



EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS
RUE ROYALE 45
1000 BRUSSELS
TEL: 32 2 250 10 80
FAX : 32 2 250 10 99
E-MAIL : EPSU@EPSU.ORG

EGÖD STÄNDIGES AUSSCHUSSES FÜR ÖFFENTLICHE
VERSORGUNGSUNTERNEHMEN

**Stellungnahme des
Europäischen Gewerkschaftsverbandes Öffentliche Dienste (EGÖD)
zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur
Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen (KOM (2003) 739 endgültig)
vom 10.12.2003**

Juni 2004

Der EGÖD hält den vorliegenden Vorschlag für geeignet, die derzeitige Lücke bei der Regulierung der liberalisierten Energiemärkte zu schließen, die darin besteht, dass die Erhöhung der nachfrageseitigen Energieeffizienz insbesondere bei kleiner und mittlerer Industrie und bei den Haushaltskunden nicht Gegenstand gesetzlicher Förderung ist. Eine derartige Förderung ist ein wesentlicher Beitrag zu den wichtigsten Zielen der EU im Energiesektor, zur Steigerung von Versorgungssicherheit, Kostengünstigkeit und Umwelt- und Klimaschutz. Um Belastungen für Sozial Schwache auszugleichen und gleichzeitig auch die dort vorhandenen Effizienzpotentiale optimal zu erschließen, sollten unentgeltliche Sonderprogramme für diese Gruppen aufgenommen werden.

Das Ziel

Mit der vorgeschlagenen Richtlinie sollen die Potenziale rationeller Energienutzung auf der Nachfrageseite („Erhöhung der Effizienz der Endenergienutzung“) erschlossen werden. Zahlreiche Expertisen bestätigen, dass diese Potenziale groß sind und bislang nicht ausreichend ausgeschöpft werden konnten. Der Gesamtverbrauch an Endenergie, so schätzt die Kommission, ist um rund 20 Prozent höher als rein wirtschaftlich zu begründen ist (Punkt 3.1 der Begründung) – eine eher konservative Schätzung bei technischen Einsparpotenzialen von rund 40 Prozent (Grünbuch zur Versorgungssicherheit).

Die vorgeschlagene Richtlinie soll demgemäß einen „Rahmen zur Förderung des Markts sowohl für Energiedienstleistungen als auch für Effizienzmaßnahmen“ für Endkunden schaffen. Dies ist nach Ansicht des EGÖD dringend notwendig. Die Liberalisierung der EU-Energiemärkte hat bislang vorwiegend den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Energiequellen und um den niedrigsten Kilowattstundenpreis organisiert und damit zu einem verkürzten Bild der Energiemärkte geführt. Diese einseitige Fixierung trug mit dazu bei, dass in denjenigen Staaten, die die Liberalisierung zügig eingeführt haben, mehr als ein Viertel der Arbeitsplätze im Energiebereich vernichtet wurden. Dies führt zudem zu volkswirtschaftlichen Fehlallokationen und konterkariert Klima- und Umweltschutzziele, weil keine ausreichenden Anreize zur Emissionsreduktion existieren, sondern im Gegenteil das Signal niedriger Preise zur Vernachlässigung der Energieeffizienz anregt. Jetzt geht es darum, den Wettbewerb „auch zwischen den Investitionen in die Endenergieeffizienz einerseits und Investitionen in die Energieversorgung andererseits zu fördern“ (Begründung). Der EGÖD sieht hierfür einen politischen Handlungsbedarf umso mehr, als zahlreiche in den meisten

EU-Staaten bereits vorhandene Ansätze, die Potenziale zur rationellen Energienutzung systematisch zu erschließen, im Rahmen der Liberalisierung der Energiewirtschaft wieder aufgegeben wurden (z.B. Demand Side Management und Least-Cost Planning).

Für die Gewerkschaften ist ein derartiger Ansatz von hoher Bedeutung, weil er zu positiven Arbeitsplatzeffekten führen kann. Eine Untersuchung des Basler Prognos-Instituts aus dem Jahr 2000 im Auftrag des deutschen Umweltministeriums beziffert die Zahl der zusätzlichen Netto-Arbeitsplätze durch ein ehrgeiziges Programm zur Verbesserung der Energieeffizienz auf 200 000 im Jahr 2020 allein in Deutschland. Dies hochgerechnet auf EU-Europa wäre von etwa einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze auszugehen. Darunter sind viele Tätigkeiten beispielsweise im Baubereich, aber auch viele höher qualifizierte Arbeitsplätze im Rahmen von Energieberatung, Contracting und Consulting oder im Maschinen- und Anlagenbau. Steigerung der Energieeffizienz bedeutet darüberhinaus geringere Energie-Gesamtkosten für die Industrie und Haushalte und damit Kaufkraftstärkung.

Im EU-Grünbuch zur Versorgungssicherheit wird die hohe Importabhängigkeit der EU im Energiesektor problematisiert. Weil gesteigerte Energieeffizienz mit einer Reduktion des Primärenergieeinsatzes einhergeht, wird dadurch auch die Abhängigkeit von Importenergien deutlich verringert. Steigerung der Energieeffizienz ist somit ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit.

Aufgrund der Reduktion des Primärenergieeinsatzes, die mit der Steigerung der Energieeffizienz einhergeht, wird die Umwelt entlastet und insbesondere der Ausstoß von klimawirksamen Gasen verringert. In der bestehenden Richtlinie zum Emissionshandel hat die EU diese Ziele bereits als vorrangig definiert, jedoch wirkt diese Richtlinie ausdrücklich nur im Hinblick auf die Reduzierung der Klimagasbelastung bestimmter Industriezweige und der Kraftwerke (rund 55 Prozent der Emissionen). Sie ist im wesentlichen angebotsseitig orientiert. Der hier vorgelegte Vorschlag ist geeignet als konkrete Maßnahme, um dazu komplementär auch die Reduktion der Treibhausgasemissionen bei den übrigen Emittentengruppen zu initiieren, bei Haushalten, kleiner und mittlerer Industrie und beim Verkehr, dessen Treibhausgasemissionen nach wie vor ansteigen. Wegen der Heterogenität der Emittenten ist in diesem Endkundenbereich ein nachfrageseitiger Ansatz notwendig. Genau dies leistet der Vorschlag. Er ist dadurch ein wichtiger Beitrag zur Erreichung des Klimaschutzzieles der EU und zur nachhaltigen Entwicklung im Energiesektor. Es ist allerdings sicherzustellen, dass alle Industriezweige, die nicht von der Emissionshandelsrichtlinie erfasst werden, komplementär die Bestimmungen der Effizienzrichtlinie erfüllen müssen, auch die nicht von der Emissionshandelsrichtlinie betroffenen Bereiche der großen Industrie wie beispielsweise die Chemieindustrie.

Insbesondere im Stromsektor bietet die vorgeschlagene Richtlinie von der Nachfrageseite her Unterstützung für die Kraftwerksgesellschaften, die dem Emissionshandel unterworfen sind. Mit einer relativen Reduktion des Stromverbrauchs wird es für die Erzeuger einfacher, im Rahmen ihrer zugeteilten Emissionsmengen zu bleiben bzw. es wird die benötigte Menge an zuzukaufenden Emissionsrechten verringert. Diese werden zudem voraussichtlich im Preis niedriger sein, da die Nachfrage insgesamt sinkt.

Das Vorgehen

Der Vorschlag sieht eine quantifizierte Verpflichtung der EU-Staaten zur Erhöhung der Energieeffizienz in den nicht vom Emissionshandel erfassten Energiemarktsegmenten vor. Das Verfahren erscheint praktikabel und ohne großen bürokratischen Aufwand durchführbar, denn es

stützt sich auf Daten, die zum größten Teil im Rahmen der allgemeinen Energiestatistik ohnehin erhoben werden müssen.

Das Verfahren ist zielorientiert. Es überläßt aber entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die zu ergreifenden Maßnahmen im Detail zum überwiegenden Teil den einzelnen Mitgliedsstaaten. Damit können die Mitgliedsstaaten flexibel und aufbauend auf der jeweiligen Energieinfrastruktur selbstständig die zur Zielerreichung optimal geeigneten Maßnahmen festlegen. Dies ist angesichts der unterschiedlichen Energieinfrastruktur in den Mitgliedsstaaten angemessen – es verringert den bürokratischen Aufwand weiter und vermindert gleichzeitig die Transaktionskosten.

Das Verfahren ist flexibel. Es läßt einen Anstieg des Energieverbrauchs zu, denn die Verpflichtung zu Erhöhung der Energieeffizienz wird im Verhältnis zum tatsächlichen jährlichen Energieverbrauch ermittelt. Entsprechend ergibt sich ein doppelt positiver Einfluss auf die jeweilige nationale Volkswirtschaft: Wirtschaftswachstum wird nicht behindert, auch sofern es wie im Bereich der Produktion mit steigendem Energieverbrauch verbunden ist. Wirtschaftswachstum wird umgekehrt zusätzlich impliziert, weil die zu ergreifenden Maßnahmen im Energiedienstleistungsbereich zusätzliche Wertschöpfung und damit Arbeitsplätze vor Ort generieren und gleichzeitig die Abhängigkeit von Energieimporten reduzieren und damit die Kaufkraft tendenziell erhöhen.

Vorschläge und Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die generell positive Einschätzung des Vorschlages vorausgesetzt, macht der EGÖD im Folgenden Änderungsvorschläge zu einzelnen Artikeln, um die Zielerreichung und/oder Praktikabilität des Vorschlages noch zu erhöhen:

Artikel 4 : Die zentrale Verpflichtung des Vorschlages, die Energieeffizienz in den EU-Staaten um 1 Prozent jährlich zu steigern, ist mit vorhandenen und erprobten, in der Regel auch wirtschaftlichen Techniken in allen angesprochenen Marktsegmenten im angegebenen Zeitraum sicher realisierbar. Der Vorschlag spricht in der Begründung richtig von einem „realistischen Mindestniveau für die Steigerung der Energieeffizienz in der EU“, das sicher einzuhalten ist – bei einem, wie ausgeführt wird, durchschnittlichen Nutzen-Kosten-Verhältnis der notwendigen Investitionen von 4:1.

Die Kommission geht offensichtlich von einem Initialeffekt der Richtlinie aus, der durch die Schaffung des Marktes für Energiedienstleistungen mit seinen Mechanismen und Akteuren dient und eine Eigendynamik deutlich über die intendierte Mindestverpflichtung entfalten könnte. Der EGÖD hält diese Annahme für begründet. Dennoch schlägt der EGÖD angesichts der hohen ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile einer starken Steigerung der Energieeffizienz vor, die Mindestverpflichtung für bestimmte Bereiche zu erhöhen. (Der Vorschlag sieht dies in Artikel 5 für den öffentlichen Sektor selbst vor.) Dies wäre vor allem aus zwei Gründen gerechtfertigt:

- wenn hohe unausgeschöpfte und wirtschaftliche Potenziale für Energieeffizienzmaßnahmen EU-weit vorhanden sind. Zu denken wäre insbesondere an Gebäudemanagement und bestimmte technische Prozesse wie Druckluft oder Motoren und Antriebe;
- wenn die Notwendigkeit, Effizienzmaßnahmen durchzuführen, besonders dringlich ist. Zu denken wäre insbesondere an den Verkehrsbereich, der noch immer steigende Verbräuche und damit steigende Treibhausgasemissionen aufweist.

Artikel 5: Der EGÖD begrüßt ausdrücklich, dass das Ziel für den öffentlichen Sektor mit einer jährlichen Steigerung der Energieeffizienz um 1,5 Prozent ehrgeiziger gesetzt wird als im allgemeinen Sektor. Der EGÖD und seine Mitgliedsgewerkschaften haben wiederholt darauf

hingewiesen, dass der öffentliche Sektor eine Vorbildfunktion in bezug auf Energieeffizienzmaßnahmen und die Einführung der Erneuerbaren Energien wahrnehmen muss. Dies gilt auch und gerade vor dem Hintergrund knapper Finanzmittel im öffentlichen Sektor. Denn mit Investitionen in wirtschaftliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz wird bereits mittelfristig der finanzielle Handlungsspielraum des öffentlichen Sektors vergrößert. Nicht zuletzt bestehen hier auch Möglichkeiten für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, sich an ihrem Arbeitsplatz aktiv für Klima- und Umweltschutz einzusetzen – und gleichzeitig dazu beizutragen, dass der Kostendruck auf die Beschäftigten abgemildert werden kann. Motto: Energiekosten sparen ist besser als Personalkosten sparen.

Artikel 6: Die in diesem Artikel unter a) vorgeschlagene Verpflichtung von EVU und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen, entsprechende Energiedienstleistungen vollständig und für alle Kundengruppen anzubieten, ist angemessen und zielführend. Der EGÖD begrüßt insbesondere, dass auch Ölhändler in diese Verpflichtung einbezogen werden.

Die Unentgeltlichkeit der Energieaudits durch Energieanbieter, „solange nicht mindestens für 5 Prozent der Kunden Energiedienstleistungen erbracht werden,“ gibt eine notwendige Initialzündung und ist – gleiche Qualität der Dienstleistung vorausgesetzt - wettbewerbsneutral, weil sie für alle Anbieter gilt.

Allerdings sieht der EGÖD den Punkt b), in dem die Enthaltung der Energieversorger „von allen Aktivitäten, die die Durchführung von Energiedienstleistungen, Energieeffizienzprogrammen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen behindern etc.“ in seiner Allgemeinheit für wenig praxistauglich an. Darunter können sicherlich nicht Werbeaktivitäten für Strom- oder Gasnutzung verstanden werden. Es bleibt aber dann die Frage, welche Maßnahmen konkret unterbleiben sollen.

Der EGÖD schlägt vor, in Verbindung mit Artikel 7 und 12, die ebenfalls nur sehr allgemein gehalten sind, einen Katalog von Positivmaßnahmen in den Vorschlag aufzunehmen, die die Unternehmen im Rahmen eines Energieaudits anbieten müssen. Dann würde auch der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung insofern gegengesteuert, die darin besteht, dass einzelne Energieanbieter durch unqualifizierte und fehlerhafte Energieaudits die Vorgaben der Richtlinie zwar formal erfüllen, aber ihr Ziel konterkarieren. Diese Gefahr sieht der EGÖD vor allem bei kleineren Anbietern einzelner Energieträger (z.B. Erdöl), die über keine Erfahrung mit Energieaudits und entsprechenden Kundenbindungsprogrammen haben.

Insbesondere hält es der EGÖD für erforderlich, einen Katalog von Dienstleistungen bereit zu stellen, die sich speziell an Sozial Schwache (Familien mit geringem Einkommen, kinderreiche Familien, Arbeitslose, Auszubildende, Studenten, Rentner) richten, weil diese von einer möglichen Erhöhung der Verteiltarife durch derartige Programme (s.u. Artikel 10) besonders stark betroffen wären, andererseits aber bei einigen dieser Gruppen ein besonders hohes Hemmnispotential vorliegt in Bezug auf die Möglichkeiten, von den angebotenen Programmen zu profitieren (insbesondere hohe Informationshemmnisse). Diese Dienstleistungen für Sozial Schwache sollten generell unentgeltlich sein.

Artikel 8: Es muss betont werden, wie wichtig Qualifikation, Zertifizierung und Akkreditierung von Energiedienstleistern sind. Der EGÖD begrüßt deshalb die Verpflichtung zu geeigneten Qualifikations-, Akkreditierungs- und/oder Zertifizierungssysteme für alle Marktbeteiligte, die Energiedienstleistungen erbringen, im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus an technischer Kompetenz des Personals und an die Qualität und Zuverlässigkeit der angebotenen Energiedienstleistungen. Dadurch wird auch sichergestellt, dass die zusätzlichen Arbeitsplätze im Energiebereich mit ausreichend qualifiziertem Personal besetzt werden und eine qualifizierte Aus- und Fortbildung dieses Personals erfolgt.

Artikel 10: Der EGÖD unterstützt die Möglichkeit der Refinanzierung von Investitionskosten von Versorgungsunternehmen auf der Endenergieverbrauchsseite über die Verteiltarife. Dies ist insofern verursachergerecht, als damit die Endkunden, die über verminderte Bezugskosten durch sinkenden Verbrauch von den Energiedienstleistungen profitieren können, auch für die dadurch notwendigen Mehrkosten aufkommen sollten. Um Benachteiligungen einzelner Kundengruppen dadurch zu vermeiden, dass für sie keine adäquaten Dienstleistungen vorgehalten werden, ist es, wie vorgesehen, erforderlich, ein breites Spektrum von Dienstleistungen vorzuhalten, so dass jede Kundengruppe auch tatsächlich profitieren kann. Für Sozial Schwache müssen unentgeltlich eine Reihe von besonderen Dienstleistungen angeboten werden (s.o. zu Artikel 6).

Artikel 11: Der EGÖD begrüßt, dass der Vorschlag die Einrichtung von nationalen Fonds für die Durchführung von Energieeffizienzprogrammen ermöglicht. Diese sollten insbesondere für Programme mit höheren Transaktionskosten oder höherem Risiko zur Verfügung stehen. Dadurch wird sichergestellt, dass auch wirtschaftliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz durchgeführt werden können, die komplex und ehrgeizig sind. Es sollte allerdings klarer definiert werden, was „höhere Transaktionskosten oder höheres Risiko“ konkret bedeuten, oder diese einschränkende Formulierung sollte entfallen, denn ohnehin werden derartige Fonds in der Regel nur dann eingesetzt werden, wenn starke Hemmnisse für eine Maßnahme zu überwinden sind.

Anhang I: Die Formulierung in Absatz 3. „Energieeinsparungen in einem bestimmten Jahr aufgrund von Energieeffizienzmaßnahmen, die in einem früheren Jahr (nicht vor 1991) eingeleitet wurden, können bei der Berechnung der jährlichen Einsparungen berücksichtigt werden.“ (in der englischen Fassung: „Energy Savings in a particular year that result from energy efficiency measures initiated in a previous year not earlier than 1991 may be taken into account in the calculation of the annual savings.“) birgt die Gefahr von Fehlinterpretationen. Es sollte explizit ausgeschlossen werden, dass Energieeinsparungen, die in einem früheren Jahr erreicht wurden und im Geltungszeitraum der Richtlinie weiter wirken, angerechnet werden können. Die Formulierung könnte lauten: *Zusätzliche* Energieeinsparungen in einem bestimmten Jahr aufgrund von Energieeffizienzmaßnahmen, die in einem früheren Jahr (nicht vor 1991) eingeleitet wurden, können bei der Berechnung der jährlichen Einsparungen berücksichtigt werden. (in der englischen Fassung: „*Additional* Energy Savings in a particular year that result from energy efficiency measures initiated in a previous year not earlier than 1991 may be taken into account in the calculation of the annual savings.“)

Anhang III: Der hier vorgelegte Katalog der möglichen Energiedienstleistungen ist umfassend – es sollte allerdings klar definiert werden, dass „kostenwirksam“ den Einschluss aller Kosten, auch der sogenannten „externen Kosten“ bedeutet.

In bezug auf den Verkehrsbereich bedeutsam und richtig ist insbesondere, dass hierbei nicht nur technische Maßnahmen, sondern auch Maßnahmen zur Verkehrsträgernutzung bzw. Verkehrsverlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel einbezogen werden. Der Katalog sollte um eine Reihe von speziellen Dienstleistungen für Sozial Schwache ergänzt werden, die unentgeltlich zu erbringen sind. Zu denken wäre etwa an besondere Informationsprogramme oder ein speziell auf diese Gruppen ausgerichtetes Programm zur Förderung des Austauschs von ineffizienten Haushaltsgeräten.

Anhang IV: Der Leitfaden für die Messung und Überprüfung von Energieeinsparungen erscheint umfassend und gut begründet. Allerdings sollten, anders als in der Begründung in 3.2. vorgeschlagen, Maßnahmen aufgrund von Energiesteuern und Bauvorschriften nicht berücksichtigt werden, weil derartige Maßnahmen von den jeweiligen Richtlinien zu Energiesteuer und Gebäuden bereits erfasst werden. Es wäre darüberhinaus zu erwägen, eine Arbeitsgruppe zu etablieren, die

etwaige Abweichungen zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten prüft und Vorschläge zu ihrer Überwindung macht.