
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zum Vorschlag der Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz

1. Das Wichtigste in Kürze

- Bereits die Umsetzung der 20-20-20-Ziele hat zu unerwarteten Wechselwirkungen geführt. Eine Priorisierung zwischen den europäischen Energie- und Klimazielen und eine Maßnahmenentwicklung und -auswahl anhand der CO₂-Vermeidungskosten sind notwendig.
- Eine EU-weit einheitlich festgelegte Energieeinsparquote von 1,5 Prozent berücksichtigt weder die individuelle Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten noch Faktoren wie das Wirtschaftswachstum oder strukturelle Veränderungen. An Stelle der Festlegung absoluter Ziele für den Primär- und Endenergieverbrauch sollte daher ein Zielpfad zur Steigerung der Energieproduktivität bzw. eine Senkung der Energieintensität erwogen werden.
- Alternative strategische Maßnahmen bieten den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität, zielgenaue Instrumente für die unterschiedlichen Ausgangslagen in den jeweiligen Volkswirtschaften zu entwickeln. Es ist daher richtig, diese Option auch in der geplanten Novelle der Richtlinie beizubehalten.

2. Vorbemerkungen

Im Oktober 2014 haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs für eine Stärkung der europäischen Effizienzpolitik durch eine Festlegung auf ein indikatives 27 Prozent-Ziel für das Jahr 2030 ausgesprochen. Um die Ambition auf ein höheres Ziel deutlich zu machen, wurde vereinbart, im Jahr 2020 dieses Ziel mit Blick auf ein EU-Niveau von 30 Prozent zu überprüfen. Der nun von der Kommission vorgelegte Richtlinien-Entwurf geht über diese Zielsetzung in zwei Punkten hinaus und sieht ein verbindliches EU-Ziel von 30 Prozent bis 2030 vor. Bei der Revision der bestehenden Richtlinie gilt es jedoch, Zielkonflikte zwischen den verschiedenen europäischen 2030-Zielen zu vermeiden.

Bereits die Umsetzung der 20-20-20-Ziele hat teils zu unerwarteten Wechselwirkungen geführt. So hat die EU-Energieeffizienzpolitik Auswirkungen auf den Zertifikatepreis im Emissionshandel. Der auch hierdurch in Relation zur Erwartung niedrige Zertifikatepreis dient wiederum als Argument für politische Eingriffe in das Handelssystem. Zusammen mit den Vorgaben zum Ausbau erneuerbarer Energien ergeben sich finanzielle und bürokratische Mehrfachbelastungen insbes. für emissionshandelspflichtige Unternehmen. Eine Priorisierung zwischen den europäischen Energie- und Klimazielen ist deshalb notwendig. Anreize zum Ausbau erneuerbarer Energien und das Einsparen von Energie sollten sich unter Berücksichtigung der jeweiligen CO₂-Vermeidungskosten primär aus den EU-Zielen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen ableiten. Die Umsetzung der geltenden Vorschriften ist in den meisten Mitgliedstaaten noch voll im Gange. Die Rolle der EU sollte sich somit vorerst auf die Sicherstellung der nationalen Implementierung und unterstützenden Koordination der nationalen Aktivitäten fokussieren.

Auch wenn der Energieeinsatz für alle Unternehmen eine notwendige Voraussetzung ihrer Tätigkeit ist, ist die Erzeugung und Verwendung bei den wenigsten Unternehmen Kerngeschäft. Der Bezug von Energie zu angemessenen Preisen und ihr effizienter Einsatz - jeweils im Vergleich zu Wettbewerbern in Deutschland und international - ist bei diesen Unternehmen eine von mehreren Bedingungen für den Erhalt der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. Um Energiekosten zu senken, verbleiben diesen Unternehmen nur wenige Hebel. Schwerpunkte sind organisatorische und technische Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs. Gerade in Branchen und Unternehmen, die vergleichsweise geringe Energiekostenbelastungen aufweisen, lassen sich weitere Potenziale nur mit viel Aufwand heben. Zugleich konkurrieren Investitionen in Energieeffizienz mit anderen Investitionen zur Produktentwicklung oder Erschließung neuer Absatzmärkte. Daher sollte immer das Kosten-Nutzen-Verhältnis gewahrt bleiben. Ein Negativbeispiel ist die Einführung der Energieauditpflicht. Im Gegensatz dazu ist Energie für die sog. energieintensiven Unternehmen und Unternehmen der Energiewirtschaft ein entscheidender Inputfaktor. Diese Unternehmen sind daher – im Wesentlichen unabhängig von Energiepreisschwankungen – bereits auf eine möglichst energieeffiziente Produktion ausgerichtet. Weitere Einsparverpflichtungen sind daher aus DIHK-Sicht nicht notwendig. Stattdessen sollte die Förderung technischer Innovationen im Mittelpunkt stehen.

3. Anmerkungen im Einzelnen

Energieeffizienzziele (Artikel 3)

Grundsätzlich kann der effiziente Einsatz von Energie dazu beitragen, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und die weiteren energie- und klimapolitischen Ziele zu erreichen. Dabei sollte ein Pfad zur Effizienzsteigerung verfolgt werden, der die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen

im Weltmarkt fördert und nicht beeinträchtigt. Bei der Revision der bestehenden Richtlinie gilt es daher, Zielkonflikte zwischen den europäischen 2030-Zielen zu vermeiden. Insbesondere pauschale EU-Einsparungsverpflichtungen werden den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten (z. B. mit Blick auf deren Energiemix oder Verbrauchsverhalten) nicht gerecht. Von einer pauschalen Verschärfung der bestehenden Energieeinsparungs- bzw. Effizienzvorgaben hat der DIHK stets abgeraten. In Deutschland sind Effizienzsteigerungen in vielen Unternehmen bereits technisch erschöpft oder wirtschaftlich nicht darstellbar.

Das pauschale Ziel einer absoluten Minderung des Energieverbrauchs lässt effizienzsteigernde Substitutionseffekte außer Acht. Auch die häufige Gleichsetzung eines effizienten Einsatzes von Energie mit einer absoluten Reduktion des Energieverbrauchs ist irreführend. In der weiteren Diskussion und politischen Zielsetzung ist ein Effizienzbegriff zu wählen, der Wirtschaftswachstum nicht einschränkt und den angestrebten Umbau des europäischen Energiesystems unterstützt. Anstelle der Festlegung absoluter Ziele für den Primär- und Endenergieverbrauch im Jahr 2030 sollte ein Zielpfad zur Steigerung der Energieproduktivität bzw. eine Senkung der Energieintensität (spezifischer Energieeinsatz unter Berücksichtigung der Witterung) erwogen werden.

Das Plädoyer für ein indikatives Ziel auf europäischer Ebene bzw. auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Hinweis auf eine Ausrichtung an der Energieproduktivität sollten nicht als Schwächung der europäischen Effizienzpolitik missverstanden werden. Vielmehr geht es darum, die Steigerung der Energieeffizienz genau als diese zu verstehen: eine Verbesserung des Verhältnisses von eingesetzter Energie zum erzielten Output. Eine solche Betrachtungsweise fügt sich auch besser in das technische und wirtschaftliche Spannungsverhältnis aus Steigerung der Energieeffizienz, Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien an der Energieversorgung und Senkung des Treibhausgasausstoßes. Im Kanon dieser zum Teil divergierenden europäischen Energie- und Klimaziele können absolute Zielgrößen für den Primär- oder Endenergieverbrauch als Orientierungsgrößen für die Maßnahmenentwicklung dienen. Sie sind dann jedoch nicht als absolut und unumstößlich zu betrachten, sondern in Abhängigkeit von den Entwicklungspfaden im Ausbau und der Integration der Erneuerbaren Energien und der angestrebten Reduktion der Treibhausgase als zentralem Anker politischer Weichenstellungen zu sehen.

Grundsätzlich sollte bei der Energieeffizienzpolitik darauf geachtet werden, dass die tatsächlichen Hemmnisse für Energieeffizienz EU-weit adressiert werden. Zu diesen Hemmnissen gehören in erster Linie Informationsbarrieren, Finanzierungsengpässe oder das Investor-Nutzer-Dilemma. Den Erfolg einer Effizienzpolitik, die auf die eigentlichen Effizienz-Hemmnisse eingeht und auf die Motivation der Marktteilnehmer setzt, zeigt etwa die freiwillige Vereinbarung der Wirtschaft mit der Bundesregierung, bis 2020 rund 500 Energieeffizienznetzwerke zur Zusammenarbeit von Unternehmen

zu gründen. Solche für und mit der Wirtschaft konzipierten Initiativen könnten auch für andere Mitgliedstaaten geeignet sein, um den effizienteren Energieeinsatz anzuregen.

Energieeinsparverpflichtung (Artikel 7)

Sofern sich die EU nach einer umfassenden Prüfung bestehender und geplanter EU-Energieeffizienzmaßnahmen (z. B. im Bereich Energieverbrauchskennzeichnung oder Ökodesign) dafür entscheiden sollte, Artikel 7 der EU-Energieeffizienzrichtlinie nach 2020 fortzuschreiben, dürfen die geltenden Möglichkeiten für dessen Umsetzung nicht eingeschränkt werden. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin selbst entscheiden dürfen, ob sie auf Verpflichtungssysteme für Energieversorger, alternative Maßnahmen oder einen Mix verschiedener Instrumente zurückgreifen. Flexibilität ist Voraussetzung für den Abbau von Widerständen im Umsetzungsprozess, was wiederum eine effektivere und schnellere Erreichung der Ziele möglich macht.

Die Vorgaben aus Artikel 7 lassen den Mitgliedstaaten unter der Grundanforderung einer jährlichen Energieeinsparung von 1,5 Prozent bei der Wahl des Rahmens (Verpflichtungssysteme für Energieversorgungsunternehmen oder strategischen Maßnahmen) und der entsprechenden Maßnahmen mit Blick auf nationale Begebenheiten und Rahmenbedingungen den notwendigen Freiraum. Es scheint jedoch fraglich, ob eine EU-weit einheitlich festgelegte Energieeinsparquote ein angemessenes Instrument darstellt: Sie berücksichtigt weder die individuelle Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten, deren Energiesektor, Wirtschaftsstruktur und Verbrauchsverhalten der Endkunden, das tatsächlich vorhandene technische oder wirtschaftliche Potenzial noch Faktoren wie das Wirtschaftswachstum oder strukturelle Veränderungen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass der steigende Anteil erneuerbarer Energien eine Flexibilisierung des gesamten Energiesystems und eine Ausweitung des Stromsektors notwendig macht. Starre Einsparvorgaben und die Notwendigkeit der Flexibilisierung der Nachfrage können einander gegenüberstehen.

Die pauschale Weiterführung der 1,5 Prozent-Verpflichtung der Mitgliedstaaten lässt die bestehenden Vorleistungen und das bereits erreichte Effizienzniveau und somit die steigenden Grenzkosten für zusätzliche Maßnahmen außer Acht. Möglichkeiten für grenzübergreifende Kooperationen, wie es sie auch in der europäischen CO₂-Minderungs- (sowohl im ETS als auch Nicht-ETS) und Erneuerbaren-Politik (Kooperationsmechanismen) gibt, sollten nicht für die Erreichung des EU-Energieeffizienzziels ausgeschlossen werden. Während in Deutschland viele „low hanging“ fruits bereits geerntet wurden, bestehen in anderen Mitgliedstaaten noch große Effizienzpotenziale. Grenzüberschreitende Unterstützung bei deren Erschließung oder statistische Transfers könnten gewährleisten, dass die Energieeffizienz in Europa dort verbessert wird, wo dies am kostengünstigsten zu realisieren ist.

Im Falle einer Weiterführung einer Einsparquote für die Mitgliedstaaten ist die Anrechenbarkeit auch für politische Maßnahmen und Einzelmaßnahmen zu gewährleisten, die vor 2020 beschlossen oder eingeführt wurden und nach 2020 weiterhin nachweisbare Beiträge zur Steigerung der Energieeffizienz leisten. Nur auf diese Weise kann die Formulierung langfristig wirkender politischer Maßnahmen erwartet werden, die einen notwendigen Planungshorizont für staatliche und privatwirtschaftlich tätige Akteure in den Mitgliedstaaten schafft.

Alternative strategische Maßnahmen (Artikel 7b)

Die Entwicklung alternativer strategischer Maßnahmen bietet den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität, zielgenaue Instrumente für die unterschiedlichen Ausgangslagen des Energiemarktes, der Energiebereitstellung und Energienutzung in den jeweiligen Volkswirtschaften zu entwickeln. Es ist daher richtig, diese Option auch in der geplanten Novelle der Richtlinie beizubehalten.

Deutschland hat sich für die Nutzung alternativer strategischer Maßnahmen nach Artikel 7 b der Richtlinie entschieden. Zahlreiche Einzelmaßnahmen sind im Ende 2014 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) gebündelt. Die Maßnahmen des NAPE orientieren sich an der Grundidee, Angebote und Anreize für Energieeffizienzinvestitionen, die Schaffung eines Energiedienstleistungsmarktes und somit die Eigenverantwortung der Akteure (Privathaushalte, Industrie, GHD, EVU, ...) zu stärken, um bestehende Potenziale möglichst kosteneffizient zu heben. Die Ergebnisse des IHK-Energiewende-Barometers¹ bestätigen, dass der Ansatz des NAPE, auf Freiwilligkeit zu setzen, besonders erfolgversprechend ist. Die Ermittlung und Erschließung von Energieeffizienzpotenzialen ist bereits ein zentraler Bestandteil deutscher Unternehmensaktivitäten. Drei von vier Unternehmen haben Energieeffizienzmaßnahmen bereits abgeschlossen oder befinden sich in der Umsetzung bzw. Planung. Dabei steigt über die Jahre besonders die Zahl der umgesetzten Maßnahmen. Dieses gleichbleibend hohe Niveau zeigt sich auch trotz dreier gegenläufiger Entwicklungen im Vorfeld der Erhebung: (1) auf den weltweiten Energiemärkten ist das Preisniveau gesunken, (2) die Stromkosten in Deutschland sind 2015 und 2016 stabil, wenngleich auf hohem Niveau und (3) die wirtschaftlichen Effizienzpotenziale in den Unternehmen nehmen ab. Während 2014 ein knappes Drittel der Unternehmen Einsparpotenziale von mindestens fünf Prozent in den kommenden fünf Jahren benannte, ist es 2016 weniger als ein Viertel der Unternehmen (2014: 33,6 Prozent; 2016: 23,9 Prozent). Häufig setzen Unternehmen in den ersten Schritten auf niederschwellige Angebote wie Information und Qualifizierung von Mitarbeitern sowie Projekte mit kurzen Amortisationszeiten. Je weiter Unternehmen auf diesem Weg vorangekommen sind, desto schwieriger wird es, wirtschaftlich zu realisierende Potenziale zu identifizieren und zu heben.

¹ IHK-Energiewende-Barometer 2016: Weiter auf steinigem Weg. Abzurufen unter <http://www.dihk.de/themenfelder/innovation-und-umwelt/energie/energiewende/umfragen-und-prognosen/energiewende-barometer-2016>

In Deutschland haben sich Politik und Wirtschaft auf die Gründung von 500 Energieeffizienznetzwerken geeinigt, mit denen bis 2020 5 Mio. Tonnen Treibhausgasemissionen eingespart werden sollen. Ziel eines jeden Netzwerks ist es, durch regelmäßigen Erfahrungsaustausch auf ein gemeinsames Einsparziel hinzuarbeiten. Grundsätzlich sollten Freiwilligkeit und unternehmerische Selbstbestimmung ordnungspolitischen Vorgaben vorgezogen werden. Schließlich funktioniert Energieeffizienz nur, wenn sich Maßnahmen an der wirtschaftlichen Realität der Unternehmen orientieren. Dieses best-practice-Beispiel zeigt, dass Unternehmen selbstverständlich auch in Abwesenheit starrer rechtlicher Einsparverpflichtungen bereit sind, Energieeffizienz-Maßnahmen anzustrengen und Investitionen zu tätigen.

Submetering - Erfassung (Artikel 9a), Information (Artikel 10a) und Kosten (Artikel 11a)

Die Vorgaben des Richtlinienentwurfs erscheinen geeignet, Verbrauchern den leichteren und verständlichen Zugang zu den Verbrauchs- und Abrechnungsinformationen zu ermöglichen. Gleichzeitig sind die Vorgaben jedoch sehr umfangreich und erfordern in der Umsetzung von den Mitgliedstaaten und von den betroffenen Akteuren wie Eigentümern, Energie- und Wasserversorgungsunternehmen bzw. zwischengeschalteten Dienstleistern zum Teil erhebliche Anstrengungen und Investitionen. Die angenommenen Effekte aus der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur oder der gesteigerten Transparenz im Verbrauchsverhalten und daraus resultierenden Verbrauchsanpassungen wirken jedoch langfristig. Maßnahmen werden von Akteuren nur als sinnvoll wahrgenommen, wenn sie ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Unverhältnismäßig hoher technischer oder finanzieller Aufwand, der die daraus resultierenden Einspareffekte übersteigt, führt in einer ganzheitlichen Betrachtung zu Mehrkosten und Ablehnung bei den angesprochenen Akteuren. Dieses Problem ist bereits aus dem Roll-out von Smart Metern zur Erfassung und Übermittlung von Stromverbrauchsdaten bekannt. In Deutschland hat man sich mittels einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse gegen einen flächendeckenden Roll-out und stattdessen für einen verbrauchsabhängigen Einbau von Smart Metern entschieden.

Ansprechpartner

Mark Becker
0049 30 20308 2207
becker.mark@dihk.de

Till Bullmann
0049 30 20308 2206
bullmann.till@dihk.de