

EU-Taxonomie-Verordnung für Gebäude

Umsetzbar, technologieoffen und unbürokratisch umsetzen

24. August 2021

Zusammenfassung

Die Taxonomie umsetzbar, technologieoffen und unbürokratisch gestalten

Im Rahmen der Sustainable Finance ist die EU-Taxonomie-Verordnung ein Transparenzinstrument der EU-Kommission, welches Investoren und Unternehmen die Auswirkung ihres Portfolios oder Investitionen auf das Klima und die Umwelt zeigen soll. In der jetzigen Form ist die Taxonomie jedoch nur schwer umsetzbar und würde eine bürokratische Belastung für Unternehmen bedeuten.

Technical Screening Criteria (TSC) optimieren, wirtschaftliche Aktivitäten erweitern

TSC müssen so ausgestaltet werden, dass sie für den Gebäudesektor realistisch umgesetzt werden können. Weiterhin muss die Liste der wirtschaftlichen Aktivitäten erweitert werden, welche einen Beitrag zu den sechs Klimazielen leisten können.

„Do-No-Significant-Harm“-Prinzip (DNSH) realistisch ausgestalten

In Deutschland würde die Dokumentation und der Nachweis der DNSH-Konformität einen unverhältnismäßigen Aufwand für Immobilieneigentümer/Vermögensverwalter bedeuten, zumal ein Großteil der relevanten Daten zur Erfüllung der Wasser-, Schadstoff- oder Abfallnachweispflicht keine Grundlage in deutschen Gesetzen oder Normen hat.

Finanzierungs- und Investitionshemmnisse für Sanierungen und Neubau vermeiden

Die mannigfaltigen Auswirkungen der EU-Taxonomie sind für Unternehmen und Investoren im Gebäudesektor nicht absehbar. Daher empfehlen wir die EU-Taxonomie ausreichend zu erproben, um Finanzierungs- und Investitionshemmnisse für Sanierungen und Neubau zu vermeiden.

Inhaltsverzeichnis

Einordnung Sustainable Finance und die EU-Taxonomie	3
Bewertung der EU-Taxonomie	4
Technical Screening Criteria (TSC) optimieren und valide Datengrundlage für Taxonomiekonformität schaffen	4
Wirtschaftliche Aktivitäten erweitern.....	5
Do-No-Significant-Harm-Prinzip realistisch ausgestalten	5
Finanzierungs- und Investitionshemmnisse für Sanierungen und Neubau vermeiden.....	5
Anhang: Detaillierte Bewertung der Delegated Acts	7
Annex I – Klimaschutz (Climate change mitigation).....	7
Kapitel 3.5 Herstellung von energieeffizienten Geräten für Gebäude (Manufacture of energy efficiency equipment for buildings)	7
Kapitel 7.1 Bau von neuen Gebäuden (Construction of new buildings).....	8
Kapitel 7.2 Renovierung von bestehenden Gebäuden (Renovation of existing buildings)	9
Kapitel 7.7 Erwerb & Eigentum von Gebäuden (Acquisition & Ownership of buildings).....	11
Annex II - Anpassung an den Klimawandel (Climate change adaption).....	13
Kapitel 3.5 Herstellung von energieeffizienten Geräten für Gebäude (Manufacture of energy efficiency equipment for buildings)	13
Annex I – Climate change mitigation (English)	14
Chapter 3.5 Manufacture of energy efficiency equipment for buildings	14
Chapter 7.1 Construction of new buildings	15
Chapter 7.2 Renovation of existing buildings	16
Chapter 7.7 Acquisition & Ownership of buildings (7.7).....	17
Annex II - Climate change adaption (English)	18
Chapter 3.5 Manufacture of energy efficiency equipment for buildings (3.5)	18
Impressum.....	19

Einordnung Sustainable Finance und die EU-Taxonomie

Sustainable Finance spielt für die EU eine Schlüsselrolle, um das notwendige Kapital zu mobilisieren, welches zum Erreichen der politischen Ziele des „Green Deal“ und der internationalen Klimapolitik benötigt wird. Investitionen sollen in eine widerstandsfähige Wirtschaft fließen und die Erholung von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie soll nachhaltig gestaltet werden. Nach Überzeugung der EU führt die Festlegung von Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG) zu vermehrten längerfristigen Investitionen in nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten und Projekte. Die detaillierte Ausgestaltung und Definition der ESG-Kriterien wird von der „Sustainable Finance-Plattform“ diskutiert.

Umweltaspekte können sich im Rahmen der ESG-Kriterien auf die Abschwächung des Klimawandels und die Anpassung daran sowie auf die Umwelt im weiteren Sinne beziehen, z. B. auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die Vermeidung von Umweltverschmutzung und die Kreislaufwirtschaft. Die Governance öffentlicher und privater Institutionen, einschließlich der Managementstrukturen, der Beziehungen zu den Mitarbeitern und der Vergütung von Führungskräften, spielt eine grundlegende Rolle bei der Sicherstellung der Einbeziehung sozialer und ökologischer Überlegungen in den Entscheidungsprozess. In der „Sustainable Finance- Plattform“ wird über die weitere Ausdefinition der Kriterien diskutiert.

Im Rahmen der Sustainable Finance ist die EU-Taxonomie ein Klassifizierungssystem, welches regelt, ob eine wirtschaftliche Aktivität als ökologisch nachhaltig einzustufen ist. Die Verordnung ((EU) 2020/852) ist am 12. Juli 2020 in Kraft getreten und definiert sechs Umweltziele, zu denen jeweils ein eigener Delegated Act als Level-2-Bestimmung verabschiedet wird.

Die Taxonomie definiert eine Wirtschaftsaktivität dann als ökologisch nachhaltig, wenn sie einen positiven Beitrag zu einem der sechs EU-Ziele:

- Klimaschutz,
- Anpassung an den Klimawandel,
- nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen,
- Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft,
- Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie
- Schutz und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme

leistet, keines der sechs anderen Umweltziele erheblich beeinträchtigt („Do No Significant Harm“/DNSH) und soziale Mindeststandards („Minimum Social Safeguards“/MSS) einhält.

Neben nachhaltigen wirtschaftlichen Aktivitäten gibt es die Einstufung als unterstützende Tätigkeit oder als Transformationsaktivität. Unterstützende Wirtschaftsaktivitäten beziehen sich hierbei auf das Potenzial des Sektors, erhebliche Emissionsreduktionen in anderen Sektoren zu ermöglichen. Ein Beispiel sind Investitionen in den Ausbau des Energienetzes. Transformationsaktivitäten werden als nachhaltig angesehen, sofern keine kohlenstoffarmen Alternativen verfügbar sind, sie klare Anforderungen erfüllen und den Übergang zur Klimaneutralität im Einklang mit den EU-Klimazielen fördern. Hierfür werden Mindestanforderungen in Form von Schwellenwerten definiert.

Bewertung der EU-Taxonomie

Die EU-Taxonomie soll Klarheit für Investoren und Unternehmen schaffen und zeigen, ob Investitionen eine positive Wirkung auf das Klima und die Umwelt haben. Dazu werden die Kriterien der Taxonomie auch Anwendung im EU-Green-Bond-Standard und bei Nachhaltigkeitslabeln wie dem Sustainable-Finance-Eco-Label finden. Die Verordnung soll nach Vorstellung der Kommission keine Mindeststandards setzen, wirtschaftliche Aktivitäten verbieten oder Finanzierungsmöglichkeiten einengen, sondern neue Finanzierungsmöglichkeiten für nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten schaffen.¹ Diese Zielstellung unterstützt der BDI ausdrücklich, aber weiterhin muss festgestellt werden, dass es für den Gebäudebereich noch erheblichen Optimierungsbedarf gibt:

- In den Delegated Acts zu den Klimazielen 1 und 2 sind nicht alle notwendigen wirtschaftlichen Aktivitäten, die einen positiven Beitrag leisten, aufgeführt.
- Technische Schwellenwerte, die für die Anwendung zu eng gefasst wurden, schränken die realistische Anwendung der Taxonomie ein.
- Die Datengrundlage zur Feststellung des „Do-No-Significant-Harm“-Kriteriums ist unklar oder nicht gegeben.
- Es werden Nachweise abgefordert, welche schon im Rahmen gesetzlicher Vorschriften, z. B. bei Baugenehmigungen, abgeprüft wurden, was zu unnötigem bürokratischen Mehraufwand führt.

Der BDI fordert daher, die Taxonomie für den Gebäudebereichen umsetzbar, technologieoffen und unbürokratisch zu gestalten.

Technical Screening Criteria (TSC) optimieren und valide Datengrundlage für Taxonomiekonformität schaffen

Klare, leistbare und verlässliche Vorgaben mit wissenschaftlicher Fundierung sind eine zentrale Voraussetzung, um nachhaltige Investitionen im Gebäudesektor anzuregen.² Kriterien, die beispielweise schon durch gesetzliche Bestimmungen oder (Bau-)Genehmigungen nachgewiesen wurden, sollten als Nachweis im Rahmen der Taxonomie anerkannt werden, um bürokratische Mehrbelastungen für Wirtschaft und Unternehmen zu vermeiden. Weiterhin muss gewährleistet werden, dass in Bezug auf die Datenerhebung nicht unangemessene Mehrkosten entstehen und dass bereits anerkannte Instrumente für die Nachweisführung existieren.³ Hier muss das Prinzip der Wirtschaftlichkeit Anwendung finden (Detaillierte Vorschläge führen wir im Annex I und II aus.).

¹ Deutsche Sustainable-Finance-Strategie (2021), S. 22

² Studienergebnisse aus 11 europäischen Ländern über 62 Projekte und Gebäudetypen zeigen, dass es für Marktteilnehmer schwierig ist, eine vollständige Taxonomie-Konformität nachzuweisen. Dies wird auf das hohe Anforderungsniveau der Kriterien als auch auf die mangelnde Datengrundlage zurückgeführt. Gebäude, die anhand der Merkmale "Erwerb" und "Eigentum" geprüft wurden, waren meist nicht taxonomiekonform, wenn man sowohl die Kriterien "Klimaschutz" als auch "DNSH" berücksichtigte. Von den 62 analysierten Projekten wurde nur ein dänisches Projekt, das anhand der TEG-Kriterien für Erwerb und Eigentum evaluiert wurde, als vollständig taxonomiefähig eingestuft. Für mehr Informationen siehe: DGNB et al. (2021): EU Taxonomy Study - Evaluating the market-readiness of the EU taxonomy criteria for buildings, March 2021, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/downloads/publikationen/EU-Taxonomy-Study_2021.pdf

³ Auch erweist sich die Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Qualität von Daten als äußerst schwierig. Dementsprechend haben derzeit weder Versicherer noch Banken eine valide Datengrundlage zur Einschätzung der Taxonomiekonformität und müssen auf Schätzungen zurückgreifen, was zu unpräzisen Aussagen führen kann. Für mehr Informationen siehe: EBF (2021): Testing the application of the EU Taxonomy to core banking products: High level recommendations, January 2021

Die Technical Screening Criteria sollten daher angepasst und die Taxonomiekonformität auf eine valide Datengrundlage gestellt werden.

Wirtschaftliche Aktivitäten erweitern

Nicht alle relevanten NACE-Codes sind in die Technical Screening Criteria eingeflossen bzw. wurden von der Technical Expert Group berücksichtigt. Gemäß Randziffer 45 der Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852 sollten „[...] jedoch bestimmte Wirtschaftstätigkeiten nicht in unangemessener Weise gegenüber anderen Wirtschaftstätigkeiten benachteiligen, sofern beide im selben Umfang zu den Umweltzielen beitragen.“⁴ Insofern droht eine wirtschaftliche Benachteiligung und der potenzielle Erfolg der Taxonomie wird gemindert.

Die Liste der nachhaltigen Aktivitäten sollte entsprechend erweitert und eine Nichtberücksichtigung stichhaltig wissenschaftlich begründet werden. Detaillierte Vorschläge zur Erweiterung der wirtschaftlichen Aktivitäten führen wir im Annex I und II aus.

„Do-No-Significant-Harm“-Prinzip realistisch ausgestalten

Das in der Taxonomie angewandte "Do-No-Significant-Harm"-Prinzip (DNSH) definiert Kriterien, wie nachgewiesen werden kann, dass auch andere Taxonomie-Ziele nicht gefährdet werden. Die Anforderungen müssen so angepasst werden, dass sie im Gebäudesektor von den Niveaus her erfüllbar und in der Praxis umsetzbar sind.

In Deutschland würde die Dokumentation und der Nachweis der DNSH-Konformität einen unverhältnismäßigen Aufwand für Immobilieneigentümer/Vermögensverwalter bedeuten, zumal ein Großteil der relevanten Daten zur Erfüllung der Wasser-, Schadstoff- oder Abfallnachweispflicht keine Grundlage in deutschen Gesetzen oder Normen hat. Daher wäre eine harmonisierte Rechtsgrundlage und damit eine wesentliche Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens notwendig, um die Einhaltung der Taxonomieregeln zu ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Finanzierungs- und Investitionshemmnisse für Sanierungen und Neubau vermeiden

Die Taxonomie möchte Transparenz für Investoren und Unternehmen schaffen, aber ist gleichzeitig sehr statisch und in einigen Punkten, wie oben und in Annex I/II beschrieben, noch nicht sehr ausgereift. Nichtsdestotrotz plant die EU-Kommission bereits die Ausweitung der Anwendung auf weitere Bereiche und die Erweiterung um eine soziale oder braune Taxonomie.⁵ Hier schlägt der BDI für Gebäude vor, dass die Taxonomie erst ausreichend in der Praxis erprobt wird und Schwächen behoben

⁴ Randnummer (45) in: Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Schaffung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088

⁵ So wird das in Artikel 17 Taxonomie-Verordnung festgelegte DNSH-Prinzip zur Prüfung der nationalen Wiederaufbaupläne (Recovery and Resilience Facility) über ein sogenanntes „Technical-Guidance-Document“ angewandt, ohne dass es dazu einen Delegated Act und Technische Screening-Kriterien gibt. Weiterhin soll dieses Prinzip bei der Prüfung der EU-Regional-, Kohäsions- und Sozialfonds für die Periode 2021 - 2027 sowie des Forschungsprogramms Horizon Europe Anwendung finden. Die EU-Taxonomie kann auch in den europäischen Förderprogrammen (InvestEU) oder in den nationalen Förderprogrammen mit Bezug zu grünen Projekten oder Investments verwendet werden wie zum Beispiel der KfW. Für weitere Informationen siehe: Europäische Kommission (2021): FAQ on Taxonomy, S. 9ff

werden, bevor eine Ausweitung auf andere Bereiche vorgenommen wird, da die Folgen auf Unternehmen und Investoren nicht absehbar sind.⁶

So können die Umsetzbarkeit gewährleistet, bürokratische Mehrbelastungen vermieden und eventuellen Investitionshemmnissen in Neubau sowie Sanierung vorgebeugt und die Taxonomie als erfolgreiches Transparenzinstrument gestärkt werden.

⁶ Es wird befürchtet, dass die EU-Taxonomie in der derzeitigen Form die Finanzierung und Investitionen in Neubau und Sanierung einschränken kann, da diese bereits von Kreditinstituten und Versicherungen angewandt wird. Dies wäre angesichts der angestrebten Klimaneutralität bis 2045, der von der Kommission angestrebten Renovierungswelle und des Wohnraummangels in Großstädten kontraproduktiv.

Anhang: Detaillierte Bewertung der Delegated Acts

Die Level-2-Maßnahmen für die Taxonomie gehen noch nicht ausreichend auf die Besonderheiten des Gebäudesektors ein und sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Die Delegierten Rechtsakte zur Taxonomie bewerten wir als sehr unvollkommen für den Sektor und kontraproduktiv für die Ziele der Renovierungswelle. Die bestehenden Bedenken führen wir im Folgenden aus.

Annex I – Klimaschutz (Climate change mitigation)

Dieses Kapitel schlägt für den ersten Delegated Act verschiedene detaillierte Änderungen und zudem die Aufnahme verschiedener Wirtschaftsaktivitäten vor.

Kapitel 3.5 Herstellung von energieeffizienten Geräten für Gebäude (Manufacture of energy efficiency equipment for buildings)

Ergänzungsbedarf zu NACE-Codes

Innerhalb des Kapitels "Herstellung von Energieeffizienzgeräten für Gebäude" werden bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, die ihren Beitrag zur Minderung des Klimawandels im Gebäudesektor leisten könnten, vernachlässigt.

- Der NACE-Code C23.12 "Formgebung und Bearbeitung von Flachglas" fehlt und sollte in die Liste aufgenommen werden. Dieser Code ist wesentlich, da er die Herstellung von Isolierglaseinheiten (IGU) abdeckt, d. h. die erforderliche "Doppel- oder Dreifachverglasung". Die IGU (Prodcom-Code 23.12.13.30) macht zwischen 70 und 80 % der Oberfläche eines Fensters aus und ist eine Schlüsselkomponente, die sich auf die Effizienz auswirkt, wie die jüngste TNO-Studie⁷ über CO₂-Einsparungen durch Verglasung zeigt. Die beiden NACE-Codes C23.11 und C23.12 sollten abgedeckt werden: Flachglasherstellung und Aufbringen von Hochleistungsbeschichtungen (C23.11) sowie Zuschnitt und Herstellung von Hochleistungs-IGUs (C23.12).
- Der NACE-Codes 23.32 „Herstellung von Ziegeln und sonstiger Baukeramik“ umfasst Mauer- und Dachziegel und spielt somit eine zentrale Rolle beim energieeffizienten Neubau und bei der (Dach-)Sanierung von Gebäuden. Der NACE-Code 23.63 „Herstellung von Transportbeton“ steht für den universellen Baustoff Beton und sollte – wie auch schon der NACE-Code 23.61 „Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Kalksandstein“ – in der Auflistung berücksichtigt werden.
- Die NACE-Codes C23.52 und C23.62 sollten benannt werden, da diese für Produkte auf Gipsbasis und Gipsplatten gelten. Wir sind der festen Überzeugung, dass Leichtbaumaterialien wie Gipsprodukte, die integraler Bestandteil von Dämmsystemen sind, den Bedarf an schweren Baumaterialien reduzieren und außerdem Stadterneuerungsprogramme in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte durch die vertikale Erweiterung von Gebäuden fördern, wichtige Voraussetzungen für die Energieeffizienz von Gebäuden sind und als solche anerkannt werden sollten. Ohne diese Einbeziehung befürchten wir, dass die derzeitige Liste der förderfähigen Tätigkeiten den in der Verordnung (EU) 2020/852 festgelegten Grundsätzen widersprechen könnte, wonach "innerhalb jedes Sektors (die Kriterien für das technische Screening) bestimmte Wirtschaftstätigkeiten

⁷ TNO (2019): Potential impact of high-performance glazing on energy and CO₂ savings in Europe

gegenüber anderen nicht ungerechtfertigt benachteiligt werden sollten, wenn erstere in gleichem Maße wie letztere zu den Umweltzielen beitragen."⁸

- Der NACE-Code C23.64 „Herstellung von Mörtel und Trockenbeton“ sollte berücksichtigt werden, da Mörtel sowohl im Neubau als auch bei der energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes eine entscheidende Rolle spielt, um den dauerhaften Wärmeschutz der Gebäudehülle zu ermöglichen bzw. über die Lebensdauer des Gebäudes zu gewährleisten. Zum einen wird Mörtel in Form von Klebe- und Armierungsmörtel für die Anbringung der Wärmedämmung auf den Außenwänden benötigt und zum anderen in Form von Außenputz für den äußeren Schutz der Wärmedämmung, um sie vor Durchfeuchtung und mechanischer Beschädigung zu schützen. Sowohl das sogenannte wärmedämmende „monolithische“ Mauerwerk als auch das zweischalige Mauerwerk, dass mit einer Wärmedämmung zwischen den beiden Schalen versehen wird, muss durch den Außenputz vor Durchfeuchtung geschützt werden, damit die Aufrechterhaltung der wärmedämmenden Eigenschaften dauerhaft sichergestellt wird.
- Die NACE-Codes für die Herstellung von Wärmedämmstoffen 23.14 (Herstellung von Glasfasern) und 23.99 (Herstellung von sonstigen Erzeugnissen aus nichtmetallischen Mineralien a. n. g.) sollten aufgenommen werden. Die vorgeschlagenen zusätzlichen NACE-Codes decken die Herstellung von Dämmstoffen aus Glas- und Steinwolle ab. Moderne Dämmprodukte sind für energieeffiziente Gebäude von großer Bedeutung. Daher fordert der Abschlussbericht der Technischen Expertengruppe (TEG) für nachhaltiges Finanzwesen die Aufnahme von Dämmprodukten in die Liste (Technical Annex des Final Report, siehe Seite 163).

Kapitel 7.1 Bau von neuen Gebäuden (Construction of new buildings)

Auch das Kapitel "Bau von neuen Gebäuden" betreffend besteht das Problem, dass einige Aspekte nicht angemessen berücksichtigt werden. Um dem Klimaschutz in vollem Umfang gerecht zu werden, sollten die folgenden Punkte angepasst werden:

Technische Screening-Kriterien für NZEB

Damit neu errichtete Gebäude als taxonomiekonform eingestuft werden können, schlug die Europäische Kommission einen Primärenergiebedarf (PED) für diese Gebäude vor, der mindestens 10 % unter dem Schwellenwert für Niedrigstenergiegebäude (NZEB) gemäß den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) liegt. Das wirft Bedenken auf, sowohl im Hinblick auf realistische Ziele mit angemessenen Übergangsfristen als auch auf eine EU-weite Harmonisierung.

- Die Kriterien für NZEB sind in Europa sehr unterschiedlich. In Deutschland zum Beispiel sind die nationalen NZEB-Anforderungen relativ ambitioniert. Sie setzen bereits die EPBD um. Wir halten es weder für realistisch noch für angemessen, einen Benchmark zu implementieren, der unter den Zielen liegt, die bereits jetzt geeignet sind.
- Darüber hinaus bergen die bestehenden Unterschiede in den Anforderungen zwischen den Mitgliedstaaten das Risiko noch weiterer nationaler Anpassungen und viel höherer Schwellenwerte, was eher zu mehr Divergenz als zu einer europäischen Harmonisierung führen würde. Marktteilnehmer in ehrgeizigeren Ländern mit strengeren Anforderungen würden systematisch durch Wettbewerbsverzerrungen benachteiligt, die zunehmend durch ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen.

⁸ Recital (45) in: Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088

Weiterhin wird vorgeschlagen, die Ergebnisse der nationalen und regionalen Methoden mit denen der im Rahmen des Mandats 480 entwickelten EU-Normen zu vergleichen. Die Ergebnisse der EU-Standards selbst sollten anhand von Messungen überprüft werden. Nur geprüfte Methoden sollten als technische Screening-Kriterien für die EU-Taxonomie verwendet werden dürfen.

Weitere Prüfanforderungen

Für Gebäude, die größer als 5.000 m² sind, schlägt die Europäische Kommission zusätzliche Angaben von Investoren vor, z. B. die Prüfung der Luftdichtheit, der thermischen Integrität und des Global Warming Potentials (GWP). Der Schwellenwert von 5.000 m² scheint allerdings willkürlich gewählt. Sehr viele Objekte im gewerblichen Bereich sind größer als 5000 m². Außerdem wären in den meisten Fällen neue Wohnstadtteile mit 70 - 80 Einheiten betroffen.

Folglich sind sie in der (strengen) deutschen Verordnung (GEG/EnEV) nicht verpflichtend und auch in strengeren deutschen Bauordnungen verbindlich. Wir schlagen daher vor, die vorgenannten Anforderungen aus dem Delegierten Rechtsakt zu streichen.

Ergänzungsvorschlag zu Aufzählungspunkt 1 unter der Zwischenüberschrift "Substantial contribution to climate change mitigation"

"The Primary Energy Demand (PED) ... from the construction, as well as the energy consumption for space heating and cooling, are at least 20 % lower ..."

Begründung

Wir empfehlen, einen ähnlichen Schwellenwert bezüglich des "Energieverbrauchs für Raumheizung und -kühlung" hinzuzufügen. Dies würde dazu führen, dass der Fokus auf die Energieeffizienz in Gebäuden gelegt wird und nicht nur auf die Energiequelle (da PED normalerweise als "nicht erneuerbarer Primärenergiebedarf" definiert wird). Der Absatz ist stark von einer angemessenen NZEB-Definition der einzelnen Länder abhängig. Sie kann von sehr ambitioniert bis de facto unwirksam reichen.

Kapitel 7.2 Renovierung von bestehenden Gebäuden (Renovation of existing buildings)

Das Kapitel "Renovierung von bestehenden Gebäuden" betreffend sehen wir folgende Anpassungsbedarfe:

Ergänzungsvorschlag zu den Zulassungskriterien

Die Taxonomie lässt zwei Förderkriterien zu: eines auf der Grundlage der nationalen und regionalen Vorschriften für größere Renovierungen und ein weiteres auf der Grundlage der Reduzierung des Primärenergiebedarfs.

Es wird vorgeschlagen, nur das Kriterium der Förderfähigkeit beizubehalten, das auf einem Verbesserungsziel für den jährlichen KEA basiert.

Die Taxonomie gibt eine 30%ige Verbesserungsschwelle für die Förderfähigkeit an (im Vergleich zur bestehenden Stufe). Dies würde die Gebäudeeigentümer wahrscheinlich zu einer Gebäudesanierung motivieren. Das tatsächliche Renovierungspotenzial ist jedoch viel höher, insbesondere bei größeren

oder tiefgreifenden Renovierungen. In einigen Ländern sind die Anforderungen für größere Renovierungen die gleichen wie für Neubauten.

Es ist kritisch, den bestehenden Zustand des Gebäudes als Referenz für die 30%ige Verbesserung zu nehmen. Zum Beispiel würde der Grenzwert von 30 % für ein altes Gebäude mit einem Primärenergieverbrauch von 200 kWh/(m².a) vor der Renovierung zu einem Energieverbrauch von 140 kWh/(m².a) nach der Renovierung führen. Dies ist weit entfernt von einem möglichen NZEB-Gebäudeniveau von z. B. 50 kWh/(m².a) KEA. Ein Gebäude, das nach der Renovierung 140 kWh/(m².a) verbraucht, kann nicht als "grün" qualifiziert werden.

Der Schwellenwert von 30 % auf der bestehenden Stufe kann zu einem niedrigen Anspruchsniveau, ungenutztem Energieeinsparpotenzial und einem Lock-in-Effekt für weitere Renovierungen in Richtung NZEB-Niveau führen. Die EPBD verlangt von den Mitgliedstaaten, die kosteneffiziente Umwandlung von bestehenden Gebäuden in NZEB zu erleichtern. Sanierte Gebäude müssen Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen (NZEB ab 2021), sofern dies technisch, funktional und wirtschaftlich machbar ist.

Im Hinblick auf den Klimaschutz sollte nur NZEB das Ziel der Sanierung sein, sofern dies möglich ist. Es wird vorgeschlagen, den Schwellenwert bezogen auf den Bestand zu ersetzen und als Referenz das vergleichbare NZEB-Niveau festzulegen. Der NZEB-Schwellenwert für bestehende Gebäude könnte sich vom NZEB-Niveau von Neubauten unterscheiden (z. B. 120 % des KEA für NZEB), nicht nur weil in bestehenden Gebäuden nicht alle Möglichkeiten zur Steigerung der Energieeffizienz genutzt werden können, sondern weil die verkörperte Energie, die für die Renovierung aufgewendet werden muss, niedriger ist als beim Bau neuer Gebäude. Wie für neue Gebäude wird auch für bestehende Gebäude vorgeschlagen, die Investitionsausgaben anteilig an die Differenz zwischen dem NZEB-Niveau und dem Netto-Null-Niveau eines Gebäudes zu koppeln (Gesamtheit der Investitionsausgaben auf Netto-Null-Niveau).

Die Taxonomie bietet die Möglichkeit, die Eignung durch Messungen zu erreichen: "The 30 % improvement results from an actual reduction in primary energy demand can be achieved through a succession of measures within a maximum of 3 years". Die tatsächliche Leistung der Gebäude ist der Schlüssel für die EU-Ziele und die Gebäudeeigentümer. Daher muss die Lücke zwischen der modellierten und der tatsächlichen Leistung der Gebäude verringert werden.

Der Vorschlag ist, die Bedingungen der Messungen zu präzisieren, um die tatsächlichen Einsparungen zu bewerten und zu bestätigen. Parameter wie Klima, Nutzung, Belegungsdichte, Belegungsmuster, etc. sollten berücksichtigt werden. Es könnte auf EN-Normen und auf H2020-Projekte (z. B. ALDREN oder QUANTUM) verwiesen werden.

Ergänzungsvorschlag unter der Zwischenüberschrift „Substantial contribution to climate change mitigation“

Bezug nehmend auf den Satz: "Alternatively, it leads to a reduction of primary energy demand (PED) of at least 30 %."

Wir schlagen die folgende Änderung vor:

"Alternatively, it leads to a reduction of energy demand for space heating and cooling by at least 30 %.

Begründung

Generell ist eine einfache Reduzierung des PED um 30 % zu vage, um effektiv zu sein. Da der KEA üblicherweise als "nicht erneuerbarer Primärenergiebedarf" definiert wird, könnte diese Reduzierung leicht durch einen Brennstoffwechsel erreicht werden, ohne dass die Energieeffizienz eines Gebäudes verbessert wird.

Kapitel 7.7 Erwerb & Eigentum von Gebäuden (Acquisition & Ownership of buildings)

EPC Rating

- EPC-Ratings sind nicht für alle Gebäudetypen vorgeschrieben, und ihre Relevanz ist sehr unterschiedlich. In Deutschland geben EPCs für Nicht-Wohngebäude überhaupt keine Energieeffizienzklassen an. Daher ist die Anforderung für dieses Segment, selbst wenn sie realistisch wäre, derzeit nicht machbar, bis die Gesetzgebung entsprechend geändert würde.
- Selbst wenn EPCs existieren, sind die Systeme nicht europaweit harmonisiert, sondern unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedsstaaten. So liegt der Wohn-EPC B in Deutschland bei 50 – 75, in Polen bei 60 – 120 und in Belgien bei 100 – 200 kWh/m² (TEG Report 2019, S. 366/fn.403). Darüber hinaus unterscheiden sich die Kriterien zur tatsächlichen Festlegung der Energieklassen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Folglich würde es einem EPC-Rating an Transparenz und Vergleichbarkeit mangeln.

Wir schlagen daher eine Zwischenlösung vor:

- Für die Einführung einer verbindlichen 15%-Schwelle sowie die Erhebung und Bereitstellung relevanter Daten (z. B. DGRL, Nutzungsart, Standort/Klimazone, Gebäudealter) wären zentrale EU-weite oder nationale Register erforderlich.

Annex II - Anpassung an den Klimawandel (Climate change adaption)

Dieses Kapitel schlägt für den zweiten Delegated Act verschiedene detaillierte Änderungen und zudem die Aufnahme verschiedener Wirtschaftsaktivitäten vor.

Kapitel 3.5 Herstellung von energieeffizienten Geräten für Gebäude (Manufacture of energy efficiency equipment for buildings)

Ergänzungsbedarf zu NACE-Codes

Innerhalb des Kapitels "Herstellung von Energieeffizienzgeräten für Gebäude" werden bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, die ihren Beitrag zur Minderung des Klimawandels im Gebäudesektor leisten könnten, vernachlässigt.

- Der NACE-Code C23.12 "Formgebung und Bearbeitung und Flachglas" fehlt und sollte zur Liste hinzugefügt werden. Dieser Code ist wesentlich, da er die Herstellung von Isolierglaseinheiten (IGU), d. h. die erforderliche "Doppel- oder Dreifachverglasung", abdeckt. Die IGU (Prodcom-Code 23.12.13.30) macht zwischen 70 und 80 % der Oberfläche eines Fensters aus und ist eine Schlüsselkomponente, die sich auf die Effizienz auswirkt, wie die jüngste TNO-Studie über CO₂-Einsparungen durch Verglasung⁹ zeigt. Beide NACE-Codes C23.11 und C23.12 sollten abgedeckt werden: die Flachglasproduktion und das Auftragen von Hochleistungsbeschichtungen (C23.11) sowie das Schneiden und die Herstellung von Hochleistungs-Isolierglasscheiben (C23.12).
- Die NACE-Codes C23.52 und C23.62 sollten benannt werden, da diese für Produkte auf Gipsbasis und Gipsplatten gelten. Wir sind der festen Überzeugung, dass Leichtbaumaterialien wie Gipsprodukte, die integraler Bestandteil von Dämmsystemen sind, den Bedarf an schweren Baumaterialien reduzieren und außerdem Stadterneuerungsprogramme in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte durch die vertikale Erweiterung von Gebäuden fördern, wichtige Voraussetzungen für die Energieeffizienz von Gebäuden sind und als solche anerkannt werden sollten. Ohne diese Einbeziehung befürchten wir, dass die derzeitige Liste der förderfähigen Tätigkeiten den in der Verordnung (EU) 2020/852 festgelegten Grundsätzen widersprechen könnte, wonach "innerhalb jedes Sektors (die Kriterien für das technische Screening) bestimmte Wirtschaftstätigkeiten gegenüber anderen nicht ungerechtfertigt benachteiligt werden sollten, wenn erstere in gleichem Maße wie letztere zu den Umweltzielen beitragen".¹⁰

⁹ TNO (2019): Potential impact of high-performance glazing on energy and CO₂ savings in Europe

¹⁰ Recital (45) in: Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088

Annex I – Climate change mitigation (English)

This chapter proposes various detailed amendments to the first Delegated Act and also the inclusion of various economic activities.

Chapter 3.5 Manufacture of energy efficiency equipment for buildings

Within the chapter “Manufacture of energy efficiency equipment for buildings” certain economic activities which could do their part in contributing to climate change mitigation in the building sector are unfortunately neglected. Therefore, we would like to address this in the following paragraphs.

Extension of NACE codes

- NACE code C23.12 “Shaping and processing and flat glass” is missing and should be added to the list. This code is essential since it covers the fabrication of insulating glass units (IGU), i.e. the required ‘double or triple glazing’. The IGU (Prodcom code 23.12.13.30) represents between 70 and 80% of the surface area of a window and is a key component affecting efficiency, as demonstrated by the recent study.¹¹ Both NACE codes C23.11 and C23.12 should be covered: flat glass production and application of high-performance coatings (C23.11) and cutting and fabrication of high-performance IGUs (C23.12).
- NACE Code 23.32 'Manufacture of bricks and other construction ceramics' includes masonry and roofing tiles and thus plays a central role in energy-efficient new construction and (roof) renovation of buildings. NACE code 23.63 "Manufacture of ready-mixed concrete" represents the universal building material concrete and should be included in the listing, as is already the case with NACE code 23.61 "Manufacture of concrete, cement and sand-lime products".
- A reference should be made to NACE codes C23.52 and C23.62, which are applicable to gypsum-based products and plasterboard. We strongly believe that lightweight construction materials such as gypsum products, which are integral to insulation systems, reduce the need for heavy building materials, and also promote urban renovation programmes in high-density areas through the vertical extension of buildings, are key enablers for energy efficiency in buildings and should be recognised as such. Without this inclusion, we fear that the current list of eligible activities may contradict the principles established in Regulation (EU) 2020/852, by which “within each sector, (the technical screening) criteria should not unfairly disadvantage certain economic activities over others if the former contribute to the environmental objectives to the same extent at the latter.”¹²
- NACE code C23.64 "Manufacture of mortar and dry concrete" should be taken into account, as mortar plays a decisive role both in new buildings and in the energy modernisation of existing buildings in order to enable the permanent thermal protection of the building envelope or to guarantee it over the lifetime of the building. On the one hand, mortar in the form of adhesive and reinforcing mortar is required for the application of thermal insulation to the exterior walls, and on the other hand, in the form of exterior plaster, for the external protection of the thermal insulation to protect it from moisture penetration and mechanical damage. Both the so-called thermally insulating "monolithic" masonry and the double-shell masonry, which is provided with thermal

¹¹ TNO (2019): Potential impact of high-performance glazing on energy and CO2 savings in Europe, https://glassforeurope.com/wp-content/uploads/2019/05/Glazing_potential_brochure_2019.pdf

¹² Recital (45) in: Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088

insulation between the two shells, must be protected against moisture penetration by the external plaster, so that the maintenance of the thermally insulating properties is permanently ensured.

- NACE codes for the manufacturing of thermal insulation 23.14 (Manufacture of glass fibres) and 23.99 (Manufacture of other non-metallic mineral products n.e.c.) should be included. The proposed additional NACE codes cover the manufacturing of glass wool and stone wool insulation. Modern insulation products are highly essential for energy efficient buildings. Consequently, the Final Report of the Technical Expert Group (TEG) on Sustainable Finance demands insulation products to be added to the list (technical annex of Final Report, see page 163).

Chapter 7.1 Construction of new buildings

In the chapter “Construction of new buildings” we are also concerned that a couple of aspects is not taken appropriate into account. In order to fully enable us to comply with climate change mitigation, consider the following points.

Technical screening criteria for NZEB

In order to allow newly constructed buildings to be classified as taxonomy-compliant, the European Commission suggested a primary energy demand (PED) for these buildings that is at least 10 % lower than the threshold set for nearly zero-energy buildings (NZEB) under national regulation implementing the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). That raises concerns both in terms of realistic objectives with adequate transitional timelines as well as of EU-wide harmonisation:

- The criteria for NZEB vary widely across Europe. In Germany, for example, the national NZEB requirements are relatively ambitious. They already implement the EPBD. We do not think it is realistic or appropriate to implement a benchmark that is below the targets that are already suitable.
- Additionally, existing differences in requirements across Member States bear the risk of even further national adjustments and much higher thresholds, which would lead to more divergence rather than European harmonisation. Market participants in more ambitious countries with stricter requirements would be disadvantaged systematically by competitive distortions caused by an increasingly unlevel playing field between Member States.

Furthermore, it is proposed to compare the results of the national and regional methods with those of the EU standards developed under Mandate 480. The results of the EU standards themselves should be verified by measurements. Only verified methods should be allowed to be used as technical screening criteria for the EU taxonomy.

Further testing requirements

For buildings larger than 5,000 m², the European Commission proposes additional information from investors, e.g. testing of air tightness, thermal integrity and global warming potential (GWP). However, the threshold of 5,000 m² seems arbitrary. Very many properties in the commercial sector are larger than 5,000 m². Moreover, in most cases, new residential neighbourhoods with 70-80 units would be affected.

Consequently, they are not obligatory in the (strict) German regulation (GEG/EnEV) and are also obligatory in stricter German building regulations. We therefore propose to delete the aforementioned requirements from the Delegated Acts.

Proposed addition to bullet point 1 under the subheading "Substantial contribution to climate change mitigation"

"The Primary Energy Demand (PED) ... from the construction, as well as the energy consumption for space heating and cooling, are at least 20 % lower ..."

Explanation

We recommend adding a similar threshold regarding the 'energy consumption for space heating and cooling'. This would result in focusing on energy efficiency in buildings instead of energy source only (as PED is usually defined as "not renewable Primary Energy Demand"). The paragraph strongly relies on an appropriate NZEB definition of the individual countries. It can range from very ambitious to de facto ineffective.

Chapter 7.2 Renovation of existing buildings

The chapter "Renovation of existing buildings" also needs further adjustments, which we propose here.

Proposal for addition to the eligibility criteria

The taxonomy allows for two eligibility criteria: one based on national and regional regulations for major renovations and another based on primary energy demand reduction.

The proposal is to keep only the eligibility criteria based on an improvement target on the annual PED.

The taxonomy states a 30 % improvement threshold for eligibility (compared to the existing stage). This would probably motivate building owners towards building renovation. But the real renovation potential is much higher, especially for major or deep renovation. In some countries the requirements for major renovations are the same as for new buildings.

Taking the existing stage of the building as the reference for the 30% improvement is critical. For example, the 30 % threshold for an old building with a primary energy consumption of 200 kWh/(m².a) before renovation would lead to an energy consumption of 140 kWh/(m².a) after renovation. This is far from a possible NZEB building level of e.g. 50 kWh/(m².a) PED. A building consuming 140 kWh/(m².a) after renovation cannot be qualified as "green".

The 30% threshold on the existing stage may lead to low ambition level, untapped energy savings potential and a lock-in effect for further renovation towards NZEB level.

EPBD requires member states to facilitate the cost-effective transformation of existing buildings into NZEB. Renovated buildings have to meet minimum energy performance requirements (NZEB from 2021) in so far as this is technically, functionally and economically feasible.

With regard to the climate change mitigation only NZEB should be the target of renovation when it is possible. The proposal is to replace the threshold related to the existing stage and to set as reference the comparable NZEB level. The NZEB threshold for existing buildings could be different from the NZEB level of new buildings (e.g. 120% of PED for NZEB) not only because in existing buildings not all possibilities to increase the energy efficiency could be used, but because the embodied energy to be spent for renovation is lower than for new buildings construction. As for new buildings, it is proposed also for existing buildings to link the capital expenditures proportionally to the difference between the NZEB level and the net zero level of a building (entirety of capital expenditures at net zero level).

The taxonomy offers the possibility to reach eligibility by measurements *“The 30 % improvement results from an actual reduction in primary energy demand can be achieved through a succession of measures within a maximum of 3 years”*. The actual performance of the buildings is key for EU targets and building owners. Therefore, the gap between the modelled and actual performance of the buildings must be reduced.

The proposal is to precise the conditions of the measurements to be real savings assessed and confirmed. Parameters as climate, use, occupation density, occupancy patterns, etc. should be considered. Reference to EN standards and to H2020 projects (e.g. ALDREN or QUANTUM) could be made.

Proposed addition under the subheading "Substantial contribution to climate change mitigation".

Referring to the sentence: *“Alternatively, it leads to a reduction of primary energy demand (PED) of at least 30 %.”* we propose the following change:

“Alternatively, it leads to a reduction of energy demand for space heating and cooling by at least 30 %.”

Explanation

Generally speaking, a simple 30 % reduction of PED is too vague in order to be effective. Since PED is usually defined “not renewable Primary Energy Demand”, this reduction could be easily achieved by a fuel change, without any improvements to the energy efficiency of a building.

Chapter 7.7 Acquisition & Ownership of buildings (7.7)

EPC Rating

- EPC-ratings are not specified for all building types, and their relevance varies considerably. In Germany, EPCs for non-residential buildings do not indicate energy efficiency classes at all. Therefore, the requirement for this segment, even if it was realistic, is currently not feasible until legislation would be amended accordingly.
- Even if EPCs exist, schemes are not harmonised across Europe but differ widely among Member States. For example, the residential EPC B in Germany is set at 50-75, in Poland 60-120 and in Belgium 100-200 kWh/m² (TEG Report 2019, p. 366/fn.403). Furthermore, the criteria to actually define energy classes vary significantly between Member States. Consequently, an EPC rating would lack transparency and comparability

Therefore, we suggest an interim solution:

- For the introduction of a binding 15%-threshold, as well as the collection and provision of relevant data (e. g. PED, type of use, location/climatic zone, building age), central EU-wide or national registers would be required.

Annex II - Climate change adaption (English)

This chapter proposes detailed amendments to the second Delegated Act and also the inclusion of various economic activities.

Chapter 3.5 Manufacture of energy efficiency equipment for buildings (3.5)

Within the chapter “Manufacture of energy efficiency equipment for buildings” certain economic activities which could do their part in contributing to climate change mitigation in the building sector are unfortunately neglected. Therefore, we would like to address this in the following paragraphs.

Extension of NACE codes

- NACE code C23.12 “Shaping and processing and flat glass” is missing and should be added to the list. This code is essential since it covers the fabrication of insulating glass units (IGU), i.e. the required ‘double or triple glazing’. The IGU (Prodcom code 23.12.13.30) represents between 70 and 80% of the surface area of a window and is a key component affecting efficiency, as demonstrated by the recent TNO study on CO₂ savings from glazing¹. Both NACE codes C23.11 and C23.12 should be covered: flat glass production and application of high-performance coatings (C23.11) and cutting and fabrication of high-performance IGUs (C23.12).
- A reference should be made to NACE codes C23.52 and C23.62, which are applicable to gypsum-based products and plasterboard. We strongly believe that lightweight construction materials such as gypsum products, which are integral to insulation systems, reduce the need for heavy building materials, and also promote urban renovation programmes in high-density areas through the vertical extension of buildings, are key enablers for energy efficiency in buildings and should be recognised as such. Without this inclusion, we fear that the current list of eligible activities may contradict the principles established in Regulation (EU) 2020/852, by which “within each sector, (the technical screening) criteria should not unfairly disadvantage certain economic activities over others if the former contribute to the environmental objectives to the same extent as the latter”.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Herr Michael Wolfram
T: +49 30 2028-1704
m.wolfram@ieg.bdi.eu

Herr Wilko Specht
T: +49 30 2028-1599
w.specht@ieg.bdi.eu

Dokumentennummer: **D 1407**