

ENERGIEAUSWEISE IN DER EU



ZUSAMMENFASSUNG

Energieausweise (EAe), ein wesentlicher Bestandteil der EU-Gebäuderichtlinie (2002/91/EG¹; 2010/31/EU²), sind ein wichtiges Instrument, um die Gebäudeenergieeffizienz zu steigern.

Hauptziel des EA ist es, als Informationsquelle für Hauseigentümer, Bewohner und Akteure der Immobilienbranche zu dienen. Daher können EAe ein wirksames Marktinstrument sein, um Nachfrage für Energieeffizienz in Gebäuden zu erzeugen, indem sie auf solche Verbesserungen als Entscheidungskriterium bei Immobiliengeschäften abzielen und Empfehlungen für die kostenwirksame oder kostenoptimale Erhöhung der Energieeffizienz abgeben.

Wie BPIE-Erhebungen in 2011 und 2013 bestätigt haben, gehören EAe zurzeit zu den wichtigsten Informationsquellen über die energetische Qualität des EU-Gebäudebestandes. Verbesserungen im Prozess der Qualitätssicherung sowie bessere Erfüllung der Vorgaben der Gebäuderichtlinie auf nationaler Ebene müssen Glaubwürdigkeit und Marktwirkungen der EAe weiter steigern. Darüber hinaus haben EAe das Potential wirksame Instrumente zu werden, um Gebäudeenergieeffizienz und die Auswirkungen von Gebäudepolitiken im Zeitverlauf zu verfolgen, sowie die Umsetzung von Mindestenergieanforderungen innerhalb des Gesetzgebungsprozesses zu unterstützen.

Um die erwarteten Vorteile des EA-Systems zu erreichen, ist eine korrekte Umsetzung der Anforderungen der Gebäuderichtlinie entscheidend. Im Zuge von deren Neufassung 2010 sind die Mitgliedstaaten (MS) angehalten, ihre diesbezügliche nationale Gesetzgebung zu überarbeiten und sie bei einer ganzen Bandbreite von Gesichtspunkten weiter zu verbessern, inklusive:

- Einführung eines unabhängigen EA-Kontrollsystems (Art. 18);
- Sicherstellung der Qualifikation der EA-Aussteller im Zulassungsprozess (Art. 17);
- Einführung von Sanktionen für Zuwiderhandlungen, inklusive für EAe schlechter Qualität (Art. 27);
- Erhöhung der Verfügbarkeit von EAen bei Verkauf und Vermietung sowie der Sichtbarkeit des Energielabels in gewerblichen Immobilienanzeigen (Art. 13).

Diese Studie ist bestrebt, den Umsetzungsstand der EU-Gesetzgebung in den 28 MS und Norwegen einzuschätzen, wobei sie sich auf Qualität, Verfügbarkeit und Verwendbarkeit von EA-Daten konzentriert und Beispiele vorbildlicher Praxis aufzeigt. Auf der Basis dieser gründlichen Bewertung werden Politikempfehlungen gemacht, um die potentiellen Vorteile eines gut ausgeführten Qualitätssicherungssystems und eines zentralisierten EA-Registers auszuschöpfen.

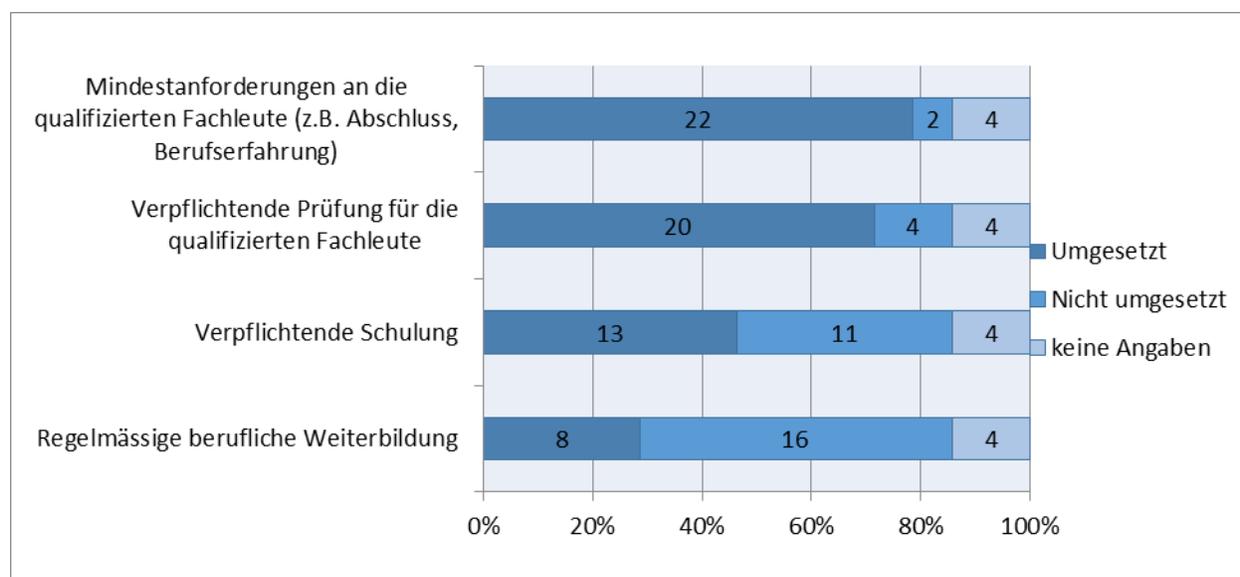
¹ Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

² Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)

Unabhängige Kontrollsysteme und Sanktionen für Nichteinhaltung der Gebäuderichtlinie sind zentrale, aber nicht die einzigen Elemente des Qualitätssicherungsverfahrens für ein EA-System. Die Qualität der EAe hängt von einer großen Bandbreite von Umsetzungsaspekten ab, inklusive der Qualifikationen der Aussteller, der methodischen Rahmenbedingungen und Software-Anwendungen, der Herangehensweise bei der Eingabedatensammlung, etc. Die Studie untersucht, inwieweit die oben genannten Elemente in Europa umgesetzt wurden.

Die Fachkenntnis des Ausstellers wird zu den einflussreichsten Faktoren gezählt, die die Qualität und Kosten der Ausweise beeinflussen [CA EPBD 2011b]. Die MS sind bei der Ausgestaltung des Ausbildungs- und/oder Zulassungssystems für die Fachleute flexibel. In 20 von 28 MS wird eine verpflichtende Prüfung zur Überprüfung der Fachkenntnisse der Aussteller als „best practice“ anerkannt. In nur 14 von 28 MS ist eine besondere Schulung zwingend vorgeschrieben; in manchen davon nur, wenn es an beruflicher Qualifikation und Erfahrung mangelt. In einer wachsenden Zahl von Ländern sind relativ neue Maßnahmen umgesetzt worden, wie Programme zur beruflichen Fortbildung der EA-Aussteller und eine Verpflichtung zur regelmäßigen Verlängerung der Zulassung.

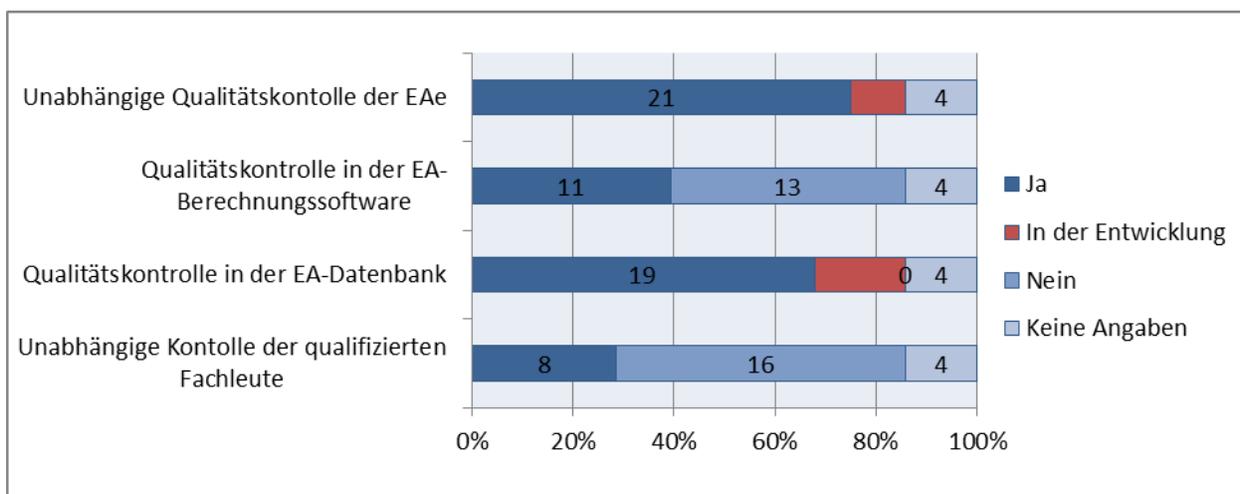
Abbildung 1 Anforderungen an die Fachkenntnis der EA-Aussteller in den 28 EU-Mitgliedstaaten



Bis heute sind in allen EU-MS und Norwegen unabhängige Kontrollsysteme formal eingeführt worden. Die offizielle Frist für deren Umsetzung war in der Gebäuderichtlinie mit dem 9. Januar 2013 festgesetzt worden. In einer Reihe von Ländern, z.B. Griechenland, Ungarn, Lettland, Tschechische Republik, Kroatien, Deutschland, Polen, Rumänien und Slowenien geschah dies erst in 2013-2014. Somit befinden wir uns noch in einer frühen Phase der Umsetzung. Zum Beispiel werden in Polen, Lettland und der Tschechischen Republik³ die Regeln für die Qualitätskontrolle der EAe erst jetzt festgelegt.

³ In der Tschechischen Republik existieren Regeln für unabhängige EAe für Neubauten. Momentan wird an den Vorgaben für Bestandsgebäude gearbeitet.

Abbildung 2 Unabhängige Qualitätskontrolle der EAe in den 28 EU-MS



Obwohl Anhang II der Gebäuderichtlinie eine Anleitung hinsichtlich der Maßnahmen zur Überprüfung der EA-Ausstellung bietet, unterscheiden sich die Ansätze der MS. So basiert in Belgien (Wallonien und Flandern), Frankreich, Portugal, Rumänien⁴, den Niederlanden und Schottland der statistisch signifikante Prozentanteil aller ausgestellten Ausweise auf einer zufälligen Stichprobe pro EA-Aussteller - im Gegensatz zu anderen MS, in denen die zufällige Stichprobe auf allen ausgestellten Ausweisen beruht.

Ergebnisse der BPIE-Erhebung zeigen, dass in 11 MS die erste Qualitätskontrolle der Eingabedaten in der Berechnungssoftware durchgeführt wird (d.h. die Validitätsprüfung). Ferner wird in 19 MS die Qualitätskontrolle der Eingabeparameter in dem zentralen EA-Register durchgeführt. Zusätzlich zum unabhängigen EA-Kontrollsystem gibt es in Irland und Lettland ein Kontrollsystem der qualifizierten Fachleute, die bei falscher Ausstellung Strafpunkte erhalten können. Eine bestimmte Anzahl von Punkten führt zu einer verbessernden Schulung oder zur Aussetzung der Zulassung.

Nicht alle MS schreiben die physische Anwesenheit des Ausstellers vor Ort vor, um die technischen Informationen zur Ausstellung der EAe (für Bestandsgebäude) zu sammeln. Eine Vor-Ort-Prüfung kann zusätzliche Probleme von Gebäude aufdecken, die nicht auf Distanz bemerkt werden könnten, bringt daher eine höhere Verlässlichkeit des ausgestellten EA mit sich und erlaubt wirksamere maßgeschneiderte Empfehlungen. Dies ist nicht der Fall bei EAen, die auf vom Gebäudeeigentümer per E-Mail gelieferten Informationen beruhen, obwohl die Kosten für den EA in diesem Falle geringer sein können.

In nahezu allen MS sind die Sanktionen für die Nichteinhaltung der Gebäuderichtlinie in nationales Recht umgesetzt worden. In 12 Ländern kann eine Geldbuße verhängt werden, obwohl der Grad der Verhängung noch sehr niedrig ist. Bislang ist die verbreitetste Sanktion eine verwaltungstechnische, etwa eine formelle Mahnung, eine Wiederzulassung oder Aussetzung der Zulassung des Ausstellers.

⁴ In Rumänien begann die Qualitätskontrolle in 2014. Bisher gibt es keine offizielle Auswertung.

Mangelnde Durchsetzung des Sanktionssystems kann Qualität, Glaubwürdigkeit und Nützlichkeit der EAe beträchtlich mindern.

Ogleich die Gebäuderichtlinie dies nicht konkret erfordert, haben bisher 24 MS und Norwegen zentralisierte EA-Register eingerichtet. Dies wurden meist im Zusammenhang mit Überwachung und Qualitätskontrollen des EA-Ausstellungsprozesses (d.h. bei Stichprobenkontrollen) durchgeführt. Diese Register unterscheiden sich bezüglich des Geltungsbereiches (Art der gesammelten Daten), Format und Verfahren des Hochladens, des Erwerbs und der gemeinsamen Benutzung der Daten. In 12 MS wird ein öffentlicher Zugang zu den EA-Informationen entweder durch direkten Zugang zur Datenbank und/oder den aggregierten Ergebnissen ermöglicht, wohingegen 9 MS keinen öffentlichen Zugang gewähren.

Der Bericht stellt Fallbeispiele der Umsetzung von EA-Registern in Irland, Portugal, Ungarn, Schweden, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich vor. Er zeigt auch praktische Aspekte der Nutzbarmachung von EA-Daten für politische Entscheidungsträger, Immobilienmakler, gewerbliche und wissenschaftliche Organisationen wie auch für andere auf.

Die Umsetzung der EAe auf Ebene der MS dauert noch an und hat mit Herausforderungen wie Akzeptanz durch die Öffentlichkeit und den Markt zu kämpfen. Die EAe sind weder komplett in allen MS umgesetzt noch werden sie bisher ausreichend durchgesetzt. Daher unterscheiden sich Qualität, Glaubwürdigkeit und Nützlichkeit der EAe stark zwischen den MS, und es ist weiterhin notwendig, sie auf nationaler Ebene zu unterstützen und Leitlinien für ihre Umsetzung zu erlassen. Das Potential, den Status Quo zu ändern, liegt in der wirksamen Umsetzung der neuen Anforderungen der neugefassten Gebäuderichtlinie (2010/91/EU), wie etwa in der Einführung eines gut funktionierenden Systems für unabhängige Kontrolle der EAe sowie der Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung.

Basierend auf dem gegenwärtigen Stand der EA-Umsetzung in Europa können die folgenden Empfehlungen gemacht werden:

- **Es ist notwendig, die Durchsetzung des EA-Systems in den MS konsistent zu verbessern und die Überwachung ihrer Einhaltung sowohl auf MS- als auch auf EU-Ebene zu verstärken.** Für eine wirksame Umsetzung des EA-Konzepts sollten die MS angemessene Verwaltungs-, institutionelle, finanzielle und personelle Ressourcen sicherstellen. Die Verantwortlichkeiten sollten sachgerecht zwischen öffentlicher Verwaltung und anderen Stellen für einige spezifische Aufgaben wie Schulungs- und Zulassungssysteme für Aussteller, unabhängige Qualitätskontrolle der EAe, Durchsetzung der Sanktionen für Nichteinhaltung, etc. aufgeteilt werden. Politische Unterstützung ist in dieser Hinsicht entscheidend, um langfristige Vorteile aus den EA-Systemen zu erzielen und den Immobilienmarkt in Richtung der EU-Klima- und Energieziele für 2050 umzugestalten. Außerdem ist es zwingend notwendig, die Überwachung der Einhaltung des EA-Konzeptes zu stärken (sowohl auf MS- wie auf EU-Ebene), insbesondere in Bezug auf unabhängige Kontrollsysteme und Durchsetzung der Sanktionen bei Nichteinhaltung.
- **Es ist notwendig, die Rolle der EAe im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zu stärken, besonders für Sanierungsmaßnahmen und –programme.**

E Ae dienen nicht nur als wertvolle Informationsquellen hinsichtlich kostenwirksamer Maßnahmen, sondern können auch ein wichtiges Instrument darstellen, um Sanierungsraten des Gebäudebestandes zu beobachten und abzuschätzen. Eine Integration der EAe und der EA-Register in nationale Renovierungsmaßnahmen ist der beste Anreiz, um das EA-System mit der Zeit zu verbessern und fortzusetzen.

Wie auch im Bericht über die Finanzierung von energetischer Gebäudesanierung [GD Energie 2014] unterstrichen wird, sollten nationale Regierungen EAe als eine Anforderung zum Zugang zu öffentlicher Unterstützung durch (nationale und EU-) Programme für Gebäuderenovierung definieren. Im Programm 2014-2020 der EU-Kohäsionspolitik könnte ein maßgeblicher Teil der 23 Milliarden Euro⁵ durch die Durchführung von Sanierungsprojekten großen Maßstabs in Anspruch genommen werden.

Die Gestaltung des Finanzierungsprogramms sollte eine relative höhere Förderung für Immobilien mit niedrigeren Energielabels (wo das Energieeinsparpotential größer ist) berücksichtigen. Außerdem sollten EAe als „gebäude-individueller Sanierungsfahrplan“ dienen, der einen schrittweisen Ansatz zur langfristigen Sanierung aufzeigt – nicht nur um kostenwirksame Maßnahmen einzuleiten, sondern auch um Gebäudeeigentümer beim Priorisieren und Optimieren der über die Jahre zu unternehmenden Aktivitäten zu unterstützen.

- **Es ist notwendig, weitere Qualitätssicherungsmaßnahmen einzuführen, insbesondere während der frühen Phasen des Ausstellungsverfahrens, und zwar wie folgt:**
 - **Die Anforderungen für qualifizierte und/oder zugelassene Fachleute sollten gestärkt und für alle MS harmonisiert werden.** Fachkenntnis und Arbeit des Ausstellers sollte ein Gegenstand des unabhängigen Kontrollsystems sein. Ferner sollten die MS Fortbildungsprogramme für die Aussteller anbieten, um deren berufliche Entwicklung anzuregen und ihre Fachkenntnis zu erhöhen. In einigen Ländern muss ein Experte regelmäßig verpflichtende Prüfungen ablegen oder an Schulungsprogrammen teilnehmen, um die Zulassung zu verlängern.
 - **Der Aussteller muss (bei bestehenden Gebäuden) physisch vor Ort anwesend sein,** um die für den Ausstellungsprozess nötigen technischen Informationen zu sammeln. Eine Vor-Ort-Untersuchung kann höhere Qualität und Verlässlichkeit der EAe nach sich ziehen und wirksamere maßgeschneiderte Empfehlungen ermöglichen.
 - **Digitale Instrumente für Qualitätskontrollen der EA-Daten sollten genutzt werden, wie etwa Plausibilitätskontrollen in der Berechnungssoftware und/oder den EA-Registern.** Fehler bei den Eingabedaten gehören zu den typischsten Faktoren, die die Qualität der EAe beeinflussen. Die Nutzung digitaler Lösungen und Instrumente ermöglicht es, das Verfahren der Ausstellung, Bestätigung und Nachprüfung des EA zu optimieren. Somit werden begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen benötigt.

⁵ GD Energie (2014) Finanzierung von energetischer Gebäudesanierung mit Unterstützung der EU-Kohäsionsfonds.

- **Die weitere Durchsetzung und Harmonisierung der EA-Qualitätskontrollen in den MS ist notwendig.** Ein wichtiger Schritt wurde mit der Aufnahme eines unabhängigen Kontrollsystems in die neugefasste Gebäuderichtlinie unternommen. Dennoch unterscheiden sich die Ansätze zwischen den Ländern, vor allem was die Zufallsauswahl des „statistisch signifikanten Prozentanteils“ angeht. Ein unabhängiges Qualitätskontrollsystem sollte eine volle Kontrolle aller im EA dargestellten Parameter berücksichtigen, und im Nachprüfungsverfahren sollte eine Wiederausstellung durch einen unabhängigen Fachmann durchgeführt werden.
- **Anleitung zur Entwicklung von zentralgesteuerten EA-Registern tut Not - nicht nur, um das unabhängige Kontrollsystem zu unterstützen, sondern auch als ein Instrument, um den nationalen Gebäudebestand abzubilden und zu beobachten.** Daher sollte die Europäische Kommission weitere Empfehlungen abgeben und den Austausch von „Best practice“-Beispielen in Richtung auf funktionale EA-Datenbanken (d.h. Methoden zur Datensammlung und -analyse) hin ermöglichen.
- **Es ist notwendig, die tatsächliche Nutzung der EA-Daten zu befördern.** Ein gut funktionierendes, von einer EA-Datenbank begleitetes EA-System liefert eine gebrauchsfertige Informationsquelle über den Gebäudebestand. In Europa existiert eine wachsende Anzahl von guten Umsetzungen, die den Mehrwert von EA-Daten für die Politikgestaltung und –beobachtung beweisen (z.B. zur Information für Renovierungsstrategien), sowie Marktanalysen und auch der Forschung dienen. Bulgarien z.B. nutzte das nationale EA-Register, um seine nationale Renovierungsstrategie festzulegen (Art. 4 Energieeffizienzrichtlinie⁶).
- **Abschließend ist eine unabhängige Evaluierung der Wirksamkeit des EA-Konzeptes nötig.** Es besteht immer noch ein großer Bedarf, ein Versagen von EA-Systemen zu identifizieren, um Glaubwürdigkeit und Bedeutung im Markt zu erreichen und um den zukünftigen Einfluss der EAe auf den Markt abzuschätzen.

⁶ Richtlinie 2002/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz.