtungen zur Kraft-Wärmekopplung ausnehmen, wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten zu dem Ergebnis kommt, dass die gleiche Menge Strom, Wärme und Kälte durch die getrennte Erzeugung kostengünstiger bereitgestellt werden kann (Art. 10 Abs. 4 u. 8).

Die Vorschrift, dass neue Wärmekraftwerke ab einer bestimmten Gesamtnennleistung an einem Standort angesiedelt werden müssen, an dem die Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung genutzt werden kann, schränkt die Standortwahl für neue Kraftwerke ein. Eine gewisse Flexibilität der Standortwahl ist jedoch vor dem Hintergrund der nicht überall vorhandenen öffentlichen Akzeptanz für neue Kraftwerke erforderlich, um die für die Versorgungssicherheit nötigen neuen Kraftwerke realisieren zu können.

Insgesamt zeigen die Regelungen, dass die Kommission marktlichen Prozessen die Erzielung eines effizienten Umgangs mit Energie nichts zutraut. Wenn die Nutzung der Abwärme in Industrie- oder Wärmekraftanlagen kostengünstig möglich ist, so gibt es auch einen ökonomischen Anreiz, diese zu nutzen. Die Verpflichtung zur Nutzung der Abwärme bei erheblichen Modernisierungen könnte jedoch zu dem unerwünschten Effekt führen, dass bestimmte Modernisierungen unterbleiben, die die Energieeffizienz bei Erzeugung oder Nutzung gesteigert hätten.

Dass eine Ausrüstung von Stromerzeugungsanlagen mit CCS-Anlagen nicht als Modernisierung im Sinne der vorgeschlagenen Richtlinie gilt und daher daraus keine Verpflichtung zur Nutzung der Abwärme entstehen, ist nachvollziehbar. Schließlich sollten klimapolitisch durchaus erwünschte Umrüstungen nicht durch weitere Auflagen behindert werden. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum diese Regelung nicht auch für Industrieanlagen gelten soll. Denn auch hier kann die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxyd klimapolitisch erwünscht sein.

3.4 Informationen über den Energieverbrauch und Energieberatung

Wie in Abschnitt 2 diskutiert, spielt die Informationslage über den eigenen Energieverbrauch und dessen Optimierung eine entscheidende Rolle zur Realisierung ökonomischer Energieeffizienzpotenziale. Die vorgeschlagene Richtlinie setzt an verschiedenen Punkten hinsichtlich der Verbesserung der Informationslage über den Energieverbrauch und dessen Optimierung an.

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Verfügbarkeit von erschwinglichen und von unabhängigen Experten durchgeführten Energieaudits für alle Endkunden fördern müssen (Art. 7 Abs. 1). Zusätzlich sollen sie Haushalte sowie „kleine und mittlere Unternehmen“ (KMU, vgl. Art. 2 Kommissionsempfehlung 2003/361/EG) dazu „ermutigen“, sich einem Energieaudit zu unterziehen. Diese Energieaudits dienen der Ermittlung von Einsparmöglichkeiten beim Energieverbrauch von Gebäuden, Betriebsabläufen, Industrie- oder Gewerbeanlagen sowie bei privaten und öffentlichen Dienstleistungen (Art. 2 Abs. 12).

Alle Unternehmen – mit Ausnahme von KMU – *müssen* sich einem „Energieaudit“ unterziehen (Art. 7 Abs. 2). Energieaudits müssen bis spätestens 30. Juni 2014 und danach alle drei Jahre durchgeführt werden.

Da der Energieverbrauch unmittelbar die Kosten von Unternehmen erhöht, sollten Unternehmen aus eigenem Antrieb ein Interesse an der Optimierung des eigenen Energieverbrauchs haben. Da

nicht in allen Unternehmen eigene Expertise hierfür vorhanden ist, ist das Einholen von externem Sachverstand bestimmt in vielen Fällen vernünftig. Ob daraus jedoch folgt, dass „erschwingliche“ Energieaudits staatlicherseits gefördert werden müssen, ist jedoch fraglich. KMU werden durch diese Maßnahmen letztlich subventioniert. Die Kosten der Informationsbereitstellung gehören zu den Kosten der Effizienzsteigerung dazu. Es ist daher nicht ersichtlich, wie die ökonomische Effizienz der Energienutzung steigen soll, wenn bestimmte Kostenkomponenten des Energiemanagements staatlich subventioniert werden. Falls ein Energieaudit zu einer signifikanten Verbesserung des Energiemanagements führt, haben Auditoren ein starkes Werbeargument für ihre Dienstleistung. Dann können sie aber auch die Informationen über ihre Dienstleistung bereitstellen – wie andere Dienstleister auch. Die Verpflichtung großer Unternehmen, sich einem Energieaudit zu unterziehen, sowie die Subventionierung von Energieaudits für KMU verzerrt den Wettbewerb dahingehend, dass findigeren Unternehmen mit einer kostengünstigeren Energienutzung ein Wettbewerbsvorteil genommen wird. Insbesondere bei großen Unternehmen mit hohem Energieverbrauch dürfte die fachliche Kompetenz in Bezug auf die eigene Energienutzung vergleichsweise hoch sein. Es ist daher nicht zu erwarten, dass mit verpflichtenden Energieaudits zusätzliche Energieeffizienzgewinne einhergehen. Auch ist fraglich, ob bei komplexen Produktionsprozessen durch die Einbindung externer Sachverständiger zusätzliche Informationen zum Energiemanagement gewonnen werden.

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht vor, dass Strom-, Erdgas-, Fernwärme-/Fernkälte- und Fernwärmewasserkunden individuelle Zähler („smart meters“) erhalten müssen, die den tatsächlichen Energieverbrauch und die Nutzungszeit anzeigen (Art. 8, Anhang VI). Endkunden müssen detailliert ihren vergangenen Verbrauch prüfen können (Art. 8 Abs. 2). Die Abrechnung des Strom- Erdgas-, Wärme-, Kälte- und Warmwasserverbrauchs muss so zeitnah erfolgen, dass die Endkunden ihren Energieverbrauch auf Basis der Abrechnung anpassen können.

Die zeitnahe Bereitstellung von Informationen über den Energieverbrauch für Endkunden ist grundsätzlich ein hilfreicher Ansatz, um Verbrauchern die Gelegenheit zu geben, ihren Energieverbrauch zu optimieren. Intelligente Verbrauchsmessgeräte („smart meters“) liefern verbraucherfreundliche Informationen über den individuellen Energieverbrauch und klären über mögliche Energieeinsparungen auf. Sie verbessern so voraussichtlich das Energienutzungsverhalten. Allerdings muss bei der Bereitstellung von solchen Geräten geprüft werden, ob die voraussichtlichen Energieeinsparungen tatsächlich die Kosten der Einrichtung und des Betriebs dieser Geräte aufwiegen.

4 Fazit

Es gibt keinen ökonomischen Grund, Energieeffizienz als eigenes politisches Ziel zu formulieren, da nicht jeder Energieverbrauch mit einem Umweltschaden oder einer anderen Schädigung Dritter einhergeht. Da die Vorschriften für die Sanierung öffentlicher Gebäude zwar sehr teuer sind, jedoch selbst nach Auffassung der Kommission nicht zu „besonders hohen Energieeinsparungen“ führen, verstoßen sie gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer Verringerung der Preise für Emissionszertifikate im EU-ETS führen. Dies führt dazu, dass dieses effiziente Klimaschutzinstrument seine Wirkung nicht effizient entfalten kann. Der Vorschlag der Kommission, die Obergrenze der Emissionsrechte weiter abzusenken, würde eine Verschärfung des Klimaschutzziels durch die Hintertür bedeuten. Die betroffenen Unternehmen wären doppelt belastet: Sowohl von den Kosten für verpflichtende Energieeinsparungen als auch von erhöhten Preisen für Emissionsrechte. Dies schwächt die Standortqualität Europas und würde die Gefahr der Verlagerung von Treibhausgasemissionen („carbon leakage“) noch verschärfen.

Die Vorschrift für das öffentliche Beschaffungswesen, dass nur noch energieeffiziente Produkte beschafft werden dürfen, führt zu erheblichem Mehraufwand im öffentlichen Sektor. Die dazugehörigen Vorschriften für Dienstleistungen im öffentlichen Auftrag schränken die unternehmerische Freiheit über Gebühr ein.

Die Verlagerung der Verantwortung für den Energieverbrauch von der Nachfrage- auf die Anbieterseite ist ein verfehltter Ansatz: Energieversorger können in einem wettbewerblichen Umfeld den Energieverbrauch ihrer Abnehmer letztlich nicht steuern. Auch verfügen, wenn überhaupt, die Energieverbraucher über das notwendige spezifische Wissen, das für ein rationales Energiemanagement erforderlich ist. An die Stelle verpflichtender Einsparziele für Energieversorger sollte daher eine Verbesserung der Informationslage auf der Verbraucherseite treten. Der Wettbewerb zwischen Unternehmen darf aber durch ein politisch verordnetes Energiemanagement nicht eingeschränkt werden: Kostensparende Effizienzsteigerungen sollten auch weiterhin zu einem Wettbewerbsvorteil führen. Nur so bleibt der ökonomische Anreiz aufrechterhalten, den Energieeinsatz zu verbessern und dort Energie einzusparen, wo es ökonomisch vernünftig ist.

Insgesamt könnten die Maßnahmen dazu führen, dass die Energieeinsparungen durch eine Verlagerung der Industrie in Drittstaaten erreicht werden. Dies kann kein politisches Ziel sein und muss daher vermieden werden.

Die Autoren

Dr. Jan S. Voßwinkel und Dr. Götz Reichert leiten am Centrum für Europäische Politik (CEP) den Fachbereich EU-Umwelt-, Energie-, Klimaschutz- und Verkehrspolitik.

Centrum für Europäische Politik

Das CEP in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU Politik. Das CEP ist eine gemeinnützig anerkannte Stiftung, ihre Analysen beruhen auf den Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Dem Kuratorium des CEP gehören unter anderem der frühere Bundespräsident Roman Herzog, der ehemalige EU-Kommissar Frits Bolkestein und der frühere Präsident der Deutschen Bundesbank Hans Tietmeyer an.