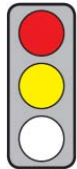


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden soll verbessert werden.

Betroffene: Alle Gebäudenutzer und -eigentümer



Pro: Der Energieausweis verbessert die Informationslage für Käufer und Mieter von Gebäuden.

Contra: (1) Die vorgesehenen Vorschriften entspringen planwirtschaftlichem Denken, sind ineffizient und können das Energienutzungsverhalten nicht ausreichend beeinflussen.

(2) Die Richtlinie verletzt das Subsidiaritätsprinzip, da der grenzüberschreitende Bezug fehlt.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 780 vom 13. November 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden** (Neufassung)

Kurzdarstellung

► Ziel und Gegenstand

- Die „Gesamtenergieeffizienz“ von Gebäuden soll verbessert werden (Art. 1), um natürliche Ressourcen rationell zu verwenden, den Ausstoß von Treibhausgasen zu vermindern sowie die allgemeine Energieversorgung zu sichern (2., 3. und 4. Erwägungsgrund).
- Die „Gesamtenergieeffizienz“ eines Gebäudes ist die berechnete oder gemessene Energiemenge, die erforderlich ist, um den Energiebedarf für die typische Nutzung des Gebäudes (z. B. Heizung, Warmwasserbereitung, Kühlung, Lüftung, Beleuchtung) zu decken (Art. 2 Abs. 3).
- Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden neugefasst werden.

► Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

- Die Mitgliedstaaten müssen Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden festlegen (Art. 4 Abs. 1).
- Zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz haben die Mitgliedstaaten Methoden zu verwenden, die insbesondere die thermischen Eigenschaften (Heizkapazität, Dämmung), vorhandene Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlage, die Nutzung, das Alter, die Gestaltung, Lage und Ausrichtung des Gebäudes berücksichtigen (Art. 3, Art. 4 Abs. 1, Annex I).
- Die Mindestanforderungen müssen möglichst auf dem „kostengünstigsten Niveau“ festgelegt werden. Dies bedeutet, dass die Gesamtkosten für Bau, Instandhaltung und Betrieb (inkl. Energiekosten) eines Gebäudes über dessen Lebensdauer hinweg minimiert werden (Art. 4 Abs. 1, Art. 2 Abs. 10).
- Die Mitgliedstaaten müssen das „kostengünstigste Niveau“ unter Berücksichtigung einer EU-weit einheitlichen Methode ermitteln, an die schrittweise strengere Rechtsfolgen geknüpft werden:
 - Bis Ende 2010 wird die Kommission eine Vergleichsmethode entwickeln, mit der die Mitgliedstaaten überprüfen müssen, ob die von ihnen festgelegten Mindestanforderungen das jeweils „kostengünstigste Niveau“ erreichen. Die Mitgliedstaaten haben ihre Vergleichsergebnisse alle drei Jahre der Kommission mitzuteilen, die hierüber einen Bericht veröffentlicht (Art. 5).
 - Ab 30. Juni 2014 dürfen die Mitgliedstaaten keine Anreize mehr für den Bau oder die Renovierung von Gebäuden setzen, deren Gesamtenergieeffizienz nicht dem mit der Vergleichsmethode berechneten „kostengünstigsten Niveau“ entspricht (Art. 4 Abs. 3).
 - Ab 30. Juni 2017 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Mindestanforderungen dem nach der Vergleichsmethode berechneten „kostengünstigsten Niveau“ entsprechen (Art. 4 Abs. 4).
- Die Mindestanforderungen sind mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen und erforderlichenfalls an den technischen Fortschritt in der Bauwirtschaft anzupassen (Art. 4 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten können davon absehen, Mindestanforderungen für denkmalgeschützte, zu religiösen Zwecken genutzte, provisorische und saisonal genutzte Gebäude sowie Industrieanlagen, Werkstätten und landwirtschaftliche Nutzgebäude mit niedrigem Energiebedarf festzulegen (Art. 4 Abs. 2).

► Anforderungen an neue Gebäude

- Neue Gebäude müssen die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen (Art. 6 Abs. 1).
- Vor Baubeginn sind die „technische, ökologische und wirtschaftliche Einsetzbarkeit“ von „alternativen“ Energieversorgungssystemen (z. B. Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmepumpen) zu prüfen (Art. 6 Abs. 1).

Die Durchführung dieser Prüfung ist im Bauantrag oder in der Baugenehmigung zu dokumentieren (Art. 6 Abs. 2).

► **Anforderungen an bestehende Gebäude**

- Bestehende Gebäude müssen bei „größeren Renovierungen“ die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen, wenn dies „technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist“ (Art. 7).
- „Größere Renovierungen“ sind solche, bei denen
 - die Gebäudehülle oder die technischen Systeme des Gebäudes (z. B. Heizung, Kühlung, Belüftung, Warmwasserversorgung, Beleuchtung) renoviert werden und die Gesamtkosten 25% des Gebäudewerts (ohne den Wert des Grundstücks) übersteigen, oder
 - mehr als 25% der Oberfläche der Gebäudehülle renoviert werden (Art. 2 Abs. 6).

► **Anforderungen an Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlageanlagen**

- Die Mitgliedstaaten müssen Mindestanforderungen an technische Gebäudesysteme wie insbesondere Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlageanlagen festlegen (Art. 8 Abs. 1).
- Heizkessel mit einer Nennleistung über 20 kW und Klimaanlageanlagen über 12 kW sind regelmäßig zu überprüfen (Art. 13 Abs. 1; Art. 14 Abs. 1).

► **Energieausweis**

- Über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden ist ein „Energieausweis“ zu erstellen, wenn sie neu gebaut, verkauft, vermietet oder auf über 250 m² von einer Behörde genutzt werden (Art. 11 Abs. 1).
- Damit Eigentümer und Mieter die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden beurteilen und vergleichen können, muss der Energieausweis folgende Angaben enthalten (Art. 10 Abs. 1 und 2):
 - die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes,
 - Vergleichswerte wie z. B. Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz,
 - detaillierte Empfehlungen für konkret mögliche Verbesserungen der Gesamtenergieeffizienz.
- Bei Verkauf oder Vermietung eines Gebäudes oder Gebäudeteils muss
 - in allen Verkaufs- oder Vermietungsanzeigen die Gesamtenergieeffizienz aufgeführt,
 - der Energieausweis allen Kauf- oder Mietinteressenten gezeigt und
 - spätestens mit Vertragsabschluss der Energieausweis dem Käufer oder Mieter ausgehändigt werden (Art. 11 Abs. 3 und 4).

► **Förderung von Gebäuden mit niedrigem CO₂-Ausstoß und Energieverbrauch**

- Bis spätestens 30. Juni 2011 haben die Mitgliedstaaten Pläne zur Förderung von Gebäuden aufzustellen, deren CO₂-Ausstoß und Energieverbrauch „niedrig oder gleich Null“ ist. Darin müssen sie Ziele festlegen, wie viel Prozent aller Gebäude und ihrer Nutzungsflächen bis 2020 mindestens Null- oder Niedrigenergiehäuser sein sollen (Art. 9 Abs. 1).
- Auf Basis regelmäßiger Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung ihrer Förderpläne wird die Kommission eine Strategie und „erforderlichenfalls“ Maßnahmen zur Steigerung der Zahl dieser Gebäude entwickeln (Art. 9 Abs. 3 und 4).

Änderung zum Status quo

- Derzeit müssen die Mitgliedstaaten Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden stellen, werden aber nicht auf das „kostengünstigste Niveau“ festgelegt. Zukünftig will die Kommission die Mitgliedstaaten verpflichten, das „kostengünstigste Niveau“ mit einer von ihr entwickelten EU-weit einheitlichen Vergleichsmethode zu bestimmen, die ab 30. Juni 2017 rechtsverbindlich sein soll.
- Bisher ist nur bei Gebäuden, deren Gesamtnutzfläche 1.000 m² übersteigt, vor Baubeginn die Einsetzbarkeit von „alternativen“ Energieversorgungssystemen zu prüfen. Zukünftig soll diese Prüfung bei allen neuen Gebäuden durchgeführt werden.
- Bislang sind die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bei größeren Renovierungen nur dann zu beachten, wenn das Gebäude eine Gesamtnutzfläche über 1.000 m² hat. Diese Einschränkung, die laut Kommission 72% des aktuellen Bestandes von der Pflicht zur energieeffizienten Renovierung ausnimmt, soll jetzt wegfallen.
- Bisher sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Mindestanforderungen an technische Systeme wie Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlageanlagen festzulegen.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Auffassung der Kommission kann die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden aufgrund der „Komplexität des Bausektors“ und der „Unfähigkeit der nationalen Wohnungsmärkte“ nicht ausreichend durch die Mitgliedstaaten, sondern „wegen des Umfangs und der Wirkung“ entsprechender Maßnahmen besser auf EU-Ebene erreicht werden. Da die vorgeschlagene Regelung einheitliche Grundlagen für den Kauf und die Vermietung von Gebäuden schafft, verringere sie auch den Bürokratieaufwand für EU-Bürger und Unternehmen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen.

Allerdings geht die Kommission selbst davon aus, dass die Festsetzung konkreter Anforderungen für die Energieeffizienz von Gebäuden auf EU-Ebene nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre.

Politischer Kontext

Der Aktionsplan für Energieeffizienz [KOM(2006) 545] stellt fest, dass Wohngebäude und gewerblich genutzte Gebäude mit einem Anteil von ca. 40% am Gesamtenergieverbrauch der EU über das größte Potenzial für die Einsparung von Energie verfügen. Der Europäische Rat hat im März 2007 beschlossen, die Energieeffizienz in der EU bis 2020 um 20% zu steigern. Der vorliegende Vorschlag ist Teil des „Energieeffizienzpakets“ vom 13. November 2008, zu dem auch ein Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten [KOM(2008) 778; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] gehört. Im Übrigen will die EU die Mitgliedstaaten auch verpflichten, den Einsatz erneuerbarer Energien in Neubauten zu fördern [Art. 12 Abs. 4 und 5 des Vorschlags KOM(2008) 19; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

13.11.08 Annahme durch Kommission
01.04.09 geplant: 1. Lesung Europäisches Parlament
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichtstersterin Silvia-Adriana Țicău (SPE-Fraktion, RO); Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: N.N. (federführend); N.N.
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart: Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die CO₂-Vermeidungskosten bei der Gebäudenutzung liegen deutlich unter den Vermeidungskosten z. B. im Verkehrssektor. Dies liegt sowohl an den längeren Erneuerungszyklen von Gebäuden als auch an der bisherigen Steuer- und Umweltpolitik. So wird z. B. Dieselmotoren deutlich höher besteuert als Heizöl, wodurch sich höhere Anreize zu sparsamem Verbrauch ergeben. **Es besteht somit bei Gebäuden ein großes Potential zur kostengünstigen Reduktion der Gesamtemissionen in der EU.**

Als planwirtschaftlich abzulehnen ist jedoch die vorgesehene Ermittlung des „kostengünstigsten Niveaus“ der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden durch staatliche Stellen. Infolge des unsicheren oder ganz fehlenden Prognosewissens über den technischen Fortschritt und die Entwicklung von Energiepreisen in den Jahrzehnten der Lebensdauer eines Gebäudes lässt sich ein „kostengünstigstes Niveau“ tatsächlich nicht ermitteln. Aufgrund dieser Unsicherheit sollte die Entscheidung über Energieeffizienz von Bauherren und Gebäudenutzern getroffen werden, da sie auch die Konsequenzen ihrer Entscheidungen tragen müssen. Außerdem können Vorschriften für Gebäude nur den potenziellen Energieverbrauch berücksichtigen, nicht aber den tatsächlichen, der z. B. aufgrund unterschiedlichen Heiz- und Lüftungsverhaltens variieren kann.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die anspruchsvollen Klimaschutzziele der EU sollten durch die jeweils kostengünstigsten Mittel angestrebt werden. Die in der Richtlinie vorgesehenen **Ge- und Verbote sind gegenüber dem** von der EU eingeführten **CO₂-Emissionsrechtehandel**, der den Bürgern die Reaktion auf Preissignale überlässt, **unterlegen**.

Der Emissionsrechtehandel gewährleistet dagegen für alle einbezogenen Bereiche der Volkswirtschaft die kostengünstigste Einhaltung einer Gesamtobergrenze für CO₂-Emissionen. Seine effizienzsteigernde Wirkung kann der Emissionsrechtehandel umso besser entfalten, je mehr Bereiche der Volkswirtschaft einbezogen werden, da so die günstigsten Vermeidungspotentiale aufgedeckt und genutzt werden können. **Brennstoffe**, die erst bei der späteren Verbrennung durch den Endkunden Emissionen verursachen, **sollten bereits bei der Produktion oder beim Import in den Emissionsrechtehandel einbezogen werden** („Upstream-Emissionsrechtehandel“). **So ließe sich insbesondere auch die Gebäudebeheizung in den Handel mit Emissionsrechten einbeziehen** [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zum Vorschlag über die Erweiterung des Handels mit Emissionsrechten KOM(2008) 16].

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen bestimmten Anteil von Niedrigenergiehäusern zu erreichen, ist umweltpolitisch nicht gerechtfertigt. Denn nicht die Energieeffizienz einzelner Gebäude ist ausschlaggebend, sondern allenfalls die Effizienz des Gesamtbestandes.

Der Energieausweis für alle Gebäude ist hingegen zu begrüßen, da so für Mieter und Käufer die Energieeffizienz von Gebäuden ein einfach zu erkennendes Unterscheidungsmerkmal wird. Durch diese Informationen wird die Nachfrage nach energieeffizienten Gebäuden voraussichtlich steigen.

Die Verpflichtung, vor Baubeginn alternative Energieversorgungssysteme in Erwägung zu ziehen, führt zu unnötigem Bürokratieaufwand. Zwar kann sie zu einer Verbesserung der Informationslage der Bauherren führen. Allerdings setzen bereits der Energieausweis und die Aussicht auf signifikante Ersparnisse im Energieverbrauch starke Anreize, derartige Überlegungen in die Bauplanungen mit einzubeziehen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz können für zusätzliche Beschäftigung im Bausektor sorgen. Da aber der kostengünstigere Weg der Anpassung über den Emissionsrechtehandel nicht gewählt wurde, wirkt die Richtlinie im Vergleich zur besseren Alternative negativ auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Unproblematisch.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz für umweltpolitische EU-Maßnahmen, durch die der Energieverbrauch von Gebäuden gesenkt und der Ausstoß von Treibhausgasen vermindert werden sollen, folgt aus Art. 175 Abs. 1 EGV.

Subsidiarität

Sowohl Gebäude als auch Immobilien- und Wohnungsmärkte sind lokaler und nicht grenzüberschreitender Natur. **Mangels transnationaler Aspekte ist daher EU-Handeln zur Verbesserung der Energieeffizienz ausgeschlossen.** Dementsprechend geht die Kommission auch zutreffend selbst davon aus, dass die Festsetzung konkreter Anforderungen für die Energieeffizienz von Gebäuden auf EU-Ebene nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre. Gleiches hat jedoch auch für die – allgemeineren – Vorgaben des Richtlinienvorschlages zu gelten: Jeder Mitgliedstaat ist selbst in der Lage, Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden festzusetzen, Energieausweise vorzuschreiben oder Niedrigenergiehäuser zu fördern. Auch ihre nicht belegte Behauptung geringeren Bürokratieaufwands für EU-Bürger und Unternehmen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen, ist zur Begründung eines transnationalen Aspekts ungeeignet. **Daher verletzt der Richtlinienvorschlag das Subsidiaritätsprinzip.**

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Energieeinsparverordnung (EnEV) enthält bereits verschiedene Neuregelungen des vorliegenden Vorschlags, wie z. B. Mindestanforderungen an Heizungs-, Warmwasserbereitungs- und Klimaanlage (§§ 13-15 EnEV). Neu aufzunehmen sind insbesondere die Verpflichtungen zur Berechnung und Festlegung des „kostengünstigsten Niveaus“ der Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Die Prüfung der Einsetzbarkeit alternativer Energieversorgungssysteme ist zukünftig nicht nur bei neuen Gebäuden mit einer Nutzfläche über 1.000 m² (§ 5 EnEV), sondern bei allen neuen Gebäuden durchzuführen. Neu einzufügen ist auch die Pflicht zur Nennung der Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes in allen Verkaufs- oder Vermietungsanzeigen.

Alternatives Vorgehen

Anstatt bürokratische Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden festzusetzen, sollte deren Energieversorgung in den Emissionsrechtehandel einbezogen werden („Upstream-Emissionsrechtehandel“).

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Energieeffizienz von Gebäuden ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die klimapolitischen Ziele der EU. Der Energieausweis ist als Instrument zur Verbesserung der Informationslage und mittelbar zur Erhöhung der Energieeffizienz zu begrüßen. Allerdings entspringen die darüber hinaus gehenden Regelungsvorschläge planwirtschaftlichem Denken. Stattdessen wäre die Einbeziehung von Heizbrennstoffen in den Emissionsrechtehandel ein effizienteres Mittel, um die Klimaschutz- und Energiesparziele zu erreichen. Schließlich verstößt der Richtlinienentwurf gegen das Subsidiaritätsprinzip, da Immobilien- und Wohnungsmärkte lokaler und nicht grenzüberschreitender Natur sind.