

Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	Ausschussdrucksache 17(9)748 28. Februar 2012
---	--

bdew

Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 5. März 2012

Berlin, 28. Februar 2012

Die in dem Entwurf der Europäischen Effizienzrichtlinie vorgeschlagenen und von den Anträgen der Fraktionen von SPD, Bündnis90/DIE GRÜNEN sowie der Linksfraktion aufgenommenen Regelungen haben zum Ziel, Potentiale sowohl im Bereich der KWK und Fernwärme / Fernkälte als auch im Bereich der Endenergienutzung zu heben. Viele der von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen tragen aus Sicht des BDEW jedoch nicht zur schnelleren Erreichung der Ziele bei bzw. stehen ihr sogar entgegen, so dass an verschiedenen Stellen Anpassungsbedarf besteht. Kritisch sieht der BDEW insbesondere

- die willkürlich festgesetzten jährlichen Einsparverpflichtungen in Form von Energieeffizienzverpflichtungssystemen für Energieunternehmen;
- viele nicht umsetzbare zeitliche Vorgaben;
- die Einführung von monatlichen Energieverbrauchsabrechnungen ohne Bezug zum 3. Binnenmarktpaket;
- die grundsätzliche Pflicht zur Wärmenutzung beim Neubau bzw. der Modernisierung von Anlagen zur Stromerzeugung.

Insgesamt setzt der Entwurf zu stark auf starre Planvorgaben und zu wenig auf flexible und effiziente Marktelemente. Diese starren Vorgaben hebt der jetzt vorgelegte Kompromissvorschlag der Bundesregierung erfreulicherweise auf, ohne die ambitionierten Zielvorgaben abzuschwächen. Er schafft damit die für eine zielgerichtete und wirkungsvolle Effizienzpolitik der Mitgliedsstaaten erforderlichen Freiräume.

Einsparverpflichtungen für Energieunternehmen

Artikel 6 Absatz 1 in der aktuellen Version des Richtlinienentwurfes fordert, dass die Mitgliedstaaten nationale Energieeffizienzverpflichtungssysteme für alle Energieverteiler oder alle Energieeinzelhandelsunternehmen einführen, die diese dazu verpflichtet, bei den Energiekunden Maßnahmen umzusetzen, die zu jährlichen Energieeinsparung führen, die 1,5 % der vorjährigen Energieabsatzes entsprechen.

Eine EU-weite Festlegung eines jährlichen Minderungsziels in Höhe eines einheitlichen, willkürlich festgelegten festen jährlichen Prozentsatzes ist nicht nachvollziehbar. Die stark unterschiedlichen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten stehen einem einheitlichen jährlichen Minderungsziel entgegen, alle bisher in den Mitgliedsstaaten getroffenen Maßnahmen bleiben unberücksichtigt.

Die von der Bundesregierung am 23. Februar vorgestellte Kompromissvorschlag zum Artikel 6 Absatz 1 der Effizienzrichtlinie würde es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, wirkungsvolle Maßnahmen gezielt für solche Bereiche einzuführen, in denen hohe Effizienzpotenziale bestehen und schnell gehoben werden können. Allein für den Energieträger Strom sind sektorspezifische Maßnahmen unabdingbar. So werden nur etwa 30 % des Stroms von den Haushalten verbraucht, Maßnahmen für diese Kunden hätten nur einen entsprechend gerin-

gen Anteil an der Gesamteinsparverpflichtung. Industrielle Prozesse entziehen sich dem Einfluss der Energielieferanten völlig und werden ohnehin marktgetrieben kontinuierlich optimiert, sie könnten nur schwer auf die Einsparverpflichtung angerechnet werden.

Größere Energie-Einsparpotentiale bestehen hingegen im Gebäudebereich, für den auch die Europäische Kommission die höchsten Primärenergieeinsparpotenziale identifiziert hat. Hier bieten viele Energieversorger bereits Informationen, Förderprogramme und Dienstleistungen an. Dies tun sie nicht aus Zwang, sondern weil sie einerseits die Kundenbindung im Wettbewerbsmarkt stärken wollen und andererseits werthaltige Geschäftsmodelle entwickeln müssen in einem Energiemarkt, der sich immer weniger über den reinen Verkauf von kWh definiert.

Einsparverpflichtungen für Energieunternehmen oder andere Marktteilnehmer sind unter anderem aus den nachstehenden Gründen abzulehnen:

- Einsparverpflichtungen führen zwangsläufig zu steigenden Energiepreisen.
Zur Erfüllung seiner Einsparverpflichtungen muss ein Energieunternehmen die Kunden zur Umsetzung von Effizienzmaßnahmen veranlassen. Da es die Energiekunden nicht zur Umsetzung angebotener Maßnahmen verpflichten kann, bleibt nur die Motivation über zusätzliche Informations- und Fördermaßnahmen. Die hieraus beim Unternehmen entstehenden zusätzlichen Kosten können die Unternehmen nur durch eine Umlage auf die Energiepreise refinanzieren.
- Einsparverpflichtungen sind sozial unausgewogen.
Anders als bei einem steuerfinanzierten System werden die Belastungen nicht nach der individuellen Leistungsfähigkeit, sondern allein nach dem individuellen Energieverbrauch verteilt, unabhängig vom Energiekostenanteil am Einkommen und unabhängig davon, ob der Kunde von Einsparmaßnahmen profitiert. Zum Beispiel profitieren selbstnutzende Gebäudeeigentümer durch eine direkte Förderung von Effizienzmaßnahmen erheblich stärker von dem System als etwa Mieter, die aber über ihre Energiekosten zur Refinanzierung der Maßnahmen beitragen.
- Einsparverpflichtungen schaffen neue, sehr kostenintensive Bürokratie.
Neben der Errechnung und Festlegung der individuellen Einsparziele müssen auch die zulässigen Effizienzmaßnahmen sowie ihre individuellen oder zumindest typisierten Einsparwerte festgelegt, überwacht und laufend an den technischen Fortschritt angepasst werden. Die Umsetzung der Maßnahmen muss überprüft werden. Schließlich muss auch der individuelle Nachweis sowie die individuelle Abrechnung der Einsparungen sowie das Zertifikatemanagement administriert werden. All dies führt zu zusätzlichen Transaktionskosten und begrenzt die für Effizienzmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel zusätzlich. Unter solchen Voraussetzungen entwickelt sich ein bürokratisch geregelter Parallelmarkt, der die bestehenden und sich dynamisch entwickelnden Energiedienstleistungsmärkte abschnüren wird.

- Einsparverpflichtungen für Energielieferanten hemmen die weitere Entwicklung der Energiemärkte.

Der mit dem Angebot und der Umsetzung von Energiesparmaßnahmen beim Kunden verbundene Aufwand stellt eine zusätzliche Markteintrittshürde für neue Anbieter dar. Bereits in der Vergangenheit haben restriktive Regelungen für Energieversorger (Zugang zu Fördermitteln nach Energieberatung) neue Marktteilnehmer abgeschreckt bzw. verhindert.

- Einsparverpflichtungen sind kein Konjunkturprogramm für die deutsche oder europäische Industrie oder das regionale Handwerk.

Soweit Investitionen in Anlagen oder Geräte zur Erfüllung der Verpflichtungen erforderlich sind, werden diese zu möglichst geringen Gesamtkosten erfolgen. Effizienzinvestitionen würden nicht mehr lokal von einzelnen Investoren sondern überregional wenn nicht europaweit von den verpflichteten Unternehmen ausgeschrieben. Dies führt einerseits zu hohem Kostendruck auf ausführende Handwerker, andererseits werden Investitionen eher kosten- als qualitätsoptimiert umgesetzt. Entscheidungskriterium wird der Preis pro Zertifikatwert sein.

- Einsparerfolge sind fraglich – Nachteile sind sicher.

Zur Begründung für ihren Vorschlag von Einsparverpflichtungen verweist die Kommission auf vorgeblich positive Erfahrungen aus einigen Mitgliedstaaten, wie z.B. Frankreich, Großbritannien oder Italien. Einer genaueren Betrachtung halten diese Beispiele aus verschiedenen Gründen nicht stand bzw. ist ihre Übertragbarkeit auf andere Mitgliedsstaaten unzulässig:

- Bei den erzielten Einsparungen handelt es sich überwiegend um Anfangserfolge zu Beginn ihrer Einführung („Low hanging fruits“). In den Staaten mit vergleichbaren Systemen liegt das Effizienzniveau zum Teil erheblich unter dem bisher in Deutschland erreichten.
- Die erzielten Anfangserfolge sind ganz überwiegend auf die Tatsache zurückzuführen, dass es in diesen Ländern vor Einführung der Einsparverpflichtungen keine nennenswerte Effizienzpolitik gegeben hat. Aufgrund der zahlreichen staatlichen Förderprogramme in Deutschland (z.B. KfW-Gebäudesanierungsprogramme), werden die zusätzlichen Einsparungen erheblich kostenintensiver sein. Die „low hanging fruits“ sind in Deutschland bereits geerntet. Zudem steht der mit einem vollständigen Systemwechsel in der Effizienzpolitik verbundene Zeitaufwand der Erfüllung der ambitionierten mittel- und langfristigen Ziele entgegen.
- Es ist davon auszugehen, dass die Einsparungen systematisch überschätzt werden. Zum einen werden die spezifischen Einsparungen recht großzügig angesetzt, zum anderen werden Mitnahmeeffekte nicht oder nur unzureichend berücksichtigt.
- Die Einsparkosten werden systematisch unterschätzt. Es entstehen hohe regulatorische und bürokratische Kosten bei Unternehmen und in Aufsichtsbehörden. Diese Kosten werden nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Die Struktur des deutschen Energiemarktes würde für die Einführung und Überwachung eines solchen Systems einen

immensen Verwaltungsapparat notwendig machen, es müsste neben der Bundesnetzagentur eine zweite, ähnlich aufwändige Überwachungsbehörde geschaffen werden.

- Die tatsächlich erzielten Einsparenerfolge liegen bei allen Ländern deutlich unter den ambitionierten Vorgaben im Richtlinienentwurf (1,5 Prozent vom Vorjahresabsatz).
- Endgültig nicht nachvollziehbar wird die Argumentation bei einem Verweis auf amerikanische Märkte. Dort bleiben Effizienzniveau und Versorgungsqualität erheblich hinter europäischem und deutschem Niveau zurück.

Monatliche Verbrauchsabrechnung

Die Verbrauchsabrechnung ist für Europa im 3. Binnenmarktpaket geregelt, für Deutschland im daraus abgeleiteten Energiewirtschaftsgesetz. Insbesondere Fragen der Kundeninformation und Kundenabrechnung sind detailliert und mit engen zeitlichen Vorgaben geregelt. Dabei wurden nicht nur rein energiewirtschaftliche Fragen berücksichtigt sondern auch technische Rahmenbedingungen, Rahmenbedingungen des liberalisierten und entflochtenen Energiemarktes und nicht zuletzt und besonders sorgfältig Fragen des Datenschutzes. Darüber hinaus gehende Vorgaben hierzu aus der Energieeffizienzrichtlinie sind nicht erforderlich und verteuern die Umsetzung erheblich, was letztendlich zulasten der Energiekunden geht, ohne gleichzeitig einen spürbaren Entlastungseffekt zu erzielen.

KWK-Pflicht für Stromerzeugungsanlagen

Diese Maßnahme würde sehr stark in die Marktabläufe und Investitionsentscheidungen von Energiewirtschaft und Industrie eingreifen und ist in dieser Form abzulehnen. Da es keine Verpflichtung zur Errichtung von Kraftwerken gibt, läuft eine KWK-Pflicht ins Leere.

Bei der betriebswirtschaftlichen Entscheidungsfindung eines Investors wird die Frage, ob ein neu zu errichtendes Wärmekraftwerk (bzw. eine anstehende Modernisierung) in KWK ausgeführt wird, in der Regel ohnehin geprüft. Ist eine wirtschaftliche Wärmenutzung nicht möglich, wird die Investition als ein rein zur Stromerzeugung ausgelegtes Kraftwerk umgesetzt. Bestünde nun eine Pflicht zur Wärmenutzung, würde die Investition einfach nicht getätigt. Damit würde die auch für die Energiewende notwendige Ertüchtigung des konventionellen Kraftwerksparks erheblich behindert wenn nicht verhindert.

Die nötigen Anreize für den auch nach Ansicht des BDEW ökonomisch und ökologisch sinnvollen Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung können effizienter durch andere, marktkonforme Systeme geschaffen werden.

Marktkräfte wirken lassen – Hemmnisse beseitigen

Marktkonforme Lösungen wirken nachhaltiger, schneller und sind kosteneffizienter. An Stelle weiterer Energiepreis treibender Verpflichtungen sollten deshalb die bekannten Hemmnisse

im Bereich der Energiedienstleistungen abgebaut und so der sich entwickelnde Markt für Energiedienstleistungen gestärkt werden.

Der BDEW begrüßt ausdrücklich, dass diese Zielsetzung auch in der Haltung der Bundesregierung zur Energieeffizienzrichtlinie zum Ausdruck kommt. Die vorgeschlagene Flexibilisierung sowohl der Zielerreichung als auch der Maßnahmenwahl macht es in der nationalen Umsetzung der Richtlinie möglich, maßgeschneiderte Förderkonzepte zu entwickeln bzw. die vorhandenen, bewährten Instrumente in ihrer Wirkung kontinuierlich zu optimieren.

Anstatt neue ordnungsrechtlich Instrumente vorzuschreiben, die sich in ihrer Wirkung teilweise überlappen, gegenseitig schwächen oder neutralisieren, könnte sich Deutschland darauf konzentrieren, den bewährten Maßnahmenmix aus Investitionsanreiz, ordnungsrechtlicher Rahmensetzung und Innovationsförderung weiter zu entwickeln, z.B.

- durch den Abbau finanzieller und rechtlicher Hemmnisse für Energiedienstleistungen;
- durch leichten und unbürokratischen Zugang zu bereits vorhandenen finanziellen Förderprogrammen und Finanzmitteln auch für Energiedienstleister;
- durch Überwindung des bekannten Eigentümer-Mieter-Dilemmas;
- durch Verbesserung des Regulierungsrahmens für Vertragsmodelle für Energiedienstleistungen (z.B. Absicherung gegen Investitionsrisiken von Auftragnehmern durch staatliche Kreditbürgschaften oder andere Formen der Absicherung gegen eine Insolvenz des Vertragspartners);
- durch neue finanzielle Anreize:
 - steuerliche Anreize für die Anwendung von Energieeffizienzmaßnahmen oder -dienstleistungen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene (Überarbeitung der Steuerrichtlinie);
 - zeitlich begrenzte Subventionen aus öffentlichen Mitteln zur Verkürzung der Amortisierungszeiten für Investitionen in Energieeffizienztechnologien;
 - finanzielle Unterstützung für Forschungs- und Entwicklungsprogramme im Bereich der Energieeffizienz;
- durch klare Definition und Standardisierung von Energiedienstleistungen, um einen Mindeststandard an Dienstleistungsqualität sicherzustellen;
- durch Schaffung eines Level-Playing-Fields für alle qualifizierten Energiedienstleistungsanbieter, u.a. durch klare Definition von ESCOs, die Energieunternehmen einschließt;
- durch weitere Verbesserung der Markttransparenz für Energiedienstleistungen;

Energiedienstleistungsgesetz

Die in den Anträgen zum Ausdruck gebrachte Kritik am Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G) kann der BDEW nicht nachvollziehen. Das EDL-G ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Markttransparenz und zur Schaffung eines breiten Energiedienstleistungsmarktes. In Deutschland besteht, auch ausweislich des 2. nationalen Energieeffizienzaktionsplans (2. nEEAP) kein Mangel an Anbietern von Energiedienstleistungsunternehmen, auch und gerade im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten. Probleme sind vielmehr fehlende Markttransparenz sowie die zum Teil erhebliche Komplexität der Dienstleistungsprodukte, die dem unangepassten gesetzlichen Rahmen geschuldet ist. Hier ist das EDL-G der erste strukturierte Ansatz, das Angebot zu erfassen, für den potenziellen Kunden transparent zu machen und, soweit sie identifiziert sind, Angebotslücken zu schließen. Aktuell werden Methoden zur flächendeckenden Angebotserfassung entwickelt, die eine wesentliche Voraussetzung zur weiteren Förderung und Entwicklung der Dienstleistungsmärkte darstellen. Darüber hinaus werden standardisierte Dienstleistungsverträge entwickelt und Kundeninformationen gebündelt.

Bereits die bisher im Rahmen des EDL-G geleistete Arbeit hat einen deutlichen Beitrag zur Marktentwicklung geleistet, die laufenden und geplanten Projekte sowie die Umsetzung der im Gesetz verankerten Verordnungen wird die Marktentwicklung weiter unterstützen.

Der Markt für Energiedienstleistungen ist ein junger, aber sehr dynamischer Markt. Marktstudien, wie sie auch im 2. nEEAP zitiert sind, weisen zweistellige Zuwachsraten aus. Ein zu starker staatlicher Eingriff kann hier zu erheblichen Verwerfungen führen. Daher ist die intelligente Rahmensetzung, wie sie das EDL-G liefert, besser geeignet, um diese Marktentwicklung zu fördern.

Energieeffizienz im Gebäude

In Deutschland ist die Energieeffizienz in Gebäuden erheblich weiter entwickelt als in vielen europäischen Nachbarstaaten. Dies ist vor allem eine Folge der konsequenten Weiterentwicklung des baurechtlichen Rahmens von der ersten Wärmeschutzverordnung 1977 bis zur aktuellen EnEV 2009 mit der anstehenden Weiterentwicklung 2013. Die integrative Betrachtung von Gebäudehülle und Heiztechnik haben im Rahmen der Weiterentwicklung der EnEV zu erheblichen Effizienzsprüngen im Neubaubereich geführt. Gleichzeitig wird der Geltungsbereich sukzessive auf Bestandsgebäude ausgeweitet. Nicht zuletzt die Einführung des Gebäudeenergieausweises hat zu erheblicher Verbesserung der Markttransparenz unter energetischen Gesichtspunkten geführt.

Ein wesentlicher Grund für den Erfolg der EnEV ist ihre Ausgestaltung in den Grenzen der Wirtschaftlichkeit der vorgeschriebenen Effizienzniveaus sowie im Rahmen der eigentumsrechtlichen Vorgaben der Verfassung. Eine Ausgestaltung an den Grenzen des technisch Möglichen würde insbesondere bei der Gebäudesanierung zu negativen Effekten führen, da

Investoren von verpflichtend vorgeschriebenen unrentablen Effizienzmaßnahmen solange wie möglich absehen und Sanierungsmaßnahmen soweit wie möglich hinauszögern würden.

Die deutsche Energiewirtschaft engagiert sich umfassend für Energieeffizienz und setzt dabei auf marktwirtschaftliche und flexible Lösungen, die Eigeninitiative und Innovation fördern. Der bisher eingeschlagene Weg wird langfristig erfolgreicher, nachhaltiger und auch ökonomisch effizienter sein als ein staatlich regulierter Effizienzmarkt.

Ansprechpartner:

Dr.-Ing. Anke Tuschek
Telefon: +49 30 300199-1080
anke.tuschek@bdew.de

Dr. Jan Witt
Telefon: +49 30 300199-1370
jan.witt@bdew.de

Paul-Georg Garmer
Telefon: +49 30 300199-1060
paul-georg.garmer@bdew.de

Hartmut Kämper
Telefon: +49 30 300199-1373
hartmut.kaemper@bdew.de