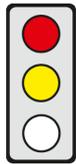


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Durch neue Vorgaben soll bei gleichzeitiger Abschaffung „umständlicher“ bisheriger Vorschriften die Energieeffizienz von Gebäuden weiter gesteigert werden.

Betroffene: Anbieter und Nachfrager von Energiedienstleistungen im Gebäudebereich.



Pro: Die Koppelung der finanziellen Förderung von Gebäudesanierungen an die erzielte Energieeinsparung ist eine Verbesserung gegenüber dem Status quo.

Contra: (1) Die schon bestehenden Vorgaben zu Niedrigstenergiegebäuden sollten abgeschafft werden, denn sie verhindern den Bau günstigen Wohnraums.

(2) Die Milderung von Energiearmut sollte nicht durch Vorgaben zur Gebäuderenovierung, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten angestrebt werden.

(3) Die Pflicht zur Einrichtung von auf Preissignale reagierenden intelligenten Ladestationen für Elektroautos ist aufgrund der hohen Kosten unverhältnismäßig.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 765 vom 30. November 2016 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU **zur Gebäude-Gesamtenergieeffizienz**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Der Gebäudebestand in der EU ist zu 75% „nicht energieeffizient“ und wird jährlich „nur“ zu 0,4–1,2% renoviert. Künftig soll dieses „enorme Potenzial für Effizienzgewinne“ besser genutzt werden. (S. 1)
- Die bestehende Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie (2010/31/EU; s. [cepAnalyse](#)) soll die „Gesamtenergieeffizienz“ von Gebäuden verbessern, indem deren Energiebedarf für Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasser und Beleuchtung gesenkt wird (Art. 2 Nr. 4). Hierzu sollen [SWD(2016) 408, S. 6]
 - ein „nachfragegesteuerter Markt“ für energieeffiziente Gebäude entstehen, indem „Informationsbarrieren“ durch Energieausweise und Inspektionen abgebaut werden,
 - „suboptimale Investitionen“ verhindert werden, indem die Mitgliedstaaten „Mindestanforderungen an die Energieeffizienz auf dem kostenoptimalen Niveau“ festlegen,
 - alle neuen Gebäude ab 2021 – öffentliche Gebäude schon ab 2019 – ausschließlich als „Niedrigstenergiegebäude“ mit einem „fast bei Null liegenden oder sehr geringen Energieverbrauch“ (Art. 2 Nr. 2) gebaut werden.
- Die vorgeschlagenen Änderungen der Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie sollen die energetische Renovierung bestehender Gebäude beschleunigen (S. 2).
- Der nun vorgelegte Richtlinienvorschlag ist Teil eines umfassenden Energiepakets. Dieses umfasst u.a.:
 - Neufassung der Strombinnenmarktrichtlinie [2009/72/EG; COM(2016) 864],
 - Neufassung der Strombinnenmarktverordnung [(EG) 714/2009; COM(2016) 861],
 - Änderung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie [2009/28/EG; COM(2016) 767] und
 - Änderung der Energieeffizienzrichtlinie [2012/27/EU; COM(2016) 761, s. [cepAnalyse](#)].

► Wegfall „umständlicher“ Pflichten

Folgende Pflichten der Mitgliedstaaten haben sich „als umständlich“ erwiesen und sollen daher entfallen:

- die Pflicht, bei der Errichtung oder einer größeren Renovierung von Gebäuden die Einführung intelligenter Messsysteme zu unterstützen (Art. 8 gestrichener Abs. 2);
- die Pflicht, zu gewährleisten, dass bei neuen Gebäuden vor Baubeginn die „technische, ökologische und wirtschaftliche Realisierbarkeit des Einsatzes hocheffizienter alternativer Systeme“ – z.B. dezentrale erneuerbare Energieversorgungssysteme, Wärmepumpen, Kraft-Wärme-Kopplung – in Betracht gezogen wird (Art. 6 gestrichene Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und Abs. 3).

► Langfristige Renovierungsstrategie

- Die Mitgliedstaaten müssen eine langfristige Strategie festlegen, um Investitionen in die Renovierung von öffentlichen und privaten Wohn- und Geschäftsgebäuden zu fördern [neuer Art. 2a Abs. 1, bislang Art. 4 der Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU); s. [cepAnalyse](#)].
- Um bis 2050 „einen Gebäudebestand mit geringen CO₂-Emissionen“ zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten einen „Fahrplan“ aufstellen (neuer Art. 2a Abs. 2) mit „klaren Meilensteinen und Maßnahmen“ sowie mit „genauen Zwischenzielen“ bis 2030.

- Um Investitionen „zu lenken“, müssen die Mitgliedstaaten „Mechanismen“ einführen, die Projekte bündeln, Risiken für Investoren bei Energieeffizienzmaßnahmen mindern und durch öffentliche Gelder Anreize für zusätzliche private Investitionen schaffen (neuer Art. 2a Abs. 3).
- Die Renovierungsstrategie soll zur Verringerung der Energiearmut beitragen (neuer Art. 2a Abs. 2).
Energiearmut liegt vor, wenn ein Haushalt [Folgenabschätzung SWD(2016) 414, S. 25]
 - seine Wohnung aus Geldmangel nicht angemessen heizen kann oder
 - mit Zahlungen für Energiedienstleistungen im Verzug ist oder
 - eine schlecht isolierte und/oder feuchte Wohnung bewohnt.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden nach modellgestützten Prognosen im Jahr 2030 schätzungsweise 220.000 neue Arbeitsplätze schaffen [Folgenabschätzung SWD(2016) 414, S. 40 und 94].
- ▶ **Gebäudetechnische Systeme**
 - Ein „gebäudetechnisches System“ ist (Art. 2 geänderter Abs. 3)
 - die technische Ausrüstung eines Gebäudes für Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmbrauchwasser, Beleuchtung, Gebäudeautomatisierung und -steuerung, standortnahe Elektrizitätserzeugung und Elektromobilitätsinfrastrukturen oder
 - eine Kombination solcher Systeme, einschließlich derer, die erneuerbare Energien nutzen.
 - Die Mitgliedstaaten müssen Anforderungen an Gesamtenergieeffizienz, Installation, „angemessene Dimensionierung“, Einstellung und Überwachung gebäudetechnischer Systeme festlegen (Art. 8 Abs. 1).
 - Bei Installation, Austausch oder Modernisierung eines gebäudetechnischen Systems muss die Gesamtenergieeffizienz des veränderten Systems bewertet, dokumentiert, an den Gebäudeeigentümer übermittelt und in der nationalen Datenbank für Energieausweise erfasst werden (Art. 8 neuer Abs. 5).
- ▶ **Regelmäßige Inspektion von Heizungs- und Klimaanlage**
Als Alternative zur regelmäßigen Inspektion von Heizungs- und Klimaanlage in Nichtwohngebäuden mit mehr als 250 MWh Jahresverbrauch und Wohngebäuden über 100 kW Nennleistung dürfen nur noch automatische Überwachungs- und Kontrollsysteme genutzt werden (Art. 14 geänderter Abs. 2 und Art. 15 geänderter Abs. 2).
- ▶ **„Intelligenzindikator“**
 - Für jedes Gebäude muss ein „Intelligenzindikator“ erstellt werden (Art. 8 neuer Abs. 6). Er zeigt potentiellen Mietern oder Käufern eines Gebäudes an, in welchem Maße es sich in seinem Energiebedarf an die Erfordernisse der Bewohner und des Stromnetzes anpassen kann (S. 12).
 - Er erfasst „Flexibilitätsmerkmale, verbesserte Funktionen und Fähigkeiten“ gebäudetechnischer Systeme aufgrund stärker vernetzter und integrierter „intelligenter Geräte“ (Art. 8 neuer Abs. 6).
 - Er soll es Bewohnern und dem Gebäude ermöglichen, auf Anforderungen an Komfort und Betrieb zu reagieren, einen Beitrag zur Laststeuerung im Stromnetz zu leisten und den „optimalen, reibungslosen und sicheren Betrieb der Energieinfrastruktur zu unterstützen“ (Art. 8 neuer Abs. 6).
- ▶ **Finanzielle Förderung**
 - Die Mitgliedstaaten müssen ihre finanzielle Förderung von Gebäuderenovierungen von den dadurch erzielten Energieeinsparungen abhängig machen (Art. 10 neuer Abs. 6).
 - Diese Einsparungen müssen durch den Vergleich von Energieeffizienzausweisen ermittelt werden, die vor und nach der Renovierung auszustellen sind (Art. 10 neuer Abs. 6).
- ▶ **Ladestationen für Elektrofahrzeuge**
 - Bei allen ab 2025 neu gebauten oder umfangreich renovierten Nichtwohngebäuden mit mehr als zehn Parkplätzen muss mindestens jeder zehnte Parkplatz mit einem Ladepunkt für Elektrofahrzeuge ausgerüstet werden, der den Ladevorgang „abhängig von Preissignalen starten oder beenden“ kann (Art. 8 neuer Abs. 2). Von dieser Pflicht können kleine und mittlere Unternehmen (KMU, s. Empfehlung 2003/361/EG) ausgenommen werden.
 - Bei ab 2025 neu gebauten oder umfangreich renovierten Wohngebäuden mit mehr als zehn Parkplätzen müssen Vorverkabelungen vorgenommen werden, die die Errichtung von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge für jeden Parkplatz ermöglichen (Art. 8 neuer Abs. 3).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Es entfallen die Pflichten der Mitgliedstaaten, beim Bau oder einer größeren Renovierung von Gebäuden die Einführung intelligenter Messsysteme zu unterstützen und zu gewährleisten, dass vor Beginn eines Neubaus die Realisierbarkeit hocheffizienter alternativer Systeme berücksichtigt wird.
- ▶ Bisher verfolgte die langfristige Renovierungsstrategie nicht explizit soziale Ziele. Nun soll sie zur Verringerung der Energiearmut beitragen.
- ▶ Neu ist, dass nach Installation, Austausch oder Modernisierung eines gebäudetechnischen Systems dessen Gesamtenergieeffizienz bewertet, dokumentiert und dem Eigentümer übermittelt werden muss.
- ▶ Neu ist, dass die Mitgliedstaaten die finanzielle Förderung der Energieeffizienz bei der Renovierung von Gebäuden von den erzielten Energieeinsparungen abhängig machen müssen.

- Neu ist, dass bei allen ab 2025 neu gebauten oder renovierten Nichtwohngebäuden mit mehr als zehn Parkplätzen mindestens jeder zehnte mit einem intelligenten Ladepunkt für Elektrofahrzeuge ausgerüstet sein muss. Neu ist auch, dass für entsprechende Wohngebäude eine Vorverkabelung für Ladepunkte für jeden Parkplatz vorgeschrieben ist.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EU-weite Regelung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden stärkt den Binnenmarkt. Grenzüberschreitend agierende Unternehmen wie Supermarkt- oder Hotelketten werden von „einheitlicheren“ Methoden für die Zertifizierung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden profitieren. Die Finanzbranche benötigt eine bessere EU-weite Vergleichbarkeit von Messungen der Energieeffizienz, um hierfür Finanzierungsprodukte entwickeln zu können. Das Subsidiaritätsprinzip wird laut EU-Kommission respektiert, da Mitgliedstaaten auch weiterhin Anpassungen an nationale Gegebenheiten und lokale Bedingungen vornehmen können. (S. 4)

Politischer Kontext

Zur Umsetzung des 2014 vom Europäischen Rat beschlossenen unverbindlichen EU-Energieeffizienzziels für 2030 von mindestens 27% skizzierte die Europäische Kommission 2015 mögliche Maßnahmen zur Energieeffizienz, die in ihrer „Rahmenstrategie für eine Energieunion“ (s. [cepAnalyse](#)) eine Vorrangstellung einnehmen sollen (s. [cepInput 01/2017](#)). Die Kommission hat neben dem vorliegenden Änderungsvorschlag zur Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie (2010/31/EU) auch einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur „Governance“ der Energieunion [Vorschlag COM(2016) 759] veröffentlicht.

Stand der Gesetzgebung

30.11.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung, Energie (federführend), Berichterstatter: Bendt Bendtsen (EVP-Fraktion, DK); Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Energie)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Der Ansatz, durch Überwindung von Informationsbarrieren einen nachfragegesteuerten Markt für energieeffiziente Gebäude zu schaffen, ist sachgerecht. Denn die ökonomische Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in marktwirtschaftliche Prozesse liegt insbesondere in der Überwindung „externer Effekte“ wie der Emission von Treibhausgasen (THG), deren Kosten nicht vom Verursacher getragen werden, und von Informationsproblemen (s. [cepInput 01/2017](#)). Energieausweise für Gebäude und Wohnungen schaffen Vergleichbarkeit der voraussichtlichen Energiekosten und lösen Informationsprobleme zwischen Vermietern und Mietern. Das ist Bedingung für den energieeffizienten Bau und die kosteneffiziente energetische Renovierung von Gebäuden.

Die Dokumentierung der Gesamtenergieeffizienz eines veränderten gebäudetechnischen Systems dient der besseren Information zur Erstellung von Energieausweisen sowie über die Einhaltung von Mindestanforderungen. Auch „Intelligenzindikatoren“ sorgen für Markttransparenz bei intelligenten gebäudetechnischen Systemen. In beiden Fällen ist aber auf eine kosteneffiziente Umsetzung zu achten.

Fragwürdiger ist das schon von der bestehenden Richtlinie vorgegebene Ziel, „suboptimale Investitionen“ durch „Mindestanforderungen an die Energieeffizienz am kostenoptimalen Niveau“ zu verhindern. Letzteres kann von staatlicher Seite nicht einmal näherungsweise berechnet werden. Falls die Mindestanforderungen zu hoch liegen, können sie den Wohnraum unnötig verteuern.

