



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-4697/461**
Datum 12. Jänner 2021
Bearbeiter Mag. Katharina Königswieser-Maca
Durchwahl 12

E-Mail

Betrifft

EU;

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen „Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“, COM(2020) 622; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1014 Wien

An das
Bundesministerium für Klimaschutz,
Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Die Verbindungsstelle der Bundesländer trägt im Auftrag der Länder folgende

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG vor:

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine

Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“, COM(2020) 622

Die Europäische Kommission (EK) hat am 14. Oktober 2020 die Mitteilung „Strategie für eine Renovierungswelle“, COM(2020) 662, angenommen. Diese Mitteilung kündigt ein Bündel von auf EU-Ebene zu setzenden Maßnahmen an, um die jährliche Quote der energetischen Renovierungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden bis 2030 mindestens zu verdoppeln bzw. diese Quote bis 2050 aufrechtzuerhalten, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen.

1. Inhalte der Mitteilung

Schaffung größerer Rechtssicherheit und stärkerer Anreize zur Durchführung von Reno -vierungen: Unter anderem sollen im Jahr 2021 die Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie 2017/31/EU i.d.g.F sowie die Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU i.d.g.F überarbeitet werden.

Gewährleistung verstärkter Finanzierung, unterstützt durch technische Hilfe: Die EK verweist auf verschiedene bereits vorgeschlagene EU-Programme, wie die Aufbau- und Resilienzfazilität, die kohäsionspolitischen Initiativen und InvestEU. Zudem soll die ELENA- Fazilität (European Local Energy Assistance) gestärkt bzw. dort die Möglichkeit für lokale bzw. regionale Programme geschaffen werden. Weiters ist die Überarbeitung des Umwelt- bzw. Energiekapitels der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung sowie der diesbezüglichen Leitlinien geplant.

Schaffung grüner Arbeitsplätze, Weiterqualifizierung von Arbeitskräften, Gewinnung neuer Talente: Die Mitgliedstaaten sollen im Hinblick auf die Ausbildung von Arbeitskräften im Baugewerbe unterstützt werden.

Entwicklung einer nachhaltigen baulichen Umwelt: Geplant sind u.a. Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen; ein Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe soll entstehen. Ebenso soll eine Empfehlung zur Gebäudedatenmodellierung bei der öffentlichen Auftragsvergabe verabschiedet sowie ein einheitlicher Rahmen für die digitale Bearbeitung von Genehmigungsanträgen erarbeitet werden.

Entwicklung eines integrierten, partizipatorischen und stadtteilbezogenen Konzepts als Ausgangspunkt für Renovierung: Energiegemeinschaften sollen gefördert, eine europäische Bauhaus-Plattform eingerichtet werden.

Verstärkung der Maßnahmen in Bezug auf Energiearmut und Gebäude mit schlechtester Energieeffizienz: Eine Empfehlung zu Energiearmut hat die EK bereits verabschiedet, mit den von ihr zu initiiierenden 100 Leuchtturm-Projekten zur Renovierung ganzer Bezirke will sie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum unterstützen.

Schaffung öffentlicher Gebäude und sozialer Infrastrukturen, die den Weg weisen: In der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU i.d.g.F. sollen die Verpflichtungen zu jährlichen Renovierungen auf alle Ebenen der Verwaltung ausgedehnt, zudem in der Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie 2010/31/EU i.d.g.F. schrittweise Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz eingeführt werden. Die EK will zudem die Möglichkeit prüfen, Kriterien für die umweltgerechte Vergabe öffentlicher Aufträge für öffentliche Gebäude zu entwickeln.

Förderung der Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteerzeugung: Die Ausweitung des Emissionshandels auf Gebäude ist beabsichtigt, zudem sollen die Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU i.d.g.F. wie auch die Erneuerbaren Energien-Richtlinie 2018/2001/EU überarbeitet und ein Mindestanteil erneuerbarer Energien für die Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden eingeführt werden. Die Möglichkeit umfassender Wärme- und Kälteversorgungspläne in Verbindung mit Renovierungen soll gestärkt, die Nutzung dekarbonisierter Gase gefördert werden.

2. Allgemeine Stellungnahme

Die hinter der Mitteilung stehenden Zielsetzungen der Europäischen Kommission sind nachvollziehbar und grundsätzlich unterstützenswert. Es existieren jedoch schon jetzt zahlreiche, noch umzusetzende, Vorschriften zur Erreichung dieser Ziele, weshalb neue Vorschriften erst dann geschaffen werden sollten, wenn feststeht, dass die Zielerreichung durch Umsetzung der bestehenden Vorgaben nicht gewährleistet werden kann.

Wenn die Kommission dennoch der Auffassung ist, dass die Mitgliedstaaten neuerlich dazu angehalten werden müssen, die „Renovierungswelle“ in der Praxis umzusetzen, so muss darauf geachtet werden, dass die praktische Umsetzung neuer Vorgaben auch realistisch und für die Verpflichteten tatsächlich finanziell leistbar ist. Aus diesem Grund benötigen Länder und Kommunen jedenfalls Unterstützung bei der Sanierung ihrer eigenen öffentlichen Gebäude durch einen einfacheren Zugang zu EU-Fördermitteln.

3. Beurteilung der Mitteilung aus Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsicht

Mitteilungen sind keiner Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprüfung im eigentlichen Sinne zugänglich. Allerdings kam die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 28. April 2010 zum Schluss, dass Mitteilungen unter dem eingeschränkten Blickwinkel, ob darauf basierende zukünftige Rechtsakte die Grundsätze der Subsidiarität bzw.

Verhältnismäßigkeit (gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV) beeinträchtigen könnten, von den Bundesländern geprüft werden können.

Die gegenständliche Mitteilung enthält u.a. Vorschläge zur Überarbeitung bestehender EU-Rechtsakte, zu denen zum Teil eine erste Einschätzung im Hinblick auf die Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden kann. Die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt daher auf Grund des vorgenannten Beschlusses.

3.1. Vorschlag für eine Änderung der Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie 2010/31/EU i.d.g.F.

Geplant ist laut Mitteilung die Aufnahme von Gesamtenergieeffizienz-Mindestvorgaben für alle (auch bestehende) Gebäude, von Standards für eine „umfassende Renovierung“ sowie die Überarbeitung des Rahmens für Energieausweise (maschinenlesbares Format, Ausweitung im Hinblick auf Verfügbarkeit und Zugänglichkeit). Eventuell sollen die Maßnahmen zur Installation von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge verschärft werden.

Art. 194 AEUV normiert die grundsätzliche Kompetenz der EU, zur Verwirklichung energiepolitischer Ziele entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Unter anderem ist die Förderung der Energieeffizienz eines der energiepolitischen Ziele der EU. EU-Maßnahmen müssen darauf abzielen, den Wirkungsgrad des Einsatzes von Energie zu erhöhen bzw. die eingesetzte Energiemenge zu verringern. Die derzeit geltende Richtlinie 2010/31/EU basiert auf Art. 194 AEUV. Auch die geplanten Maßnahmen dürften in Art. 194 AEUV Deckung finden.

Maßnahmen zur Erreichung von Energieeffizienzzielen erfordern zudem in ihren grundsätzlichen Ausrichtungen auf EU-Ebene abgestimmte Maßnahmen, zumal die EU gesamthaft Energieeffizienzverpflichtungen eingegangen ist. Vor diesem Hintergrund dürften die geplanten Maßnahmen auch dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 EUV entsprechen.

EU-Maßnahmen müssen aber auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht werden; das Tätigwerden der EU ist auf das mildeste Mittel zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund ist zu den kommissionsseitig geplanten „verbindlichen Mindestanforderungen an die Energieeffizienz bestehender Gebäude“ festzustellen, dass die Ausführungen in der Mitteilung Interpretationsspielraum im Hinblick auf die konkret beabsichtigten Maßnahmen lassen. Eine Sanierungspflicht für einzelne Gebäude bzw. in die Richtlinie 2010/31/EU aufzunehmende Vorgaben, welche Gebäude welche Standards bis zu welchem Zeitpunkt erfüllen müssen, wären jedenfalls unverhältnismäßig, zumal derart detaillierte Vorschriften über das zur Erreichung des Energieeffizienzziels gebotene Maß hinausgehen würden. Vielmehr genügen indikative Zielvorgaben auch für den bestehenden Gebäudebestand, die den Mitgliedstaaten und Regionen Spielraum für die im Hinblick auf die Zielerreichung zu setzenden Maßnahmen lassen. Auch vor dem Hintergrund dadurch erfolgender grundrechtlicher Eingriffe könnten allfällige konkrete Sanierungspflichten unverhältnismäßig sein.

Zudem gilt es, als notwendige Sanierungsrate eine wirksame Sanierungsrate einzuführen, die in erster Linie auf die Reduktion des spezifischen Raumwärme- und Warmwasserenergiebedarfs für die Gesamtzahl der Gebäude abzielt.

Die geplante Dekarbonisierung im Gebäudesektor und der Wärme-/Kälteversorgung in den einzelnen Mitgliedstaaten und in benachteiligten Gebieten muss außerdem für die dort ansässigen Menschen mit mittlerem und niedrigerem Einkommen sowie für sozial benachteiligte Menschen bezahlbar sein. Gelingt es, auf europäischer Ebene einen gemeinsamen Konsens für eine sozial gerechte Finanzierung zu erzielen,

würde dies ganz wesentlich zu einer Umsetzung der europäischen Klima- und Energieziele in der Praxis führen. Die Erforderlichkeit eines Tätigwerdens der Union muss auch im Hinblick auf „leistbares Wohnen“ bejaht werden.

Die lokalen Verhältnisse müssen stärker berücksichtigt werden:

Der Grundsatz der „Energieeffizienz an erster Stelle“ als Leitprinzip der neuen europäischen Klima- und Energiepolitik muss in sämtlichen nationalen Rechtsvorschriften, nationalen Strategien konsequent, aber vor allem auch verbindlich verankert werden. Dies gilt speziell für den Gebäude- bzw. Wärmesektor. Die EK muss allerdings bei der Ausarbeitung der neuen Rahmenbedingungen für den Gebäudesektor die geografische Lage der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen. Das gilt auch für die vorliegende Mitteilung.

Beispielsweise ist in einem urbanen Umfeld oft eine hohe Anzahl von bestehenden Gebäuden kulturell bzw. architektonisch wertvoll. Städte verfügen meist über zahlreiche alte Gebäude, welche entweder unter Denkmalschutz stehen oder sich in einer Schutzzone befinden. Demnach sind Änderungen an solchen Gebäuden nur begrenzt möglich. Für besonders schützenswerte Gebäude muss es daher Ausnahmeregelungen geben.

Hinsichtlich der Wärmebereitstellungssysteme in der „klassischen“ Bestandsstadt kommt in vielen Fällen praktisch nur Fernwärme als geeigneter Energieträger in Frage. Die Fernwärme und -kälte spielt als wirksame und wirtschaftliche Option bei der Dekarbonisierung des Gebäudesektors in der Stadt eine zentrale Rolle. Biomasse (aus Gründen der Luftverunreinigung) und Wärmepumpen (wegen zu niedriger Vorlauftemperaturen in thermisch schwer sanierbaren Bestandgebäuden) kommen hingegen als Energiequelle in der Bestandsstadt nur selten in Betracht.

Auch ist die Umsetzung der Intelligenzfähigkeit für Bestandgebäude schwer realisierbar. Selbst bei umfassender Renovierung solcher Wohngebäude wird in den meisten Fällen nicht in bewohnte / vermietete Wohnungen eingegriffen, da dies aufgrund des Mietrechts nicht ohne weiteres möglich ist. Die Intelligenzfähigkeit von „klassischen“ Bestandgebäuden kann daher nur beschränkt eingeführt bzw. angehoben werden.

Weiters plant die EK, die Energieausweise europaweit in ein einheitliches Format zu bringen. Dazu ist festzustellen, dass die Umsetzung einheitlicher Energieausweise mit einem sehr hohen Aufwand verbunden wäre, ohne dass dieser Maßnahme deutliche Vorteile gegenüberstehen. Sie wird daher als unverhältnismäßig eingeschätzt. Wichtig wäre vielmehr, eine Vergleichbarkeit der in Energieausweisen verwendeten Kennzahlen zu erreichen.

Was letztlich die eventuell beabsichtigten strengeren Vorgaben für Elektro-Ladepunkte betrifft, so sind diese nicht grundsätzlich verhältnismäßigkeitswidrig bzw. werden im Hinblick auf die qualitativen bzw. quantitativen Vorgaben zu prüfen sein.

3.2. Vorschlag für eine Änderung der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU

Geplant ist eine Überarbeitung der Anforderungen an Energieaudits, die Ausweitung der Renovierungsvorgaben auf alle öffentlichen Gebäude und Erhöhung der jährlichen Renovierungsquote, die Anhebung der Zielvorgaben für Wärme- und Kälteversorgung und die Einführung einer verpflichtenden Vorlage von Wärme und Kälteversorgungsplänen im Zusammenhang mit Renovierungsvorhaben.

Zur Kompetenzgrundlage wird auf Punkt 3.1. verwiesen.

Im Hinblick auf die geplante Ausweitung der Energieaudits ist festzustellen, dass Unternehmen im EU-Binnenmarkt grenzüberschreitend im Wettbewerb stehen. Die Anforderungen an von Unternehmen durchzuführenden Energieaudits EU-weit abzustimmen, ist daher mit dem Subsidiaritätsgrundsatz kompatibel. Aus Verhältnismäßigkeitsicht können diese Maßnahmen aber erst bei Vorliegen der konkreten inhaltlichen Anforderungen beurteilt werden.

Bereits derzeit enthält die Richtlinie 2012/27/EU Vorgaben zur Beispielfunktion der öffentlichen Hand im Hinblick auf energetische Renovierungen. Eine EU-weite Abstimmung dieser Vorgaben wird vor dem Hintergrund u.a. der EU-Budgetrestriktionen für die öffentliche Hand als subsidiaritätskonform erachtet. Jedoch könnten die Vorgaben eventuell unverhältnismäßig sein, wenn sie das realisierbare Maß verlieren. Dies kann erst bei Vorliegen konkreter Ziele beurteilt werden.

3.3. Vorschlag für eine Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001/EU

Geplant ist die Anhebung der Zielvorgaben für Wärme- und Kälteversorgung, die Einführung eines verbindlichen Mindestanteils an erneuerbaren Energien für die Nutzung in Gebäuden, die Förderung der Nutzung dekarbonisierter Gase und die Erleichterung des Zugangs zu Abwärme und -kälte sowie zu erneuerbarer Wärme und Kälte.

Zu den die Kompetenzgrundlage betreffenden Ausführungen wird auf Punkt 3.1. mit der Ergänzung verwiesen, dass die Förderung erneuerbarer Energiequellen ein weiteres der energiepolitischen Ziele der EU ist.

Bereits die derzeit geltende Richtlinie 2018/2001/EU enthält Zielvorgaben für erneuerbare Energien bei der Wärme- und Kälteversorgung. Eventuelle Verschärfungen könnten vor dem Hintergrund der quantitativen Vorgaben unverhältnismäßig sein, was erst bei Vorliegen der konkreten Vorgaben beurteilt werden kann.

Außerdem ist bei der konkreten Ausgestaltung darauf zu achten, dass gemäß Art. 194 Abs. 2 AEUV in das Recht eines Mitgliedstaats, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen eigenständig zu bestimmen, nicht eingegriffen werden darf. Aus Atomkraft gewonnene Energie darf zudem nicht zu den erneuerbaren Energieträgern gerechnet werden.

3.4. Verabschiedung einer Empfehlung zur Gebäudedatenmodellierung bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Vorschlag eines einheitlichen EU-Rahmens für die digitale Bearbeitung von Genehmigungsanträgen im Gebäudebereich

Dieser Vorschlag bezieht sich auf einen Darstellungsstandard von Plänen im Bauwesen (BIM), der einen transparenten und offenen Arbeitsablauf für die Projektakteure (Planer, Bauherrschaft, Behörde, etc.) ermöglicht. Über ein einheitliches Dateiformat, wie IFC (Industry Foundation Classes)-Dateien könnten damit auch Baubehörden die Einhaltung der baurechtlichen Vorgaben digital prüfen. Weiterer Nutzen wäre laut EK, die erzielten Verbesserungen der Energieeffizienz messen zu können.

Aufgrund der Größe der Projekte und der starken Präsenz von Klein- und Mittelbetrieben in Österreich scheint diese Vorgangsweise nicht verhältnismäßig. Chancen für BIM finden sich eher im Industriebau. Allerdings will die EK laut Mitteilung lediglich Empfehlungen verabschieden, die nicht rechtsverbindlich und somit im Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu beanstanden sind.

3.5. Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf Emissionen aus Gebäuden

Die EK will prüfen, ob auch Emissionen von Gebäuden in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden können.

Art. 191 AEUV normiert die Zuständigkeit der EU für Umweltpolitik, unter die auch Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels subsumiert werden. Die rechtlichen Regelungen des existierenden Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der EU wurden auf diese Kompetenzgrundlage gestützt. Allfällige Ausweitungen dieses Systems wären daher EU-kompetenzrechtlich gedeckt. Auch aus Subsidiaritätssicht ist festzustellen, dass derartige Maßnahmen sinnvollerweise auf EU-Ebenen zu setzen sind.

Allerdings funktioniert das derzeitige EU-Emissionshandelssystem auf der Grundlage einer überschaubaren Anzahl von Verpflichteten (ca. 11.000 emissionsintensive Anlagen). Eine Ausdehnung dieses Systems auf alle Gebäudeeigentümer dürfte kaum gelingen, ohne dass diese einem im Verhältnis zum dadurch generierten Nutzen unverhältnismäßigen Aufwand ausgesetzt sind. Dies wird daher aus Verhältnismäßigkeitssicht kritisch gesehen.

3.6. Weitere Vorhaben

Die von der EK geplante Änderung der Bauprodukteverordnung, der Ökodesign-Richtlinie mit Fahrplänen zur Verringerung der CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden bzw. mit ökologischen Vorgaben für Bauprodukte werden auf EU-Ebene für sinnvoll erachtet. Ebenso aus Subsidiaritätssicht unproblematisch ist die geplante Änderung des EU-Abfallrechts, wo Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen integriert werden sollen, um einen Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe zu schaffen.

Mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner

Betrifft

EU;

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen „Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“, COM(2020) 622; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An den

Ausschuss der Regionen

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Rue Belliard 99-101

1040 Brüssel

BELGIEN

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner