

## **> STELLUNGNAHME**

zur Verordnung des Bundesministeriums für  
Wirtschaft und Energie zur Umsetzung der Vorgaben  
zu Fernwärme und Fernkälte in der Richtlinie (EU)  
2018/2002 sowie in der Richtlinie (EU) 2018/2001  
vom 15. April 2021

06.05.2021, Berlin

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.  
Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.

## Vorbemerkung

Der VKU unterstützt grundsätzlich die Umsetzung der Richtlinie 2018/2002/EU zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (EED 2018) als auch die Umsetzung der Richtlinie 2018/2001/EU (RED II) in nationales Recht. Zu begrüßen ist insbesondere, dass es den Unternehmen überlassen wird, mit welcher Technologie die vorgegebene Fernablesbarkeit der Messeinrichtungen umgesetzt wird.

## Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Die geplanten Änderungen beeinflussen die geschäftlichen Aktivitäten im Wärmemarkt von rund 600 kommunalen Unternehmen (ca. 4,4 Mrd. Umsatz, ca. 10.000 Beschäftigte in 2019)<sup>1</sup>, schätzungsweise ist rund ein Drittel der Unternehmen als Fernwärme- bzw. Fernkälteversorgungsunternehmen direkt betroffen.

Die Umsetzung der europäischen Vorgaben wird die nächste Aufgabe sein, die diese Unternehmen unmittelbar zu bewältigen haben. Auch wird damit ein nicht unerheblicher Aufwand verbunden sein, der aller Voraussicht über dem angenommenen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft liegen wird.

## Positionen des VKU in Kürze

Kernpositionen des VKU sind:

- Über Vorgaben der novellierten europäischen Energieeffizienzrichtlinie (EED) bei der Umsetzung in nationales Recht nicht hinausgehen
- Fernablesbarkeit von Messeinrichtungen nur vorbehaltlich einer technischen Machbarkeit und kosteneffizienten Durchführbarkeit verpflichtend vorschreiben
- Übergangsfrist für die umfassende Ergänzung der Abrechnungsinformationen auf den 1. Januar 2023 verlängern
- Versorgungsunternehmen, die Industrieunternehmen sowie eigene Gebäude oder verbundene Unternehmen beliefern, sollten von den neuen Anforderungen ausgenommen werden.
- Versorgungsunternehmen, die Mieter direkt mit Fernwärme beliefern, nicht benachteiligen

---

<sup>1</sup> VKU-Erhebung „Zahlen, Daten, Fakten 2020“

Das vorausgeschickt, werden folgende Anmerkungen zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf gemacht:

## Im Einzelnen

### Artikel 1 - Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme und Fernkälte (FFVAV)

#### § 1 Abs. 1

##### Regelungsvorschlag:

§ 1 Abs. 1 sollte wie folgt geändert werden:

(1) Bei einem Vertrag über die Versorgung mit Fernkälte oder über die Versorgung mit Fernwärme hat ein Unternehmen, das einen Kunden mit Fernwärme oder Fernkälte versorgt, die nachfolgenden Bestimmungen in Bezug auf die Verbrauchserfassung und Abrechnung sowie die in diesem Zusammenhang erforderliche Bereitstellung von Informationen einzuhalten. Die Verordnung gilt nicht für den Anschluss und die Versorgung von Industrieunternehmen.

##### Begründung:

Die VO unterscheidet nicht – anders als die AVBFernwärmeV – zwischen Industriekunden und sonstigen Kunden. Die Auswirkungen werden insbesondere bei der Berichtspflicht deutlich. Der Schutz des „kleinen“ Kunden im Verhältnis zum „großen“ Versorgungsunternehmen, der durch die Vorschriften erreicht werden soll, ist im Verhältnis zwischen Versorgungsunternehmen und Industriekunden nicht notwendig.

#### § 3 Abs. 2

##### Regelungsvorschlag:

§ 3 Abs. 2 sollte wie folgt geändert werden:

(2) Wird ein Gebäude aus einer zentralen Anlage, die mehrere Gebäude versorgt, oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem mit Fernwärme oder Fernkälte versorgt, so muss das Versorgungsunternehmen an der Übergabestelle eine Messeinrichtung installieren, soweit das Gebäude nicht zum Versorgungsunternehmen oder einem mit ihm verbundenen Unternehmen gehört.

##### Begründung:

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die gewählte Formulierung missverständlich ist. Es ist nicht ersichtlich, welche Übergabestelle gemeint ist.

In jedem Fall sollte die Vorgabe entfallen, sofern das Gebäude dem Versorgungsunternehmen oder einem mit ihm verbundenen Unternehmen gehört.

### **§ 3 Abs. 3**

#### **Regelungsvorschlag:**

§ 3 Abs. 3 sollte wie folgt ergänzt werden:

Messeinrichtungen, die nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3] installiert werden, müssen fernablesbar sein, sofern die Bedingungen der technischen Machbarkeit und der kosteneffizienten Durchführbarkeit gegeben sind. Vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3] installierte, nicht fernablesbare Messeinrichtungen sind bis einschließlich 31. Dezember 2026 mit der Funktion der Fernablesbarkeit nachzurüsten oder durch fernablesbare Messeinrichtungen zu ersetzen.

#### **Begründung:**

Art. 9c EED schränkt in die Anforderung der Fernablesbarkeit ein auf technisch machbar und kosteneffizient durchführbar:

*„(1) Für die Zwecke der Artikel 9a und 9b müssen installierte Zähler und Heizkostenverteiler nach dem 25. Oktober 2020 fernablesbar sein. Die Bedingungen der technischen Machbarkeit und der kosteneffizienten Durchführbarkeit gemäß Artikel 9b Absatz 1 gelten weiterhin.“*

Diese Einschränkung sollte sich auch im nationalen Recht widerspiegeln. Hintergrund ist, dass regelmäßig zu erwarten ist, dass eine Installation fernauslesbarer Zähler für kleine Hausanschlüsse (Abnahmestellen unter 100 kW Anschlussleistung) als unverhältnismäßig zu bewerten ist. Durch die mit der Pflicht einhergehenden Mehrkosten würde entsprechend Fernwärme gegenüber anderen Versorgungslösungen (z. B. Erdgaskessel) wirtschaftlich schlechter gestellt werden.

### **§ 4 Abs. 1**

#### **Regelungsvorschlag:**

§ 4 Abs. 1 sollte wie folgt geändert werden:

(1) Ein Versorgungsunternehmen hat dem Kunden Abrechnungen und Abrechnungsinformationen einschließlich Verbrauchsinformationen im Sinne des §5 unentgeltlich zu übermitteln. Auf Wunsch des Kunden hat es diese unentgeltlich auch elektronisch bereitzustellen.

**Begründung:**

Nötige Klarstellung zum Umfang der Abrechnungsinformationen.

**§ 5 Abs. 1 S. 1**

**Regelungsvorschlag:**

§ 5 Abs. 1 S. 1 sollte wie folgt geändert werden:

(1) Das Versorgungsunternehmen muss dem Kunden mit den Abrechnungen ab 01.01.2023 folgende Informationen unentgeltlich sowie auf klare und verständliche Weise zur Verfügung stellen:

**Begründung:**

Um den Kunden die umfassenden Informationen, wie die Darstellung des Energiemixes und der Treibhausgasemissionen sowie die Umsetzung der Anforderungen betreffend Kontaktinformationen, Beschwerdeverfahren und Vergleichstest, zur Verfügung stellen zu können, ist eine längere Umsetzungsfrist vorzusehen, da die Voraussetzungen nicht innerhalb von wenigen Monaten umgesetzt werden können.

**§ 5 Abs. 1 Ziffer 2a**

**Regelungsvorschlag:**

§ 5 Abs. 1 Ziffer 2a sollte wie folgt geändert werden:

a) ~~den aktuellen Anteil~~ die Rangfolge der eingesetzten Energieträger und Wärme- bzw. Kältengewinnungstechnologien im Gesamtenergiemix,

**Begründung:**

Nach Vorgabe der EED sind „Informationen über den eingesetzten Brennstoffmix“ (§ 10a Abs. 2 i.V.m. Anhang VIIa Nr. 3 EED) ausreichend.

Gemäß Verordnungsentwurf sollen jedoch Informationen über „den aktuellen Anteil der eingesetzten Energieträger [...]“ (§ 5 Abs. 1 Ziffer 2a) den Kunden zugänglich gemacht werden.

In der Begründung (unter B. Besonderer Teil) wird hingegen zu § 5 Abs. 1 wie folgt ausgeführt:

*„[...] Um größere Transparenz zu schaffen, sollen die Versorgungsunternehmen die eingesetzten Energien bzw. Technologien anteilig in der zeitaktuellen Reihenfolge des Einsatzes, **ohne jedoch die Anteile prozentual nennen zu müssen**, auflisten. [...]“*

Somit stehen EED, Verordnungstext und dessen Begründung im Widerspruch hinsichtlich der verpflichtenden Nennung der Anteile.

Vor diesem Hintergrund bitten wir um die Klarstellung, dass Informationen über die Rangfolge – das heißt, eine Reihenfolge der eingesetzten Energien bzw. Technologien, deren Sortierung gemäß der jeweiligen Anteile am Gesamtenergiemix erfolgt – verpflichtend zugänglich gemacht werden müssen.

Sollte der Verordnungsgeber bei der vorliegenden Formulierung bleiben, gilt es zu bedenken, dass die Berechnungen zur Ermittlung der „aktuellen“ Anteile sehr aufwändig sind. Wir plädieren entsprechend dafür, dass dem Aktualitätserfordernis mit einer Berechnung auf Jahresbasis genüge getan werden kann.

Ferner sollte die Klarstellung in den Verordnungstext Eingang finden, dass der Fremdbezug nicht nach Energieträgern und Technologien aufgeschlüsselt werden muss, wie es auch in dem Entwurf zur Änderung der Heizkostenverordnung vorgesehen ist.

Wünschenswert wäre weiterhin eine Geringfügigkeitsschwelle, durch die Energieträger mit einem Anteil von z. B. kleiner 5 Prozent nicht genannt werden müssen. Gerade durch den zeitweisen Betrieb von Spitzenheizwerken würden sonst Energieträger einfließen, die nicht im gewöhnlichen Erzeugungsbetrieb verwendet werden.

## **§ 5 Abs. 1 Ziffer 2b und 2c**

### **Regelungsvorschlag:**

§ 5 Abs. 1 Ziffer 2b sollte wie folgt geändert werden:

b) die mit dem Energiemix verbundenen jährlichen Treibhausgasemissionen, sofern die Kunden nicht verbundene Unternehmen des Versorgungsunternehmens sind; bei Kunden, die mit Fernkälte oder Fernwärme aus technisch zusammenhängenden Fernkälte- oder Fernwärmesystemen mit einer thermischen Gesamtnennleistung unter 20 Megawatt versorgt werden, gilt diese Verpflichtung erst ab dem 1. Januar 2022;

### **Begründung:**

Zu allererst ist zu bedauern, dass das BMWi die Möglichkeit der EED nicht nutzt, den Anwendungsbereich der Anforderung auf Systeme mit einer thermischen Gesamtnennleistung über 20 MW zu beschränken. Die Beschränkung auf größere Systeme, die im Referentenentwurf noch vorgesehen war, ist sinnvoll und sollte wieder vorgesehen werden.

Die Informationspflicht sollte ferner nicht für den Fall gelten, bei dem ein verbundenes Unternehmen durch das Versorgungsunternehmen beliefert wird.

Hinsichtlich der Ermittlung der Treibhausgasemissionen stellt sich die Frage, welche Verfahren bzw. Berechnungsvorschriften angewendet werden können bzw. ob sich an Regelungen des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (GEG) orientiert werden kann.

### **§ 5 Abs. 1 Ziffer 3**

#### **Regelungsvorschlag:**

§ 5 Abs. 1 Ziffer 3 sollte wie folgt geändert werden:

3. einen Vergleich des gegenwärtigen, witterungsbereinigten Wärme- oder Kälteverbrauchs des Kunden mit dessen witterungsbereinigtem Wärme- oder Kälteverbrauch im gleichen Zeitraum des Vorjahres vorzugsweise in grafischer Form,

#### **Begründung:**

Die Verordnung fordert eine grafische Darstellung des Vergleichs mit dem Vorperiodenverbrauch. Die Anforderung würde einen erheblichen Anpassungsaufwand bedeuten, da dies eine Einbindung von dynamisch generierten Grafiken bedeuten würde.

Es sollte daher der Formulierung der EED „vorzugsweise in grafischer Form“ (Anhang VII Nr. 3c EED) gefolgt werden.

### **§ 5 Abs. 1 Ziffer 6**

#### **Regelungsvorschlag:**

§ 5 Abs. 1 Ziffer 6 sollte wie folgt geändert werden:

6. Vergleiche mit dem normierten oder durch Vergleichstests ermittelten Durchschnittskunden derselben Nutzerkategorie im gleichen Zeitraum des Vorjahres; im Fall elektronischer Rechnungen kann ein solcher Vergleich online bereitgestellt und in der Rechnung darauf verwiesen werden.

#### **Begründung:**

Klarstellung wie im Wortlaut der Ziffer 3 des § 5 Abs. 1.

## § 5 Abs. 4

### Regelungsvorschlag:

§ 5 Abs. 4 sollte wie folgt ergänzt werden:

(3) Auf Verlangen des Kunden ist das Versorgungsunternehmen verpflichtet, Informationen über die Abrechnungen und den historischen Verbrauch des Kunden, soweit verfügbar, einem vom Kunden benannten Energiedienstleister zur Verfügung zu stellen, soweit der Energiedienstleister oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen nicht selber Versorgungsunternehmen gemäß § 2 ist.

### Begründung:

Die Klarstellung dient dem Schutz des Wettbewerbs.

## Artikel 2 - Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)

### § 18 Abs. 1

#### Regelungsvorschlag:

§ 1 Abs. 1 sollte wie folgt geändert werden:

(1) Für die Messung der gelieferten Wärmemenge (Wärmemessung) ist § 3 der Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung vom ... *[einsetzen: Datum und Fundstelle dieser Verordnung]* in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Anstelle der Wärmemessung für die Trinkwassererwärmung ist auch die Messung der Wassermenge ausreichend (Volumenmessung), wenn die Einrichtungen zur Messung der Wassermenge vor dem 30. September 1989 installiert worden sind. Der anteilige Wärmeverbrauch mehrerer Kunden kann mit Einrichtungen zur Verteilung von Heizkosten (Hilfsverfahren) bestimmt werden, wenn die gelieferte Wärmemenge

1. an einem Hausanschluss, von dem aus mehrere Kunden versorgt werden, oder
2. an einer sonstigen verbrauchsnahe gelegenen Stelle für einzelne Gebäudegruppen, die vor dem 1. April 1980 an das Verteilungsnetz angeschlossen worden sind,

festgestellt wird. Das Unternehmen bestimmt das jeweils anzuwendende Verfahren; es ist berechtigt, dieses während der Vertragslaufzeit zu ändern.



**Begründung:**

Der vorliegende Verordnungsentwurf ersetzt den bisherigen § 18 Absatz 1 AVBFernwärmeV um einen bloßen Rechtsgrundverweis auf § 3 FFVAV. In diesem Zuge werden bisherige Sonderregelungen in § 18 Abs. 1 Satz 3 und 4 ersatzlos gestrichen. Diese Sonderregelungen adressieren jedoch weiterhin bestehende Messkonzepte, die bauhistorisch gewachsen sind und deren Umstellung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand geleistet werden kann und ohne Mehrwert für den Wärmenutzer ist.

Zum einen regelt § 18 Abs. 1 Satz 3, dass der Verbrauch zur Trinkwassererwärmung über Kaltwasserzähler erfasst werden darf, wenn die Einrichtungen zur Messung der Wassermenge vor dem 30. September 1989 installiert worden sind.

Zum anderen regelt § 18 Abs. 1 Satz 4, dass der anteilige Wärmeverbrauch mehrerer Kunden über Heizkostenverteiler ermittelt werden kann, wenn der gesamte Wärmeverbrauch des Gebäudes mit einem Wärmemengenzähler erfasst wird. Auf der Grundlage dieser Regelung ist der Abschluss von Verträgen über die Versorgung mit Fernwärme direkt mit dem Mieter (Mieterdirektverträge) - und nicht wie üblich mit dem Gebäudeeigentümer (Vermieter) – möglich, da der anteilige Wärmeverbrauch über die Heizkostenverteiler direkt den Mietern zu „geschlüsselt“ werden kann.

Beide Regelungen werden dem Umstand gerecht, dass im Mietwohnungsbestand aus den 60er und 70er Jahren oft keine horizontalen Rohrleitungssysteme pro Wohnung installiert wurden. Selbst in den 80er und 90er Jahren wurde das insbesondere im sozialen Wohnungsbau also auch im genossenschaftlichen Bereich oft noch „eingespart“. Entsprechend werden die Versorgungsleitungen für die Wohnräume bis heute über mehrere Parteien hinweg durchgeschleift (horizontale Verteilleitungen pro Etage als auch vertikale Steigleitungen über mehrere Etagen).

Der Wegfall der Sonderregelungen würde zur Folge haben, dass in jeder Wohnung mehrere elektronische Wärmemengenzähler und zugehörige Datenübertragungstechnik durch das Versorgungsunternehmen installiert werden müssten. Um diese massiven messtechnischen Zusatzaufwand zu vermeiden, müssten anderenfalls die Rohrleitungssysteme aufwändig und langwierig durch den Gebäudeeigentümer, weil dies außerhalb des Einflussbereichs des Versorgers liegt, umgerüstet werden müssen.

Eine Umrüstung der Wohneinheiten würde für einzelne Versorgungsunternehmen zu Kosten im mittleren zweistelligen Millionenbereich führen, die zumindest teilweise an den Mieter weitergeben werden müssten, und wäre in der verbleibenden Zeit nicht umsetzbar. Der Mehrwert für den Mieter hinsichtlich häufigerer Verbrauchsinformationen, die ggf. zu Energieeinsparungen führen würden, wäre zudem verglichen mit den zusätzlichen Kosten gering.

Der Rückzug aus dem Geschäft mit Mieterdirektverträgen erscheint als Alternative aus wettbewerbsrechtlichen, sozialwirtschaftlichen und klimapolitischen Gründen nicht sachgerecht. Zum einen will die Politik die Teilhabe der Mieter an einer möglichst sozialverträglichen Energiewende erleichtern. Dies ermöglichen die bestehenden Mieterdirektverträge. Zum anderen ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar, dass bei der Eigenversorgung bzw. einer Abrechnung durch den Gebäudeeigentümer die wohnungsweise Erfassung des Wärmeverbrauchs weiterhin erlaubt wird, bei der Fernwärme hingegen untersagt wird. Durch die Regelungen würde das Vertragsverhältnis Versorgungsunternehmen-Mieter gegenüber dem Vertragsverhältnis Gebäudeeigentümer-Mieter unsachgemäß benachteiligt, ohne dass dem Mieter ein Mehrwert entsteht.

Daher fordert der VKU, die bisherigen Regelungen des § 18 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 unverändert fortzuführen.

**Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:**

**Fabian Schmitz-Grethlein**

Bereichsleiter Energiesystem und  
Energieerzeugung  
Stv. Leiter Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380

E-Mail: [schmitz-grethlein@vku.de](mailto:schmitz-grethlein@vku.de)

**Andreas Seifert**

Bereichsleiter Recht  
Stv. Leiter Abteilung  
Recht, Finanzen und Steuern

Telefon: +49 30 58580-132

E-Mail: [seifert@vku.de](mailto:seifert@vku.de)

**Jan Wullenweber**

Fachgebietsleiter Wärmemarkt  
Stv. Bereichsleiter Energiesystem und  
Energieerzeugung

Telefon: +49 30 58580-388

E-Mail: [wullenweber@vku.de](mailto:wullenweber@vku.de)