Die schon bestehenden Vorgaben zu Niedrigstenergiegebäuden sollten, noch bevor sie wirksam werden, wieder **abgeschafft werden. Denn sie** hebeln die Marktkräfte in planwirtschaftlicher Weise mit der unverhältnismäßigen Forderung nach einem generellen Energiebedarf nahe Null aus und be- oder **verhindern den Bau günstigen Wohnraums.**

Die geplante Streichung „umständlicher“ Regelungen zur verpflichtenden Einführung intelligenter Messsysteme und zu hocheffizienten alternativen Systemen ist vor diesem Hintergrund sachgerecht. Die in der Änderungsrichtlinie geforderten „Mechanismen“ zur Bündelung von Projekten, Risikominderung für Investoren und Subventionierung privater Investitionen zur Steigerung der Energieeffizienz senken zwar Transaktions- und Finanzierungskosten, können aber dennoch zu kosteneffizienten Energiesparmaßnahmen führen oder Wohnraum erheblich verteuern.

Die **Milderung von Energiearmut sollte nicht durch Vorgaben zur energetischen Gebäuderenovierung, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten angestrebt werden.** Denn für von Energiearmut Betroffene, die sich die Energiekosten nicht leisten können, ist u.U. eine durch Energieeffizienzmaßnahmen verteuerte Miete nicht tragbar. Energiearmut durch Vorgaben zur Gebäuderenovierung mildern zu wollen, kann zudem sogar kontraproduktiv sein. Aufgrund der reduzierten variablen Energiekosten bei höheren fixen Mietkosten wird der Spielraum eingeschränkt, durch Einsparungen bei gewissen Energiedienstleistungen oder Zahlungsaufschub kurzfristige finanzielle Notlagen zu überbrücken.

Die Koppelung der finanziellen Förderung von Gebäudesanierungen an die erzielte Energieeinsparung ist eine Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Status quo. Die Vorgabe, vor und nach Sanierung Energieausweise zu erstellen, erleichtert die Kontrolle und beugt der Fehlleitung von Fördergeldern vor.

Die Pflicht zur Einrichtung von auf Preissignale reagierenden intelligenten Ladestationen für Elektroautos an größeren Gebäuden ist aufgrund der hohen Kosten unverhältnismäßig. Für das Ziel, Elektromobilität zu fördern, genügen einfache Ladestationen.

Eine nachträgliche Verkabelung für Ladestationen an einzelnen Parkplätzen kann bei Wohngebäuden mit verschiedenen Wohnungseigentümern die Zustimmung der Eigentümerversammlung voraussetzen, ist also nicht ohne weiteres realisierbar. Daher und auch aus Kostengründen ist bei Neubauten eine Verlegungspflicht sachgerecht. Jedoch reicht hierfür die Pflicht zur Verlegung von Leerrohren aus. Sie ist auch aus Kostengründen der geplanten Pflicht zur Vorverkabelung vorzuziehen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen ergreifen, um Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Zwar können „einheitlichere“ Methoden für die Zertifizierung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorteilhaft für im Binnenmarkt agierende Unternehmen sein. Wie die Kommission jedoch selbst feststellt [Folgenabschätzung, SWD(2016) 414, S. 24], variieren klimatische Bedingungen, örtliche Gegebenheiten und Bauweisen stark innerhalb der EU, so dass sowohl Gebäude als auch Immobilien- und Wohnungsmärkte lokaler Natur sind. **Mangels eines grenzüberschreitenden Sachverhalts ist daher EU-Handeln zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden nicht erforderlich.** Vielmehr sind Mitgliedstaaten selbst besser in der Lage, Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden festzusetzen. **Daher verstößt der Richtlinienvorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip.**

Alternatives Vorgehen

Anstelle regulatorischer Vorschriften und Subventionen für die Gebäude-Energieeffizienz sollte der Gebäudesektor in das Emissionshandelssystem EU-ETS einbezogen werden (s. [ceplnput 01/2017](#)). Damit ließen sich die eigentlichen energiepolitischen Ziele wie Klimaschutz und Versorgungssicherheit kosteneffizient erreichen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die schon bestehenden Vorgaben zu Niedrigstenergiegebäuden sollten abgeschafft werden, denn sie verhindern den Bau günstigen Wohnraums. Die Milderung von Energiearmut sollte nicht durch Vorgaben zur Gebäuderenovierung, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten angestrebt werden. Die Koppelung der finanziellen Förderung von Gebäudesanierungen an die erzielte Energieeinsparung ist eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Die Pflicht zur Einrichtung von auf Preissignale reagierenden intelligenten Ladestationen für Elektroautos ist aufgrund der hohen Kosten unverhältnismäßig. Mangels eines grenzüberschreitenden Sachverhalts ist EU-Handeln zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden nicht erforderlich; daher verstößt der Richtlinienvorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip.