

Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve (MSR) für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757**

Vorschlag COM(2021) 568 vom 14. Juli 2021 für eine **Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds**

Vorschlag COM(2021) 802 vom 15. Dezember 2021 für eine **Neufassung der Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**

und weitere Vorschläge

FIT FOR 55: KLIMA UND GEBÄUDE

cepAnalyse Nr. 14/2022

LANGFASSUNG

A.	WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1	Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS)	3
2	EU-Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II)	4
	2.1 Anwendungsbereich	4
	2.2 Genehmigung für THG-Emissionen.....	4
	2.3 Bestimmung des Cap und des linearen Reduktionspfades.....	5
	2.4 Versteigerung von Emissionszertifikaten.....	5
	2.5 Marktstabilitätsreserve (MSR II).....	5
	2.6 Verwendung der Versteigerungserlöse	5
3	Klima-Sozialfonds (KSF).....	6
	3.1 Zielsetzung	6
	3.2 Klima-Sozialpläne (KSP)	6
	3.3 Budget und Verteilung.....	7
4	Energiebesteuerung.....	8
5	Energieeffizienz von Gebäuden	9
	5.1 Gegenstand.....	9
	5.2 Definitionen	9
	5.3 Nationale Gebäuderenovierungspläne.....	9
	5.4 Energieeffizienzanforderungen an Gebäude	9
	5.4.1 Neue Gebäude.....	10
	5.4.2 Größere Renovierungen	10
	5.5 Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.....	10
	5.6 Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz.....	11
	5.7 Renovierungspässe	12
	5.8 Finanzielle Anreize und Marktschranken	12
	5.9 Gesamtenergieeffizienz-Datenbank	13
	5.10 Fachkräfte	13
	5.11 Ladepunkte für Elektrofahrzeuge	14
	5.11.1 Nichtwohngebäude	14
	5.11.2 Wohngebäude	14
6	Erneuerbare Energien	15

B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	15
1 Stand der Gesetzgebung	15
2 Politische Einflussmöglichkeiten	15
3 Formalien.....	15
C. THG-EMISSIONEN DES GEBÄUDESEKTORS IN DER EU	16
D. PERSPEKTIVEN EINZELNER MITGLIEDSTAATEN	16
1 Deutsche Perspektiven	16
2 Französische Perspektiven	16
E. BEWERTUNG.....	17
1 Ökonomische Folgenabschätzung	17
1.1 Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II)	17
1.1.1 Emissionshandel als effektives und effizientes Instrument	17
1.1.2 EP-Vorschlag: EU-EHS II nur für gewerblichen Straßenverkehr und gewerblich genutzte Gebäude	20
1.1.3 cep-Kompromiss-Vorschlag: EU-EHS II zunächst nur für Straßenverkehr, später für Gebäude	20
1.1.4 Verwendung der EU-EHS II-Versteigerungserlöse und des Klima-Sozialfonds.....	21
1.1.5 Angebot an Zertifikaten und Preisdynamik	22
1.2 Energiebesteuerung.....	23
1.3 Gebäude-Energieeffizienz.....	23
1.3.1 Nationale Gebäuderenovierungspläne	23
1.3.2 Energieeffizienzanforderungen an Gebäude.....	24
1.3.3 Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	24
1.3.4 Energieausweise und Renovierungspässe	25
1.3.5 Datenbank für Gebäude-Energieeffizienz	25
1.3.6 Fachkräfte.....	26
1.3.7 Ladepunkte für Elektrofahrzeuge	26
1.4 Erneuerbare Energien.....	26
2 Juristische Bewertung	26
F. FAZIT	27

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS)

- ▶ Die EU hat sich mit ihrem „Europäischen Klimagesetz“ [Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 3/2020](#)] verpflichtet, ihre Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2050 netto auf Null („Klimaneutralität“) sowie bis 2030 gegenüber 1990 um 55% zu senken (EU-2030-Klimaziel)
 - ▶ Um das EU-2030-Klimaziel zu erreichen, hat die Kommission vorgeschlagen, die EU-Klima- und Energiegesetzgebung zu verschärfen („Fit for 55“-Klimapaket vom 14. Juli 2021). Für den Gebäudesektor sind folgende Rechtsetzungsvorschläge besonders relevant:
 1. der Vorschlag COM(2021) 551 zur Änderung der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG], des Beschlusses über die Marktstabilitätsreserve (MSR) des EU-EHS [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814] und der Verordnung (EU) 2015/757;
 2. der Vorschlag COM(2021) 568 für eine neue Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds (KSF) [KSF-Verordnung];
 3. der Vorschlag COM(2021) 555 zur Änderung der Verordnung [(EU) 2018/842] über verbindliche jährliche THG-Emissionsreduktionen durch die Mitgliedstaaten von 2021 bis 2030 [„Lastenteilung“/„Effort Sharing“ (ESR); Effort-Sharing-Verordnung (EU) 2018/842];
 4. der Vorschlag COM(2021) 557 zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie [(EG) 2018/2001];
 5. der Vorschlag COM(2021) 563 zur Neufassung der Richtlinie zur Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG];
 6. der Vorschlag COM(2021) 802 vom 15. Dezember 2021 zur Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) [Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie 2010/31/EU; „Efficiency Performance of Buildings Directive“, EPBD].
 - ▶ Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) [s. [cepInput 3/2018](#)] ist ein „Cap & Trade“-System, das
 - eine Obergrenze (Cap) für die maximal zulässigen THG-Emissionen der erfassten Sektoren – energieintensive Industrie, Energieerzeugung, EU-interner Luftverkehr – festlegt, indem es die Zahl der EU-EHS I-Emissionszertifikate begrenzt,
 - das Cap jährlich in Höhe eines linearen Reduktionsfaktors (LRF) absenkt und
 - erlaubt, dass EU-EHS I-Emissionszertifikate gehandelt werden (Trade).
 - ▶ Die nicht im EU-EHS I erfassten Sektoren – wie Straßenverkehr, Gebäude, Abfall- und Landwirtschaft – unterliegen der Effort-Sharing-Verordnung (s. [cepAnalyse 9/2022](#)),
 - durch die jeder Mitgliedstaat zu einem nationalen THG-Reduktionsziel verpflichtet ist;
 - durch die Mitgliedstaaten, die ihr nationales THG-Reduktionsziel verfehlen, bei anderen Mitgliedstaaten dort überschüssige „Emissionsberechtigungen“ erwerben können (s. [cepInput 4/2018](#), S. 6);
 - aufgrund der nun z.B. Deutschland für zu hohe THG-Emissionen im Zeitraum 2013–2020 11 Millionen Emissionsberechtigungen von anderen Mitgliedstaaten erwerben muss.¹
 - ▶ Von allen THG-Emissionen in der EU stammen
 - ca. 41% aus den EU-EHS I-Sektoren Industrie, Energieerzeugung und Luftverkehr;
 - ca. 22% aus dem Straßenverkehrssektor und ca. 12% aus dem Gebäudesektor.
 - ▶ Die THG-Emissionen [Quelle: Europäische Umweltagentur]
 - sanken in den EU-EHS I-Sektoren 1990–2018 um 36,4% und 2005–2018 um 29%;
 - sanken im Gebäudesektor 1990–2018 um 26,8% und 2005–2018 um 21,4%.
 - ▶ Für THG-Emissionen des Straßenverkehrs- und des Gebäudesektors soll bis 2026 ein separates EU-EHS II eingerichtet werden [EU-EHS-Richtlinie, neues Kapitel IV].
 - ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren hat
 - das Europäische Parlament (EP) seine Position in 1. Lesung verabschiedet
 - zum EU-EHS („EP-Position EU-EHS“ vom 22. Juni 2022);
 - zum Klima-Sozialfonds („EP-Position KSF“ vom 22. Juni 2022);
 - der Rat seine Position in 1. Lesung verabschiedet
 - zum EU-EHS („Ratsposition EU-EHS“ vom 28. Juni 2022);
 - zum Klima-Sozialfonds („Ratsposition KSF“ vom 28. Juni 2022);
 - zur Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie („Ratsposition EPBD“ vom 25. Oktober 2022).
- Beide EU-Gesetzgebungsorgane müssen sich einigen, damit die Rechtsakte in Kraft treten können.

¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), Deutschland erwirbt Emissionsberechtigungen für verfehlt Klimaziele zwischen 2013 bis 2020, [Pressemitteilung vom 24. Oktober 2022](#).

2 EU-Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II)

2.1 Anwendungsbereich

- ▶ Das EU-EHS II soll 2026 starten und für THG-Emissionen durch Brennstoffe gelten, die zur Nutzung in folgenden Sektoren in Verkehr gebracht werden [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30a i.V.m. Anhang III]:
 - Straßenverkehr;
 - gewerblich genutzte und öffentliche Gebäude sowie Wohngebäude, einschließlich Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und Wärmeanlagen für Gebäude („Gebäudesektor“).
- ▶ Brennstoffe für gewerbliche und kleine industrielle Anlagen, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-EHS I fallen, sollen nicht vom EU-EHS II erfasst werden, auch wenn sie z.B. dem deutschen Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude [Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vom 12. Dezember 2019; s. [cepInput 10/2019](#)] unterliegen.
- ▶ Als zertifikatspflichtige „regulierte Einrichtung“ muss jede natürliche oder juristische Person EU-EHS II-Zertifikate vorhalten, die im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor Brennstoffe in den Verkehr bringt („vorgelagerter“ oder „Upstream“-Emissionshandel) [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 3 lit. x]:
 - der zugelassene Lagerinhaber, der die Verbrauchsteuer zu entrichten hat, wenn der Brennstoff durch ein Steuerlager oder anderweitig geleitet wird, oder
 - jede andere Person, die zur Entrichtung der Verbrauchsteuer für Brennstoffe verpflichtet ist oder hierzu von den Mitgliedstaaten bestimmt wurde.
- ▶ Das EP will anfangs nur die gewerblichen THG-Emissionen des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors in den Anwendungsbereich des EU-EHS II aufnehmen [EP-Position EU-EHS, Abänderung 578].
- ▶ Das EP will dabei einen Mechanismus zur Erfassung und Begrenzung der durch die zertifikatspflichtigen Einrichtungen weitergegebenen Zertifikatskosten („cost pass-on reporting and limit mechanism“) einführen [Abänderung 595, neuer Art. 30f Abs. 2a], bei dem die zertifikatspflichtigen Einrichtungen:
 - der Kommission eine Aufschlüsselung der Kosten übermitteln müssen, die in den Endverbraucherpreis in Verkehr gebrachter Brennstoffe einfließen, einschließlich insbesondere des Prozentsatzes der Zertifikatskosten, der an den Endverbraucher weitergegeben wird;
 - Änderungen dieses Prozentsatzes zum letzten Berichtszeitraum um mehr als 5%-Punkte erläutern müssen;
 - nicht mehr als 50% der Zertifikatskosten an private Endverbraucher weitergeben dürfen, sobald auch diese vom EU-EHS II erfasst werden.
- ▶ Das EP will den privaten Straßenverkehr und die private Wärme- und Kälteversorgung von Wohngebäuden erst ab 2029 in das EU-EHS II einbeziehen – vorbehaltlich [EP-Position EU-EHS, Abänderung 578 und 579]
 - einer zum 1. Januar 2026 von der Kommission erstellten Bewertung
 - inwieweit „Energiearmut“ und „Mobilitätsarmut“ durch in den nationalen Klima-Sozialplänen enthaltene Maßnahmen verringert wurde;
 - wie viele zusätzliche THG-Emissionen durch die Einbeziehung der privaten THG-Emissionen des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors in das EU-EHS II eingespart werden könnten und
 - zu „Durchführbarkeit und den Modalitäten“ des vom EP vorgesehenen Mechanismus zur Erfassung und Begrenzung der weitergegebenen Zertifikatskosten [neuer Art. 30f Abs. 2a].
 - eines neuen Rechtsetzungsvorschlags der Kommission aufgrund einer positiven Bewertung.
- ▶ Der Rat folgt dem Kommissionsvorschlag zum Anwendungsbereich des EU-EHS II, will es aber nicht 2026, sondern erst 2027 starten [Ratsposition EU-EHS, Abänderung 21, geänderter Art. 30d].

2.2 Genehmigung für THG-Emissionen

- ▶ Ab 2025 darf keine zertifikatspflichtige Einrichtung ihre Tätigkeit ausüben, wenn sie nicht über eine Genehmigung für THG-Emissionen verfügt [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30b Abs. 1].
- ▶ Die Genehmigung wird erteilt, wenn die zertifikatspflichtige Einrichtung die THG-Emissionen überwachen und melden kann, die den Brennstoffmengen entsprechen, welche sie in den EU-EHS II-Sektoren in Verkehr bringt [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30b Abs. 3].
- ▶ Genehmigungen für THG-Emissionen umfassen [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30b Abs. 4]:
 - eine Liste der Brennstoffe, die in den EU-EHS II-Sektoren in Verkehr gebracht werden, zusammen mit einer Beschreibung der „Mittel“, mit denen sie in den „steuerrechtlich freien Verkehr“ überführt werden;
 - eine Verpflichtung zur Abgabe von EU-EHS II-Zertifikaten, die den THG-Emissionen aufgrund der in einem Kalenderjahr in den Verkehr gebrachten Gesamtengen an Brennstoffen entsprechen;
 - einen Überwachungsplan und Berichtspflichten.

2.3 Bestimmung des Cap und des linearen Reduktionspfades

Die EU-weite Menge der jährlich ausgegebenen EU-EHS II-Zertifikate (EU-EHS II-Cap) wird nach folgenden Regeln festgelegt [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30c i.V.m. Anhang III]:

- ▶ Das Cap wird für 2026 auf Basis der nach der Effort-Sharing-Verordnung 2018–2019 erhobenen und auf 2024 hochgerechneten Daten festgelegt.
- ▶ Cap und linearer Reduktionspfad 2026–2027: Bis Januar 2024 muss die lineare jährliche Absenkung des Cap („linearer Reduktionspfad“) für 2026–2027 ausgehend von dem für 2024 hochgerechneten Wert mittels eines linearen Reduktionsfaktors (LRF) von 5,15% festgelegt werden.
- ▶ Cap und linearer Reduktionspfad 2028–2030: Bis Juni 2027 muss der lineare Reduktionspfad für 2028–2030 ausgehend von den durchschnittlichen THG-Emissionen von 2024–2026, mittels eines LRF von 5,43% festgelegt werden.
- ▶ Wenn die im Zeitraum 2024–2026 gemeldeten durchschnittlichen THG-Emissionen den Wert für 2025 überschreiten, der dem bis Ende 2027 geltenden linearen Reduktionspfad entspricht, muss der LRF neu berechnet werden, damit durch ihn das EU-2030-Klimaziel erreicht wird.

2.4 Versteigerung von Emissionszertifikaten

- ▶ Ab 2026 werden die EU-EHS II-Zertifikate den zertifikatspflichtigen Einrichtungen ausschließlich durch Versteigerung zugeteilt [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 1].
- ▶ EU-EHS II-Zertifikate können nicht anstelle von EU-EHS I-Zertifikaten verwendet werden, um die Abgabeverpflichtungen der EU-EHS I-Sektoren zu erfüllen [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30e Abs. 1].
- ▶ Um einen reibungslosen Start des EU-EHS II und dessen ausreichende Liquidität zu gewährleisten [COM(2021) 551, Erwägungsgrund 50], wird die Menge der im Jahr 2026 zu versteigernden EU-EHS II-Zertifikate 130% des Cap für 2026 betragen; die zusätzlichen EU-EHS II-Zertifikate werden von den Versteigerungsmengen für den Zeitraum 2028–2030 abgezogen [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 2].
- ▶ In jedem Jahr ab 2026 [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 3 und 4]
 - werden 150 Millionen (Mio.) EU-EHS II-Zertifikate zugunsten des Innovationsfonds versteigert [EU-EHS-Richtlinie, Art. 10a Abs. 8];
 - werden alle anderen EU-EHS II-Zertifikate den Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil an den Referenzemissionen der EU-EHS II-Sektoren aus dem Zeitraum 2016–2018 [Verordnung (EU) 2018/842, Art. 4 Abs. 2] zur Versteigerung zugeteilt.

2.5 Marktstabilitätsreserve (MSR II)

- ▶ Um „potenziellen Risiken eines übermäßigen Preisanstiegs entgegenzuwirken“, werden die folgenden Mengen an EU-EHS II-Zertifikaten in einen separaten Teil der Marktstabilitätsreserve (MSR II) für EU-EHS II-Zertifikate „eingestellt, dort gehalten und freigegeben“ [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814, neuer Art. 1a]:
 - Für die MSR II werden 2026 600 Mio. zusätzliche EU-EHS II-Zertifikate geschaffen, von denen die bis Januar 2031 nicht freigegebenen ungültig werden [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 2].
 - Übersteigt in einem Jahr die Gesamtzahl der sich im Umlauf befindlichen EU-EHS II-Zertifikate (Total Number of Allowances in Circulation, TNAC) – d.h. die kumulative Zahl der versteigerten EU-EHS II-Zertifikate abzüglich der kumulativen Tonnen geprüfter THG-Emissionen im EU-EHS II, 440 Mio. EU-EHS II-Zertifikate – so werden 100 Mio. von der zu versteigernden Menge abgezogen und in die MSR II eingestellt.
 - Liegt die TNAC in einem Jahr unter 210 Mio. EU-EHS II-Zertifikaten, so werden 100 Mio. EU-EHS II-Zertifikate aus der MSR II freigegeben und von den Mitgliedstaaten versteigert.
 - Im Falle eines „übermäßigen“ Preisanstiegs, bei dem der durchschnittliche Auktionspreis in mehr als drei aufeinanderfolgenden Monaten mehr als das Doppelte des durchschnittlichen Auktionspreises in den sechs vorangegangenen Monaten beträgt („Triggerschwelle“), werden 50 Mio. EU-EHS II-Zertifikate innerhalb von höchstens drei Monaten freigegeben; bei einem entsprechenden Preisanstieg um mehr als das Dreifache werden 150 Mio. EU-EHS II-Zertifikate freigegeben [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30h].
- ▶ Der Rat will, dass der Mechanismus, der bei „übermäßigem“ Preisanstieg Zertifikate aus dem MSR-II auf den Markt bringt, automatisch und „sehr reaktionsschnell“ ausgelöst wird [Ratsposition EU-EHS, Abänderung 19a und Erwägungsgrund 57].

2.6 Verwendung der Versteigerungserlöse

- ▶ Die Mitgliedstaaten bestimmen über die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten mit Ausnahme der als „Eigenmittel“ für den EU-Haushalt [AEUV, Art. 311 Abs. 3] bestimmten Gelder [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 5].

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten verwenden
 - für Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes, wie sie auch für Versteigerungserlöse von EU-EHS I-Zertifikaten zulässig sind [EU-EHS-Richtlinie, Art. 10 Abs. 3] – einschließlich der Senkung von Steuern, die die Nachfrage nach und das Angebot von Arbeitskräften beeinträchtigen („verzerrende Steuern“) [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10 Abs. 3 lit. h];
 - für Maßnahmen zur Unterstützung u.a. [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 30d Abs. 5]
 - der Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung oder der Reduktion des Gebäude-Energiebedarfs;
 - von „einkommensschwachen“ Haushalten in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz.

3 Klima-Sozialfonds (KSF)

3.1 Zielsetzung

Der Klima-Sozialfonds (KSF) [KSF-Verordnung, Art. 1]

- ▶ hat u.a. das Ziel, „finanziell schwächere“ Kleinstunternehmen und Haushalte – einschließlich Haushalte „mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich“ – finanziell zu unterstützen, die stark von steigenden Brennstoffkosten aufgrund der Einbeziehung von Gebäuden in das EU-EHS II betroffen sind und denen die Mittel für die Renovierung des Gebäudes, das sie nutzen oder bewohnen, fehlen [KSF-Verordnung, Art. 2 Abs. 11 und 12];
- ▶ unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Maßnahmen und Investitionen („Initiativen“), die in ihren Klima-Sozialplänen (KSP) enthalten sind, die der EU-Kommission zusammen mit der Aktualisierung ihres „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ (INEK-Plan) vorgelegt werden müssen [Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 Art. 14 Abs. 2; s. [ceplinput 2/2019](#)].

3.2 Klima-Sozialpläne (KSP)

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen in ihre KSP nationale Finanzierungsprojekte zur Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung und Förderung emissionsfreier und -armer Mobilität aufnehmen [KSF-Verordnung, Art. 3 Abs. 3].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen in ihren KSP Ziele und Zwischenziele („Meilensteine“) u.a. zur Reduzierung der THG-Emissionen festlegen, die insbesondere folgende Bereiche abdecken [KSF-Verordnung, Art. 5 Abs. 2]:
 - Energieeffizienz, Gebäudesanierung und Verringerung der Zahl „finanziell schwächerer Haushalte“;
 - emissionsfreie und -arme Mobilität.
- ▶ Die Mitgliedstaaten können in ihre KSP die Kosten für direkte Einkommensbeihilfen für finanziell schwächere Haushalte aufnehmen; diese Einkommensbeihilfen müssen [KSF-Verordnung, Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. d]
 - im Laufe der Zeit abnehmen und auf die direkten Auswirkungen des EU-EHS II begrenzt sein;
 - basierend auf einer quantitativen Schätzung und einer qualitativen Erläuterung, wie die Unterstützung die Anfälligkeit der Haushalte für Brennstoffpreiserhöhungen verringern soll, gerechtfertigt sein.
- ▶ Das EP will den Ausgabenanteil der KSP für direkte Einkommensbeihilfen auf 40% begrenzen [EP-Position KSF, Abänderung 83].
- ▶ Der Rat will den Ausgabenanteil der KSP für direkte Einkommensbeihilfen auf 35% begrenzen [Ratsposition KSF, Art. 6 neuer Abs. 1a].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sich mit mindestens 50% an den geschätzten Gesamtkosten ihrer KSP beteiligen und u.a. Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten verwenden [KSF-Verordnung, Art. 14].
- ▶ Der Rat lehnt diese Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Gesamtkosten der KSP ab [Ratsposition KSF, gelöschter Art. 14].
- ▶ Jeder KSP muss u.a. folgende Angaben enthalten [KSF-Verordnung, Art. 4]:
 - eine Schätzung der wahrscheinlichen Auswirkungen des EU-EHS II auf finanziell schwächere Haushalte – mit ausreichender „regionaler Aufschlüsselung“ einschließlich der am stärksten betroffenen Gebiete;
 - bei direkten Einkommensbeihilfen die Kriterien für die Ermittlung der förderfähigen Endempfänger;
 - die geschätzten Gesamtkosten, eine angemessene Kostenbegründung und Kosteneffizienz-Betrachtung;
 - eine Erklärung, wie der KSP sicherstellt, dass kein Vorhaben die Umwelt „erheblich schädigt“;
 - die Vorkehrungen für eine wirksame Überwachung und Umsetzung des KSP;
 - eine Erläuterung des „Systems des Mitgliedstaates zur Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten“ bei der Verwendung der Mittel.

3.3 Budget und Verteilung

- ▶ Der Klima-Sozialfonds (KSF) wird aus Eigenmitteln des EU-Haushalts finanziert – ab dem Jahr 2026 auch aus Versteigerungserlösen aus dem EU-EHS II [Kommissionsvorschlag KSF-Verordnung COM(2021) 568, S. 10].
- ▶ Der KSF wird mit einem Budget von „etwa 25% der erwarteten Einnahmen“ aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten ausgestattet [KSF-Verordnung, Erwägungsgrund 23], nämlich mit [KSF-Verordnung, Art. 9 Abs. 1 und 2]
 - 23,7 Milliarden (Mrd.) Euro für den Zeitraum 2025–2027;
 - 48,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2028–2032 – vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Beträge innerhalb der Obergrenze des mehrjährigen EU-Finanzrahmens [Art. 312 AEUV].
- ▶ Das EP will den KSF mit rund 11 Mrd. Euro für den Zeitraum vom Inkrafttreten der Verordnung bis 2027 ausstatten [EP-Position KSF, Abänderung 99].
- ▶ Der Rat will den KSF parallel zum EU-EHS II erst 2027 starten – mit rückwirkender Erstattungsfähigkeit der Ausgaben ab 2026 –, ihn dafür aber nur mit insgesamt 59 Mrd. Euro für den Zeitraum 2026–2032 ausstatten [Ratsposition KSF, Art. 9 Abs. 1].
- ▶ Der KSF deckt die vorbereitenden und laufenden Kosten zu seiner Verwaltung – inklusive interner und externer Überwachungs-, Kontroll-, Prüf- und Bewertungstätigkeiten [KSF-Verordnung, Art. 9 Abs. 3].
- ▶ Die Zahlungen an die Mitgliedstaaten hängen vom Erreichen der Meilensteine und Ziele der nationalen KSP ab [KSF-Verordnung, Art. 5 Abs. 2].
- ▶ Der KSF darf nur Initiativen unterstützen [KSF-Verordnung, Art. 5 Abs. 3], die das Gebot beachten, keinen erheblichen Umweltschaden zu verursachen [„no significant harm principle“, Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852, Art. 17; s. [cepAdhoc](#) vom 14. Januar 2020].
- ▶ Jeder Mitgliedstaat kann einen Antrag auf Mittelzuweisung bis zu seiner maximalen Mittelausstattung (MFA) stellen [KSF-Verordnung, Anhänge I und II], um seinen KSP umzusetzen [KSF-Verordnung, Art. 13].
- ▶ Die MFA ist proportional zum Gesamtbudget des Klima-Sozialfonds und hängt ab [KSF-Verordnung, Anhang I]
 - positiv vom Anteil der armutsgefährdeten Landbevölkerung und der armutsgefährdeten Haushalte mit Zahlungsrückständen – im Vergleich zum EU-Durchschnitt – sowie von den THG-Emissionen der Haushalte des Mitgliedstaats;
 - negativ vom Bruttonationaleinkommen des Mitgliedstaates.

Tab. 1: Klima-Sozialfonds – Maximale Mittelzuweisung pro EU-Mitgliedstaat

EU-Mitgliedstaat	Anteil am Gesamt-Budget (%)	EU-Mitgliedstaat	Anteil am Gesamt-Budget (%)
Belgien	2,56	Litauen	1,02
Bulgarien	3,85	Luxemburg	0,10
Tschechien	2,40	Ungarn	4,33
Dänemark	0,50	Malta	0,01
Deutschland	8,19	Niederlande	1,11
Estland	0,29	Österreich	0,89
Irland	1,02	Polen	17,61
Griechenland	5,52	Portugal	1,88
Spanien	10,53	Rumanien	9,26
Frankreich	11,20	Slovenien	0,55
Kroatien	1,94	Slowakei	2,36
Italien	10,81	Finnland	0,54
Zypern	0,20	Schweden	0,62
Lettland	0,71	EU-27	100,00

Quelle: Europäische Kommission, Vorschlag COM(2021) 568 vom 14. Juli 2021 für eine neue Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds (KSF), Anhang II

4 Energiebesteuerung

- ▶ Um „die Energiebesteuerung vom Energiegehalt von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, gekoppelt mit deren Umweltleistung, abhängig“ zu machen und sie so an den bei deren Verbrennung entstehenden CO₂-Emissionen auszurichten, werden ab dem 1. Januar 2023 EU-weit die Mindeststeuerbeträge für in Gebäuden verwendete Brennstoffe, die Mitgliedstaaten erheben müssen, festgesetzt [Energiebesteuerung-Richtlinie, neugefasster Art. 7 i.V.m. Anhang I, gemäß Tabelle C in Anhang I; s. Tab. 2].
 - Wird der Mindeststeuerbetrag für 2023 niedriger angesetzt als für 2034, so erhöhen sich die Mindeststeuerbeträge bis zum 1. Januar 2033 jährlich um ein Zehntel der ursprünglichen Differenz.
 - Für Kraftstoffe aus CO₂-armem Wasserstoff („CO₂-arme Kraftstoffe“) gilt der für 2023 festgelegte Mindeststeuerbetrag bis zum 1. Januar 2033.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen [Energiebesteuerung-Richtlinie, neugefasster Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I]
 - sicherstellen, dass Brennstoffe mit gleichen Mindeststeuerbeträgen auch gleich besteuert werden;
 - die Rangfolge der Mindeststeuerbeträge für die verschiedenen Brennstoffe stets beibehalten.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Mindeststeuerbeträge müssen ab 2024 jährlich an die Entwicklung des harmonisierten EU-Verbraucherpreisindex ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel anpassen („Indexierung“) [Energiebesteuerung-Richtlinie, neugefasster Art. 5 Abs. 2].
- ▶ Den Mitgliedstaaten steht es frei, die Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen – sofern sie die Mindeststeuerbeträge nicht unterschreiten – entweder direkt, mittels eines gestaffelten Steuersatzes oder durch vollständige oder teilweise Erstattung des Steuerbetrags zu gewähren [Energiebesteuerung-Richtlinie, neugefasster Art. 6].

Tab. 2: Mindeststeuerbeträge für in Gebäuden verwendete Brennstoffe

	2023	2033	2023	2033
Brennstoff (Energiegehalt in Gigajoule, GJ)	Euro/GJ	Euro/GJ	Eurocent/l	Eurocent/l
Schweres Heizöl	0,9	0,9	3,20	3,20
			Eurocent/kg	Eurocent/kg
Flüssiggas (LPG)	0,6	0,9	1,32	1,98
Erdgas	0,6	0,9	1,25	1,88
Kohle und Koks	0,9	0,9	2,61	2,61
Nicht nachhaltige flüssige Biobrennstoffe, Holzbrennstoffe/-kohle	0,9	0,9	–	–
Nicht nachhaltiges Biogas	0,6	0,9	–	–
Nicht erneuerbare Brennstoffe nicht-biogenen Ursprungs	0,6	0,9	–	–
Nachhaltige flüssige Biobrennstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen	0,45	0,9	–	–
Nachhaltiges Biogas aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen	0,45	0,9	–	–
Nachhaltige flüssige Biobrennstoffe	0,45	0,45	–	–
Nachhaltiges Biogas	0,45	0,45	–	–
Nachhaltige Holzbrennstoffe/-kohle	0,45	0,45	–	–
CO ₂ -arme Brennstoffe	0,15	0,45	–	–
Erneuerbare Brennstoffe nicht-biogenen Ursprungs	0,15	0,15	–	–
Fortschrittliche nachhaltige flüssige Biobrennstoffe, Holzbrennstoffe/-kohle, fortschrittliches nachhaltiges Biogas	0,15	0,15	–	–

Quelle: Europäische Kommission, Vorschlag COM(2021) 563 vom 14. Juli 2022 zur Neufassung der Energiebesteuerung-Richtlinie [2003/96/EG], Anhang I, Tabelle C

5 Energieeffizienz von Gebäuden

5.1 Gegenstand

- ▶ Die Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie [Efficiency Performance of Buildings Directive, EPBD; s. [cepAnalyse 6/2017](#) und [cepInput 5/2018](#), S. 7 ff.] soll die Verbesserung der „Gesamtenergieeffizienz“ sowie die Verringerung der THG-Emissionen von Gebäuden in der EU unterstützen, um bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen [EPBD, Art. 1 Abs. 1].
- ▶ Dabei sollen berücksichtigt werden [EPBD, Art. 1 Abs. 1]
 - die jeweiligen klimatischen und lokalen Bedingungen,
 - die Anforderungen an das Innenraumklima und
 - die Kosteneffizienz.

5.2 Definitionen

- ▶ Die „Gesamtenergieeffizienz“ eines Gebäudes wird anhand des berechneten oder erfassten Energieverbrauchs bestimmt und spiegelt den typischen Energieverbrauch für Heizung, Kühlung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Beleuchtung wider [EPBD, Art. 2 Nr. 4 und Anhang I].
- ▶ „Nullemissionsgebäude“ ist ein Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, bei dem die „noch benötigte sehr geringe Energiemenge“ vollständig durch „am Standort erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen“, durch eine Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft im Sinne der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie oder durch ein Fernwärme- und Fernkältesystem gedeckt wird [EPBD, Art. 2 Nr. 2].
- ▶ Der Rat definiert „Nullemissionsgebäude“ als ein Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, das keinen oder nur einen sehr geringen Energiebedarf hat, vor Ort keine CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursacht und keine oder nur sehr geringe betriebliche THG-Emissionen verursacht [Ratsposition EPBD, Art. 2 Nr. 2].
- ▶ „Niedrigstenergiegebäude“ ist ein Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz auf mindestens kostenoptimalem Niveau, bei dem der „fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf“ zu einem ganz wesentlichen Teil durch erneuerbare Energie gedeckt werden wird [EPBD, Art. 2 Nr. 3].
- ▶ „kostenoptimales Niveau“ ist das Gesamtenergieeffizienzniveau, das während der geschätzten wirtschaftlichen Lebensdauer eines Gebäudes mit den niedrigsten Kosten verbunden ist und eine positive Kosten-Nutzen-Analyse aufweist – unter Berücksichtigung der Kategorie und Nutzung des Gebäudes, der energiebezogenen Investitionskosten, der Instandhaltungs- und Betriebskosten – wie Energiekosten (einschließlich der Kosten für Emissionszertifikate) – und eventueller Einnahmen aus der Energieerzeugung [EPBD, Art. 2 Nr. 31].

5.3 Nationale Gebäuderenovierungspläne

- ▶ Jeder Mitgliedstaat muss einen Gebäuderenovierungsplan erstellen. Dieser soll [EPBD, Art. 3 Abs. 1]:
 - die Renovierung des Bestands an öffentlichen und privaten Wohn- und Nichtwohngebäuden in einen „in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestand bis 2050“ sicherstellen;
 - zum Ziel haben, bestehende Gebäude in Nullemissionsgebäude umzubauen.
- ▶ Bis zum 30. Juni 2024 [Ratsposition EPBD, Art. 3 Abs. 2: 2025] und danach alle fünf Jahre muss jeder Mitgliedstaat nach Konsultation mit Betroffenen einen Entwurf für den Gebäuderenovierungsplan als Teil seines INEK-Plans bei der Kommission einreichen [EPBD, Art. 3 Abs. 2 und 3].
- ▶ Die Kommission bewertet die nationalen Gebäuderenovierungspläne und kann länderspezifische Empfehlungen aussprechen [EPBD, Art. 3 Abs. 4].
- ▶ Bis zum 30. Juni 2025 [Ratsposition EPBD, Art. 3 Abs. 6: 2026] und danach alle fünf Jahre muss jeder Mitgliedstaat seinen endgültigen Gebäuderenovierungsplan bei der Kommission einreichen und dabei etwaigen Empfehlungen der Kommission „gebührend Rechnung“ tragen. Tut er dies nicht, muss er begründen, warum er den Kommissionsempfehlungen nicht folgt [EPBD, Art. 3 Abs. 5 und 6].

5.4 Energieeffizienzanforderungen an Gebäude

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass zur Erreichung „mindestens kostenoptimaler Niveaus“ Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz („Energieeffizienzanforderungen“) festgelegt werden von [EPBD, Art. 5]

- ▶ Gebäuden oder Gebäudeteilen;
- ▶ Gebäudekomponenten, die Teil der Gebäudehülle sind und sich erheblich auf die Gesamtenergieeffizienz der Gebäudehülle auswirken, wenn sie ersetzt oder nachträglich eingebaut werden.

5.4.1 Neue Gebäude

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ab den folgenden Zeitpunkten neue Gebäude Null-emissionsgebäude sind [EPBD, Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Anhang III]:
 - ab dem 1. Januar 2027 [Ratsposition EPBD, Art. 7 Abs. 1: 2028] neue Gebäude, die von Behörden genutzt werden oder sich im Eigentum von Behörden befinden;
 - ab dem 1. Januar 2030 alle neuen Gebäude.
- ▶ Jeder Mitgliedstaat muss bis zur Anwendung dieser Anforderungen sicherstellen, dass alle neuen Gebäude mindestens Niedrigstenergiegebäude sind und die von ihm festgelegten Energieeffizienzanforderungen erfüllen [EPBD, Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 5].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ab den folgenden Zeitpunkten das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial gemäß Anhang III berechnet und im Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes offengelegt wird [EPBD, Art. 7 Abs. 2]:
 - ab dem 1. Januar 2027 für alle neuen Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 2.000 m²;
 - ab dem 1. Januar 2030 für alle neuen Gebäude.

5.4.2 Größere Renovierungen

Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von einer größeren Renovierung unterzogenen Gebäuden oder der renovierten Gebäudeteile erhöht wird, um die nationalen Energieeffizienzanforderungen zu erfüllen, sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist [EPBD, Art. 8 i.V.m. Art. 5].

5.5 Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Gesamtenergieeffizienzklassen („Effizienzklassen“) neu skalieren, so dass [EPBD, Art. 16 Abs. 2]
 - Nullemissionsgebäude die Effizienzklasse A bilden;
 - die 15% des nationalen Gebäudebestands mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz [in kWh pro m² und Jahr] die Effizienzklasse G bilden;
 - die Effizienzklassen B–F jeweils dieselbe Klassenbreite in der Maßzahl der Gesamtenergieeffizienz [kWh pro m² und Jahr] haben.
- ▶ Der Rat schlägt abweichend für Nullemissionsgebäude eine Effizienzklasse A⁰ vor und verzichtet auf Vorgaben für die Neuskalierung der Effizienzklassen A–G [Ratsposition EPBD, Art. 16 Abs. 2].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass [EPBD, Art. 9 Abs. 1]
 - Gebäude und Gebäudeteile, die sich im Eigentum öffentlicher Einrichtungen befinden, spätestens
 - nach dem 1. Januar 2027 mindestens die Effizienzklasse F erreichen und
 - nach dem 1. Januar 2030 mindestens die Effizienzklasse E erreichen;
 - Nichtwohngebäude und -gebäudeteile, die nicht im Eigentum öffentlicher Einrichtungen sind, spätestens
 - ab dem 1. Januar 2027 mindestens die Effizienzklasse F erreichen und
 - ab dem 1. Januar 2030 mindestens die Effizienzklasse E erreichen;
 - Wohngebäude und -gebäudeteile spätestens
 - ab dem 1. Januar 2030 mindestens die Effizienzklasse F erreichen und
 - ab dem 1. Januar 2033 mindestens die Effizienzklasse E erreichen.
- ▶ Zusätzlich kann jeder Mitgliedstaat Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz für die Renovierung aller anderen bestehenden Gebäude festlegen [EPBD, Art. 9 Abs. 5].
- ▶ Die Mitgliedstaaten können folgende Gebäude von Mindestvorgaben ausnehmen [EPBD, Art. 9 Abs. 6]:
 - Gebäude unter Denkmalschutz;
 - Gebäude, die weniger als 40% des Jahres genutzt werden oder deren Energieverbrauch unter 25% der Jahresnutzung liegt;
 - für religiöse Zwecke genutzte Gebäude;
 - freistehende Gebäude mit einer Nutzfläche unter 50 m²;
 - Industrieanlagen, Werkstätten und landwirtschaftliche Nutzgebäude mit niedrigem Energiebedarf.
- ▶ Der Rat schlägt abweichend vor, die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudebestands nicht über die Pflicht zum Erreichen von Effizienzklassen, sondern wie folgt zu regeln [Ratsposition EPBD, Art. 9]:
 - Bei Nichtwohngebäuden müssen die Mitgliedstaaten – evtl. gebäudetypische – Mindeststandards für deren Gesamtenergieeffizienz („Mindesteffizienzstandards“) schaffen, die sicherstellen, dass folgende Schwellenwerte für den Primärenergieverbrauch [in kWh pro m² und Jahr] unterschritten werden:

- ab dem 1. Januar 2030 den niedrigsten Primärenergieverbrauch der 15% ineffizientesten Nichtwohngebäude des Gebäudebestands am 1. Januar 2020 („15%-Schwellenwert“) und
 - ab dem 1. Januar 2034 den niedrigsten Primärenergieverbrauch der 25% ineffizientesten Nichtwohngebäude des Gebäudebestands am 1. Januar 2020 („25%-Schwellenwert“).
- Dabei können sie Kriterien festlegen, um einzelne Gebäude angesichts der voraussichtlichen künftigen Nutzung oder bei einer ungünstigen Kosten-Nutzen-Bewertung von diesen Anforderungen auszunehmen.
- Bei Wohngebäuden müssen die Mitgliedstaaten Mindesteffizienzstandards schaffen, die auf nationalen – evtl. gebäudetypischen – Zielpfaden für die Senkung des Primärenergieverbrauchs durch die schrittweise Renovierung des Gebäudebestands von 2025–2050 basieren – im Einklang mit:
 - dem nationalen Fahrplan und den Zielen des Gebäudesanierungsplans für 2030, 2040 und 2050 sowie
 - der Umwandlung des nationalen Gebäudebestands in Nullemissionsgebäude bis 2050.
 - Bei der Festlegung der nationalen Zielpfade muss sichergestellt werden, dass der durchschnittliche Primärenergieverbrauch des gesamten Wohngebäudebestands mindestens folgendem entspricht:
 - bis 2033 dem Niveau der Effizienzklasse D, wie sie nach Inkrafttreten der Richtlinie besteht;
 - bis 2040 einem national festgelegten Wert, der sich aus einer schrittweisen Verringerung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs von 2033 bis 2050 entsprechend der Umwandlung in einen Null-Emissions-Gebäudebestand ergibt.
 - Die Mitgliedstaaten können beschließen, Mindesteffizienzstandards nicht auf Einfamilienhäuser anzuwenden. Dabei müssen sie jedoch sicherstellen, dass zumindest die Einfamilienhäuser, die nach 2027 verkauft, vermietet oder verschenkt werden oder deren Zweck im Kataster oder Grundbuch in ein Wohngebäude geändert wird, dann innerhalb von fünf Jahren mindestens die Effizienzklasse D erreichen.
 - Unbeschadet des jeweiligen Eigentums- und Mietrechts müssen die Mitgliedstaaten rechtliche Hindernisse beseitigen, die der energetischen Renovierung gemeinsamer Elemente und dem Austausch gebäudetechnischer Systeme in Gebäuden mit mehreren Wohnungen im Wege stehen, einschließlich der Genehmigungsverfahren und dem Erfordernis der Einstimmigkeit in Miteigentumsstrukturen.
- Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung der Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz durch alle folgenden Maßnahmen unterstützen [EPBD, Art. 9 Abs. 3]:
- Bereitstellung geeigneter finanzieller Unterstützung, insbesondere für schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene Menschen oder Menschen, die in Sozialwohnungen leben;
 - Bereitstellung technischer Hilfe, u.a. durch zentrale Anlaufstellen;
 - Konzeption „integrierter“ Finanzierungen;
 - Beseitigung „nichtwirtschaftlicher Hindernisse, einschließlich divergierender Anreize“;
 - Überwachung der sozialen Auswirkungen, insbesondere auf die Schutzbedürftigsten.

5.6 Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz

- Um Eigentümern oder Mietern von Gebäude(teile)n einen Vergleich der Gesamtenergieeffizienz zu ermöglichen, muss der Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes („Energieausweis“) die Gesamtenergieeffizienz, Energieeffizianforderungen, Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz sowie Anforderungen an Niedrigstenergiegebäude und Nullemissionsgebäude enthalten [EPBD, Art. 16 Abs. 1].
- Bis 31. Dezember 2025 [Ratsposition EPBD, Art.16: 2026; bei Mitgliedstaaten, die ihre Energieausweise nach dem 1. Januar 2019 angepasst hatten, bis 31. Dezember 2029] muss der Energieausweis der Vorlage in Anhang V entsprechen. Die Mitgliedstaaten müssen für eine gemeinsame visuelle Identität der Energieausweise in ihrem Hoheitsgebiet sorgen [EPBD, Art. 16 Abs. 2].
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Energieausweise [EPBD, Art. 16 Abs. 3]
 - durch unabhängige Sachverständige nach Inaugenscheinnahme des Gebäudes ausgestellt werden;
 - zuverlässig und erschwinglich sind.
- Der Energieausweis muss technisch realisierbare Empfehlungen für die kostenoptimale oder -effiziente Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und die Verringerung der betriebsbedingten THG-Emissionen enthalten – verbunden mit einer Schätzung des Einsparpotentials und einer Beurteilung, ob die Heizungs- oder Klimaanlage so angepasst werden kann, dass sie mit effizienteren Temperatureinstellungen, wie Niedertemperaturstrahlern bei Warmwasser-Heizungsanlagen, betrieben werden kann [EPBD, Art. 16 Abs. 4–6].
- Der Energieausweis darf maximal fünf Jahre und bei Gebäuden der Effizienzklassen A bis C maximal zehn Jahre gültig sein [EPBD, Art. 16 Abs. 10].
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ein digitaler Energieausweis ausgestellt wird für [EPBD, Art. 17 Abs. 1]
 - Gebäude(teile), die gebaut werden, einer größeren Renovierung unterzogen wurden, verkauft oder an einen neuen Mieter vermietet werden oder für die ein Mietvertrag verlängert wird;
 - Gebäude im Eigentum von öffentlichen Einrichtungen oder Gebäude, die von diesen genutzt werden.

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen verlangen, dass bei Verkauf oder Vermietung von Gebäude(teile)n ein Energieausweis vorliegt und dass in online und in offline geschalteten Verkaufs- oder Vermietungsanzeigen, einschließlich auf Webseiten von Immobiliensuchportalen, der in dem Energieausweis angegebene Wert der Gesamtenergieeffizienz und die Effizienzklasse genannt werden [EPBD, Art. 17 Abs. 4].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle ausgestellten Energieausweise in die EU-weite Datenbank für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vollständig hochgeladen werden – einschließlich aller zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes erforderlichen Daten [EPBD, Art. 17 Abs. 7].

5.7 Renovierungspässe

- ▶ Bis 31. Dezember 2024 [Ratsposition EPBD, Art. 10 Abs. 2: 2025] müssen die Mitgliedstaaten ein auf – durch delegierte Rechtsakte von der Kommission festzulegende – EU-Vorgaben basierendes System von Renovierungspässen [Ratsposition EPBD, Art. 10 Abs. 2: zur freiwilligen Nutzung durch Gebäudeeigentümer] einführen [EPBD, Art. 10 Art. 1 und 2].
- ▶ Der Renovierungspass muss folgende Anforderungen erfüllen [EPBD, Art. 10 Art. 3]:
 - er wird von einem qualifizierten und zertifizierten Sachverständigen nach einer [Ratsposition EPBD, Art. 10 Abs. 3: wo angemessen auch nur virtuellen] Inaugenscheinnahme des Gebäudes ausgestellt;
 - er enthält einen Renovierungsfahrplan mit der Abfolge aufeinander aufbauender Renovierungsschritte, die zum Ziel haben, das Gebäude bis spätestens 2050 in ein Nullemissionsgebäude umzubauen;
 - er gibt erwartete Vorteile in Form von Energieeinsparungen, Einsparungen bei den Energierechnungen und Verringerungen der betriebsbedingten THG-Emissionen sowie Vorteile bezüglich Gesundheit und Komfort und der verbesserten Anpassungsfähigkeit des Gebäudes an den Klimawandel an;
 - er enthält Informationen über mögliche finanzielle und technische Unterstützung.

5.8 Finanzielle Anreize und Marktschranken

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen
 - angemessene Finanzierungen, Unterstützungsmaßnahmen und andere Instrumente bereitstellen, mit denen Marktbarrieren für energetische Renovierungen beseitigt und die erforderlichen Investitionen im Einklang mit dem nationalen Gebäuderenovierungsplan zum Umbau des Gebäudebestands in Nullemissionsgebäude bis 2050 angeregt werden können [EPBD, Art. 15 Abs. 1];
 - geeignete Regulierungsmaßnahmen ergreifen, um nichtwirtschaftliche Hindernisse für Gebäude-renovierungen zu beseitigen, z.B. bei Gebäuden mit mehr als einem Gebäudeteil [EPBD, Art. 15 Abs. 2]
 - die Abschaffung von Einstimmigkeitsanforderungen bei Miteigentümergeinschaften oder
 - die Möglichkeit, dass Miteigentümergeinschaften direkte Empfänger finanzieller Hilfen sein können;
 - nationale Finanzierungen und auf EU-Ebene eingerichtete Finanzierungen kosteneffizient bestmöglich nutzen, insbesondere die Kohäsionsfonds, die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Klima-Sozialfonds, InvestEU, Versteigerungserlöse des Emissionshandels und andere öffentliche Finanzierungsquellen [EPBD, Art. 15 Abs. 3];
 - die Bündelung von Vorhaben – wie „Quartierlösungen“, bei denen die energetische Sanierung ganzer Stadtteile oder Gemeinden geplant und durchgeführt wird – erleichtern, um den Zugang für Investoren sowie gebündelte Lösungen für potenzielle Kunden zu ermöglichen [EPBD, Art. 15 Abs. 5];
 - die Einführung von Finanzierungsmöglichkeiten und -instrumenten fördern, wie [EPBD, Art. 15 Abs. 4]
 - auf Energieeffizienz ausgerichtete Darlehen und Hypotheken für Gebäuderenovierungen,
 - Energieleistungsverträge,
 - steuerliche Anreize,
 - Garantiefonds, sowie Fonds für umfassende Renovierungen,
 - Hypothekenportfoliostandards;
 - sicherstellen, dass auf Energieeffizienz ausgerichtete Kreditprodukte für Gebäuderenovierungen von Finanzinstituten umfassend und diskriminierungsfrei angeboten werden und für die Verbraucher sichtbar und zugänglich sind [EPBD, Art. 15 Abs. 5];
 - für technische Hilfe sorgen – auch durch zentrale Anlaufstellen [„One-stop-shops“], die sich an alle an Gebäuderenovierungen beteiligten Akteure richten, darunter Hauseigentümer sowie Verwaltungs-, Finanz- und Wirtschaftsakteure, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen [EPBD, Art. 15 Abs. 6].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die allgemeine und berufliche Bildung fördern, um sicherzustellen, dass ausreichend Arbeitskräfte verfügbar sind, die über ein angemessenes, dem Bedarf im Bausektor entsprechendes Kompetenzniveau verfügen [EPBD, Art. 15 Abs. 7];

- ▶ Spätestens ab dem 1. Januar 2027 [Ratsposition EPBD, Art. 15 Abs. 10: 2025] dürfen die Mitgliedstaaten die Installation von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln finanziell nicht mehr unterstützen; hiervon ausgenommen sind diejenigen, die vor 2027 [Ratsposition EPBD, Art. 15 Abs. 10: 2025] für Investitionen ausgewählt wurden mittels
 - des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung,
 - des Kohäsionsfonds oder
 - in Strategieplänen der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen [EPBD, Art. 15 Abs. 11]
 - durch höhere finanzielle, steuerliche, administrative und technische Unterstützung Anreize schaffen für umfassende Renovierungen und umfangreiche Programme, die auf eine große Zahl von Gebäuden ausgerichtet sind und zur Verringerung des Primärenergiebedarfs um insgesamt mindestens 30% führen;
 - sicherstellen, dass eine umfassende Renovierung in mehreren Stufen, für die es öffentliche finanzielle Anreize gibt, den in einem Renovierungspass festgelegten Schritten folgt.
- ▶ Finanzielle Anreize müssen vorrangig auf schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene Menschen und Menschen, die in Sozialwohnungen leben, ausgerichtet werden [EPBD, Art. 15 Abs. 12].
- ▶ Bieten die Mitgliedstaaten Eigentümern finanzielle Anreize für die Renovierung vermieteter Gebäude oder Gebäudeteile, so müssen sie sicherstellen, dass die finanziellen Anreize sowohl den Eigentümern als auch den Mietern zugutekommen, insbesondere durch die Gewährung von Mietzuschüssen oder durch die Einführung von Obergrenzen für Mieterhöhungen [EPBD, Art. 15 Abs. 13].

5.9 Gesamtenergieeffizienz-Datenbank

- ▶ Jeder Mitgliedstaat muss eine öffentlich zugängliche nationale Datenbank für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden des nationalen Gebäudebestands einrichten, die Daten der erfassten Gebäude enthält zu [EPBD, Art. 19 Abs. 1]
 - dem Energieausweis,
 - Inspektionen,
 - dem Gebäuderenovierungspass,
 - dem „Intelligenzfähigkeitsindikator“ (EPBD, Art. 23 und Erwägungsgrund 43, s. [cepAnalyse 6/2017](#), S. 2),
 - dem berechneten oder erfassten Energieverbrauch.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen vollständigen Energieausweis zugänglich machen für [EPBD, Art. 19 Abs. 2]
 - Gebäudeeigentümer, Mieter und Verwalter sowie Finanzinstitute, die entsprechende Gebäude in ihrem Anlageportfolio haben;
 - potenzielle Mieter oder Käufer bei Gebäuden, die zu Vermietung oder Verkauf angeboten werden.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen Informationen über den Anteil der Gebäude am nationalen Gebäudebestand, für den Energieausweise vorliegen, sowie aggregierte oder anonymisierte Daten über die Gesamtenergieeffizienz der erfassten Gebäude öffentlich zugänglich machen.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Daten [EPBD, Art. 19 Abs. 3 und 4]
 - mindestens zweimal jährlich aktualisieren
 - sowie der Öffentlichkeit, Forschungseinrichtungen und den nationalen Statistikämtern auf Anfrage anonymisierte oder aggregierte Informationen zur Verfügung stellen,
 - mindestens einmal jährlich an die Beobachtungsstelle für den Gebäudebestand übermittelt werden.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die nationale Gesamtenergieeffizienz-Datenbank interoperabel und mit anderen Verwaltungsdatenbanken integriert ist, die Informationen über Gebäude enthalten, z.B. dem nationalen Gebäudekataster und den digitalen Gebäudelogbüchern [EPBD, Art. 19 Abs. 6].

5.10 Fachkräfte

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen
 - ein angemessenes Kompetenzniveau für Baufachleute sicherstellen, die integrierte Renovierungsarbeiten durchführen [EPBD, Art. 23 Abs 1];
 - soweit angemessen und realisierbar sicherstellen, dass Zertifizierungs- oder gleichwertige Qualifizierungssysteme für Anbieter integrierter Renovierungsarbeiten zur Verfügung stehen [EPBD, Art. 23 Abs 2].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Art. 18 Abs. 3]
 - sicherstellen, dass Qualifikationssysteme für Installateure und Konstrukteure von Wärme- und Kälteversorgungssystemen, die auf erneuerbaren Energien basieren, im Gebäudesektor, der Industrie und Landwirtschaft sowie für Installateure von Photovoltaiksystemen vorhanden sind; diese Qualifikationssysteme können die bestehenden Systeme und Strukturen gegebenenfalls berücksichtigen und müssen die in Anhang IV festgelegten Kriterien berücksichtigen;
 - die von anderen Mitgliedstaaten gemäß diesen Kriterien vorgenommenen Zertifizierungen anerkennen;

- sicherstellen, dass ausreichend viele ausgebildete und qualifizierte Installateure von Wärme- und Kältesystemen, die auf erneuerbaren Energien basieren, für die einschlägigen Technologien vorhanden sind, um zur jährlichen Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Art. 23] beizutragen;
- sicherstellen, dass ausreichend Ausbildungsprogramme zur Qualifizierung oder Zertifizierung bei auf erneuerbare Energien gestützten Technologien für die Wärme- und Kälteversorgung und den neuesten innovativen Lösungen vorhanden sind [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Art. 23].

5.11 Ladepunkte für Elektrofahrzeuge

5.11.1 Nichtwohngebäude

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen bei neuen Nichtwohngebäuden mit über fünf an das Gebäude angrenzenden [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: oder im Gebäude befindlichen] Autostellplätzen sorgen für [EPBD, Art. 12 Abs. 1]:
 - die Errichtung mindestens eines intelligenten Ladepunkts für Elektrofahrzeuge und, falls es sich um Bürogebäude handelt, die Errichtung mindestens eines Ladepunktes je zwei Autostellplätzen;
 - die Installation von Vorverkabelung für jeden Stellplatz [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: jeden zweiten Stellplatz, und Leerrohre für den Rest], um die spätere Errichtung von intelligenten Ladepunkten für Elektrofahrzeuge zu ermöglichen;
 - mindestens einen Fahrradstellplatz je Autostellplatz [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: Fahrradstellplätze, die mindestens 15% der durchschnittlichen Nutzerkapazität des Gebäudes ausmachen].
- ▶ Dieselben Verpflichtungen gelten auch bei den einer größeren Renovierung unterzogenen Nichtwohngebäuden mit mehr als fünf [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: im Gebäude befindlichen oder] an das Gebäude angrenzenden Stellplätzen, sofern die Renovierung den Parkplatz oder die elektrische Infrastruktur des Parkplatzes umfasst.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Vorverkabelung so ausgelegt ist, dass die erwartete Anzahl von Ladepunkten gleichzeitig genutzt werden kann [EPBD, Art. 12 Abs. 1].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen bei Nichtwohngebäuden mit mehr als zwanzig Stellplätzen bis zum 1. Januar 2027 sorgen für [EPBD, Art. 12 Abs. 2]
 - die Errichtung mindestens eines intelligenten Ladepunkts je zehn Stellplätze;
 - Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: die Installation von Vorverkabelung für jeden zweiten Stellplatz, und Leerrohre für den Rest, um die spätere Errichtung von intelligenten Ladepunkten für Elektrofahrzeuge zu ermöglichen;
 - mindestens einen Fahrradstellplatz je Autostellplatz [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: Fahrradstellplätze, die mindestens 15% der durchschnittlichen Nutzerkapazität des Gebäudes ausmachen].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen bei Gebäuden, die sich im Eigentum von Behörden befinden oder von diesen genutzt werden, bis zum 1. Januar 2033 für die Vorverkabelung von mindestens jedem zweiten Stellplatz sorgen [EPBD, Art. 12 Abs. 2].

5.11.2 Wohngebäude

- ▶ Die Mitgliedstaaten sind bei neuen Wohngebäuden und Wohngebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden – sofern das Gebäude über mehr als drei Stellplätze verfügt, der Parkplatz an das Gebäude angrenzt und die Renovierungsmaßnahmen bei größeren Renovierungen den Parkplatz oder die elektrische Infrastruktur des Parkplatzes umfassen –, verpflichtet zu sorgen für [EPBD, Art. 12 Abs. 4]:
 - die Installation von Vorverkabelung für jeden Stellplatz [Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 1: jeden zweiten Stellplatz und Leerrohre für den Rest], um die spätere Errichtung von intelligenten Ladepunkten für Elektrofahrzeuge zu ermöglichen;
 - mindestens zwei Fahrradstellplätze je Wohnung.
- ▶ Ratsposition EPBD, Art. 12 Abs. 8: Ein Antrag von Mietern oder Miteigentümern, auf einem Parkplatz eine Ladestation installieren zu dürfen, darf nur dann abgelehnt werden, wenn „schwerwiegende und berechtigte Gründe“ dafür vorliegen.

6 Erneuerbare Energien

- ▶ Mitgliedstaaten müssen [Erneuerbare Energien-Richtlinie, neuer Art. 15a Abs. 1]
 - für das Jahr 2030 eine indikative Zielvorgabe für den Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch in ihrem Gebäudesektor festlegen – im Einklang mit der EU-weiten indikativen Zielvorgabe, bis 2030 einen Anteil der erneuerbaren Energien von mindestens 49% am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors zu erreichen;
 - ihre Zielvorgabe und die Pläne zu ihrer Erreichung in ihre aktualisierten INEK-Pläne aufnehmen.
- ▶ Um den Anteil der erneuerbaren Energien an der Strom-, Wärme- und Kälteversorgung des Gebäudebestands zu erhöhen, müssen die Mitgliedstaaten
 - in ihren Bauvorschriften und Förderregelungen Maßnahmen festlegen wie u.a. [Erneuerbare Energien-Richtlinie, neuer Art. 15a Abs. 2]
 - nationale Maßnahmen, die auf eine erhebliche Steigerung des Eigenverbrauchs erneuerbarer Energien, der Anzahl von Erneuerbarer-Energie-Gemeinschaften und der lokalen Energiespeicherung ausgerichtet sind;
 - Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerungen bei Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), Passivhäusern, Niedrigstenergiegebäuden und Nullemissionsgebäuden;
 - verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden – erfüllbar auch durch eine effiziente Fernwärme- und -kälteversorgung;
 - Maßnahmen ergreifen zur Förderung [Erneuerbare Energien-Richtlinie, neuer Art. 15a Abs. 4]
 - der Nutzung von Wärme- und Kälteversorgungssystemen und -ausrüstungen, die erneuerbare Energien nutzen – etwa durch Energielabels oder die Bereitstellung angemessener Informationen und Beratung zu erneuerbaren und hoch energieeffizienten Alternativen sowie zu verfügbaren Finanzinstrumenten;
 - einer schnelleren Ersetzung alter Wärmeversorgungssysteme und einer beschleunigten Umstellung auf Lösungen, die auf erneuerbaren Energien basieren;
 - sicherstellen, dass ihr öffentlicher Gebäudebestand Vorbildfunktion beim Anteil genutzter erneuerbarer Energie erfüllt [Erneuerbare Energien-Richtlinie, neuer Art. 15a Abs. 3].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

14. Juli 2021	Annahme durch Kommission: „Fit for 55“-Klimapaket
15. Dezember 2021	Annahme durch Kommission: Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

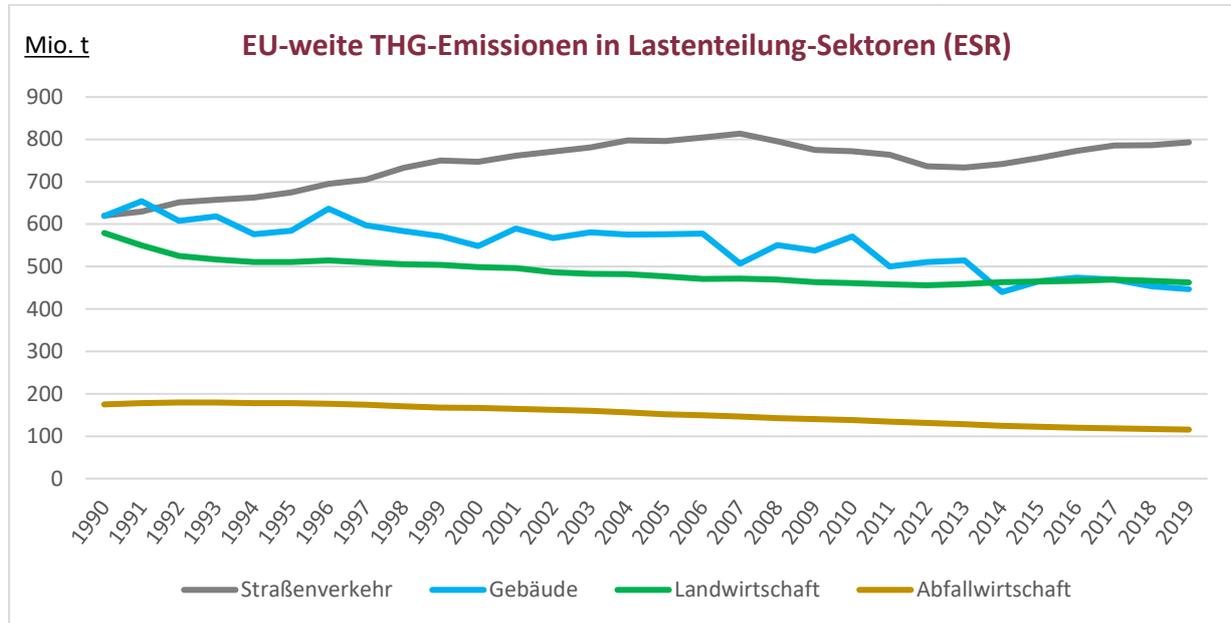
Generaldirektionen:	Klima und Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend EU-EHS), Berichterstatter zum EU-EHS: Peter Wiese (EVP, DE), Industrie, Forschung und Energie (ITRE, federführend EPBD), Berichterstatter zur EPBD: Ciarán Cuffe (Greens/EFA, EI)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Klima (federführend EU-EHS), Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (federführend EPBD)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Klimaschutz und Energie (federführend EU-EHS), Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (federführend EPBD)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt und Klimaschutz), Art. 194 AEUV (Energie), Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. THG-Emissionen des Gebäudesektors in der EU

Abb. 1: THG-Emissionen in nicht vom EU-EHS I erfassten EU-Sektoren (Lastenteilung-Sektoren)



Quelle: Eurostat²

D. Perspektiven einzelner Mitgliedstaaten

1 Deutsche Perspektiven

Der Ampel-Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 der drei die deutsche Bundesregierung tragenden Parteien SPD, Grüne und FDP setzt auf einen „steigenden CO₂-Preis als wichtiges Instrument“ – kombiniert mit einem „starken sozialen Ausgleich“ und kündigt Unterstützung insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen an.³ Er setzt sich auf EU-Ebene für „die Schaffung eines zweiten Emissionshandelssystems für die Bereiche Wärme und Mobilität“ (EU-EHS II) ein, wobei „ein sozialer Ausgleich in den jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen werden muss“.⁴ Perspektivisch soll es in den 2030er-Jahren ein einheitliches, alle Sektoren umfassendes EU-EHS geben, „das Belastungen nicht einseitig zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher verschiebt“.⁵

2 Französische Perspektiven

Auf der Sitzung des Umweltrates am 6. Oktober 2021 wies die französische Umweltministerin Barbara Pompili auf die großen Bedenken Frankreichs gegenüber dem EU-EHS II hin, vor allem im Hinblick auf die Gefahr, dass die Energiepreise für Haushalte steigen, ohne dass eine klare Vorstellung von der voraussichtlichen Entwicklung der CO₂-Preise besteht.⁶ Daher fordert die französische Regierung ein klareres Bild und eine detaillierte Analyse der Volatilität des CO₂-Preises und der Alternativen. Außerdem muss die soziale Akzeptanz durch finanzielle Unterstützung sichergestellt werden. Das französische Umweltministerium bekräftigte nach der Veröffentlichung des „Fit for 55“-Klimapakets die Forderung, dass „soziale Gerechtigkeit und Solidarität weiterhin im Mittelpunkt der Klimaschutzmaßnahmen stehen“ sollen.⁷ Sie unterstreicht die „Vorbehalte“ Frankreichs hinsichtlich des EU-EHS II aufgrund der Kostenbelastung für Haushalte und kleine Unternehmen.

² Eurostat (2021), THG-Emissionen nach Quellsektor, Datencode: [ENV_AIR_GGE](#).

³ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 7. Dezember 2021 [[Koalitionsvertrag \(2021\)](#)], Rn. 2033–2035.

⁴ Ebd., Rn. 2040–2042.

⁵ Ebd., Rn. 2042–2044.

⁶ Umweltrat vom 6. Oktober 2021, [Fit for 55 – Exchange of views](#), <https://video.consilium.europa.eu/event/en/24960>.

⁷ Ministère de la Transition Écologique (2021), [« Fit for 55 » : un nouveau cycle de politiques européennes pour le climat](#).

Der französische Europaabgeordnete Pascal Canfin – Renew Europe, Vorsitzender des ENVI-Ausschusses – lehnt den EU-EHS II-Vorschlag entschieden ab. Er betonte seine generelle Unterstützung für das „Fit for 55“-Klimapaket, bezeichnete jedoch das EU-EHS II als „politischen Selbstmord“ – basierend auf den französischen Erfahrungen mit den „Gelbwesten“-Protesten.⁸ Französische Abgeordnete aus anderen Fraktionen äußerten ebenfalls Bedenken gegen den EU-EHS II-Vorschlag: Agnès Evren (EVP) merkte an, dass der Klima-Sozialfonds die am meisten gefährdeten Haushalte schützen würde, nicht aber die Mittelschicht, während Philippe Lamberts (Die Grünen / EFA) sich über die Größe des Klima-Sozialfonds und „soziale Ungleichgewichte“ besorgt zeigte.⁹

E. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

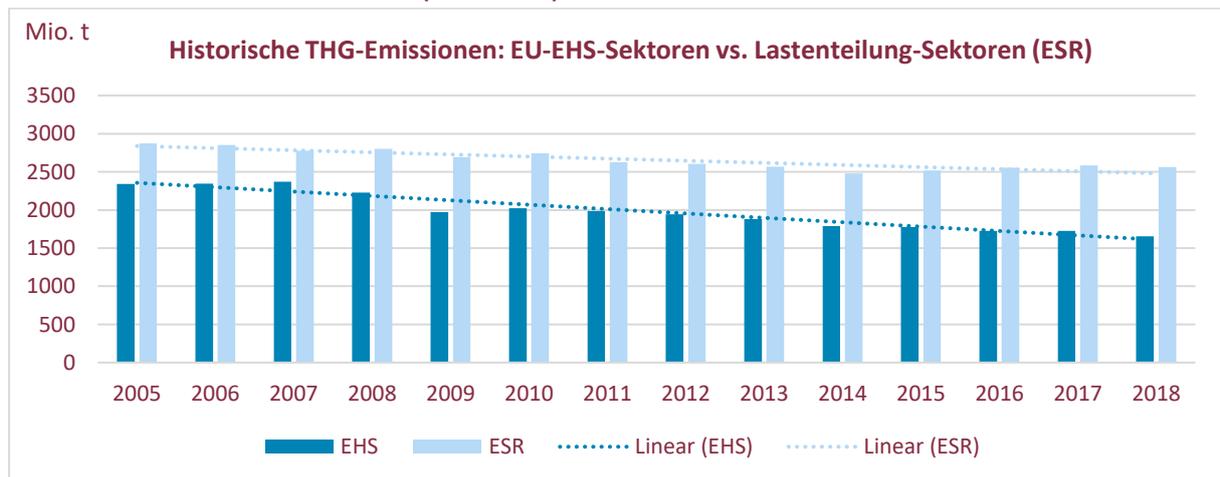
1.1 Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II)

1.1.1 Emissionshandel als effektives und effizientes Instrument

Mit dem EU-EHS I hat sich die EU für ein effektives und effizientes Instrument zur THG-Reduzierung entschieden: Durch die Festlegung einer Gesamtemissionsgrenze (Cap), die im Laufe der Zeit gesenkt wird, werden die THG-Emissionen effektiv reduziert. Die Handelbarkeit der EHS-Zertifikate (Trade) überlässt es den Marktteilnehmern herauszufinden, wo THG-Reduktionen zu den geringsten Kosten kosteneffizient möglich sind – bei den derzeit verfügbaren Technologien („statische Effizienz“)¹⁰.

Dies wird deutlich, wenn man die unterschiedlichen THG-Reduktionsraten und implizierten Vermeidungskosten der derzeitigen EU-EHS I-Sektoren mit den Sektoren vergleicht, die derzeit nicht unter das EU-EHS I fallen und durch die Effort-Sharing-Verordnung [Effort Sharing Regulation, ESR]¹¹ geregelt werden – insbesondere Straßenverkehr, Gebäude sowie Land- und Abfallwirtschaft (Lastenteilung-Sektoren). Während von 2005 bis 2018 ein EU-EHS-Zertifikatspreis – dem tendenziell die Grenzvermeidungskosten in den EU-EHS-Sektoren entsprechen – im Bereich von 5 bis 25 Euro pro Tonne CO₂ zu einer Reduktion der THG-Emissionen um 29% geführt hat, haben die Lastenteilung-Sektoren im gleichen Zeitraum nur eine THG-Reduktion von insgesamt 11% erreicht (s. Abb. 6).

Abb. 2: Historische THG-Emissionen (2005–2018)



Quelle: Europäische Umweltagentur (EEA)¹²

⁸ Euractiv vom 29. Juni 2021, [Planned EU carbon market reform is 'politically suicidal', warns French MEP](#); Le Monde vom 14. Juli 2021, [Transports, chauffage, importations... Bruxelles présente douze propositions de loi pour le climat](#).

⁹ Euractiv vom 16. Juli 2021, [France sceptical about extending carbon pricing to buildings, transport](#).

¹⁰ Im Gegensatz zu „statischer Effizienz“, welche die kosteneffiziente Verbesserung der bestehenden Ausgangsbedingungen – z.B. die CO₂-Reduktion bei gegebener Technologie – beschreibt, betrifft „dynamische Effizienz“ auch die effiziente Durchführung neuer Prozesse – z.B. die CO₂-Reduktion mit noch zu entwickelnden Technologien. Ghemawat, P. / Ricart Costa, J. E. (1993), The organizational tension between static and dynamic efficiency, Strategic Management Journal, 14, S. 59–73.

¹¹ Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU ETS, [cepInput 4/2018](#).

¹² EEA – European Environment Agency (2019), ETS, ESD, LULUCF and aviation emission trends and projections, 1990-2035, [Table 1](#).

Hauptgrund hierfür ist, dass im Straßenverkehrssektor (s. Abb. 1) trotz der hohen Vermeidungskosten – z.B. aufgrund von CO₂-Emissionsnormen und Subventionen – fast keine Verringerung der THG-Emissionen erreicht werden konnte. So wird in Deutschland die Minderung einer Tonne CO₂ durch einen batterieelektrischen Dienstwagen der Kompaktklasse, der auch privat genutzt wird, mit ca. 2.400 Euro gefördert.¹³ In der US-Autoindustrie, die weniger strengen CO₂-Emissionsnormen als die EU unterliegt, liegen die Vermeidungskosten für eine Tonne CO₂ zwischen 60 und 380 US-Dollar.¹⁴ Im Gebäudesektor kam es zwar mit 21,4% zu deutlichen CO₂-Reduktionen, die jedoch hinter denen der EU-EHS I-Sektoren blieben. Die künftig erforderlichen drastischeren CO₂-Einsparungen lassen sich nur durch eine deutliche Erhöhung der Renovierungsrate und den Einbau von in der Anschaffung teureren alternativen Heizsystemen wie Wärmepumpen oder Solarthermie erreichen. Ohne ein CO₂-Preissignal müssten dann – bei nach der gegenwärtigen Energiepreiskrise vermutlich wieder sinkenden Energiepreisen – sehr umfangreiche Fördermittel verwendet werden, um die passenden Anreize zu bieten. Das wäre in vielen Fällen aufgrund von Mitnahmeeffekten nicht kosteneffizient.

Das vorgeschlagene EU-Emissionshandelssystem für den Straßenverkehrs- und Gebäudesektor (EU-EHS II) wendet das effektive und effiziente Instrument des Emissionshandels auch auf Gebäude an¹⁵. So werden die CO₂-Emissionen der Heizung und Kühlung von Gebäuden – zusammen mit den Emissionen des Straßenverkehrs – durch die maximale Gesamtzahl der EU-EHS II-Zertifikate wirksam begrenzt. Auch hier wird der Handel mit Emissionszertifikaten durch das sich an Angebot und Nachfrage anpassende Preissignal dafür sorgen, dass die CO₂-Emissionen dort reduziert werden, wo die Kosten in den beiden vom EU-EHS II erfassten Sektoren am niedrigsten sind. Dessen ungeachtet bleiben jedoch, vor allem im Gebäudebereich, ergänzende Maßnahmen zur Beseitigung von Markthemmnissen bei der energetischen Renovierung oder zur Abfederung von Härten notwendig.

Um eine ganzheitliche Betrachtung auf die beiden vom EU-EHS II zu erfassenden Sektoren im Blick zu behalten, werden wir in den folgenden Argumenten und Beispielen nicht nur auf den Gebäudesektor, sondern auch auf den Straßenverkehrssektor Bezug nehmen.

Unter Effizienzgesichtspunkten wäre die Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Gebäude in das EU-EHS I einem separaten EU-EHS II grundsätzlich vorzuziehen. Denn so würden die Vermeidungskosten zwischen allen am erweiterten EU-EHS I teilnehmenden Sektoren ausgeglichen. In diesem Fall können die im statischen Sinne effizientesten THG-Vermeidungsmaßnahmen ausgewählt werden, um die THG-Gesamtobergrenze einzuhalten.¹⁶

Es gibt jedoch zwei Argumente, die für ein separates EHS sprechen: Erstens würden die höheren Vermeidungskosten im Straßenverkehr und im Gebäudesektor diese Sektoren zu Nettokäufern von Zertifikaten machen und die Preise für die Zertifikate im erweiterten EU-EHS I in die Höhe treiben, mit denen die Industrieanlagen konfrontiert sind, wenn sie nicht alle benötigten Zertifikate kostenlos erhalten. Soweit diese Anlagen im internationalen Wettbewerb mit Unternehmen stehen, die keine Klimaschutzkosten zu tragen haben, erhöhen höhere Zertifikatspreise im EU-EHS I das Risiko der Verlagerung von kohlenstoffintensiver Produktion in Drittländer mit weniger strenger Klimapolitik (Carbon Leakage). Dieser zusätzliche Kostendruck, der zu einem erhöhten Carbon-Leakage-Risiko führt, kann jedoch durch die zumindest vorläufige Trennung der beiden Emissionshandelssysteme vermieden werden. Zweitens würden auch andere Umweltprobleme wie Schadstoffemissionen, die negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben oder Schäden an Gebäudefassaden verursachen, durch die Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe im Verkehr gesenkt werden. Auch andere „externe Effekte“ wie Lärm, Staus oder Landschafts- und Bodenversiegelung könnten reduziert werden, wenn im Zuge der CO₂-Bepreisung durch Umstieg auf andere Transportmittel, geringere Fahrleistung oder Bildung von Fahrgemeinschaften der Straßenverkehr insgesamt reduziert wird.¹⁷ Gleichzeitig werden Anreize gesetzt, auch im Gebäudesektor fossile Brennstoffe durch CO₂-ärmere Heizmethoden zu ersetzen und sich energiepolitisch unabhängiger zu machen. Daher ist es sinnvoll, mit einem separaten EHS zu

¹³ Weimann, J. (2021), [CO₂-Preise und Kosten der CO₂-Vermeidung bei Anwendung ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Vergleich zur Erweiterung des EU-ETS](#), Kurztgutachten im Auftrag der Freien Demokratischen Partei, S. 22.

¹⁴ Gillingham, K. / Stock, J. H. (2018), [The Cost of Reducing Greenhouse Gas Emissions](#), Journal of Economic Perspectives, 2018, 32 (4), S. 53–72.

¹⁵ Ein früher Vorschlag zur Schaffung eines separaten EHS für den Straßenverkehr findet sich in Menner, M. / Reichert, G. (2016), Emissionsarme Mobilität, [cepAnalyse 30/2016](#); für einen Vorschlag für ein separates EHS für Straßenverkehr und Gebäude siehe Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung – Jetzt die Weichen richtig stellen!, [cepStudie 2019](#).

¹⁶ Hierzu umfassend Nader, N. / Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel! Effektive und effiziente Reduktion von Treibhausgasen im Straßenverkehr, [cepInput 5/2015](#).

¹⁷ Zu externen Effekten vgl. EU-Kommission – DG Mobilität und Verkehr, Essen, H. et al. (2020), [Handbook on the external costs of transport: version 2019 – 1.1](#).

beginnen, das die CO₂-Emissionen des Gebäudesektors und des Straßenverkehrssektors zusammen effektiv begrenzt.

Perspektivisch werden alternative Heizungen und Gebäuderenovierungen im Laufe der Zeit kostengünstiger werden, wenn sich effizientere Produktionsmethoden sowie effizientere Organisationsformen im Bau entwickelt haben. Diese können dann besser mit fossilen Lösungen konkurrieren, auch wenn sie keinen so hohen CO₂-Preis zu tragen haben. Und wenn die Emissionsminderung im Straßenverkehr in erheblichem Maße durch Elektrofahrzeuge oder alternative Kraftstoffe erreicht wird und der Umstieg auf weniger umweltschädliche Verkehrsmittel an seine Grenzen stößt, trägt zudem das Argument der mitverursachten Schadstoffe nicht mehr. Dann ist es weniger vorteilhaft, die Emissionsminderung im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor zu höheren Kosten als in anderen Sektoren zu erzwingen. Es ist zu hoffen, dass sich bis dahin auch das Wettbewerbsumfeld der Branchen, bei denen die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, verbessert hat, indem in Drittländern die Bepreisung von CO₂-Emissionen weiter verbreitet sein wird oder wirksamere Maßnahmen zur Verlagerung von CO₂-Emissionen ergriffen wurden. Dann könnten Unternehmen im EU-EHS I auch noch höhere Zertifikatspreise tragen, als im EU-EHS I schon aufgrund des sinkenden Cap erreicht werden würden. Um die Effizienzgewinne eines einheitlichen Preises für Emissionszertifikate zu nutzen, der die Vermeidungskosten für eine größere Anzahl von Sektoren anpasst, sollten perspektivisch beide Emissionshandelssysteme daher integriert werden.

In der Zwischenzeit wirkt sich das EU-EHS II wie folgt auf Angebot und Nachfrage von Brennstoffen aus: Da die Inverkehrbringer von Brennstoffen EU-EHS II-Zertifikate für die in ihren Brennstoffen enthaltenen Emissionen erwerben müssen („vorgelagerter“ oder „Upstream“-Emissionshandel), haben sie Anreize, alternative Brennstoffe mit geringerem CO₂-Gehalt zu liefern oder ihre fossilen Brennstoffe mit alternativen Brennstoffen zu mischen – seien es konventionelle oder fortschrittliche Biobrennstoffe oder synthetische Brennstoffe.¹⁸ Darüber hinaus wird der Rückgang der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen durch die Überwälzung der Kosten für EU-EHS II-Zertifikate auf die Preise für fossile Brennstoffe bewirkt („pass-through“). Da steigende Zertifikatspreise die Amortisationszeit von Dämmung und energetischer Modernisierung sowie mit erneuerbaren Energien betriebenen Heizungsanlagen verkürzen, müssen weniger Subventionen fließen, um solche Investitionen attraktiv zu machen. Das sinkende Cap wirkt auch sogenannten „Rebound-Effekten“¹⁹ entgegen. Diese treten auf, wenn durch eine höhere Energieeffizienz Heizkosten sinken und aus Gründen des Komforts eine höhere Raumtemperatur gewählt oder größerer Wohnraum nachgefragt wird.²⁰ Schließlich schränkt das EU-EHS II die Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer weit weniger ein als strenge, hoheitlich festgesetzte Bau- und Renovierungsvorgaben. Das EU-EHS II sollte daher ein wichtiges Instrument zur CO₂-Reduktion im Gebäudesektor werden.

Im Gebäudesektor kommen die Vorteile eines EHS jedoch uneingeschränkt nur bei selbst genutztem Wohneigentum zum Tragen. Bei ihm können die Eigentümer mit einer Investition in energetische Renovierung ihre eigenen künftigen Heizkosten mindern, sodass sich die Investition über die Zeit amortisiert. Durch absehbar steigende Zertifikatspreise verkürzt sich die Amortisierungszeit. Bei vermieteten Wohnungen gilt dies aber in dieser Form nicht („Vermieter-Mieter-Dilemma“): Hier fallen Investitionskosten und Heizkostensparnis auseinander. Da der Mieter die Heizkosten trägt, hat der Vermieter zunächst keinen finanziellen Anreiz, die Wohnung energetisch zu sanieren. Der Mieter hat wiederum keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung des Vermieters. Für Mietwohnungen muss daher das EU-EHS II mit einer Regelung flankiert werden, die sowohl Vermietern Anreize für energetische Renovierungsinvestitionen als auch Vermietern zu sparsamem Energieverbrauch gibt. Das kann durch eine nach Energieeffizienz gestaffelte Aufteilung des CO₂-Preises auf Vermieter und Mieter geschehen, wie es etwas in Deutschland im BEHG vorgesehen ist: je schlechter die Energieeffizienz, desto höher der Anteil, den der Vermieter aufbringen muss. Darüber hinaus sollten allerdings Mietaufschläge zur Umlage von Renovierungskosten durch die Höhe des Einsparpotenzials bei den Heizkosten begrenzt werden. Damit soll der Anreiz für zu umfangreiche Renovierungen genommen werden, die auf Kosten der Mieter langfristig den Gebäudewert erhöhen, aber nicht kosteneffizient sind.

¹⁸ Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Erneuerbare Energien, [cepAnalyse 1/2022](#), S. 11.

¹⁹ Allgemein zu Definition und Erscheinungsformen des Rebound-Effekts vgl. BMWI (2016), Grünbuch Energieeffizienz, S. 20.

²⁰ Zum Rebound-Effekt im deutschen Straßenverkehr vgl. Frondel, M. / Peters, J. / Vance, C. (2009), Fuel Efficiency and Automobile Travel in Germany: The Rebound Effect, in: Herring, H. / Sorell, S. / Elliot, D. (eds.), Energy Efficiency and Sustainable Consumption – The Rebound Effect, S. 47–66.

1.1.2 EP-Vorschlag: EU-EHS II nur für gewerblichen Straßenverkehr und gewerblich genutzte Gebäude

Die Preiserhöhung für fossile Brennstoffe durch das EU-EHS II könnte finanziell schwächere Verkehrsteilnehmer und Haushalte, die Schwierigkeiten haben, ihre Energiekosten für Heizung und Kühlung zu bewältigen, über Gebühr treffen. Vor allem von französischen Europaabgeordneten wurde befürchtet, dass es zu heftigem Widerstand bis hin zu sozialen Unruhen kommen könnte (s.o. D.2) – vergleichbar den „Gelbwesten“-Protesten 2018/2019 in Frankreich²¹. Daher will das Europäische Parlament (EP) die Auswirkungen des CO₂-Preises auf schutzbedürftige Haushalte und Verkehrsteilnehmer dadurch abmildern, dass sie den privaten Straßenverkehr und den privaten Gebäudesektor aus dem EU-EHS II zumindest vorläufig ausklammert.²²

Dies ist jedoch der falsche Ansatz. Denn damit nimmt man dem privaten Sektor aus Sorge, dass die Schwächsten die finanziellen Belastungen nicht tragen können, die Anreize, durch die relative Verteuerung fossiler Kraft- und Brennstoffe auf CO₂-ärmere Alternativen auszuweichen. Das geschieht, obwohl der Gesetzgeber es in der Hand hat, die finanziellen Belastungen durch geeignete Rückverteilung der Zertifikatserlöse in sozial ausgewogener Weise zu kompensieren (s.u. E.1.1.4).

Außer der verringerten Klimaschutzwirkung bringt diese Trennung in gewerbliche und private CO₂-Emissionen erhebliche weitere Probleme mit sich. So ist es nahezu unmöglich, die gewerbliche Nutzung fossiler Kraft- und Heizstoffe strikt voneinander zu trennen – vor allem an der Zapfsäule. Das hat Auswirkungen auf den fairen Wettbewerb. Denn unehrliche gewerbliche Verkehrsteilnehmer können sich durch missbräuchliches Verhalten einen Wettbewerbsvorteil erschleichen. Dies kann auch im EU-Binnenmarkt zu einer Schieflage führen, wenn Transportunternehmen in Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich, welche bereits – auch für private CO₂-Emissionen geltende nationale Emissionshandelssysteme für Straßenverkehr und Gebäude²³ eingeführt haben und diese in das EU-EHS II vollumfänglich überführen wollen, mit Unternehmen aus Mitgliedsstaaten konkurrieren, die Missbrauch im rein gewerblichen EU-EHS II auf ihrem Hoheitsgebiet nicht ausschließen können. Diese Problematik ist vor allem bei leichten Nutzfahrzeugen unter 3,5 Tonnen relevant. Durch Missbrauch werden zudem die erhofften Wirkungen des Emissionshandels zur CO₂-Reduktion und zur Generierung von Einnahmen konterkariert.

Ähnliche Abgrenzungsprobleme gibt es auch bei Gebäuden mit gemischter Nutzung, wenn gewerblich genutzte Räume gegenüber den Brennstofflieferanten nicht als solche kenntlich gemacht oder als Privatwohnung deklariert werden. Um dort Missbrauch auszuschließen, wäre ein erheblicher Verwaltungsaufwand notwendig.

1.1.3 cep-Kompromiss-Vorschlag: EU-EHS II zunächst nur für Straßenverkehr, später für Gebäude

Da der Rat auf die Anwendung des EU-EHS II auf gewerbliche und private CO₂-Emissionen beharrt, stehen sich in den Trilog-Verhandlungen derzeit zwei unvereinbare Positionen gegenüber, sodass sogar ein Scheitern der Einführung eines EU-EHS II zu befürchten ist. Um dies zu verhindern, schlagen wir als „Second-best-Kompromiss“ vor, übergangsweise das EU-EHS II nach Sektoren statt nach gewerblich oder privaten CO₂-Emissionen zu trennen. So ließe sich die besonders starke Belastung der Bevölkerung aufgrund zusätzlich erhöhter Heizkosten vorübergehend vermeiden, indem zunächst nur der Straßenverkehr in das EU-EHS II einbezogen würde und die spätere Einbindung des Gebäudesektors schon in der EU-EHS-Richtlinie terminlich festgelegt würde. Dieser sektorale Ansatz ist klimapolitisch zielführender, hat einige Vorteile gegenüber dem EP-Vorschlag und kommt in der Wirkung dem Vorschlag von Kommission und Rat sehr nahe, während er im Sinne des EP die Bürger anfangs vor starken Belastungen schützt.

Aus klimapolitischer Sicht sollte gerade der Straßenverkehr über ein Cap des Emissionshandels zu tatsächlichen Emissionsreduktionen gezwungen werden, da alle bisherigen Effizienzsteigerungen durch die CO₂-Flottengrenzwerte durch Rebound-Effekte und das höhere Verkehrsaufkommen wieder überkompensiert wurden und daher die CO₂-Emissionen seit 1990 nicht gesenkt wurden. Die zusätzlichen positiven Auswirkungen einer Reduktion des CO₂-Ausstoßes auf andere negative externe Effekte des Straßenverkehrs legitimieren zusätzlich die Anwendung eines sektoralen Emissionshandels nur für den Straßenverkehr (s.o. E.1.1.1). Wird der gesamte Straßenverkehr einbezogen, gibt es auch keine wie oben beschriebene Missbrauchsmöglichkeiten, und gleichzeitig kann es auch nicht zu Tanktourismus aufgrund unterschiedlicher CO₂-Bepreisungssysteme kommen, wenn alle Mitgliedstaaten am EU-weiten EU-EHS II für den Straßenverkehr partizipieren. Ein sozialer Ausgleich

²¹ Hanafi, O. / Jousseume, M. / Menner, M. / Reichert, G. / Schwind, S. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepInput 11/2019](#); Hanafi, O. (2020), Energiebesteuerung in Frankreich, [cepInput 09/2020](#).

²² EP-Position EU-EHS, Abänderung 472.

²³ Für eine Beschreibung und Bewertung des deutschen Brennstoffemissionshandels vgl. Menner, M. / Reichert, G. (2019), Der neue deutsche Emissionshandel, [cepInput 10/2019](#).

für finanziell schwächere Haushalte lässt sich durch eine Pro-Kopf-Rückverteilung eines Gutteils der EU-EHS II-Versteigerungserlöse erreichen, neben Kilometerpauschalen für Berufspendler oder attraktiven Preisen und Verdichtung des öffentlichen Nahverkehrs, sowie Härtefallregelungen. Da es im Gegensatz zum Gebäudesektor keine divergierenden Anreize gibt, haben die Bürger es weitgehend selbst in der Hand, wie sie am besten auf die Verteuerung fossiler Kraftstoffe reagieren. Die derzeitige Energiepreiskrise hat zu „impliziten CO₂-Preisen“ von bis zu 400 Euro geführt. Das hat einerseits bei manch einem Bürger zu Verhaltensänderungen geführt und gegebenenfalls die Entscheidung beim Fahrzeugkauf beeinflusst, andererseits hat sich bei vielen anderen nicht viel am Verhalten geändert. Massive Proteste wie bei den Gelbwesten-Protesten 2018 blieben aus. Wenn nach der Energiepreiskrise die Kraftstoffpreise wieder fallen werden, bietet das EU-EHS II einen verlässlichen Rahmen, dass die entsprechenden Preissignale nicht vollends wegbrechen. Das schafft eine langfristige Perspektive für Preiserwartungen, sodass langfristige Kauf- sowie Produktionsentscheidungen auf diesem Hintergrund CO₂-ärmer ausfallen können. Ohne ein EU-EHS II auch für private Straßenverkehrsteilnehmer wäre zu befürchten, dass stark sinkende Kraftstoffpreise die Mobilitätswende ähnlich verlangsamen, wie es von 2014 bis 2021 geschah, als die realen Energiepreise stark gesunken waren und sich der Trend zu SUVs deutlich verstärkte.²⁴

Im Gebäudesektor hingegen benötigen die zu verstärkenden Dekarbonisierungsanstrengungen einen längeren Vorlauf, da zum einen Bau- und Renovierungsprojekte länger geplant werden müssen und die Steigerung der Renovierungsquote („Renovierungswelle“) durch Gewinnung und Ausbildung zusätzlicher Fachkräfte und die Entwicklung effizienterer Bau- und Renovierungsmethoden erst an Dynamik gewinnen muss. Daher kann auch angesichts der aktuell höheren Brennstoffpreise und der Gaskrise vorerst auf ein CO₂-Preissignal verzichtet werden, wenn schon jetzt rechtlich verankert wird, dass der Gebäudesektor zu einem bereits jetzt festgelegten späteren Zeitpunkt in das EU-EHS II einbezogen wird. Auch mit diesem Kompromiss werden die für langfristige Investitionsentscheidungen wichtigen Preiserwartungen den künftigen CO₂-Preis im Gebäudesektor berücksichtigen, und die Bürger können sich schon jetzt auf einen CO₂-Preis im Gebäudesektor einstellen. Damit ist die Anreizwirkung für alle, die erst in einigen Jahren eine Erneuerung ihrer Heizungsanlage oder eine Renovierung planen, nahezu identisch mit der des Kommissionsvorschlags – ohne dass schon jetzt ein CO₂-Preis bezahlt werden muss. Bis zur Einbeziehung des Gebäudesektors sollten die Mitgliedstaaten bereits entsprechende Regelungen zur Lösung des Vermieter-Mieter-Dilemmas einführen.

1.1.4 Verwendung der EU-EHS II-Versteigerungserlöse und des Klima-Sozialfonds

Die Verwendung der Versteigerungserlöse und die Ausgestaltung des Klima-Sozialfonds sind voraussichtlich entscheidend für eine breite Akzeptanz des EU-EHS II in der Bevölkerung und für eine Transformation, „die niemanden zurücklässt“²⁵. Daher sollten sich das EP und der Rat auf den vom Rat vorgeschlagenen Anwendungsbereich des EU-EHS II und im Gegenzug auf eine bessere Ausgestaltung des KSF sowie eine sozial ausgewogenere Verwendung der Versteigerungserlöse einigen. Entsprechende Modifikationen sind notwendig, um betroffene Bürger ausreichend entlasten zu können. Denn weder die vorgesehene Verwendung der Versteigerungserlöse noch die Ausgestaltung des Klima-Sozialfonds können das Problem der sozialen Akzeptanz zufriedenstellend lösen und ausreichend finanziell schwächere Haushalte und Verkehrsteilnehmer („Zielgruppen“) schützen. Erstens will die Kommission mit einem noch nicht näher spezifizierten Teil der Versteigerungserlöse „Eigenmittel“ für den allgemeinen EU-Haushalt schaffen, die die EU selbst ausgeben kann – unter anderem für Klimaschutzmaßnahmen und den Klima-Sozialfonds. Diese EU-Eigenmittel stehen den Mitgliedstaaten somit nicht zur Verfügung, um wettbewerbsverzerrende Steuern – einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge – zu senken oder um Verkehrsteilnehmer mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu ihren eigenen Bedingungen finanziell zu unterstützen. Zweitens: Selbst wenn die Mitgliedstaaten beschließen, einen Teil des Klima-Sozialfonds für „direkte Einkommensbeihilfen“ zu verwenden, sind sie mit sehr restriktiven Bedingungen konfrontiert. Denn direkte Einkommensbeihilfen sind nur für schutzbedürftige Verkehrsteilnehmer und Haushalte zulässig. Sie müssen zudem streng durch quantitative Bewertungen der regionalen Verteilung der Schutzbedürftigen und der Art und Weise, wie ihre finanzielle Verwundbarkeit verringert wird, gerechtfertigt werden. Darüber hinaus muss die Unterstützung degressiv und zeitlich begrenzt sein. Dies schränkt die Verwendung dieser Mittel ein und hindert die Mitgliedstaaten daran, sie für pauschale Transferprogramme zu nutzen. Drittens muss ein beträchtlicher Teil des Klima-Sozialfonds für Initiativen ausgegeben werden, die in ihren KSP zur Dekarbonisierung des Straßenverkehrs- und des Gebäudesektors vorgesehen sind, wie z.B. die Förderung emissionsfreier Fahrzeuge, der Aufbau der Lade- und Tankinfrastruktur für alternative Kraftstoffe sowie die Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung. Allerdings werden nicht alle Mitglieder der Zielgruppen von diesen Maßnahmen profitieren und somit in zunehmendem Maße den steigenden Kraftstoffpreisen ausgesetzt sein, ohne emissions-

²⁴ IEEE Spectrum vom 27. August 2021, [The Age of the Car Is Gone, That of the SUV Has Succeeded](#).

²⁵ Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei der [Pressekonferenz zur Vorstellung des Green Deal am 11. Dezember 2019](#): „But we also have to be sure that no one is left behind. In other words: This transition will either be working for all and be just, or it will not work at all.“

arme Mobilitätsalternativen nutzen zu können. Diese werden Subventionen zugunsten anderer zur Finanzierung von Alternativen womöglich als ungerecht empfinden und das EU-EHS II ablehnen. Viertens: Die Kommission selbst befürchtet mit Blick auf den Klima-Sozialfonds bereits Korruption, Betrug und Interessenkonflikte. Da große Summen öffentlicher Gelder an sich schon zu illegalen Verhaltensweisen wie Betrug, Korruption und Machtmissbrauch verleiten, ist es besser, gar keinen Klima-Sozialfonds mit sehr großer finanzieller Ausstattung zur Bezuschussung von Dekarbonisierungsmaßnahmen einzurichten, dessen Missbrauch auch durch die vorgeschlagenen komplexen und bürokratischen Vorgaben für die KSP kaum zu verhindern ist.²⁶ Schließlich ist im Falle stark steigender Zertifikatspreise das feste Budget des Klima-Sozialfonds nicht mit einer angemessenen Entschädigung der Betroffenen vereinbar, da der geschätzte Anteil von 25% der Auktionserlöse dann verfehlt wird und die Entschädigung unzureichend ist.

Daher ist es vorzuziehen, (a) die Versteigerungserlöse des EU-EHS II nicht für Eigenmittel des EU-Haushalts zu verwenden, (b) den Klima-Sozialfonds durch Verzicht auf die bürokratischen KSPs in ein reines Transfersystem zwischen den Mitgliedstaaten umzuwandeln und (c) die Mitgliedstaaten zu verpflichten, zumindest einen Großteil der EU-EHS II-Versteigerungserlöse für direkte Einkommensbeihilfen zu verwenden – vorzugsweise durch eine Kombination aus pauschalen Transfers an alle Bürger, die gegebenenfalls über einen Freibetrag hinaus auch versteuert werden könnten und – bei Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz – aus einer Art gezieltem „Klimawohngeld“ für Mieter oder schutzbedürftige Eigentümer.²⁷ Damit wären die unteren und mittleren Einkommensgruppen direkt entlastet und Härtefälle zusätzlich abgedeckt.

Die wahrscheinliche Situation, dass der jeweilige EU-EHS II-Zertifikatspreis in Mitgliedstaaten mit geringerem Einkommen eine stärkere Reduzierung der CO₂-Emissionen auslöst – weil deren Bürger ein relativ stärkeres Preissignal spüren – wird zu einer geringeren Nachfrage nach Zertifikaten im Vergleich zu der Zertifikatsmenge führen, die für die Versteigerung in diesen Ländern zugeteilt wird und die auf ihren Emissionsanteil im Zeitraum 2016–2018 festgelegt ist. Wenn also ihre Bevölkerung die „niedrig hängenden Früchte“ der Dekarbonisierung erntet, wird dies nicht nur effizient sein. Vielmehr können die betreffenden Mitgliedstaaten durch die Zertifikatsnachfrage ausländischer Unternehmen aus dem EU-Ausland zusätzliche Einnahmen erzielen, mit denen sie ihre Bürger von Kosten durch das EU-EHS II weiter entlasten können.

Initiativen zur Überwindung sogenannter „Markthemmnisse“ – wie Informationsprobleme, fehlende Ausbildungsmöglichkeiten für die erforderliche Zahl von Facharbeitern zur energetischen Sanierung oder fehlende Lade- und Tankinfrastruktur alternativen Kraftstoffe – sind hingegen aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit besser aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten als aus Versteigerungseinnahmen zu finanzieren. Dies liegt daran, dass die CO₂-Bepreisung Gruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen stärker belastet als hohe Einkommen („regressiver Effekt“)²⁸, während die nationalen Haushalte zu einem großen Teil durch Einkommenssteuern finanziert werden, bei denen der Steuersatz mit dem Einkommen steigt („progressive“ Einkommensteuer). Die Finanzierung des Haushalts durch Steuern ist daher nicht so „regressiv“ wie die CO₂-Bepreisung. Die Mitgliedstaaten können dann die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung dazu verwenden, deren regressiver Wirkung entgegenzuwirken.²⁹

1.1.5 Angebot an Zertifikaten und Preisdynamik

Die Höhe und die Dynamik des CO₂-Preises und die Auswirkung auf die Brennstoffpreise hängen entscheidend vom Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei den EU-EHS II-Zertifikaten ab. Da das Angebot an Zertifikaten durch Versteigerungen anfangs um 30% höher sein wird als das vorgesehene Cap, wird zusätzliche Marktliquidität bereitgestellt. Es ist jedoch unklar, ob die Zertifikatspreise zu Beginn des EU-EHS II tatsächlich moderater sein werden als in späteren Jahren, wenn die zusätzlichen Zertifikate abgezogen werden und der LRF von rund 5% pro Jahr angewendet wird. Der Grund dafür ist, dass vorausschauende zertifikatspflichtige Einrichtungen alles tun werden, um sich gegen künftige Preisrisiken abzusichern und sich mit möglicherweise billigen Zertifikaten einzudecken, was die Preise bereits in den ersten Jahren des EU-EHS II in die Höhe treiben würde.³⁰

Die Einrichtung einer separaten Marktstabilitätsreserve (MSR II) für das EU-EHS II wird auch dessen Preisdynamik bestimmen – durch Änderungen der Menge der verfügbaren Zertifikate, wenn Zertifikate in die MSR II eingestellt oder aus ihr freigegeben werden – und kann starke Preisschwankungen im Zeitverlauf glätten. Dies soll die

²⁶ OECD (2019), [Fraud and corruption in European structural and investment funds](#).

²⁷ Hierzu auch Held, B. / Leisinger, C. / Runkel, M. (2022), [Criteria for an effective and socially just EU ETS 2](#).

²⁸ Umweltbundesamt (2019), CO₂-Bepreisung in Deutschland, Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile, S. 7.

²⁹ KlimaAllianz Deutschland (2022), Machbarkeitsstudie zur Klimaprämie: Zivilgesellschaft fordert zeitnahe Einführung, [Pressemeldung](#).

³⁰ Siehe die vergleichbare Reaktion im EU-EHS I durch Energie- und Stahlherzeuger: Handelsblatt vom 4. Oktober 2021, [Cleverer Klimawandel: Auch die Stahlbranche hat sich gegen die CO₂-Preis-Rally abgesichert](#).

Volatilität verringern, die Vorhersehbarkeit der Preisentwicklung erhöhen und Verkehrsnutzer und Haushalte vor übermäßigen Preissteigerungen schützen. Ob die Freigabe von Zertifikaten nach bis zu drei Monaten nach Erreichen der Triggerschwelle einen „übermäßigen“ Preisanstieg wirklich rechtzeitig stoppen oder umkehren kann, ist jedoch fraglich. Voraussichtlich wäre eine schnellere Reaktion wünschenswert. Denn rasch steigende Zertifikatspreise, die an die Brennstoffpreise weitergegeben werden, würden vor allem finanziell schwächere Haushalte und Verkehrsteilnehmer belasten, die – wenn überhaupt – nur mit erheblicher Verzögerung einen gewissen Ausgleich für steigende Heiz- und Mobilitätskosten erhalten werden. Für viele käme eine verzögerte Reaktion nicht rechtzeitig. Daher ist der Vorschlag des Rates einer automatischen und reaktionsschnellen Auslösung der Freigabe zielführend.

1.2 Energiebesteuerung

Die Ausrichtung der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach ihrem Energiegehalt und die Abstufung entsprechend der dadurch freigesetzten CO₂-Emissionen bietet einen zusätzlichen Hebel, um fossile Brennstoffe gegenüber alternativen Brennstoffen zu verteuern und Anreize für CO₂-Reduzierungen zu schaffen: Während der EU-EHS II-Zertifikatspreis nur über den Aufschlag auf die aktuellen Brennstoffpreise – einschließlich der Energiesteuern – wirkt, wird die Ausrichtung der Energiesteuern an den CO₂-Gehalt die relativen Preise zwischen fossilen und alternativen Brennstoffen auch innerhalb der Energiesteuerkomponente der aktuellen Brennstoffpreise verändern und somit zusätzliche Anreize zur Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe schaffen. Die vorgeschlagenen EU-weiten Mindeststeuersätze werden diese CO₂-Ausrichtung jedoch nur in begrenztem Umfang erreichen. Insbesondere die Ermäßigung der Steuersätze für nachhaltige flüssige Biobrennstoffe und nachhaltiges Biogas geht nur den halben Weg zur vollständigen Steuerbefreiung, da die Mindeststeuersätze nicht auf Null, sondern nur auf die Hälfte des Steuersatzes für fossile Brennstoffe gesenkt werden. Wenn nachhaltige Biobrennstoffe oder nachhaltiges Biogas aus Nahrungs- und Futtermitteln stammen, ist die Ermäßigung zudem nur vorübergehend und degressiv. Dadurch wird die Möglichkeit verpasst, der CO₂-Bepreisung eine größere Hebelwirkung zu verleihen, indem Anreize zur Einsparung fossiler Brennstoffe nicht nur durch die Weitergabe der Kosten für Emissionszertifikate an die Brennstoffendpreise gegeben werden, sondern auch durch die Veränderung der relativen Kosten in der Steuerkomponente der Brennstoffpreise. Solange die Kosten nachhaltiger Biobrennstoffe nicht so stark gesunken sind, dass sie mit fossilen Brennstoffen konkurrieren können, oder letztere fast vom Markt verschwunden sind, sollte der Energiesteuersatz für diese Biobrennstoffe (fast) Null betragen. Danach könnten die Mitgliedstaaten die Steuersätze erhöhen, um Einnahmen zu erzielen und Anreize für einen effizienten und sparsamen Einsatz von Brennstoffen zu schaffen.

Die Indexierung von Mindestenergiesteuern ist ein wichtiger Schritt, da sonst die Sparanreize der Energiesteuern im Laufe der Zeit nachlassen. So war es bei der 1999 in Deutschland eingeführten sog. „Ökosteuern“, die seit 2003 nicht mehr angepasst wurde und eine immer geringere Wirkung auf das Verhalten hatte.³¹

1.3 Gebäude-Energieeffizienz

1.3.1 Nationale Gebäuderenovierungspläne

Um den Gebäudebestand zu dekarbonisieren, ist eine gute Planung und Koordination notwendig. Vor allem, um Effizienzgewinne durch Quartierlösungen und den Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen zu ermöglichen, wo dies technisch und ökonomisch sinnvoll ist. Daher ist es einerseits sinnvoll, dass die Kommission von den Mitgliedstaaten nationale Gebäuderenovierungspläne einfordert. Andererseits sollten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Entscheidungen über die in die Pläne aufzunehmenden Maßnahmen ganz den Mitgliedstaaten überlassen werden. Dem widerspricht nicht, dass die Kommission den Mitgliedstaaten – aufgrund etwa von evaluierten Best-Practice-Beispielen – Empfehlungen gibt.

Statt jedoch konkrete Maßnahmen bei den Gebäuderenovierungsplänen der Mitgliedstaaten einzufordern, sollte die EU den Mitgliedstaaten besser nahelegen, die Kommunen finanziell und organisatorisch so zu unterstützen, dass sie in die Lage versetzt werden, ihren wichtigen Beitrag zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors leisten zu können. Dazu gehören Infrastrukturmaßnahmen zur Nah- und Fernwärme und auch der im Richtlinienentwurf geforderte Aufbau „zentraler Anlaufstellen“ (One-stop-shops). Letztere sollten möglichst auf der Ebene von Städten und Gemeinden angesiedelt werden und können kommunal, genossenschaftlich oder privatwirtschaftlich organisiert sein. Sie sollten so ausgelegt sein, dass sie die nötige Information für Gebäudeeigentümer zu effizienten Renovierungsoptionen und die Finanzierungsmöglichkeiten bereitstellen sowie die Planung von Quartierlösungen und gegebenenfalls die effiziente Koordination von Handwerksfirmen, Gewerken und Materialbeschaffung durchführen können.

³¹ DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2019), 20 Jahre ökologische Steuerreform, [Wochenbericht 13/2019](#).

1.3.2 Energieeffizienzanforderungen an Gebäude

Die kosteneffiziente Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden ist ein wesentliches Mittel zur Dekarbonisierung von Gebäuden. Denn auch auf erneuerbare Energien basierende Heiz- und Kühlsysteme sollten möglichst energiesparend sein, da auch sie knapp sind. Um möglichst wenig Heiz- oder Kühlbedarf durch erneuerbare Energien decken zu können, sollte, wo immer es kosteneffizient und technisch möglich ist, die Energieeffizienz gesteigert werden. Die Vorgabe an die Mitgliedstaaten, Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz („Energieeffizienzanforderungen“) festzulegen, die „mindestens“ kostenoptimale Niveaus der Energieeffizienz erreichen, könnte dirigistische Energieeffizienzvorgaben über das kostenoptimale Niveau hinaus nach sich ziehen, die unnötige Kosten zu verursachen.

Die Anforderung, dass neue Gebäude bis 2027 Niedrigstenergiegebäude sein müssen, hebt die Marktkräfte in planwirtschaftlicher Weise mit der unverhältnismäßigen Forderung nach einem generellen Energiebedarf nahe Null aus und be- oder verhindert den Bau günstigen Wohnraums. Die Definition von Nullemissionsgebäuden, die für neue Gebäude spätestens ab 2030 vorgeschrieben werden sollen, schießt noch mehr über das Ziel hinaus. Denn die Anforderung, dass erneuerbare Energien vollständig am Standort erzeugt werden müssen, ist in vielen Fällen weder notwendig noch kosteneffizient, wenn Energie aus erneuerbaren Quellen durch Strom- oder Gasnetze zu Gebäuden transportiert werden kann. Eine Erzeugung am Standort kann empfohlen werden, wo dies sinnvoll erscheint und kosteneffizient umsetzbar ist, eine generelle Verpflichtung ist jedoch unverhältnismäßig. Daher sollte in den Trilog-Verhandlungen der Ratsposition gefolgt werden, die die Anforderung der Energieerzeugung am Standort aufgibt.

Ebenso wenig ist die Verpflichtung sinnvoll, das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial spätestens ab 2030 für alle neuen Gebäude berechnen und im Energieausweis aufführen zu müssen. Denn erstens sind die THG-Emissionen der Baumaterialien besser über den Emissionshandel oder – falls dort nicht erfasst – durch ergänzende CO₂-Bepreisung zu erfassen, und zweitens bietet diese Information, wenn das Gebäude schon gebaut ist, ja keinerlei Grundlage für irgendeine Entscheidung, die THG verringern könnte.

1.3.3 Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Um 2050 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu haben und möglichst schnell durch „Pflücken der niedrig hängenden Früchte“ bedeutende THG-Einsparungen auf dem Dekarbonisierungspfad zu erreichen, ist es sinnvoll Gebäude mit schlechter Energieeffizienz energetisch zu renovieren und für die Nutzung erneuerbarer Energien vorzubereiten. Dabei ist jedoch auf Kosteneffizienz zu achten, damit mit den eingesetzten finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen möglichst viel THG eingespart werden kann. Dies kann der Ansatz der Kommission, durch Mindestvorgaben für die Effizienzklassen den gesamten Gebäudebestand erst der Klasse G – eventuell schrittweise – mindestens auf das Niveau der Klasse E zu bringen, und dann die Gebäude der Klasse F ebenso mindestens auf die Klasse E zu heben, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht leisten.

Erstens sind nicht alle Gebäude der Klasse G „niedrig hängende Früchte“. Sehr viele ineffiziente Gebäude der Klasse G mit alter Bausubstanz wie Fachwerkhäuser oder Vorkriegsbauten lassen sich, wenn überhaupt, nur unter erheblichem Aufwand energetisch renovieren. Auch lassen sich dabei kaum standardisierte Verfahren anwenden, sondern die Gebäuderenovierungen müssen individuell zugeschnitten sein. Mit den Häusern mit der schlechtesten Energieeffizienz zu beginnen, könnte daher dazu führen, dass es zu keiner nennenswerten Steigerung der Renovierungsrate kommt. Im Gegensatz dazu sind die Gebäude mit der zweitschlechtesten Energieeffizienz oft stärker standardisierte Nachkriegsbauten, die einfacher renoviert werden können. Zweitens ist nicht sicher, ob alle diese Gebäude noch bis 2050 genutzt werden. Vor allem bei Gebäuden in Privatbesitz wird dieses unter Umständen nur noch bis zum Ableben der jetzigen Bewohner vermietet oder selbst genutzt, da eine Sanierung des Gebäudes sich nicht lohnt. Oder Betriebstätten werden in Neubauten verlagert. Eine Sanierung kann auch an der Finanzierung scheitern, weil in den letzten Jahren des Arbeitslebens stehende oder Rente beziehende Gebäudeeigentümer keinen Kredit mehr erhalten. Drittens sind die Fristen bis zur vorgeschriebenen Verbesserung der Energieeffizienz sehr kurz bemessen und es ist nicht garantiert, in dieser Frist die nötigen Genehmigungen und Handwerker zu bekommen. Viertens bestünde ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte von Gebäudeeigentümer, wenn sie aufgrund entsprechender Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Mindestvorgaben ein Gebäude, das nicht fristgerecht renoviert werden kann, nicht länger vermieten, selbst nutzen oder verkaufen könnten.

Daher ist es sinnvoller, wie vom Rat für Wohngebäude vorgeschlagen, auf gebäudespezifische Mindestvorgaben zu verzichten. Das gibt den Mitgliedstaaten genug Spielraum für Strategien, die durchschnittliche Energieeffizienz ihres Gebäudebestands gemäß des festgelegten Zielpfades kosteneffizient zu senken. Ein ähnlicher Ansatz könnte auch für Nichtwohngebäude verfolgt werden. Der Vorschlag des Rats, die Unterschreitung von Schwellenwerten für die Energieeffizienz erst später verpflichtend und gegebenenfalls abhängig von einer

positiven Kosten-Nutzen-Analyse zu machen, kann allerdings ebenso Ineffizienzen vermeiden und stellt daher eine tragfähige Alternative für Nichtwohngebäude dar.

Insbesondere bei Wohngebäuden ist es aus Effizienzgründen zielführend, den Quartiersansatz als Hauptstrategie zur energetischen Gebäuderenovierung zu wählen. Denn ein konsequenter Quartieransatz hätte viele Vorteile, würde aber durch gebäudespezifische Mindestvorgaben konterkariert. Zum einen lassen sich durch standardisierte Verfahren Gebäude von ähnlichem Typ und Baustil mit Lösungen „von der Stange“ renovieren und somit die Arbeiten der verschiedenen Gewerke, die Materiallieferung und feste Bautrups möglichst effizient koordinieren. Die Koordination durch zentrale Anlaufstellen auf kommunaler Ebene ermöglicht auch den lokalen Handwerkern in kleinen und mittleren Betrieben ein effizienteres Arbeiten, sodass nicht nur große Baufirmen von Effizienzgewinnen durch standardisierte und eventuell vorgefertigte Lösungen profitieren. Durch eine Bestandsaufnahme des gesamten Quartiers kann der Renovierungsbedarf erfasst und die Gebäude kategorisiert werden. Die Kommunikation mit den Gebäudeeigentümern, die Planung und die Kostenvoranschläge vereinfachen sich durch passgenaue Konzepte für jede Gebäudekategorie. Insgesamt können im Quartier dann zunächst durch die Konzentration auf „niedrig hängende Früchte“ – also Gebäude mit schlechter Energieeffizienz, die aber relativ leicht energetisch zu renovieren sind – schnell substantielle THG-Reduktionen erzielt werden, auch wenn zunächst die sehr schwer renovierbaren Gebäude außen vorgelassen werden. Nach und nach können dann andere Kategorien an die Reihe kommen. Sehr schwer renovierbare Gebäude würden dann vermutlich erst an die Reihe kommen, wenn die Renovierungswelle dem Ende entgegengeht und sich die Handwerker auf komplexere Fälle konzentrieren können. Die Vorgaben des Kommissionsvorschlags, alle Gebäude der Klasse G renovieren zu müssen, würden diesem effizienten Ansatz in die Quere kommen und sollten daher fallengelassen und gegebenenfalls in der Zukunft durch Vorgaben für Quartiere ersetzt werden. Mindestanforderungen an die Renovierungstiefe sollten statt auf das Erreichen einer bestimmten höheren Energieeffizienzklasse besser auf Niedertemperatur-Tauglichkeit („Niedertemperatur-Readiness“) ausgerichtet werden – wo dies kosteneffizient ist –, da die Umstellung auf niedere Betriebstemperatur Voraussetzung für die effiziente Nutzung von Wärmepumpen, Niedertemperaturstrahlern oder eines Anschlusses an Nah- und Fernwärmenetze bilden.

Die vom Rat eingeräumte Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Mindesteffizienzstandards nicht auf Einfamilienhäuser anzuwenden, ist sinnvoll. Denn die Eigentümer von Einfamilienhäusern können am besten selbst entscheiden, ob sich eine energetische Renovierung und Modernisierung der Heizungsanlage für den selbstgenutzten Wohnraum lohnt. Hier kann der Emissionshandel wichtige finanzielle Anreize zu einer kosteneffizienten Dekarbonisierung geben.

1.3.4 Energieausweise und Renovierungspässe

Energieausweise für potentielle Käufer und Mieter schaffen Vergleichbarkeit voraussichtlicher Energiekosten und können diese so befähigen, ihre Kauf- und Mietentscheidung auf belastbare Informationen zu stützen. Ein einheitlicher digitaler Standard kann die Vergleichbarkeit erhöhen. Daher ist es sinnvoll, dass neben der Energieeffizienz des entsprechenden Gebäudes auch Vergleichsgrößen wie die einschlägigen Energieeffizienzanforderungen und die Anforderungen an Gebäude der Effizienzklasse A enthalten sein müssen. Auch Empfehlungen für die kostenoptimale oder -effiziente Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und die Verringerung der betriebsbedingten THG-Emissionen sowie für das geschätzte Einsparpotenzial und die Beurteilung zur Niedertemperatur-Readiness können Gebäudeeigentümern sowie potenziellen Käufern und Mietern wertvolle Informationen liefern. Bei all diesen Anforderungen an Energieausweise ist jedoch auf Kosteneffizienz zu achten.

Die in Renovierungspässen enthaltenen Renovierungsfahrpläne zusammen mit der Darstellung der erwarteten Einsparungen von Energie und THG-Emissionen und Informationen über finanzielle und technische Unterstützung können die Motivation der Eigentümer für energetische Renovierungen erhöhen und Orientierung geben für eine zielgerichtete und schrittweise Renovierung. Dazu reicht aber die vom Rat vorgeschlagene freiwillige Ausstellung.

1.3.5 Datenbank für Gebäude-Energieeffizienz

Es besteht keine Notwendigkeit, digitale Energieausweise zentral in einer EU-Datenbank zu speichern. Denn es besteht kein Mehrwert durch die Zentralisierung. Wichtiger ist, die geplante Interoperabilität und Integration der nationalen Datenbanken mit anderen Verwaltungsdatenbanken, die Informationen über Gebäude enthalten, auch umzusetzen.

1.3.6 Fachkräfte

Um die Zahl der energetischen Renovierungen und der Erneuerung der Heiz- und Kühlsysteme auf erneuerbare Energien deutlich erhöhen zu können, bedarf es einer substantiellen Erhöhung der Zahl qualifizierter Fachkräfte. Dazu müssen zum einen die entsprechenden Berufe attraktiver werden. Durch Produktivitätsfortschritte mittels besserer Planung und Koordination der Gewerke und Materialbeschaffung sowie Standardisierung von Renovierungsmaßnahmen kann es Spielraum für bessere Bezahlung und verbesserte Arbeitsbedingungen geben. Zudem muss schnell in die erforderliche qualitativ hochwertige Aus- und Weiterbildung investiert werden. Da gute Ausbildung mit soliden Grundkenntnissen die Effizienz erhöht, Baufehler verringert und fachgerechte Renovierungs- und Installationsarbeiten erst ermöglicht, ist darauf zu achten, dass eine Zertifizierung von Spezialkenntnissen und die Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der Zertifikate durch die Mitgliedsstaaten bestehende umfassendere Ausbildungsgänge nicht kannibalisiert.

1.3.7 Ladepunkte für Elektrofahrzeuge

Die Pflicht zur Einrichtung von intelligenten Ladestationen für Elektroautos an größeren Nichtwohngebäuden ist aufgrund der hohen Kosten unverhältnismäßig. Um Elektromobilität zu fördern, genügen einfache Ladestationen. Eine nachträgliche Verkabelung für Ladestationen an einzelnen Parkplätzen kann bei Wohngebäuden mit verschiedenen Wohnungseigentümern die Zustimmung der Miteigentümergeinschaft voraussetzen, ist also nicht ohne weiteres realisierbar. Daher und auch aus Kostengründen ist bei Neubauten oder umfassenden Renovierungen eine Verlegungspflicht sachgerecht. Jedoch reicht hierfür die Pflicht zur Verlegung von Leerrohren aus, was kostengünstiger ist und vermeidet, den Rohstoff Kupfer gegebenenfalls ungenutzt in Gebäuden zu „vergraben“. Es ist unverständlich, warum die Kommission bei der letzten Novelle der EPBD nach entsprechenden Hinweisen (s. [cepAnalyse 6/2017](#)) auf die verpflichtende Vorverkabelung zugunsten einer Pflicht zur Verlegung von Leerrohren verzichtet hat, nun aber wieder auf die Verkabelung besteht. Ebenso unverständlich ist, dass der Rat nur die Hälfte der Vorverkabelung durch Leerrohre ersetzen will. Da damit weiterhin Ressourcen verschwendet werden, scheint es sich dabei eher um einen „politischen“ Kompromiss als eine sachgerechte Lösung zu handeln. Dass gemäß des Ratsvorschlags ein Antrag von Mietern oder Miteigentümern, auf einem Parkplatz eine Ladestation installieren zu dürfen, nur aufgrund schwerwiegender und berechtigter Gründe abgelehnt werden darf, ist entscheidend für die Umstellung auf Elektrofahrzeuge durch Bewohner von Mietwohnungen und Mehrparteiengebäuden.

1.4 Erneuerbare Energien

Die indikative Zielvorgabe für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors der EU für 2030 ist mit 49% sehr hoch angesetzt. Er ließe sich nur durch einen hohen Elektrifizierungsgrad bei gleichzeitiger massiver Erhöhung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erreichen. Beides lässt sich nicht so einfach in der erforderlichen Größenordnung bis 2030 umsetzen. Angesichts dieses hoch gesteckten Ziels ist es vernünftig, die Mitgliedstaaten nicht auf eine nationale Zielvorgabe zu verpflichten, sondern nur dazu, eine eigene indikative Zielvorgabe im Einklang mit der EU-weiten Zielvorgabe für 2030 festzulegen und in ihre INEK-Pläne aufzunehmen. Das gibt den Mitgliedstaaten etwas mehr Spielraum, in den Nachverhandlungen mit der Kommission nach den Vorgaben der Governance-Verordnung [(EU) 2018/1999, s. [cepAnalyse 17/2017](#)] auf kosteneffiziente Niveaus für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors zu pochen.

2 Juristische Bewertung

Unproblematisch. Die EU darf umwelt- und energiepolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen [Art. 192 Abs. 1 lit. c und 194 AEUV]. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen, um Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern [Art. 194 AEUV].

F. Fazit

Das EU-EHS II senkt die CO₂-Gesamtemissionen des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors effektiv und effizient. Der CO₂-Preis setzt Anreize für alternative Brennstoffe, energetische Renovierungen, effizientere Neubauten sowie für CO₂-ärmere Heizungsanlagen und verhindert Rebound-Effekte. Daher sollten die EU den Anwendungsbereich des EU-EHS II nicht wie vom EU-Parlament gefordert auf gewerbliche Nutzer beschränken. Stattdessen sollten sie es sozial ausgestalten und durch Maßnahmen zur Beseitigung von Markthemmnissen bei der energetischen Renovierung und zur Abfederung von Härten ergänzen. Die EU sollte dabei auf einen Preisdeckel verzichten, damit das EU-EHS II CO₂-Emissionen wirksam reduziert. Entscheidend für die Akzeptanz des EU-EHS II in der Bevölkerung ist die sozial gerechte Verwendung der Versteigerungserlöse. Sie sollten nicht als Eigenmittel in den EU-Haushalt fließen. Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, diese größtenteils für direkte Einkommensbeihilfen zu verwenden statt zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen. Maßnahmen zur CO₂-Reduktion und Überwindung von „Markthemmnissen“ sind aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit besser aus den nationalen Haushalten zu finanzieren. Zudem sollte der Klima-Sozialfonds besser ohne bürokratische Klima-Sozialpläne als reiner Transfer zwischen Mitgliedstaaten gestaltet werden – und weniger restriktiv bei direkten Einkommensbeihilfen für kleine Betriebe und Haushalte mit mittlerem Einkommen. Zur Gewährung von Einkommensbeihilfen sollten die Mitgliedstaaten Systeme für Pro-Kopf-Transfers aufbauen.

Da der Rat auf die Anwendung des EU-EHS II auf gewerbliche und private CO₂-Emissionen beharrt, das EP jedoch den Privatsektor ausnehmen will, stehen sich in den Trilog-Verhandlungen derzeit zwei unvereinbare Positionen gegenüber. Um ein Scheitern der Einführung eines EU-EHS II zu verhindern, schlagen wir gegebenenfalls den „Second-best-Kompromiss“ vor, übergangsweise das EU-EHS II nach Sektoren statt nach gewerblich oder privaten CO₂-Emissionen zu trennen. So ließe sich die besonders starke Belastung der Bevölkerung aufgrund zusätzlich erhöhter Heizkosten vorübergehend vermeiden, indem zunächst nur der Straßenverkehr in das EU-EHS II einbezogen wird, der bisher noch kaum dekarbonisiert wurde und wo Bürger einfacher durch Transfers und Entfernungspauschalen entlastet werden können. Gleichzeitig sollte die spätere Einbindung des Gebäudesektors schon in der EU-EHS-Richtlinie terminlich festgelegt werden. Auch mit diesem Kompromiss werden die für langfristige Investitionsentscheidungen wichtigen Preiserwartungen den künftigen CO₂-Preis im Gebäudesektor berücksichtigen, und die Bürger können sich schon jetzt auf einen CO₂-Preis im Gebäudesektor einstellen. Bis zur Einbeziehung des Gebäudesektors sollten die Mitgliedstaaten Regelungen zur Lösung des Vermieter-Mieter-Dilemmas einführen.

Die Ausrichtung der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach ihrem Energiegehalt und die Abstufung entsprechend der dadurch freigesetzten CO₂-Emissionen bietet einen zusätzlichen Hebel, um fossile Brennstoffe gegenüber alternativen Brennstoffen zu verteuern und Anreize für CO₂-Reduzierungen zu schaffen. Die vorgeschlagenen EU-weiten Mindeststeuersätze werden diese CO₂-Ausrichtung jedoch nur in begrenztem Umfang erreichen. Insbesondere die Ermäßigung der Steuersätze für nachhaltige flüssige Biobrennstoffe und nachhaltiges Biogas geht nur den halben Weg zur vollständigen Steuerbefreiung, da die Mindeststeuersätze nicht auf Null, sondern nur auf die Hälfte des Steuersatzes für fossile Brennstoffe gesenkt werden.

Mitgliedstaaten sollten Energieeffizienzanforderungen nicht – wie im Kommissionsvorschlag zur Neufassung der Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie EPBD vorgesehen – über das kostenoptimale Niveau hinaus stellen dürfen. Die Anforderung, dass neue Gebäude bis 2027 Niedrigstenergiegebäude und ab 2030 Nullemissionsgebäude sein müssen, hebelt zudem die Marktkräfte in planwirtschaftlicher Weise mit der unverhältnismäßigen Forderung nach einem generellen Energiebedarf nahe Null aus und verhindert den baugünstigsten Wohnraum. Zeitlich gestaffelte Mindestvorgaben für erlaubte Effizienzklassen, um den gesamten Gebäudebestand zuerst der Klasse G schrittweise und dann auch der Klasse F mindestens auf das Niveau der Klasse E zu bringen, sind nicht kosteneffizient. Sie können auch schwerwiegende Eingriffe in die Rechte von Gebäudeeigentümern bedeuten. Stattdessen sollte die EU einen ausschließlich an der effizienten energetischen Modernisierung orientierten Ansatz für die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes – wie Quartierlösungen – verfolgen. Der Ratsvorschlag für die Wohngebäude geht dabei in die richtige Richtung, da der Gebäudebestand nur im Durchschnitt auf ein höheres Energieeffizienzniveau zu heben ist. Das sollte aber auch auf Nichtwohngebäude ausgedehnt werden. Die gebündelte Planung und Durchführung energetischer Renovierungen und Bereitstellung CO₂-armer Heizungen in Quartieren sowie die Errichtung „zentraler Anlaufstellen“ (One-stop-shops) sind wichtig für die effiziente Dekarbonisierung des Gebäudebestands. Um auch die Gewerke bei Arbeiten effizient organisieren zu können, sollten Anlaufstellen aber möglichst auf kommunaler Ebene angesiedelt werden. Dabei können sie kommunal, genossenschaftlich oder privatwirtschaftlich organisiert werden. Durch Produktivitätsfortschritte mittels besserer Planung und Koordination der Gewerke und Materialbeschaffung sowie Standardisierung von Renovierungsmaßnahmen kann es Spielraum für bessere Bezahlung und verbesserte Arbeitsbedingungen geben. Zudem muss schnell in die erforderliche qualitativ hochwertige Aus- und Weiterbildung investiert werden.

Die in Renovierungspässen enthaltenen Renovierungsfahrpläne zusammen mit der Darstellung der erwarteten Einsparungen von Energie und THG-Emissionen und Informationen über finanzielle und technische Unterstützung können die Motivation der Eigentümer für energetische Renovierungen erhöhen und Orientierung geben für eine zielgerichtete und schrittweise Renovierung. Dazu reicht aber die vom Rat vorgeschlagene freiwillige Ausstellung. Es besteht keine Notwendigkeit, digitale Energieausweise zentral in einer EU-Datenbank zu speichern. Denn es besteht kein Mehrwert durch die Zentralisierung.

Eine nachträgliche Verkabelung für Ladepunkte an einzelnen Parkplätzen ist aufwendig und kostspielig und muss gegebenenfalls von der Eigentümerversammlung genehmigt werden. Auch ist der tatsächliche Bedarf an Ladepunkten auf Parkplätzen von Nichtwohngebäuden unsicher. Daher sind bei Neubauten und größeren Renovierungen entsprechende vorbereitende Arbeiten zur Vorverkabelung angebracht. Dazu reicht aber zur Ressourceneinsparung die Pflicht zur Verlegung ausschließlich von Leerrohren statt von Kupferkabeln aus.

Die indikative Zielvorgabe für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors der EU für 2030 ist mit 49% sehr hoch angesetzt. Angesichts dieses hoch gesteckten Ziels ist es vernünftig, die Mitgliedstaaten nicht auf eine nationale Zielvorgabe zu verpflichten, sondern nur dazu, eine eigene indikative Zielvorgabe im Einklang mit der EU-weiten Zielvorgabe für 2030 festzulegen und in ihre INEK-Pläne aufzunehmen.