

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energiearmut im Kontext von Liberalisierung und Wirtschaftskrise“ (Sondierungsstellungnahme)

(2011/C 44/09)

Hauptberichterstatter: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

Der künftige belgische Ratsvorsitz beschloss am 9. Februar 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Energiearmut im Kontext von Liberalisierung und Wirtschaftskrise“

(Sondierungsstellungnahme).

Am 16. Februar 2010 beauftragte das Ausschusspräsidium die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft mit der Vorbereitung der einschlägigen Arbeiten.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 464. Plenartagung am 14./15. Juli 2010 (Sitzung vom 14. Juli) Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 124 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Preise für Strom, Gas und weitere Brennstoffe wie Kohle steigen unaufhörlich, und dieser Trend wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen, wodurch die Zahl der benachteiligten Energieverbraucher ebenfalls enorm zunehmen könnte, wenn nicht rasch und effizient gehandelt wird. In dieser Stellungnahme sollen nicht die Ursachen für den Anstieg der Energiepreise in Europa untersucht, sondern die Notwendigkeit herausgearbeitet werden, die benachteiligten Verbraucher zu schützen, um Energiearmut vorzubeugen.

1.2 Die Bekämpfung der Energiearmut ist eine neue soziale Priorität, die auf allen Ebenen in Angriff genommen werden muss. Die EU muss gemeinsame Leitlinien festlegen, damit alle Mitgliedstaaten am gleichen Strang ziehen, um sie auszumerzen. Der Ausschuss verweist auf die Arbeit der EU in den letzten Jahren in Bezug auf den Schutz der benachteiligten Verbraucher. Viele Mitgliedstaaten erfüllen ihre Aufgaben jedoch nicht. Daher sollte die EU gemäß dem in Artikel 5 EGV verankerten Subsidiaritätsprinzip handeln, wenn die Mitgliedstaaten keine geeigneten Maßnahmen ergreifen.

1.3 Energiearmut betrifft nicht nur den Energiesektor, sondern auch weitere Bereiche wie Gesundheit, Verbrauch und Wohnungsbau.

1.4 Der Ausschuss empfiehlt, dass die EU eine gemeinsame und allgemeine Bestimmung des Begriffs „Energiearmut“ ausarbeitet, die anschließend von den Mitgliedstaaten übernommen wird. Energiearmut könnte als die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit definiert werden, seine Wohnstätte angemessen und zu einem korrekten Preis zu heizen sowie über weitere grundlegende Energiedienstleistungen zu einem angemessenen Preis zu verfügen. Dies ist eine allgemeine Begriffsbestimmung, die durch Einbeziehung weiterer Kriterien in Einklang mit der gesellschaftlichen Entwicklung gebracht werden könnte. Damit könnte die Energiearmut besser quantifiziert und bekämpft werden.

1.5 Nach Ansicht des Ausschusses müssen die bestehenden Statistiken harmonisiert werden, um die bestmögliche Bewer-

tung der Situation der Energiearmut in Europa vornehmen zu können. Hierfür sollten Eurostat und die Statistikämter der Mitgliedstaaten kohärente statistische Methoden annehmen, um das Ausmaß des Problems der Energiearmut quantifizieren zu können.

1.6 Nach Meinung des Ausschusses sollte trotz des Bestehens des *Citizen's Energy Forum* (London) eine Europäische Beobachtungsstelle für Energiearmut eingerichtet werden, die bei einer bereits bestehenden Struktur, beispielsweise der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), angesiedelt sein könnte und die Beteiligung aller Wirtschafts- und Sozialpartner ermöglicht, die sich direkt oder indirekt mit dieser Problematik befassen, z.B. Energieversorger, Verbraucher, Gesundheits- und Umweltschutzverbände, Gewerkschaften, Energieverbände, Wohnungsbauverbände usw. Diese Beobachtungsstelle könnte für die Ermittlung bestehender bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten, die Analyse neuer Mechanismen zur Bewältigung der Energiearmut oder die Durchführung einer objektiven und genauen Bilanz der Auswirkungen der Liberalisierung der Energiemärkte auf die benachteiligten Verbraucher von großem Nutzen sein.

1.7 Der Ausschuss schlägt vor, die Energiearmut bei der Ausarbeitung jedweden Vorschlags für die Energiepolitik zu berücksichtigen.

1.8 Der Ausschuss betont, dass die technologischen Innovationen zur Optimierung der Energienutzung für die benachteiligten Verbraucher, die diese am notwendigsten brauchen, in Reichweite sein müssen.

