

# Die EU-Energieeffizienzpolitik

## Stand und Perspektiven nach der Reform

Martin Menner, Götz Reichert & Jan Voßwinkel



Das EU-Energieeffizienzrecht – einschließlich Gebäude-Energieeffizienz, Energiekennzeichnung und Ökodesign – ist für den Zeitraum 2021–2030 umfassend reformiert worden. Das cep bewertet die Reform wie folgt:

- ▶ Die Senkung des Energieverbrauchs darf nicht Selbstzweck („energy efficiency first“) sein.
- ▶ Die Energieeffizienzvorgaben für 2030 können, im Gegensatz zum EU-Emissionshandel, ihre Ziele – wie Klimaschutz und Energieversorgungssicherheit – weder treffsicher noch kosteneffizient erreichen.
- ▶ Die Verpflichtung, ab 2021 nur noch „Niedrigstenergiehäuser“ zu bauen, ist planwirtschaftlich und kostenineffizient. Sie verschärft damit die ohnehin bestehende Wohnungsnot weiter.
- ▶ Die abgeschwächte Pflicht, für Elektrofahrzeuge bei Nichtwohngebäuden statt „intelligenter“ nur einfache Ladepunkte und bei Wohngebäuden statt Kabeln nur Leerrohre vorzuschreiben, spart Kosten.
- ▶ Die Abschaffung der Energieeffizienzklassen A+ bis A+++ für Elektrogeräte erhöht die Transparenz und erleichtert so den Verbrauchern die Kaufentscheidung.
- ▶ Ökodesign-Vorgaben für Produkte stellen nicht rechtfertigbare Eingriffe in die Wahlfreiheit der Nutzer und die unternehmerische Freiheit der Hersteller (Art. 16 GRCh) dar. Auf sie sollte verzichtet werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Regulierungsrahmen und Entwicklung der EU-Energieeffizienzpolitik .....</b>	<b>4</b>
2.1	Energieeffizienz-Richtlinie .....	4
2.1.1	EU-Energieeffizienzziele für 2020 und 2030.....	4
2.1.2	Nationale Energieeffizienzziele für 2020 und Energieeffizienzbeiträge für 2030 ....	5
2.1.3	Jährliche Energieeinsparungspflicht der Mitgliedstaaten .....	5
2.1.3.1	Energieeffizienzverpflichtungssystem (EEVS) .....	6
2.1.3.2	Alternative Politikmaßnahmen .....	6
2.1.4	Energieverbrauchserfassung in Haushalten .....	6
2.1.5	Energieeffizienzmaßnahmen des öffentlichen Sektors.....	6
2.1.6	Kraft-Wärme-Kopplung .....	7
2.2	Energieeffizienz von Gebäuden und Elektromobilität .....	7
2.2.1	Gebäude-Gesamteffizienz .....	7
2.2.2	Elektromobilität.....	9
2.3	Energieeffizienz von Produkten .....	9
2.3.1	Energiekennzeichnung von Produkten.....	10
2.3.2	Umweltgerechte Produktgestaltung (Ökodesign).....	11
<b>3</b>	<b>Bewertung .....</b>	<b>12</b>
3.1	Energieeffizienz „an erster Stelle“?.....	12
3.2	Energieeffizienzkennzeichnung.....	13
3.3	Bewertung wesentlicher Regelungen und Neuerungen .....	14
3.3.1	Energieeffizienz-Richtlinie .....	14
3.3.2	Energieeffizienz von Gebäuden und Elektromobilität.....	14
3.3.3	Energiekennzeichnung von Produkten.....	15
3.3.4	Umweltgerechte Produktgestaltung (Ökodesign).....	15

## 1 Einleitung

Die Europäische Union verfügt gemäß Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV<sup>1</sup> über die Kompetenz, die Energieeffizienz zu fördern. Dies soll die Energieversorgung in der EU sichern und dazu beitragen, „Treibhausgasemissionen kostenwirksam zu senken und dadurch den Klimawandel abzumildern.“<sup>2</sup> Zudem soll der „Umstieg auf eine energieeffizientere Wirtschaft“ auch die „Verbreitung innovativer technologischer Lösungen beschleunigen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie“ verbessern.<sup>3</sup> Schließlich soll höhere Energieeffizienz auch die Energiekosten für Verbraucher und Unternehmen senken und den Ausstoß von Luftschadstoffen wie Stickoxiden verringern.<sup>4</sup>

Zur Steigerung der Energieeffizienz beschloss der Europäische Rat 2007<sup>5</sup> das „indikative“ – rechtlich unverbindliche – Ziel, bis 2020 20% des EU-Gesamtenergieverbrauchs im Vergleich zu den Prognosen einzusparen. 2014 beschloss er dann das ebenfalls unverbindliche Ziel, bis 2030 den hierfür prognostizierten Energieverbrauch um mindestens 27% zu senken, wobei hieraus ausdrücklich keine für die Mitgliedstaaten verbindlichen nationalen Ziele abgeleitet werden dürfen.<sup>6</sup> Zur Umsetzung des 2020-Energieeffizienzziels erließ die EU mehrere Rechtsakte, die 2018 zur Erreichung des 2030-Energieeffizienzziels für die Zeit ab 2021 teilweise umfassend reformiert wurden. Dabei wird – mit dem Prinzip „Energieeffizienz an erster Stelle“ („energy efficiency first“)<sup>7</sup> als „zentralem Leitmotiv der Energieunion“<sup>8</sup> – der Vorrang der Energieeffizienz im Rahmen der europäischen Energie- und Klimapolitik betont.

Im vorliegenden ceplInput nehmen wir zum einen eine Bestandsaufnahme der bis 2020 geltenden sowie der für die Zeit ab 2021 in zentralen Punkten reformierten EU-Energieeffizienzregeln vor (Abschnitt 2). Hierzu zählen neben der geänderten Energieeffizienz-Richtlinie (Abschnitt 2.1) die geänderte Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie<sup>9</sup> (Abschnitt 2.2) sowie die produktspezifischen Energieeffizienzvorgaben der neuen Energiekennzeichnung-Verordnung<sup>10</sup> und der unveränderten Ökodesign-Richtlinie<sup>11</sup> (Abschnitt 2.3). Zur Bewertung der EU-Energieeffizienzpolitik (Abschnitt 3) erörtern wir zunächst die Grundsatzfrage, ob die Steigerung der Energieeffizienz als eigenständiges Ziel sinnvoll ist und tatsächlich bei energie- und klimapolitischen Entscheidungen an „erster Stelle“ stehen sollte (Abschnitt 3.1). Auf dieser Basis bewerten wir dann die wesentlichen Regelungen und Neuerungen nach der Reform (Abschnitt 3.2).

<sup>1</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>> [letzter Abruf dieses und aller weiteren Links: 31. Oktober 2018].

<sup>2</sup> Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz [im Folgenden: Energieeffizienz-Richtlinie], Erwägungsgrund 1.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> EU-Kommission, „Impact Assessment“ SWD(2016) 405, S. 8.

<sup>5</sup> Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen, Dok. 7224/1/07 REV 1, S. 20, Rn. 6.

<sup>6</sup> Europäischer Rat vom 23./24. Oktober 2014, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 169/14, Rn. 3; hierzu Bonn, M.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2015), EU Climate and Energy Policy 2030, [ceplInput 02/2015](#), S. 10 f.

<sup>7</sup> Art. 1 geänderter Abs. 1 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>8</sup> EU-Kommission, Vorschlag COM(2016) 761 vom 30. November 2016 für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, S. 2; s. [cepAnalyse 01/2017](#).

<sup>9</sup> Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden [im Folgenden: Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie].

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU [im Folgenden: Energiekennzeichnung-Verordnung].

<sup>11</sup> Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte [im Folgenden: Ökodesign-Richtlinie].

## 2 Regulierungsrahmen und Entwicklung der EU-Energieeffizienzpolitik

Im Folgenden werden die EU-Vorgaben zur Energieeffizienz dargestellt, wie sie in der Energieeffizienz-Richtlinie (Abschnitt 2.1), der Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie (Abschnitt 2.2), der Energiekennzeichnung-Verordnung und der Ökodesign-Richtlinie (Abschnitt 2.3) geregelt sind.

### 2.1 Energieeffizienz-Richtlinie

Die Energieeffizienz-Richtlinie enthält Vorgaben für EU-Energieeffizienzziele für 2020 und 2030 (Abschnitt 2.1.1), nationale „Energieeffizienzziele“ für 2020 und „Energieeffizienzbeiträge“ für 2030 (Abschnitt 2.1.2), jährliche Energieeinsparungen der Mitgliedstaaten (Abschnitt 2.1.3), die Energieverbrauchserfassung in Haushalten (Abschnitt 2.1.4), Energieeffizienzmaßnahmen des öffentlichen Sektors (Abschnitt 2.1.5) sowie für die Kraft-Wärme-Kopplung (Abschnitt 2.1.6).

#### 2.1.1 EU-Energieeffizienzziele für 2020 und 2030

Auch wenn die Energieeffizienz-Richtlinie den Begriff „Effizienz“ im Namen trägt und auf das Verhältnis des Energieeinsatzes als Inputgröße zu verschiedenen Outputgrößen verweist<sup>12</sup>, müsste sie eigentlich „Energieeinsparungsrichtlinie“ heißen: Sie legt Ziele für die Menge der in der EU insgesamt bis 2020 und – seit ihrer 2018 beschlossenen Reform<sup>13</sup> – bis 2030 einzusparenden Energie fest. Demnach strebt die EU für 2020 einen Verbrauch von maximal 1.483 Mio. t RÖE (Rohöleinheiten) Primärenergie<sup>14</sup> oder 1.086 Mio. t RÖE Endenergie<sup>15</sup> an,<sup>16</sup> was einer Einsparung von 20% relativ zu dem für 2020 prognostizierten Energieverbrauch entspricht. 2030 soll der Energieverbrauch maximal 1.273 Mio. t RÖE Primärenergie oder 956 Mio. t RÖE Endenergie betragen<sup>17</sup> und um 32,5% relativ zu dem für 2030 prognostizierten Energieverbrauch sinken – und damit deutlich stärker als das 2014 vom Europäischen Rat noch anvisierte Mindesteinsparziel von 27%.<sup>18</sup>

Die reformierte Energieeffizienz-Richtlinie verankert nun das Prinzip „energy efficiency first“: Energieeffizienz soll als eigenständige „Energiequelle“ angesehen und immer dann gesteigert werden, wenn dies kostengünstiger ist als Maßnahmen zur Erhöhung des Energieangebots.<sup>19</sup> Die Energieeffizienzziele sollen durch Pflichten für den öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten, durch Pflichten für Energieverteilern und Energieeinzelhandelsunternehmen sowie durch die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) erreicht werden. Grundsätzlich haben die Mitgliedstaaten bei vielen Pflichten die Möglichkeit, das angestrebte Ziel auch durch alternative Maßnahmen zu erreichen. Viele Verpflichtungen stehen unter dem Vorbehalt, dass sie nicht zu „unverhältnismäßigen“ Kostenbelastungen führen.

<sup>12</sup> „Energieeffizienz“ ist als „Verhältnis von Ertrag an Leistung, Dienstleistungen, Waren oder Energie zum Energieeinsatz“ definiert; Art. 2 Nr. 4 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>13</sup> Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz in der Fassung der Beschlussvorlage für den Rat [PE-CONS 54] vom 21. November 2018. Nach der Trilog-Einigung am 19. Juni 2018 stand bei Redaktionsschluss (3. Dezember 2018) nur noch die formelle Annahme der Änderungsrichtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament aus.

<sup>14</sup> „Primärenergieverbrauch“ ist der gesamte Bruttoinlandsverbrauch einer Volkswirtschaft „ohne nicht-energetische Nutzungsformen“; Art. 2 Nr. 2 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>15</sup> „Endenergieverbrauch“ ist der Primärenergieverbrauch abzüglich der Umwandlungsverluste und des Eigenverbrauchs der Energiewirtschaft, also die an die anderen Sektoren gelieferte Energie; ebd., Art. 2 Nr. 3.

<sup>16</sup> Ebd., Art. 3 Abs. 1 lit. a.

<sup>17</sup> Ebd., Art. 3 neuer Abs. 5.

<sup>18</sup> Zur Vorbereitung auf den Brexit hat die EU-Kommission eine Anpassung der in absoluten Werten ausgedrückten EU-weiten Energieeffizienzziele für 2030 an eine EU mit nur noch 27 Mitgliedstaaten vorgeschlagen; s. EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 744 vom 13. November 2018 für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Energieeffizienz-Richtlinie und der Governance-Verordnung (s. Fn. 25) aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.

<sup>19</sup> Art. 1 geänderter Abs. 1 Energieeffizienz-Richtlinie.

Zwar hat die EU bereits 2014 ihr 2020-Energieeffizienzziel für Endenergie um 2,2 Prozentpunkte übererfüllt (2014: 1.062 Mio t RÖE) und für Primärenergie nur um 1,3 Prozentpunkte verfehlt (2014: 1.507 Mio t RÖE).<sup>20</sup> Allerdings ist der Primärenergieverbrauch 2015 und 2016 wieder gestiegen.<sup>21</sup> Kritisch sieht die EU-Kommission, dass ca. ein Drittel der Energieeinsparung auf dem „unerwartet geringen Wirtschaftswachstum“ beruhte. Daher müssen ihrer Auffassung nach alle Mitgliedstaaten noch weitere Anstrengungen unternehmen, um das 2020-Energieeffizienzziel vollständig zu erreichen.<sup>22</sup>

Die EU-Kommission muss bis zum 31. Oktober 2022 prüfen, ob die EU das 2020-Energieeffizienzziel erreicht hat.<sup>23</sup> Zudem muss sie das 2030-Energieeffizienzziel bewerten, um ggf. bis spätestens 2023 dessen Verschärfung vorzuschlagen, falls Energieeffizienzmaßnahmen durch wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen „erheblich kostengünstiger“ geworden sein sollten oder dies zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EU zur CO<sub>2</sub>-Reduktion notwendig sein sollte.<sup>24</sup>

