

# Energieeffizienz



**Die Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU in nationales Recht - Energieeffizienzverpflichtungssysteme, andere strategische Maßnahmen und ein nationaler Energieeffizienzfonds**

12.06.2013  
Workshop FÖS

Umsetzung eines Effizienzmarktes – wie muss ein optimales Anreizsystem ausgestaltet werden?



## Inhaltsübersicht

### I. Einführung: Effizienzziele

### II. Umsetzung: Verpflichtungssysteme, andere strategische Maßnahmen und Effizienzfonds

1. Optionen
2. Rechtspolitische  
Konfliktebenen

### III. Rechtliche Bewertung

1. Konfliktebene: Reduktion  
des Einsparziels
2. Konfliktebene: Wahl der  
einzusetzenden Mittel

a) Energieeffizienzverpflichtungssysteme oder andere strategische Maßnahmen

b) Rechtsfragen eines Energieeffizienzfonds

3. Konfliktebene:  
Anrechenbarkeit von  
Maßnahmen nach Art. 7  
Abs. 9 EED

4. Konfliktebene: Frage der  
Umsetzungslücke

### IV. Fazit



# I. Einführung: Effizienzziele

## ■ Ziele nach der Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU (EED):

### ■ Energieeffizienzziele:

■ Art. 1: übergeordnetes Energieeffizienzziel der Union von 20 % bis 2020

■ „der Energieverbrauch der Union im Jahr 2020 darf nicht mehr als 1 474 Mio. t RÖE Primärenergie oder nicht mehr als 1 078 Mio. t RÖE Endenergie betragen“

■ Art. 3: indikatives nationales Energieeffizienzziel, durch die Mitgliedstaaten für 2020 festzulegen

■ Primär- oder Endenergieverbrauch, Primär- oder Endenergieeinsparung oder Energieintensität

■ Prüfung der Fortschritte durch KOM bis 30. Juni 2014

### ■ Energieeinsparziel:

■ Art. 7: Endenergieeinsparung in Höhe von 1,5 % p.a

■ Im Folgenden: Umsetzung des Einsparziels nach Art. 7 Abs. 1



## II. Umsetzung: Verpflichtungssysteme, andere strategische Maßnahmen und Effizienzfonds

### 1. Optionen der Umsetzung

- Primär:
  - **Energieeffizienzverpflichtungssystem** (Art. 7 Abs. 1)
  
- Alternativ oder in Kombination mit Energieeffizienzverpflichtungssystem:
  - **andere strategische Maßnahmen** wie z. B. Energiesteuern, soweit diese gleiches bewirken wie die durch Verpflichtungssysteme zu erzielenden Energieeinsparung (Art. 7 Abs. 9)
  
- Weitere Option:
  - Einrichtung eines nationalen **Energieeffizienzfonds** (Art. 20 Abs. 4)
  - Energieverteiler und –können Verpflichtungen nachkommen, indem sie jährlich Beiträge in den Fonds einzahlen, die für die Erfüllung des Ziels nach Art. 7 Abs. 1 notwendig sind (Art. 20 Abs. 6)



## 2. Rechtspolitische Konfliktebenen

### ■ Konfliktebene 1:

- Option der **Reduktion des Einsparungsziels** nach Art. 7 Abs. 1 um bis zu 25% (Art. 7 Abs. 2 und 3)

### ■ Konfliktebene 2:

- Auseinandersetzung über die zur Zielerreichung einzusetzenden **Mittel**
  - Verpflichtungssysteme oder andere strategische Maßnahmen oder Kombinationsmodell?
  - zusätzlich nationaler Effizienzfonds?

### ■ Konfliktebene 3:







- **Anrechnung** von anderen strategischen Maßnahmen (Art. 7 Abs. 9 EED)

### ■ Konfliktebene 4:

- Frage der „**Umsetzungslücke**“



# Übersicht über unterschiedliche Umsetzungsansätze der pol. Parteien

						
Effizienzverpflichtung (Vertrieb)	↓	↓	↓	↑	↑	↓
Effizienzverpflichtung (Netzbetreiber)	↓	↓	→	→	→	↓
Ordnungspolitischer Ansatz	↑	↑	→	↓	↓	↑
(Mischmodell) Unabh. Effizienzversorger	↓	↓	→	→	→	→

Quelle:  
Otto, EU-Energieeffizienzrichtlinie  
Übersicht über die wesentlichen Inhalte  
und die politische Diskussion, EnBW, 2013



### III. Rechtliche Bewertung

#### ■ **Umsetzung nach Grundsatz des effet utile:**

- **Spielraum** im Hinblick auf die Wahl der Form und der Mittel
- Es sind „die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen“

#### ■ **1. Konfliktebene: Reduktion des Einsparziels:**

- EU-Gesamtziel darf nicht unterschritten werden
- 25%-Reduktion voll ausschöpfbar
- Keine rechtliche Verpflichtung aus überschießenden Zielen des Energiekonzepts 2010, allenfalls Gebot der politischen Glaubwürdigkeit



## 2. Konfliktebene: Wahl der einzusetzenden Mittel

### a) Energieeffizienzverpflichtungssysteme oder andere strategische Maßnahmen

- **Verpflichtungssystem** als Standardmodell und Maßstab der Umsetzung
  - andere strategische Maßnahmen: Gleichwertigkeit mit der Energieeinsparung auf Grundlage von Verpflichtungssystemen erforderlich
  - dennoch: kein Vorrang des Verpflichtungssystems
  - Mitteilungspflicht an KOM bis 5.12.2013
  
- **Grundrechtsbindung** bei Ausfüllung des Spielraums aus Art. 1 Abs. 3 GG
  - Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Wahl der bei der Richtlinienumsetzung einzusetzenden Mittel
    - Erforderlichkeit: grds. das am wenigsten eingriffsintensive Mittel
      - aber: andere strategische Maßnahmen nicht per se milderes Mittel als Verpflichtungssysteme
      - kommt auf Ausgestaltung im Einzelfall an
      - großer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers





## b) Rechtsfragen eines Energieeffizienzfonds

- Mögliche Grundlagen nach EED:
  - Art. 20 Abs. 4
    - Generelle **Grundlage** für Effizienzfonds
  
  - Art. 20 Abs. 6
    - **Buy-Out-Modell**
    - Aber: keine Pflichtenübertragung auf Fonds
  
  - Art. 7 Abs. 9
    - Fonds als **andere strategische Maßnahme**?
    - Finanzierungssystem (Art. 7 Abs.9 UAbs.2)

(4) Die Mitgliedstaaten können einen Nationalen Energieeffizienzfonds einrichten. Dieser Fonds muss darauf ausgerichtet sein, nationale Energieeffizienzinitiativen zu unterstützen.

(6) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die verpflichteten Parteien ihren Verpflichtungen nach Artikel 7 Absatz 1 dadurch nachkommen können, dass sie zum Nationalen Energieeffizienzfonds einen Jahresbeitrag leisten, dessen Höhe den zur Erfüllung dieser Verpflichtungen erforderlichen Investitionen entspricht.



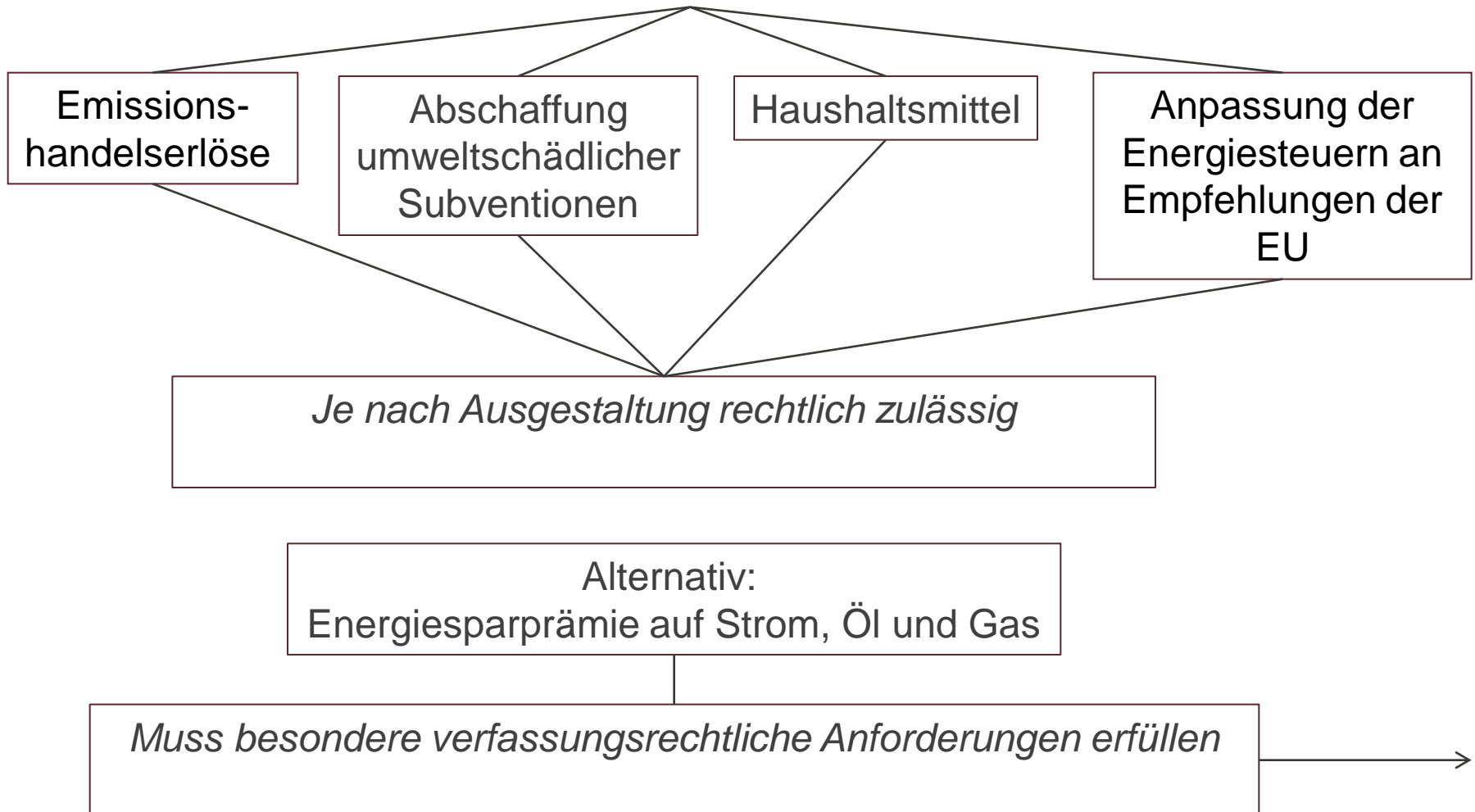
# Rechtliche Struktur eines nationalen Energieeffizienzfonds

- Errichtung durch **Gesetz** erforderlich
- **Vorbilder?**
  - Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens im Sinne des Art. 110 Abs. 1 GG „**Energie- und Klimafonds**“ (EKFG)
    - Bereits jetzt Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz und der energetischen Gebäudesanierung
    - Aber: Sondervermögen nicht rechtsfähig, keine Erhebung eigener Beiträge
  - **Klärschlamm-Entschädigungsfonds** nach 11 Abs. 2 DünG und 4 ff. KlärEV
    - Sondervermögen
    - Erhebt Beiträge
    - Gewährt Rechtsansprüche
- Beste Lösung: Stiftung des öff. Rechts als Träger des Fonds
  - S. auch Energy Saving Trust (UK) als gemeinnützige Stiftung (allerdings privatrechtlicher Natur im Wege einer Public-Private-Partnership-Konstruktion)



# Finanzierung des nationalen Energieeffizienzfonds

## Optionen nach IFEU-Vorschlag





# Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Abgaben für den Energieeffizienzfonds

- Maßstab: Beschluss des **BVerfG** zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds (2004)
- **Gesetzgebungskompetenz:**
  - Für Klimaschutz und der Energieeffizienz Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft, Energiewirtschaft) sowie ggf. Art. 74 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung)
  - Bedürfnis für bundesrechtliche Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG gegeben
- **Einordnung:** Steuer, Vorzugslast (Beitrag oder Gebühr) oder Sonderabgabe?
  - **Vorzugslast?**
    - Pro: Formulierung in Art. 20 Abs. 6 („Jahresbeitrag“), Fonds nimmt verpflichteten Akteuren Pflichtenerfüllung ab
    - Contra: Wahrnehmung von Energieeffizienzmaßnahmen hat keinen Gegenleistungscharakter
  - **Steuer oder Sonderabgabe?** —————→



## BVerfG zur Einordnung der Abgaben an Klärschlamm-Entschädigungsfonds:

„Die Zahlungen der den Klärschlamm Abgebenden an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind nichtsteuerliche Abgaben, denn sie werden nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben, sondern zur Finanzierung eines besonderen Finanzbedarfs. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. Der Gesetzgeber hat den speziellen Finanzbedarf für die Bereitstellung einer fondsgebundenen Haftungsmasse gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der den Klärschlamm Abgebenden zugeordnet (vgl. 9II DMG). Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe tatbestandlich verknüpft, liegt keine Steuer vor, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird.“

→ „Prämie“ nach Buy-Out-Modell an Fonds ist als **Sonderangabe** einzuordnen →



## Voraussetzungen für Sonderabgabe (I)

- **Sachzweck**, „der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht“
- **Staat** muss „gestaltend auf den geregelten Sachbereich Einfluss genommen“ haben
  
- **Abgabepflichtige: homogene Gruppe**
  - Bei Buy-Out-Option nach Art. 10 Abs. 6: Energieverteilnetzbetreiber sowie – einzelhandelsunternehmen - gegeben
  - Aber: Abwälzungsmöglichkeit auf die Endverbraucher darf keine „rechtlich vorbereitete und vorgesehene Regelfolge der Abgabenbelastung“ sein (vgl. Kohlepfennigbeschluss des BVerfG)
  - Folge: Abgabepflichtigen muss Spielraum gelassen werden, die Kosten auf Endverbraucher abzuwälzen oder nicht
  
- **Sachnähe** der Abgabepflichtigen zur Finanzierung des Fonds
  - Bei Buy-Out-Option gegeben
  - Finanzierungsverantwortung ist auf „voraussichtliche[n] Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke“ zu begrenzen (s. Art. 20 Abs. 6)



## Voraussetzungen für Sonderabgabe (II)

- **Gruppennützigkeit:** Abgabenaufkommen muss überwiegend im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden
  - Ausreichend: die generelle Verbesserung der Bedingungen“ für die Abgabepflichtigen
    - Energieverteilnetzbetreiber und Energielieferanten profitieren von Steigerung der Energieeffizienz durch geringeren Aufwand
    - Aber: ggf. auch geringere Einnahmen
  - Problem: Gruppennützigkeit bei mischfinanziertem Fonds
    - Zwei Unterfonds erforderlich – einer für Aufkommen aus Abgabe, der andere für Finanzmittel aus anderen Quellen (Haushaltsmittel, Emissionshandelserlöse)?
  
- Einhaltung der Vorgaben des **EU-Wettbewerbsrechts** erforderlich (Beihilferegulungen nach Art. 107, 108 AEUV)



## Rechtsanspruch auf Förderung?

- BVerwG: kein Rechtsanspruch, wenn Subventionsvergabe durch Verwaltungsvorschrift geregelt
  - „kann ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus sachlichen Gründen jederzeit geändert werden“
  - „ein weites Gestaltungsermessen eingeräumt“
- Rechtsanspruch aber durch Gesetz regelbar
  - Beispiele:
    - Vergütungsanspruch nach dem EEG
    - 11 Abs. 1 DünG : Anspruch auf die durch die landwirtschaftliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden gegenüber Entschädigungsfonds
  - Ansprüche können auf den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung gestellten Gesamtbetrag beschränkt werden
  - Haushaltsgrundsätze Art. 110 GG
  - Gleichbehandlungsgrundsatz Art. 3 Abs. 1 GG





### 3. Konfliktebene: Anrechenbarkeit von Maßnahmen nach Art. 7 Abs. 9 EED

#### ■ Anforderungen an Anrechnung:

##### ■ Materiell

- Art. 7 Abs. 9: „ muss **gleichwertig** zu der in den Absätzen 1, 2 und 3 geforderten neuen Energieeinsparung sein“
  - Quantifiziertes Ziel (1,5%/Jahr)
  - Muss von vornherein auf Energieeffizienzverbesserung ausgerichtet sein (s. Definition Art. 2 Nr. 5)
  - Zufällige oder später eintretende Energieeinspareffekte nicht anrechenbar
- **Doppelzahlungsverbot** Art. 7 Abs. 12:
  - Keine Anrechnung von Energieeinsparmaßnahmen, die nach anderen unionsrechtlichen Vorschriften ohnehin durchgeführt werden müssen

##### ■ Formell

- Pflichten nach Art. 7 Abs. 10

„Energieeinsparungen“ die eingesparte Energiemenge, die durch Messung und/oder Schätzung des Verbrauchs vor und nach der Umsetzung einer Maßnahme zur Energieeffizienzverbesserung und bei gleichzeitiger Normalisierung der den Energieverbrauch beeinflussenden äußeren Bedingungen ermittelt wird



## 4. Konfliktebene: Frage der Umsetzungslücke

- Verifizierungspflichten und Überprüfung durch die KOM
  - Art. 7 Abs. 6: unabhängige Mess-, Kontroll- und Prüfsystemen
  - jährlicher Bericht (Art. 7. Abs. 10g)
  - „jährliche Angaben zum Jahrestrend bei den Energieeinsparungen“ (Art. 7 10 j)
  - Einsparziele sind verbindlich!
    - „Schönrechnen“ durch weitgehende Anrechnung kann zu Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV führen
- Weitergehende Ziele nach Energiekonzept 2010:
  - Keine Rechtspflicht, aber Frage der politischen Glaubwürdigkeit

(6) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Einsparungen auf der Grundlage der Absätze 1, 2 und 9 dieses Artikels sowie des Artikels 20 Absatz 6 gemäß Anhang V Nummern 1 und 2 berechnet werden. Sie führen Mess-, Kontroll- und Prüfsysteme ein, in deren Rahmen zumindest ein statistisch signifikanter Prozentsatz der von den verpflichteten Parteien ergriffenen Energieeffizienzmaßnahmen, der eine repräsentative Stichprobe darstellt überprüft wird. Diese Messung, Kontrolle und Überprüfung erfolgt unabhängig von den verpflichteten Parteien.



## IV. Fazit

- Die Umsetzung der EED stellt die Bundesrepublik vor erhebliche Herausforderungen. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben es in der Hand, die von der Richtlinie gebotenen Optionen im Wege einer Minimalumsetzung auszunutzen und damit auf eine ambitionierte Energieeffizienzpolitik zu verzichten. Die verantwortlichen Organe können aber auch entsprechend der selbstgesetzten Ziele im Energiekonzept 2010 Vorreiter bei einer Steigerung der Energieeffizienz sein, die an die durch das EEG bewirkten Erfolge bei der Förderung der erneuerbaren Energien im Stromsektor anknüpft und die Energieeffizienz zu einer auch in der Öffentlichkeit als solche wahrgenommenen gleichberechtigten Säule der Energiewende macht. Ein Bundes-Klimaschutzgesetz, das auch einen mit genügend Mitteln ausgestatteten nationalen Energieeffizienzfonds regelt, könnte diesen Anspruch erfüllen.