EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Legislativvorschlag zur Revision der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU)

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die Bewertung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Energy Performance of Building Directive, EPBD) ergibt, dass eindeutig Fortschritte bei der Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudesektor erzielt wurden: Die Verringerung des jährlichen flächenbezogenen Energieverbrauchs (kWh/(m².a)) beschleunigte sich nach 2006 (als die EPBD aus dem Jahr 2002 in Kraft trat) deutlich und setzte sich in den Jahren 2013 und 2014 infolge des Effekts der Neufassung der Richtlinie fort. Gegenüber dem in der Neufassung der EPBD zugrunde gelegten Basisjahr 2007 wurden im Jahr 2014 48,9 Mio. t RÖE an Endenergie eingespart. Dies deckt sich mit der Folgenabschätzung von 2008 und deutet darauf hin, dass die erwarteten Auswirkungen der Richtlinie bis 2020 eintreten dürften.

Dennoch geht der Umbau im Gebäudebestand relativ langsam voran, und bis zum Jahr 2030 besteht noch ein erhebliches Potenzial für zusätzliche, kostenwirksame Energieeinsparungen. Das grundlegende Problem besteht darin, dass ein erheblicher Teil dieses Potenzials bei einem „Business-as-usual"-Szenario nicht ausgeschöpft werden wird, da zahlreiche rentable Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden nicht vorgenommen werden würden. Daher sollte die EU jetzt tätig werden und weiterhin die Beseitigung bestimmter Hemmnisse für Energieeffizienz und erneuerbare Energie in Gebäuden unterstützen, was in den Geltungsbereich der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden fällt.

Von dieser Initiative sind die folgenden Interessengruppen betroffen: Verbraucher, Haushalte, Unternehmen und staatliche Stellen, das Baugewerbe (insbesondere KMU), nationale und regionale Behörden, Anleger und andere Finanzakteure.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die EPBD beruht auf Artikel 194 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Energiebereich darstellt. Allgemeines Ziel der Revision der EPBD, einschließlich der Initiative zur „intelligenten Finanzierung intelligenter Gebäude", ist es, die Verbreitung von Technologien für Energieeffizienz und für erneuerbare Energien im Gebäudesektor zu fördern und die Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente Weise zu senken und dabei zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit beizutragen.

Die spezifischen Ziele der Revision gemäß der Folgenabschätzung in der Anfangsphase sind:

1. die Erarbeitung von Lösungen für die Defizite, die bei der Bewertung der EPBD festgestellt wurden, um sicherzustellen, dass die Richtlinie weiterhin ihren Zweck erfüllt (REFIT-Komponente),
2. die Prüfung der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen, die die Energieeffizienz und die Nutzung von erneuerbaren Energien in Gebäuden betreffen, mit Blick auf das Jahr 2030, und
3. die Verbesserung des Zugangs zur Finanzierung und Förderung von Investitionen („intelligente Finanzierung intelligenter Gebäude").

Die operativen Ziele der bevorzugten Option sind wie folgt:

- Die Richtlinie soll bei der Erhöhung der Renovierungsquoten eine möglichst große Rolle spielen,
- die Beseitigung der Hemmnisse für Energieeffizienz in Gebäuden soll weiter vorangetrieben werden und
- der Gebäudebestand in der EU soll durch die Integration technologischer Entwicklungen und durch die Förderung der Elektromobilität intelligenter werden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Der Mehrwert, der dadurch entsteht, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden auf EU-Ebene geregelt wird, besteht darin, dass durch ein koordiniertes Vorgehen ein stärkerer Binnenmarkt geschaffen wird, durch den die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit des Bausektors gefördert und Synergien mit der Klimapolitik genutzt werden; zudem ermöglicht er es den EU-Bürgern, beim Kauf oder bei der Anmietung einer Immobilie sachkundigere Entscheidungen zu treffen und somit die Qualität der Gebäude, in denen wir leben und arbeiten, zu verbessern.

In der Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Lastenteilungsentscheidung (COM(2016) 482 final) wurde gezeigt, dass in einem Szenario für eine kosteneffiziente Minderung der Treibhausgase in der EU alle Mitgliedstaaten die Energieeffizienz in ähnlicher Weise verbessern müssen. Ohne ein EU-Rechtsinstrument für Gebäude würden nicht alle Mitgliedstaaten in diesem Sektor tätig werden (z. B. können einige ihrem Lastenteilungsziel ohne weitere Maßnahmen nachkommen). Würde ein Mitgliedstaat oder würden mehrere Mitgliedstaaten im Gebäudesektor nicht tätig werden, hätte dies für die EU insgesamt höhere Kosten für die Verringerung der Treibhausgasemissionen zur Folge.

Maßnahmen auf EU-Ebene treiben die Aktualisierung der nationalen Vorschriften im Bausektor EU-weit voran. Vor der Annahme der Richtlinie aus dem Jahr 2002 gab es in den Rechtsvorschriften vieler Mitgliedstaaten keine Anforderungen an die Energieeffizienz, und bis zur Annahme der Richtlinie aus dem Jahr 2010 haben die Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz nicht nach dem Grundsatz der Kostenoptimalität festgelegt.

Der Bausektor ist für die europäische Wirtschaft von grundlegender Bedeutung. Mit drei Millionen Unternehmen, einer jährlichen Produktion im Wert von mehr als 1211 Mrd. EUR und einem Beitrag von etwa 10 % zum BIP der EU sind in ihm 14 Millionen Menschen unmittelbar beschäftigt (Bauprodukte, Baudienstleistungen, Ausrüstungen im Bereich der Wärme-,

Kälte- und Beleuchtungstechnik, am Gebäude angebrachte Erneuerbare-Energien-Systeme, intelligente Steuerungen, Gebäudeautomatisierungssysteme, intelligente Zähler usw.).

Zudem hat die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden neben der Abschwächung des Klimawandels sowie der Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen viele weitere Vorteile, die zur Umwelt- und Sozialpolitik beitragen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Um das angestrebte Ziel zu erreichen, wurden folgende Optionen in Betracht gezogen:

- keine Veränderung,
- Vereinfachungsmaßnahmen,
- Option I: verbesserte Umsetzung und weitere Hilfestellung,
- Option II: verbesserte Umsetzung mit gezielten Änderungen zur Stärkung der aktuellen Vorschriften und
- Option III: verbesserte Umsetzung und Überarbeitung über die derzeitige Interventionslogik und den aktuellen Subsidiaritätsumfang hinaus.

Diese Politikoptionen wurden bewertet und mit den folgenden Maßnahmen verknüpft:

1. Beschleunigung der Verringerung der CO_2-Emissionen von Gebäuden durch eine signifikante Erhöhung der Renovierungsquoten,
2. Feinabstimmung bei der Umsetzung der Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz,
3. Modernisierung anhand der Nutzung intelligenter Technologien und Vereinfachung überholter Vorschriften zum Vorteil der Bürger und
4. Verbesserung der finanziellen Unterstützung und bessere Information der Nutzer durch stärker integrierte und solidere Systeme für Energieeffizienzausweise.

Option II, einschließlich der Vereinfachungsmaßnahmen, ist die bevorzugte Option. Diese Option ist im Hinblick auf das Ergebnis und die Schlussfolgerungen der Bewertung und den bestehenden Rechtsrahmen am zweckmäßigsten. Durch sie werden deutliche Verbesserungen der EPBD und des allgemeinen Rechtsrahmens für eine bessere Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und gleichzeitig ein hohes Maß an Flexibilität für die Durchführung auf nationaler Ebene ermöglicht.

Wer unterstützt welche Option?

Die Konsultation der Interessenträger ergab, dass eine ehrgeizige Politik, die Anreize für die Renovierung des Gebäudebestandes schaffen würde, breite Zustimmung seitens der Bauwirtschaft fand. Einige Parteien hatten Vorbehalte gegen die Neubearbeitung der aktuellen Richtlinie und befürchten eine Schwächung ihrer Bestimmungen. Dies spricht dafür, dass Änderungen gezielt und nicht umfassend vorgenommen werden sollten und dass die EU-Politik in diesem Sektor eingreifen muss, um die Anstrengungen und Ambitionen EU-weit aufrechtzuerhalten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die bevorzugte Option verspricht eine Verringerung des jährlichen Endenergieverbrauchs um 28 Mio. t RÖE bis zum Jahr 2030, was einer Minderung der CO_2-Emissionen um 38 Mio. t entspricht. Der Anteil des gesamten Endenergieverbauchs am BIP der EU würde bis 2030 um 0,3 Prozentpunkte sinken. 515 000 bis 3,2 Millionen Haushalte (von insgesamt 23,3 Millionen) wären nicht mehr von Energiearmut betroffen.

Die bevorzugte Option wird auch einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen (insbesondere der Dämmungs- und der Flachglasbranche) leisten, indem sie den Wert des EU-Marktes bis 2030 um 23,8 Mrd. EUR erhöhen und für KMU einen Markt für Renovierungen im Wert von 80 bis 120 Mrd. EUR schaffen wird. Außerdem wird sie bis 2030 (gegenüber dem Referenzszenario) etwa 220 000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Welche Kosten sind mit der bevorzugten Option verbunden (sofern vorhanden, ansonsten die Hauptkosten)?

Es wird geschätzt, dass die bevorzugte Option zu einer zusätzlichen energiebezogenen Bautätigkeit (Dachisolierung, Fensteraustausch, Modernisierung von Gebäudesystemen usw.) führen wird, die bis 2030 47,6 Mrd. EUR ausmacht. Allerdings werden für die entsprechenden Maßnahmen nur 1 bis 4 Mrd. EUR direkt benötigt. Letztendlich wird dies bedeuten, dass sich die jährlichen Energieausgaben von Unternehmen und Haushalten um 24 bis 36 Mrd. EUR verringern.

Was sind die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

99 % der Unternehmen in der Baubranche sind KMU. Durch die bevorzugte Option werden neue Geschäftsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich der Renovierung von Gebäuden, geschaffen, da die Nachfrage nach Technologien und Systemen auf dem Gebiet der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien angekurbelt wird. Um die neuen Möglichkeiten eines größeren Markts für Renovierungsarbeiten umfassend nutzen zu können, müssten die KMU ihre auf Baustellen tätigen Mitarbeiter fortbilden. Oftmals bieten Hersteller und Vertreiber von Bauprodukten Fortbildungen an, und in den meisten Ländern wird die Fortbildung der Arbeitnehmer im Baugewerbe finanziell gefördert (aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln).

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Berechnungen der Verwaltungskosten (anhand des Standardkostenmodells) zeigen, dass die bevorzugte Option zu einer Verringerung der Nettoverwaltungslasten um insgesamt 98,1 Mio. EUR pro Jahr (981 Mio. EUR für den Zeitraum 2020-2030) führt, was einer Senkung der Verwaltungslasten des privaten Sektors um rund 108,5 Mio. EUR und einem leichten

Anstieg (um etwa 10,4 Mio. EUR) im öffentlichen Sektor entspricht. Durch den erwarteten Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität kommt es zu einer leichten Verbesserung der Situation der öffentlichen Haushalte. Auf der Einnahmenseite gibt es geringe Rückgänge bei den Einnahmen aus den Energieverbrauchsteuern und den Preisen im Rahmen des Emissionshandelssystems (EHS). Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, die die Mehrwertsteuer auf Energie einschließen, gehen insgesamt zurück, und deflationäre Auswirkungen im Szenario führen zu einem kleinen Rückgang der Steuereinnahmen zu jeweiligen Preisen. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer steigen jedoch, weil die Gewinne der Unternehmen aufgrund geringerer Energiekosten steigen. Auf der Ausgabenseite werden die staatlichen Ausgaben für Energie nach der Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen sinken, und die dadurch gesparten Mittel können für Investitionen in die Energieeffizienz genutzt werden.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Ja. Die Energiearmut, die vor allem in alten, nicht renovierten Gebäuden vorkommt, wird gelindert. Etwa 10,8 % der Haushalte (d. h. 23,3 Millionen) sind laut der Statistik von Eurostat über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) von Energiearmut betroffen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Ergebnisse der Umsetzung der EPBD werden alle zehn Jahre überprüft. Die nächste Überprüfung wird somit Anfang 2028 stattfinden.