1.9 Es ist von großer Wichtigkeit, dass die bereits angenommenen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, in diesem Fall von privaten Wohngebäuden, auch angewendet werden. Angesichts der Schwierigkeiten, denen einkommensschwache Haushalte gegenüberstehen können, müssen die Mitgliedstaaten je nach ihren Möglichkeiten die Einführung von Beihilfen in Betracht ziehen.

1.10 Die dezentrale Energieerzeugung kann in bestimmten Fällen zur Verwirklichung der Ziele beitragen, die in dieser Stellungnahme dargelegt werden (siehe Ziffer 6.8).

## 2. Energiearmut in der EU

2.1 Energiezugang und Energieverbrauch stehen in Zusammenhang mit dem Wohlergehen der Menschen und Gemeinschaften. Energie hat unzählige Anwendungsbereiche und ist für Mobilität, Klimatisierung oder Beleuchtung in Bereichen wie Industrie, Gesundheitswesen und Landwirtschaft sowie Privathaushalte und Freizeit unabdingbar.

2.2 Daher ist das Phänomen der Energiearmut sowohl auf makro- als auch auf mikroökonomischer Ebene relevant. Der Zugang zu ausreichender und qualitativ hochwertiger Energie für Industrie, Landwirtschaft und sämtliche übrigen Wirtschaftsektoren ist von grundlegender Bedeutung für den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes; ohne einen solchen Zugang kann es zu Wirtschaftskrisen, Arbeitsplatzverlusten und ganz allgemein Verarmung kommen. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht jedoch die Energiearmut in Privathaushalten.

2.3 Energiearmut bedeutet die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit, seine Wohnstätte angemessen und zu einem korrekten Preis zu heizen (als Referenz könnte auch die Definition der Weltgesundheitsorganisation WHO herangezogen werden, gemäß der die thermische Behaglichkeit bei einer Temperatur von 21°C im Wohnraum und 18°C in den weiteren Räumen liegt, sowie jede weitere technische angemessene Definition) sowie über weitere grundlegende Energiedienstleistungen wie Beleuchtung, Verkehr oder Strom für Internet und sonstige Geräte zu einem angemessenen Preis zu verfügen. Dies ist eine allgemeine Begriffsbestimmung, die erforderlichenfalls durch die Einbeziehung weiterer Kriterien aktualisiert werden könnte.

2.4 Die Quantifizierung der Energiearmut ist kein leichtes Unterfangen, auch wenn sie auf der Grundlage u.a. folgender Parameter erfolgen kann: die Unmöglichkeit, zu Hause für eine angemessene Temperatur zu sorgen (21 % in der UE-27 laut Eurostat), der Anteil der Bevölkerung, die Schulden bei den Energieunternehmen hat (2007: 7 % in der EU-27), die Zahl der Wohnstätten, die undichte Stellen, Mauerrisse und weitere Defekte aufweisen, die die Gebäudeenergieeffizienz beeinträchtigen (2007: 18 % in der EU-25 laut der EU-SILC-Umfrage 2007). Auch wenn aufgrund des Mangels an einschlägigen Statistiken und Studien keine zuverlässigen Daten über die Zahl der Betroffenen vorliegen, so sind Schätzungen auf der Grundlage der bekannten Parameter sowie einiger veröffentlichter Studien zufolge in Europa mindestens 50 Millionen Menschen von Energiearmut betroffen (siehe „*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*“, [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)). Einigen Schätzungen zufolge liegt diese Zahl sogar noch bedeutend höher.

2.5 Zu den Schwierigkeiten bei der Quantifizierung des Problems kommen noch die Widersprüche zwischen den Statistiken auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene hinzu. So haben beispielsweise laut der EU-SILC-Daten 0 % der britischen Bevölkerung Schulden bei den Energieunternehmen, wohingegen die britische Energieregulierungsbehörde Ofgem diese Zahl auf 5 % schätzt (siehe [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)).

2.6 Die Zahl der in Europa von Energiearmut betroffenen Familien könnte weiter zunehmen, da

- ca. 16 % der Europäer der Gefahr der Energiearmut ausgesetzt sind (siehe „*Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung*“, Europäische Kommission, 2009);
- der Gaspreis für Privathaushalte zwischen 2005 und 2007 um durchschnittlich 18 % gestiegen ist (Eurostat 2007);
- der Strompreis für Privathaushalte zwischen 2005 und 2007 um durchschnittlich 14 % gestiegen ist (siehe EU-SILC-Umfrage 2007);
- beim Bau von mehr als 60 % des Gebäudebestands der EU keinerlei Kriterien für die Wärmeregulierung eingehalten wurden.

2.7 Die Energiearmut ist das Ergebnis des Zusammenspiels dreier Faktoren: niedriges Einkommen, unzureichende Gebäudequalität und hohe Energiepreise.

2.8 Zu den Folgen der Energiearmut zählen u.a. Gesundheitsprobleme, Stromabschaltung durch den Versorger, unzureichendes Heizen, d.h. ohne Erreichen der thermischen Behaglichkeit, oder Schuldenanhäufung.

2.9 Die schwächsten sozialen Gruppen sind auch die, die das geringste Einkommen haben, und zwar Menschen über 65, Alleinerziehende, Arbeitslose sowie Sozialhilfeempfänger. In der Mehrheit der Fälle wohnen Menschen mit niedrigem Einkommen auch in Gebäuden mit einer unzureichenden thermischen Isolierung (siehe „*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*“, Orsolya Lelkes, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, März 2010), wodurch sich die Energiearmut noch verschärft.

2.10 Einige Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen ergriffen, um dem Entstehen von Energiearmut vorzubeugen (siehe den von der Arbeitsgruppe EPEE veröffentlichten Bericht „*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*“). Der Großteil dieser bewährten Verfahren setzt bei den Ursachen an, u.a.:

- den Energiepreisen (z.B. Sozialtarife);
- der Gebäudequalität (z.B. Förderung der Verbesserung der Energieeffizienz von Sozialwohnungen oder des privaten Gebäudebestands);
- niedrigem Einkommen (z.B. finanzielle Unterstützung).

Einige Mitgliedstaaten haben außerdem korrektive Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Energiearmut ergriffen, z.B. das Verbot, einkommensschwachen Familien in schwierigen Zeiten Strom und Gas abzustellen.

2.11 Die Erhöhung der Energieeffizienz im Bau ist ein grundlegender Faktor zur Bekämpfung der Energiearmut. Der Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden (KOM(2008 780 endg.) ist eine echte Chance.

### 3. Folgen der Wirtschaftskrise: 23 Millionen Arbeitslose

3.1 Die europäische Wirtschaft steckt in der tiefsten Rezession seit 1930. Das BIP der EU-27 ist 2009 um 4,2 % im Vergleich zu 2008, als ohnehin schon nur ein geringes Wachstum (+0,8 %) zu verzeichnen war, zurückgegangen. Auch die Arbeitslosenquote ist stark angestiegen. So waren im Januar 2010 9,5 % der aktiven Bevölkerung arbeitslos (d.h. 1,5 % mehr als im gleichen Monat des Vorjahres), sprich 22 979 000 Bürger. Prozentual gesehen verzeichneten die Niederlande (4,2 %) und Österreich (5,3 %) die niedrigste, Litauen (22,9 %) und Spanien (18,8 %) die höchste Arbeitslosenquote (Quelle: Eurostat).

3.2 Das Ende 2008 aufgelegte Europäische Konjunkturprogramm hat nicht die erhofften Ergebnisse gebracht. Die aktuellen Daten geben ebenso Anlass zur Sorge wie die Tatsache, dass die bislang bekannten Prognosen (einschl. der Prognosen der Europäischen Kommission) auf einen „instabilen“ Konjunkturaufschwung für die nahe Zukunft schließen lassen. Es wurden zwar Finanzimpulse in Höhe von 5 % des BIP der EU-27 auf den Weg gebracht, doch reichen diese nicht aus. Außerdem fehlt eine ausreichend koordinierte Strategie für den Weg aus der Krise.

3.3 Die seit 2007 andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise findet vor dem Hintergrund einer Stagnation bzw. des Abbaus der Löhne und Gehälter in Europa statt. Außerdem wirken sich die wirtschaftlichen Maßnahmen, die in einigen Mitgliedstaaten zur Verringerung der Staatsverschuldung vorgeschlagen werden, auf die Sozialleistungen (Renten, Beihilfen für Arbeitslose) und die öffentlichen Dienstleistungen aus.

3.4 All dies sind angesichts steigender Energiepreise besorgniserregende Aussichten für die einkommensschwächeren Familien.

### 4. Die EU-Energiepolitik

4.1 Der Wille zur Liberalisierung des Energiemarkts war eines der wichtigsten Ziele der EU in den letzten 20 Jahren. Nach dem Treffen des Rates der Energieminister im Juni 1987, die den Anstoß zu diesem Prozess gaben, wurden die ersten Richtlinien zur Liberalisierung von Gas- und Strommarkt Ende der 90er Jahre angenommen. Seither sind zahlreiche Maßnahmen in diese Richtung ergriffen worden.

4.2 Ganz allgemein waren die erklärten Ziele der Liberalisierung die Schaffung eines effizienteren Energiesektors und einer wettbewerbsfähigeren europäischen Wirtschaft. Allerdings waren sich die Mitgliedstaaten nicht vollkommen einig über die Mittel, und in einigen Mitgliedstaaten trifft die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen auf große Ablehnung.

4.3 Derzeit besteht eine starke angebotsseitige Konzentration auf dem Großhandelsmarkt für Gas (in 10 Mitgliedstaaten kontrollieren die drei größten Versorgungsunternehmen 90 % oder mehr des Marktes) sowie für Strom (hier liegt die Kontrolle durch die Versorgungsunternehmen bei über 80 % in 14 Mitgliedstaaten) (siehe KOM(2009) 115 endg.).

4.4 Die Liberalisierung kommt den Verbrauchern zu Gute, wenn ein echter Wettbewerb entsteht. In zahlreichen Mitgliedstaaten wurden jedoch die staatlichen Monopole durch private

Oligopole ersetzt, und deshalb müssen die Maßnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Wettbewerb im Energiesektor gestärkt werden.

4.5 Daher muss die Notwendigkeit bekräftigt werden, die im dritten Energiepaket vorgesehenen Maßnahmen auch wirklich umsetzen, um einen echten Energiemarkt zu schaffen, der auf der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, u.a. eines stärkeren Ausbaus des Energienetzverbundes, einer besseren Koordinierung der Betreiber und einer Stärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Regulierungsbehörden beruht.

### 5. Liberalisierung: Die Verbraucher als Nutznießer

5.1 Mit der Liberalisierung, die Dezentralisierung und Diversifizierung im Energiebereich fördert, sollten einige grundlegende Aspekte wie Preissenkung und Versorgungssicherheit, Erhöhung der Dienstqualität, Erweiterung des Angebots und seine Anpassung an die Bedürfnisse der Verbraucher im Allgemeinen und der benachteiligten Verbraucher im Besonderen angegangen werden. Die ersten Erfahrungen in den Mitgliedstaaten haben jedoch gezeigt, dass es Probleme u.a. aufgrund der fehlenden Tariftransparenz und der hohen Preise gibt.

5.2 Im Großteil der Mitgliedstaaten lagen die Preise im ersten Halbjahr 2009 über den Preisen von 2008, obwohl die Erdölpreisentwicklung eine Verringerung der Endverbraucherpreise hätte erwarten lassen. Diese Situation könnte sich teilweise daraus erklären, dass die Erdölpreisschwankungen nicht zur gleichen Zeit erfolgen wie die Rechnungsstellung an die Endverbraucher. Es scheint jedoch, dass die Senkung der Energiepreise für die Großkunden nicht umfassend auf die Preise umgelegt wurden, die den Endkunden angerechnet werden (siehe KOM(2009) 115 endg.).

5.3 Die Strom- und Gasversorgungsunternehmen geben demnach ihre Ergebnisse nicht auf zufrieden stellende Weise an die Privathaushalte weiter. Rund 60 % der Verbraucher berichten über Preissteigerungen ihres Energieversorgers, dahingegen nur 3-4 % über Preissenkungen. Auch in Bezug auf die Vergleichbarkeit des Angebots und die Wechselmöglichkeiten schneiden die Strom- und Gasversorger besonders schlecht ab. Im Energiesektor findet am seltensten ein Wechsel zu anderen Anbietern statt: nur 7 % der Verbraucher wechselten ihren Gas- und 8 % ihren Stromlieferanten (siehe Europäische Kommission: Zweiter EU-Jahresbericht „Verbraucherbarometer“, 2. Februar 2009).

### 6. EU-Maßnahmen im Bereich Energiearmut

6.1 Die Bekämpfung der Energiearmut ist eine neue soziale Priorität, die auf allen Ebenen unterstützt werden muss. Die von der EU angenommenen Rechtsvorschriften<sup>(1)</sup> sind zwar zweckdienlich, doch ist die Reaktion der Mitgliedstaaten bislang unzureichend, wie folgende Beispiele zeigen: Trotz der in den Richtlinien über den Gas- und Elektrizitätsbinnenmarkt (zunächst Richtlinie 2003/54/EG und anschließend Richtlinie 2009/72/EG) verankerten Verpflichtung bieten bislang lediglich 10 der 27 Mitgliedstaaten den benachteiligten Kunden Sozialtarife an, wobei der Begriff „benachteiligter Kunde“ nur in 8 Mitgliedstaaten verwendet wird (siehe „Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort“, ERGEG, 2009).

<sup>(1)</sup> ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55, Art. 7.

6.2 Nicht alle Mitgliedstaaten greifen diese Problematik überhaupt auf. Diejenigen, die sich damit auseinandersetzen, agieren unabhängig und suchen keinerlei Synergien zwischen ihren Maßnahmen, wodurch die Ermittlung, Bewertung und Bewältigung der Energiearmut auf europäischer Ebene erschwert wird. So unterscheidet sich beispielsweise die Begriffsbestimmung im Vereinigten Königreich von derjenigen der anderen Mitgliedstaaten. Hier gilt als energiearm, wer mehr als 10 % seines Einkommens für Heizkosten ausgeben muss. Selbst in den EU-Dokumenten sind unterschiedliche Begriffsbestimmungen enthalten.

6.3 Es ist Aufgabe jedes Mitgliedstaats, sich mit dem Thema Energiearmut zu befassen und Maßnahmen auf der zuständigen Ebene (national, regional oder lokal) zu ergreifen, doch bei Fehlen wirksamer nationaler Rechtsvorschriften für Gas oder Strom muss die EU gemäß dem in Artikel 5 EGV verankerten Subsidiaritätsprinzip handeln. Für andere Brennstoffe wie Kohle obliegt die Verantwortung einzig und allein den Mitgliedstaaten.

6.4 Die EU erlässt Rechtsvorschriften in der Energiepolitik und verfügt über Zuständigkeiten in diesem Bereich; dies wirkt sich direkt oder indirekt auf die Situation der Energiearmut in den Mitgliedstaaten aus. Daher ist es wichtig, dass die EU in ihrem Zuständigkeitsbereich handelt und Maßnahmen ergreift.

6.5 Die Europäische Kommission hat die Charta der Rechte der Energieverbraucher vorgeschlagen (Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Charta der Rechte der Energieverbraucher“ (KOM(2007) 386 endg.) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2008 (P6 - TA(2008)0306)), zu der der Ausschuss bereits Stellung genommen<sup>(2)</sup> und sich dahingehend geäußert hat, dass eine bindende Rechtsform erforderlich ist, um die Wahrung der Rechte der Bürger sicherzustellen, wie dies bereits in anderen Fällen geschehen ist<sup>(3)</sup>. Die Europäische Kommission hat diese Charta zurückgezogen und einige Punkte in das dritte Legislativpaket aufgenommen, da sie ihrer Meinung nach in diesem Rahmen stärkere Auswirkungen haben (z.B. Artikel 7 und 8 der Richtlinie 2009/72/EG).

6.6 In Bezug auf den Gegenstand dieser Stellungnahme sei auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 34 „Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“ und Artikel 38 „Die Politiken der Union stellen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher.“ verwiesen.

6.7 Der Ausschuss bekräftigt, dass die Gewährleistung der Grundversorgung, die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, der Schutz der wirtschaftlich benachteiligten und von Energiearmut bedrohten Bevölkerungsgruppen, z.B. durch das Verbot, diese in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, das Recht auf angemessene, zwischen den einzelnen Lieferanten vergleichbare und transparente Preise anerkannt werden müssen<sup>(4)</sup>.

6.8 Der Ausschuss verweist auf die Vorteile, die die dezentrale Energieerzeugung in bestimmten Fällen für die Verbraucher, einschl. der benachteiligten, haben könnte:

- Energieerzeugung in der Nähe der Verbrauchszentren in Städten und Gemeinden mittels der Einrichtung von kleineren Einheiten, wodurch die transportbedingten Verluste verringert werden können (Strom: geschätzt 7 bis 10 %);
- Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energieträger;
- Förderung der technologischen Entwicklung;
- Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Ergänzung einer zentralen Energieerzeugung.

Brüssel, den 14. Juli 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

<sup>(2)</sup> ABl. C 151 vom 17.6.2008, S. 27.

<sup>(3)</sup> ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. C 151 vom 17.6.2008, S. 27.