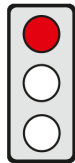


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Eingeführt werden sollen ein verschärftes und nunmehr auch verbindliches Energieeinsparziel von 30% bis 2030 sowie Vorgaben für die Mitgliedstaaten zur Erreichung dieses Ziels.

**Betroffene:** Energieverbraucher, Energieunternehmen und Mitgliedstaaten.

**Pro:** –



**Contra:** (1) Die Verschärfung des Energieeinsparziels für 2030 auf verbindliche 30% kann im Gegensatz zum Emissionshandel die eigentlichen umwelt- und energiepolitischen Ziele – Klimaschutz und Versorgungssicherheit – weder treffsicher noch kosteneffizient erreichen.

(2) Daher sind auch die Vorgaben für die Mitgliedstaaten zur Erreichung des Energieeinsparziels – insbesondere die Pflicht, bei Endenergieverbrauchern jährlich 1,5% Energie einzusparen – verfehlt.

(3) Verbindliche EU-Energieeffizienzvorgaben für die Mitgliedstaaten – insbesondere die Vorgabe, jährlich 3% der öffentlichen Gebäude der Zentralregierungen zu renovieren – verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip, denn es liegt kein grenzüberschreitendes Problem vor.

(4) Die unbefristete Geltung der 1,5%-Energieeinsparpflicht, bis die Kommission sie nicht mehr für erforderlich hält, verstößt gegen den EU-rechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 761** vom 30. November 2016 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur **Energieeffizienz**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die derzeitige Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU; s. [cepKompas Klima und Energie](#), S. 77 ff.) gibt für 2020 ein – unverbindliches – EU-weites Energieeinsparziel von 20% gegenüber dem prognostizierten Verbrauch vor (Art. 1 Abs. 1).
- Sie bildet außerdem den EU-Rechtsrahmen zur Festlegung unverbindlicher „nationaler Energieeffizienzziele“ für 2020 (Art. 3 Abs. 1) und von Energieeffizienzmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten.
- Der Europäische Rat beschloss 2014 (s. [cepKompas Klima und Energie](#), S. 112 ff.)
  - ein – unverbindliches – EU-Energieeinsparziel von 27% bis 2030 und
  - eine Prüfung bis 2020, ob dieses Ziel auf 30% angehoben werden soll.
- Der nun vorgelegte Änderungsvorschlag ist Teil eines umfassenden Energiepakets. Dieses umfasst u.a.:
  - Neufassung der Strombinnenmarktrichtlinie [2009/72/EG; COM(2016) 864],
  - Neufassung der Strombinnenmarktverordnung [(EG) 714/2009; COM(2016) 861],
  - Änderung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie [2009/28/EG; COM(2016) 767]
  - Änderung der Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie [2010/31/EU; COM(2016) 765]

#### ► EU-Energieeffizienzziel für 2030 und nationale Energieeffizienzbeiträge

- Zukünftig gilt für 2030 ein – verbindliches – EU-weites Energieeinsparziel von 30% gegenüber dem prognostizierten Verbrauch (neuer Art. 1 Abs. 1).
- Zur Erreichung dieses Ziels müssen die Mitgliedstaaten – unverbindliche – „nationale Energieeffizienzbeiträge“ festlegen (neuer Art. 3 Abs. 4).
- Bei der Festlegung ihrer nationalen Energieeffizienzbeiträge [neuer Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 6 Governance-Verordnung, Vorschlag COM(2016) 759]
  - müssen die Mitgliedstaaten die EU-Energieeffizienzziele für 2020 und 2030 „berücksichtigen“,
  - können die Mitgliedstaaten „nationale Gegebenheiten“ – z.B. ihr „Potential für kostenwirksame Energieeinsparungen“ – berücksichtigen.
- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission [neuer Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 ff. und Art. 15 ff. Governance-Verordnung, Vorschlag COM(2016) 759]
  - bis 2019 ihre nationalen Energieeffizienzbeiträge melden und
  - ab 2021 alle zwei Jahre über deren Umsetzung berichten.

- Sind nach Auffassung der Kommission die nationalen Energieeffizienzbeiträge einzelner oder aller Mitgliedstaaten oder deren Umsetzung unzureichend, um das EU-Energieeffizienzziel für 2030 zu erreichen, so kann sie [Art. 25 ff. Governance-Verordnung, Vorschlag COM(2016) 759]
  - Empfehlungen an einzelne oder alle Mitgliedstaaten richten,
  - zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene – z.B. für Produkte (Ökolabel-Richtlinie 2010/30/EU und Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG; s. [cepKompas Klima und Energie](#) S. 82 ff.) – ergreifen.
- ▶ **Jährliche Energieeinsparpflicht der Mitgliedstaaten**
  - Jeder Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass der Energieverbrauch der Endkunden jährlich um 1,5% sinkt. Diese Energieeinsparpflicht gilt bislang bis 2020. Sie besteht zukünftig für 10-Jahres-Perioden auch über 2030 hinaus, bis die Kommission sie nicht mehr für erforderlich hält, um „die langfristigen Energie- und Klimaziele der Union für 2050“ zu erreichen. (geänderter Art. 7 Abs. 1)
  - Die Mitgliedstaaten können bei der Berechnung der Energieeinsparpflicht die für den Eigengebrauch erzeugte erneuerbare Energie in Abzug bringen (neuer Art. 7 Abs. 2 lit. e).
  - Die Mitgliedstaaten können ihre Energieeinsparpflicht auf zwei – kombinierbare – Arten erfüllen:
    - Sie können ein „Energieeffizienzverpflichtungssystem“ (EEVS) einführen (neuer Art. 7a).
      - In diesem Fall müssen sie die Energieunternehmen („die Energieverteiler und/oder die Energieeinzelhandelsunternehmen“) zu Energieeinsparungen ihrer Endkunden – durch Effizienzmaßnahmen – oder bei Dritten verpflichten (neuer Art. 7a Abs. 2 und 5 lit. b).
      - Die Mitgliedstaaten müssen in diese Energieeinsparverpflichtungen „Anforderungen mit sozialer Zielsetzung“ aufnehmen, z.B. eine Vorgabe, dass „ein Teil der Energieeffizienzmaßnahmen vorrangig in von Energiearmut betroffenen Haushalten oder in Sozialwohnungen umzusetzen ist“ (neuer Art. 7a Abs. 5 lit. a).
      - Sie können auch „alternative strategische Maßnahmen“ ergreifen (neuer Art. 7b Abs. 1). Dabei müssen sie die Auswirkungen auf „von Energiearmut betroffene Haushalte“ „berücksichtigen“ (neuer Art. 7b Abs. 2).
      - Die Mitgliedstaaten müssen unabhängige Mess-, Kontroll- und Prüfsysteme einrichten, die repräsentative Stichproben über die Energieeinsparungen durch das EEVS (neuer Art. 7a Abs. 4) bzw. durch „alternative strategische Maßnahmen“ erheben (neuer Art. 7b Abs. 3).
- ▶ **Renovierung öffentlicher Gebäude und öffentliche Beschaffung**
  - Seit 2014 müssen jährlich 3% der Gesamtfläche beheizter und / oder gekühlter Gebäude, die der Zentralregierung eines Mitgliedstaates gehören, so renoviert werden, dass sie die Mindestanforderungen für die Gesamtenergieeffizienz nach Art. 4 der Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie (2010/31/EU) erfüllen (Art. 5).
  - Zentralregierungen dürfen nur Produkte, Dienstleistungen und Gebäude beschaffen, die die Anforderungen an „hohe Energieeffizienz“ und Kosteneffizienz erfüllen (Art. 6 i.V.m. Anhang III).
- ▶ **Mess- und Abrechnungssysteme**
  - Bei Neubau oder größerer Renovierung von Gebäuden mit mehreren Wohnungen und in Mehrzweckgebäuden, die über eine zentrale Anlage zur Wärme- oder Kälteerzeugung verfügen oder über Fernwärme- und Fernkältenetze versorgt werden, müssen neu installierte Zähler und Kostenverteiler ab 2020 fernablesbar sein.
  - Bereits installierte, nicht fernablesbare Zähler und Kostenverteiler müssen bis 2027 nachgerüstet sein (neuer Art. 9a Abs. 4).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher gibt es nur ein unverbindliches EU-Energieeffizienzziel für 2020 von 20%. Nun wird zusätzlich ein verbindliches EU-Energieeffizienzziel für 2030 von 30% festgelegt.
- ▶ Bisher gilt die jährliche 1,5%-Einsparpflicht der Mitgliedstaaten nur bis 2020. Nun soll sie für 10-Jahres-Perioden über 2030 hinaus fortgelten.
- ▶ Neu ist, dass die Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Energieeinsparpflicht die für den Eigengebrauch erzeugte erneuerbare Energie in Abzug bringen können.
- ▶ Neu ist, dass bei nationalen Energieeinsparverpflichtungen „Anforderungen mit sozialer Zielsetzung“ und die Auswirkungen auf „von Energiearmut betroffene Haushalte“ berücksichtigt werden müssen.
- ▶ Neu ist, dass bei Neubau oder größerer Renovierung von Gebäuden mit mehreren Wohnungen, die zentral mit Wärme oder Kälte versorgt werden, individuelle Verbrauchszähler installiert werden müssen und dass ab 2020 neu installierte Zähler und Kostenverteiler fernablesbar sein müssen.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Bislang konnten Mitgliedstaaten Energieeffizienzziele „allein nicht ausreichend verwirklichen“. EU-Handeln ist erforderlich, um die Aktivitäten auf nationaler Ebene „zu erleichtern und zu unterstützen“. Das Subsidiaritätsprinzip wird laut Kommission respektiert, da die Mitgliedstaaten die Maßnahmen zur Erreichung der erforderlichen Energieeinsparungen flexibel wählen können. (S. 4)

## Politischer Kontext

Zur Umsetzung des 2014 vom Europäischen Rat beschlossenen unverbindlichen EU-Energieeffizienzziels für 2030 von mindestens 27% skizzierte die Europäische Kommission im Februar 2015 mögliche Maßnahmen, die in ihrer „Rahmenstrategie für eine Energieunion“ (s. [cepAnalyse](#)) eine Vorrangstellung einnehmen sollen („energy efficiency first“; s. [cepInput 01/2017](#)). Im Dezember 2015 forderte das Europäische Parlament ein verbindliches EU-Energieeffizienzziel für 2030 von 40%. Die Kommission legte am 30. November 2016 neben dem vorliegenden Änderungsvorschlag zur Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) auch einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur „Governance“ der Energieunion [Vorschlag COM(2016) 759] vor.

## Stand der Gesetzgebung

30.11.16 Annahme durch Kommission

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

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung, Energie (federführend), Berichterstatte: N.N; Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Berichterstatte: N.N
Bundesministerien:	N.N. (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N. (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## 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 – gar vorrangiges – politisches Ziel zu formulieren.** Denn ein Energieeffizienzziel kann das Maß an Energieeinsparung überschreiten, das zur kosteneffizienten Erreichung der eigentlichen umwelt- und energiepolitischen Ziele – Klimaschutz, Luftreinheit und Versorgungssicherheit – erforderlich ist.

Zudem ist eine pauschale Energiesparpflicht für die Zielerreichung kein geeignetes Mittel, da unberücksichtigt bleibt, dass verschiedene Energiegewinnungsformen sich unterschiedlich auf Klima und Luftqualität auswirken, und sie nicht zwischen heimischen Vorräten und Importen und ebenso wenig zwischen Gas, Öl und Kohle unterscheidet. Bei manchen Energieeffizienzmaßnahmen decken künftige Kosteneinsparungen höhere Anschaffungskosten nicht. Zudem resultiert eine technische Effizienzsteigerung nicht immer eins zu eins in einem geringeren Energieverbrauch, z.B. wenn durch höhere Nutzung entsprechend mehr Energie verbraucht oder gespartes Geld für anderen Energieverbrauch ausgegeben wird (sog. „Rebound Effekt“).

Die ökonomische Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in marktwirtschaftliche Prozesse liegt insbesondere in der Überwindung „externer Effekte“ wie der Emission von Treibhausgasen (THG), deren Kosten nicht vom Verursacher getragen werden, und von Informationsproblemen (s. [cepInput 01/2017](#)). Die EU besitzt mit dem Emissionshandelssystem (Emissions Trading System ETS, s. [cepKompass Klima und Energie](#), S. 10 ff.) jedoch bereits ein wirksames und kosteneffizientes Instrument zur Internalisierung der Kosten des Klimawandels durch THG. Fossile Energie wird im Zuge dieser THG-Reduktion sowohl direkt – durch höhere technische Effizienz oder Verhaltensänderungen – als auch indirekt durch den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien eingespart. Damit verringern sich neben den Luftschadstoffemissionen auch die Importe fossiler Energien, was die Versorgungssicherheit erhöht. Da die Einsparung auch durch Verhaltensänderung erreicht wird, ist das Maß an zur Einsparung erforderlicher technischer Effizienzsteigerung geringer und diese kann kostengünstiger umgesetzt werden.

**Die** von der Kommission vorgeschlagene doppelte **Verschärfung des Energieeffizienzziels für 2030** von unverbindlichen 27% **auf verbindliche 30%** ist daher abzulehnen, denn sie **kann im Gegensatz zum Emissionshandel die eigentlichen umwelt- und energiepolitischen Ziele – Klimaschutz und Versorgungssicherheit – weder treffsicher noch kosteneffizient erreichen.**

Je höher das Ziel, desto größer ist die Gefahr kosteneffizienter planwirtschaftlicher Energieeinsparungen um ihrer selbst willen. Die Ausweitung des ETS auf andere Sektoren ist die bessere Alternative. Die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten (Richtlinie 2010/30/EU, s. [cepAnalyse](#)) kann zudem für Verbraucher Einsparpotentiale sichtbar machen, die sich unter Umständen auch ohne Energieeffizienzvorgaben ergeben. Die EU sollte also auf eine – über reine Energieeffizienz-Informationsvorschriften hinausgehende – eigenständige Energieeffizienzpolitik verzichten.

**Daraus folgt: Auch die geplanten Vorgaben für die Mitgliedstaaten zur Erreichung des Energieeinsparziels – insbesondere die Forderung der Pflicht, bei Endenergieverbrauchern jährlich 1,5% Energie einzusparen – sind verfehlt.**

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Energieeffizienzmaßnahmen sollten nicht zwangsläufig vorrangig in „von Energiearmut betroffenen Haushalten“ umgesetzt werden. Denn durch Effizienzvorgaben können sich die Anschaffungskosten energieverbrauchsarmer Produkte oder die Miete unverhältnismäßig erhöhen, sodass das frei verfügbare monatliche Budget einkommensschwacher Haushalte und ihr Einsparspielraum bei kurzfristigen finanziellen Notlagen reduziert werden. Damit wird Energiearmut unter Umständen noch verschärft.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission erwartet nach modellgestützten Schätzungen 400.000 neue Arbeitsplätze bis 2030. Im Szenario ohne Verschuldungsmöglichkeiten von Haushalten und Unternehmen kommt es jedoch zu negativen Beschäftigungseffekten [S. 1 und Folgenabschätzung SWD(2016) 405, S. 54]. Zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte speziell der EEVS werden in einer weiteren Schätzung Daten aus dem arbeitsintensiven Bausektor zugrundegelegt, die aber dann auf alle Energieeffizienzmaßnahmen in allen beteiligten Sektoren hochgerechnet werden (S. 7). Auf dieser Grundlage lassen sich keine seriösen Aussagen zu Beschäftigungseffekten treffen.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen ergreifen, um Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern (Art. 194 AEUV).

### Subsidiarität

**Verbindliche EU-Energieeffizienzvorgaben für die Mitgliedstaaten – insbesondere die geplante Vorgabe, jährlich 3% der öffentlichen Gebäude der Zentralregierungen zu renovieren – verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 EUV), **denn es liegt kein grenzüberschreitendes Problem vor.** Entsprechend lässt die bisherige Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) den Mitgliedstaaten grundsätzlich großen Freiraum, wie Energieeinsparungen erreicht werden.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die unbefristete Geltung der 1,5%-Energieeinsparpflicht** der Mitgliedstaaten, **bis die Kommission sie nicht mehr zur Erreichung der „langfristigen Energie- und Klimaziele der Union für 2050“ für erforderlich hält**, ist zu unbestimmt. Zwar hat sich der Europäische Rat 2009 zu dem Ziel bekannt, bis 2050 die Treibhausgasemissionen der EU um 85–90% gegenüber 1990 reduzieren zu wollen (s. [cepKompass Klima und Energie](#), S. 5). Konkrete Kriterien, die als Maßstab für die Erforderlichkeitsprüfung der Kommission dienen können, lassen sich hieraus jedoch nicht ableiten. Sie **verstößt** folglich **gegen den** auf dem Rechtsstaatsprinzip basierenden **Bestimmtheitsgrundsatz** (Art. 2 EUV; vgl. EuGH, Rs. 169/80, Rn. 17 – Gondrand Freres).

## Zusammenfassung der Bewertung

Es gibt keinen Grund, höhere Energieeffizienz pauschal als eigenes politisches Ziel zu formulieren. Die Verschärfung des Energieeffizienzziels für 2030 auf verbindliche 30% kann im Gegensatz zum Emissionshandel die eigentlichen umwelt- und energiepolitischen Ziele – Klimaschutz und Versorgungssicherheit – weder treffsicher noch kosteneffizient erreichen. Daraus folgt: Auch die Vorgaben zur Erreichung des Energieeinsparziels – insbesondere die Pflicht, bei Endenergieverbrauchern jährlich 1,5% Energie einzusparen – sind verfehlt. Verbindliche EU-Energieeffizienzvorgaben – insbesondere die Vorgabe, jährlich 3% der öffentlichen Gebäude zu renovieren – verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip, denn es liegt kein grenzüberschreitendes Problem vor. Die unbefristete Geltung der 1,5%-Energieeinsparpflicht, bis die Kommission sie nicht mehr für erforderlich hält, verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.