

# AGFW-Stellungnahme

zum Vorschlag der Kommission für Energieeffizienz-Richtlinie (Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz)

Frankfurt am Main, den 27. Juni 2017

To/DMo/BL

## Kernaussagen

**Erwägungsgrund 16:** Der AGFW bittet um Streichung des Satzes, der sich auf die Berechnung des Primärenergieanteils für Strom bei der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) bezieht, um eine Verwirrung und falsche Schlussfolgerungen zu vermeiden.

Der AGFW plädiert für Streichung des **Art. 9a Abs. 2**, der zwingenden Einbau von individuellen Zählern vorsieht. Der AGFW ist der Meinung, dass der Einbau individueller Zähler für jede Wohnung weder notwendig noch sinnvoll ist. Der Einbau eines Zählers hat keinen höheren Einspareffekt als der eines Heizkostenverteilers. Es ist gut, dass diese Pflicht technische Machbarkeit und Kosteneffizienz zur Voraussetzung hat. Diese Voraussetzungen reichen aber nicht aus. Der Einbau eines individuellen Zählers für jede Wohnungseinheit soll freiwillig sein.

Der AGFW bittet um Beibehaltung des **Art. 15 Abs. 5 EED (Art. 11 des Vorschlags)** in derzeitigem Wortlaut, der einen Einspeisevorrang für hocheffiziente KWK festlegt, damit diese besonders effiziente Form der Energieerzeugung weiterhin unterstützt wird. Dies hat auch der Bundesrat empfohlen.

Der AGFW bittet um Verzicht auf die Angabe eines Strom-Koeffizient im Rahmen der EED (**Anhang IV**).

## Begründung

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ (Clean energy for all Europeans) eine Novellierung der Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) vorgeschlagen. Sie betrachtet Energieeffizienz als eigene Energiequelle. Der AGFW hält das für wichtig, weil die beste Energie diejenige ist, die nicht verbraucht wird. Ein ambitioniertes und die EU bindendes Ziel wird Vorteile für die Umwelt und die europäische Wirtschaft zur Folge haben. Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme sind energieeffiziente Technologien, die zur Erreichung des Effizienzziels erheblich beitragen können. Das wurde von der Kommission bestätigt, die große ungenutzte Einsparungspotenziale identifiziert hat. KWK wird auf der nationalen (in Deutschland durch das novellierte KWK-Gesetz) und der europäischen Ebene gefördert (in Art. 14 EED jetziger Fassung). Der AGFW begrüßt aus diesen Gründen die Vorschläge der Kommission für eine neue Energieeffizienzrichtlinie. Es besteht aus Sicht des Verbandes Verbesserungsbedarf, vor allem bei der Berechnung des

Primärenergieanteils bei KWK, der Verbrauchserfassung von Wärme und dem Einspeisevorrang von KWK-Strom.

### **Erwägungsgrund 16**

Zum **Erwägungsgrund 16** des Vorschlags bitten wir darum, die Sätze „Zur Berechnung des Primärenergieanteils für Strom bei der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) wird die in Anhang II der Richtlinie 2012/27/EU dargelegte Methode angewandt. Statt einer marginalen Marktstellung wird dabei jedoch eine durchschnittliche Marktstellung zugrunde gelegt.“ zu streichen. Die Berechnungsformel, die sich in Anhang II der EED befindet, wird nicht zur Berechnung des Primärenergieanteils für Strom in KWK angewendet, sondern für die Berechnung der Primärenergieeinsparung in KWK-Anlagen. Das dient der Bestimmung, wie welche Primärenergieeinsparungen im Vergleich zu den Referenzwerten für die getrennte Strom- und Wärmeerzeugung in KWK-Anlagen erreicht werden und der Durchführung eines Hocheffizienznachweises. Für die Bestimmung der Effizienz der KWK ist die Methode gemäß Anhang II der EED sehr gut geeignet. Dafür passt die Berechnung mit Wirkungsgrad-Referenzwerten auf der Basis bester verfügbarer Techniken (BAT) sehr gut. Sie eignet sich aber weder zur Ermittlung von realen Primärenergieeinsparungen noch zur Aufteilung der Primärenergieeinsparungen auf die Produkte Strom und Wärme. Dafür müsste zunächst ein weiterer Rechenschritt durchgeführt werden, genannt „Finnische Methode“, der in Anhang II der EED nicht enthalten ist und sich auf keine anerkannte physikalische Methode stützen kann und in der physikalischen Literatur nicht erwähnt wird. Die Methode führt zu falschen Ergebnissen, u.a. weil sie die Energieflüsse einer KWK-Anlage nicht verursachergerecht zuordnet. Ihre Anwendung auf eher unterdurchschnittliche KWK-Anlagen kann zu errechneten Strom-Primärenergiefaktoren führen, die Gas-Kondensations-Kraftwerken neuester Bauart mit höchster Effizienz entsprechen. Die Aufteilung der Primärenergieeinsparungen der KWK auf Strom und Wärme wird am besten auf Basis der Carnot-Methode berechnet, wie es der Entwurf der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Annex VI, vorschlägt. Um eine Verwirrung und falsche Schlussfolgerungen zu vermeiden, sollte der Satz in Erwägungsgrund 16 gestrichen werden.

### **Art. 9a Abs. 2**

Es ist sehr wichtig, den Verbrauchern mehr Entscheidungsbefugnisse zu geben und sie mit mehr Informationen auszustatten, damit sie bewusste Entscheidungen über den Heizungs-

und Warmwasserverbrauch treffen können. Die Maßnahmen müssen aber auch zu mehr Effizienz führen und nicht zu Nachteilen für den Verbraucher.

**Art. 9a Abs. 2** des Entwurfs sieht die Einführung einer Pflicht zur Installierung individueller Zähler in Mehrfamilienhäusern vor, um den Verbrauch in jeder Gebäudeeinheit effizient messen zu können. Sollten individuelle Zähler technisch nicht machbar oder nicht kosteneffizient sein, soll jeder Heizkörper mit einem Kostenverteiler ausgerüstet werden. Bei einem Neuanschluss oder einer Grundsanierung eines Gebäudes müssen individuelle Zähler eingebaut werden. Ab dem 1. Januar 2020 sollen die Zähler fernablesbar werden. Es gibt aber keine Nachweise, die belegen würden, dass durch den Einbau von individuellen Zählern mehr Energie eingespart wird als durch Einbau von Heizkostenverteilern. Diese Vorschrift sollte gestrichen werden. Der AGFW ist der Meinung, dass der Einbau individueller Zähler für jede Wohnung weder notwendig noch sinnvoll ist. Der Einbau eines Zählers hat keinen höheren Einspareffekt als der eines Heizkostenverteilers. Es ist gut, dass diese Pflicht technische Machbarkeit und Kosteneffizienz zur Voraussetzung hat. Diese Voraussetzungen reichen aber nicht aus. Der Einbau eines individuellen Zählers für jede Wohnungseinheit soll freiwillig sein.

Der Einbau wird nur zu höheren Kosten für die Verbraucher führen. Die Mieter sind es, die am Ende für die zusätzlichen Kosten aufkommen müssen. Die Mieter- und Verbraucherverbände beklagen schon jetzt, dass die Preise der Messdienste seit Jahren zu hoch seien<sup>1</sup>. Die Messdienstleister geben zu: „Unsere durchschnittlichen Servicepreise sind im vergangenen Jahrzehnt beständig gestiegen.“<sup>2</sup> Der Anbieter wird von Vermieter ausgewählt, der kein größeres Interesse an der Minderung der Messdienstpreise hat. Die Kosten für Messdienste sind nur ein kleiner Teil der Nebenkosten. Deshalb konzentrieren sich die Vermieter darauf, die größeren Nebenkostenblöcke zu reduzieren. Das bestätigen die Anbieter selbst und werben mit Schlagworten wie „low price sensitivity“ (der geringen Preissensibilität) der Kunden und mit den „large switching disincentives“ (mangelnde Anreize, den Anbieter zu wechseln).<sup>3</sup> Das kann zu Kostennachteilen führen, wie sich aus den zahlreichen Zeitungsberichten zu den hohen Gewinnspannen und der marktbeherrschenden Stellung von Heizkostenverteiler-Unternehmen in Deutschland ableiten lässt<sup>4</sup>. Die beiden größten Unternehmen (Techem mit

---

<sup>1</sup> Äußerungen des Deutschen Mieterbundes: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bundeskartellamt-knoepft-sich-ablesedienste-vor-werden-mieter-abgezockt/12002260.html>.

<sup>2</sup> Äußerungen des Deutschen Mieterbundes: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bundeskartellamt-knoepft-sich-ablesedienste-vor-werden-mieter-abgezockt/12002260.html>.

<sup>3</sup> So werden Mieter geschöpft, Klaus Max Smolka, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/mieten-und-wohnen/heizkostenableser-so-werden-mieter-geschroepft-12791629.html>.

<sup>4</sup> Z. B. Ein Milliardengeschäft auf Kosten der Verbraucher, <https://www.welt.de/wirtschaft/article163290356/Ein-Milliardengeschaeft-auf-Kosten-der-Verbraucher.html>.

29 % Marktanteil in Deutschland und Ista mit 24 %) geben in Präsentationen für Anleger indirekt die schwache Position der Mieter zu und werben sogar damit<sup>5</sup>. Dies ist ja auch der Grund für die entsprechende Sektoruntersuchung des BKartA. Das BKartA hat festgestellt:

*„Wenige große Unternehmen beherrschen den Markt für Ablesedienste von Heiz- und Wasserkosten. Ein Anbieterwechsel ist regelmäßig mit hohen Kosten verbunden und durch lange Vertragslaufzeiten sowie technische Hürden zusätzlich erschwert. Es ist ein Grundproblem, dass die Kosten für das Ablesen in der Regel vom Mieter getragen werden, die Auswahl und die Beauftragung des Ablesedienstes hingegen der Vermieter trifft.“<sup>6</sup>*

Wirtschaftlich lohnen sich außerdem Unterzähler nur in größeren Wohnungen. Beispielsweise bezahlen die Mieter für ein komplettes Submetering-Paket 50 bis 100 Euro pro Jahr. In einer Wohnung der Größe 70 – 80 m<sup>2</sup>, mit Energieverbrauchskosten von 900 – 1.000 Euro und Einsparungen von 10 – 15 %, rechnet sich das schnell.<sup>7</sup> Aber nur die Hälfte der Wohnungen in Deutschland ist größer als 60 m<sup>2</sup>.<sup>8</sup> Das bedeutet, dass in der Hälfte der Wohnungen dadurch keine finanziellen Einsparungen erzielt würden. Die finanziell schwächere Bevölkerungsgruppe wird dadurch deutlich benachteiligt. Bei Gebäuden, die wenig Energie verbrauchen, wird Einbau von individueller Zähler oder sogar Heizkostenverteiler zu keinen Einsparungen in Hinblick auf die Kosten führen. Das hat der deutsche Gesetzgeber anerkannt und in § 11 der Heizkostenverordnung (HeizkostenV) einige Ausnahmen von verbrauchsabhängiger Abrechnung vorgesehen und pauschale Abrechnung der Kosten zugelassen hat. Es handelt sich hier beispielsweise um sog. Passivhäusern (Gebäude mit Heizwärmebedarf von weniger als 15 kWh/(m<sup>2</sup> · a), wo die Mieter nur kleinen Einfluss auf den Verbrauch haben. Auch wenn der Mieter diesen geringen Einfluss voll ausnutzt, ist das Einsparpotential so gering, dass die Kosten für die Erfassung und Abrechnung nicht erwirtschaftet werden können (§ 11 Abs. 1 lit. a).<sup>9</sup> Ebenfalls in Falle von unverhältnismäßig hohen Kosten kann von Anbringen der Ausstattung zur Verbrauchserfassung, von der Erfassung des Wärmeverbrauchs oder der Verteilung der Kosten des Wärmeverbrauchs abgesehen werden (§ 11 Abs. 1 lit. b). Auch in Gebäuden mit großer Fluktuation, was eine Zwischenablesung

---

<sup>5</sup> So werden Mieter geschöpft, Klaus Max Smolka, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/mieten-und-wohnen/heizkostenableser-so-werden-mieter-geschroepft-12791629.html>; Die großen Heizkostenabrechner stehen zum Verkauf, FAZ, 29.09.2016, S. 19.

<sup>6</sup> [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/04\\_05\\_2017\\_Sektoruntersuchung%20Submetering.html?nn=3591568](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/04_05_2017_Sektoruntersuchung%20Submetering.html?nn=3591568).

<sup>7</sup> Energieeffizienz als zweite Säule der Energiewende – „low hanging fruits“ im Wohngebäudesektor ernten, ET 2016, Heft 12, S. 37.

<sup>8</sup> Laut Zensus 2011, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/zensus-2011-ausstattung-eigentum-alter-der-wohnungen-in-deutschland-a-903039.html>

<sup>9</sup> <http://www.bfw-gohl.de/%C2%A7-11-ausnahmen>.

nur schwer durchsetzbar macht (Studentenwohnheime, Altersheime usw.), kann ein pauschaler Preis abgerechnet werden (§ 11 Abs. 2 lit. a, b).

Der Einbau von individuellen Zählern ist zudem kostenintensiv. Wärmezähler sind relativ teuer (ca. 300,- Euro pro Stück) und werden daher selten verwendet, was selbst die Mietervereine bestätigen<sup>10</sup>. Der Bewohner kann außerdem die Kosten der Heizung aus dem Zähler nicht ablesen. Die Zähler werden meist nur zur Ermittlung des anteiligen Verbrauchs genutzt. Die Endsumme ergibt sich erst aus dem Verhältnis zur Kostensumme der Betriebskosten, die der Gebäudeeigentümer jährlich aufbringen muss. Die anteiligen Heizkosten werden dann im Verhältnis der gemessenen und erfassten Größen auf die Mieter umgelegt. Es gibt in diesen Fällen keine Unterschiede zu den Heizkostenverteilern. Die Wärmezähler müssen alle 5 Jahre nachgeieicht werden, was zusätzliche Kosten verursacht.

Die Einführung der Fernablesung würde keine Kosten sparen. Ganz im Gegenteil, die Kosten steigen im Schnitt um 10 %<sup>11</sup>. Die Messdienstleister profitieren dadurch doppelt: Sie erhöhen die Preise und sparen Personal ein. Wegen der Entwicklung eigener technischer Standards für die Funkablesung, die untereinander nur begrenzt kompatibel sind, wird es für die Vermieter noch schwieriger sein, den Ablesedienst zu wechseln, weil damit zusätzliche Kosten auf ihn zukommen<sup>12</sup>. Bei intelligenten Zählern kann die Versorgung mittels Fernabschaltung unterbrochen werden. Es besteht also Gefahr, dass des Missbrauchs durch Dritte. Auch die Nutzer können die Geräte manipulieren, so dass sie einen falschen Wert anzeigen<sup>13</sup>.

Es sollte beachtet werden, dass bei Wärme vieles anders ist als bei Strom. Wärme zu messen ist aus technischen Gründen nicht einfach. Es müssen außerdem Umstände berücksichtigt werden wie Wärmebrücken oder Wärmeleitung durch Wände in Mehrfamilienhäusern (Wärme von Nachbarn, die mehr oder weniger heizen). Auch die Größe der Wohnung oder ihre Lage hat Einfluss auf den Wärmeverbrauch. Deutlich wird das in Niedrigstenergiegebäuden, deren Außenwände viel dicker sind als die alter Gebäude, während die Innenwände Wärmeströme zwischen den Räumen zulassen. Das führt zur Unangemessenheit strengerer Anforderungen an die Verbrauchsmessung. Eine weitere Frage ist die Datenübermittlung

---

<sup>10</sup> <http://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/fi032.htm>.

<sup>11</sup> So werden Mieter geschröpft, Klaus Max Smolka, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/mieten-und-wohnen/heizkostenableser-so-werden-mieter-geschroepft-12791629.html>.

<sup>12</sup> Ein Milliardengeschäft auf Kosten der Verbraucher, <https://www.welt.de/wirtschaft/article163290356/Ein-Milliardengeschaeft-auf-Kosten-der-Verbraucher.html>.

<sup>13</sup> Projekt an der FH Münster, geleitet vom Prof. Greveler, <http://www.pc-magazin.de/ratgeber/immer-mehr-stromzaehler-werden-gehackt-1333168.html>.

und der Datenschutz. Die Unternehmen werden über eine große Menge zusätzlicher Daten verfügen. Der Schutz dieser Daten ist eine wichtige, aber häufig vernachlässigte Sache.

### **Art. 11 des Vorschlags**

Der Vorschlag sieht in **Art. 11** die Streichung des Einspeisevorrangs für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung (Art. 15 Abs. 5 EED) vor.

Der AGFW bittet um Beibehaltung der Vorschrift der EED in derzeitigem Wortlaut, der einen Einspeisevorrang für hocheffiziente KWK festlegt, damit diese besonders effiziente Form der Energieerzeugung weiterhin unterstützt wird. Dies hat auch der Bundesrat empfohlen<sup>14</sup>.

Kraft-Wärme-Kopplung ist eine hocheffiziente Technologie, die zur Primärenergieeinsparung, zur Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und zum Klimaschutz beiträgt. KWK-Anlagen haben Wirkungsgrade bis zu 90 %. Im Vergleich zu den herkömmlichen Anlagen, die viel schlechtere Wirkungsgrade aufweisen (z. B. modernes Steinkohlekraftwerk 47 %, Gasturbinenkraftwerk 38 %, Gas-Dampf-Kraftwerk 59 %) sind sie viel effizienter und schonen die Ressourcen. In einer KWK-Anlage werden zwei gleichrangige Produkte erzeugt (Strom und Wärme). Allein in Deutschland werden gegenwärtig ca. 50 Mio. t CO<sub>2</sub> jährlich durch Einsatz von KWK und Fernwärme eingespart. Der Einsatz von erneuerbaren Energien in KWK-Anlagen steigt außerdem stetig. Im Jahr 2014 wurden für Strom- und Wärmeerzeugung in KWK 25,8 % erneuerbare Energien eingesetzt (Daten des Umweltbundesamtes). Dadurch werden Erneuerbare zum Kunden in die Ballungsräume transportiert, ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet und ein ausgewogener Brennstoffmix im Strom- und Wärmemarkt umgesetzt.

Aus diesen Gründen hat sich der deutsche Gesetzgeber entschieden, Ziele für Ausbau der KWK in Deutschland festzusetzen (von 105,5 TWh Nettostromerzeugung in KWK im Jahr 2015 auf 110 TWh im Jahr 2020 und 120 TWh im Jahr 2025). Das ergibt sich aus dem novellierten KWK-Gesetz (KWKG), das durch die Europäische Kommission gebilligt wurde. Dieses Gesetz sieht als eine Maßnahme den Einspeisevorrang für hocheffiziente KWK vor. Gemäß § 3 KWKG müssen die Netzbetreiber hocheffiziente KWK-Anlagen unverzüglich vorrangig an ihr Netz anschließen und den in diesen Anlagen erzeugten KWK-Strom unverzüglich vorrangig physikalisch abnehmen, übertragen und verteilen. Diese Form der Förderung folgt ohne übermäßige Belastung der Endkunden, gibt dafür den Anlagenbetreibern Planungssicherheit. Die Streichung oder Einschränkung dieser Regelung würde die Investiti-

---

<sup>14</sup> Bundesrat, Empfehlung der Ausschüsse, Drucksache 733/1/16, 27.02.17.

onssicherheit für KWK-Projekte stark gefährden. Dabei muss beachtet werden, dass der Bau eines KWK-Kraftwerks wirtschaftlich sehr aufwändig und risikobehaftet ist.

In der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Energieeffizienzrichtlinie (S. 10) wird ausgeführt, dass im Rahmen der Initiative zur Umstellung des Energiemarktes neue, gleichwertige Bestimmungen aufgenommen werden. Die Vorschläge, die sich in Art. 11 des Vorschlags für eine Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt finden, sehen aber den Einspeisevorrang nur für kleine KWK-Anlagen vor. KWK-Anlagen überschreiten die festgelegte Grenze (max. 500 kW) häufig, weil KWK-Strom besonders günstig in großen Blöcken erzeugt wird. Die Anreizwirkung durch den Einspeisevorrang würde dadurch aufgehoben werden.

Dann würden in der Merit Order erstmals konventionelle Kohle-Anlagen (ohne KWK) vor KWK-Anlagen eingesetzt werden. Die hocheffizienten KWK-Anlagen würden ihren Strom nicht in gleichem Umfang wie bisher einspeisen können. Ohne KWK und Fernwärme werden die Energieeffizienz- und CO<sub>2</sub>-Emissionsziele nur zu höheren Kosten und mit mehr Zeitaufwand erreicht werden können. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen könnten dadurch sogar steigern.

#### **Anhang IV**

Wir bitten darum, im Annex IV (a) auf die Angabe eines Koeffizienten von 2,0 zu verzichten, weil dieser Wert auf einer umstrittenen und in dem Entwurf zur Änderung der Erneuerbaren-Richtlinie nicht anerkannten Methode (s.o.) beruht. Die Koeffizient ist deswegen physikalisch falsch und kann nicht angewendet werden, um reale PEF zu berechnen. Die Mitgliedstaaten sollten vielmehr nach den nationalen Gegebenheiten individuell verfahren.



Ihre Ansprechpartner:

RA Adolf Topp  
Stellvertretender Geschäftsführer  
Bereichsleiter Recht und Europa  
Tel. +49 69 6304-412  
E-Mail [a.topp@agfw.de](mailto:a.topp@agfw.de)

Dominika M. Moczko  
Bereich Recht und Europa  
Tel. +49 69 6304-218  
E-Mail [d.moczko@agfw.de](mailto:d.moczko@agfw.de)

Boris Lubinski  
Bereich Technik und Normung  
Tel. +49 60 6304-205  
E-Mail [b.lubinski@agfw.de](mailto:b.lubinski@agfw.de)

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e.V.

Stresemannallee 30, D-60596 Frankfurt am Main  
Postfach 70 01 08, D-60551 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 6304-1  
Telefax: +49 69 6304-391  
E-Mail: [info@agfw.de](mailto:info@agfw.de)  
Internet: [www.agfw.de](http://www.agfw.de)

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen über 500 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Contractoren sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes; den größten Westeuropas.

© *copyright*  
AGFW, Frankfurt am Main