



Amtssigniert. SID2014051108974
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Walter Hacksteiner

Telefon 0512/508-2206

Fax 0512/508-742205

verfassungsdienst@tirol.gv.at

DVR:0059463

An das
Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung
und Wirtschaft

per E-Mail: post.IV1@bmwfw.gv.at

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Energieeffizienzgesetz und das Bundesgesetz, mit dem der Betrieb von bestehenden hocheffizienten KWK-Anlagen über KWK-Punkte gesichert wird, erlassen werden (Energieeffizienzpaket des Bundes); Stellungnahme

Geschäftszahl VD-1723/10-2014

Innsbruck, 28.05.2014

Zu Zl. BMWFW-551.100/0023-IV/1/2014 vom 7. Mai 2014

Zum angeführten Gesetzentwurf wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Bundes-Energieeffizienzgesetz

A. Allgemeines:

Entstehungsgeschichte, konzeptive Bedenken

1. Umsetzung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz:

Die Mitgliedstaaten der Union haben gemäß Art. 28 der Energieeffizienzrichtlinie (EED) die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie bis 5. Juni 2014 in Kraft zu setzen.

2. Umsetzungsschritte:

Die Republik Österreich hat folgende Meldungen an die Europäische Kommission erstattet:

- Meldung des indikativen Einsparungsziels nach Art. 3 Abs. 1 EED am 30. April 2013 (Fortschrittsbericht über erzielte Energieeffizienzverbesserungen, Stand der Umsetzung der EED)
- Meldung des anzuwendenden Verpflichtungssystems nach Art. 7 EED am 5. Dezember 2013
- Meldung des Gebäudeinventars und der Wahl des Alternativen Ansatzes gemäß Art. 5 EED im Dezember 2013
- Erste Fassung des Nationalen Energieeffizienzaktionsplanes am 30. April 2014

Innerstaatliche Umsetzung – Vergleich der Entwürfe 2012 und 2014:

Am 21.12.2012 wurde ein erster Entwurf eines Energieeffizienzpaketes zur Begutachtung ausgesandt. Aufgrund fehlenden politischen Konsenses wurde der Entwurf jedoch ab Sommer 2013 nicht mehr weiterverfolgt.

3. Vergleich des Entwurfes 2012 mit dem aktuellen Entwurf 2014:

Einsparungsziel:

Im Entwurf 2012 wurde die Reduktion des Endenergieverbrauchs mit 200 PJ beziffert, im aktuellen Entwurf wird das Einsparungsziel mit 218 PJ fixiert. In beiden Entwürfen findet sich die Stabilisierung des Endenergiebedarfs im Jahr 2020 bei 1100 PJ.

Energieeffizienz bei Unternehmen:

Im Entwurf 2012 wurde für alle Unternehmen (ausgenommen Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten) verpflichtend eine Energieberatung bzw. ein Energieaudit vorgesehen.

Der Entwurf 2014 sieht lediglich für große Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten verpflichtende Energieaudits vor. Alle anderen Unternehmen werden lediglich ermuntert (arg. „haben nach Möglichkeit“), Energieberatungen durchzuführen.

Verpflichtung zur Reduktion des Endenergiebedarfs von Unternehmen:

Im Entwurf 2012 war vorgesehen, dass Unternehmen, die dem Geltungsbereich des Emissionszertifikatesgesetzes 2011 unterliegen, jährlich Energieeffizienzmaßnahmen mit einem Einsparungspotenzial von 640 TJ umzusetzen haben. Für alle nicht ETS – Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten war eine kumulative Einsparung von 1,7 PJ pro Jahr geplant.

Der aktuelle Entwurf sieht für Unternehmen keine unmittelbare Verpflichtung mehr vor, Energieeffizienzmaßnahmen zu setzen.

Ausgleichsbetrag – Fonds – Strafbestimmung:

Für den Fall des Nichterreichens der Einsparungsziele sah der Entwurf 2012 sowohl für Unternehmen als auch für Energielieferanten die Leistung eines Ausgleichsbetrages vor, wodurch sich Unternehmen/Energielieferanten von ihren einschlägigen Verpflichtungen befreien hätten können. Mit dem Ausgleichsbetrag sollte ein (neben weiteren Finanzierungsquellen bestehender) Fonds gespeist werden, mit dem Fördermittel für Ersatzmaßnahmen finanziert werden hätten sollen. So beinhaltete das Energieeffizienzpaket 2012 ein Bundesgesetz, mit welchem mit zusätzlichen Mitteln in Höhe von 20 Millionen Euro Energieeffizienzmaßnahmen bei kleinen und mittleren energieverbrauchenden Unternehmen gefördert werden hätten sollen.

Im Entwurf 2014 ist ein „Freikaufen“ von der Verpflichtung zur Reduzierung des Endenergieverbrauchs bei Kunden (Lieferantenverpflichtung) durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages nicht mehr vorgesehen. Stattdessen sieht § 31 Abs. 1 Z. 4 des geplanten Gesetzes einen einschlägigen Straftatbestand vor. Wer den Verpflichtungen nach § 10 nicht nachkommt und die stattdessen auszuschreibende Effizienzmaßnahme nach § 20 nicht oder nicht fristgerecht in die Wege geleitet hat (siehe hierzu weiter unten), soll mit einer Geldstrafe von 20 cent/kWh bestraft werden.

4. Grundlegende Bedenken gegen die Konzeption auf der Basis von Verwaltungsstrafen:

Die zuletzt angeführte Neuerung des Entwurfs 2014 im Vergleich zum Entwurf 2012 ist nach ha. Auffassung in mehrfacher Hinsicht abzulehnen, dies aufgrund folgender Erwägungen:

Unternehmen, die ihrer Verpflichtung nicht entsprechen, wird in der Regel kein strafbares Verhalten vorwerfbar sein, da sie den Verbrauch des Endkunden nicht steuern können. Die Sanktionierung mit Verwaltungsstrafen ist daher nicht der geeignete Weg. Dies soll an einem Beispiel deutlich gemacht werden:

Für die Abgabe von Kraftstoffen ist u.a. die Wirtschaftsentwicklung von wesentlicher Bedeutung. Seit Herbst letzten Jahres ist ein deutlicher Anstieg des Transitverkehrs über den Brenner zu beobachten, was auf eine Verbesserung der Wirtschaftslage in Italien zurückgeführt werden kann. Aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen (Tanktourismus) und der steigenden Verkehrszahlen ist auch mit einem höheren Absatz von Dieselkraftstoff zu rechnen. Der Lieferant (hier Ölindustrie) kann diese Aspekte nicht beeinflussen.

Die Einfügung des Straftatbestandes wird daher abgelehnt. Hinsichtlich der konkreten Durchführung der Verwaltungsstrafverfahren wäre auch zu klären, welche Stelle die Behörde über das Nichterreichen des Einsparungsziels informiert (vermutlich die Energiemonitoringstelle) und welcher Rechtsträger konkret zur Verantwortung gezogen wird (etwa im Fall eines Ölkonzerns mit Sitz im Ausland).

Des Weiteren wird auch die vorgesehene Abführung der erlösten Strafgebühren an den Bund abgelehnt. Der im Entwurf 2012 vorgesehene Fonds-Konzeption wäre der nunmehr vorgeschlagenen Strafkonzeption (§ 31 Abs. 2) nach ha. Auffassung eindeutig der Vorzug zu geben.

Die angeführten Bedenken gegen die Einfügung des in Frage stehenden Straftatbestandes gelten ungeachtet der Möglichkeit, der Bestrafung durch die Ausschreibung von Effizienzmaßnahmen (§ 20) zu entgehen (§ 31 Abs. 1 Z. 4), da die sich daraus ergebende Verpflichtung – wie soeben aufgezeigt wurde – auch ohne sachlichen Zusammenhang mit der konkreten Lieferung von Energie entstehen kann. Näheres hierzu siehe unten (B.) zu § 20.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen wird Folgendes bemerkt:

Zur Kompetenzdeckungsklausel im § 1 (Verfassungsbestimmung):

Der Bundesverfassung ist ein eigener Kompetenztatbestand „Energieeffizienz“ fremd; vielmehr handelt es sich hierbei um eine Querschnittsmaterie. Aus diesem Grund wäre der Bund nicht ausschließlich zuständig, gesetzliche Regelungen auf diesem Gebiet zu treffen. Da keine Änderung der Tatbestände der allgemeinen Kompetenzverteilung des B-VG angedacht ist, bedarf es daher einer im gegenständlichen Gesetz zu verankernden, im Verfassungsrang stehenden Kompetenzdeckungsklausel, die den Bund zur Erlassung von umfassenden (sonst teilweise in die Länderkompetenz fallenden) gesetzlichen Regelungen für Energieeffizienzmaßnahmen ermächtigt.

Die im vorliegenden Entwurf enthaltene (dynamische) Kompetenzdeckungsklausel des § 1 (Verfassungsbestimmung) soll den Bund neben der Erlassung und Aufhebung nun aber auch zur künftigen *Änderung* von Vorschriften, wie sie im (beabsichtigten) Bundesgesetz enthalten sind, ermächtigen.

Mit dem Inhalt des gegenständlichen Gesetzentwurfes ist aber der Rahmen für die neue Bundeskompetenz und damit auch für den Umfang allfälliger künftiger Änderungen der einschlägigen Vorschriften abgesteckt. Grundlegende, d.h. über den dadurch vorgegebenen Rahmen hinausgehende inhaltliche oder überhaupt systematische Änderungen des Gesetzes bedürften daher der neuerlichen Absicherung durch eine im Zug der Novellierung neu zu beschließende Kompetenzdeckungsklausel. (Nur) unter Zugrundelegung dieses in der Literatur und der verfassungsgerichtlichen Judikatur begründeten Verständnisses (vgl. *Neudorfer*, Kompetenzdeckungsklauseln außerhalb des B-VG, in Schmid et al [Hrsg.], Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? [2011] Band 1, 111 ff, insb. 128 f, mwN) kann der vorgeschlagenen dynamischen Kompetenzdeckungsklausel zugestimmt werden.

Zu den Klimaschutzziele (§ 2 Z. 6 lit. c und § 7):

Der aktuelle Entwurf nimmt Bezug auf die Klimaschutzziele. Im § 7 werden die dort genannten Ministerien verpflichtet, bis Ende Oktober 2017 einen gemeinsamen Evaluierungs- und Monitoringbericht über die Erreichung der unionsrechtlich verbindlichen Klima- und Energieziele vorzulegen. Klimaschutzmaßnahmen stellen in der Regel auch Maßnahmen der Energieeffizienz dar. Die Länder haben in den letzten Jahren wiederholt gefordert, dass das BMWFW in seinen Überlegungen zur Energieeffizienz und jüngst zur Energiestrategie 2030 eine enge Abstimmung mit der Klimaschutzstrategie vornehmen solle, um eine einheitliche Vorgangsweise zu gewährleisten. Dieser Ansatz im Entwurf wird daher ausdrücklich begrüßt.

Zum Nationalen Energieeffizienzverpflichtungssystem (§§ 8, 10):

Art 7 der EED verpflichtet jeden Mitgliedstaat, ein Energieverpflichtungssystem einzuführen. Dieses System muss gewährleisten, dass die Energieverteiler und/oder Energiehandelsunternehmen, die als verpflichtete Parteien nach Abs. 4 benannt wurden, ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreichen. Als Ziel wird eine Reduktion des Energieabsatzes in Höhe von zumindest 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes aller Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen an Endkunden festgelegt. Nach Art. 7 Abs. 9 der EED können die Mitgliedstaaten als Alternative zum Verpflichtungssystem auch andere strategische Maßnahmen ergreifen, solange diese gleichwertig sind. Hierzu ist zu bemerken:

Die Republik Österreich hat am 30. April 2014 der EU-Kommission den nationalen Energieeffizienzaktionsplan übermittelt. Auf Seite 27 Tabelle 11 wird unter Berücksichtigung aller dort angeführten strategischen Maßnahmen ein kumuliertes Einsparungspotenzial von 223,9 PJ ausgewiesen. Dieser Wert liegt über dem Zielwert von 218 PJ. Mit der Meldung der Energieeffizienzmaßnahmen und der damit realisierten Reduktion des Endenergieverbrauchs im NEEAP an die EU-Kommission bescheinigt die Republik Österreich, dass dieses Ziel gesichert erreicht wird. Wenn nun aber die bereits eingeleiteten Energieeffizienzmaßnahmen und die bereits umgesetzten strategischen Maßnahmen ausreichen, das Ziel zu realisieren, besteht nach h.a. Ansicht keine Notwendigkeit für ein Verpflichtungssystem gemäß § 10 des Entwurfs.

Konkret ist das nunmehr vorgeschlagene Verpflichtungssystem wie folgt aufgebaut: Die Umsetzung des 1,5%-Zieles findet sich im § 8 des Entwurfs. Der jährliche Basiswert von 7,7 PJ wird in den Erläuterungen zu § 10 dargestellt. Im § 10 werden die Energielieferanten als Verpflichtete definiert, die dieses jährliche Einsparungsziel zu erfüllen haben. Unter Energielieferanten sind alle zu verstehen, die Energie an Endenergieverbraucher, unabhängig von der Art ihres Endverbrauches, abgeben (§ 5 Abs. 1 Z. 11). Aus den Erläuterungen ergibt sich, dass auch die Abgabe von Energie im Verkehrssektor (Endverbraucher) mit umfasst ist, sodass nicht nur die leitungsgebundene Energie, sondern auch der Mineralölsektor dem Verpflichtungssystem unterliegen soll.

Die nationale Umsetzung entspricht nun zwar grundsätzlich der unionsrechtlichen Verpflichtung. Es ist jedoch bloß Teil eines aufgrund von Unsicherheiten in der zu erwartenden Bewertung durch die Europäische Kommission gewählten kombinierten Ansatzes, da auch von der Möglichkeit strategischer Maßnahme als Alternative (Verkehrssteuern) Gebrauch gemacht wird, letzteres jedoch nur in einem beschränkten Umfang.

Zusammenfassend richten sich gegen das Verpflichtungssystem das soeben ausgeführte Bedenken der fehlenden Erforderlichkeit sowie jene Bedenken, die bereits eingangs (Punkt A.) gegen die Sachgerechtigkeit der Bedrohung sämtlicher Energielieferanten mit einer Strafbarkeit (auch in jenen Fällen, in denen ihnen ein Energiemehrverbrauch bzw. fehlende Einsparungen nicht in vorwerfbarer Weise zugerechnet werden können) erhoben wurden. Schließlich wird auch die fehlende Zweckwidmung der Strafgelehter abgelehnt.

Energiemanagement bei Unternehmen (§ 9):

Die fehlende Verpflichtung von Unternehmen zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen führt zu einem Ungleichgewicht gegenüber Energielieferanten. Um eine Opfersymmetrie herzustellen, wäre es zweckdienlich, auch im Bereich der Unternehmen gewisse Einsparungsziele festzulegen, wobei zur Minderung der Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Österreich die bereits bestehenden Förderangebote für Beratungen durch konkrete Förderungen von Energieeffizienzmaßnahmen ergänzt werden könnten. Die Finanzierung sollte aus einem Fonds sichergestellt werden, der durch Ausgleichsbeträge – wie im Entwurf 2012 vorgesehen – dotiert werden könnte.

Branchenverpflichtungen (§ 11):

Der Bund erhofft sich offenkundig, durch den Abschluss freiwilliger Verpflichtungen mit kleineren Energielieferanten beachtliche Potenziale erschließen zu können. Diesem Gesichtspunkt wird nunmehr eine hohe Bedeutung zugemessen. Derzeit lässt sich aber nach ha. Auffassung nicht zuverlässig abschätzen, ob es gelingen wird, derartige freiwillige Verpflichtungen in relevantem Umfang zu erreichen.

Vorbildfunktion des Bundes (§ 12):

Der Bund bewertet das erreichbare Einsparungspotenzial mit 48,2 GWh. Da ein erheblicher Teil der Bundesgebäude nicht im Eigentum des Bundes steht (Übertragung von Immobilieneigentum an die Bundesimmobilienagentur – BIG), kann der Bund nur zum Teil das an sich in seinem Bereich vorhandene Einsparungspotenzial realisieren, sodass er der Vorbildfunktion wohl nicht im gewünschten Ausmaß entsprechen wird können.

Ausschreibung von Effizienzmaßnahmen (§ 20):

Dieses Instrument findet sich erstmals im Entwurf 2014 und ist somit neu. Energielieferanten können demnach zwischen Maßnahmen, die sie direkt setzen und Maßnahmen, die im Wege einer Ausschreibung durch einen Dritten realisiert werden, wählen. Die einschlägigen Erläuterungen weisen einen geringen Informationsgehalt auf, sodass ha. diesbezüglich keine umfassende Bewertung vorgenommen werden kann. Es steht aber fest, dass eine exakte Bestimmung jener Energieeffizienzmaßnahmen, die dazu führen, dass eine Bestrafung nach § 31 Abs. 1 Z. 4 nicht mehr in Betracht kommt, erforderlich wäre. Es wird daher dringend angeregt, diese Konkretisierung vorzunehmen.

In einem engen Zusammenhang mit § 20 stehen die Maßnahmen nach Anhang I, welche nach Maßgabe der Bestimmungen der Richtlinien gemäß § 27 in dem Umfang als Energieeffizienzmaßnahme gemäß § 5 Abs. 1 Z. 7 gelten, als sie nachweisliche, mess- oder schätzbare Verringerungen des Verbrauchs von Endenergie nach sich ziehen.

Der Anhang I wurde im Vergleich zum Entwurf 2012 erweitert: Die namentliche Nennung von Wärmepumpen und Rückgewinnung von Prozesswärme werden positiv bewertet.

Im Verkehrssektor wären die Maßnahmen der Verlagerung auf die Schiene (Förderungen) zu konkretisieren sowie spezifische Maßnahmen, wie etwa die Evaluierung von Tempolimits, zusätzlich aufzunehmen.

Wie bereits eingangs (A.) angedeutet, wird an dieser Stelle neuerlich festgehalten, dass erhebliche rechtsstaatliche Bedenken gegen das Konzept einer Bestrafung des Energielieferanten nach § 31 Abs. 1 Z. 4 bestehen, dies einerseits aus den oben dargelegten Gründen, andererseits wegen der aufgrund der komplexen Gesetzesstruktur in der Praxis äußerst schwer zu beurteilenden Frage, ob im Fall der Verfehlung der individuellen Einsparverpflichtungen nach § 10 hinreichende Effizienzmaßnahmen ausgeschrieben wurden.

Kosten und Alternativen:

Die Energiekosten für Haushalte zu senken und die Energiearmut einzudämmen, sind wesentliche Zielsetzungen des Energieeffizienzgesetzes (§ 2 Z. 6 lit. e). In den Erläuterungen findet sich jedoch kein Hinweis auf Kostenfolgen, die sich aus dem im Entwurf vorliegenden Gesetz für Haushalte ergeben würden.

Die Länder haben wiederholt die Ansicht vertreten, dass es zweckmäßig wäre, die möglichen Einsparungspotenziale auf Länder- und Bundesebene zu erheben und zu bewerten, um auf dieser Basis im Wege einer Art. 15a Vereinbarung gemeinsame Ziele festzulegen.

Da laut NEEAP das Einsparungsziel bereits aufgrund bestehender Maßnahmen erreicht werden wird, besteht keine Notwendigkeit für ein Verpflichtungssystem. Unklar bleibt, ob Energielieferanten über geeignete Instrumente verfügen, die jährlichen Einsparungen bei den Endkunden (40 % bei Haushalten) zu erreichen, und ob bei Nichterreichen aufgrund der daraus resultierenden Strafzahlungen nicht doch Folgekosten für die Endkunden zu besorgen sind.

II. Bundesgesetz, mit dem der Betrieb von bestehenden hocheffizienten KWK-Anlagen über KWK-Punkte gesichert wird (KWK-Punkte-Gesetz – KPG):

Der Betrieb von KWK-Anlagen ist derzeit nicht wirtschaftlich durchführbar: Zum einen wird dies mit hohen Energiepreisen (Gas) begründet, ein weiterer Grund dürften die niedrigen Strompreise sein; die in den letzten Jahren geleisteten Förderungen sind zudem ausgelaufen. Der verpflichtende Ankauf von sogenannten KWK-Punkten soll als neue Finanzierungsform einen wirtschaftlichen Betrieb dieser Anlagen gewährleisten. Diese Konstruktion wurde offenbar bewusst gewählt, damit die Regelung nicht in den Anwendungsbereich des unionsrechtlichen Beihilfenrechts fällt.

Bedenklich ist jedoch der Umstand, dass *alle* Stromendverbraucher verpflichtet werden sollen, eine Art Abgabe zu leisten, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten, dies mit dem Hintergrund, bundesweit Energieversorger (somit insbesondere auch solche anderer Bundesländer) zu stützen, die in unwirtschaftliche KWK-Anlagen investiert haben und deren KWK-Anlagen derzeit nur mit Förderungen weiter betrieben werden können.

Im Gegensatz dazu wäre es wohl viel eher sachgerecht, primär die Nutzer von Fernwärme als Kunden der Anlage zur Deckung der Kosten heranzuziehen. Die Heranziehung auch der Industrie stellte hingegen eine zusätzliche Kostenbelastung dar, die von der Wirtschaft sicherlich als Wettbewerbsnachteil gewertet würde.

Der Preis für den Haushaltskunden soll 5,- Euro betragen, wobei hier noch die Umsatzsteuer und gewisse administrative Kosten der Netzbetreiber hinzukämen.

Mit dem Bundesgesetz werden auch Strukturen für die Verwaltung und Verteilung der KWK-Punkte geschaffen. Eine offizielle Ausschreibung und Vergabe dieser administrativen Aufgaben ist jedoch nicht vorgesehen.

Die vorgesehene Belastung aller Stromkunden wird prinzipiell abgelehnt. Eine dadurch gewährleistete Förderung von KWK-Anlagen könnte nach ha. Auffassung allenfalls dann als sachlich gerechtfertigt angesehen werden, wenn diese Anlagen auf Basis erneuerbarer Energieträger betrieben werden würden, wodurch das vorgesehene System dann auch mit einer Förderung des Anteil an erneuerbaren Energien verbunden wäre. Diese Voraussetzungen sind aber nicht gegeben, da die betreffenden Anlagen in der Regel mit Gas betrieben werden.

Die Gesamtkostenbelastung der Haushalte aus der KWK-Punkteförderung wird auf 23,1 Mio. geschätzt.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Liener
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An

die Abteilungen

Finanzen zu Zl. FIN-1/154/7115-2014 vom 19. Mai 2014

Wasser-, Forst- und Energierecht zu Zl. IIIa1-A-10.027/67 vom 20. Mai 2014

Hochbau zur E-Mail vom 21. Mai 2014

Umweltschutz

Emissionen Sicherheitstechnik Anlagen

Bau- und Raumordnungsrecht

Allgemeine Bauangelegenheiten

Wohnbauförderung

das Sachgebiet

Gewerberecht

im Hause

zur gefälligen Kenntnisnahme übersandt.