

Berlin, 17. März 2021

**bdeu**  
Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e. V.**  
Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdeu.de](http://www.bdeu.de)

## Stellungnahme

# Verordnungsentwurf zur Umsetzung der Energieeffi- zienzrichtlinie 2018/2002/EU im Bereich der Fernwärme und Fernkälte

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Ener-  
gie vom 4. März 2021

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärme- absatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Vorbemerkung zum Anwendungsbereich der europäischen Vorgaben</b> .....	<b>3</b>
2.1	Begrifflichkeiten der europäischen Richtlinien .....	3
2.2	Wesensmerkmale dezentraler Contracting-Lösungen.....	4
<b>3</b>	<b>Anmerkungen im Einzelnen</b> .....	<b>5</b>
3.1	Artikel 1 – Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme und Fernkälte.....	5
3.1.1	Zu § 1 – Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen .....	5
3.1.2	Zu § 3 – Fernablesung .....	6
3.1.3	Zu § 4 – Abrechnung.....	6
3.1.4	Zu § 5 – Inhalt und Transparenz der Rechnungen .....	8
3.2	Übergangsregelung .....	9
3.3	Verordnungsbegründung .....	9

## 1 Einleitung

Der vorliegende Verordnungsentwurf dient der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Bereich der Fernwärme und Fernkälte, die auf der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) beruhen. Der Schwerpunkt der Verordnung liegt auf der Sensibilisierung der Kunden, die unter anderem durch Rückgriff auf neue nachhaltige Technologien vielfältige Informationen über ihren tatsächlichen Energieverbrauch erhalten sollen. Damit erwartete Energieeinsparungen sollen zur Erreichung des Energieeffizienzziels der Europäischen Union für das Jahr 2030 beitragen. Die eng an der Richtlinie orientierte und in sich schlüssige Umsetzung der darin enthaltenen Vorgaben begrüßt der BDEW grundsätzlich, sieht aber zu verschiedenen Punkten noch Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf.

Parallel zu diesem Ordnungsgebungsverfahren wurde die Konsultation des Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Heizkostenverordnung eingeleitet. Auch hiermit sollen unter anderem die Vorgaben der EED, welche die Heizkostenverordnung betreffen, umgesetzt werden. Der BDEW bittet insoweit um eine inhaltliche Übereinstimmung der in den jeweiligen Verordnung einzuführenden neuen Vorgaben, damit eine reibungsfreie Rechtsanwendung gewährleistet werden kann.

## 2 Vorbemerkung zum Anwendungsbereich der europäischen Vorgaben

Soweit es mit dem Verordnungsentwurf um die Umsetzung der Anforderungen der überarbeiteten EED geht, stellt sich im Zusammenhang mit Contracting-Lösungen zur dezentralen Wärmeversorgung die Frage nach dem Anwendungsbereich der europäischen Vorgaben. Diese dürften gemäß den nachfolgenden Erwägungen nicht zwingend hiervon erfasst sein.

### 2.1 Begrifflichkeiten der europäischen Richtlinien

Die an die Fernwärmeversorger gerichteten Vorgaben der EED und auch der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED II) verwenden an verschiedenen Stellen unterschiedliche Begriffe: das „Fernwärmesystem“, die „Fernwärmeversorgung“, das „Wärmesystem“ oder auch die „Wärmeversorgung“. Die Regelungen sind insoweit nicht immer eindeutig. Explizit nicht genannt wird jedoch die Versorgung über Contracting-Modelle, bei denen im Unterschied zur leitungsgebundenen Fernwärme- oder Wärmeversorgung individuelle, dezentrale Lösungen im Vordergrund stehen<sup>1</sup>.

Art. 2 Nr. 19 RED II enthält folgende Definition für die „Fernwärme“:

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch den Abschlussbericht zur Sektoruntersuchung Fernwärme des BKartA aus 2012, Rn. 172 ff, Rn. 180 ff.

*„„Fernwärme“ oder „Fernkälte“ die Verteilung thermischer Energie in Form von Dampf, heißem Wasser oder kalten Flüssigkeiten von zentralen oder dezentralen Produktionsquellen über ein Netz an mehrere Gebäude oder Anlagen zur Nutzung von Raum- oder Prozesswärme oder -kälte“.*

Beschrieben wird damit – ebenso wie in § 1 Absatz 3 des Verordnungsentwurfs – die Versorgung mehrerer Kunden (Gebäude oder Anlagen) mit Fernwärme über ein Fernwärmenetz.

Das deckt sich jedenfalls mit dem Begriffsverständnis des BDEW von Fernwärme. Danach wird in Fernwärmeversorgungssystemen, die – bezogen auf die Netzlänge, aber auch die Anzahl und die Leistung der Erzeugungsanlagen, in denen verschiedene Brennstoffe bzw. Wärmeerzeugungsformen (Gas, Kohle, Öl, Biomasse, Geothermie, Solarthermie) zum Einsatz kommen – eine unterschiedliche Größe aufweisen können, die erzeugte Wärme mit unterschiedlichem Druck mittels Heißwasser oder Dampf und mit voneinander abweichenden Temperaturen durch Zwei- oder auch Dreileiternetze zu den Kunden transportiert.

Die EED unterscheidet hingegen in Art. 2 Nr. 41, 42, 43 EED zwischen „Fernwärme- und Fernkälteversorgung“, „Wärme- und Kälteversorgung“ und „individuelle Wärme- und Kälteversorgung“. Demnach kennt die Richtlinie verschiedene Arten der Wärme- und Kälteversorgung.

Soweit die EED in den speziellen Vorgaben der Art. 9a-c, 10a, 11a und Anhang VIIa von der Fernwärmeversorgung oder auch der Wärmeversorgung spricht, scheint die individuelle Wärmeversorgung hiervon jedenfalls nicht erfasst zu sein.

## **2.2 Wesensmerkmale dezentraler Contracting-Lösungen**

In Unterscheidung zur klassischen leitungsgebundenen Fernwärmeversorgung ist für die dezentrale Versorgung über Contracting-Modelle (sog. Energieliefercontracting) die Individualität der jeweiligen Lösungen vor Ort prägend:

Es werden in der Regel kleine, dezentrale Anlagen errichtet und die Anlagentechnik individuell auf den Bedarf des Kunden/des versorgten Gebäudes vor Ort passgenau abgestimmt, häufig in Kombination mit der Nutzung von Erneuerbaren Energie (PV, Solarthermie, Umweltwärme). Erzeugung und Übergabe erfolgen dezentral vor Ort. Es gibt keine oder nur kleine Leitungsnetze, die Anlagentechnik und die Leitungen befinden sich zumeist auf dem Grundstück des Kunden. Der Anschluss weiterer Versorgungsnehmer ist wegen der Begrenzung der Erzeugungsanlagen (nur so groß wie nötig) nicht immer ohne Weiteres möglich.

Der Kunde kann aus einer Vielzahl von lokalen und überregionalen Anbietern wählen. Je nach versorgter Liegenschaft werden individuelle Leistungen und Preise vereinbart. Jede Contracting-Lösung hat ihren eigenen, individuell in Abhängigkeit von Laufzeit, Anlagentechnik, eingesetzter Energie und ggf. weiteren Energiedienstleistungen (neben der Belieferung mit Wärme sind auch die Bereitstellung von Kälte, Dampf, Druckluft, Beleuchtung, Strom aus BHKW, E-

Mobilität-Infrastruktur, energienahe Dienstleistungen möglich) kalkulierten Preis. Es gibt keine „Kundengruppen“ oder Tarife.

Die neuen Anforderungen in dem vorliegenden Verordnungsentwurf würden im Contracting-Bereich eine große Hürde darstellen, deren Überwindung häufig nur mit hohem Verwaltungsaufwand und hohen Kosten verbunden wäre. In der Regel handelt es sich bei den Contracting-Unternehmen um hochspezialisierte kleine und mittelständische Unternehmen, für die dies eine unverhältnismäßige Herausforderung darstellen würde. Diese Unternehmen leisten einen wichtigen Beitrag für die Neuerrichtung oder Umstellung vorhandener Heizsysteme hin zu effizienten, innovativen und individuellen Versorgungslösungen im Sinne der Energiewende. Sie stehen bei der Systementscheidung des Kunden für die künftige Energieversorgung einer Liegenschaft im Wettbewerb, der hierdurch nicht beeinträchtigt werden sollte. Auch ein konkreter Mehrwert für den (potenziellen) Kunden ist aufgrund der Individualität der Lösungen wegen fehlender Vergleichsparameter nicht gegeben.

Indem Nr. 3b des Anhangs VIIa der EED die „Gesamtnennleistung über 20 MW“ als Umsetzungskriterium heranzieht, wird im Übrigen deutlich, dass auch aus Sicht der europäischen Gesetzgebers insbesondere bei kleineren Anlagen bzw. geringeren Leistungen der Verwaltungsaufwand geringgehalten werden soll.

Dementsprechend ist zu erwägen, den Anwendungsbereich (§ 1 in Artikel 1 des Verordnungsentwurfs) derart zu bestimmen, dass dezentrale, individuelle Contractinglösungen ausgenommen sind.

Alternativ ließen sich auch die in Artikel 2 des Verordnungsentwurfs vorgesehenen Verweisungen in den §§ 18 und 24 AVBFernwärmeV auf die hier vorliegende Verordnung auf jene Unternehmen beschränken, die keine solche Contracting-Lösungen anbieten. Für Contracting-Anbieter bliebe es dann bei den bereits heute geltenden Vorgaben der AVBFernwärmeV.

### **3 Anmerkungen im Einzelnen**

#### **3.1 Artikel 1 – Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme und Fernkälte**

##### **3.1.1 Zu § 1 – Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen**

Sowohl mit der Definition der Fernkälte in § 1 Abs. 2 als auch mit der der Fernwärme in § 1 Abs. 3 bleibt die Abgrenzung zu individuellen Contractinglösungen – siehe hierzu bereits oben unter Punkt 2 – unklar.

Offen ist in diesem Zusammenhang auch, wann eine Verteilung „über ein Netz“ vorliegt.

Ebenso unterscheidet der Verordnungsentwurf nicht – anders als beispielsweise die AVBFernwärmeV – zwischen Industriekunden und sonstigen Kunden. Das mit der EED verfolgte Ziel,

insbesondere die Endkunden bzw. Endnutzer verstärkt über ihr eigenes Verbrauchsverhalten zu informieren, kann im Verhältnis zwischen Versorgungsunternehmen und Industriekunden nicht erfüllt werden, weswegen vor allem die hier geregelten Informationspflichten solchen „größeren“ Kunden gegenüber nicht erforderlich sind.

- **Der BDEW regt an, die Vorgaben zum Anwendungsbereich zu überarbeiten.**

### **3.1.2 Zu § 3 – Fernablesung**

Der BDEW begrüßt ausdrücklich die konkretisierenden Ausführungen in der Begründung zu § 3, wonach mit Verweis auf den Erwägungsgrund 33 EED die Definition der Fernablesbarkeit weit gefasst werden soll, um unterschiedliche Technologien einbeziehen zu können.

Unklar ist, warum der Entwurf der Verordnung die Bedingungen des Art. 9 Abs. 1 Satz 2 EED nicht übernommen hat. Darin wird auf die technische Machbarkeit und die kosteneffiziente Durchführbarkeit der Fernablesbarkeit gem. Art. 9b Abs. 1 EED verwiesen. Diese Bedingungen finden sich jedoch in § 3 nicht wieder. Der BDEW spricht sich dafür aus, auch Ausnahmen zuzulassen, in denen gemäß Art. 9c Abs. 1 Satz 2 EED von fernablesbaren Zählern hinsichtlich der technischen Machbarkeit und der kosteneffizienten Durchführbarkeit abgesehen werden kann.

Ferner fragt sich, wie der Fall abgebildet werden sollte und könnte, dass die installierte Fernablesung – aufgrund etwaiger technischer Probleme – nicht funktioniert. Hier sollten Ersatzwerte gebildet werden können und entsprechende Korrekturen vorgesehen werden, ggf. auch durch eine Anpassung der §§ 20, 21 AVBFernwärmeV.

In Hinblick auf datenschutzrechtliche Gesichtspunkte möchte der BDEW darauf hinweisen, dass eingewendet werden könnte, für den Einbau von Funkzählern bedürfe es der vorherigen Einwilligung des Verbrauchers. Eine solche Einschränkung findet sich im Entwurf der vorliegenden Verordnung nicht wieder. Der BDEW geht dementsprechend davon aus, dass eine Einwilligung oder ein Widerspruchsrecht des Anschlussnutzers damit hier nicht erforderlich bzw. nicht gegeben ist. Jedoch lässt sich das dem Verordnungstext nicht ohne Weiteres entnehmen. Ggf. sollte dies zumindest im Begründungstext nochmals ausdrücklich klargestellt werden. Wichtig ist, dass die Regelung in der Verordnung mit dem Datenschutzrecht kompatibel ist.

- **Der BDEW spricht sich dafür aus, die in der EED vorgesehenen Ausnahmen zuzulassen und die datenschutzrechtlichen Aspekte zu berücksichtigen.**

### **3.1.3 Zu § 4 – Abrechnung**

Die Regelungen der Effizienzrichtlinie verfolgen das Ziel, insbesondere den Endnutzer der Fernwärme- oder Fernkältelieferung zeitnah über seinen Energieverbrauch zu informieren. In

vermieteten Mehrfamilienhäusern ist jedoch der Kunde des Fernwärme- oder Fernkälteversorgers nicht zwingend der Endnutzer, sondern in der Regel sein Vermieter bzw. der Gebäudeeigentümer. Nur wenn dieser die in § 4 geforderten Informationen an seine Mieter weitergeben muss, ist auch eine entsprechende Information durch den Versorger sinnvoll. Die ebenfalls aktuell zur Konsultation stehende Novelle der Heizkostenverordnung sieht aber für bestimmte Konstellationen Übergangsfristen bis 2026 vor. In diesen Konstellationen ist vorherige Weitergabe von Informationen an den Vermieter nicht zwingend erforderlich. Die Regelungen in § 4 Abs. 3 und Abs. 4 sollten daher dahingehend umformuliert werden, dass der Fernwärme- oder Fernkälteversorger die Daten vorerst nur auf Verlangen des Kunden bereitstellen bzw. ein entsprechendes Angebot vorhalten muss – siehe zur Notwendigkeit einer Übergangsregelung auch unten, unter Punkt 3.5.

- **Der BDEW betont, dass sich die Vorgaben dieser Verordnung mit denen der Heizkostenverordnung inhaltlich decken müssen.**

Unsicherheiten bestehen in Hinblick auf die unterschiedlichen Begrifflichkeiten der „Abrechnungsinformationen“ und der „Verbrauchsinformationen“.

Ggf. sollten die Absätze 3 und 4 zur klareren Abgrenzung in einen eigenständigen Paragraphen mit dem Titel „Verbrauchsinformationen“ überführt werden.

In § 4 Abs. 1 sollte überdies der Umfang der Abrechnungsinformationen unter Verweis auf § 5 klargestellt werden:

*„(1) Versorgungsunternehmen machen ihren Kunden Abrechnungen und Abrechnungsinformationen **im Sinne des § 5** unentgeltlich zugänglich.“*

In Hinblick auf § 4 Abs. 2 bleibt offen, wie Fälle zu berücksichtigen sind, in denen kein tatsächlicher Verbrauch – etwa aufgrund technischer Störungen bei der Fernablesbarkeit – ermittelt werden kann. Die AVBFernwärmeV sieht hierfür die Möglichkeit der Schätzung nach § 21 Abs. 1 AVBFernwärmeV vor, die nach wie vor in den Versorgungsverhältnissen gilt. Hier wäre die Regelung in Hinblick auf die Fernablesbarkeit ebenfalls anzupassen.

- **Der BDEW regt an, Präzisierungen hinsichtlich der Begriffe und der Ermittlung der „Abrechnungsinformationen“ und der „Verbrauchsinformationen“ vorzunehmen.**

Die Formulierung in § 4 Abs. 3 und Abs. 4, dass die entsprechenden Informationen zu „übermitteln“ seien, geht über die Vorgaben der EED hinaus. Die Informationen müssen demnach bereitgestellt bzw. dem Kunden zur Verfügung gestellt werden. Der BDEW spricht sich daher für eine 1:1 Umsetzung der Richtlinie um, da die Informationsbereitstellung auf vielfältige Weise erfolgen kann, so beispielsweise auch über die Nutzung eines Kundenportals. Angelehnt an § 5 Abs. 1 und Abs. 2 sollte hier daher auch die Formulierung „zugänglich machen“ gewählt werden. Alternativ sollte zumindest in der Begründung ausgeführt werden, auf welche Art und Weise die Übermittlung erfolgen kann: in Textform, per E-Mail, auf einem Web-Portal u.ä. Die

verschiedenen Möglichkeiten sollten aus Effizienz- und Kostengesichtspunkten nicht ohne Not eingeschränkt werden.

- **Der BDEW schlägt vor, dass die Informationen bereitgestellt bzw. zur Verfügung gestellt werden müssen, nicht „übermittelt“.**

### **3.1.4 Zu § 5 – Inhalt und Transparenz der Rechnungen**

Bei den Angaben nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 wäre eine Klarstellung wünschenswert, dass diese Informationen nicht vertrags-/anlagenspezifisch, sondern unternehmensspezifisch zu erfolgen haben. Bei den Steuern und Abgaben hält der BDEW eine allgemeine Information für ausreichend, ohne dass die konkrete Höhe zu beziffern wäre.

Soweit § 5 Abs. 1 Nr. 6 Vergleiche mit dem normierten oder durch Vergleichstest ermittelten Durchschnittskunden derselben Nutzungskategorie vorsieht, ist darauf hinzuweisen, dass dies durch die Versorgungsunternehmen nicht sinnvoll umgesetzt werden kann. Die Verbräuche hängen von folgenden Parametern ab:

- Größe des Gebäudes: Anzahl qm, Anzahl Haushalte, Personen im Gebäude, Anzahl Hotelzimmer und Anzahl Schwimmbäder, Anzahl Büroräume und Fläche der Büroräume,
- Gebäudestandards und Bauarten,
- Verbrauchsverhalten.

Diese Werte sind den Versorgungsunternehmen in aller Regel nicht bekannt. Das Versorgungsunternehmen kennt nur den Gesamtverbrauch des Gebäudes. Hierdurch können keine spezifischen vergleichbaren Werte angegeben werden. Daher muss von einer Angabe der Vergleichswerte in der vorliegenden Verordnung abgesehen werden. Im Rahmen der Heizkostenverordnung ist diese Angabe dagegen sinnvoll und auch machbar, da dort auf die spezifischen Mengen heruntergebrochen werden kann.

Hinsichtlich des in § 5 Abs. 2 verwendeten Begriffs der „Gesamtenergieeffizienz“ besteht aus Sicht des BDEW Anpassungsbedarf, weil unklar ist, was darunter zu verstehen ist. Der Begriff findet sich bisher nicht im deutschen Recht, sondern nur in der Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie 2010/31/EU (angepasst durch 2018/844/EU), die wiederum in Deutschland durch das Gebäudeenergiegesetz (GEG) umgesetzt wurde. In dieser Richtlinie ist der Begriff definiert als: *„Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes“ die berechnete oder gemessene Energiemenge, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes (u. a. Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasser und Beleuchtung) zu decken“*

Im GEG wird mit den Begriffen Jahres-Primärenergiebedarf und Primärenergiefaktor gearbeitet. Die erforderliche Angabe zur Gesamtenergieeffizienz könnte mehrere Bedeutungen haben. Laut Richtlinie sollte das durch den Energieausweis umgesetzt werden. Dieser wird aber nicht vom Fernwärmelieferanten ausgestellt. Die Fernwärmelieferanten können die in § 5 Abs. 2 geforderte Information daher nicht erbringen. Wir schlagen deshalb eine Ersetzung der



Formulierung „*Informationen über die Gesamtenergieeffizienz*“ in „*Informationen über den Primärenergiefaktor gemäß § 22 des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden*“ vor.

§ 5 Abs. 3 gibt vor, dass einem Energiedienstleister auf Verlangen des Kunden Informationen bereitgestellt werden sollen. Dies sollte zum notwendigen Schutz des Wettbewerbs nur unter dem Vorbehalt verpflichtend sein, dass der benannte Energiedienstleister oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen nicht selbst ein Versorgungsunternehmen im Sinne des § 2 ist.

Zu beachten sind schließlich auch hier datenschutzrechtliche Aspekte, die bei der Übermittlung der in § 5 aufgeführten Informationen einzuhalten sind. Ist der Kunde des Versorgers Eigentümer eines vermieteten Einfamilienhauses, erhalte der Kunde monatlich die Verbrauchswerte seines Mieters. Damit bekäme er womöglich unzulässigerweise Informationen über seinen Mieter, mit denen er beispielsweise Bewegungsprofile erstellen und feststellen könnte, ob sich unterschiedlich viele Leute im Haus aufhalten. In Mehrfamilienhäusern ließen sich solche Informationen hingegen weniger gut einzelnen Mietern zuordnen. Deshalb sollte die Informationsverpflichtung für die Versorger erst dann gelten, wenn mindestens 5 Wohneinheiten mit unterschiedlichen Nutzern aus der Übergabestation versorgt werden.

- **Der BDEW spricht sich dafür aus, die entsprechenden Klarstellungen vorzunehmen.**

### **3.2 Übergangsregelung**

Um den Kunden die umfassenden Informationen zur Verfügung stellen zu können, ist für die Versorgungsunternehmen eine längere Umsetzungsfrist notwendig. Die neuen Vorgaben können nicht innerhalb von wenigen Monaten umgesetzt werden. Die aktuell regelmäßig eingesetzten Abrechnungssysteme (z.B. ISU) sind nicht in jedem Fall für die neuen Aufgaben geeignet. So sind beispielsweise grafische Darstellungen damit derzeit nicht realisierbar. Eine kurzfristige Umstellung ist nicht möglich und kostet Zeit. Einfacher dürfte es sein, dem Kunden die erforderlichen Informationen über ein Kundenportal bereitzustellen. Um eine datenschutzrechtlich konforme Ausgestaltung zu ermöglichen, würde aber auch eine solche Lösung mindestens 6 Monate benötigen.

- **Der BDEW spricht sich für die Aufnahme einer Übergangsregelung aus.**

### **3.3 Verordnungsbegründung**

In Bezug auf die in dem Allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung enthaltene Kostenermittlung ist darauf hinzuweisen, dass die Umstellung von IT-Systemen sehr zeitaufwändig ist. Zwei Personaltage reichen nach Einschätzung des BDEW hierfür nicht aus. Die vorgesehenen Umstellungen erfordern Ressourcen beim Versorger und bei IT-Anbietern. Außerdem steht keine allgemein für alle geltende Software zur Verfügung. Vielmehr wird diese in aller Regel auf die Unternehmenserfordernisse angepasst. Somit muss der IT-Anbieter für alle Versorger eine individuelle Lösung finden.