

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 206 41 111

Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung

-Kurzfassung des Abschlussberichts-

von

Ansprechpartner und Projektleiter:

**Prof. Dr. Dr. h.c. (GTU Tiflis) Thomas Schomerus
apl. Prof. Dr. iur. Joachim Sanden**

unter Mitarbeit von:

Ass. iur. Steffen Benz LL.M.

Dipl.-Umweltwiss. Andreas Heck M.S.E.L.

Professur Öffentliches Recht,
insbesondere Energie- und Umweltrecht, Fak. III,
Leuphana Universität Lüneburg, Postfach 2440, 21314 Lüneburg,
Tel.: 04131 / 677-7930 u. 7948
schomerus@uni.leuphana.de



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES



Januar 2008

1 Kurzfassung

1.1 Kurzbeschreibung des Projekts

Vor dem Hintergrund des weltweit steigenden Energieverbrauchs, den absehbaren Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie der fixierten Kyoto-Ziele ist die Steigerung der Energieeffizienz erklärtes und zunehmend bedeutsames Ziel europäischer und nationaler Nachhaltigkeitspolitik. Die Bundesregierung hat sich bereits in der Nachhaltigkeitsstrategie vom 10. August 2005 zum Ziel gesetzt, die Energieproduktivität der deutschen Volkswirtschaft bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 zu verdoppeln. Die EU hat für das Jahr 2020 ein Energieverbrauchseinsparungsziel von 20 % definiert. Um den politischen Vorgaben und Zielen gerecht werden zu können, müssen rechtliche Instrumentarien, die zu einer effizienteren Energienutzung führen, untersucht, (weiter-)entwickelt und implementiert werden.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, Instrumente, die geeignet sind, bislang ungenutzte Effizienzpotenziale auf der Nutzungsseite auszuschöpfen, auf nationaler Ebene aufzuzeigen, fortzuentwickeln und in den bestehenden rechtlichen Rahmen einzupassen. Dabei sind insbesondere auch europäische Vorschriften und Aktivitäten zu berücksichtigen. Besonderes Augenmerk ist auf solche Instrumente zu legen, die im Hinblick auf ihr Einsparpotenzial sowie ihre rechtliche und politische Realisierbarkeit besonders viel versprechend sind.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Instrumente zur Steigerung der Energieeffizienz und Energieeinsparung auf der Nutzungsseite sowie ihre rechtlichen Verankerungen (Kodifizierungen). Den Schwerpunkt bildet die Betrachtung des nationalen Rechtsrahmens vor dem Hintergrund des EU-Rechts und seiner Weiterentwicklung. Thematisch stehen die Aktionsfelder „energiebetriebene (Standard-)Produkte“ und „Förderung von Energieeinspardienstleistungen“ im Vordergrund. Nicht vom Forschungsvorhaben umfasst sind die Aktionsfelder Verkehr und Öffentlicher Sektor. Das Aktionsfeld „Industrie und Gewerbe“ steht nicht im Vordergrund der Studie, wird aber insoweit bearbeitet, als es um industrielle Maschinen, Produktionsprozesse und Betreiberpflichten geht. Dasselbe gilt für das Aktionsfeld Wärmeversorgung von Gebäuden. Es werden gezielt Reformansätze des EnEG und der EnEV über die bereits jetzt anstehenden Novellierungen hinaus ausgelotet. Instrumente der steuerlichen Regulierung werden – soweit nicht für eine vollständige Bewertung relevanter anderer Instrumente erforderlich –, lediglich am Rande geprüft.

Gegenstand des Forschungsvorhabens ist zunächst eine Analyse der bestehenden rechtlichen Instrumentarien. Die Bewertung der verschiedenen Regelungen erfolgt hinsichtlich ihrer Effektivität, Effizienz, Traglastverteilung, Rechtskonformität sowie ihrer Akzeptanz. Es werden sodann Optimierungs- und Entwicklungspotenziale im Bereich der angestrebten Steigerung der Energieeffizienz herausgearbeitet. In der zweiten Projektphase, die den Schwerpunkt des Forschungsvorhabens darstellt, werden Vorschläge zur Weiterentwicklung sowie zur Ausgestaltung ausgewählter Rechtsinstrumente für eine effizientere Energienutzung erarbeitet. Hierzu wurden besonders viel versprechende Instrumente ausgewählt, die politisch und rechtlich realisierbar erscheinen. Die rechtlichen Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten zur Effizienzsteigerung werden konkretisiert und in Richtung umsetzbarer Gesetzgebungsvorschläge verdichtet.

Der Gang der Untersuchung gliedert sich im Wesentlichen in zwei Arbeitspakete:

Das erste Arbeitspaket dient dazu, eine Auswahl von Instrumenten auf nationaler Ebene und EG-Ebene zu ermöglichen. Zu diesem Zweck erfolgt eine Bestandsaufnahme der geltenden, diskutierten und neuen (denkbaren) Instrumente zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Energieeinsparung. Die Instrumente werden im ersten Arbeitspaket prägnant dargestellt, analysiert und anhand der oben dargestellten Kriterien bewertet.

Das zweite Arbeitspaket dient der Weiterentwicklung und rechtlichen Ausgestaltung der ausgewählten Instrumente. Vertieft betrachtet werden aus dem Bereich produktspezifischer Instrumente der „Top-Runner-Ansatz“ bzw. „Effizienzwettbewerb“, aus dem Bereich der Energieeinspardienstleistungen die „Innovativen Stromzähler und -rechnungen (smart-metering)“ sowie das Instrument „Verbindliche Energieeinsparziele/Einsparquoten“ und schließlich Regelungsansätze im Sektor „Industrie und Gewerbe“. Der Untersuchungsschwerpunkt liegt auf dem Top-Runner-Ansatz und smart-metering.

Die Instrumentenausgestaltungen werden nach Möglichkeit nicht so speziell und komplex entwickelt, dass sie nur in einem ganz bestimmten Fall in einer ganz bestimmten Kombination umsetzbar sind. Vielmehr sollen unabhängig voneinander realisierbare Instrumente aufgezeigt werden, die bei leicht veränderten Rahmenbedingungen nicht ins Leere laufen.

1.2 Arbeitspaket I: Darstellung und Bewertung geltender und diskutierter rechtlicher Instrumente zur Steigerung der Energieeffizienz

Um einen möglichst breiten Überblick zu gewinnen, werden sowohl bestehende als auch diskutierte Instrumente dargestellt. Unter dem Begriff „Instrumente“ werden vorliegend

Handlungsgebote oder Handlungsanregungen verstanden (z.B. rechtliche Regelungen oder ökonomische Anreizsysteme), die Handlungen hervorrufen und mittels derer Ziele erreicht werden sollen. Abzugrenzen sind Instrumente demnach von Maßnahmen, die die tatsächliche technische oder organisatorische Umsetzung bzw. Verwirklichung der – mit den Instrumenten verfolgten –, Ziele bezeichnen, d. h. das jeweilige Handeln selbst. Vor dem Hintergrund des Zwecks der Instrumentendiskussion, eine möglichst umfassende Auswahl von konkreten Instrumenten für die vertiefte Weiterentwicklung zu ermöglichen, liegt der hier zu Grunde gelegte Instrumentenbegriff zwischen dem einer reinen (abstrakten) Instrumentenkategorie und dem einer detaillierten, konkret ausgestalteten Regelung.

Die einzelnen Instrumente werden allgemein beschrieben. Gegebenenfalls wird auf bestehende europäische und nationale Regelungen eingegangen. Im Rahmen der Prüfung der Leistungsfähigkeit von rechtlichen Instrumenten kommt es im Wesentlichen auf die Bewertungskriterien Effektivität, Effizienz, Traglastverteilung, rechtliche Konformität und Akzeptanz an. Folglich orientiert sich die kursorische Bewertung der Instrumente an den genannten Bewertungskriterien.

Im Einzelnen wurden folgende Instrumente betrachtet:

Im Bereich der produktspezifischen Instrumente wurden „Mindesteffizienzstandards“, „Produktverbote“, „Kennzeichnungsverpflichtungen“, „Top-Runner/Effizienzwettbewerb“, „Vergabe von Qualitätszeichen“ untersucht. Als Instrumente zur Förderung von Energieeinspardienstleistungen wurden die „Verpflichtung der EVU zu Energieeinspardienstleistungen“, „Verbindliche Energieeinsparziele (Einsparquoten)“, „Weißer Zertifikatehandel“, „NEgawatt-Einspeise-Gesetz“, „Effizienzfonds“, „Innovative, informative, verbrauchsabhängige Stromrechnungen (smart-metering)“ und „Energieaudits“ diskutiert. Im Bereich der Gebäudeeffizienz werden das EnEG und die EnEV betrachtet. Schließlich wird auf allgemein anwendbare Instrumente „Freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen“ und „Prämien/ Subventionen“ eingegangen.

1.2.1 Produktspezifische Instrumente

Gegenstand des Instruments „**Mindesteffizienzstandards**“ ist die ordnungsrechtliche oder freiwillige Regelung, dass nur solche Produkte auf den Markt gebracht werden dürfen, die bestimmte Mindesteffizienz- bzw. Höchstverbrauchsanforderungen erfüllen. Insbesondere die ordnungsrechtliche Festlegung von Mindesteffizienzstandards ist als verpflichtendes, technikspezifisches Instrument in besonderem Maße geeignet, den Marktanteil

energieeffizienter Produkte zu steigern. Allerdings besteht auf nationaler Ebene mittelfristig kaum Spielraum für die Regelung von Mindesteffizienzstandards.

Das Instrument „**Produktverbote**“ meint ein gesetzliches Verbot, bestimmte, insbesondere ineffiziente Produkte oder Produktfunktionen auf den Markt zu bringen. Zwar zeichnen sich Produktverbote als besonders effektiv aus. Dem stehen allerdings eine hohe Eingriffsintensität bei den Normadressaten und daraus resultierende Akzeptanzschwierigkeiten gegenüber. Erhebliche Probleme ergeben sich ferner bezüglich der Rechtskonformität von Produktverboten.

Kennzeichnungsverpflichtungen im Untersuchungskontext umfassen die Pflicht, wahrheitsgemäße Angaben zum Energieverbrauch von Produkten zur verständlichen und gut erfassbaren Information der Benutzer zu liefern. Obwohl durch eine Anpassungsklausel in der Kennzeichnungs-Richtlinie (92/75/EWG) angelegt, ist die fehlende, regelmäßige Anpassung der Effizienzklassen an die technische Entwicklung in den Durchführungsrichtlinien zu bemängeln. Entscheidend für die Effektivität des Instruments sind allerdings die regelmäßige Anpassung der Kennzeichnung (Dynamisierung) sowie die Sicherstellung des Vollzugs der Vorschriften. Hervorzuheben ist schließlich die vergleichsweise geringe Eingriffsintensität.

Das Instrument des **Top-Runner-Ansatzes** sieht vor, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Marktübersicht über die Energieeffizienz einer bestimmten Produktgruppe erstellt wird. Daraufhin wird der Verbrauch der besten Geräte als Mindeststandard für die gesamte Produktgruppe definiert, der ab einem festgelegten Zeitpunkt von allen Herstellern einzuhalten ist. Die Effektivität des Instruments ist positiv zu beurteilen. Allerdings erscheint eine Realisierung nur auf europäischer Ebene sinnvoll und rechtlich möglich.

Die **Vergabe von Qualitätszeichen** beinhaltet ein festgeschriebenes Prüfschema, mit dem die Einhaltung bestimmter umweltrelevanter Kriterien überprüft wird. Erfüllt ein Produkt nachweislich die Kriterien, erhält es eine sichtbare Kennzeichnung („Emblem“), die als Nachweis gilt und als Werbemittel eingesetzt werden kann. Der entscheidende Unterschied zum Instrument der Kennzeichnungsverpflichtung ist die freiwillige Teilnahme an dem System. Die Effektivität des Instruments wird als vergleichsweise gering eingeschätzt.

1.2.2 Instrumente zur Förderung von Energieeinspardienstleistungen

Im Rahmen des Instruments „**Verbindliche Einsparquoten**“ wird eine bestimmte Akteursgruppe (z.B. Energieversorger) verpflichtet, in einem festgelegten Zeitraum eine bestimmte Menge an Energie durch Programme und Maßnahmen bei seinen Kunden

einzusparen. Die Wirksamkeit des Instruments ist grundsätzlich positiv einzuschätzen. Kritisch sind der Vollzugsaufwand und die zu erwartenden erheblichen Akzeptanzprobleme des Instruments.

Grundlage des „**Weißer Zertifikatehandels**“ ist die Verpflichtung einer bestimmten Akteursgruppe, in einem bestimmten Zeitraum eine festgelegte Menge an Energie auf der Nachfrageseite einzusparen („Verbindliche Einsparquoten“). D.h. die verpflichteten Unternehmen müssen bestimmte Energieeinsparungen nachweisen. Dieser Nachweis wird dann durch „weiße Zertifikate“ erbracht. Einmal jährlich müssen die verpflichteten Unternehmen eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten vorweisen, die sodann abgerechnet und entwertet werden. In den darauf folgenden Abrechnungsperioden müssen jeweils neue weiße Zertifikate durch Einsparmaßnahmen generiert und nachgewiesen werden. Zweck der Handelbarkeit der Zertifikate ist es, dass vor allem diejenigen Akteure Energieeinsparmaßnahmen durchführen, die diese möglichst effizient realisieren können, während andere, in diesem Bereich weniger kompetente Unternehmen, lediglich durch den Kauf von Zertifikaten zur Finanzierung von Einsparmaßnahmen beitragen.

Die **Verpflichtung der EVU zu Energieeinspardienstleistungen** stellt eine mildere Alternative zum Instrument verbindlicher Einsparquoten dar. Es wird die Durchführung von Maßnahmen vorgeschrieben, ohne dass bestimmte rechtsverbindliche Einsparziele erreicht werden müssen. Allerdings ist festzuhalten, dass der geringere Aufwand des Instruments und der Verzicht auf verbindliche Einsparzielvorgaben eine deutliche Minderung der Effektivität des Instruments mit sich bringen.

Das Instrument des **NEGawatt-Einspargesetzes (NEEG)** wurde in Anlehnung an das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) entwickelt. Kernelement ist die Vergütung von eingesparten Energiemengen. Problematisch sind bei diesem Instrument die Nachweisbarkeit der Einsparmengen und die konkrete Ausgestaltung des Kosten-Umlagesystems. Die Normierung positiver Anreize lässt im Gegensatz zur Quotensteuerung aber eine höhere Effektivität und Akzeptanz erwarten.

Durch die Regelung **informativer Stromabrechnungen** werden Energieversorger verpflichtet, Abrechnungen vorzunehmen, die den tatsächlichen Energieverbrauch des Endkunden und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegeln. Im Rahmen der Rechnungsstellung müssen den Kunden auch Informationen über ihre Stromverbrauchsentwicklung und Tipps zum Stromsparen bereitgestellt werden. Ferner müssen die aktuell üblichen Abrechnungszeiträume von einem Jahr auf Monats- bzw. auf

Quartalsabrechnungen verkürzt werden. Die genannten Vorgaben lassen sich nur durch das sog. **smart-metering** realisieren. Das Instrument kann Stromeinsparungen von etwa 5 -10 Prozent sowie Lastverschiebungen bewirken. Allerdings müssen für die Zählertechnik erhebliche Investitionen getätigt werden.

Bei dem Instrument „**Energieaudit**“ handelt es sich um ein Verfahren der Informationsgewinnung über den Energieverbrauch und mögliche Energieeinsparungen. Der Wirkungsschwerpunkt des Instruments ist organisatorisch-informationell.

1.2.3 Gebäude – EnEG/EnEV

Hinsichtlich des Gebäudebereichs ist festzuhalten, dass etwa 90 Prozent des Endenergieverbrauchs der privaten Haushalte in Deutschland auf das Heizen und die Warmwasserbereitung entfallen und der Gebäudebereich somit zu den wichtigsten Handlungsfeldern im Zusammenhang mit der Steigerung der Energieeffizienz gehört. Durch die aktuellen Regelungen des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) und der Energieeinsparungsverordnung (EnEV) wird indes nur ein vergleichsweise geringer Teil der technisch und wirtschaftlich machbaren, nationalen Einsparpotenziale erschlossen. Darüber hinaus reichen die mit der EnEV realisierbaren Einsparungen bei weitem nicht aus, um die langfristigen Einspar- bzw. Klimaschutzziele zu verwirklichen. Eine Überarbeitung des EnEG bzw. der novellierten EnEV2007 erscheint daher notwendig.

1.2.4 Allgemein anwendbare Instrumente

Freiwillige Selbstverpflichtungen sind rechtlich unverbindliche Zusagen von Unternehmen oder Unternehmensverbänden gegenüber dem Staat, welche die Erreichung bestimmter umweltpolitischer Ziele durch konkrete umweltbezogene Maßnahmen zum Gegenstand haben. Selbstverpflichtungserklärungen setzen durch ihren unverbindlichen, kooperativen Ansatz bei der Generierung von Eigenverantwortung und Motivation seitens der Wirtschaft an. Das Instrument ist hinsichtlich der Effektivität kritisch zu betrachten. Allerdings ergeben sich insbesondere bei der Regelung von Anforderungen an energiebetriebene Produkte Vorteile, da Mindesteffizienzstandards flexibel und schnell angepasst werden können. Außerdem sprechen für freiwillige Selbstverpflichtungen der vergleichsweise geringe Verwaltungsaufwand und die hohe Akzeptanz des Instruments.

Prämien und Subventionen sind ökonomische Instrumente, die darauf angelegt sind, positive finanzielle Anreize zu schaffen; im Kontext der Studie heißt das also, Energie zu sparen oder Energieeffizienz zu steigern. Gemeint sind zum Beispiel Prämien für den Kauf besonders

effizienter Haushaltsgeräte. Aufgrund des hohen Mittelaufwands und des daher zumeist zeitlich eng begrenzten Wirkungszeitraums von Prämien und Subventionen wird ihre Effizienz als eher niedrig eingeschätzt.

1.3 Arbeitspaket II: Weiterentwicklung und rechtliche Ausgestaltung ausgewählter Instrumente

Vertieft betrachtet werden aus dem Bereich der produktspezifischen Instrumente der **Top-Runner-Ansatz** bzw. **Effizienzwetlauf**, aus dem Bereich der Energieeinspardienstleistungen „**Innovative Stromzähler und -rechnungen (smart-metering)**“ sowie „**Verbindliche Energieeinsparziele/Einsparquoten**“. Schließlich wird gezielt auf ausgewählte Fragen aus dem Bereich „**Industrie und Gewerbe**“ eingegangen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem Top-Runner-Ansatz sowie der Förderung innovativer Stromzähler und -rechnungen (smart-metering).

Die Instrumenten(-pakete) innerhalb der Arbeitsfelder werden jeweils mit Blick auf den nationalen Gestaltungsspielraum untersucht. Bezüglich des Arbeitsfeldes „Top-Runner/Effizienzwetlauf“ wird darüber hinaus aufgezeigt, inwieweit der europäische Rechtsrahmen mitgestaltet werden kann.

1.3.1 Top-Runner / Effizienzwetlauf

Im Rahmen der Untersuchung des Top-Runner-Ansatzes/Effizienzwetlaufs werden konkrete Regelungsansätze für einen Effizienzwettbewerb zur Marktdurchdringung effizienter Produkte auf europäischer bzw. nationaler Ebene entwickelt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Kombination marktwirtschaftlich wirkender Instrumente mit ordnungsrechtlichen Instrumenten (Effizienzstandards, Kennzeichnung) gelegt. Zu diesem Zweck werden das japanische Top-Runner-Programm sowie energieeffizienzspezifische Produktregulierungen in weiteren Ländern betrachtet, um Erkenntnisse über Regelungselemente anderer Staaten zu gewinnen, die für die Ausgestaltung eines Top-Runner-Regelungssystems auf europäischer bzw. nationaler Ebene möglicherweise übernommen werden können. In einem weiteren Schritt werden Regelungs- bzw. Ausgestaltungsspielräume auf nationaler und europäischer Ebene aufgezeigt. Anschließend werden Ausgestaltungsbestandteile für ein umfassendes produkteffizienzspezifisches Regelungssystem erarbeitet und diskutiert.

Der Top-Runner-Ansatz sieht vor, dass die Energieeffizienz der jeweils marktbesten Geräte/Techniken ab einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft als verbindlicher

Mindeststandard definiert wird. Kennzeichnungsvorschriften auf Basis der Top-Runner-Klassifizierung ergänzen das Instrument.

Hinsichtlich der Regelungsspielräume zur Normierung des Top-Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene steht das WTO-Recht (GATT, TBT-Abkommen) nicht entgegen. Bezüglich des europäischen Rechtsrahmens ist festzustellen, dass für solche Produkte, die in den Anwendungsbereich einer Durchführungsmaßnahme bzw. -richtlinie zur Ökodesign-RL (2005/32/EG) oder Kennzeichnungs-RL (92/75/EWG) fallen, keine abweichenden Effizienzstandards und keine Energieverbrauchskennzeichnungsverpflichtungen auf nationaler Ebene normiert werden dürfen. Mittelfristig werden nahezu alle relevanten Produktgruppen entweder vom Anwendungsbereich einer Durchführungsrichtlinie zur Kennzeichnungs-RL oder einer Durchführungsmaßnahme der Ökodesign-RL erfasst sein. Für diese Produkte ist eine eigenständige Normierung des Top-Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene ausgeschlossen. Nationale Regelungsspielräume bestehen aber beim Vollzug der europäischen Durchführungsmaßnahmen bzw. -richtlinien. Denkbar sind auf nationaler Ebene aber vor allem ergänzend marktwirtschaftlich und informationell wirkende Instrumente wie z.B. Prämien und Gerätedatenbanken.

Für die Produkte, die von der EU nicht für relevant angesehen werden und daher nicht durch eine Durchführungsrichtlinie geregelt werden, ist eine nationale Regelung unter Wahrung der Belange der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. EG) möglich. Die Informationsverfahrensrichtlinie (98/34/EG) steht der Normierung nationaler Effizienz- oder Kennzeichnungsvorschriften grundsätzlich nicht entgegen, kann diese aber erheblich verzögern.

Mit Blick auf die Grundrechte dient ein nationaler Top-Runner-Ansatz der Verminderung des Energieverbrauchs von Geräten und damit sowohl der Energieversorgungssicherheit als auch dem Klimaschutz und ist daher aus Gründen des Allgemeinwohls zu rechtfertigen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 und 2 GG eröffnet.

In Hinblick auf die Frage, ob der Top-Runner-Ansatz auf europäischer Ebene normiert werden kann, ist festzuhalten, dass im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-RL die Regelung von Top-Runner-basierten Mindesteffizienzstandards grundsätzlich zulässig ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei bestimmten Produktgruppen insbesondere die Vorgaben des Art. 15 Abs. 5 Ökodesign-RL entgegen stehen können. Die Einführung verbindlicher, an der Top-Runner-Klassifizierung orientierter Kennzeichnungsvorschriften ist sowohl im Rahmen der Ökodesign-RL als auch im Rahmen

der Kennzeichnungs-RL zulässig. Somit ist der Top-Runner-Ansatz auf europäischer Ebene auf Grundlage der Ökodesign- bzw. Kennzeichnungs-RL grundsätzlich realisierbar.

Um entsprechend den Vorgaben des Art. 176 EG vergleichsweise einfach verstärkte Schutzvorschriften auf nationaler Ebene erlassen zu können, müsste eine Richtlinie zur Regelung des Top-Runner-Ansatzes nicht – wie bislang die Ökodesign-RL – auf Art. 95 EG, sondern auf Art. 175 gestützt werden. Aufgrund der weitgehenden Gleichrangigkeit der Regelungsziele (Binnenmarktverwirklichung und Umweltschutz) kann die Regelung des Top-Runner-Ansatzes im Rahmen einer Richtlinie nicht allein auf Art. 175 EG gestützt werden. Eine Doppelabstützung auf Art. 175 und 95 EG mit einer artikelweisen Zuordnung erscheint dagegen machbar. Dabei ergeben sich aber erhebliche Unsicherheiten, ob sich nationale Spielräume zur Festlegung weitergehender Effizienzstandards bzw. -kennzeichnungsvorschriften an den Voraussetzungen des Art. 95 oder 176 EG orientieren müssen. Nach dem Vertrag von Lissabon würde mit dem neuen Art. 176 a EG die Regelungskompetenz für den Top-Runner-Ansatz auf europäischer Ebene wesentlich klarer gefasst werden. Auf nationaler Ebene würde der Spielraum des Gesetzgebers möglicherweise aber eingeschränkt.

Die Untersuchung der Ausgestaltung (-skomponenten) eines umfassenden produkteffizienzspezifischen Regelungssystems hat folgende Ergebnisse erbracht:

Entscheidende Variablen für die Festlegung von Mindesteffizienzstandards sind die Höhe der Standards, die Art der Standards (Flotten- oder einzelproduktbezogen), der Zeitpunkt der Verbindlichkeit der festgelegten Standards und die Dynamisierung der Standards.

Die Festlegung von Top-Runner-Mindeststandards in Europa ist insgesamt positiv zu beurteilen. Die Normierung von flottenbezogenen Standards wäre im Hinblick auf die Effektivität des Instruments wünschenswert. Dies ist aber nach geltendem europäischem Recht nicht zulässig. Außerdem bestehen Bedenken hinsichtlich der Akzeptanz und – im Falle, dass keine Zwischenziele festgelegt werden –, bezüglich der Effektivität des Top-Runner-Ansatzes im europäischen Wirtschaftsraum. Daher ist alternativ auch die verbindliche Festlegung von jährlich verschärften Minimumstandards und zusätzlich – als Innovationsanreiz und zur Planungssicherheit für die Wirtschaft –, eine Festlegung unverbindlicher, aber Top-Runner-basierter Soll-Standards zu erwägen. Hinsichtlich der Dynamisierung produkteffizienzspezifischer Regelungen ist bereits im Rechtsetzungsverfahren zu bedenken, dass in Durchführungsmaßnahmen bzw. -richtlinien zur

Ökodesign- bzw. Kennzeichnungs-RL Fristen für die regelmäßige Bewertung und mögliche Änderung der Durchführungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Schnelligkeit des technischen Fortschritts normiert werden. Negativbeispiel ist insofern die Kennzeichnungs-Rahmenrichtlinie (92/75/EWG), die bislang nahezu keine geeigneten Anpassungen initiiert hat. Im Rahmen von Kennzeichnungsvorschriften sollten nicht die Effizienzklassen verändert oder ergänzt werden, sondern die Einstufungsanforderungen entsprechend angepasst werden. Eine jährlich aktuelle Zuordnung der Produkte kann und sollte mittels einer Gerätedatenbank gewährleistet werden. Zur Stärkung des Vollzugs und der Überwachung sollten Verbraucher durch die Einräumung eines Verbraucherrücktrittsrechts in die Lage versetzt werden, die Nichteinhaltung entsprechend zu sanktionieren. Das UWG eröffnet bereits nach geltendem Recht anderen Marktteilnehmern und Verbänden die Möglichkeit, hinsichtlich der Überwachung von Kennzeichnungsvorschriften gegen Verstöße vorzugehen.

Als flankierende marktwirtschaftliche und informationelle Instrumente eines produkteffizienzspezifischen Regelungssystems auf nationaler Ebene werden Gerätedatenbanken, die Normierung einer Energieverbrauchskosten-Kennzeichnungsverpflichtung sowie die Berücksichtigung von Top-Runner-Kriterien im Rahmen der Öffentlichen Beschaffung vorgeschlagen. Besondere Bedeutung haben die Gerätedatenbanken, die für die Einstufung in die Effizienzklassen, die Berücksichtigung von Effizienzkriterien bei der öffentlichen Beschaffung sowie als Grundlage für eine Prämienförderung dienen können. Den als „Interimsinstrument“ geeigneten (Kauf-)Prämien für Top-Runner-Produkte an Privathaushalte stehen langfristig der hohe Finanzmittelbedarf und die (dadurch) zeitlich beschränkte Wirkung des Instruments entgegen.

1.3.2 Innovative Stromzähler und -rechnungen (smart-metering)

Mittels smart-metering und innovativer, informativer Stromabrechnungen lassen sich erhebliche Energieeinsparungen erzielen. Zum einen lassen sich durch Nachfragesteuerung Lastverschiebungen auf der Nachfrageseite bewirken, die zu einer Glättung von Spitzenlasten führen. Zum anderen führen verstärkte Kundeninformationen und regelmäßiges Verbrauchsfeedback zu tatsächlichen Stromeinsparungen. Schließlich haben intelligente Zähler einen um den Faktor 6 bis 8 geringeren Eigenverbrauch. Während in anderen europäischen, aber auch außereuropäischen Ländern die Entwicklung von smart-metering bereits weit fortgeschritten ist und in einzelnen Ländern nahezu flächendeckend Haushalte mit intelligenter Zählertechnik ausgestattet sind, steckt die breite Einführung von smart-metering in Deutschland noch in den Anfängen. Bislang sind nur sehr wenige intelligente Zähler und

zudem nur im Rahmen von Modellversuchen im Haushaltsbereich eingebaut. Allerdings ist seitens der betroffenen Akteure ein zunehmendes Interesse an smart-metering zu verzeichnen.

Mit Blick auf das europäische Recht macht Art. 13 Abs. 1 EDL-RL keine direkten Vorgaben für eine bestimmte Zähler- oder Messtechnik. Mit der grundsätzlichen Verpflichtung (die im Falle des Neueinbaus von Zählern uneingeschränkt gilt) sicherzustellen, dass alle Endkunden Zähler erhalten, welche die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegeln können, bestehen verbindliche Vorgaben in Richtung elektronischer Lastgangzähler. Weiterhin sind deutliche Impulswirkungen im Hinblick auf die Anforderungen für die Stromabrechnung zu erkennen. Das betrifft zum einen ihren Umfang und die zusätzlichen Informationen durch Vergleichswerte und zum anderen die Regelmäßigkeit der Abrechnungen in kürzeren Abständen als ein Jahr. Es kann mithin festgestellt werden, dass Art. 13 EDL-RL Vorgaben in Bezug auf die Einführung von smart-metering enthält, welche Umsetzungsmaßnahmen erforderlich machen. Die EDL-RL ist bis zum 17. Mai 2008 umzusetzen.

Die Analyse der energiewirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für smart-metering und innovative Stromrechnungen hat erhebliche Rechtsunsicherheiten und Regelungslücken offenbart, die eine möglichst schnelle und flächendeckende Einführung von intelligenten Stromzählern verzögern. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang zum einen die unzureichende Regelung der Liberalisierung des Messstellenbetriebs sowie der Messung. Zum anderen erscheinen die materiellen und formellen Vorschriften bezüglich der Durchführung der Messung nicht ausreichend, um einen verlässlichen, förderlichen Rahmen für die Verbreitung von smart-metering zu schaffen. Problematisch sind insoweit die vornehmlich durch Verbänderichtlinien geprägten Standardisierungen der Zählertechnik, der Prozesse und Datenformate. Schließlich sind auch die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Abrechnung von Strom bzw. der Stromtarifgestaltung nicht zufriedenstellend.

Um die derzeitige eichrechtliche Benachteiligung elektronischer Zähler gegenüber analogen Zählern zu beseitigen (derzeit halbiertes Gültigkeitszeitraum der Eichung von 8 Jahren gegenüber 16 Jahren), sollten die in der Eichordnung unterschiedlich festgelegten Eichintervalle angeglichen werden.

Zur Behebung der im Rahmen der Analyse festgestellten Defizite und zur Umsetzung der Vorgaben des Art. 13 EDL-RL sind im Wesentlichen folgende Regelungs- und Optimierungsansätze in Betracht zu ziehen:

- Überarbeitung und Vereinheitlichung des energiewirtschaftlichen Normengefüges hinsichtlich der Regelungsinhalte und Begrifflichkeiten Messstellenbetrieb, Messung, Ablesung, Datenweitergabe.
- Zur Optimierung der Liberalisierung des Messwesens ist sowohl eine Verordnung betreffend den Messstellenbetrieb durch Dritte als auch eine Verordnung betreffend die Liberalisierung der Messung zu schaffen. Durch die Verordnungsermächtigungen des § 21b Abs. 3 EnWG lassen sich für beide Geschäftsprozesse Details, Rahmenumstände und Verfahren verlässlich regeln und somit Rechtsunsicherheiten und Regelungslücken beseitigen.
- Mit Blick auf die Verbesserung des Wettbewerbs im Messwesen und vor allem, um die zahlreichen Möglichkeiten für Energieeinsparungen und die sonstigen wirtschaftlichen und technischen Vorteile durch smart-metering optimal erschließen zu können, wird die Normierung von sog. Basisanforderungen an Messeinrichtungen und Datenformate vorgeschlagen.
- Für eine verstärkte Sensibilisierung der Kunden für ihren Stromverbrauch und um mittelbar die Einführung intelligenter Zähler zu forcieren, erscheint die Regelung einer Verpflichtung zur monatlichen Information von Haushaltskunden hinsichtlich ihres Stromverbrauches sinnvoll.
- Ferner sind Mindestanforderungen an die Gestaltung (Form und Inhalt) der Rechnungsstellung zu normieren, die sowohl im Bereich der Grundversorgung als auch im Bereich der Sonderkundenverhältnisse beachtet werden müssen.
- Schließlich ist eine Regelung von Mindestvorgaben bzw. von Beschränkungen hinsichtlich der Stromtarifgestaltung erforderlich. Neben einem Verbot stromverbrauchsfördernder Stromtarife ist dabei auch eine Verpflichtung zum Angebot eines Schwachlast- oder Spartarifs denkbar.

1.3.3 Verbindliche Energieeinsparquoten / Weiße Zertifikate

Eine Energieeinsparquote verpflichtet bestimmte Akteure, eine festgelegte Menge an Energie in einem bestimmten Zeitraum einzusparen, die nachzuweisen ist. Ein Handel der entsprechenden „weißen Zertifikate“ ist zusätzlich denkbar.

Auf Grund der Energieeffizienz-Richtlinie besteht kein zwingendes Erfordernis zur Regelung verbindlicher Einsparquoten, weißer Zertifikate bzw. eines entsprechenden Handels auf

nationaler Ebene. Die Bewertung von „Einsparzertifikaten“ bzw. eines „gemeinschaftsweiten Systems weißer Zertifikate“ ist auf EU-Ebene als Maßnahmenvorschlag für 2008 angedacht. Da die EDL-RL nicht auf Unternehmen anwendbar ist, die im Emissionshandel beteiligt sind, bleibt abzuwarten, ob neben dem Emissionshandel ein weiteres Zertifikatesystem für Energieeinsparungen etabliert wird oder ein neuer, integrativer Ansatz verfolgt wird. Denkbar ist in einem solchen Fall, dass auch das Verhältnis zum Emissionshandel neu geregelt werden könnte.

Auf nationaler Ebene ist eine Energiesparquote grundsätzlich möglich, allerdings mit erheblichem Vollzugsaufwand sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der Wirtschaft verbunden. Dazu gehört maßgeblich die Bestimmung der betroffenen Sektoren und der Verpflichteten. Im Stromsektor sind Konsistenzprobleme mit dem Emissionshandel sowie mit der Förderung erneuerbarer Energien durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu erwarten. In anderen Sektoren bestehen bereits Regelungsinstrumente. (Im Gebäudesektor etwa das Gebäudesanierungsprogramm, die EnEV, die Förderung erneuerbarer Energien im Wärmesektor ist mit dem Entwurf eines Wärme-EEG in Planung.) Bei Regelungen im Verkehrssektor steht der CO₂-Ausstoß im Zentrum.

Bei der Wahl der Verpflichteten für eine Einsparquote ist die Praktikabilität durch die Vielzahl und Verschiedenheit der Energieverbraucher, die gemäß dem Verursacherprinzip zunächst verpflichtet werden müssten, nicht gewährleistet. Bei den in der Folge zu berücksichtigenden Energielieferanten und Verteilnetzbetreibern ist die Eingriffsintensität einer Einsparquote in die Berufsausübungsfreiheit problematisch. Ihre Rechtfertigung kann aber zur Sicherstellung der Energieversorgung und aus Umweltschutz- bzw. Klimaschutzgründen möglich sein. Eine entsprechende Differenzierung einer Einsparquote nach der Umwelt- bzw. Klimarelevanz der eingesparten Energie (fossile oder erneuerbare Energie) erhöht jedoch den Aufwand, vermindert die Effizienz des Instruments und erschwert den Vollzug. Eine solche Differenzierung ist aber auch zur Vermeidung einer Normkollision mit dem EEG und der darauf gestützten Förderung erneuerbarer Energien nötig.

1.3.4 Industrie und Gewerbe

Der Endenergiebedarf der deutschen Industrie liegt bei rund 25 % des gesamten Endenergiebedarfs in Deutschland. Derzeit werden zwei Drittel des Endenergiebedarfs des Industriesektors für Prozesswärme aufgewendet. Der Industriebereich bietet ein interessantes Handlungsfeld insbesondere wegen der zu erkennenden Energieeffizienzpotenziale und lässt in dem kapitalintensiven Sektor besondere Innovationsleistungen erwarten. Wirtschaftlich

attraktive Einsparpotenziale zwischen 5 und 50 % der Energie bei Amortisationszeiten von weniger als zwei Jahren können bei Druckluftanlagen erreicht werden.

Konkrete Handlungsfelder wurden beim dritten Nationalen Energiegipfel vom Juli 2007 spezifiziert. Auf die hohe Relevanz von Benchmarksystemen (Vergleich der besten Praxis, Aufbau von quantitativen und qualitativen Indikatoren) wird dort hingewiesen, um die erzielten Energieeinsparungen bewerten zu können.

Die Betrachtung der bisherigen rechtlichen Regelungen zur Sicherstellung der sparsamen und effizienten Energieverwendung im Bereich der industriellen Anlagen macht deutlich, dass ordnungsrechtlich einerseits über die immissionsschutzrechtliche Grundpflicht in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG und andererseits über den Begriff des Standes der Technik angesetzt wird. Dieses duale Konzept wird im vorliegenden UGB-I-Referentenentwurf um eine ausdrückliche Prinzipienfestlegung ergänzt, die über das Optimierungsgebot Hilfestellung als Abwägungsaspekt gibt. Ferner wird aufgezeigt, dass die Möglichkeiten der untergesetzlichen Konkretisierung auch weiterhin bestehen bleiben.

Vor dem Hintergrund, dass sich vor allem die Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in langen Jahren nach wohl überwiegender Auffassung bewährt haben, werden Optimierungsmöglichkeiten anhand von vier Ansatzpunkten als behutsame Weiterentwicklung aufgezeigt. Die Ansatzpunkte betreffen die Abwärmeabgabepflicht, die Vorgabemöglichkeit für die Wahl des Energieträgers, den Einbezug betriebsintern erzeugter Energie und die Entkopplung des 1997er Entwurfs einer Energie- und Wärmenutzungsverordnung von der Emissionsminderungsrestriktion.

Alternativ zur immissionsschutzrechtlich verordneten Energie- und Wärmenutzungsverordnung könnte auch eine eigenständige energierechtliche Regelung erlassen werden, etwa durch eine Erweiterung des bisher ausschließlich für Gebäude geltenden Energieeinsparungsgesetzes (EnEG), das um industriebezogene Normen ergänzt werden könnte. Auch könnte auf der erweiterten Basis die Energieeinsparungsverordnung (EnEV) ergänzt werden, die sich schon jetzt mit energiesparendem Wärmeschutz und energiesparender Anlagentechnik (bei Gebäuden) befasst.

Eine Berücksichtigungspflicht für Selbstverpflichtungen im Rahmen des EG-Umwelt-Audits erscheint sinnvoll.

Die Festlegung der nationalen Richtziele der Energieeffizienz mitsamt entsprechender Energieeffizienz-Aktionspläne (EEAP) für die Jahre 2007, 2011 und 2014 ist nunmehr

rechtlich in der EDL-RL verankert. So erscheint im nationalen Recht die weitergehende Ausrichtung an Benchmarking-Ansätzen regelbar, ggf. in Anlehnung an Top-Runner-Ansätze.