

Bundesministerium  
für Klimaschutz, Umwelt, Energie,  
Mobilität, Innovation und Technologie  
Stubenring 1  
1010 Wien  
**Per E-Mail an: [vi-6@bmk.gv.at](mailto:vi-6@bmk.gv.at)**

Kontakt  
Mag. Vera Fahrnberger

DW  
213

Unser Zeichen  
VF/Ha – 14/2021

Ihr Zeichen  
GZ: 2021-0.605.626

Datum  
15.09.2021

## **„Fit for 55“-Paket/Recast der Energieeffizienzrichtlinie**

Sehr geehrte Frau Dr. Adensam,  
sehr geehrte Frau Dr. Brandstätter,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Recast der Energieeffizienzrichtlinie im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets.

Im Rahmen des europäischen Grünen Deals hat sich die EU mit dem Europäischen Klimagesetz das verbindliche Ziel gesetzt, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Als Zwischenschritt auf dem Weg zur Klimaneutralität hat die Europäische Union für 2030 das sehr ehrgeizige Klimaziel formuliert, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % zu reduzieren.

Mithilfe des am 14. Juli 2021 vorgestellten umfassenden „Fit for 55“-Pakets zielt die Europäische Kommission darauf ab, die EU-Rechtsvorschriften im Bereich Klima und Energie mit dem 55%-Ziel in Einklang zu bringen und gleichzeitig Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft und soziale Fairness zu bewahren bzw. zu stärken.

Während Österreich nach wie vor an der nationalen Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie 2018/2002 arbeitet, präsentiert die Europäische Kommission bereits einen Vorschlag für eine Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie 2018/2002.

### **Vorbemerkungen**

Oesterreichs Energie bekennt sich dazu, dass die effiziente Nutzung der zur Verfügung stehenden Energie auch mit zunehmendem Anteil Erneuerbarer Energien relevant bleibt. Der Einsatz von Strom bietet sowohl zur Steigerung der Energieeffizienz als auch zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen enorme Potenziale, insbesondere in den Sektoren Gebäude und Mobilität.

Energieeffizienz im Sinne der europäischen Klimaziele sollte allerdings nicht ausschließlich als absolutes Einsparziel gesehen werden, sondern beispielsweise auch das übergeordnete

Ziel der Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und den erhöhten Flexibilitätsbedarf aufgrund eines immer höheren Anteils Erneuerbarer Energien berücksichtigen.

Zudem haben viele Energieeffizienzmaßnahmen aus der Energieeffizienzrichtlinie (kurz EED) mittlerweile Einzug in sektorale EU-Rechtsakte erhalten (z. B. Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie, Strombinnenmarkt-Verordnung oder Ökodesign-Richtlinie). Eine Verschlankung des bisherigen Umfangs der EED zur Vermeidung von Doppelregulierungen wäre daher wünschenswert.

### **Im Detail zum Vorschlag der Kommission zum Recast der Energieeffizienzrichtlinie (COM 2021/ 558):**

#### **Zu Artikel 1 „Gegenstand und Geltungsbereich“ und Artikel 4 „Energieeffizienzziele“**

Artikel 1 und Artikel 4 legen ein höheres verbindliches Energieeffizienzziel der EU für den End- und Primärverbrauch sowie indikative nationale Energieeffizienzbeiträge fest und stellen den Mitgliedstaaten eine Formel zur Berechnung ihrer Beiträge (neuer Annex I) zur Verfügung.

Das nunmehr formulierte gesamteuropäische Reduktionsziel in Höhe von 9 % bis 2030 gegenüber dem Reference Scenario 2020 entspricht gemäß den Berechnungen der Europäischen Kommission im Impact Assessment zum Klimazielplan 2030 einer Senkung des Primärenergieverbrauchs um 39 % bzw. einer Senkung des Endenergieverbrauchs um 36 % im Rahmen des Primes Reference Scenario 2007 (Prognosewert 2030). In absoluten Zahlen, so lautet der Vorschlag der Kommission, soll der Endenergieverbrauch max. 787 Mio. t RÖE und der Primärenergieverbrauch max. 1.023 Mio. t RÖE bis 2030 in der Europäischen Union betragen.

Gemäß den Ausführungen der Europäischen Kommission besteht bereits heute eine Zielücke zur Erreichung des erst 2018 festgelegten sehr ambitionierten EU-Energieeffizienzziels von minus 32,5 %. Eine abermalige und weitere Anhebung des Ziels erscheint aus Sicht von Oesterreichs Energie nicht das geeignete Mittel der Wahl, zumal weitere Einschränkungen bei der Anrechenbarkeit von Politiken und Maßnahmen in Aussicht genommen werden.

Die Umwidmung des bisher indikativen Energieeffizienzziels in ein EU-weit verbindliches Ziel wird sehr kritisch gesehen, da für die Durchsetzung weitere Verschärfungen der Governance-Strukturen und Gap-Filling-Mechanismen erforderlich sind, welche zunehmend zu einer Aushöhlung der indikativen Qualität der nationalen Effizienzbeiträge führen.

Da nach Auffassung von Oesterreichs Energie die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen jedoch das vorrangige und übergeordnete Ziel darstellt, sind Energieeffizienzziele sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene stets als indikative Beiträge zu formulieren.

Insgesamt bedeuten die nach Auffassung der Kommission erforderlichen Ergänzungen und Erweiterungen der Governance-Strukturen einen deutlichen Anstieg der Planungs-, Berichts-

und „Nachbesserungspflichten“ (Gap-Filling-Mechanismen) im Zusammenhang mit der Energieeffizienz auf nationaler Ebene und bedingen demnach einen deutlichen Anstieg von Bürokratie, welcher nicht zu Lasten von Unternehmen und verpflichteter Parteien gehen darf.

Kritisch bewertet Oesterreichs Energie jedenfalls die laut Vorschlag geplanten Eingriffe in die nationale Gestaltung im Fall unzureichender Fortschritte der Mitgliedstaaten bei ihren nationalen indikativen Energieeffizienzbeiträgen (Artikel 4 Abs. 3). Insbesondere eine Erhöhung der jährlichen nationalen Reduktionsverpflichtung (Artikel 8) wird als überschießend abgelehnt.

Zudem sollen laut Vorschlag der Kommission die Mitgliedstaaten künftig ihre Zielbeiträge sowohl im Ausmaß einer Senkung des Endenergie- als auch des Primärenergieverbrauchs angeben. Das bisherige Wahlrecht und die damit verbundene Flexibilität würden demnach entfallen, was jedenfalls kritisch zu werten ist.

Wesentlich ist aus Sicht von Oesterreichs Energie jedenfalls eine rasche Klärung und Offenlegung, was die Änderungen gemäß der Neufassung für den indikativen Zielbetrag von Österreich bedeuten.

Zudem bestehen Unklarheiten und offene Fragen hinsichtlich der gemäß Anhang I vorgeschlagenen Formel zur Festlegung der nationalen Energieeffizienzbeiträge. Die Formel zur Festlegung der nationalen Effizienzbeiträge gemäß Anhang 1 (neu) setzt sich laut KOM-Vorschlag aus vier Kriterien zusammen, welche alle gleichgewichtet werden sollen:

- Pauschalbeitrag („flat rate“)
- Einen auf das BIP/ Kopf gestützten Beitrag
- Einen von der Energieintensität abhängigen Beitrag
- Einen auf das Potenzial für kosteneffiziente Energieeinsparungen bezogenen Beitrag.

Für eine Bewertung und Einschätzung bedarf es weiterführender Informationen und Analysen – sowohl mit Blick auf die vier vorgeschlagenen Parameter wie etwa dem „Pauschalbetrag“, als auch mit Blick auf Gewichtung eben dieser. Jedenfalls ist darauf zu achten, dass das gemeinsame EU-Ziel auch ökonomisch effizient und effektiv erreicht wird. Ob eine Gleichgewichtung der Kriterien, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, die beste Variante ist, kann gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden.

Im Rahmen der indikativen Effizienzbeiträge der Mitgliedstaaten müssen jedenfalls der aktuelle Effizienzstatus ebenso berücksichtigt werden wie die klimatischen Verhältnisse, damit es zu keinen ungleichen Belastungen kommt. Zudem muss darauf geachtet werden, dass in jenen Ländern Verbesserungen erreicht werden, in denen die größten Potentiale bestehen, insbesondere unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz der Maßnahmen.

### **Zu Artikel 3 und Artikel 25 „Energy Efficiency First“-Prinzip und dessen Anwendung**

Im neu vorgeschlagenen Artikel 3 wird der Grundsatz „Efficiency First“ ausführlicher als in der bisherigen Definition gemäß Artikel 2 Nr. 18 Governance-Verordnung geregelt und

konkretisiert. Demnach müssen Mitgliedstaaten künftig bei politischen Maßnahmen und größeren Investitionsentscheidungen Energieeffizienzlösungen explizit berücksichtigen.

Zudem regelt der auch neu geschaffene Artikel 25 konkrete Anwendungen des Prinzips „Efficiency First“, wobei sich die Verpflichtung unmittelbar an die nationalen Energieregulierungsbehörden richtet.

Diese müssen bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Regulierungsaufgaben im Rahmen des Strom- und Gasbinnenmarktes den Grundsatz „Energy Efficiency First“ anwenden, und zwar bei allen Entscheidungen über den Betrieb der Infrastruktur einschließlich der Netztarife. Zudem sind die Mitgliedstaaten künftig dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber für Strom und Gas das „Efficiency First“-Prinzip bei Planung und Entwicklung der Netze anwenden (Artikel 25 Absatz 2). Darüber hinaus findet sich auch eine Verpflichtung der Verhinderung von Netzverlusten (Artikel 25 Absatz 3).

Nach Auffassung von Österreichs Energie enthält der Vorschlag einen recht umfassenden Anwendungsbereich für den Grundsatz „Efficiency First“, der einer eingängigeren Analyse bedarf. Demnach ist kritisch zu prüfen, inwieweit eine Verpflichtung nationaler Regulierungsbehörden zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Strom/Gas und anderen Energieträgern/-technologien führen kann, die nicht der Aufsicht der nationalen Regulierungsbehörden unterliegen. Derartige Ungleichbehandlungen sind jedenfalls zu verhindern und abzulehnen.

Im Betrieb von Energienetzen muss die Versorgungssicherheit aber weiterhin an erster Stelle stehen. Sollten für Netzbetreiber aus dem Prinzip „Energieeffizienz-First“ Verpflichtungen erwachsen, müssen allfällige Kosten für die Umsetzung und Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz jedenfalls tariflich abgebildet werden.

Insgesamt erfassen die vorgeschlagenen Regelungen zwar einen sehr breiten Geltungsbereich, lassen im Detail jedoch noch zahlreiche Fragen offen. Demnach ist aus Sicht von Österreichs Energie eine umfassende Bewertung erst im Zusammenhang mit den für Herbst 2021 angekündigten Guidelines der Europäischen Kommission möglich.

Jedenfalls braucht es ausreichend Flexibilität für die Mitgliedstaaten, um die nationalen Gegebenheiten ausreichend im Rahmen der Implementierung berücksichtigen zu können.

### **Zu Artikel 8 und 9: Nationale Energieeinsparverpflichtung und Verpflichtungssysteme**

Die Kommission schlägt vor, durch Änderungen von Artikel 8 (bisher Artikel 7) die jährliche Energieeinsparverpflichtung für alle Mitgliedstaaten ab dem Jahr 2024 auf 1,5 % zu erhöhen. Für den Zeitraum 2021 bis 2023 bleibt die jährliche Einsparverpflichtung bei 0,8 %.

Zudem sieht der Vorschlag vor, dass in Artikel 8 sehr umfassende spezifische Anforderungen zur Verringerung der Energiearmut aufgenommen werden. Demnach müssen politische Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz vorrangig bei betroffenen Personengruppen gesetzt werden, wobei Mitgliedstaaten einen bestimmten Mindestanteil der erforderlichen Endenergieeinsparungen bei den betreffenden Personengruppen erzielen. Der Anteil

soll mindestens dem Wert entsprechen, der im Rahmen des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) als „energiearme Haushalte“ gemeldet wurden. Monitoring- und Berichtspflichten im NEKP sollen diesbezüglich ergänzt werden.

Darüber hinaus legt Artikel 8 einen Gap-Filling-Mechanismus bezüglich der erforderlichen Energieeinsparungen fest, die in einem bestimmten Verpflichtungszeitraum erreicht werden sollen. Lücken sollen auf die nächste Verpflichtungsperiode aufgeschlagen und bis zu deren Ende aufgeholt werden.

Die Option einer Erhöhung der Einsparverpflichtung während einer Verpflichtungsperiode ist aus Gründen der notwendigen Planungs- und Rechtssicherheit abzulehnen.

Insgesamt fehlt eine evidenzbasierte Machbarkeitsanalyse, wie derartige Ambitionsniveaus in Kombination mit steigenden Effizienzvorgaben sowie zusätzlichen EU-rechtlichen Vorschriften und Instrumenten zur Steigerung der Energieeffizienz und Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des gegenständlichen Effizienzregimes noch erfüllt werden können. Insbesondere künftige Überlappungen von Instrumenten und Maßnahmen im Rahmen der EU-Klima- und Energiepolitik bedürfen einer kritischen Analyse und umfassenden Debatte.

Artikel 9 „Energieeffizienzverpflichtungssysteme“ (bisher Artikel 7a) schließt die Übertragungsnetzbetreiber als potenzielle Verpflichtete ein, führt weitere umfassende Regelungen zur besonderen Berücksichtigung von Haushalten, die von Energiearmut betroffen sind, ein. Neu ist insbesondere, dass neben der Berücksichtigung dieser Gruppen im Zuge von strategischen Maßnahmen auch im Rahmen von Verpflichtungssystemen explizite Anforderungen an die verpflichteten Parteien gestellt werden können.

Die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung der nationalen Reduktionsverpflichtung grundlegend und umfassend auf unterschiedliche Instrumente zu setzen, wird durch den neuen Vorschlag der Kommission zunehmend gefährdet. Die weiterhin steigende Regulierungsdichte in Artikel 8 und 9 konterkariert zunehmend die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

So etwa steht die Notwendigkeit, einkommensschwache Haushalte in besonderem Maße vor den Folgen fehlender Finanzmittel zu schützen, außer Zweifel, doch ist es notwendig, Einkommensarmut als ganzheitliches Problem anzuerkennen und über sozialpolitische Maßnahmen zu lösen. Demnach ist die Energieeffizienz-Richtlinie im Allgemeinen und ein Verpflichtungssystem im Speziellen nicht das geeignete Instrument.

## **Zu Artikel 29 Konversionsfaktoren und Primärenergiefaktoren**

Eine Anpassung des Primärenergiefaktors für Elektrizität wird grundsätzlich begrüßt, doch basiert die Überarbeitung gemäß den Erläuterungen der Kommission auf zum Teil stark veralteten Daten und ist weiterhin stark vergangenheitsbezogen. Vor dem Hintergrund der starken Dynamik und ambitionierten sowohl europäischen als auch nationalen Zielsetzungen im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der Abdeckung des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Quellen regt Oesterreichs Energie eine umfassende Anpassung vor.



Demnach könnte die Festlegung eines PEF als Projektion auf die Situation im Jahr 2030 erfolgen und auf diesem Weg die Integration erneuerbarer Energieträger noch besser unterstützen, da die Wirkung von Investitionen über die Lebensdauer besser abgebildet wird.

Der standardmäßig in der Energieeffizienzrichtlinie angewandte Primärenergiefaktor (PEF) sollte außerdem die sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen in den EU-Mitgliedstaaten berücksichtigen – demnach ist die Aufrechterhaltung der Möglichkeit der nationalen Abweichung positiv zu sehen. Oesterreichs Energie regt an, die Möglichkeit einer Anpassung der nationalen Festlegung als Projektion auf die Situation im Jahr 2030 zu prüfen.

### **Zu Anhang II Erweiterung der Kriterien für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung**

Der gegenständliche Vorschlag erweitert das im nunmehrigen Anhang II festgelegte Verfahren zur Bestimmung der Effizienz des KWK-Prozesses um ein weiteres Kriterium, wonach die direkten Emissionen für die Energienutzung aus KWK-Anlagen (Strom, Wärme, Kälte, mechanische Energie) 270g CO<sub>2</sub>/kWh nicht überschreiten dürfen.

Die Erweiterung der Kriterien für hocheffiziente KWK-Anlagen in Annex II wird äußerst kritisch gesehen, da mit dieser Ergänzung mit einem Mal sämtliche bis dato als hocheffizient geltende KWK-Anlagen u.a. nicht mehr für die Fernwärme/Fernkälte herangezogen werden könnten und sich auch nicht mehr für die Erdgasabgaben-Rückvergütung für Strom aus hocheffizienten KWK-Anlagen qualifizieren.

Daher wären Übergangsbestimmungen sinnvoll. Die neuen Effizienzbestimmungen sollten ab sofort für Neuanlagen gelten und für Bestandsanlagen erst ab 2030 angewendet werden, um den Betreibern ausreichend Planungssicherheit für die Dekarbonisierung einzuräumen. Nur so können KWK-Anlagen ihre elementare Rolle für die Versorgungssicherheit mit Strom und Wärme weiterhin nachhaltig erfüllen.

Ein Herausfallen hocheffizienter KWK-Anlagen aufgrund des streng gefassten Emissionsgrenzwerts würde nämlich unser hocheffizientes Fernwärme- und Fernkältesystem sowie sämtliche Strategien zur Dekarbonisierung des Energiesystems gefährden.

### **Zu Anhang V Verschärfungen bei der Anrechenbarkeit von Maßnahmen**

Nach bereits erheblichen Verschärfungen im Rahmen der EED 2018 plant die Kommission im gegenwärtigen Vorschlag zur Neufassung der EED weitere Anhebungen der Anforderungen sowie Verschärfungen bei der Anrechenbarkeit von Maßnahmen. Nach Einschätzung von Oesterreichs Energie enthält der KOM-Vorschlag insbesondere zwei Neuerungen, welche beide strikt abgelehnt werden:

Zum einen schlägt die Europäische Kommission ein Verbot der Anrechenbarkeit für Energieeinsparungen von politischen Maßnahmen, die den Einsatz von Technologien zur direkten Verbrennung fossiler Brennstoffe fördern, ab dem Jahr 2024 vor.

Zum anderen wird das Erfordernis der Zusätzlichkeit von steuerlichen Maßnahmen weiter verstärkt (Verteilungseffekte, Preiselastizitäten, Überlappungen mit anderen Maßnahmen). Die neuen Anforderungen und Verschärfungen sind aus Sicht von Oesterreichs Energie überschießend, bürokratisch und konterkarieren das grundlegende Ziel einer Verbesserung der Energieeffizienz über alle Energieträger hinweg. Insgesamt braucht es realitätsnahe und praktikable Vorgaben für die Anrechenbarkeit. Die vorgesehenen Einschränkungen zur Anrechenbarkeit von Maßnahmen ab 2024 erachtet Oesterreichs Energie als diskriminierend und die Handlungsspielräume für Mitgliedstaaten als auch verpflichtete Unternehmen einschränkend. Unklar ist in jedem Fall die Abgrenzung zu Effizienzmaßnahmen, die „an“ Anlagen vorgenommen werden, wie z.B. Prozessverbesserungen oder Wärmerückgewinnung in der Produktion.

Zudem finden sich im neuen Vorschlag zusätzliche Ausführungen, wonach Verringerungen des Energieverbrauchs durch Maßnahmen im Rahmen der ETS-Richtlinie nicht auf die Erfüllung der Einsparverpflichtung angerechnet werden kann. In diesem Punkt besteht dringender Klärungsbedarf, wie diese Regelung tatsächlich zu verstehen ist und mit welchen Auswirkungen national zu rechnen wäre. Sollten tatsächlich Maßnahmen bei Unternehmen, die dem ETS unterliegen, gemäß EED künftig nicht mehr anrechenbar sind, müssten die entsprechenden Energiemengen im Rahmen etwaiger nationaler Verpflichtungssysteme jedenfalls zum Abzug gebracht werden. Andernfalls würde es zu einer Doppelverpflichtung für die Absatzmengen der ETS Unternehmen kommen, ohne eine Möglichkeit für das Setzen anrechenbarer Maßnahmen zu haben. Es bedarf einer eingehenden Prüfung, da diese scheinbar geringfügige Klarstellung weitreichende Folgen haben könnte.

Gerade vor dem Hintergrund der sehr ambitionierten Zielniveaus können sich weder die Europäische Union noch Österreich erlauben, auf Beiträge zur Steigerung und Verbesserung der Energieeffizienz unabhängig von Technologie und Energieträger zu verzichten und das Efficiency First Prinzip konterkarieren. Negative Anreize im Sinne eines Verbots der Anrechenbarkeit würden die Zielsetzungen der Dekarbonisierung und Verbesserung der Energieeffizienz jedenfalls grundlegend konterkarieren und sind demnach abzulehnen.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Dr. Michael Strugl  
Präsident



Dr. Barbara Schmidt  
Generalsekretärin