



Brüssel, den 10. Juni 2022
(OR. fr)

9894/22

Interinstitutionelles Dossier:
2021/0426(COD)

ENER 281
ENV 576
TRANS 357
ECOFIN 584
RECH 359
CODEC 853
IA 89

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	15088/21 + ADD 1
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) – Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 15. Dezember 2021 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgelegt. Er ist Teil des Arbeitsprogramms der Kommission für das Paket „Fit für 55“, ergänzt die anderen Komponenten des im Juli 2021 vorgeschlagenen Pakets durch die Festlegung der Vision eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 und ist ein wesentlicher Bestandteil der im Oktober 2020 veröffentlichten „Strategie für eine Renovierungswelle“. Darüber hinaus hat die Kommission am 18. Mai 2022 den REPowerEU-Plan veröffentlicht.

2. Diese Richtlinie ist ein wichtiges Rechtsinstrument, um die für 2030 bis 2050 festgelegten Dekarbonisierungsziele zu erreichen. Der Vorschlag ist von besonderer Bedeutung, da auf Gebäude unionsweit 40 % des Energieverbrauchs und 36 % der direkten und indirekten energiebedingten Treibhausgasemissionen entfallen. Er ist daher einer der notwendigen Hebel, um die Renovierungswelle durch konkrete Regulierungs-, Finanzierungs- und Befähigungsmaßnahmen zu konkretisieren, die darauf abzielen, die jährliche Quote der energetischen Gebäuderenovierung bis 2030 mindestens zu verdoppeln und umfassende Renovierungen zu fördern. Die Überarbeitung soll auch zur Umsetzung des Neuen Europäischen Bauhauses und der CO₂ -Neutralität des Bauwesens beitragen.
3. Eine der wichtigsten Neuerungen der Überarbeitung ist die Einführung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, um den dringend notwendigen Wandel in der Branche anzustoßen, insbesondere bei den am wenigsten effizienten Gebäuden.
4. Die Prüfung des oben genannten Vorschlags durch das Europäische Parlament wurde dem Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie übertragen (der Berichterstatter ist Ciarán Cuffe, Irland, Fraktion Die Grünen). Am 15. Dezember 2021 hat das Europäische Parlament auf einige Initiative eine Entschließung zur Umsetzung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden angenommen. Dies fiel zeitlich mit der Veröffentlichung des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission zusammen.
5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu diesem Vorschlag am 23. März 2022 angenommen. Die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen wird für Ende Juni erwartet.
6. Dieser Bericht gibt einen Überblick über den aktuellen Stand des Dossiers und die wichtigsten Fragen, die in den Vorbereitungsgremien des Rates erörtert wurden. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter und der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie – Energie) werden ersucht, diesen Fortschrittsbericht zur Kenntnis zu nehmen.

II. SACHSTAND

7. Die Gruppe „Energie“ hat den Richtlinienvorschlag ab Januar 2022 eingehend geprüft. Die Folgenabschätzung und der Rechtstext wurden am 25. Januar bzw. am 10. Februar 2022 vorgestellt und erörtert. Anschließend waren drei Gruppensitzungen – am 3. und 10. März sowie am 7. April – erforderlich, um alle Artikel des Kommissionsvorschlags zu prüfen.
8. In diesen Sitzungen äußerten sich die Delegationen zu allen Artikeln, insbesondere zu Nullemissionsgebäuden (ZEB) und ihrem Zusammenhang mit dem Zugang zu erneuerbaren Energien, zu den Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz (MEPS) und ihrem Zusammenhang mit kostenoptimalen Niveaus und dem Eigentumsrecht sowie zu den Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz, insbesondere zur Festlegung der Klassen und ihrer Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten.
9. Im Anschluss an diese Beratungen hat der Vorsitz den Mitgliedstaaten am 3. Mai 2022 eine erste überarbeitete Fassung übermittelt. Diese erste Überarbeitung wurde in drei Gruppensitzungen vom 12., 17. und 19. Mai geprüft.
10. Nicht alle Prüfungsvorbehalte wurden von den Mitgliedstaaten zurückgezogen. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen sowie die Zusammenhänge mit den anderen Vorschlägen des Pakets „Fit für 55“ werden von einigen Mitgliedstaaten noch geprüft.

A. Allgemeine Einschätzung

11. Im Allgemeinen brachten die Mitgliedstaaten ihre anhaltende Unterstützung für die politischen Maßnahmen zur Förderung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden zum Ausdruck und würdigten ihre vielfältigen Vorteile sowie die entscheidende Rolle, die sie bei der Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft und bei der Verwirklichung der ehrgeizigen Klimaziele bis 2030 und der Klimaneutralität bis 2050 spielen sollten. Zugleich stellten viele Delegationen das allgemeine Ambitionsniveau des Vorschlags infrage, betonten die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität, um die kostenwirksamsten politischen Maßnahmen zu ergreifen, und unterstrichen die Bedeutung der nationalen Besonderheiten in dieser Hinsicht. Die Delegationen stimmten den Zielen zwar zu, sprachen sich aber auch dafür aus, den Verwaltungsaufwand auf das absolute Mindestmaß zu beschränken.
12. Aus Sicht des Vorsitzes hat sich aus den Beratungen in der Gruppe eine Reihe zentraler Fragen ergeben, die im folgenden Abschnitt thematisiert werden. Die von den Delegationen vorgebrachten besonderen Interessen und die Beratungen auf Gruppenebene bleiben hiervon unberührt.

B. Hauptthemen

Nullemissionsgebäude (Artikel 2 Nummer 2, Artikel 7 und Artikel 9a (erste überarbeitete Fassung) und Anhang III)

13. Viele Mitgliedstaaten bedauerten, dass das Konzept des Nullemissionsgebäudes die in den nationalen Netzen vorhandenen oder in der Nähe erzeugten erneuerbaren Energien nicht berücksichtigt, und einige wiesen auf die Notwendigkeit der Technologieneutralität hin. Anhang III, der einen von der Kommission festgelegten und nach Klimazonen differenzierten Schwellenwert für den Energieverbrauch von Nullemissionsgebäuden vorsah, wurde von einer großen Zahl von Mitgliedstaaten abgelehnt, ebenso wie die Aktualisierung dieses Anhangs durch delegierte Rechtsakte. Einige Mitgliedstaaten forderten, den vorgesehen Zeitplan zu verlängern. Mehrere Mitgliedstaaten baten um Präzisierungen zur Entwicklung des Indikators für das Treibhauspotenzial von Gebäuden (GWP).

14. Der Vorsitz hat diesen Bemerkungen Rechnung getragen und in der ersten überarbeiteten Fassung wesentliche Änderungen am Konzept des Nullemissionsgebäudes vorgenommen. Der Vorsitz hat die Definition dieses Konzepts dahin gehend geändert, dass Nullemissionsgebäude als Gebäude definiert werden, die sehr wenig Energie verbrauchen, am Standort keine Treibhausgase durch fossile Energieträger ausstoßen und nur sehr geringe betriebsbedingte Treibhausgasemissionen verursachen. Er hat Artikel 9a wieder aufgenommen, in dem bestimmte Anforderungen an den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen dieser Gebäude gestellt werden. Der vom Vorsitz vorgeschlagene Wortlaut würde den Mitgliedstaaten die Aufgabe zuweisen, Höchstgrenzen für den Energieverbrauch derjenigen Gebäude festzulegen, die den Anforderungen an Nullemissionsgebäude unterliegen. Die von der Kommission in Anhang III vorgeschlagene Tabelle mit regionsspezifischen Schwellenwerten für den Energieverbrauch wird gestrichen und durch die Berechnung eines Schwellenwerts auf nationaler Ebene nach der Methode des „kostenoptimalen Niveaus“ ersetzt. Es wurde ein Schwellenwert für Treibhausgasemissionen eingeführt, der die Berücksichtigung der Emissionen ermöglicht, die mit dem Energieverbrauch des Gebäudes während seiner Nutzung und seines Betriebs verbunden sind. Der Vorschlag des Vorsitzes sieht vor, dass die Obergrenzen für den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen in den nationalen Renovierungsplänen angegeben werden.

Der Energieverbrauch würde vorrangig durch die Nutzung von am Standort erzeugten erneuerbaren Energien, durch effiziente Fernwärme- und Fernkältesysteme oder durch Energiegemeinschaften gedeckt, sofern dies technisch und wirtschaftlich machbar ist.

15. Der Vorschlag des Vorsitzes wurde von allen Mitgliedstaaten positiv aufgenommen, wobei die große Mehrheit die eingeführte Flexibilität begrüßte und einige Mitgliedstaaten Vorbehalte bezüglich der Freiheit zur Festlegung der verschiedenen Schwellenwerte und der Abschwächung der Anforderungen an die Nutzung erneuerbarer Energien äußerten. Die Mitgliedstaaten waren jedoch geteilter Meinung darüber, ob erneuerbare Energien, die aus den nationalen Netzen stammen oder in der Nähe erzeugt werden, berücksichtigt werden sollten. Die Kommission begrüßte den Vorschlag des Vorsitzes, insbesondere die Einführung kostenoptimaler Niveaus und die Beibehaltung des Verbots von Treibhausgasemissionen am Standort aus der Nutzung fossiler Energieträger.

Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz (Artikel 9)

16. Viele Mitgliedstaaten forderten mehr Flexibilität und technische und wirtschaftliche Sichtbarkeit, auch wenn einige Mitgliedstaaten die Maßnahme begrüßten. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Maßnahme schwer umzusetzen wäre, im Verhältnis zum Nutzen zu hohe Kosten erfordern würde und in einigen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten in Bezug auf das Eigentumsrecht mit sich brächte. Daher forderten die entsprechenden Mitgliedstaaten, die Ausnahmen von der Anwendung der Maßnahme auszuweiten oder den Umfang der betroffenen Gebäude auf diejenigen Gebäude zu beschränken, die Gegenstand einer Transaktion (Verkauf oder Vermietung) sind. Einige Mitgliedstaaten äußerten auch Bedenken hinsichtlich der Anwendung von Sanktionen auf Eigentümer von Gebäuden und Gebäudeteilen, die die Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz nicht erfüllen. Manche Delegationen forderten eine alternative Maßnahme, die sich auf einen Mechanismus zur Einsparung einer vergleichbaren Energiemenge stützen würde, während andere eine Verlängerung der Fristen forderten. Weniger häufig wurde gefordert, dass die Niveaus von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden, und zwar direkt in den nationalen Renovierungsplänen. Zu diesen Punkten wies die Kommission darauf hin, dass es mehr denn je notwendig sei, das Renovierungstempo zu beschleunigen, und dass der Schwerpunkt auf die Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch gelegt werden müsse, bei denen die Energieeinsparungen am einfachsten zu erzielen sind. Die Kommission erinnerte auch an die soziale Tragweite der Maßnahme, da sie die Belastung finanziell schwächerer Haushalte durch den Energieverbrauch verringern werde.

17. Um den Forderungen der Mitgliedstaaten nach Flexibilität nachzukommen, könnte eine der möglichen Optionen darin bestehen, die Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz so zu ändern, dass sie Schwellenwerten für den Energieverbrauch von Gebäuden entsprechen, die nach bestimmten Zeitpunkten nicht überschritten werden dürfen, und nicht mehr einer Klasse des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz. Die Festlegung dieser Schwellenwerte könnte den Mitgliedstaaten überlassen werden, mit der Auflage, einen bestimmten in der Richtlinie festgelegten Prozentsatz des zu renovierenden Gebäudebestands anzustreben. Dies würde es ermöglichen, ein hohes Ambitionsniveau beizubehalten, das sich aus den in der Richtlinie festzulegenden Prozentsätzen ergibt, und zugleich den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Schaffung der technischen Hebel zur Erreichung dieses Ziels zu lassen.

Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz (Artikel 16 bis 18)

18. Viele Mitgliedstaaten sprachen sich gegen die vorgeschriebene Aufteilung der Klassen des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz aus, die häufig nicht mit den nationalen Regelungen vereinbar ist. Einige stellten die Definition der Klasse G infrage, die den 15 % der am wenigsten effizienten Gebäude im nationalen Bestand entsprechen sollte. Die Verkürzung der Gültigkeitsdauer der Ausweise für niedrigere Klassen wurde von einigen Delegationen kritisiert. Einige Mitgliedstaaten äußerten Bedenken hinsichtlich der Entwicklung der Kosten für die Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz. Andere zeigten sich besorgt darüber, ob es möglich sein wird, systematisch Vor-Ort-Besichtigungen durchzuführen, um diese Ausweise zu erstellen.

19. Infolge dieser Rückmeldungen änderte der Vorsitz die Gültigkeitsdauer der Ausweise in der ersten überarbeiteten Fassung zurück auf zehn Jahre. Außerdem wurde ein Übergangszeitraum von drei Jahren für alte Ausweise aufgenommen. Die Mitgliedstaaten hielten diesen Zeitraum für zu knapp bemessen. Die vorgeschriebene Aufteilung der Klassen des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz wurde nicht geändert. Es wäre jedoch denkbar gewesen, die Anforderungen an den Aufbau der Klassen des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz zu streichen und den Mitgliedstaaten weiterhin die Freiheit zu geben, Schwellenwerte für die verschiedenen Klassen festzulegen, da die Renovierungsziele unabhängig von diesen Klassen eingeführt werden könnten. Einige Mitgliedstaaten brachten zum Ausdruck, dass es möglich sein müsse, den in Artikel 10 vorgesehenen Renovierungspass in den Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz aufzunehmen.

Nationale Renovierungspläne (Artikel 3)

20. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hat ihre Unterstützung für diesen Artikel signalisiert. Eine große Zahl von Mitgliedstaaten forderte jedoch eine bessere Angleichung an die Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, insbesondere zur Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Bereitstellung der in Anhang II aufgeführten obligatorischen Daten. Nur wenige Mitgliedstaaten forderten eine Rückkehr zu den alten langfristigen Renovierungsstrategien.
21. Infolge dieser Rückmeldungen änderte der Vorsitz den Kommissionsvorschlag, um die Erstellung des Renovierungsplans zu vereinfachen, ohne ihn zu verwässern, und zugleich die Synergien mit den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen (NEKP) zu maximieren. Die Mitgliedstaaten befürworteten die vorgenommenen Änderungen. Einige Mitgliedstaaten äußerten jedoch erneut ihre Bedenken hinsichtlich des Übergangs zu einer neuen Methode der Überwachung des Gebäudebestands.

Nachhaltige Mobilität (Artikel 12)

22. Die Mitgliedstaaten unterstützten die neuen Bestimmungen im Großen und Ganzen, forderten jedoch aufgrund der damit verbundenen Kosten bzw. des zu schnellen Entwicklungstempos mehr Flexibilität. Die Anpassung der Anforderungen für bestehende Gebäude bzw. für bisher ausgenommene Gebäude wurde ausführlich erörtert. Darüber hinaus sprach sich ein Teil der Mitgliedstaaten gegen die Bestimmung aus, wonach die Zustimmung des Eigentümers zur Installation von Ladestationen umgangen werden kann.
23. Die erste überarbeitete Fassung des Vorsitzes ermöglichte die Einführung einer Maßnahme zur Anpassung der Bestimmungen mit Blick auf Elektrofahrräder und Lastenfahrräder und zur Entkopplung der Zahl der Fahrradstellplätze von den Autostellplätzen. Diese Vorschläge wurde von der Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortet. Diese erste überarbeitete Fassung enthält auch Änderungen zur Zahl der Fahrradstellplätze und zur möglichen Ausnahme für solche Vorrichtungen sowie zur Vorverkabelung von Parkplätzen.
24. Trotz dieser Änderungen äußerten die Mitgliedstaaten einen Bedarf an zusätzlicher Flexibilität und forderten insbesondere, dass die Anforderungen je nach Region angepasst werden können. Einige Mitgliedstaaten stellten die Möglichkeit für Mieter infrage, Ladestationen ohne Zustimmung des Eigentümers zu installieren.

Indikator für die Intelligenzfähigkeit von Gebäuden (Artikel 13 und Anhang IV)

25. Mehrere Mitgliedstaaten sprachen sich für die Streichung des Entwurfs eines delegierten Rechtsakts aus, mit dem der Indikator für den Nichtwohnungssektor verbindlich werden soll. Die Mitgliedstaaten verwiesen auf die Einführung einer Erprobungsphase, mit der der von der Kommission vorgeschlagene Zeitplan nicht vereinbar wäre.
26. Um diesen Bemerkungen Rechnung zu tragen, hat der Vorsitz in der ersten überarbeiteten Fassung vorgeschlagen, die Annahme des delegierten Rechtsakts von einem positiven Ergebnis der Erprobungsphase des Indikators für die Intelligenzfähigkeit von Gebäuden abhängig zu machen. Dieser Vorschlag wurde im Großen und Ganzen begrüßt.

Finanzierung von Systemen, die fossile Energieträger nutzen (Artikel 15)

27. Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten, die auf den aktuellen globalen Kontext verwiesen, und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2022, die das Ziel beinhalten, die Abhängigkeit von der Einfuhr von Gas, Öl und Kohle aus Russland so bald wie möglich zu beenden, hat der Vorsitz den Zeitpunkt vorgezogen, ab dem für die Installation von Energiesystemen, die fossile Energieträger nutzen, keine öffentlichen Mittel mehr bereitgestellt werden dürfen.
28. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten sowie die Kommission begrüßten die Vorverlegung dieses Zeitpunkts, wenngleich noch einiger Widerstand besteht.

Ergänzende Bemerkungen

29. Die Mitgliedstaaten forderten zahlreiche Anpassungen in Artikel 2, in dem die Definitionen der in der Richtlinie verwendeten Begriffe aufgeführt sind. Auf diese Forderungen hin werden in der ersten überarbeiteten Fassung des Vorsitzes einige Definitionen an die Richtlinien über Energieeffizienz und erneuerbare Energien angeglichen, die beide derzeit überarbeitet werden.
30. Die Mitgliedstaaten äußerten ihre Bedenken zu den Artikeln 14 und 19 hinsichtlich der zwingend weiterzugebenden Daten. Die Kommission stellte klar, dass sie nicht davon ausgehe, dass vertrauliche Daten sowie Daten, deren Verbreitung eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen würde, weitergegeben werden.
31. Einige Mitgliedstaaten forderten, dass die in Artikel 32 vorgesehene Umsetzungsfrist zwei Jahre betragen sollte, um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen.