

## **Das Fit-for-55-Paket der Europäischen Union – eine Zeitenwende für Projektentwickler**

Dr. Paul Kowitz, Partner bei KPC KOWITZ Policy Consultants, und Prof. Dr. Martin Dombrowski, Partner bei KPC KOWITZ Policy Consultants

Kurz vor Weihnachten hat die EU-Kommission die Weihnachtspakete komplettiert und ausgeliefert. Gemeint ist vor allem das Fit-for-55-Paket, eine Zusammenstellung von insgesamt zwölf Richtlinien und Verordnungen; der größte Teil hiervon war bereits am 14. Juli 2021 vorgestellt worden. Das Paket, das erreichen soll, dass Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent der Erde wird, hat aber nicht nur ein besonders großes und schönes Schleifchen bekommen. Wer es aufmacht, wird vom Inhalt, der Komplexität, den erheblichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Rechtsakten und nicht zuletzt den ungeheuren Folgen für den Gebäudebereich überrascht sein.

Denn was in der medialen Berichterstattung zuweilen nur unzureichend herausgearbeitet wird, ist die Tatsache, dass das Fit-for-55-Paket einen Paradigmenwechsel in der Energie- und Klimapolitik bedeutet, der die Geschäftsmodelle von Projektentwicklern wie Bestandshaltern gleichermaßen auf Jahrzehnte prägen wird. Während die Branche über ESG diskutiert, wird Fit for 55 noch nicht hinreichend ernst genommen, was vermutlich auch dadurch zu erklären ist, dass knapp 3.500 Seiten Lesestoff verarbeitet und verstanden werden muss.

Im Nachfolgenden wird sich dieser Beitrag auf den Neubau konzentrieren, wobei die Bedeutung der Verordnungen und Richtlinien anhand von ausgewählten Beispielen verdeutlicht werden soll.

### **Der europäische Emissionshandel wird reformiert**

Mit Blick auf die Projektentwicklung ist zunächst festzuhalten, dass es seit 2005 einen europäischen Emissionshandel für die Sektoren Industrie und Stromerzeugung gibt, der im Großen und Ganzen funktioniert, immer aber daran schwächelte, dass die CO<sub>2</sub>-Preise vergleichsweise niedrig waren und die klimapolitische Lenkungswirkung hinsichtlich der Vermeidung CO<sub>2</sub>-intensiver Produktion gering war. Das will die EU-Kommission ändern.

Der Emissionshandel funktioniert nach einem einfachen Prinzip: Wer eine Tonne CO<sub>2</sub> ausstoßen will, benötigt dafür eine Berechtigung, die als Zertifikat am Markt zu erwerben ist. Der Preis für das Zertifikat bestimmt sich auf Basis von Angebot und Nachfrage. Jedes Jahr wird das Angebot an Zertifikaten künstlich verknappt – dafür sorgt der lineare Kurskorrekturfaktor, sodass unter der Annahme gleichbleibender Nachfrage die CO<sub>2</sub>-Preise steigen. So weit die Theorie.

In der Praxis spielten viele Faktoren, z. B. auch konjunkturelle Faktoren, dabei eine Rolle, dass der CO<sub>2</sub>-Preis selten über die Marke von 35 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> geklettert ist. Die Kommission will den Kurskorrekturfaktor nun steiler ansteigen lassen. Jedes Jahr werden deutlich mehr freie Zertifikate dem Markt entzogen und gelöscht. Sie sind daraufhin nicht mehr handelbar, das Angebot an Zertifikaten wird verknappt und der CO<sub>2</sub>-Preis steigt.

Die Kommission wird außerdem die Marktstabilitätsreserve reformieren. Sie sorgt dafür, dass im Falle eines Überangebots von Zertifikaten im Markt weitere Zertifikate herausgenommen werden. Vereinfacht ausgedrückt: Die Marktstabilitätsreserve kann – bei gut eingestellter Mechanik – für einen De-facto-Mindestpreis sorgen. Genau diesen will die Kommission stärken.

Zu guter Letzt schlägt die Kommission vor, dass kostenlose Zuteilungsrechte eingeschränkt werden. Dies bedeutet, dass der Industrie als Quasi-Subvention keine Zertifikate mehr kostenlos zugestanden werden sollen. Im Umkehrschluss muss künftig jedes Zertifikat auch wirklich am Markt gekauft werden.

### **Projektentwicklungen werden stark verteuert**

Allein diese drei Maßnahmen – Kurskorrekturfaktor, Marktstabilitätsreserve und Einschränkung der kostenlosen Zuteilungen – werden zu einem massiven CO<sub>2</sub>-Preisanstieg führen. Für die Projektentwicklung wird dies für deutlich höhere Einkaufspreise von Baumaterialien sorgen. Beton, Zement, Aluminium oder Stahl sind von dieser CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Produktion betroffen. Ein CO<sub>2</sub>-Preis von EUR 25,00 sorgt bei einer Tonne produziertem Beton für Mehrkosten von EUR 7,50. Ein CO<sub>2</sub>-Preis von EUR 60,00 bewirkt bereits Mehrkosten beim Betoneinkauf von EUR 18,00, und ein CO<sub>2</sub>-Preis von EUR 180,00 wird mindestens Mehrkosten von EUR 54,00 und damit eine Steigerung der Betonpreise um 39,7 Prozent zur Folge haben.

### **Wechselwirkungen der europäischen Politik erschweren die Förderung**

Projektentwickler müssen Neubauten mit vermutlich deutlich höheren Gestehungskosten am Markt durchsetzen können, während der Markt wiederum im mietrechtlichen Segment zunehmend stärker reguliert sein wird.

All dies ließe sich prinzipiell gewährleisten, wenn die neuen Anforderungen auch entsprechend gefördert würden, nicht zuletzt auch, um das Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemma abzufedern. Es besteht allerdings die Gefahr, dass diese zusätzliche Förderung ausbleibt. Denn selbst wenn die Freigrenzen im EU-Beihilferecht dies zuließen (die entsprechende Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung wurde gerade angepasst), spricht aller Voraussicht nach die ebenfalls im Fit-for-55-Paket vorgeschlagene Einführung des EU-Klima-Sozialfonds dagegen.

Der EU-Klima-Sozialfonds soll die finanziellen Belastungen vulnerabler, einkommensschwacher Haushalte abfedern. Hierzu wird die EU-Kommission zunächst eigenes Geld aufbringen. Dazu fasst sie einen sogenannten Eigenmittelbeschluss, bei dem sie Geld aus ihrem „eigenen“ Haushalt aufwendet. Sie wird so viel Geld aufbringen, wie es 25 Prozent der Einnahmen aus der europaweiten CO<sub>2</sub>-Bepreisung entspricht. Sie verpflichtet jedoch im gleichen Atemzug die Mitgliedstaaten, zu gleichen Anteilen diese Mittel zu kofinanzieren. Im Kern bedeutet das, dass ein Land wie Deutschland 25 Prozent seiner Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den EU-Klima-Sozialfonds einbringen muss. Damit muss Deutschland, wenn die Pläne so umgesetzt werden, künftig ein Viertel seiner Investitionsmittel zur Abfederung sozialer Härten abzugeben. Zweckmäßig mag das sein. Die Fördertöpfe für investive Maßnahmen werden dadurch jedoch um 25 Prozent gekürzt. Das Auslaufen des KfW 55-Förderstandards zum 31. Januar 2022 war dahingehend nur ein Vorgeschmack. Denkbar ist, dass der Topf nachträglich wieder mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt aufgefüllt wird – dauerhaft sicher ist das aber nicht.

## **Sektorkopplung und Quartiersansätze könnten ein Hebel sein**

In der EU-Gebäuderichtlinie, die auch Teil des Fit-for-55-Pakets ist, hat die Kommission unter Applaus des Europäischen Parlaments festgelegt, dass ab 2030 alle neuen Gebäude nur noch sogenannte „Zero Emissions Buildings“ sein dürfen, also Gebäude, die zum einen über einen sehr hohen Grad an Energieeffizienz verfügen und zum anderen fast vollständig aus regenerativ erzeugten Quellen beheizt werden dürfen.

Insbesondere die regenerativen Quellen sind Hebel und Hürde zugleich. Denn mit der Reform des EU-Emissionshandels geht auch eine Ausweitung des Emissionshandels auf den Wärmesektor einher. Seit Anfang 2021 gibt es in Deutschland über das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) eine eigene CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Ab 2026 möchte die EU-Kommission, dass der Wärmemarkt einheitlich in Europa bepreist wird – und zwar in einem separaten zweiten Bepreisungssystem. Das ist grundsätzlich zu begrüßen.

Der Teufel steckt jedoch im Detail: Es ist mitnichten so, dass das BEHG ab 2026 vollständig im europäischen Emissionshandel aufgeht. Grund dafür ist eine unscheinbare Klausel in der ETS-Richtlinie im Fit-for-55-Paket, die besagt, dass alle Anlagen unterhalb von 20 Megawatt elektrischer Leistung in einer nationalen Bepreisung verbleiben. In der Konsequenz wird es also drei CO<sub>2</sub>-Preise in Europa geben, die alle auf unterschiedliche Weise gebildet werden: ein CO<sub>2</sub>-Preis für Strom, ein CO<sub>2</sub>-Preis für frühere BEHG-Anlagen und ein CO<sub>2</sub>-Preis für kleine Anlagen. Das ist insofern wichtig zu verstehen, als dass sämtliche Sektorkopplungsanlagen einer ungeheuer großen Komplexität unterworfen werden.

Eine Kraft-Wärme-Kopplungsanlage, die stromgeführt und erdgasbasiert arbeitet, operiert mit 2 unterschiedlichen CO<sub>2</sub>-Preisen, die zueinander gewichtet und ins Verhältnis gesetzt werden müssen, ehe eine Betriebskostenabrechnung erstellt werden kann. Auch wie die Primärenergiefaktoren zueinander gewichtet werden sollen, ist unklar. Ist die Anlage kleiner als 20 MW Leistung wird dann wohl aber eher der dritte Preis einschlägig werden.

All das muss bilanztechnisch auf das „Zero Emissions Building“ einzahlen und im Vorhinein in die Projektentwicklung eingebunden werden. Projektentwickler müssen einerseits die Energieversorgung des Gebäudes im Blick haben, andererseits kennen sie die Rahmenbedingungen der späteren Bewirtschaftung und/oder Kostenaufteilung noch nicht.

## Fazit

Das umfassende Paket der EU-Kommission enthält viele Neuerungen und zweifelsohne auch administrative Verbesserungen, die den Emissionshandel weiterentwickeln und dem Grunde nach für Planungssicherheit sorgen werden – mehr jedenfalls als zuvor. Gleichzeitig gilt es, die Details der Regulierung im Blick zu haben, weil diese in ihren Wechselwirkungen neue Herausforderungen für die Immobilienwirtschaft bedeuten. Auch wenn in diesem Beitrag nur die offensichtlichsten Auswirkungen auf Projektentwicklung nachgezeichnet worden sind, muss klar sein, dass Bestandsbauten mit deren Bewirtschaftung mindestens in ähnlicher Intensität betroffen sind. Abschließend sei darauf verwiesen, dass die Vorschläge der Kommission zwar noch im Trilog-Verfahren mit der Europäischen Union und dem EU-Parlament diskutiert werden, deren Umsetzungsmaßnahmen im Wesentlichen aber durch die Mitgliedstaaten zu treffen sind. Hier muss die deutsche Bundesregierung aufpassen, dass sie mit weiteren politischen Vorhaben wie einer CO<sub>2</sub>-Kostenaufteilung, Teilwarmmietenmodellen und der Reform der Modernisierungsumlage nicht für zusätzliche Komplexitäten sorgt.

### Dr. Paul Kowitz

Partner, KPC KOWITZ Policy Consultants

E-Mail: [kowitz@kpc-berlin.com](mailto:kowitz@kpc-berlin.com)

Dr. Paul Kowitz ist Politologe und geschäftsführender Gesellschafter bei KPC Kowitz Policy Consultants. Er berät Immobilienunternehmen strategisch und konzeptionell in Fragen der Immobilienpolitik mit besonderen Schwerpunkten auf Klimaschutz, Energierecht und Stadtentwicklung.



### Prof. Dr. Martin Dombrowski

Partner, KPC KOWITZ Policy Consultants

E-Mail: [dombrowski@kpc-berlin.com](mailto:dombrowski@kpc-berlin.com)

Dr. Martin Dombrowski ist geschäftsführender Gesellschafter bei KPC Kowitz Policy Consultants, studierter Betriebswirt und hält eine Professur für Steuerrecht an der FOM Hochschule für Ökonomie und Management. Er ist Experte auf dem Gebiet des Mietrechts und der Steuerpolitik.

