

Brüssel, den 30.11.2016
SWD(2016) 406 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung
der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz**

{COM(2016) 761 final}

{SWD(2016) 405 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Der EU-Rechtsrahmen für Energieeffizienz muss an den 2030-Zeithorizont angepasst werden. Notwendig ist dies aufgrund der politischen Vorgaben, die vom Europäischen Rat im Oktober 2014 und vom Europäischen Parlament im Dezember 2015 formuliert wurden, und der Einsparungen durch eine höhere Energieeffizienz, die erzielt werden müssen, um die EU-Ziele für 2020 und 2030 zu erreichen.

In der Folgenabschätzung werden folgende Hauptaspekte behandelt: der Umstand, dass in der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz („Energieeffizienz-RL“) klar festgelegte Ambitionen für das bis 2030 zu erreichende Energieeffizienzniveau fehlen, dessen Art (verbindlich oder indikativ) und die Tatsache, dass bei dem bestehenden Rahmen im Sinne des Artikels 7 (Energieeinsparverpflichtungen) und der Artikel 9 bis 11 (Verbrauchserfassung und Abrechnung) wirtschaftlich umsetzbare Energieeinsparmöglichkeiten in erheblichem Umfang ungenutzt blieben. Dies bringt Nachteile für alle Bürgerinnen und Bürger der EU mit sich, da ihnen Vorteile entgehen, die durch eine höhere Versorgungssicherheit, im Umweltbereich, durch geringere Energiekosten für Haushalte und Unternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen, mehr Wachstum und Innovation und Verbesserungen im Gesundheitsbereich entstünden. Zudem beeinträchtigt das Fehlen eines langfristigen Ziels das Investorenvertrauen in Energieeffizienzprojekte.

Die ermittelten Hauptprobleme sind die kurzfristige Perspektive (Artikel 7 gilt nur bis 2020) und die Notwendigkeit, zum Nutzen der Energieverbraucher bei Verbrauchserfassung und Abrechnung dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Mit dieser Initiative wird auf der Grundlage einer mehrdimensionalen Analyse der Auswirkungen in Bezug auf Energiekosten, Abhängigkeit von externen Öl- und Gaslieferanten, Beschäftigung und BIP-Wachstum, Umwelt, Gesundheit, Luftverschmutzung usw. das optimale Energieeffizienzniveau für das Jahr 2030 festgelegt.

Die Initiative wird durch Folgendes gewährleistet, dass die Energieeffizienz-RL dazu beiträgt, das optimale Energieeffizienzniveau für 2030 zu erreichen:

- durch Verlängerung des Geltungszeitraums von Artikel 7 über das Jahr 2020 hinaus, damit dieser Artikel weiterhin zur Erreichung des Energieeffizienzziels für 2030 beiträgt, sowie, sofern relevant, durch Aktualisierung und Vereinfachung der Bestimmungen;
- durch klarere Regeln für die Verbrauchserfassung und Abrechnung, die den Verbrauchern helfen, die mit dem technologischen Fortschritt verbundenen Chancen besser zu nutzen.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Mitgliedstaaten können die nationalen Maßnahmen gezielter ausrichten, wenn übergeordnete EU-weite Ziele vereinbart wurden, die mit anderen energie- und klimapolitischen Zielen wie denen des Emissionshandelssystems („EHS“), der Lastenteilungsentscheidung und dem EU-Ziel für das Jahr 2030 im Bereich der erneuerbaren Energien im Einklang stehen.

Die Aktualisierung der bestehenden Energieeinsparverpflichtungen im Rahmen des Artikels 7 entspricht vollständig dem Grundsatz der Subsidiarität, da den Mitgliedstaaten die Entscheidung überlassen bleibt, durch welche Strategien und Maßnahmen sie diese Einsparungen erreichen. Da

Artikel 7 zudem vorsieht, dass eine bestimmte Menge an Energieeinsparungen erzielt wird, treibt er die Einhaltung von Energieeffizienz-Anforderungen in anderen Bereichen voran, wie hinsichtlich Gebäuderenovierung, Energieverbrauchskennzeichnung und Ökodesign, und steigert deren Wirksamkeit.

In einem Energiebinnenmarkt spricht vieles dafür, ähnliche oder sogar identische Verpflichtungen und Regeln für die Versorger festzulegen, während die Verbraucher die gleichen grundlegenden Rechte genießen und vergleichbare und klare Informationen erhalten sollten.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Hinsichtlich der Höhe des Ziels wurde eine Verringerung des Primärenergieverbrauchs gegenüber 2007 um 27, 30, 33, 35 und 40 % in Betracht gezogen. Was die Formulierung des Ziels angeht, wurde geprüft, ob es sich auf den Primär- und/oder Endenergieverbrauch, die Einsparungen oder die Energieintensität beziehen sollte. In Bezug auf die Art des Ziels wurden die folgenden Optionen in Betracht gezogen:

- Option 1: indikative EU-weite und nationale Ziele;
- Option 2: verbindliches EU-weites Ziel;
- Option 3: verbindliche Ziele der Mitgliedstaaten.

Keiner Option wurde der Vorzug gegeben.

Für Artikel 7 wurden die folgenden Optionen geprüft:

- Option 1: Keine regulatorischen Maßnahmen auf EU-Ebene; weitere Leitlinien zum Regulierungsrahmen und verstärkte Durchsetzung;
- Option 2: Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 bis 2030;
- Option 3: Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 bis 2030; Vereinfachung und Aktualisierung (z. B. Einsparungen, die angerechnet werden können, Erzeugung von erneuerbarer Energie am Gebäude);
- Option 4: Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 bis 2030, Aktualisierung und Vereinfachung, Beschleunigung der Einsparungen.

Für die Artikel 9 bis 11 wurden die folgenden Optionen geprüft:

- Option 1: verbesserte Umsetzung und weitere Leitlinien (keine Rechtsvorschriften)
- Option 2: Klärung und Aktualisierung der Bestimmungen, einschließlich Konsolidierung der Bestimmungen für Strom und Gas, um die Kohärenz mit den Rechtsvorschriften für den Energiebinnenmarkt sicherzustellen.

Alle Optionen wurden in der Folgenabschätzung geprüft und mit dem Ausgangsszenario sowie miteinander verglichen. Dieser Analyse zufolge ist Option 3 für Artikel 7 und Option 2 für die Artikel 9 bis 11 der Vorzug zu geben, da diese Optionen am wirksamsten dazu beitragen, die angestrebten Ziele zu erreichen, am effizientesten sind und mit der sonstigen Energie- und Klimaschutzpolitik der EU im Einklang stehen.

Wer unterstützt welche Option?

Die Antworten im Rahmen der Konsultation der Interessenträger lassen keine Einigkeit hinsichtlich der Höhe des Ziels oder seiner Art erkennen. Auf einer Veranstaltung mit insgesamt 282 Vertretern der europäischen Wirtschaft, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Mitgliedstaaten wurde in den meisten Meinungsäußerungen ein Ziel von bis zu 40 % für das Jahr 2030 unterstützt; hingegen bestand keine Einigkeit darüber, ob das Ziel verbindlichen oder anderen Charakter haben sollte.

Die meisten Teilnehmer der öffentlichen Konsultation, insbesondere Vertreter von NGO und Versorgungsunternehmen, befürworteten eine Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 über das Jahr 2020 hinaus. Sieben der 15 Mitgliedstaaten, die sich an der Konsultation beteiligt hatten, sprachen sich jedoch gegen die Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 aus.

In etwa drei von fünf Interessenträgern waren der Ansicht, dass die Vorschriften zur Verbrauchserfassung und Abrechnung angemessen sind, und seitens der Versorgungsunternehmen vertraten sogar 92 % aller Antwortenden diese Auffassung. Die Mitgliedstaaten zeigten sich ebenfalls im Allgemeinen mit dem Status quo zufrieden. Dagegen bewerteten zwei von drei NGO (darunter auch Verbraucherverbände) die Bestimmungen als unzulänglich und nicht geeignet sicherzustellen, dass die Verbraucher mit ausreichender Häufigkeit detaillierte und verständliche Informationen über ihren Energieverbrauch erhalten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die Analyse zeigt, dass ein höheres Energieeffizienzniveau im Jahr 2030 positive Folgen für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie erhebliche Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und insbesondere die Höhe der Gasimporte hätte. Während sich die Kosten der Einfuhren fossiler Brennstoffe bei einem Energieeffizienzziel von 27 % auf 4273 Mrd. EUR belaufen würden, könnten durch ein Energieeffizienzziel von 30 % im Zeitraum 2021-2030 69 Mrd. EUR eingespart werden. Zudem würden im Rahmen der wichtigsten Szenarien bis 2030 netto 395 000 bis 435 000 neue Arbeitsplätze entstehen, und das BIP würde sich um 0,25 % bis 0,4 % erhöhen.

Für Artikel 7 wird Option 3 der Vorzug gegeben, da sie den Verpflichtungszeitraum für Energieeinsparungen über das Jahr 2020 hinaus verlängert und die Vereinfachung es den Mitgliedstaaten erleichtern wird, die erforderlichen Einsparungen zu erreichen, insbesondere was Einsparungen durch Gebäuderenovierungen anbelangt. Diese Option sorgt zudem insgesamt für größere Klarheit bei den Anforderungen im Rahmen der Energieeffizienzverpflichtungssysteme und bei den alternativen Maßnahmen.

Die für die Artikel 9 bis 11 bevorzugte Option 2 beseitigt die rechtlichen Unklarheiten, die derzeit die ordnungsgemäße Umsetzung in Bezug auf Wärmeenergie in Gebäuden mit mehreren Wohnungen und Mehrzweckgebäuden behindern. Sie würde auch den Übergang zu einer intelligenten Messung des Wärmeenergieverbrauchs (mittels Fernablesung) konsolidieren und vorantreiben, sodass die Verbraucher besser und häufiger über ihren Verbrauch informiert werden könnten.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Insgesamt würden im Zeitraum 2021-2030 bei den zugrunde gelegten Abzinsungssätzen durch ein Ziel von 30 % Energiesystemkosten entstehen, die um 0,46 % (9 Mrd. EUR) höher wären als bei einem Ziel von 27 %. Langfristig wären die Energiesystemkosten im Zeitraum 2021-2050 bei einem Energieeffizienzziel von 30 % für das Jahr 2030 jedoch um 9 Mrd. EUR geringer als bei einem Ziel von 27 %.

Die bevorzugte Option für Artikel 7 dürfte keine zusätzlichen Kosten für die Mitgliedstaaten und die verpflichteten Parteien (Versorgungsunternehmen) mit sich bringen, da das derzeitige Einsparniveau von 1,5 % auch künftig beibehalten werden soll. Mit zusätzlichen Verwaltungskosten ist nicht zu rechnen; vielmehr könnten diese sogar sinken, da die Mitgliedstaaten bereits mit den Anforderungen vertraut sind und zudem die Berechnung von Einsparungen aus gebäudebezogenen Maßnahmen vereinfacht wird.

<p>Die für die Artikel 9 bis 11 bevorzugte Option dürfte für keine der betroffenen Parteien nennenswerte Kosten mit sich bringen, denn zum einen werden durch diese Option die rechtlichen Anforderungen klarer gefasst und der bereits auf dem Markt zu beobachtenden Trend zur Einführung neuer Technologien wird unterstützt. Zum anderen unterliegt die Verpflichtung zur Installation neuer Geräte weiterhin dem Kriterium der Kosteneffizienz, wie dies auch heute der Fall ist.</p>
<p>Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?</p>
<p>Die KMU sind maßgebliche Akteure für die Steigerung der Energieeffizienz insbesondere auf Haushaltsebene (70 % der Energieeffizienzmaßnahmen werden von KMU ausgeführt). Den KMU werden sich daher neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnen, und sie werden davon profitieren, dass ihre Energiekosten durch den reduzierten Energieverbrauch sinken.</p> <p>Die Verlängerung des Geltungszeitraums von Artikel 7 über das Jahr 2020 hinaus wird sich positiv auf die KMU auswirken, denen sich zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten eröffnen werden, da weiterhin konkrete Energieeinsparungen erzielt werden müssen, insbesondere im Bereich der Gebäuderenovierung.</p>
<p>Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</p>
<p>Die Mitgliedstaaten müssten zwar möglicherweise ihre Ausgaben kurzfristig erhöhen, um die Anfangsinvestitionen zur Steigerung der Energieeffizienz zu finanzieren. Langfristig würden sie jedoch von sinkenden Kosten für die Einfuhren fossiler Brennstoffe, niedrigeren Energieverbrauchskosten (z. B. bei öffentlichen Gebäuden) und den mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und höherem Wirtschaftswachstum verbundenen positiven haushaltspolitischen Auswirkungen profitieren.</p> <p>Da die Mitgliedstaaten bereits bestimmte Maßnahmen eingeführt haben, dürfte die Verlängerung des Geltungszeitraums des Artikels 7 bis 2030 keine zusätzlichen Haushaltsausgaben oder Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten und die verpflichteten Parteien (Versorgungsunternehmen) mit sich bringen, da das jährliche Einsparniveau von 1,5 % auch im neuen Zeitraum 2021-2030 beibehalten werden soll. Die Verwaltungskosten dürften aufgrund der Vereinfachung der Berechnung von Einsparungen aus gebäudebezogenen Maßnahmen sinken, für die die in der Richtlinie 2010/31/EU festgelegten Berechnungsmethoden verwendet werden können.</p>
<p>Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?</p>
<p>Die Verlängerung des Geltungszeitraums von Artikel 7 über das Jahr 2020 hinaus wird folgende Auswirkungen haben: weiterer Rückgang des Endenergieverbrauchs (für 2030 werden Einsparungen in Höhe von 81 Mio. t RÖE erwartet), niedrigere Energiekosten für die Verbraucher und Stärkung der mit einer höheren Energieeffizienz verbundenen Vorteile für Wirtschaft (z. B. weiterer Ausbau des Energiedienstleistungsmarktes), Umwelt, soziale Verhältnisse (z. B. durch die Bekämpfung der Energiearmut) und Gesundheit.</p> <p>Für die Artikel 9 bis 11 ergibt die in der Bewertung vorgenommene Schätzung, dass die bessere Anwendung der Anforderungen der Energieeffizienz-RL auf den Wärmeverbrauch in Gebäuden mit mehreren Wohnungen zu zusätzlichen Energieeinsparungen in Höhe von rund 7 Mio. t RÖE führen würde, die somit 50 % über den erwarteten Einsparungen bei einem Szenario ohne rechtliche Regulierung lägen.</p>
<p style="text-align: center;">D. Folgemaßnahmen</p>
<p>Wann wird die Strategie überprüft?</p>
<p>Der Vorschlag sieht keine Änderungen an den derzeitigen Meldepflichten der Mitgliedstaaten vor, aber die künftige Initiative zum Governance-System der Energieunion wird sicherstellen, dass ein transparentes und zuverlässiges Planungs-, Berichterstattungs- und Monitoring-System eingerichtet wird, das auf integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen sowie auf gezielten</p>

Fortschrittsberichten der Mitgliedstaaten beruht, in denen die Umsetzung der nationalen Pläne anhand der fünf Dimensionen der Energieunion regelmäßig bewertet wird.

Die Ergebnisse der Umsetzung der Energieeffizienz-RL werden fünf Jahre nach Inkrafttreten der geänderten Richtlinie bewertet, da der Kommission die neue Verpflichtung auferlegt wird, zu diesem Zeitpunkt die gesamten Richtlinie zu überprüfen.