

Stand: 25. November 2020

Stellungnahme des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Klimawandel:

**Aktualisierung des EU-Handelssystems (ETS)
- Folgenabschätzung in der Anfangsphase**

Ares (2020)6081850

Inhalt

A. Über den ZIA.....	3
B. Grundsätzliche Anmerkungen.....	3
C. Erweiterung des europäischen ETS auf Gebäudeemissionen.....	4
I. Anschlussfähigkeit nationaler Emissionshandelssysteme prüfen	4
II. Praxisnahe Ausgestaltung erforderlich	4
III. Unterschiedliche Preiselastizitäten und CO ² -Vermeidungskosten bedenken.....	5
IV. Finanzielle Mehrbelastungen für Gebäudeeigentümer vermeiden.....	6

A. Über den ZIA

Immobilien sind die bedeutendste reale Anlageklasse in Deutschland mit einem Nettoanlagevermögen der Bauten in Höhe von 8,9 Billionen Euro¹ und einem Investitionsvolumen von knapp 93 Milliarden Euro². Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der deutschen Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 28 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

B. Grundsätzliche Anmerkungen

Der ZIA unterstützt den Green Deal der Europäischen Kommission und trägt auf diesem Wege zum Stakeholder-Dialog in Form der vorliegenden Folgenabschätzung zur Zukunft des europäischen Emissionshandelssystems (ETS) bei. Die Europäische Kommission erwägt danach eine Erweiterung des ETS auf gebäudebedingte Emissionen.

Die Immobilienwirtschaft bekennt sich klar zu den Klimazielen des Pariser Abkommens. Rund ein Drittel aller Treibhausgasemissionen entsteht im Gebäudebereich. Auch wenn der Sektor in Deutschland durch seine Anstrengungen bereits erhebliche CO₂-Reduktionen erzielt hat – zwischen 1990 und 2019 gingen die sektoralen Emissionen bereits von 209 auf 122 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente zurück – besteht nach wie vor erhebliches Einsparungspotential. Allerdings liegt der Schlüssel einer *noch* weitergehenden Einsparung in der Einbindung weiterer Sektoren in das ETS. Nur so gelingt es, CO₂-Emissionen nachhaltig und mit einem marktwirtschaftlichen Instrument zu volkswirtschaftlich günstigen Kosten zu reduzieren.

Sollte der Gebäudesektor in das ETS integriert werden, muss aus Sicht des ZIA ein erheblicher Teil der damit verbundenen zusätzlichen Einnahmen zur Förderung energetischer Maßnahmen wieder in den Gebäudesektor zurückgeführt werden. Dabei gilt es insbesondere im Gebäudebestand, möglichst viel CO₂ mit wirtschaftlich sinnvollen und technologieoffenen Maßnahmen einzusparen, sowie auf Anreize und einen ausgewogenen Instrumentenmix zu setzen.

Die Rückführung der zusätzlichen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in den Gebäudesektor unterstützt insbesondere auch das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands im Jahr 2050. So plädiert die Kommission im Rahmen ihrer im Oktober veröffentlichten Kommunikation zur Renovierungswelle (COM (2020) 662 final) für eine Verdopplung der Sanierungsrate von Wohn- und Nicht-Wohngebäuden und für die Renovierung von mindestens 35 Millionen Gebäuden in der EU bis 2030. Angesichts des alleine für das Erreichen des 55%-Klimaziels im Gebäudesektor bis 2030 bezifferten jährlichen zusätzlichen Investitionsbedarfs von 275

¹ Zum Jahresende 2018

² Im Jahr 2019

Mrd. Euro müssen ETS-Einnahmen aus dem Gebäudesektor zur Unterstützung dieser Ziele wieder in Gebäudemaßnahmen reinvestiert werden.

C. Erweiterung des europäischen ETS auf Gebäudeemissionen

I. Anschlussfähigkeit nationaler Emissionshandelssysteme prüfen

In Deutschland tritt bereits 2021 ein CO₂-Bepreisungssystem für die Sektoren Gebäude und Verkehr auf Basis des sogenannten Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) in Kraft. Zu klären ist, ob eine Erweiterung des europäischen ETS auf Gebäude-Emissionen die rechtlichen Regelungen auf nationaler Ebene ersetzen kann und soll. Sollten hingegen beide Systeme parallel weiterbestehen, sind etwaige finanzielle Doppelbelastungen bei Unternehmen unbedingt zu vermeiden, sowohl um notwendige Mittel für CO₂-Reduzierungsmaßnahmen nicht zu binden als auch um die volkswirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise nicht zu gefährden. Hierzu bedarf es enger Abstimmung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten einerseits und mit den betroffenen Stakeholdern aus der Immobilienwirtschaft andererseits. Für diesen Austausch steht der ZIA jederzeit zur Verfügung.

II. Praxisnahe Ausgestaltung erforderlich

Bei der Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor bzw. im Wärmemarkt sind unserer Ansicht nach generell folgende Aspekte zwingend zu berücksichtigen:

1. Eine CO₂-Bepreisung müsste mittel- bis langfristig angekündigt und umgesetzt werden, da der Planungshorizont der Immobilienwirtschaft naturgemäß ebenfalls langfristig ist.
2. Bei der Einführung eines CO₂-Bepreisungssystems bedarf es Rückerstattungsmöglichkeiten für bestimmte Energiekonsumenten und -verbraucher, um soziale und wirtschaftliche Härten zu verhindern bzw. abzumildern. Die Einnahmen einer CO₂-Bepreisung sollten daher zweckgebunden für Rückerstattungen („Sozialausgleich“) bzw. weitere Investitionen in CO₂-Reduzierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Dass die Kommission im vorliegenden Diskussionsentwurf bereits die Themen „Energiearmut“ und „Akzeptanz der Maßnahmen durch die Bevölkerung“ adressiert, ist daher von hoher Bedeutung.
3. Auch mit Blick auf die Vermeidung von CO₂-Emissionen gilt es, wirtschaftliche und effiziente Formen der Reduzierung umzusetzen. Insbesondere ist ein gesamtwirtschaftliches Level Playing Field unter Einbeziehung aller Sektoren notwendig.

Eine CO²-Bepreisung im Wärmemarkt bedarf konzeptionell der Abstimmung mit den impliziten Preisen anderer Wirtschaftssektoren und Staaten. Langfristig planbare CO²-Preise spielen eine zentrale Rolle für Investitionen in Heizungstechnologien und/oder energetische Sanierungen.

Zudem ist im Sinne der Better Regulation-Grundsätze bei einer Erweiterung des europäischen ETS auf den Gebäudesektor darauf zu achten, bürokratischen Aufwand so gering wie möglich zu halten. In Deutschland etwa setzt das BEHG beim Inverkehrbringer von Kraft- und Brennstoffen als Verpflichteten an. Die CO²-Bepreisung wird zum Zeitpunkt der Entnahme des Brennstoffs aus dem Steuerlager fällig. Die Kosten der CO²-Bepreisung werden entlang der Wertschöpfungskette an den Endverbraucher, z.B. den Autofahrer oder Mieter, weitergegeben. Verpflichtete im Sinne des BEHG sind also nicht Gebäudeeigentümer, sondern die steuerlichen Inverkehrbringer von Kraft- und Brennstoffen.

Bei diesen handelt es sich gemäß der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt insbesondere um Großhändler und Hersteller von Brennstoffen mit Großhandelsvertrieb sowie um Unternehmen, die Brennstoffe im Sinne der Energiesteuer nach Deutschland importieren. Dadurch wird der Kreis der Verpflichteten und in der Folge der bürokratische Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung möglichst geringgehalten. Hierauf ist auch im Rahmen des europäischen ETS besonderer Wert zu legen.

III. Unterschiedliche CO²-Vermeidungskosten und Preiselastizitäten bedenken

Eine Einbeziehung des Gebäudesektors in ein gemeinsames Emissionshandelssystem mit anderen Marktbereichen, insbesondere dem Verkehrssektor – erachten wir als kritisch. So drohte ein „Aufkaufen“ von Zertifikaten durch einen Sektor zum Nachteil des anderen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einem Sektor die CO²-Vermeidungskosten höher sind, als im anderen. Ein Beispiel: Die CO²-Vermeidungskosten im Verkehrs- sind höher als die des Gebäudesektors. Mithin ist eine den jeweiligen Sektoren gerecht werdende Konzeptionierung des ETS in Form einer getrennten Behandlung der Sektoren in einem erweiterten europäischen Emissionshandel erforderlich.

Daneben gilt es vor allem die Preiselastizität zu beachten. Brennstoffe für den Einsatz im Verkehrssektor unterliegen zumeist hohen Steuern. In Deutschland führte das bereits zu einem CO²-Preis von ca. 300 €/Tonne, würde die Energiesteuer entsprechend umgerechnet. Eine zusätzliche CO²-Preiskomponente fiel voraussichtlich weniger stark ins Gewicht und ginge zumeist in den tagesaktuellen Preisschwankungen für Kraftstoffe unter. Der Wärmemarkt hingegen ist deutlich preissensibler. Brennstoffe, die im Gebäudesektor zur Erzeugung von Wärme und Heißwasser eingesetzt werden, werden in Deutschland deutlich geringer besteuert als Kraftstoffe. Daher würde sich bereits eine geringe zusätzliche CO²-Preiskomponente in deutlich höheren Brennstoff- und damit Wohnkosten für Mieterinnen und

Mieter resultieren. Der Erhalt bezahlbaren Wohnraums ist gesellschaftlich ein hohes Gut. Je deutlicher der Preis für die CO²-Zertifikate künftig ansteigt, desto schneller käme es zu spürbaren Härten vor allem im Wärmemarkt.

Es ist zu erwarten, dass ein CO²-Preisauflschlag auf fossile Energieträger, der hoch genug ausfiele, um im Verkehrssektor eine Verhaltensänderung bei Verbrauchern auszulösen, Kunden im Wärmemarkt überforderte. Dies ist bei einer etwaigen Erweiterung des europäischen ETS auf den Gebäudesektor dringend zu berücksichtigen.

IV. Finanzielle Hürden für CO²-Reduzierung vermeiden

Wie angesprochen verweist die Europäische Kommission bereits in ihrer Kommunikation zur Renovierungswelle (COM (2020) 662 final) auf die immens hohen Investitionen, die zum Erreichen eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands notwendig sind. Das verdeutlicht die zugleich große politische, gesellschaftliche und finanzielle Dimension der Thematik.

Es ist wichtig, die sich aus einer etwaigen CO²-Bepreisung des Gebäudesektors im Zuge des europäischen ETS zusätzlich ergebenden Kosten für Gebäudeeigentümer sehr genau im Blick zu halten. Im Hinblick auf notwendige Investitionen zum Erreichen eines klimaneutralen Gebäudebestands 2050 wären zusätzliche Belastungen hochproblematisch. Deutliche finanzielle Mehrbelastungen durch die CO²-Bepreisung entzögen den Gebäudeeigentümern finanzielle Ressourcen für Modernisierungen, wodurch ein Konflikt mit den darlegten Zielen der Renovierungswelle entstünde.

Zu bedenken ist insbesondere, dass Sanierungen bereits heute in vielen Fällen wirtschaftlich nicht darstellbar sind. Eigentümer müssten vielmehr zusätzliche Möglichkeiten erhalten, um Sanierungen wirtschaftlich und technologieoffen durchführen zu können, etwa durch die deutliche Aufstockung der steuerlichen Förderung für Immobilien *aller* Asset-Klassen. Der Verweis der Kommission in der Renovierungswelle auf Förderung ist daher ein elementarer Baustein zur Finanzierung der Energiewendekosten im Gebäudesektor.

In diesem Kontext weisen wir insbesondere auch auf die aktuellen Gespräche der Europäischen Kommission mit der deutschen Bundesregierung zur beihilferechtlichen Thematik in Bezug auf die neue „Bundesförderung effiziente Gebäude“ (BEG) hin. Für eine die Klimaziele der Europäischen Union unterstützende Ausgestaltung der BEG ist es daher von essentieller Bedeutung, beihilferechtliche Hürden (de-minimis-Verordnung, AGVO) zu vermeiden. Dies muss sowohl für Wohngebäude als auch Gewerbeimmobilien gelten. Ansonsten würden die Aufnahme von Fördermitteln durch Unternehmen der Immobilienwirtschaft deutlich unattraktiver oder gar unmöglich und die europäischen Klimaziele letztlich konterkariert.

Darüber hinaus ist es für die Energiewende im Gebäudesektor erforderlich, die Anrechenbarkeit nicht-gebäudenah erzeugter erneuerbarer Energien im Gebäude zu ermöglichen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind dafür so zu gestalten, dass die geringe Klimawirksamkeit z.B. von Strom aus erneuerbaren Quellen bei seinem Einsatz im Gebäudesektor bilanziell fair angerechnet werden kann.

Ansprechpartner

Daniel Bolder

Leiter Europabüro Brüssel

Tel: +32 2 550 1614

E-Mail: Daniel.Bolder@zia-deutschland.de

Heiko Reckert

Projektreferent Energie /
Klima / CSR

Tel: +49 30 2021 585 – 54

E-Mail: Heiko.Reckert@zia-deutschland.de

Tim Röder

Referent Energie- und
Klimaschutzpolitik

Tel: +49 30 2021 585 – 22

E-Mail: Tim.Roeder@zia-deutschland.de