

ENERGIEEFFIZIENZ BEI GEBÄU- DEN VERBAUCHERFREUNDLICH UMSETZEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Entwurf der Europäischen Kommission zur Änderung
der Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden
2016/0381 (COD).

23. Januar 2017

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Energie und Bauen*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

energie@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Langfristige Renovierungsstrategie (Artikel 2a).....	4
2. Definition, Bewertung und Inspektion von gebäudetechnischen Systemen (Artikel 2, 8, 14 und 15)	5
3. Neue Gebäude (Artikel 6)	6
4. „Intelligenzindikator“ (Artikel 8)	6
5. Energieausweise (Artikel 10 und 18)	7
6. Maßnahmen gegen Energiearmut (Artikel 2)	8

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Kommission setzt sich selbst das Ziel, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die „kostenwirksame Renovierung bestehender Gebäude zu beschleunigen“. Dafür sollen die Mitgliedstaaten langfristige Renovierungsstrategien inklusive Umsetzungsmaßnahmen und Meilensteine für die Jahre 2030 und 2050 erstellen. Außerdem soll in Zukunft intelligente Gebäudetechnik anhand eines Indikators transparenter abgebildet werden und mehr Investitionen für Energieeffizienz in den Gebäudesektor fließen. Die Richtlinie bringt einige sinnvolle Anregungen, wie z.B. die verstärkte Integration von Elektromobilität im Neubau, wird aber insbesondere für den deutschen Gebäudesektor kaum Impulse setzen können. Dies liegt primär daran, dass der vorliegende Richtlinienentwurf an vielen Stellen zu unkonkret bleibt, um eine wirkliche Verbesserung der stagnierenden Gebäudesanierungsrate zu erreichen. Des Weiteren fehlen konkrete Einsparvorgaben für den Neubau und für den Bestand. Neue Instrumente und Anreize für Eigentümer zur verstärkten Sanierung des Gebäudebestands werden den Mitgliedstaaten nicht verbindlich vorgeschrieben. Die wichtigsten Hindernisse für Verbraucher werden zwar adressiert, insbesondere der Mangel an Informationen und die Hürden bei der Finanzierung. Die Einführung konkreter Instrumente und die Behebung bestehender Defizite der aktuellen Richtlinie, wie z. B. die mangelhafte Umsetzung der Energieausweispflicht oder die unnötige Intransparenz bei der Ausstellung der verschiedenen Energieausweisarten bleibt die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag aber schuldig. Daher sind aus Sicht des vzbv Änderungen am Kommissionsvorschlag erforderlich.

Der vzbv begrüßt, dass

- ❖ die Mitgliedstaaten langfristige Renovierungsstrategien mit zeitlichen „Meilensteinen“ (2030, 2050) sowie Umsetzungsmaßnahmen erstellen müssen,
- ❖ die bisherige Definition von gebäudetechnischen Systemen um Anlagen zur standortnahen Eigenerzeugung von Strom sowie um Ladeinfrastruktur für Elektroautos erweitert wird,
- ❖ es eine Umsetzung nationaler Datenbanken für Energieausweise geben soll, in der die wichtigsten energetischen Parameter eines Gebäudes abgebildet werden,
- ❖ die Bekämpfung von Energiearmut und die verstärkte Mobilisierung von finanziellen Ressourcen für die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudesektor geplant ist.

Der vzbv fordert konkret, dass

- ❖ durch eine Kombination aus Energieeinsparung und Einsatz erneuerbarer Energien der Primärenergiebedarf von Gebäuden bis 2050 um 80 % gegenüber 2008 gesenkt wird,
- ❖ private Hauskäufer und Eigentümer bei der energetischen Sanierung stärker mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden,

- ❖ bei einer Änderung eines gebäudetechnischen Systems der Vermieter oder Eigentümer den Energieausweis immer entsprechend aktualisieren muss. Die Dokumentation der Änderungen in der nationalen Datenbank für Energieausweise ist für alle Gebäude verpflichtend und erfolgt durch den ausführenden Installateur,
- ❖ Mindeststandards für „Niedrigstenergiegebäude“ präzise definiert werden und zwingend die Gebäudehülle und das Heizsystem berücksichtigen,
- ❖ möglichst kurzfristig verbindliche Kriterien für die Bestimmung des „Intelligenzindikators“ festgelegt werden. Zudem muss der Indikator auf dem Energieausweis abgebildet und die Kosten vom Vermieter oder Verkäufer übernommen werden,
- ❖ in Zukunft ausschließlich „bedarfsorientierte“ Energieausweise für alle Gebäude verpflichtend ausgestellt werden. Das Rechenverfahren für Bestandsgebäude muss optimiert und die Energieausweispflicht durchgesetzt werden,
- ❖ Energieeffizienz verstärkt auch in Gebäuden mit einkommensschwachen Haushalten zur Anwendung kommt und finanziell unterstützt wird. Konkrete Beratungen zur Minderung der Energiearmut sollen ebenfalls stärker öffentlich gefördert werden.

I. ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

1. LANGFRISTIGE RENOVIERUNGSSTRATEGIE (ARTIKEL 2A)

Der Kommissionsvorschlag zur Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden integriert Artikel 4 der aktuellen Energieeffizienzrichtlinie (Richtlinie 2012/27/EU), der sich mit Gebäuderenovierung befasst.

Bisher müssen die Mitgliedstaaten eine allgemeine langfristige Strategie zur Mobilisierung von Investitionen in die Renovierung des nationalen Bestands an sowohl öffentlichen als auch privaten Wohn- und Geschäftsgebäuden vorlegen. Zukünftig müssen diese Strategien zeitliche „Meilensteine“ (2030, 2050) sowie Umsetzungsmaßnahmen umfassen.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Umsetzung einer langfristigen Renovierungsstrategie bis 2050 mit eindeutig definierten Meilensteinen für das Jahr 2030 sind aus Perspektive der Verbraucher zu begrüßen und dürften die Planungssicherheit im europäischen Gebäudesektor erhöhen. Auch wird das nationale Ziel Deutschlands für den Gebäudebereich, die Reduzierung des Primärenergiebedarfs um 80 % bis 2050 gegenüber 2008, durch die Umsetzung einer langfristigen Renovierungsstrategie europäisch flankiert.

Wichtig ist dabei, dass die europäischen Zielvorgaben homogen in den bestehenden nationalen Zielkorridor übergehen und sich nicht gegenseitig konterkarieren. So sind im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 bereits ambitionierte Zielvorgaben für die CO₂-Reduktion im Gebäudesektor für die Jahre 2030 und 2050 gesetzt. Hinzu kommt die bereits erwähnte Vorgabe für die Reduzierung des Primärenergiebedarfs in Gebäuden bis zum Jahr 2050. Die EU wiederum spricht von einem dekarbonisierten Gebäudebestand mit niedrigen CO₂-Emissionen. Hier sollte die Kommission im Sinne der Planungssicherheit und zukünftigen Ausrichtung von legislativen Maßnahmen und Förderprogrammen den Zielkorridor für den Gebäudebestand quantitativ definieren und die privaten

Hauskäufer und Eigentümer bei der energetischen Sanierung stärker mit öffentlichen Mitteln unterstützen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass durch eine Kombination aus Energieeinsparung und Einsatz erneuerbarer Energien der Primärenergiebedarf von Gebäuden bis 2050 um 80 % gegenüber 2008 gesenkt werden soll.

Der vzbv fordert, dass private Hauskäufer und Eigentümer bei der energetischen Sanierung stärker mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

2. DEFINITION, BEWERTUNG UND INSPEKTION VON GEBÄUDETECHNISCHEN SYSTEMEN (ARTIKEL 2, 8, 14 UND 15)

Der Kommissionsvorschlag erweitert die bisherige Definition von gebäudetechnischen Systemen in Artikel 2 um Anlagen zur standortnahen Eigenerzeugung von Strom sowie um Ladeinfrastruktur für Elektroautos. Dafür sollen die Mitgliedstaaten zukünftig festlegen, dass ab 2025 in allen neuen und neu renovierten Nichtwohngebäuden jeder zehnte Parkplatz mit einer Ladestation für Elektroautos ausgestattet wird. Bei vergleichbaren Wohngebäuden müssen Vorverkabelungen installiert werden, die die Errichtung von Ladeinfrastruktur ermöglichen.

Damit einher geht laut Artikel 8 die Verpflichtung für Mitgliedstaaten, zukünftig bei einer Veränderung (z.B. Austausch) eines gebäudetechnischen Systems die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes neu zu bewerten, zu dokumentieren und an den Eigentümer weiterzugeben. Damit soll die Umsetzung der energetischen Standards und der durchgeführten Sanierungs- und Baumaßnahmen besser überprüfbar und die Transparenz erhöht werden. In Deutschland sind Energieausweise 10 Jahre lang gültig und bilden nicht zwangsläufig den aktuellen energetischen Zustand eines Gebäudes ab. Diese Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit kann zu wirtschaftlichen Einbußen für die Verbraucher führen, wenn z.B. die Energiekosten trotz umfangreicher Investitionen nicht ausreichend sinken oder Leistungen (z.B. Heizungsaustausch) mangelhaft ausgeführt werden.

Insbesondere für die Aussagekraft von Energieausweisen und die Weiterentwicklung der Energieausweisdatenbank ist eine Dokumentation von Relevanz. Allerdings bleibt die Richtlinie hier zu unkonkret, da unklar ist, für welche Gebäude ein Eintrag in die Datenbank verpflichtend ist und wie die Änderungen eines gebäudetechnischen Systems im Energieausweis integriert werden sollen.

Um die Transparenz der real erbrachten Einsparungen für Verbraucher zu erhöhen, müssen neue Wärmeerzeuger vom Hersteller mit Wärmemengenzählern ausgestattet werden, so wie es im Vorschlag zur Anpassung der Energieeffizienzrichtlinie von der EU-Kommission vorgeschlagen wird. Dadurch können die Effizienzerfolge auch in Ein- und Zweifamilienhäuser nachvollzogen werden. Außerdem muss klar definiert werden, wie die Änderungen im Energieausweis kenntlich gemacht werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass bei einer Änderung eines gebäudetechnischen Systems der Vermieter oder Eigentümer den Energieausweis immer entsprechend aktualisieren

muss. Die Dokumentation der Änderungen in der nationalen Datenbank für Energieausweise ist für alle Gebäude verpflichtend und erfolgt durch den ausführenden Installateur.

3. NEUE GEBÄUDE (ARTIKEL 6)

Die Mitgliedstaaten müssen zukünftig nur noch sicherstellen, dass neue Gebäude die nach Artikel 4 der Gebäude-Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen. Darüberhinausgehende bisherige Verpflichtungen, z.B. die Prüfung, ob hocheffiziente alternative Systeme wie Kraft-Wärme-Koppelung oder dezentrale Energieversorgungssysteme auf Grundlage von erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Solarthermie) in einem Neubau zum Einsatz kommen sollen, entfallen künftig aus Gründen der Umsetzbarkeit und Praktikabilität. Dies hängt damit zusammen, dass solche Systeme fester Bestandteil von Niedrigstenergiegebäuden werden, die als Mindeststandard für private Neubauten ab 2021 gelten.

Aus Sicht des vzbv fehlt in dem Kommissionsvorschlag eine ausreichend präzise Definition der Mindeststandards für Niedrigstenergiegebäude. Der vzbv plädiert dafür, ein Anforderungsniveau zu bestimmen, das mindestens dem KfW 55-Standard in Deutschland entspricht¹.

Zwar fordert die bisherige Gebäuderichtlinie bei Neubauten ab 2021 die Nutzung von erneuerbaren Energien, allerdings zeigt die momentane Diskussion in Deutschland, dass dies zu Lasten anderer wichtiger Parameter bei der Beurteilung der Gesamteffizienz von Gebäuden führen kann. Der vzbv lehnt es daher ab, klimaneutrale Gebäude ausschließlich über die Menge an CO₂-Emissionen zu definieren, da dann die Emissionen aus dem Gebäudesektor in die Energieerzeugung verlagert werden und die Kosten dafür einseitig Mieter und Stromkunden belasten². Vielmehr müssen wie bisher die Gebäudehülle und das Heizsystem für die Bewertung des Gebäudes herangezogen werden.

VZBV-FORDERUNG

Die Mindeststandards für „Niedrigstenergiegebäude“ müssen präzise definiert werden und zwingend die Gebäudehülle und das Heizsystem berücksichtigen.

4. „INTELLIGENZINDIKATOR“ (ARTIKEL 8)

Der Vorschlag zur Gebäude-Richtlinie sieht einen „Intelligenzindikator“ vor, der neuen Mietern oder Käufern die Fähigkeit eines Gebäudes nachweisen kann, mit Hilfe von intelligenter Haustechnik mit Bewohnern oder dem Netz zu kommunizieren, sich selbstständig an die Leistungen des Netzes und das Verhalten der Bewohner anzupassen und so die Energieeffizienz zu verbessern.

Der aus Sicht der Verbraucher zu begrüßende Indikator erhöht die Transparenz und spiegelt die Entwicklung von modernem Energie-Lastenmanagement und Smart Home-

¹ Vgl. vzbv-Stellungnahme „Bessere Unterstützung der Verbraucher für mehr Energieeffizienz im Gebäudesektor“, http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/01/17-01-31_vzbv_stellungnahme_geg.pdf, 2017, S. 5.

² Vgl. Position der Gebäude-Allianz zu CO₂-Anforderung „Gemeinsam die energetische Sanierung des Gebäudebestandes in Deutschland voranbringen“, http://www.vzbv.de/sites/default/files/gebaeudeallianz_position_zu_co2-anforderung_2016_002.pdf, 2016, S. 2.

Anwendungen entsprechend wider. Die EU-Kommission will sich ermächtigen lassen, den „Intelligenzindikator“ zu definieren und genauere Bedingungen festzulegen und fortentwickeln zu können.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass möglichst kurzfristig verbindliche Kriterien für die Bestimmung des „Intelligenzindikators“ festgelegt werden. Zudem muss der Indikator auf dem Energieausweis abgebildet und die Kosten vom Vermieter oder Verkäufer übernommen werden.

5. ENERGIEAUSWEISE (ARTIKEL 10 UND 18)

Mit dem Entwurf der Richtlinie versucht die EU-Kommission den bestehenden Defiziten bei der Kontrolle, der Ausstellung und der Aussagekraft von Energieausweisen entgegenzuwirken. So spricht die Kommission von bestehenden bzw. einzuführenden nationalen Datenbanken für Energieausweise, in denen die zentralen Parameter der Gebäude erfasst werden sollen. Allerdings bleibt unklar, ob neben öffentlichen Gebäuden auch Wohngebäude von dieser Datenbank erfasst werden sollen. Zumindest größere öffentliche Gebäude sollten in einer nationalen Datenbank für Energieausweise erfasst und zukünftig besser beurteilt werden. Für Gebäude, deren Renovierung mit öffentlichen Mitteln finanziert wurde, soll nach dem Willen der Kommission auch die Effektivität der auf Energieeffizienzverbesserungen abzielenden finanziellen Maßnahmen überprüft werden. Dies soll durch den Vergleich der Energieausweise vor und nach der Renovierung erreicht werden.

Für Wohngebäude gehen die vorgeschlagenen Regelungen der Kommission aber nicht weit genug, um die bestehenden Defizite zu lösen. Aus Verbrauchersicht führen z. B. die verschiedenen Energieausweise (Verbrauchs- und Bedarfsausweis, alte und neue Energieausweise) zu nicht vergleichbaren Ergebnissen, geringer Aussagekraft und Intransparenz. Um Verbraucher vor Fehlinterpretationen zu schützen, sollte im Energieausweis auch deutlich gemacht werden, dass dieser lediglich den Energiebedarf bzw. Verbrauch und nicht die Höhe der Energiekosten abbildet. Auch das Rechenverfahren für Bestandsgebäude sollte optimiert werden. Der vzbv plädiert dafür, dass in Zukunft ausschließlich bedarfsorientierte Energieausweise für alle Gebäude verpflichtend ausgestellt werden, da diese eine größere Aussagekraft besitzen. Die Energieausweispflicht³ muss durchgesetzt werden.

VZBV-FORDERUNG

³ Weder im europäischen noch im nationalen Gesetzesrahmen wird präzise definiert, was unter einer „Immobilienanzeige in kommerziellen Medien“ zu verstehen ist. Insbesondere müssen die Pflichtangaben in Immobilienanzeigen auch auf private (kostenlose) Kleinanzeigen ausgeweitet werden. Zum Zeitpunkt der Anzeigenschaltung muss ein Energieausweis vorliegen, und die Pflichtangaben werden in Immobilienanzeigen entsprechend veröffentlicht. Entsprechende Ressourcen zur ordnungsrechtlichen Kontrolle und Durchsetzung der Energieausweispflicht im Gebäudebestand werden den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung gestellt. Dafür sollte die Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle zur Anzeige möglicher Verstöße gegen die Ausweispflicht bzw. den damit verbundenen Angaben umgesetzt werden.

Der vzbv fordert, dass in Zukunft ausschließlich „bedarfsorientierte“ Energieausweise für alle Gebäude verpflichtend ausgestellt werden. Das Rechenverfahren für Bestandsgebäude muss optimiert und die Energieausweispflicht durchgesetzt werden.

6. MASSNAHMEN GEGEN ENERGIEARMUT (ARTIKEL 2)

Die EU-Kommission hat erkannt, dass hohe Energiekosten ein zunehmendes Problem für viele Verbraucher sind⁴. Dass energieeffizientere Gebäude diese Kosten senken können, wird ebenfalls festgestellt. Daher fordert die Kommission von den Mitgliedstaaten bei Entwicklung der langfristigen Renovierungsstrategien bis 2050 auch den Aspekt der Energiearmut zu berücksichtigen. Dies ist aus Perspektive dieser Verbraucher zu unterstützen. Allerdings bleibt fraglich, ob dadurch, wie von der Kommission geschätzt, zwischen 515.000 und 3,2 Millionen EU-Haushalte von der Energiearmut befreit werden können. Denn die Richtlinie gibt zu möglichen Maßnahmen und Instrumenten keinerlei Auskunft und bleibt zu unkonkret. Daher verwundert es nicht, dass die Kommission selbst die Auswirkungen des Vorschlags zur Minderung der Energiearmut mit „mäßig positiv“ einschätzt. Aus Sicht des vzbv sind konkrete Beratungsangebote zur Bekämpfung der Energiearmut besonders effektiv.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass Energieeffizienz verstärkt auch in Gebäuden mit einkommensschwachen Haushalten zu Anwendung kommt und finanziell unterstützt wird. Konkrete Beratungen zur Minderung der Energiearmut sollen ebenfalls stärker öffentlich gefördert werden.

⁴ Laut Eurostat gibt es insgesamt 23,3 Millionen von Energiearmut betroffene Haushalte in der EU.