

Deutscher Bundestag	Ausschussdrucksache 17(9)171
17. Wahlperiode	24. Juni 2010
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	

prognos

Prognos AG

Basel · Berlin · Bremen · Brüssel
Düsseldorf · München · Stuttgart

Stellungnahme

Umsetzung der Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen

Ansprechpartner
Friedrich Seefeldt

Marktfeldleiter
Energieeffizienz, Erneuerbare
Energien und Klimaschutz

Berlin,
23. Juni 2010

1 Ausgangslage

Zur Umsetzung der EU Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen 2006/32/EG (*im folgenden: EDL-RL*) beabsichtigt die Bundesregierung die Verabschiedung eines Energiedienstleistungs-Gesetzes (*EDL-G*).

Prognos hat das Bundeswirtschaftsministerium und die seit Januar 2009 neu geschaffene Bundesstelle für Energieeffizienz in mehreren Vorhaben zur Umsetzung der EDL-RL unterstützt. Insbesondere hat Prognos hierzu eine Potenzialstudie erstellt [*BMWI Studie 18/06*] sowie mehrere Vorhaben zur Erfassung und Meldung von Energieeinsparungen im Sinne der EDL-RL bearbeitet [*BMWI Studien 25/07, 33/08, 66/09, 67/09*]

In der vorliegenden Stellungnahme möchten wir nicht auf alle Anforderungen aus der EDL-RL, sondern auf die im Vorfeld kontrovers geführte Debatte über den Grad ihrer Umsetzung eingehen.

Dies betrifft nach unserer Beobachtung vorrangig die folgenden Punkte und Fragen:

- a) den Grad der Umsetzung im Sinne "ambitionierter" Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik, damit verbunden die Frage: *Tut Deutschland genug für Energieeffizienz und Klimaschutz?*
- b) den Grad der Verpflichtung von Energieunternehmen nach Art. 6 Abs. 2 der EDL-RL, damit verbunden die Frage: *Sollten und können Energieunternehmen (mehr) für Energieeffizienz und Klimaschutz tun?*
- c) den Rahmen für Energieeffizienz in Deutschland: *Wäre ein einheitlicher energierechtlicher Rahmen bzw. ein Meta-Instrument für Energieeffizienz wünschenswert?*

Vor der Erörterung dieser ausgewählten Fragen bleibt festzuhalten, dass die EDL-RL den verdienstvollen Ansatz verfolgt, Energieeffizienz und Energiedienstleistungen in allen Mitgliedstaaten mithilfe eines möglichst einheitlichen Ziel-, Maßnahmen- und Berichtssystems zu verankern und zu befördern. Dabei ist auch beabsichtigt, dass die bislang im Umgang mit diesen Instrumenten und Maßnahmen weniger erfahrenen Mitgliedstaaten von den eher erfahrenen Mitgliedstaaten lernen.

In Deutschland trifft dieser Ansatz der EDL-RL auf eine vergleichsweise lange Tradition von Energieeffizienzpolitik sowie auf vergleichsweise reife und ausgeprägte Märkte für Energiedienstleistungen.

2 Ausgewählte Fragen bei der Umsetzung der EDL-RL

2.1 Ambitionen in der Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik

Die Bundesregierung hat sich im internationalen und nationalen Rahmen zu einer ambitionierten Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik bekannt. Im Vordergrund steht dabei das mittelfristige Ziel einer Minderung der Treibhausgas (THG) -Emissionen um 40% bis 2020 gegenüber 1990. Das entsprechende Maßnahmenpaket wurde im *Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP)* der Bundesregierung im August 2008 definiert und wird seitdem umgesetzt. Ein Gutachten zur Umsetzung des IEKP wurde von BMWI und BMU ausgeschrieben und soll in Kürze beauftragt werden.

Die EDL-RL verpflichtet die Mitgliedsstaaten auf ein indikatives Ziel zur Reduktion von 9% Endenergie zwischen 2008 und 2016. Eine formale Festlegung seitens der EU, wie die Zielerreichung zu messen und zu melden ist, ist bislang nicht erfolgt. Aller Voraussicht nach können die Mitgliedstaaten auf dieses indikative Ziel auch den sogenannten "*autonomen technischen Fortschritt*" sowie Maßnahmen anrechnen, die bereits seit 1995 umgesetzt wurden (*early action*). Aufgrund seiner vergleichsweise langjährigen Tradition von Effizienzinstrumenten insbesondere bei Gebäuden hat Deutschland bereits angekündigt, einen signifikanten Anteil dieses indikativen Einsparziels über diese frühzeitigen Maßnahmen (*early action*) zu belegen.

Unabhängig davon,

- a) wie letztlich die Messung zur Zielerreichung im Sinne der EDL-RL formal zu erfolgen hat,
- b) welche Maßnahmen des IEKP letztlich zur Umsetzung gelangen, fortgeführt werden¹ und wie sich diese Maßnahmen auswirken werden, sowie ohne vorweg nehmen zu können,
- c) zu welchen Ergebnissen die Gutachter des IEKP Monitoring gelangen,

kann festgehalten werden, dass das **mittelfristige THG-Reduktionsziel in Höhe von 40%** aus unserer Experteneinschätzung **als ambitionierter erscheint als das indikative 9%-Ziel der EDL-RL.**

1

Aktuell sind aus dem Katalog des IEKP relevante Förderprogramme (Marktanzreizprogramm, KfW CO2-Gebäudesanierungsprogramm) von einer Haushaltssperre bzw. Kürzung der Mittel betroffen.

Fazit: Sofern die Bundesregierung das mittelfristige Ziel einer Minderung der THG-Emissionen in Höhe von 40% weiterhin Ernst nimmt und im Rahmen einer entschlossenen Umsetzung des IEKP verfolgt, dürfte das indikative Ziel im Rahmen der EDL-RL sicher erreicht, vermutlich sogar übertroffen werden.

Insofern ist die zurückhaltende Umsetzung der EDL-RL, insbesondere die Zurückhaltung, über das Maßnahmenpaket des IEKP hinaus weitere, tiefgreifende Maßnahmen in den Rahmen des EDL-G zu übernehmen, **durchaus nachvollziehbar**.

2.2 Die Rolle der Energieunternehmen

Die EDL-RL schreibt den Energieversorgern, -verteilern und -verteilnetzbetreibern (*kurz: Energieunternehmen*) nach Art. 6 Abs. 2 eine besondere Rolle zu und fordert die Mitgliedstaaten auf, die **Energieunternehmen zur weiteren Beförderung von Energieeffizienz und Energiedienstleistungen zu "verpflichten"**. Hierzu sollen freiwillige Vereinbarungen und/oder marktorientierte Instrumente (wie Energiesparzertifikate bzw. "weiße Zertifikate") auf den Weg gebracht werden, die eine verbindliche "*Verpflichtung*" der Energieunternehmen sicher stellen. Dies erfolgt in der Absicht, die "*Märkte*" für Energieeffizienz und Energiedienstleistungen zu fördern.

Aus unserer Sicht weist die EDL-RL an dieser Stelle einen logischen Bruch im Verhältnis zwischen "*Markt*" und "*Verpflichtung*" auf, der vermutlich nicht unerheblich zu den Kontroversen um das EDL-G beigetragen hat.

Die EDL-RL geht (offenbar) von dem Paradigma aus, dass es grundsätzlich im inhärenten Interesse der Energieunternehmen liegen müsse, ihr Produktportfolio in Richtung von Energiedienstleistungen zu erweitern. In der Tat ist in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren in Deutschland ein prosperierender Markt von Energiedienstleistungen und Energiedienstleistungsunternehmen entstanden, nicht zuletzt unter aktiver Beteiligung branchenfremder Unternehmen wie Anlagenbauern, Herstellern von Mess- und Regelungstechnik, Mess- und Gebäudedienstleistern, Planungs- und Ingenieurbüros. Diese Akteure erschließen gezielt wirtschaftliche Energiesparpotenziale, vorrangig bei der Wärmeversorgung von großen Objekten oder Arealen. Prognos geht jüngsten Erkenntnissen zufolge von einem Energiedienstleistungsmarkt² mit einem Volumen von 2,5 Mrd. € jährlich aus, damit ist der deutsche Markt

2

Der Begriff "Energiedienstleistungen" wird nicht einheitlich verwendet. Wir beziehen uns auf "Energiedienstleistungen im engeren Sinne" und bezeichnen damit ein modulares Maßnahmenpaket aus den Komponenten Planung, Bau, Betrieb & Instandsetzung, Optimierung, Brennstoffbeschaffung, (Co-) Finanzierung, Nutzermotivation. Der sog. Contractor übernimmt technisch-wirtschaftliche Risiken und gibt Garantien für die Kosten und Ergebnisse der Energiedienstleistung über die gesamte Vertragslaufzeit.

der am weitesten entwickelte Markt in Europa. Unabhängig von dieser grundsätzlich positiven Entwicklung gibt es in den verschiedenen Marktsegmenten auch Hemmnisse, die gezielt abzubauen sind, um diesen jungen Markt weiter zu stärken.

Ob dieser Markt auch für *Energieunternehmen* interessant ist, hängt stark von ihrer regionalen Verankerung, dem Produktportfolio, ihrer Beteiligung an den Wertschöpfungsstufen sowie den Kosten-, Vertriebs- und Vernetzungsstrukturen ab. Insbesondere für Energieversorgungsunternehmen im liberalisierten Markt, wo die Wertschöpfungsstufen von Erzeugung, Verteilung und Vertrieb (in der Regel) getrennt sind, ist diese Frage nicht eindeutig zu beantworten. Tendenziell ist bei Stadtwerken (also stärker regional verankerten, integrierten Unternehmen mit Kontakt zum Endkunden) eine weiter wachsende Aktivität auf dem Markt der Energiedienstleistungen festzustellen, während viele andere Unternehmen der Branche (etwa überregionale Verteilnetzbetreiber oder Tankstellenketten) sich an diesem Markt überhaupt nicht beteiligen.

Konsequenterweise stellt sich die Frage, ob es vor diesem Hintergrund sinnvoll ist, Unternehmen einer gesamten Branche bzw. mehrerer Branchen zu einem Markt zu verpflichten, der zwar für manche dieser Unternehmen interessant ist, aber für die überwiegende Mehrheit nicht. Darüber hinaus stellt sich im Marktdesign die Frage nach dem wettbewerblichen Verhältnis von den dann "verpflichteten", überwiegend weniger interessierten, aber tlw. kapitalstarken Unternehmen und den bisherigen "freiwilligen", "engagierten" und überwiegend kleineren, tlw. kapitalschwächeren Marktteilnehmern.

Insofern ist die zurückhaltende Umsetzung der EDL-RL, insbesondere angesichts der deutschen Marktgegebenheiten, **durchaus nachvollziehbar**.

2.3 Die Rolle eines übergeordneten Rahmeninstruments für Energieeffizienz

Die EDL-RL nennt im Art. 6 mehrere Ansätze für mögliche übergeordnete Rahmeninstrumente, etwa

- a) die Verpflichtung und ein Handel mit Energiesparzertifikaten ("weiße Zertifikate"),
- b) die Einrichtung eines Energieeffizienzfonds, der sich möglicherweise aus Energiepreisaufschlägen oder anderen Quellen (Steuern, Abgaben, Umlagen) speist.

Grundsätzlich ist eine instrumentelle, kommunikative und nicht zuletzt finanzielle Stärkung des Themas Energieeffizienz im energiepolitischen Gesamtkontext wünschenswert. Allerdings sollten folgende Prämissen berücksichtigt werden, aus denen sich das **Anforderungsprofil für eine ambitionierte Energieeffizienzpolitik** ableitet:

- In Deutschland existieren erhebliche Potenziale für Energieeinsparungen und Energieeffizienz.
- Diese Potenziale sind über alle Sektoren und Segmente (weitgehend gleich) verteilt. Daher kann und sollte man einzelne Sektoren nicht von der Energieeffizienzpolitik "aussparen".
- Diese Potenziale sind überwiegend wirtschaftlich erschließbar. Allerdings bestehen in den einzelnen Sektoren und Segmenten unterschiedliche Hemmnisse, sodass man kaum ein einzelnes "Meta"-Instrument finden wird, welches alle Energiesparpotenziale in geeigneter Weise adressiert und erschließt.
- Vielmehr sind die jeweiligen Sektoren und Segmente weiterhin einzeln zu adressieren. In der Regel erfordert dies ein *Instrumentenbündel* von ordnungsrechtlichen, markt- und umsetzungsorientierten Instrumenten, von Maßnahmen zur Information, Motivation, Qualifikation sowie auch zur Förderung und Finanzierung.

Erst, wenn die geeignete Zusammensetzung dieser Instrumentenbündel für das jeweilige Segment **geklärt ist**, sollte und kann darüber nachgedacht werden, ob und an welcher Stelle ein Rahmeninstrument helfen und Mehrwerte für die Effizienzpolitik herstellen kann. **Ein Rahmeninstrument kann insbesondere nicht die vielfältigen und notwendigen anderweitigen Aktivitäten ersetzen.** Insofern ist die zurückhaltende Umsetzung der EDL-RL und der weitere Verweis auf das IEKP nachvollziehbar.

Von der Frage eines Rahmeninstruments getrennt sollte die viel **grundsätzlichere Frage der künftigen Finanzierung** von zentralen Instrumenten der Effizienzpolitik erörtert werden. Gerade die langfristigen klimapolitischen Ziele erfordern eine kurzfristige und entschiedene Umsetzung von Maßnahmen im Gebäudebestand und damit einen **wachsenden Finanzierungsbedarf**, insbesondere bei den relevanten Programmen zur Gebäudesanierung. Allerdings hat die Verschärfung der Haushaltslage aktuell zur Aussetzung des Marktanreizprogrammes sowie zur Reduzierung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms geführt.

Die Suche nach einer Option, ob und wie die **Refinanzierung** dieser zentralen Instrumente kontinuierlich und daher idealerweise unabhängig vom Bundeshaushalt gestaltet werden kann, ist aus Sicht einer ambitionierten Energie- und Klimaschutzpolitik **empfehlenswert**. Die EDL-RL bietet der Bundespolitik mit der Benennung eines "Energieeffizienzfonds" im Art. 6 Abs. 2 einen Ansatzpunkt, der ernsthaft überdacht und erwogen werden sollte.

3 Fazit

Energieeffizienz bedient das energiepolitische Zieldreieck von Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit wie kaum ein anderer energiepolitischer Handlungsansatz. Energieeffizienz ist damit eine unverzichtbare Basis für eine ambitionierte, gleichermaßen industrie- wie verbraucherfreundliche Energie- und Klimaschutzpolitik.

Die EDL-RL verfolgt verschiedene Ansätze zur Stärkung von Energieeffizienz und Energiedienstleistungen. Im Vordergrund stehen dabei die Setzung eines indikativen Einsparziels, die Verpflichtung von Energieunternehmen sowie die Implementierung eines Rahmeninstruments für Energieeffizienz. Unter anderem sollen Energieeffizienz und Energiedienstleistungen in Mitgliedstaaten gestärkt und befördert werden, die in diesem Feld über weniger Erfahrung verfügen.

In Deutschland trifft die Richtlinie auf eine langjährig **bestehende Tradition von Effizienzpolitik** in verschiedenen Segmenten, insbesondere im Gebäudesektor. Unter anderem werden bereits seit langem und kontinuierlich durchgeführte Maßnahmen erheblich dazu beitragen, dass das indikative **9%-Ziel für Deutschland vergleichsweise sicher erreichbar** sein dürfte.

Deutschland hat sich bereits **weiter gehende, ambitionierte Ziele** im Bereich des Klimaschutzes gesetzt, die mit der Umsetzung der Maßnahmen des IEKP erreicht werden sollen. Die einzelnen im IEKP benannten Maßnahmen bestehen aus einem breiten Instrumentenmix und adressieren verschiedene Handlungsfelder. **Die Erreichung der ambitionierten Klimaschutzziele wird von der konsequenten Umsetzung der im IEKP definierten Instrumentenbündel abhängen.**

In Deutschland existieren weiterhin erhebliche Potenziale für Energieeinsparungen und Energieeffizienz. Der überwiegende Teil der Energieeffizienzpotenziale ist wirtschaftlich erschließbar. **An verschiedenen Stellen hat sich bereits ein Markt für Energiedienstleistungen gebildet**, der vorrangig größere Einsparpotenziale in ausgewählten Objekten und Arealen erschließt. Dieser Markt gilt als einer der am weitesten entwickelten in Europa. Das sollte nicht davon ablenken, dass dieser Markt auch weiterhin gezielter Förderung und des Abbaus bestehender Hemmnisses bedarf. Insbesondere regional verankerte und kundenorientierte Energieversorgungsunternehmen nehmen bereits erfolgreich an diesem Markt teil. **Schwer nachvollziehbar ist, warum weniger interessierte Energieunternehmen gezielt zur Teilnahme an diesem Markt verpflichtet werden sollen.**

Die wirksame Ausgestaltung eines übergeordneten **Rahmeninstruments**, welches deutlich über die Ansätze des IEKP hinaus-

geht und eigenständige Mehrwerte für die Effizienzpolitik liefert, ist **bislang nicht eindeutig** erkennbar. Insofern ist die zurückhaltende Umsetzung der EDL-RL nachvollziehbar.

Die Suche nach einem alternativen Finanzierungsinstrument für zentrale Bausteine der Effizienzpolitik erweist sich als **zunehmend dringlicher**. Förderinstrumente wie das Marktanreizprogramm oder das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm als zentrale Bausteine des IEKP benötigen ein hohes Maß an Kontinuität und Verlässlichkeit. **Die Aussetzung und Kürzung gefährdet die Erreichung ambitionierter Ziele bei Klimaschutz und Energieeffizienz erheblich**. Daher sollte für diese Instrumente entweder entsprechende Priorität im Bundeshaushalt geschaffen oder es sollten verlässliche Refinanzierungsmöglichkeiten außerhalb des Bundeshaushaltes geprüft und gefunden werden.

Die EDL-RL bietet der Bundespolitik mit der Benennung eines **"Energieeffizienzfonds"** im Art. 6 Abs. 2 zumindest **einen Ansatzpunkt**, der ernsthaft überdacht und erwogen werden sollte.

Berlin, 23. Juni 2010
Friedrich Seefeldt

Marktfeldleiter Energieeffizienz,
Erneuerbare Energien und Klimaschutz

Prognos AG

Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung
und Strategieberatung
Goethestr. 85, D-10623 Berlin
FON.: +49 (30) 52 00 59-236
FAX: +49 (211) 887 97-84 89
MOB: +49 (160) 705 10 11
MAIL: friedrich.seefeldt@prognos.com
WEB: <http://www.prognos.com>