

Energieeffizienzpolitik in der Sackgasse: Umweltverbände richten Beschwerde gegen Deutschland an die Europäische Kommission

*Die **Deutsche Umwelthilfe (DUH)** hat zusammen mit dem **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)** am 27. Juli 2016 eine Beschwerde gegen Deutschland bei der Europäischen Kommission eingereicht. Gegenstand der Beschwerde ist die mangelhafte Umsetzung der europäischen Energieeffizienzvorgaben in nationales Recht. Damit soll der Druck auf die Bundesregierung erhöht werden, ihre Klimaschutzpolitik voranzubringen.*

Die Beschwerde wurde in englischer Sprache eingereicht. Im Folgenden finden Sie eine Übersetzung des zentralen Abschnittes der Beschwerde. Weitere Informationen zum Thema europäische Energieeffizienz finden Sie unter: <http://www.duh.de/5342.html>

BESCHREIBUNG DES SACHVERHALTS UND BEGRÜNDUNGEN DER BESCHWERDE

Zusammenfassung

Die Beschwerde betrifft die nationale Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie der Europäischen Union (EED) durch Deutschland. Insbesondere geht es um die alternativen Maßnahmen, die von Deutschland gemäß Artikel 7, Absatz 9 gemeldet wurden. Wir stellen einen *allgemeinen Mangel an Transparenz und eine unzureichende Kommunikation* seitens der deutschen Regierung zur Umsetzung der EED und insbesondere Artikel 7 fest. Dies beginnt bereits mit der Energiestatistik, die Deutschland als Grundlage für die Berechnung des 1,5-Prozent-Ziels verwendet und die von den Eurostat-Daten abweicht.

Aufgrund der großen Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die zum Erreichen des Energieersparnisziels gemäß Artikel 7 angerechnet werden können, und der Mitteilungsmöglichkeiten gegenüber der Kommission, die auf mehrere getrennte Mitteilungen aufgeteilt werden können, ist es für nationale Interessenträger aus der Zivilgesellschaft und aus Nichtregierungs-Umweltorganisationen äußerst schwierig, die Umsetzung von Artikel 7 vollständig nachzuvollziehen.

Unsere beiden größten Bedenken zu den gemeldeten strategischen Maßnahmen gemäß Artikel 7 der EED sind folgende:

- a) *Fehlende Eignung*: Die Maßnahmen entsprechen nicht der EED-Definition einer strategischen Maßnahme, da diese nicht vorrangig auf das Erreichen der Endenergieersparnis abzielen.
- b) *Unverhältnismäßig hohe genannte Einsparungen*: Die Berechnungen der angenommenen Energieeinsparungen fallen zu hoch aus.

Beide Punkte, die fehlende Eignung und die unverhältnismäßig hohen Werte der Energieeinsparungen führen zu einer Diskrepanz zwischen den tatsächlichen und den genannten Energieeinsparungen.

Da Artikel 7 der Grundpfeiler der Energieeffizienz-Richtlinie und zudem wahrscheinlich der wichtigste Durchführungsmechanismus für die Energieeffizienz in der EU ist, haben die DUH und der BUND großes Interesse an einer ehrgeizigen und nachdrücklichen Umsetzung der EED in Deutschland.

Energiestatistiken

Für die Berechnung der Grundlage des jährlichen 1,5-Prozent-Einsparziels dürfen Mitgliedstaaten ihre eigenen Energiestatistiken oder Daten von Eurostat verwenden. Die Definition der Berechnungsgrundlage ist der *Energieabsatz an Endkunden*, laut Definition sind dies alle Verkäufe ausgenommen vor Ort umgewandelte Energie, Energie, die für den Eigenverbrauch verwendet wird, oder aber Energie, die für die Energiegewinnung eingesetzt wird¹. Von Haushalten für den Eigenverbrauch erzeugte Energie darf ebenfalls ausgenommen werden, dies muss jedoch begründet werden².

Die nationalen Daten, die Deutschland verwendet (AG Energiebilanzen) stimmen mit den Daten von Eurostat nicht überein: Die Grundlage der nationalen Daten ist im Vergleich zu den Eurostat-Daten deutlich niedriger. Der berechnete durchschnittliche Endenergieverbrauch Deutschlands zwischen 2010 und 2012 (ausgenommen Verkehr) beträgt 6475 PJ, und liegt somit etwas höher als der Wert von Eurostat (6372 PJ). Die deutsche Regierung reduziert den angegebenen Wert aufgrund der Eigenerzeugung von 6475 P um 893 PJ. Die Verringerung durch die Eigenerzeugung ist bei den Eurostat-Daten jedoch deutlich geringer (176 PJ).

Die wichtigsten Werte bei Eurostat sind folgende:

- Bruttostromerzeugung Eigenerzeuger KWK-Anlagen – Brennstoffe (~110 PJ)
- Bruttostromerzeugung Eigenerzeuger nur Strom – Brennstoffe (~60 PJ)

Die deutsche Partei Die Grünen bat die Regierung darum, die deutliche Diskrepanz zwischen den von Deutschland verwendeten Daten und den Daten von Eurostat zu erläutern (Kleine Anfrage, *Bundesdrucksache* 18/7639; 7. März 2016). In der Antwort erklärte die Regierung, dass die Grundlage der Berechnung Deutschlands aufgrund der Eigenerzeugung um 893 PJ reduziert wurde.

Auch wenn die Regierung die Energiemengen aufführte, die zu den 893 PJ führen, wobei die größte Menge für den Brennstoffeinsatz zur industriellen Wärmeerzeugung (448 PJ) und für erneuerbare Energien (234 PJ) verwendet wird, gibt es keine detaillierte Erläuterung, warum der Wert so stark von den Eurostat-Daten abweicht. Auch das Berechnungsverfahren, das für die Daten Deutschlands verwendet wird, wird im Vergleich zu den Eurostat-Daten nicht erläutert.

Unserer Meinung nach ist die Verringerung um 893 PJ wenig transparent und nicht ausreichend begründet und dürfte unverhältnismäßig hoch sein. Sie führt zu einer deutlich geringeren Grundlage und somit jährlichen Energieeinsparungen. Deutschland sollte im Detail erklären, warum diese Daten so stark von den Eurostat-Daten abweichen.

¹ Artikel 7 (1) der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (S. 15): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=EN>

² Ibid

a) Eignung alternativer Maßnahmen

Laut Artikel 7.9 der EED dürfen Mitgliedstaaten andere strategische Maßnahmen als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems von Artikel 7.1 der EED ergreifen.

Und nach Artikel 2.18 der EED ist eine: „...strategische Maßnahme ein in einem Mitgliedstaat förmlich eingerichtetes und verwirklichtes Regulierungs-, Finanz-, Fiskal-, Fakultativ- oder Informationsinstrument zur Schaffung eines unterstützenden Rahmens oder Auflagen oder Anreize für Marktteilnehmer, damit sie Energiedienstleistungen erbringen und kaufen und weitere energieeffizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen“.

Um die Anforderungen von Artikel 7 zu erfüllen, hat Deutschland sich dafür entschieden, ausschließlich alternative Maßnahmen umzusetzen. Bis April 2016 wurden 19 alternative Maßnahmen gemeldet. Die Maßnahmen mit den größten zu erwartenden Einsparungen sind in der nachfolgenden Tabelle 1 aufgelistet.

Tabelle 1: Maßnahmen mit den größten zu erwarteten Einsparungen gemäß Artikel 7.9, die von Deutschland an die Europäische Kommission im April 2016 gemeldet wurden (*Quelle: Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 28. April 2016³*)

Nr.	Name der Maßnahme	Endenergie-Einsparung in 2014 in PJ
M 13	Energie- und Stromsteuer	74,0
M 02	Energieeinsparverordnung (Bestand)	11,0
M 04	KfW-Förderprogramme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren (CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm)	5,3
M 01	Energieeinsparverordnung (Neubau)	4,6
M 15	Luftverkehrssteuer	4,2
M 06	Investitionsförderung in Unternehmen	2,7
M 17	Beratungsprogramme des Bundes	2,2
M 16	Emissionshandel	1,3
M 03	Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG)	0,8
M 08	Marktanreizprogramm zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (BAFA-Teil)	0,6

Gemäß Artikel 7 der EED, 2. Unterabsatz von Absatz 9, können strategische Maßnahmen unterschiedliche strategische Maßnahmen einschließen, u. a. die in Punkt a) angegebenen: „Energie- oder CO₂-Steuern, die eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken“ oder Punkt d): „Standards und Normen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Produkten und Dienstleistungen, auch von Gebäuden und Fahrzeugen, soweit sie nicht verbindlich vorgeschrieben sind und nach Unionsrecht in den Mitgliedstaaten gelten“.

Weiterhin schließt die Definition für strategische Maßnahmen, die in der Arbeitsunterlage für das Personal der Kommission (SWD (2013) 451) / Leitfaden für die EED⁴ angegeben ist,

³Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik an die Europäische Kommission vom 28. April 2016: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive/national-energy-efficiency-action-plans>, Annual reports 2016

⁴ Leitfaden der Europäischen Kommission (SWD(2013) 451) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013SC0451>: „Dieser Wortlaut schließt strategische Maßnahmen aus, die

Maßnahmen aus, die vorrangig die Förderung strategischer Ziele, ausgenommen Energieeffizienz oder Energieleistungen, verfolgen, ebenso wie Zielsetzungen, die Einsparungen beim Endenergieverbrauch auslösen, die über Endverbraucher nicht erzielt werden.

Wenn Maßnahmen in Übereinstimmung mit anderen europäischen Richtlinien und Leitfäden ergriffen werden, ohne die erforderlichen Mindestwerte zu überschreiten, die in diesen Richtlinien festgelegt sind, sollten diese Maßnahmen nicht dem Einsparziel gemäß Artikel 7 der EED zugerechnet werden⁵.

Von den oben in Tabelle 1 aufgelisteten Maßnahmen, sowie von den anderen Maßnahmen, die der Kommission von Deutschland gemeldet wurden, sind aus unserer Sicht einige nicht zulässig, um als Maßnahmen zum Erreichen des gemäß Artikel 7 der EED genannten Einsparziels gelten zu können. Beispiele für fragliche Maßnahmen aus der im April 2016 vorgenommenen Mitteilung sind folgende:

M03: Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG)

- Einsparung für 2014, die im April 2016 gemeldet wurde: 0,8 PJ (siehe Tabelle 1)
 - Erwartete Gesamteinsparung von 2014-2020: 21 PJ (gemäß 3. Nationalem Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2014⁶)
- Angenommen in Übereinstimmung mit der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD - 2010/31/EU), ohne die Mindestanforderungen zu übertreffen, entspricht daher nicht Artikel 7, 9.d) der EED.

M15: Luftverkehrssteuer

- Einsparung für 2014, die im April 2016 gemeldet wurde: 4,2 PJ (siehe Tabelle 1)
 - Erwartete Gesamteinsparung von 2014-2020: 29 PJ (gemäß 3. Nationalem Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2014)
- Hintergrund dieser Steuer ist es, Einnahmen zu generieren. Emissionen, Lärmimmissionen und Verkehrsstaus sind wirtschaftliche Erwägungen für eine Luftverkehrssteuer. Die Steuer ist nicht darauf ausgelegt, den Endenergieverbrauch zu verringern oder zu anderweitigen Verbesserungen bei der Energieeffizienz zu führen und entspricht daher nicht Artikel 7, 9. a) der EED.

M16: Emissionshandel

- Einsparung für 2014, die im April 2016 gemeldet wurde: 1,3 PJ (siehe Tabelle 1)
 - Erwartete Gesamteinsparung von 2014-2020: 41 PJ (gemäß 3. Nationalem Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2014)
- Der Emissionshandel wird durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz von 2004 in deutsches Recht umgesetzt und setzt dabei das Recht der Europäischen Union um. Über die Anforderungen der Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) wird nicht hinausgegangen.

vorrangig die Förderung strategischer Ziele, ausgenommen Energieeffizienz oder Energieleistungen, verfolgen, ebenso wie Zielsetzungen, die Einsparungen beim Endenergieverbrauch auslösen, die über Endverbraucher nicht erzielt werden.“ (S. 10)

⁵ Im Leitfaden der Europäischen Kommission (SWD(2013) 451) wird angegeben, dass „nur Einsparungen, die über die Mindestanforderungen hinausgehen, die von der EU-Gesetzgebung vorgegeben sind, angerechnet werden können“ (S. 15) und „Standards und Normen, die ‚in Mitgliedstaaten nach Unionsrecht verbindlich und anwendbar sind‘ nicht zählen.“ (S. 11)

⁶ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik an die Europäische Kommission gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz / 3. NEEAP 2014, Anhang II

Ein weiteres Beispiel einer strategischen Maßnahme, die von Deutschland als alternative strategische Maßnahme gemeldet wurde, um die Energieeinsparungen gemäß Artikel 7 der EED zu erreichen, ist folgendes:

M14: Lkw-Maut

- Erwartete Gesamteinsparung von 2014-2020: 21 PJ (gemäß 3. Nationalem Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2014)
 - Die Lkw-Maut ist eine entfernungsabhängige Straßengebühr für Lkw auf deutschen Autobahnen und einigen Fernstraßen. Der Mautsatz (Maut pro Kilometer) hängt von der Achsenzahl des Fahrzeugs und (seit 2015) von den Emissionskategorien ab. Die Lkw-Maut schafft keinen unterstützenden Rahmen, Auflagen oder Anreize für Marktteilnehmer, damit sie Energiedienstleistungen erbringen und kaufen und weitere energieeffizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen. Das Erreichen von Endenergieeinsparungen ist kein vorrangiges Ziel.

Aus Sicht der Beschwerdeführer sind diese Maßnahmen Beispiele für Maßnahmen, die nicht den Richtlinien und den in der EED festgelegten Bedingungen entsprechen, und können daher für die Bemühungen Deutschlands zur Erhöhung der Energieeffizienz nicht berücksichtigt werden. Selbst wenn die Maßnahmen ausgenommen würden, würde sich dadurch automatisch eine Diskrepanz zum nationalen Einsparziel ergeben.

b) Unverhältnismäßig hohe Einsparwerte

Weitere Bedenken hinsichtlich der nationalen Umsetzung der EED, insbesondere mit Blick auf alternative Maßnahmen, die von Deutschland gemäß Artikel 7, Absatz 9 gemeldet wurden, ist die Höhe der gemeldeten Energieeinsparungen durch Effizienzmaßnahmen. Die Berechnung der angenommenen Energieeinsparungen ist unserer Meinung nach in vielen Fällen zu hoch bzw. spiegelt den Stand der Umsetzung der Maßnahme nicht angemessen wider.

Ein Beispiel einer unterstützenden Maßnahme, die zum Erreichen des Energieeinsparziels gemäß Artikel 7 der EED gemeldet wurde, bis jetzt aber nicht in der erwarteten Höhe umgesetzt wurde, ist die Initiative Energieeffizienz-Netzwerke, eine Maßnahme des deutschen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE)⁷:

Initiative Energieeffizienz-Netzwerke

- Gemeldete Einsparung bis 2020: 74,5 PJ (gemäß NAPE 2014)

Diese Maßnahme ist eine der wesentlichen Säulen der Energieeinsparungen und Teil der Maßnahmen, die vom Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) gemeldet und der Europäischen Kommission im April 2016 mitgeteilt wurden⁸.

Von den geplanten 50 Netzwerken, die im ersten Jahr gegründet werden sollten, wurden jedoch bis Dezember 2015 nur ca. 30 eingetragen.⁹ Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Initiative Energieeffizienz-Netzwerke in letzter Zeit an Dynamik gewonnen hat und

⁷ Deutscher Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Akronym: NAPE (in der Mitteilung an die Europäische Kommission von April 2016 auch als NEEAP bezeichnet):

<http://bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=672756.html>

⁸ Siehe: Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik an die Europäische Kommission vom 28. April 2016: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive/national-energy-efficiency-action-plans>, Jahresbericht 2016

⁹ Pressemitteilung 03.12.2015: „Jahrestag der Initiative für 500 Energieeffizienz-Netzwerke“: <https://www.energieeffizienz-netzwerke.de/en-de/aktuelles/meldungen/meldungen.php>

in diesem Jahr mehr Netzwerke initiiert wurden. Es kann jedoch dennoch davon ausgegangen werden, dass sich die anfängliche Verzögerung bei der Umsetzung dieser strategischen Maßnahme fortsetzen und insgesamt zu geringeren Energieeinsparungen als geplant führen wird.

Die Initiative Energieeffizienz-Netzwerke dient als Beispiel für eine strategische Maßnahme, bei der die Berechnungen der Energieeinsparungen so erfolgten, dass diese die Anforderungen der EED erfüllen. Sie sind jedoch unverhältnismäßig hoch bzw. spiegeln den Stand der nationalen Umsetzung nicht korrekt wider. Die Beschwerdeführer schätzen, dass mehrere Energieeinsparungen, die für das jährliche 1,5-Prozent-Einsparziel gemäß Artikel 7 der EED berücksichtigt werden, bisher noch nicht erreicht wurden und höchstwahrscheinlich auch in dem erwarteten Umfang nicht erreicht werden. Dadurch erhöht sich die Diskrepanz zum nationalen Einsparziel.

Eine weitere Maßnahme aus dem NAPE wurde noch gar nicht umgesetzt:

Steuererleichterungen bei energiesparenden Sanierungen

- *Gemeldete Einsparung bis 2020: 76 PJ (gemäß NAPE 2014)*

Diese Maßnahme scheiterte in Deutschland an der gesetzlichen Verabschiedung und ist nicht umgesetzt worden. Bisher hat die Regierung keinen Alternativvorschlag unterbreitet, wie die im April 2016 dahingehend an die Kommission gemeldeten Energieeinsparungen ausgeglichen werden sollen. Nach Kenntnis der Beschwerdeführer hat die deutsche Regierung die Europäische Kommission über das Nichteinhalten der strategischen Maßnahmen und die entstandene Diskrepanz beim Erreichen des jährlichen 1,5-Prozent-Einsparziels nicht informiert.

Fazit

Die alternativen Maßnahmen, die Deutschland gemäß Artikel 7, Absatz 9 EED mitgeteilt hat, reichen nicht aus, um das jährliche Einsparziel und die zugesicherten Einsparmöglichkeiten zu erreichen. Wir sehen eine große Gefahr darin, dass Deutschland sein Effizienzziel für 2020 unter diesen Bedingungen nicht erreicht und plädieren nachdrücklich dafür, dass auf nationaler Ebene entsprechend zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.

KONTAKT Deutsche Umwelthilfe (DUH):

Elisabeth Staudt, Projektmanagerin Energie und Klimaschutz
Tel.: 030 2400867-963, staudt@duh.de

DUH-Pressestelle
Tel.: 030 2400867-20, presse@duh.de, www.duh.de