### 2.1.2 Nationale Energieeffizienzziele für 2020 und Energieeffizienzbeiträge für 2030

Die Mitgliedstaaten müssen für 2020 „indikative“ – also unverbindliche – „nationale Energieeffizienzziele“ und für 2030 – im Rahmen „integrierter nationaler Energie- und Klimapläne“ nach der neuen Governance-Verordnung<sup>25</sup> – ebenfalls unverbindliche „nationale Energieeffizienzbeiträge“ festlegen und der Kommission melden.<sup>26</sup> Zudem müssen sie die „Fortschritte“ bei der Erreichung ihrer Energieeffizienzziele für 2020 jedes Jahr<sup>27</sup> sowie ihrer „Energieeffizienzbeiträge“ für 2030 alle zwei Jahre<sup>28</sup> der Kommission melden. Bei der Festlegung haben sie die EU-weiten Energieeffizienzziele für 2020 und 2030 zu berücksichtigen. Falls die nationalen Energieeffizienzbeiträge in der Summe nicht ausreichen, um das 2030-Energieeffizienzziel zu erfüllen, kann die EU-Kommission zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene zur Effizienzsteigerung von Gebäuden (Abschnitt 2.2.1) und Gegenständen („Produkten“), z.B. durch „Ökodesign“-Vorgaben (Abschnitt 2.3.1), sowie im Verkehrssektor ergreifen.<sup>29</sup>

### 2.1.3 Jährliche Energieeinsparungspflicht der Mitgliedstaaten<sup>30</sup>

Die Mitgliedstaaten müssen jährliche Energieeinsparungen entweder bei „Energieverteilern“<sup>31</sup> und „Energieeinzelhandelsunternehmen“<sup>32</sup>, die in ihrem Hoheitsgebiet tätig sind, oder direkt bei deren Endkunden gewährleisten. Von 2014 bis 2020 müssen jährliche Energieeinsparungen in Höhe von 1,5% des durchschnittlichen Energieabsatzes an die Endkunden in den Jahren 2010 bis 2012 erzielt werden. Von 2021 bis 2030 müssen diese jährlichen Energieeinsparungen 0,8% des durchschnittlichen Energieabsatzes an Endkunden der Jahre 2016 bis 2018 betragen.

<sup>20</sup> EU-Kommission, Fact Sheet vom 1. Februar 2017, Das Energieeffizienzziel von 20% für 2020 wird erreicht und sogar übertrifft, <[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-162\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-162_de.pdf)>.

<sup>21</sup> Europäische Energieagentur (EEA), EU progress towards 2020 climate and energy targets, <<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/eu-progress-towards-2020-climate#tab-dashboard-01>>.

<sup>22</sup> EU-Kommission, Mitteilung COM(2014) 520 vom 23. Juli 2014, Energieeffizienz und ihr Beitrag zur Energieversorgungssicherheit und zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, S. 4.

<sup>23</sup> Art. 3 neuer Abs. 4 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>24</sup> Ebd., Art. 3 neuer Abs. 6.

<sup>25</sup> Verordnung für ein Governance-System der Energieunion [im Folgenden: Governance-Verordnung] in der Fassung der Beschlussvorlage für den Rat [PE-CONS 55] vom 21. November 2018. Nach der Trilog-Einigung am 20. Juni 2018 stand bei Redaktionsschluss (3. Dezember 2018) nur noch die formelle Annahme durch den Rat und das Europäische Parlament aus.

<sup>26</sup> Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 neuer Abs. 5 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>27</sup> Ebd., Art. 24 Abs. 1.

<sup>28</sup> Art. 17 Governance-Verordnung.

<sup>29</sup> Ebd., Art. 32 Abs. 2.

<sup>30</sup> Art. 7 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>31</sup> „Energieverteiler“ sind für den Transport von Energie zur Abgabe an Endkunden verantwortlich; ebd., Art. 2 Nr. 20.

<sup>32</sup> „Energieeinzelhandelsunternehmen“ verkaufen Energie an Endkunden; ebd., Art. 2 Nr. 22.



Um seine jährliche Energieeinsparungspflicht zu erfüllen, kann jeder Mitgliedstaat entweder ein „Energieeffizienzverpflichtungssystem“ (EEVS) einführen (2.1.3.1) oder „alternative Politikmaßnahmen“ ergreifen (2.1.3.2) oder beides miteinander kombinieren.

### 2.1.3.1 Energieeffizienzverpflichtungssystem (EEVS)<sup>33</sup>

Ein Energieeffizienzverpflichtungssystem (EEVS) muss sicherstellen, dass alle Energieverteiler und Energie Einzelhandelsunternehmen („verpflichtete Unternehmen“) Energieeinsparungen realisieren. Verpflichtete Unternehmen müssen die Energieeinsparungen nicht zwingend bei ihren eigenen Endkunden erreichen. Vielmehr kann ihnen der Mitgliedstaat erlauben, belegbare und formell „zertifizierte“ Energieeinsparungen, die von Dritten – etwa Energiedienstleistern<sup>34</sup> – bei anderen Endkunden erzielt wurden, auf ihre Verpflichtungen anzurechnen. Durch Anrechenbarkeit und Handelbarkeit zertifizierter Energieeinsparungen entsteht für diese ein Markt unter den verpflichteten Unternehmen.

### 2.1.3.2 Alternative Politikmaßnahmen<sup>35</sup>

Statt eines EEVS kann ein Mitgliedstaat auch – nicht weiter konkretisierte – „alternative Politikmaßnahmen“ ergreifen, um entsprechende Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken. Dafür muss der Mitgliedstaat – außer bei steuerlichen Maßnahmen – unabhängige Kontroll- und Verifikationssysteme einführen, die zumindest einen statistisch signifikanten Teil und eine repräsentative Stichprobe der Energieeffizienzmaßnahmen überprüfen.

## 2.1.4 Energieverbrauchserfassung in Haushalten

Verbraucher von Strom und Gas müssen mit individuellen Verbrauchszählern zu „wettbewerbsfähigen“ Preisen ausgestattet werden.<sup>36</sup> Auch Verbraucher, die ihren Wärme-, Warmwasser- oder Kältebedarf aus Fern- oder Nahverteilungsnetzen decken, sollen über ihren individuellen Verbrauch informiert werden; ebenso Bewohner von Mehrfamilienhäusern mit einem gemeinsamen Netzanschluss oder einer gemeinsamen Zentralheizung. Daher schreibt die Energieeffizienz-Richtlinie den Einbau individueller Verbrauchszähler für Heizung, Warmwasser und Kühlung vor.<sup>37</sup> Falls das technisch nicht möglich oder zu teuer ist, müssen an den Heizkörpern individuelle Heizkostenverteiler installiert werden. Neu ist, dass ab 2020 alle neuen Zähler und Heizkostenverteiler aus der Ferne ablesbar und ab 2027 auch alle bestehenden auf Fernablesbarkeit umgerüstet sein müssen, soweit dies technisch und kosteneffizient möglich ist.<sup>38</sup>

## 2.1.5 Energieeffizienzmaßnahmen des öffentlichen Sektors

Die „Zentralregierungen“<sup>39</sup> der Mitgliedstaaten dürfen, sofern dies mit den „Aspekten Kostenwirksamkeit, [...] technische Eignung und ausreichender Wettbewerb zu vereinbaren ist“,<sup>40</sup> ab einer Schwelle von 134.000,00 € nur Dienstleistungen in Auftrag geben sowie Gegenstände („Produkte“) und Gebäude kaufen oder mieten, die eine „hohe Energieeffizienz“ aufweisen.<sup>41</sup> Bei der Ausschreibung von

<sup>33</sup> Ebd., Art. 7a.

<sup>34</sup> „Energiedienstleister“ erbringen u.a. Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung direkt bei Endkunden; ebd., Art. 2 Nr. 24.

<sup>35</sup> Ebd., Art. 7b.

<sup>36</sup> Ebd., geänderter Art. 9.

<sup>37</sup> Ebd., neue Art. 9a und 9b.

<sup>38</sup> Ebd., neuer Art. 9c.

<sup>39</sup> Gliedstaaten – wie in Deutschland die Bundesländer – werden der „Zentralregierung“ zugeordnet, sofern sie Aufgaben übernehmen, die der Bundesstaat nicht wahrnimmt; ebd., Erwägungsgrund 17 und Art. 2 Nr. 9.

<sup>40</sup> Ebd., Art. 6 Abs. 1.

<sup>41</sup> Ebd., Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang III und Art. 7 Richtlinie 2004/18/EG über die öffentliche Auftragsvergabe.

Dienstleistungsverträgen müssen Auftragnehmer dazu verpflichtet werden, nur solche Produkte – z.B. Materialien oder Geräte – für die Erbringung der Dienstleistung einzusetzen, die bestimmte Energieeffizianzforderungen erfüllen. Dies gilt nur für neue, vom Auftragnehmer ausschließlich oder teilweise für die Erbringung der Dienstleistung erworbene Produkte.<sup>42</sup>

Seit 2014 müssen jährlich 3% der Gesamtfläche beheizter oder gekühlter Gebäude, die der Zentralregierung eines Mitgliedstaates gehören, so renoviert werden, dass sie die Mindestanforderungen für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erfüllen.<sup>43</sup> Vorrang haben dabei die Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz.<sup>44</sup> Damit nachvollziehbar ist, ob die Mitgliedstaaten diesen Verpflichtungen nachkommen, müssen sie ein Bestandsverzeichnis („Inventar“) der entsprechenden Gebäude veröffentlichen.<sup>45</sup> Um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten ihre Renovierungsverpflichtungen dadurch umgehen, dass sie Gebäude anmieten, müssen angemietete Gebäude den gleichen Energieeffizianzforderungen genügen wie Gebäude im öffentlichen Eigentum.<sup>46</sup>

### 2.1.6 Kraft-Wärme-Kopplung<sup>47</sup>

Bei der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) wird in einem Vorgang zugleich Strom und Nutzwärme erzeugt. Im Gegensatz zu herkömmlichen Kraftwerken, bei denen der Dampf über Kühltürme oder Schornsteine direkt in die Atmosphäre abgeleitet wird, wird bei KWK-Anlagen die im Dampf enthaltene Wärme zu Heizzwecken genutzt. Damit lässt sich der Gesamtwirkungsgrad nahezu verdoppeln.

Die Mitgliedstaaten müssen ab Ende 2015 alle fünf Jahre das Potenzial für den Einsatz „hocheffizienter“ KWK ermitteln und der EU-Kommission mitteilen. Als hocheffizient gilt KWK, wenn die gemeinsame Erzeugung von Strom und Wärme zu Primärenergieeinsparungen von mindestens 10% führt. Kommen Mitgliedstaaten zu dem Schluss, dass ein Potenzial für hocheffiziente KWK-Anlagen gegeben ist und der Nutzen die Kosten überwiegt, müssen sie die dafür nötige Infrastruktur bereitstellen.

## 2.2 Energieeffizienz von Gebäuden und Elektromobilität

Die Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie enthält neben Vorgaben zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Abschnitt 2.2.1) auch Regelungen zur Elektromobilität, die für Elektrofahrzeuge Ladestationen in Gebäuden vorsehen (Abschnitt 2.2.2).

### 2.2.1 Gebäude-Gesamtenergieeffizienz

Wohn- und Gewerbegebäude sind laut EU-Kommission mit ca. 40% der größte Endenergieverbraucher und verursachen 36% der Kohlendioxidemissionen in der EU. Sie schätzt, dass in diesem Bereich bis 2030 rund 10% an Endenergie in der EU eingespart werden könnten.<sup>48</sup>

Um die Einsparmöglichkeiten bei Gebäuden zu erfassen, greift die EU auf das Konzept der „Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes“ zurück. Dies ist die Energiemenge, die tatsächlich verbraucht oder veranschlagt wird, um den unterschiedlichen Erfordernissen bei der Standardnutzung des Gebäudes – wie Heizung, Warmwasserbereitung, Kühlung, Lüftung und Beleuchtung – gerecht zu werden.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Anhang III lit. e Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>43</sup> Art. 5 Energieeffizienz-Richtlinie i.V.m. Art. 4 Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie; s.u. Abschnitt 2.2.

<sup>44</sup> Art. 5 Abs. 1 UAbs. 5 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>45</sup> Ebd., Art. 5 Abs. 5.

<sup>46</sup> Ebd., Art. 6 i.V.m. Anhang III lit. f.

<sup>47</sup> Ebd., Art. 14.

<sup>48</sup> EU-Kommission, Mitteilung KOM(2008) 772 vom 13. November 2008, Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, S. 10.

<sup>49</sup> Art. 2 Abs. 4 Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie.

Nach der Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten die Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden auf dem „kostenoptimalen Niveau“ festlegen.<sup>50</sup> Damit gemeint ist das niedrigste Kostenniveau über die gesamte Laufzeit der geschätzten wirtschaftlichen Lebensdauer des Gebäudes.<sup>51</sup> Es berücksichtigt energiebezogene Investitions-, Instandhaltungs- und Betriebskosten – einschließlich Energiekosten und -einsparungen der betreffenden Gebäudekategorie – sowie ggfs. Entsorgungskosten und Einnahmen aus der Energieerzeugung.

Hierzu müssen die Mitgliedstaaten insbesondere Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz neuer und bestehender Gebäude festlegen.<sup>52</sup> Des Weiteren müssen sie dafür sorgen, dass unabhängige und qualifizierte Fachleute Energieausweise erstellen und „regelmäßig“ Inspektionen von Heizkesseln und Klimaanlage durchführen. Zudem sollen die Mitgliedstaaten Mindestanforderungen an technische Systeme wie Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlage festlegen.

Ab 2019 müssen neue Gebäude, die von Behörden genutzt werden und in ihrem Eigentum stehen, „Niedrigstenergiegebäude“ sein. Ab 2021 gilt diese Pflicht auch für alle anderen öffentlichen sowie für alle privaten neuen Gebäude. „Niedrigstenergiegebäude“ weisen eine „sehr hohe“ Gesamtenergieeffizienz auf. Dabei „sollte“ der „fast bei Null liegende“ oder „sehr geringe“ Energiebedarf zu einem „ganz wesentlichen Teil“ durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden.<sup>53</sup>

Die im Zuge des „Energiepakets“ im Mai 2016 mit einem EU-Kommissionsvorschlag<sup>54</sup> eingeleitete Überarbeitung der Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie, auf die sich im Dezember 2017 das Europäische Parlament und der Ministerrat einigten, brachte wesentliche Neuerungen:<sup>55</sup> Zum einen wurde die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Festlegung einer langfristigen Strategie, wie Investitionen in die energetische Renovierung von öffentlichen und privaten Wohn- und Geschäftsgebäuden zu fördern ist, aus der Energieeffizienz-Richtlinie in die Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie überführt.<sup>56</sup> Zudem wurde sie um eine Pflicht zur Aufstellung eines „Fahrplans“ mit „klaren Meilensteinen und Maßnahmen“ sowie mit unverbindlichen Zwischenzielen für 2030, 2040 und 2050 ergänzt.<sup>57</sup> Zum anderen müssen die Mitgliedstaaten Investitionen in die Gebäuderenovierung anregen, indem sie „Mechanismen“ einführen, welche Projekte bündeln, die Risiken für Investoren bei Energieeffizienzmaßnahmen mindern und finanzielle Anreize zur energetischen Sanierung schaffen.<sup>58</sup>

Die Höhe der finanziellen Förderung von energetischen Gebäudesanierungen müssen die Mitgliedstaaten künftig von den angestrebten oder erzielten Energieeinsparungen abhängig machen.<sup>59</sup> Dabei muss für die jeweilige Energieeinsparung ein Nachweis erbracht werden.

---

<sup>50</sup> Ebd., Art. 4 Abs. 1.

<sup>51</sup> Ebd., Art. 2 Abs. 14.

<sup>52</sup> Ebd., Art. 3–6.

<sup>53</sup> Ebd. Art. 2 Abs. 2.

<sup>54</sup> EU-Kommission, Vorschlag COM(2016) 765 vom 30. November 2016 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; s. [cepAnalyse 06/2017](#).

<sup>55</sup> Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz.

<sup>56</sup> Neuer Art. 2a Abs. 1 Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie; bislang Art. 4 Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>57</sup> Neuer Art. 2a Abs. 2 Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie.

<sup>58</sup> Ebd., neuer Art. 2a Abs. 3.

<sup>59</sup> Ebd., Art. 10 geänderter Abs. 6.



Sofern technisch und wirtschaftlich realisierbar, müssen Heizkörper in Neubauten und bestehenden Gebäuden, bei denen die wärmeerzeugenden Anlagen – Heizkessel, Solarkollektoren etc. – ausgetauscht werden, mit Thermostat-Ventilen ausgestattet werden.<sup>60</sup> Es entfällt hingegen die Pflicht der Mitgliedstaaten, bei Neubauten und größeren Renovierungen von Gebäuden den Einbau intelligenter Messsysteme zu unterstützen.<sup>61</sup>

Außerdem müssen – sofern technisch und wirtschaftlich realisierbar – die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Nichtwohngebäude, deren Heizungsanlage oder kombinierte Raumheizungs- und Lüftungsanlage eine Nennleistung von über 290 kW aufweist, bis 2025 mit Systemen für die Gebäudeautomatisierung und -steuerung ausgerüstet werden.<sup>62</sup> Diese müssen in der Lage sein, den Energieverbrauch kontinuierlich zu überwachen und anzupassen, Benchmarks zur Energieeffizienz des Gebäudes aufzustellen, Effizienzverluste zu erkennen und auf mögliche Effizienzverbesserungen hinzuweisen.

### 2.2.2 Elektromobilität

Die geänderte Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie umfasst auch Vorgaben für die Ausstattung von Gebäuden mit Ladestationen für Elektrofahrzeuge („Ladepunkte“) und für bauliche Maßnahmen, die eine spätere Ausstattung mit derartigen Ladepunkten erleichtern.

Die Vorgaben gelten zum einen für alle neuen oder „umfangreich“ renovierten Nichtwohngebäude mit mehr als zehn Parkplätzen.<sup>63</sup> Dort muss mindestens jeder zehnte Parkplatz mit einem Ladepunkt und jeder fünfte mit Leerrohren versehen werden, die eine spätere Errichtung von Ladepunkten ermöglichen.<sup>64</sup> Im Gegensatz dazu hatte der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission noch „intelligente“ Ladepunkte, die „auf Preissignale reagieren können“, sowie eine Vorverkabelung statt bloßen Leerrohren vorgesehen.<sup>65</sup> Bis 2025 müssen die Mitgliedstaaten für alle Nichtwohngebäude mit mehr als zwanzig Stellplätzen Anforderungen für die Einrichtung einer Mindestzahl von Ladepunkten festlegen.<sup>66</sup>

Bei allen neu gebauten oder „umfangreich“ renovierten Wohngebäuden mit mehr als zehn Parkplätzen müssen für jeden Parkplatz Leerrohre verlegt werden, um einen nachträglichen Anschluss von Ladepunkten zu ermöglichen.<sup>67</sup> Zudem müssen die Mitgliedstaaten die Einrichtung von Ladepunkten in neuen und bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden vereinfachen und mögliche rechtliche Hindernisse – wie Zustimmungserfordernisse von Miteigentümern in Mehrfamilienhäusern – beseitigen.

## 2.3 Energieeffizienz von Produkten

Die EU verfolgt unterschiedliche Ansätze, um die Energieeffizienz von Produkten zu steigern. Zum einen sollen Verbraucher zum Kauf möglichst energieeffizienter Produkte veranlasst werden, indem man sie umfassend über deren Energieverbrauch informiert (Abschnitt 2.3.1). Zunehmend wird aber auch die Gestaltung von Produkten durch entsprechende Vorgaben reguliert („Ökodesign“, Abschnitt 2.3.2).

---

<sup>60</sup> Ebd., Art. 8 Abs. 1 geänderter UAbs. 3.

<sup>61</sup> Ebd., Art. 8 gestrichener Abs. 2.

<sup>62</sup> Ebd., Art. 14 geänderter Abs. 2.

<sup>63</sup> Von einer „umfangreichen“ Renovierung wird hierbei jeweils nur ausgegangen, sofern die Renovierung den Parkplatz oder die elektrische Infrastruktur des Gebäudes bzw. des Parkplatzes umfasst.

<sup>64</sup> Ebd., Art. 8 geänderter Abs. 2.

<sup>65</sup> EU-Kommission, Vorschlag COM(2016) 765 vom 30. November 2016 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, S. 19; s. [cepAnalyse 06/2017](#).

<sup>66</sup> Ebd., Art. 8 neuer Abs. 2a.

<sup>67</sup> Ebd., Art. 8 neuer Abs. 3.

### 2.3.1 Energiekennzeichnung von Produkten

Um Verbraucher zum Kauf möglichst energiesparender Haushaltsgeräte zu veranlassen, wurden bereits 1992<sup>68</sup> EU-einheitliche Vorschriften für die Veröffentlichung von Verbrauchsangaben elektrischer Haushaltsgeräte – insbesondere Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen, Geschirrspüler und Klimageräte – geschaffen. Seitdem müssen diese zum Verkauf oder zur Vermietung angebotenen Geräte mit einem Datenblatt versehen sein, das Angaben über deren Stromverbrauch sowie den Verbrauch an anderen Ressourcen – wie Wasser und Chemikalien – enthält<sup>69</sup>. Außerdem ist ein Etikett vorgeschrieben, das die Energieeffizienz eines Produkts im Vergleich zu der anderer Produkte derselben Produktgruppe durch Energieeffizienzklassen kenntlich macht, die in eine farbige Skala von „A“ (Dunkelgrün: „hohe Effizienz“) bis „G“ (Rot: „niedrige Effizienz“) aufgeteilt sind.<sup>70</sup>

Die Neufassung der Energiekennzeichnung-Richtlinie von 2010 weitete den Geltungsbereich auf alle „energieverbrauchsrelevanten Produkte“ aus, die während ihres Gebrauchs „wesentliche unmittelbare und mittelbare Auswirkungen“ auf den Verbrauch an Energie und ggfs. anderen Ressourcen wie Wasser und Chemikalien haben.<sup>71</sup> Zu den „energieverbrauchsrelevanten Produkten“ zählen sowohl elektrisch betriebene Produkte – wie Leuchtmittel, Staubsauger und TV-Geräte – als auch Produkte, die Einfluss auf den Energieverbrauch haben – wie Fenster und Duschköpfe; ausgenommen sind Verkehrsmittel zur Personen- oder Güterbeförderung.<sup>72</sup>

Die Zahl der Energieeffizienzklassen ist grundsätzlich auf sieben beschränkt, es sei denn, sehr alte und ineffiziente Produkte sind noch auf dem Markt.<sup>73</sup> Bei mehr als sieben Klassen darf für die niedrigsten Energieeffizienzklassen nur die Farbe Rot verwendet werden. Sollte es zu weiteren Energieeffizienzsteigerungen bei Produkten der höchsten Effizienzstufe kommen, kann die EU-Kommission zusätzliche Energieeffizienzklassen A+, A++ und A+++ einführen. Dabei darf nur die höchste Energieeffizienzklasse dunkelgrün gekennzeichnet sein.

Dieses komplexe, schnell veraltende und für den Verbraucher nicht nachvollziehbare System wurde nun durch die Energiekennzeichnung-Verordnung abgelöst. Sie schafft bis spätestens 2023 die Energieeffizienzklassen A+, A++ und A+++ schrittweise wieder ab.<sup>74</sup> Bei der Neuskalierung sollen die Anforderungen an die Energieeffizienzklasse A so hoch gewählt werden, dass ihr zunächst noch kein Produkt zugeordnet werden kann; künftig sollen die neu skalierten Energieeffizienzklassen A bis G immer dann angepasst werden, wenn technische Fortschritte „zu erwarten“ sind und entweder 30% der in der EU verkauften Einheiten einer Produktgruppe in die oberste Energieeffizienzklasse A oder 50% in die obersten beiden Energieeffizienzklassen A und B fallen.<sup>75</sup> Die Energiekennzeichnung-Verordnung verpflichtet zudem die Händler, bei jeglicher „visuellen Werbung“ – ob bedruckt, projiziert oder auf Bildschirmen – die Effizienzklasse anzugeben.<sup>76</sup>

---

<sup>68</sup> Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen [im Folgenden: Energiekennzeichnung-Richtlinie].

<sup>69</sup> Art. 1 Abs. 1 und Abs. 4 lit. a Energiekennzeichnung-Richtlinie.

<sup>70</sup> EU-Kommission, Vorschlag KOM(2008) 778 vom 13. November 2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, S. 3; s. [cepAnalyse](#).

<sup>71</sup> Art. 1 Abs. 2 Energiekennzeichnung-Richtlinie.

<sup>72</sup> Ebd., Art. 1 Abs. 3.

<sup>73</sup> Ebd., Art. 10 Abs. 4 lit. d.

<sup>74</sup> Art. 16 Abs. 3 lit b Energiekennzeichnung-Verordnung.

<sup>75</sup> Ebd., Art. 11 Abs. 6 und Abs. 8.

<sup>76</sup> Ebd., Art. 6 lit. a.

### 2.3.2 Umweltgerechte Produktgestaltung (Ökodesign)

Die Ökodesign-Richtlinie geht über die bloße Verbraucherinformation zur Produktbeschaffenheit hinaus. Sie setzt bereits bei der Produktgestaltung an und zielt darauf ab, die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau zu erhöhen, indem von ihr erfasste Produkte durch eine „umweltgerechte Gestaltung“ („Ökodesign“) umweltverträglicher werden. Daher müssen Unternehmen bei der Gestaltung ihrer Produkte Umwelterfordernisse mit dem Ziel „berücksichtigen“, die Umweltverträglichkeit der Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus – dies umfasst Auswahl und Einsatz von Rohstoffen, Herstellung, Verpackung, Transport, Vertrieb, Installation, Wartung, Nutzung, Entsorgung – zu verbessern.

Die Ökodesign-Richtlinie schafft dabei einen Regulierungsrahmen, um verbindliche Ökodesign-Anforderungen für einzelne Produktgruppen auf EU-Ebene festzulegen. Die EU-Kommission legt in „Durchführungsmaßnahmen“ fest, welche Produkte solche Anforderungen erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden dürfen. Die Richtlinie bestimmt lediglich die Bedingungen und Kriterien für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen. Bei der Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für ein spezielles Produkt sind je nach dessen Eigenschaften sog. „Ökodesign-Parameter“ zu berücksichtigen.<sup>77</sup> Hierzu zählt insbesondere der Energieverbrauch, aber auch Material- und Frischwasserverbrauch, Luft-, Wasser- und Bodenimmissionen sowie anfallende Abfallmengen.

Während die ursprüngliche Richtlinie zu Ökodesign<sup>78</sup> nur für „energiebetriebene“ Produkte – z.B. Haushaltsgeräte, Unterhaltungselektronik – galt, umfasst die Neufassung alle „energieverbrauchsrelevanten“ Produkte, deren Nutzung „den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst“<sup>79</sup>, wie Fenster, Isoliermaterial für Gebäude und Duschköpfe. Voraussetzungen für die Regulierung eines Produktes sind, dass von ihm in der EU mindestens 200.000 Einheiten pro Jahr verkauft werden, dass es „erhebliche Umweltauswirkungen“ hat und „erhebliches Potenzial für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten“ besteht.<sup>80</sup>

Die Durchführungsmaßnahmen für spezielle Produktarten werden schrittweise durch Studien und Folgenabschätzungen der EU-Kommission sowie externe Sachverständige vorbereitet, woran sich die Anhörung eines Konsultationsforums sowie eine Beurteilung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen der geplanten Durchführungsmaßnahme anschließt. Danach erfolgt der Erlass durch die EU-Kommission im Rahmen des Ausschussverfahrens.

Bisher wurden dazu vier aufeinanderfolgende „Arbeitspläne“ („working plans“) erstellt, die im Laufe der Zeit abgearbeitet wurden und werden: Der 1. Arbeitsplan (2005–2008) umfasste die Liste energiebetriebener Produkte mit hohem CO<sub>2</sub>-Einsparpotential – wie Klima- und Lüftungsanlagen, Werkzeugmaschinen und Kühleinrichtungen. Diese Liste wurde im 2. Arbeitsplan (2009–2011) um weitere energiebetriebene Produkte erweitert. Der 3. Arbeitsplan (2012–2014) umfasste erstmals auch energieverbrauchsrelevante Produktgruppen wie Fenster. Der 4. Arbeitsplan (2016–2019) fügt weitere Produktgruppen – Solarmodule, Aufzüge, Handtrockner und Wasserkocher – hinzu.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Anhang I Teil 1 Ökodesign-Richtlinie.

<sup>78</sup> Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte.

<sup>79</sup> Art. 2 Nr. 1 Ökodesign-Richtlinie.

<sup>80</sup> Ebd., Art. 15 Abs. 2 lit. a–c.

<sup>81</sup> Europäische Kommission <<http://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/ecodesign/>>.

### 3 Bewertung

Im Folgenden untersuchen wir zunächst die Grundsatzfrage, ob die Steigerung der Energieeffizienz, wie von der EU vorgesehen, wirklich „an erster Stelle“ stehen sollte; diese Frage schließt ein, ob ein eigenständiges Energieeffizienzziel, wie es die EU für 2020 und 2030 festlegt, überhaupt sinnvoll ist (Abschnitt 3.1). Danach bewerten wir die Energieeffizienzkennezeichnung im Allgemeinen (Abschnitt 3.2) und sodann die wesentlichen Regelungen und Neuerungen der EU-Energieeffizienzpolitik im Detail (Abschnitt 3.3).

#### 3.1 Energieeffizienz „an erster Stelle“?<sup>82</sup>

Die ökonomische Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in marktwirtschaftliche Prozesse liegt insbesondere in der Überwindung externer Effekte wie der Emission von CO<sub>2</sub> oder Luftschadstoffen, deren Kosten nicht vom Verursacher getragen werden, und von Problemen bei der Bereitstellung verlässlicher Information. Das von der EU ausgegebene eigenständige und sogar vorrangige Energieeffizienzziel („energy efficiency first“) ist dagegen ökonomisch nicht nur fragwürdig, sondern verfehlt: Die Senkung des Energieverbrauchs darf nicht zum Selbstzweck erhoben werden. Sie ist zwar ein mögliches Instrument, um die von der EU verfolgten umwelt- und energiepolitischen Ziele – Klima- und Umweltschutz und Erhöhung der Energieversorgungssicherheit sowie Senkung der Energiekosten – zu erreichen. Ein darüber hinausgehender Nutzen ist freilich nicht erkennbar. Vor allem aber ist sie nicht zwangsläufig die beste Möglichkeit, um die genannten Ziele zu erreichen. Im Gegenteil können erhebliche Ineffizienzen die Folge sein:

- Erstens kann ein vorgegebenes Energieeffizienzziel das Maß an Energieeinsparung über- oder unterschreiten, das zur kosteneffizienten Erreichung der eigentlichen umwelt- und energiepolitischen Ziele erforderlich ist.
- Zweitens lässt eine pauschale Einsparverpflichtung unberücksichtigt, dass unterschiedliche Formen der Energiegewinnung sich unterschiedlich auf den Klimawandel und die Luftverschmutzung auswirken. So resultiert die Verbrennung von Erdgas bei gleicher Energieausbeute in weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen und Luftschadstoffen als die von Kohle. Die Stromerzeugung aus Windkraft erfolgt sogar ganz ohne CO<sub>2</sub>- und Luftschadstoffemissionen.
- Drittens sind Energieeffizienzvorgaben auch zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit wenig treffsicher, da sie weder zwischen heimischen Vorräten und Importen an Energieträgern noch zwischen Gas, Öl und Kohle unterscheiden.
- Viertens werden nicht bei allen Energieeffizienzmaßnahmen deren höhere Kosten durch künftige Kosteneinsparungen kompensiert.
- Fünftens führt eine technische Effizienzsteigerung nicht immer eins zu eins zu einem geringeren Energieverbrauch. Denn dabei eingesparte Energiekosten können zu Verhaltensänderungen führen, welche die mit der Effizienzsteigerung ursprünglich erwartete Einsparung teilweise wieder zunichtemachen („Rebound-Effekt“).<sup>83</sup> So kann der Wechsel zu kraftstoffsparenderen Fahrzeugen Autofahrer durch sinkende Kraftstoffkosten dazu verleiten, mehr als zuvor zu fahren („direkter Rebound-Effekt“). Geben diese hingegen das durch die höhere Kraftstoffeffizienz eingesparte Geld für andere mit Energieverbrauch verbundene Waren und Dienstleistungen aus, wird damit ebenso

<sup>82</sup> Hierzu umfassend Menner, M.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2017), Aus weniger mehr machen – Eine Kritik des EU-Energieeffizienzrechts und seiner geplanten Reform, [cepInput 01/2017](#), S. 10-11 und 13f.

<sup>83</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie BMWi (2016), Grünbuch Energieeffizienz, S. 20, <<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/gruenbuch-energieeffizienz-august-2016.html>> (Schreibfehler im Link!).

ein Teil der ursprünglichen Energieeinsparung vernichtet („indirekter Rebound-Effekt“). Studien beziffern direkte Rebound-Effekte auf 20–30% und indirekte auf 5–15% der möglichen Energieeinsparung.<sup>84</sup>

Ein eigenständiges Energieeffizienzziel ist daher verfehlt und sollte schon gar nicht an „erster Stelle“ stehen. Außerdem ist es auch unnötig. Denn die EU besitzt mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) bereits ein wirksames und kosteneffizientes Instrument zur CO<sub>2</sub>-Reduktion. Dabei ist in den vom EU-ETS erfassten Wirtschaftssektoren – z.B. Energieerzeuger sowie Chemie- und Metallindustrie – die Menge der handelbaren CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte („Zertifikate“) und damit der insgesamt erlaubten CO<sub>2</sub>-Emissionen begrenzt. Aufgrund dieser Obergrenze sind auch schädliche Rebound-Effekte ausgeschlossen. Durch die stetige Absenkung der Zertifikatenumenge und den Zertifikatehandel werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen der ETS-Sektoren EU-weit sicher und effizient dort reduziert, wo die Kosten hierfür am niedrigsten sind.<sup>85</sup> Dies geschieht nicht nur durch Energieeffizienzsteigerungen, sondern auch über den Einsatz erneuerbarer Energien oder über geringeren Energieverbrauch aufgrund von Verhaltensänderungen. Da auch Verhaltensänderungen zur Einsparung beitragen, ist dafür nur eine geringere technische Effizienzsteigerung erforderlich. Als Nebeneffekt der CO<sub>2</sub>-Minderung verringern sich auch andere mit der Verbrennung fossiler Brennstoffe verbundene externe Effekte wie Luftschadstoffemissionen und die Abhängigkeit vom Import fossiler Energien. Insgesamt werden durch das EU-ETS die eigentlich durch Energieeffizienzsteigerungen angestrebten Ziele des Klima- und Umweltschutzes und der Energieversorgungssicherheit erfüllt. Daher sollten alle Sektoren in das EU-ETS einbezogen und auf zusätzliche Energieeffizienzvorgaben verzichtet werden.<sup>86</sup>

### 3.2 Energieeffizienzkennzeichnung

Im Gegensatz zu Energieeffizienzvorgaben sind Maßnahmen der EU zur besseren Information von Verbrauchern über den Energieverbrauch von Produkten und Gebäuden im Binnenmarkt sachgerecht. Denn Informationen über Energieeinsparmöglichkeiten und Effizienztechnologien sind für die Entscheidungen von Verbrauchern, wie sie ihren Energieverbrauch effizienter gestalten können, unerlässlich. Da Anbieter ihre Produkte möglichst positiv bewerben werden und da nur eine anbieterübergreifende einheitliche Darstellung zielführend ist, sind gesetzlich vorgeschriebene und überwachte Etiketten zur Energieeffizienz von Produkten und Gebäuden sachgerecht. Sie können Einsparpotentiale sichtbar machen, die sich auch ohne Energieeffizienzvorgaben ergeben, soweit sich Verbraucher umweltbewusst verhalten oder Energiekosten einsparen wollen.

Aus den genannten Gründen sollte die EU auf eine eigenständige – über Vorgaben zur Energiekennzeichnung hinausgehende – Energieeffizienzpolitik verzichten und stattdessen den Emissionshandel auf alle Sektoren ausweiten.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> Hierzu umfassend Bonn, M.; Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS – Stand und Perspektiven nach der Reform, [ceplnput 03/2018](#).

<sup>86</sup> Nader, N.; Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel, [ceplnput 05/2015](#).

<sup>87</sup> Dabei ist auch ein vom EU-ETS unabhängiger Emissionshandel für die anderen Sektoren denkbar, s. [cepAnalyse 30/2016](#).

### 3.3 Bewertung wesentlicher Regelungen und Neuerungen

#### 3.3.1 Energieeffizienz-Richtlinie

Der Umstand, dass ein eigenständiges Energieeffizienzziel sachwidrig und kontraproduktiv ist, wird dadurch etwas relativiert, dass den Mitgliedstaaten nur unverbindliche Energieeffizienzziele vorgeschrieben werden. Unverbindliche Ziele können als Indikatoren dienen, mit denen sich Energieeinsparungen, die durch andere Maßnahmen - wie den Emissionshandel oder die Energieeffizienz-Informationspolitik – tatsächlich erzielt werden, vergleichen lassen. Aber aus diesen unverbindlichen Zielen konkrete Energieeffizienzmaßnahmen abzuleiten, birgt die Gefahr kosteneffizienter Energieeinsparungen um ihrer selbst willen. Dies gilt im Besonderen für die jährliche Einsparverpflichtung bei Endkunden.

Individuelle Verbrauchszähler für Wärme, Kälte und Warmwasser und von Heizkostenverteilern ermöglichten Verbrauchern einen Überblick über ihren Verbrauch und eine genauere Kostenabrechnung. Dies reduziert das „Trittbrettfahrerproblem“, dass in Mehrfamilienhäusern über pauschale Abrechnungen andere Haushalte den relativen Mehrverbrauch eines Haushaltes mitbezahlen, und ermöglicht eine verantwortungsvollere Nutzung knapper Ressourcen sowie Kosteneinsparungen.

Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, auf welche Weise die Fernablesbarkeit von Heizkostenverteilern und Verbrauchszählern für Wärme, Kälte und Warmwasser die Energieeffizienz erhöht. Daher sollte sie nicht vorgeschrieben werden.

#### 3.3.2 Energieeffizienz von Gebäuden und Elektromobilität

Wenn Energieeffizienzvorgaben im Baurecht nicht kosteneffizient sind, droht ein Umsetzungsproblem und eine unnötige Verteuerung von Wohnraum. Die schon länger bestehende Verpflichtung zu „Niedrigstenergiehäusern“ ist planwirtschaftlich, denn sie hebt die Marktkräfte mit den unverhältnismäßigen Forderungen eines Energiebedarfs nahe bei Null und der überwiegenden Nutzung erneuerbarer Energien aus. Dies be- oder verhindert den Bau günstigen Wohnraums und verschärft damit die ohnehin bestehende Wohnungsnot weiter.

Energetische Gebäudesanierungen konnten bisher in einigen Mitgliedstaaten finanziell gefördert werden, ohne dass die dadurch tatsächlich erzielten Energieeinsparungen nachgewiesen werden mussten. Die Koppelung der Förderung an nachweisebare Energieeinsparungen verhindert die Fehlleitung der Fördergelder.

Die – in Deutschland schon lange bestehende – EU-weite Verpflichtung zum Einsatz von Thermostaten für die Regelung der Zimmertemperatur ist ökonomisch und ökologisch vernünftig. Denn nur so können Haushalte ihre Zimmer individuell mit der gewünschten Temperatur beheizen und Energieverschwendung aufgrund der Regulierung der Temperatur durch Fensteröffnen vermeiden.

Die Pflicht, in Nichtwohngebäuden mit erheblichem Energieverbrauch Systeme zur Gebäudeautomatisierung und -steuerung einbauen zu müssen, ist ökonomisch nicht gerechtfertigt. Denn im Wettbewerb stehende Unternehmen werden von sich aus nach Wegen suchen, ihre Energiekosten zu minimieren. Dabei sind solche Systeme nicht zwingend die beste Lösung.



Es zeugt von ökonomischer Vernunft des EU-Gesetzgebers, statt der – im Kommissionsvorschlag vorgesehenen – teuren „intelligenten“ Ladepunkte für Elektrofahrzeuge bei Nichtwohngebäuden nur einfache Ladepunkte vorzuschreiben.<sup>88</sup> Dies ist kosteneffizienter und reicht zur Ausweitung der Lademöglichkeiten vollkommen aus.

Auch bei Wohngebäuden mit mehr als zehn Parkplätzen genügen die nun vorgeschriebenen Leerrohre statt der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Vorverkabelung aller Parkplätze für eine kostengünstige nachträgliche Errichtung von Ladepunkten. Damit werden enorme Kupfermengen eingespart, falls Ladepunkte doch nicht benötigt werden.

### 3.3.3 Energiekennzeichnung von Produkten

Die EU-Etiketten zur farblichen Kennzeichnung der Energieeffizienz energieverbrauchsrelevanter Produkte haben sich bei den Verbrauchern als Entscheidungshilfe bewährt. Die Abschaffung der Effizienzklassen A+ bis A+++ verbessert den Informationsgehalt der EU-Etiketten.<sup>89</sup> Denn Verbraucher nehmen den Unterschied zwischen z.B. Energieeffizienzklassen C und B anders wahr als zwischen A+ und A++. Die klarere Ausgestaltung der EU-Etiketten erleichtert ihnen daher die Kaufentscheidung.

Die Pflicht, bei jeglicher visuellen Werbung – also auch im Fernsehen oder Kino – auf die Effizienzklasse hinzuweisen, geht jedoch zu weit und schränkt ohne ausreichenden Grund die unternehmerische Freiheit ein. Denn die Kaufentscheidung wird der Kunde gewöhnlich erst im Handel – vor Ort oder online – treffen. Dort muss aber diese Information ohnehin schon bereitgestellt werden und ist somit für den Kaufinteressenten im entscheidenden Augenblick verfügbar.

### 3.3.4 Umweltgerechte Produktgestaltung (Ökodesign)

Eingriffe in die Produktgestaltung aufgrund der Ökodesign-Richtlinie lassen sich nicht mit unzureichender Verbraucherinformation oder mit externen Effekten wie CO<sub>2</sub>- oder Luftschadstoffemissionen, welche jeweils staatliche Eingriffe rechtfertigen könnten, begründen. Denn sie gehen über die reine Informationspflicht hinaus, und mit dem Emissionshandel existiert ein wirksamer Marktmechanismus zur Internalisierung externer Effekte. Ökodesign-Vorgaben stellen daher nicht rechtfertigbare Eingriffe in die Wahlfreiheit der Produktnutzer und die unternehmerische Freiheit der Hersteller (Art. 16 GRCh) dar. Bei hohen Vermeidungskosten führen sie zudem zu einer ineffizienten Energieeinsparung. Vor allem in ärmeren Mitgliedstaaten haben Haushalte, die die mit den Vorgaben einhergehenden höheren Preise nicht ohne weiteres aufbringen können, unter Umständen auch dann Finanzierungsprobleme, wenn über die Lebensdauer insgesamt Kosteneinsparungen entstünden. Ihnen bleibt dann die Möglichkeit zur Neuanschaffung bestimmter Produkte versagt. Daher sollte künftig auf weitere Ökodesign-Vorgaben für Produkte verzichtet werden.

---

<sup>88</sup> So bereits [cepAnalyse 06/2017](#).

<sup>89</sup> S. [cepAnalyse 18/2015](#).

**Zuletzt in dieser Reihe erschienen:**

- 04/2018: Klimaschutz außerhalb des EU-ETS (August 2018)
- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)
- 02/2018: Die französische Berufsausbildung (Februar 2018)
- 01/2018: Die europäische Säule sozialer Rechte (Januar 2018)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)
- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)
- 01/2017: Aus weniger mehr machen (Januar 2017)

**Die Autoren:**

Dr. Martin Menner ist Wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Götz Reichert leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Prof. Dr. Jan S. Voßwinkel, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, ist wissenschaftlicher Berater des cep.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.