

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen“

(KOM(2003) 739 endg. — 2003/0300 (COD))

(2005/C 120/21)

Der Rat beschloss am 23. Januar 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 5. Oktober 2004 an. Berichterstatterin war **Frau Sirkeinen**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 412. Plenartagung am 27./28. Oktober 2004 (Sitzung vom 28. Oktober) mit 117 gegen 10 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund

1.1 Die Energiepolitik der EU verfolgte in den letzten Jahren im Wesentlichen drei übergeordnete Zielsetzungen:

- die Verwirklichung einer wirksamen Marktöffnung für Strom und Erdgas,
- die Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit und
- die Verwirklichung bindender Umweltziele und insbesondere die Bekämpfung des Klimawandels.

Eine Schlüsselfunktion haben in diesem Zusammenhang u.a. die überarbeiteten Strom- und Gasrichtlinien, die vorsehen, dass die Märkte für gewerbliche Verbraucher ab Juli 2004 und für alle Verbraucher ab 2007 geöffnet werden. In dem 2001 veröffentlichten Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit wurde das Nachfragemanagement als eine wesentliche Aktionslinie im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und die Bekämpfung des Klimawandels herausgestellt.

1.2 Eine zuverlässige Energieversorgung zu vertretbaren Kosten ist eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Wohlstand der Bürger Europas. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen folglich die Ziele und Ansätze der Kommission unterstützt.

1.3 Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen wurde von der Kommission im Rahmen eines ganzen Bündels von Vorschlägen zu Energieinfrastruktur und Energieversorgungssicherheit unterbreitet. Die Kommission weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang der Aspekt des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nicht vernachlässigt werden darf. Die Überlastung der Übertragungsnetze ist auf das Wachstum der Nachfrage zurückzuführen, dem zum Teil durch Nachfragesteuerung entgegenge wirkt werden kann.

1.4 Ein effizienter Energieendverbrauch bzw. eine schonende Nutzung der Energieträger gelten schon lange als wichtiger Aspekt des Energiemarktes. Ein geringerer Energieverbrauch spart Kosten und trägt durch den geringeren Bedarf an Energieerzeugung und an Investitionen in neue Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungskapazitäten unmittelbar zur Versorgungssicherheit und häufig zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bei.

1.5 Es gibt ein großes Potenzial für die Verbesserung der Energieeffizienz. In der Mitteilung werden Fallstudien genannt, denen zufolge der Energieendverbrauch in der EU im Allgemeinen ohne Abstriche beim Komfort und ohne zusätzliche Kosten um mindestens 20 % gesenkt werden könnte. Das Effizienzpotenzial liegt beim Stromverbrauch im Allgemeinen niedriger, bei anderen Energieträgern jedoch höher.

1.6 In einer das Energiepaket begleitenden Mitteilung trifft die Kommission die Feststellung, dass der gesamte Anstieg der Stromnachfrage durch Nachfragemanagement aufgefangen werden soll. Neuer Investitionen bedürfe es lediglich hinsichtlich der Ersetzung von Anlagen, die am Ende ihres Lebenszyklus angekommen seien. Die Kommission geht davon aus, dass dies überwiegend durch erneuerbare Energieträger und kleine KWK(=Kraft-Wärme-Kopplung)-Anlagen geschehen wird.

1.6.1 Der Ausschuss kann dieser Beschreibung der künftigen Entwicklungen und Erfordernisse im Stromsektor nicht zustimmen. Von einer Mitteilung über Versorgungssicherheit wären wesentlich klarere und praxisbezogenere Informationen über künftige Entwicklungen und Potenziale zu erwarten, zumal es ausführliche Informationen und Szenarien gibt und die Kommission auch über eigenes Hintergrundmaterial verfügt. Es dient niemandem, wenn klaren und realistischen, möglicherweise für viele auch unliebsamen grundlegenden Informationen aus dem Weg gegangen wird.

1.6.2 Anhand einer groben Übersichtsrechnung kann die Größenordnung des Problems und der erforderlichen Lösungen veranschaulicht werden. Die Elektrizitätsnachfrage in der EU weist derzeit eine jährliche Steigerungsrate von 1-2 % auf. Das EU-Ziel für eine verstärkte Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern beinhaltet eine Steigerungsrate von weniger als 1 % jährlich. Das vorgeschlagene Energieeffizienzziel würde das jährliche Wachstum um 1 % zurückschrauben. Durch den Einsatz erneuerbarer Energieträger und Effizienzmaßnahmen könnte somit die Nachfragersteigerung aufgefangen werden und darüber hinaus müsste möglicherweise weit weniger als 1 % jährlich der bestehenden Kapazitäten ersetzt werden. Die Lebensdauer von Kraftwerken wird mit 30 bis 50 Jahren veranschlagt, was theoretisch darauf hinausläuft, dass ihre Ersetzung mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3 % erfolgen muss. Der Internationalen Energieagentur (IEA) zufolge werden im Lauf der kommenden 20 Jahre in der EU neue Kraftwerke mit einer Leistung von 200 000 MW benötigt.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1 Ziel des Kommissionsvorschlags ist es, zu gewährleisten, dass in jedem Mitgliedstaat durch eine verbesserte Energieeffizienz eine kumulative Energieeinsparung von 1 % jährlich erreicht wird. Im Jahr 2012 könnten dadurch Energieeinsparungen in Höhe von 6 % verbucht werden. Gemäß den Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten überprüfen, dass diese Energieeinsparung in jedem Jahr bis 2012 erreicht worden ist, und darüber Bericht erstatten. Ein Anstieg des Energieverbrauchs in den Mitgliedstaaten ist zwar nicht ausgeschlossen, wird jedoch geringer ausfallen als ohne diese Maßnahmen.

2.2 In dem Richtlinienentwurf geht es vor allem um Energieeffizienzmaßnahmen und die Förderung des Markts für Energiedienstleistungen wie Beleuchtung, Heizung, Heißwasser, Lüftung usw. Die Mitgliedstaaten sollen darauf verpflichtet werden, zwei Energiesparziele einzuhalten und sicherzustellen, dass die Energieversorger für den Zeitraum 2006 bis 2012 Energiedienstleistungen anbieten.

2.3 Das allgemeine Energieendverbrauchs-Einsparziel von 1 % jährlich ist gleichbedeutend mit 1 % der durchschnittlichen Energiemenge, die in den vorausgegangenen fünf Jahren verteilt bzw. an Endverbraucher verkauft worden ist. Diese Einsparungen müssen in folgenden Sektoren erzielt werden: Privathaushalte, Landwirtschaft, gewerbliche und öffentliche Sektoren, Verkehrswesen und Industrie. Der Luft- und Seeverkehr wird aus messtechnischen Gründen ausgenommen, ebenso energieintensive Industriezweige, die bereits unter die Emissionshandels- und die IVU-Richtlinie fallen. Alle Energiearten werden erfasst: Elektrizität und Erdgas, Fernwärme und -kühlung, Heizöl, Stein- und Braunkohle, forstwirtschaftliche und landwirtschaftliche Energieerzeugnisse und Kraftstoffe.

2.4 Für den öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten wird ein eigenes Teilziel von mindestens 1,5 % Energieeinsparungen jährlich festgelegt, das vor allem über energieeffiziente öffentliche Beschaffung erreicht werden soll. Diese Einsparungen würden zu dem allgemeinen Einsparziel von 1 % jährlich beitragen.

2.5 Die Energieversorger werden dazu verpflichtet, Energiedienstleistungen anzubieten. Die Energieversorger und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen müssen als integralen Bestandteil der Energieverteilung bzw. des Energieverkaufs Energiedienstleistungen anbieten und diese mindestens für 5 % ihrer Kunden erbringen. Alternativ sind Energieaudits anzubieten.

2.6 Die Berechnungsmethodik ermöglicht die Einbeziehung von bereits früher eingeleiteten Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten können die anhaltenden mess- und überprüfbareren Auswirkungen von bestehenden Energiedienstleistungen und nicht vor 1991 eingeleiteten Energieeffizienzmaßnahmen einberechnen. Auch Energiesteuern und Energiespar-Informationskampagnen können berücksichtigt werden, sofern sie zu mess- und überprüfbareren Energieeinsparungen geführt haben.

2.7 Den Mitgliedstaaten bleibt die Entscheidung überlassen, welche Sektoren in welchem Umfang zu dem allgemeinen nationalen Einsparziel beitragen sollten, wobei die Durchführung von Energiedienstleistungen und Energieeffizienzmaßnahmen und -programmen für alle in Frage kommenden Kunden sicherzustellen ist.

2.8 Die Energieeinsparungen errechnen sich aus der Summe der gemessenen oder geschätzten Verringerung des Endenergieverbrauchs auf Grund der Durchführung von Energiedienstleistungen, Energieeffizienzprogrammen und anderen in Frage kommenden Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten berichten regelmäßig über die erzielten Fortschritte. Der Vorschlag enthält Beispiele für in Frage kommende Energiedienstleistungen und einen Leitfaden für die Messung und die Überprüfung von Energieeinsparungen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA hat schon mehrfach die Bedeutung von Energieeinsparungen und einer verbesserten Endenergieeffizienz im Hinblick auf die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere die Bekämpfung des Klimawandels unterstrichen. Es ist zu begrüßen, dass die Kommission ihr Augenmerk nun gezielt auf diese Aspekte richtet. Der EWSA unterstützt nachdrücklich das Energieeffizienzziel und zum Teil auch die vorgeschlagenen Maßnahmen, möchte jedoch seinerseits einige Änderungen vorschlagen.

3.2 Viele Mitgliedstaaten sind entsprechend aktiv geworden, und inzwischen gibt es eine breite Palette an energiepolitischen Maßnahmen, praktischen Erfahrungen und Ergebnissen. Den größten Anklang scheinen in diesem Zusammenhang freiwillige informelle Aktionen oder Vereinbarungen gefunden zu haben, wofür es auch einige EU-weite sektorale Beispiele gibt.

3.3 Auf EU-Ebene gibt es Vorschriften für die Etikettierung von Haushalts- und anderen Geräten und eine Richtlinie über die Energieeffizienz von Gebäuden. Weitere Maßnahmen wie die Öko-Design-Richtlinie sind anhängig. In vielen anderen Bereichen der EU-Politik wird die Endenergieeffizienz ebenfalls unterstützt, beispielsweise in den Richtlinien über IVU⁽¹⁾ und Energiesteuern. Allerdings beinhalten die meisten dieser Vorschriften Maßnahmen, die einen erheblichen Anstieg der Energiekosten verursachen. Dadurch werden zwar Energieeinsparungen begünstigt, doch können diese positiven Auswirkungen durch die Nachteile, die den Privathaushalten und den gewerblichen Verbrauchern bezüglich ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch die höheren Kosten entstehen, überlagert werden.

3.4 Auf Grund der unterschiedlichen lokalen Voraussetzungen und bisherigen Tätigkeiten gibt es eine große Vielfalt an Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz. Diese scheinen nur eine begrenzte Auswirkung auf den Binnenmarkt zu haben. Deshalb ist es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wichtig, dass zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene mehrwertfähig sind.

3.5 Die Kommission scheint in ihrem Vorschlag zu versuchen, den Unterschieden und der Vielfalt Rechnung zu tragen. Angesichts der geltenden nationalen und EU-Vorschriften und insbesondere der freiwilligen Vereinbarungen sollte jedoch dafür gesorgt werden, dass die bereits bestehenden Maßnahmen so ergänzt werden, dass ein optimaler Mehrwert erzielt wird. Auch wäre für Kohärenz mit anderen relevanten Anforderungen, beispielsweise im Rahmen der Gebäuderichtlinie, zu sorgen.

3.6 Das Potenzial für Energieeffizienzverbesserungen war schon Gegenstand zahlreicher Studien. Der EWSA stimmt den von der Kommission vorgelegten Zahlen weitgehend zu. Das Potenzial ist groß, muss jedoch über eine bessere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Realitäten auch kritisch beurteilt werden. Die Rentabilität von Energieeffizienzinvestitionen wird nach dem Lebenszyklusansatz berechnet, der in der Praxis häufig nicht wirtschaftlich genug ist. Wenn sich beispielsweise die zusätzlichen Ausgaben für eine effizientere Heizungsanlage in einem Privathaus erst am Ende des Lebenszyklus des Geräts amortisiert haben werden, also nach mehreren Dekaden, würde der Hauseigentümer dies dann kaum als eine rentable Investition betrachten. Ebenso wenig würde der Leiter eines kleinen Unternehmens mit begrenzten Investitionsmöglichkeiten der Ersetzung einer noch funktionierenden Maschine durch eine energieeffizientere Maschine mehr Priorität einräumen als

einem Vorhaben zur Erhöhung der Gesamtproduktion und des Umsatzes.

3.7 Vor diesem Hintergrund ist das in der Richtlinie vorgegebene Energiesparziel von 1 % jährlich zwar ehrgeizig, aber durchaus machbar. Das 1,5 %-Einsparziel für den öffentlichen Sektor, bei dem es im Wesentlichen um die Energieeffizienz von Gebäuden geht, kann in einigen Mitgliedstaaten möglicherweise nur unter Schwierigkeiten und hohem Kostenaufwand fristgerecht erreicht werden.

3.8 Für eine verbindliche Zielvorgabe spricht vor allem ihre Motivationsfunktion. Es gibt jedoch auch viele Einwände dagegen.

3.8.1 Auf Grund der Unterschiede bei den bisherigen und laufenden Maßnahmen würde eine einheitliche Zielvorgabe dazu führen, dass den Energienutzern in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Kosten entstehen würden. Gegen Einzelziele für die Mitgliedstaaten spricht der Mangel an vergleichbaren Informationen als Berechnungsgrundlage.

3.8.2 Außerdem würde ein einheitliches Ziel als „Peitsche“ anstatt als „Zuckerbrot“ und damit falsch aufgefasst. Die mit der Förderung der Energieeffizienz verbundenen Potenziale und Vorteile sollten auf positive und motivierende Weise vermittelt werden.

3.8.3 In vielen Mitgliedstaaten gibt es kaum Datenmaterial über den aktuellen Energieverbrauch, die Energieeffizienzsituation und die Auswirkungen laufender Maßnahmen. Die in dem Richtlinienvorschlag genannten Berechnungsverfahren sind zu ungenau. Eine flexible Verfahrensweise hat zwar Vorteile, doch sind die Ergebnisse nur dann vergleichbar bzw. mit Blick auf das Ziel zuverlässig, wenn sowohl die Informationsgrundlagen als auch die Berechnungsverfahren zuverlässig bzw. vergleichbar sind.

3.8.4 Der EWSA befürchtet auch, dass eine Suboptimierung, in diesem Fall der Energieeffizienz durch die Vorgabe verbindlicher Ziele, der Optimierung übergeordneter Zielsetzungen, beispielsweise der gesamtwirtschaftlichen Effizienz oder der kostenwirksamen Verringerung der Treibhausgasemissionen, abträglich ist.

3.9 Aus diesen Gründen lehnt der EWSA die Festsetzung eines verbindlichen Ziels für die Mitgliedstaaten ab, denn dazu bedarf es zumindest nachvollziehbarer und praxistauglicher Berechnungsverfahren.

3.9.1 Der EWSA schlägt vor, die Mitgliedstaaten nicht auf optimale verbindliche einzelstaatliche Ziele zu verpflichten, sondern darauf, Energieeffizienzprogramme einzuführen bzw. zu aktualisieren und Überwachungsmechanismen vorzusehen. Die Zielvorgaben von 1 % und 1,5 % für den öffentlichen Sektor sollten als Durchschnittswert aller Mitgliedstaaten angestrebt werden.

(1) Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

3.10 Den Mitgliedstaaten müssen die Entscheidungen über die Ziele und Maßnahmen betreffend die verschiedenen Sektoren und Energieformen überlassen bleiben. Jedoch muss sichergestellt werden, dass alle Sektoren und Energieformen entsprechend ihrem Potenzial miteinbezogen werden.

3.11 Die in dem Richtlinienentwurf vorgesehenen Bestimmungen über Kontrolle, Beaufsichtigung und Mitteilung (Artikel 4 Absatz 5) können zu einem unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand gemessen an den zu erwartenden Ergebnissen führen. Die Zuverlässigkeit der Überprüfung von Einsparungen ist fraglich, da es schwierig ist, eine bestimmte Menge an eingesparter Energie auf eine spezifische Maßnahme zurückzuführen. Es ist notwendig, eine einfachere, übersichtliche und zuverlässige Verfahrensweise zu entwickeln.

3.12 Die gewünschten Ergebnisse lassen sich wirkungsvoller erzielen, wenn die grundlegenden Probleme der Verbreitung von Informationen und der Finanzierung direkt angegangen werden. In dieser Richtung gehen auch die in Artikel 8 vorgesehenen Bestimmungen über die Einrichtung geeigneter Qualifikations-, Akkreditierungs- und/oder Zertifizierungssysteme für Energiedienstleister, die weiterentwickelt und erweitert werden sollten. Es müssen auch innovative Finanzierungskonzepte wie zinsverbilligte Kredite ausgebaut werden, um langen Amortisierungszeiten wie bei den in Ziffer 3.6 genannten Beispielen Rechnung zu tragen.

3.13 Auch sollte die Unterstützung und Weiterentwicklung bestehender erfolgreicher freiwilliger Maßnahmen vorgesehen werden. In Übereinstimmung mit Artikel 12 sind Informationen über Energieaudit-Systeme, ein einfacher Zugang zu diesen Systemen, die Entwicklung von geeigneten Energieaudits für KMU oder spezifische Sektoren und die Förderung der Fortbildung zum Energiemanager Beispiele für bewährte Verfahrensweisen, die von der Kommission gefördert werden sollten.

3.14 Anstatt sich mit einer Flut von Berichten auseinander zu setzen, könnte die Kommission die Anstrengungen der Mitgliedstaaten um mehr Energieeffizienz fördern, indem sie die Schaffung besserer Informationsgrundlagen in den Mitgliedstaaten, die letztlich auch für ihr eigenes Datenmaterial von Vorteil wären, unterstützt. Eine gründliche Analyse der Hemmnisse, die einer Verbesserung der Energieeffizienz im Weg stehen, tut Not. Auch die Zusammenarbeit und der Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten könnte gefördert werden.

3.15 Für einen solchen Vorschlag, der sich auf den Markt und auf die Verbraucherkosten auswirken wird, muss eine korrekte Folgenabschätzung vorgelegt werden. Da dies in der Vorbereitungsphase nicht geschehen ist, drängt der EWSA darauf, umgehend und noch vor der Beschlussfassung in Rat und Parlament eine Folgenabschätzung durchzuführen.

3.16 Die Kommission spielt mit dem Gedanken, zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise sog. „Einsparzertifikate“ ein-

zuführen. Ein solches System würde jedoch nur funktionieren, wenn verbindliche Vorgaben für sparsamen Energieverbrauch bzw. Energieeffizienz festgelegt werden. Der EWSA lehnt die Festlegung entsprechender verbindlicher Vorgaben und damit auch die Einführung von „Einsparzertifikaten“ ab. Seines Erachtens sollte zunächst der Emissionshandel und der Handel mit grünen Zertifikaten sorgsam überwacht und bewertet werden, bevor die Einführung neuer Systeme auf einem ohnehin schon komplizierten Energiemarkt anvisiert wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 In Artikel 3 — Begriffsbestimmungen — sollte der Begriff der Energiedienstleistungen klarer definiert werden. Ferner sollte der Schwellenwert von 50 GWh in der Definition von „kleine Versorgungs- und Energieeinzelhandelsunternehmen“, der unter praktischen Gesichtspunkten zu niedrig angesetzt sein könnte, überdacht werden.

4.2 Artikel 4 sollte im Einklang mit den in dieser Stellungnahme vorgetragene allgemeinen Bemerkungen überarbeitet werden.

4.3 Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 10 Buchstabe b: Eine zunehmende Bereitstellung von Energiedienstleistungen ist wünschenswert. Der EWSA lehnt jedoch den von der Kommission vorgeschlagenen Ansatz ab, dass die Energiedienstleistungen ausschließlich von den Energieversorgern und Energieeinzelhandelsunternehmen erbracht und die dadurch entstehenden Kosten auf die Verteil- bzw. Verkaufstarife umgelegt werden, bis eine bestimmte Marktdurchdringung erreicht ist. Schon jetzt werden Energiedienstleistungen auch anderweitig erbracht — beispielsweise durch Gebäudewartungsgesellschaften, Unternehmensberater und Energiedienstleister/Betreiber (Energy service companies — ESCO) — und der Marktzugang muss für alle zu gleichen Bedingungen gewährleistet sein. Der Vorschlag, 5 % der Kundendienstleistungen auf Kosten aller Kunden unentgeltlich zu erbringen, ist den Kunden gegenüber unfair und benachteiligt andere Anbieter.

4.4 Der Begriff der „in Frage kommenden Kunden“ in Artikel 7 wäre zu definieren.

4.5 Artikel 10 Buchstabe a: Es ist schwer nachvollziehbar, wie Verteiltarife so strukturiert werden können, dass gezielt Energieeffizienz gefördert wird. Die den angeführten Beispielen zu Grunde liegenden Mechanismen sind schwer verständlich.

4.6 Die in Artikel 13 festgelegten Anforderungen betreffend die Erfassung des Energieverbrauchs können sich als sehr kostspielig erweisen, und die Kosten werden letztendlich immer auf die Verbraucher abgewälzt werden. Maßnahmen zur Erfassung des Energieverbrauchs sollten daher mit Umsicht angegangen werden.

Brüssel, den 28. Oktober 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND