

Bundesministerium für
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
Stubenring 1
1010 Wien

per E-Mail: begutachtung-eeffg@bmk.gv.at

ZI. 13/1 23/3

2021-0.097.121

BG, mit dem ein Bundes-Energieeffizienzgesetz 2023 erlassen wird und das Energie-Control-Gesetz geändert wird (Energieeffizienz-Reformgesetz 2023 – EEffRefG 2023)

Referent: Dr. Viktor Thurnher, LL.M., Rechtsanwalt in Feldkirch

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

Die nachfolgende Stellungnahme gliedert sich wie folgt:

- I. Vorbemerkung zum Gesetzesentwurf des EEff-RefG 2023
- II. Vorbemerkung zu dieser Stellungnahme
- III. Gesetzssystematik und allgemeine Anmerkungen zum Entwurf
- IV. Besondere Vorschriften
 - Große Unternehmen
 - Anerkannte Managementsysteme
 - Strafbestimmungen
- V. Abschließende Beurteilung

I. Vorbemerkung zum Gesetzesentwurf des EEff-RefG 2023

Mit dem EEff-RefG 2023 wird die lobenswerte Absicht verfolgt, den Endenergieverbrauch in Österreich zu reduzieren, Endenergieeinsparungen bis zum 31.12.2030 zu erreichen und damit einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz, zur Verbesserung der Luftqualität, sowie zu den unionsweiten und

nationalen Klima- und Energiezielen zu leisten.

Folglich definiert § 2 die Ziele des Gesetzesentwurfes mit einer Senkung des Endenergieverbrauchs, der Stärkung des Prinzips „Energieeffizienz an erster Stelle“, der Stärkung innovativer und energieeffizienter Technologien und so weiter. Der Gesetzesentwurf erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union, insbesondere der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 unter Berücksichtigung der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.

Diesbezüglich besteht Handlungsbedarf, war doch der Richtlinie (EU) 2018/2002 bis spätestens 25.6.2020 bzw 25.10.2020 nachzukommen.

II. Vorbemerkung zu dieser Stellungnahme

Insgesamt handelt es sich um ein sehr umfangreiches Gesetzesvorhaben. Allein der Gesetzestext für den Gesetzesentwurf umfasst 34 Seiten. Diese beruhen, wie unter Punkt I erwähnt, auf äußerst umfangreichen (dh vor allem wortreichen) Richtlinien der Europäischen Union, insbesondere der RI 2012/27/EU mit 56 Seiten, der RI 2018/2002/EU mit 21 Seiten und der VO 2018/1999 mit 77 Seiten. Eine umfassende Analyse des Gesetzesvorhabens, der Textierungen und deren Abgleich mit den europarechtlichen Vorgaben war in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit für die Begutachtung leider nicht möglich, so dass sich diese Stellungnahme auf einige generelle Bemerkungen und einige (willkürlich) hervorgehobene spezielle Aspekte bezieht, die aus rechtstaatlicher Sicht und aus der Sicht einer möglichen Verbesserung des Gesetzestextes zweckdienlich erscheinen.

III. Gesetzessystematik und allgemeine Anmerkungen zum Entwurf

Der Gesetzesentwurf enthält im ersten Abschnitt die Beschreibung der Zielbestimmungen und die Begriffsbestimmungen sowie Kompetenzgrundlagen und unionsrechtliche Grundlagen. Die Folgeabschnitte zwei bis fünf beschreiben die konkreten Maßnahmen und Vorgaben, welche einen Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz leisten sollen, konkret Energieeinsparungen bei Haushalten und begünstigten Haushalten (Abschnitt 2), Energieaudits, Managementsysteme und Energiedienstleistungen für „große Unternehmen“ (Abschnitt 3), Energieeffizienzverpflichtungen des Bundes (Abschnitt 4) und Einzelverbrauchserfassung (Sub Metering) (Abschnitt 5). Der Abschnitt 6 regelt Behörden und Verfahren und insbesondere auch die Verwaltungsstrafen, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Insgesamt hat der Gesetzesentwurf über weite Teile im Wesentlichen programmatischen Charakter. Im Kern geht es im Wesentlichen darum, die Informationslage über den tatsächlichen Energieverbrauch zu dokumentieren und einen Datentransfer an Bundesstellen sicherzustellen. Zudem setzt sich der Bund (in Gesetzesform) selbst ein Effizienzsteigerungsziel, die den guten Willen unterstreichen, aber im Übrigen weitgehend sanktionslos sind.

Positiv ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass größere Energielieferanten verpflichtet werden, Haushalten kostenlose telefonische Beratung anzubieten und besonders große Energielieferanten verpflichtet werden, eine Beratungsstelle so einzurichten, *dass eine Beratung zu wesentlichen Energieeffizienzinformationen wie Energieverbrauch, -einsparung, -kosten und -preisentwicklungen durch eine geeignete Ansprechperson oder eine geeignete Stellvertretung gewährleistet wird* (§ 7 Abs 2 EEff-RefG 2023).

Offen bleibt, ob derartige Beratungen ebenfalls kostenlos sein müssen. Da dies – im Gegensatz zur kostenlosen telefonischen Beratung nach Abs 1 – nicht gesetzlich angeordnet ist und auch die Erläuterungen dazu keine Angaben enthalten, ist *e contrario* davon auszugehen, dass die Inanspruchnahme einer solchen Beratungsstelle kostenpflichtig sein kann.

Für *große Unternehmen* (zur Definition siehe sogleich) werden verpflichtende Energieaudits und die Einrichtung anerkannter Energie- oder Umweltmanagementsysteme vorgesehen, die wiederum zu standardisierten Berichten führen sollen, die bei der E-Control einzureichen sind, die zu diesem Zweck als zuständige Behörde eingerichtet wird (§ 9 ff EEff-RefG 2023).

Für bestehende und neue Gebäude, die über eine zentrale Wärme- oder Kälteerzeugungsanlage verfügen oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem versorgt werden, wird verpflichtend die Installation von Verbrauchszählern angeordnet, *wenn dies unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und gemessen an den potentiellen Energieeinsparungen technisch machbar und kosteneffizient durchführbar ist* (§ 22 Abs 1 EEff-RefG 2023). Vergleichbares gilt für Trinkwarmwasserverbrauchszähler (§ 22 Abs 2 und Abs 3 EEff-RefG 2023). Die technische Machbarkeit ist diesbezüglich durch eine Verordnung der E-Control zu konkretisieren.

IV. Besondere Vorschriften

Große Unternehmen

Für große Unternehmen werden verpflichtend Energieaudits, Managementsysteme und Energiedienstleistungen vorgesehen.

Große Unternehmen sind gemäß § 4 Z 25 EEff-RefG 2023 Unternehmen, die keine kleinen oder mittleren Unternehmen sind. Diese Definition lehnt sich an die gängigen KMU-Begriffsbestimmungen an. In § 9 Abs 1 des Gesetzesentwurfs wird der Anwendungsbereich aber insofern ausgeweitet, als auch *Unternehmen [die] ... innerhalb einer Unternehmenszusammenrechnung zu mehr als 50 % im Eigentum eines anderen Unternehmens stehen oder mehr als 50 % Eigentum an anderen Unternehmen halten* usw verpflichtete Unternehmen nach Abschnitt 2 des Gesetzesentwurfs sind.

Zunächst ist unklar, was mit „Unternehmenszusammenrechnung“ gemeint ist. Vielleicht eine Art Unternehmensverbund.

Sodann ist unklar, welcher Rechtsträger innerhalb einer „Unternehmenszusammenrechnung“ nun konkret nach Abschnitt 3 verpflichtet ist.

Überhaupt sollte hinterfragt werden, ob es nicht sinnvoller wäre, die Pflichten für große **Energieverbraucher** (und nicht nur für große Unternehmen, die vielleicht nur sehr wenig „Endenergie“ verbrauchen) einzuführen.

In jedem Fall sollten aber die Rechtsträger konkret benannt sein, welche verpflichtet sind, sonst gehen auch die – an sich problematischen – Strafbestimmungen weitgehend ins Leere.

An mehreren Stellen im Gesetz findet sich der Hinweis, *dass das Bestehen eines beherrschenden Einflusses gemäß § 244 Abs 2 Z 3 UGB zur Folge habe, dass innerhalb der konzernweisen Zusammenrechnung diese Unternehmen gleich zu behandeln sind, wie Unternehmen, die zu mehr als 50 % im Eigentum eines anderen Unternehmens stehen* (siehe zB § 7 Abs 7 und Abs 8, § 9 Abs 2 und Abs 3, § 28 Abs 3 und Abs 4 des Gesetzesentwurfs). Auch das ist eine unklare Formulierung, die wegen der damit verbundenen Strafandrohung (§ 36 Abs 4 EEff-RefG 2023) höchst problematisch ist.

Anerkannte Energie- und Umweltmanagementsysteme

Nach § 10 Abs 1 Z 2 des Gesetzesentwurfs haben *große Unternehmen* ein anerkanntes Energie- oder Umweltmanagementsystem einzurichten, das von einer „akkreditieren Stelle“ zertifiziert sein muss.

Zudem müssen *große Unternehmen* in regelmäßigen Abständen, zumindest alle vier Jahre, einen Energieaudit durch einen externen Energieauditor durchführen lassen (§ 10 Abs 1 Z 1 EEff-RefG 2023).

Hier ist der allgemeine Hinweis anzubringen, dass insbesondere große Unternehmen sehr häufig über sehr kompetente Mitarbeiter verfügen und nicht notwendigerweise auf „zertifizierte“ Energiemanagement- oder Umweltmanagementsysteme zurückgreifen müssen, um energieeffizient zu sein.

Auch die verpflichtende Beauftragung externer Energieauditoren wird bei großen Unternehmen häufig **Mehrkosten verursachen, ohne einen Mehrwert zu generieren**, weil das Wissen externer Energieauditoren nicht besser (oder vielleicht sogar geringer) sein wird, als jenes der unternehmenseigenen Experten.

Energieeffizienz ist eine im Kern betriebswirtschaftliche und organisatorische Herausforderung und Energiekosten sind für viele Unternehmen eine herausragende Kostenposition. Es liegt daher im ureigenen betriebswirtschaftlichen Interesse der Unternehmen, ihre Ressourcen energieoptimal zu bewirtschaften. Wünschenswert wäre daher, den großen Unternehmen mehr Flexibilität und Spielraum bei der Entscheidung zu belassen, von wem die (ohne im Detail vorgegebenen) Meldepflichten gegenüber der E-Control wahrgenommen werden. Die Führung elektronischer Listen von

Energieauditorinnen (wie dies in § 34 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist) oder gar die verpflichtende Einführung zertifizierter Managementsysteme fördert die Unternehmensbürokratie und den Kostenaufwand in Unternehmen und verringert den Leistungswettbewerb zwischen Marktteilnehmern (weil es nicht mehr darauf ankommt, wer im Wettbewerb am effizientesten Leistungen anbietet, sondern darauf, wer in elektronische Listen eingetragen ist oder „akkreditierte“ Zertifizierungen erlangt hat).

Strafbestimmungen (§ 36 des Gesetzesentwurfs)

Wirklich problematisch am Gesetzesentwurf sind die Strafbestimmungen.

Nach § 36 Abs 4 des Gesetzesentwurfs sind verschiedene Tatbestände mit zum Teil gravierenden Geldstrafen sanktioniert wie folgt:

Z 1: bis zu 100.000,-- Euro, wenn Angaben zur „konzernweisen Zusammenrechnung gemäß § 9 Abs 2 und Abs 3“ falsch oder nicht ordnungsgemäß gemacht werden.

Z 3: bis zu 20.000,-- Euro, wenn Meldepflichten gemäß § 28 gegenüber der E-Control nicht oder nicht ordnungsgemäß eingehalten werden oder wenn Angaben nach § 11 Abs 2 EEff-RefG 2023 falsch gemacht werden, Verpflichtungen gemäß § 7 Abs 4, 5 und 6 oder § 11 Abs 1, 2 und 4 EEff-RefG 2023 verletzt werden.

Da es sich hierbei lediglich um Melde- und Mitteilungspflichten handelt, die keine Konsequenzen nach sich ziehen (außer, dass eventuell der Datenbestand nicht vollständig oder korrekt ist), stellt sich hier die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Strafhöhe.

Problematisch ist auch eine Geldstrafe von bis zu 20.000,-- Euro, wenn Energieauditorinnen beauftragt werden, „ohne dass die beauftragte Person die hierfür erforderlichen fachlichen Voraussetzungen gemäß § 12“ besitzt; dies ist für einen Auftraggeber unter Umständen schwer zu beurteilen. Da nach § 34 Abs 1 des Gesetzesentwurfs ein Energieauditor, der die fachliche Qualifizierung gemäß § 12 Abs 1 EEff-RefG 2023 erfüllt, von der E-Control in die elektronische Liste aufzunehmen ist, wäre es angemessen, bei jenen Energieauditorinnen, die ohnehin von der E-Control überprüft werden, festzuhalten, dass diese jedenfalls die fachliche Voraussetzung gemäß § 12 EEff-RefG 2023 besitzen. Es wird daher empfohlen, § 36 Abs 4 lit d des Gesetzesentwurfs wie folgt zu formulieren:

„d) als verpflichtete bzw verpflichteter Energieaudits beauftragt, ohne dass die beauftragte Person in die elektronische Liste gemäß § 34 Abs 2 aufgenommen ist oder die hierfür erforderlichen fachlichen Voraussetzungen gemäß § 12 besitzt.“

Problematisch ist auch die Geldstrafe von 20.000,-- Euro für Eigentümer, die ihren Verpflichtungen zur Installation von Sub Metern gemäß § 21 und § 22 EEff-RefG 2023 nicht nachkommen; dies deswegen, weil die Verpflichtung als solche wenig konkret formuliert ist, siehe insbesondere die Einschränkung der Pflicht mit

den Worten „*wenn dies unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und gemessen an den potentiellen Energieeinsparungen technisch machbar und kosteneffizient durchführbar ist*“. (§ 22 Abs 1 am Ende des Gesetzesentwurfs).

Nachschaurechte der E-Control

Problematisch ist die Möglichkeit der Überprüfung vor Ort durch die E-Control, wie dies in § 29 EEff-RefG 2023 angeordnet ist. Danach soll die E-Control berechtigt sein, vor Ort die Unterlagen von verpflichteten Unternehmen oder Personen einzusehen *sowie Liegenschaften, Gebäude und Anlagen zu betreten, besichtigen und überprüfen*.

Da es sich im Wesentlichen um den Nachweis der Durchführung von Energieaudits, der Erteilung von Auskünften und die Erbringung von Beratungsleistungen etc geht, die ohne weiteres durch Vorlage von Unterlagen erbracht werden können, scheint diese Maßnahme als deutlich **überschießend**. Hinzu kommt, dass unzureichende Informationen von der E-Control ohnehin sanktioniert werden können, indem entsprechende Strafanträge gestellt werden.

V. Abschließende Beurteilung

Insgesamt scheint das Gesetzvorhaben in Relation zum Nutzen, der aus der Umsetzung des Gesetzes zu erwarten ist (im Wesentlichen Sammlung von Daten und Informationen; dies allerdings durch zusätzliche Bürokratie und zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Unternehmen), sehr aufwändig.

Grundsätzlich ist fraglich, inwieweit durch umfangreiche programmatische Gesetze, die materiell im Wesentlichen sanktionslos bleiben (die wirklich harte Konsequenz ist die Verhängung unverhältnismäßig hoher Geldstrafen, wenn unzureichend informiert wird) eine nachhaltige Effizienzsteigerung erreicht werden kann. Das Gesetzesvorhaben dient ohne erkennbaren substantiellen Nutzen für die Gesellschaft dem Bürokratieaufbau in Wirtschaft und Verwaltung.

Insgesamt illustriert der Entwurf des EEff-RefG 2023 den guten Willen des Gesetzgebers, Energieeffizienz zu steigern. Ob dies in der gegebenen Zeit und mit dem vom Gesetzgeber gewünschten Umfang angemessen gelingen kann, ist fraglich.

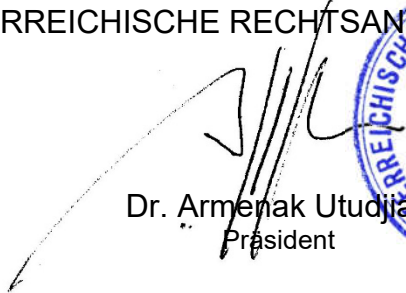
Durch die Veränderungen auf den Energiemärkten, wie diese insbesondere im Jahr 2022 sichtbar wurden (strukturelle langfristige Energiemangellage in der Europäischen Union) und die damit verbundenen massiven Preissteigerungen, sind Unternehmen ohnehin zur Verbesserung ihrer Energiebilanz gezwungen und liegt es in ihrem ureigensten (Überlebens-)Interesse, ihren Energieverbrauch und die damit verbundenen Kosten soweit irgendwie möglich zu reduzieren. Hohe Energiepreise sind der sicherste Garant dafür, dass der Energieverbrauch zurückgeht und die Energieeffizienz gesteigert wird. Belastende Maßnahmen wie Sonderabgaben (zB „CO2-Steuern“) tragen zusätzlich zu Kostensteigerungen bei, und zwingen die Unternehmen, den Energieverbrauch zu reduzieren.

Die Republik Österreich ist zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen

Union verpflichtet. Allein derartige Gesetzesvorhaben der Europäischen Union und die dazu vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen werden aber keinen wesentlichen Beitrag zur Erreichung von Klima- und Umweltzielen leisten. Sie führen in erster Linie zu mehr Verwaltungsaufwand und -kosten für die Unternehmen und Bürger und zur Vergrößerung der Verwaltungsapparate. Gleichzeitig werden weitere – unverhältnismäßige – Sanktionsmaßnahmen vorgesehen (Nachschaurechte der Behörde, beträchtliche Verwaltungsstrafen).

Wien, am 16. Januar 2023

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG


Dr. Armenak Utudjian
Präsident

