

Bruxelles, 10. lipnja 2022.
(OR. fr)

9894/22

Međuinstitucijski predmet:
2021/0426(COD)

ENER 281
ENV 576
TRANS 357
ECOFIN 584
RECH 359
CODEC 853
IA 89

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	15088/21 + ADD 1
Predmet:	Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o energetskim svojstvima zgrada (preinaka) – izvješće o napretku

I. UVOD

1. Komisija je 15. prosinca 2021. podnijela prijedlog revizije Direktive o energetskim svojstvima zgrada. Ta direktiva dio je programa rada Komisije u vezi s paketom „Spremni za 55 %” i njome se dopunjuju druge sastavnice paketa predloženog u srpnju 2021. utvrđivanjem vizije za uspostavu fonda zgrada s nultim emisijama do 2050. te je ključan element strategije naslovljene „Val obnove za Europu” objavljene u listopadu 2020. Osim toga, Komisija je 18. svibnja 2022. objavila plan REPowerEU.

2. Ta je direktiva ključan zakonodavni instrument za postizanje ciljeva u pogledu dekarbonizacije do 2030. i 2050. Taj je prijedlog posebno važan jer se na razini Unije na zgrade odnosi 40 % potrošene energije i 36 % izravnih i neizravnih emisija stakleničkih plinova povezanih s energijom. Stoga je on jedna od poluga potrebnih za provedbu vala obnove s konkretnim regulatornim, financijskim i poticajnim mjerama usmjerenima barem na udvostručenje godišnje stope energetske obnove zgrada do 2030. i poticanje temeljitih obnova. Revizijom bi se trebalo doprinijeti i provedbi novog europskog Bauhauusa i ugljičnoj neutralnosti u području zgrada.
3. Jedna od glavnih novosti revizije jest uvođenje minimalnih standarda energetske učinkovitosti kako bi se pokrenula neophodna transformacija tog sektora, pogotovo u pogledu energetske najneučinkovitijih zgrada.
4. U Europskom parlamentu razmatranje navedenog prijedloga dodijeljeno je Odboru za industriju, istraživanje i energetiku (irskom izvjestitelju Ciaránu Cuffeu iz kluba zastupnika Zelenih). Europski parlament 15. prosinca 2021. usvojio je rezoluciju o vlastitoj inicijativi o provedbi Direktive o energetske svojstvima zgrada. U isto vrijeme objavljen je zakonodavni prijedlog Komisije.
5. Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o tom prijedlogu doneseno je 23. ožujka 2022. Mišljenje Odbora regija očekuje se krajem lipnja.
6. U ovom izvješću opisuje se trenutačno stanje predmeta i glavna pitanja o kojima se raspravljalo u okviru pripremnih tijela Vijeća. Odbor stalnih predstavnika i Vijeće za promet, telekomunikacije i energetiku (energetika) pozivaju se da prime na znanje ovo izvješće o napretku.

II. TRENUTAČNO STANJE

7. Radna skupina za energetiku pozorno je razmatrala Prijedlog direktive od siječnja 2022. Procjena učinka i tekst predstavljeni su te se o njima raspravljalo 25. siječnja odnosno 10. veljače 2022. Zatim su bila potrebna tri sastanka, koji su se održali 3. i 10. ožujka te 7. travnja, kako bi se razmotrili svi članci Prijedloga Komisije.
8. Na tim sastancima delegacije su izrazile stajališta o svim člancima, a posebno o zgradama s nultim emisijama i njihovoj povezanosti s pristupom energiji iz obnovljivih izvora, o minimalnim standardima energetske učinkovitosti i njihovoj povezanosti s troškovno optimalnim razinama i pravom na vlasništvo te o energetskim certifikatima, posebno u pogledu definiranja razreda i njihova usklađivanja među državama članicama.
9. Nakon tih razmjena mišljenja predsjedništvo je 3. svibnja 2022. državama članicama dostavilo prvu revidiranu verziju. O prvoj reviziji raspravljalo se na tri sastanka Radne skupine koji su se održali 12., 17. i 19. svibnja.
10. Države članice nisu povukle sve analitičke rezerve. Neke države članice još razmatraju učinak predloženih mjera, kao i poveznice s drugim prijedlozima iz paketa „Spremni za 55 %”.

A. Opće mišljenje

11. Općenito, države članice izrazile su stalnu potporu mjerama politike za energetske učinkovitost zgrada i složile se o njihovim višestrukim prednostima i ključnoj ulozi koju bi trebale imati u dekarbonizaciji europskog gospodarstva i ostvarivanju povećanih klimatskih ambicija do 2030. i ugljične neutralnosti do 2050. Istodobno su mnoge delegacije dovele u pitanje ukupnu razinu ambicije Prijedloga, istaknule potrebu za fleksibilnošću u provedbi najisplativijih mjera politike i istaknule važnost nacionalnih posebnosti u tom pogledu. Iako su podržale ciljeve, delegacije su također pozvale na ograničavanje administrativnog opterećenja na strogi minimum.
12. Sa stajališta predsjedništva, niz ključnih pitanja proizišao je iz rasprava u okviru Radne skupine, kako je navedeno u sljedećem odjeljku. Tim se elementima ne dovode u pitanje posebna pitanja od interesa koja su iznijele delegacije, kao ni rasprave na razini Radne skupine.

B. Glavne teme

Zgrade s nultim emisijama (članci 2.2., 7. i 9.a (prva revidirana verzija) i Prilog III.)

13. Mnoge države članice izrazile su žaljenje zbog toga što koncept zgrada s nultim emisijama ne obuhvaća energiju iz obnovljivih izvora u nacionalnim ili obližnjim mrežama, a neke su spomenule potrebu za tehnološkom neutralnošću. Znatan broj država članica odbio je Prilog III., u kojem je utvrđen prag potrošnje energije koji je odredila Komisija i koji se razlikuje po klimatskoj zoni za zgrade s nultim emisijama, kao i ažuriranje tog priloga delegiranim aktom. Neke države članice zatražile su produljenje predviđenog rasporeda. Nekoliko država članica zatražilo je pojašnjenje razvoja pokazatelja potencijala globalnog zagrijavanja (GWP) za zgrade.

14. Predsjedništvo je uzelo u obzir te komentare te je u prvu revidiranu verziju unijelo znatne promjene u pogledu koncepta zgrade s nultim emisijama. Predsjedništvo je izmijenilo definiciju tog koncepta definiranjem zgrada s nultim emisijama kao zgrada koje troše vrlo malo energije, ne ispuštaju stakleničke plinove u krugu zgrade zbog upotrebe fosilnih goriva i proizvode vrlo malo operativnih emisija stakleničkih plinova. Ponovno je uvelo članak 9.a kojim su uvedeni određeni zahtjevi u pogledu potrošnje energije i emisija stakleničkih plinova u tim zgradama. Tekstom koji je predložilo predsjedništvo državama članicama omogućilo bi se da definiraju maksimalne pragove potrošnje energije zgrada koje podliježu zahtjevima za zgrade s nultim emisijama. Stoga se tablica pragova potrošnje energije po regijama, koju je Komisija predložila u Prilogu III., briše i zamjenjuje izračunom nacionalnog praga primjenom troškovno optimalne metode. Uveden je prag za emisije stakleničkih plinova kojim se omogućuje uzimanje u obzir emisija povezanih s potrošnjom energije zgrade tijekom njezina korištenja i rada. Prijedlogom predsjedništva predviđa se da se maksimalni pragovi potrošnje energije i emisija stakleničkih plinova navode u nacionalnim planovima obnove.

Potrošnja energije bila bi prioritetno obuhvaćena upotrebom energije iz obnovljivih izvora proizvedene u krugu zgrade iz učinkovitog centraliziranog grijanja i hlađenja ili energetske zajednice, pod uvjetom da je to tehnički i ekonomski izvedivo.

15. Prijedlog predsjedništva pozdravile su sve države članice, pri čemu je velika većina pozdravila uvedenu fleksibilnost, a nekoliko ih je izrazilo rezerve u pogledu slobode određivanja različitih pragova i umjerenosti zahtjeva u pogledu upotrebe energije iz obnovljivih izvora. Međutim, države članice i dalje su podijeljene u pogledu primjerenosti uzimanja u obzir energije iz obnovljivih izvora iz nacionalnih ili obližnjih mreža. Komisija je pozdravila prijedlog predsjedništva, osobito uvođenje troškovno optimalnih razina i zadržavanje zabrane emisija stakleničkih plinova u krugu zgrade nastalih zbog upotrebe fosilnih goriva.

Minimalni standardi energetske učinkovitosti (članak 9.)

16. Velik broj država članica zatražio je veću fleksibilnost te tehničku i gospodarsku vidljivost, iako je nekoliko država članica pozdravilo tu mjeru. Istaknuto je da bi mjeru bilo teško provesti, da bi uključivala previsoke troškove u usporedbi s dobiti te da bi u nekim državama članicama izazvala poteškoće povezane s pravom na vlasništvo. Te su države članice stoga zatražile proširenje izuzeća od primjene mjere ili smanjenje opsega oporezivih zgrada samo na zgrade koje su predmet transakcije (prodaja ili najam). Države članice izrazile su i zabrinutost zbog primjene kazni na vlasnike zgrada i dijelova zgrada koje nisu u skladu s minimalnim standardima energetske učinkovitosti. Neke delegacije pozvale su na provedbu alternativne mjere koja bi se temeljila na mehanizmu koji omogućuje uštedu jednake količine energije, dok su druge pozvale na produljenje rokova. U manjoj je mjeri zatraženo da razine određuju same države članice, izravno u nacionalnim planovima obnove. U vezi s tim pitanjima Komisija je podsjetila da je više nego ikad potrebno ubrzati stopu obnove i da je potrebno usredotočiti se na zgrade s najvećom potrošnjom energije kod kojih su uštede energije najlakše izvedive. Komisija je podsjetila i na socijalnu dimenziju te mjere jer će se njome smanjiti troškovi potrošnje energije ranjivih kućanstava.

17. Kao odgovor na zahtjeve država članica za fleksibilnošću, jedna od mogućih opcija mogla bi biti izmjena minimalnih standarda energetske učinkovitosti kako bi umjesto razredima energetskih certifikata, što je sada slučaj, odgovarali pragovima potrošnje energije zgrada koji se ne bi smjeli premašiti nakon određenih datuma. Određivanje tih pragova moglo bi se prepustiti državama članicama, s ograničenjima kojima im se omogućuje određivanje određenog postotka fonda zgrada koji treba obnoviti, kako je utvrđeno u Direktivi. Time bi se zadržala snažna ambicija, definirana postotcima koje treba utvrditi u Direktivi, a državama članicama omogućila bi se veća fleksibilnost u uspostavi tehničkih poluga za postizanje tog cilja.

Energetski certifikati (članci od 16. do 18.)

18. Mnoge države članice usprotivile su se propisanoj dodjeli razreda energetskih certifikata, koja često nije u skladu s nacionalnim sustavima. Neke su dovele u pitanje definiciju razreda G, koji bi se trebao odnositi na 15 % energetski najneučinkovitijih zgrada u nacionalnom fondu. Neke delegacije kritizirale su smanjenje razdoblja valjanosti certifikata za niže razrede. Neke države članice izrazile su zabrinutost zbog povećanja troškova energetskih certifikata. Drugi su izrazili zabrinutost zbog mogućnosti sustavnih posjeta na licu mjesta kako bi se izdali takvi certifikati.

19. Na temelju tih povratnih informacija predsjedništvo je u prvoj revidiranoj verziji izmijenilo razdoblje valjanosti certifikata i vratilo ga na deset godina. Uvelo je i trogodišnje prijelazno razdoblje za stare certifikate. Države članice smatrale su da je to razdoblje prekratko. Propisana dodjela razreda energetske certifikata nije izmijenjena. Međutim, zahtjevi za izradu ljestvice razreda energetske certifikata mogli bi se izbaciti i države članice mogle bi i dalje same određivati pragove za različite razrede, a ciljevi obnove mogli bi se uvesti neovisno o tim razredima. Neke države članice navele su da je potrebna mogućnost uključivanja putovnice za obnovu predviđene u članku 10. u energetske certifikat.

Nacionalni planovi obnove (članak 3.)

20. Većina država članica izrazila je potporu tom članku. Međutim, velik broj država članica zatražio je bolju usklađenost s Uredbom o upravljanju energetske unijom i djelovanjem u području klime, posebno u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja povezanog s pripremom obveznih podataka navedenih u Prilogu II. Samo je nekoliko država članica zatražilo povratak na prethodne dugoročne strategije obnove.
21. Na temelju tih povratnih informacija predsjedništvo je izmijenilo prijedlog Komisije s ciljem pojednostavnjenja izrade plana obnove, ali bez narušavanja njegove kvalitete i uz maksimalno povećanje sinergija s integriranim nacionalnim energetske i klimatske planovima (NECP-ovi). Države članice podržale su promjene. Međutim, nekoliko država članica ponovno je izrazilo zabrinutost u pogledu prelaska na novu metodu praćenja fonda zgrada.

Održiva mobilnost (članak 12.)

22. Države članice općenito su podržale nove odredbe, ali su zatražile veću fleksibilnost zbog nastalih troškova ili prebrzog razvoja. Opsežno se raspravljalo o prilagodbi zahtjeva za postojeće zgrade ili za zgrade koje su dosad bile izuzete. Osim toga, neke su se države članice usprotivile odredbi na temelju koje nije potrebna suglasnost vlasnika za postavljanje mjesta za punjenje.
23. U prvoj revidiranoj verziji koju je podijelilo predsjedništvo uvedena je mjera za prilagodbu odredaba za električne bicikle i teretne bicikle te za razdvajanje broja mjesta za bicikle od mjesta za automobile. Te prijedloge podržala je većina država članica. Ta prva revidirana verzija uključuje i izmjene u pogledu broja mjesta za bicikle i moguće izuzeće za te objekte, kao i izmjene u pogledu provođenja vodova za parkirna mjesta.
24. Unatoč tim izmjenama države članice navele su da je potrebna dodatna fleksibilnost, a osobito mogućnost prilagodbe zahtjeva prema regijama. Neke države članice dovele su u pitanje mogućnost da najmoprimci postave mjesta za punjenje bez suglasnosti vlasnika.

Pokazatelj pripremljenosti zgrada za pametne tehnologije (članak 13. i Prilog IV.)

25. Nekoliko država članica podržalo je uklanjanje nacрта delegiranog akta kojim bi taj pokazatelj postao obvezan za nestambeni sektor. Države članice podsjetile su na uvođenje faze testiranja s kojom raspored koji je predložila Komisija nije usklađen.
26. Kao odgovor na te komentare predsjedništvo je u prvoj revidiranoj verziji predložilo da se donošenje delegiranog akta uvjetuje pozitivnim ishodom faze testiranja pokazatelja pripremljenosti zgrada za pametne tehnologije. Taj je prijedlog općenito dobro prihvaćen.

Financiranje sustava koji upotrebljavaju fosilna goriva (članak 15.)

27. Kao odgovor na zahtjeve država članica u pogledu trenutnoga globalnog konteksta i na temelju zaključaka Europskog vijeća od 24. i 25. ožujka 2022., koji uključuju cilj hitnog postupnog prekidanja ovisnosti o uvozu plina, nafte i ugljena iz Rusije, predsjedništvo je pomaknulo datum od kojeg bi bilo zabranjeno pružati javno financiranje za postavljanje energetske sustava koji upotrebljavaju fosilna goriva.
28. Velika većina država članica, kao i Komisija, pozdravila je napredak postignut do tog datuma, iako i dalje postoji određeni otpor.

Dodatni komentari

29. Države članice zatražile su brojne prilagodbe članka 2., u kojem su navedene definicije pojmova koji se upotrebljavaju u Direktivi. Slijedom tih zahtjeva, prvom revidiranom verzijom koju je predložilo predsjedništvo određene se definicije usklađuju s Direktivom o energetske učinkovitosti i Direktivom o energiji iz obnovljivih izvora, koje se trenutno revidiraju.
30. Države članice izrazile su zabrinutost u pogledu članaka 14. i 19. u vezi s podacima koji bi se morali dijeliti. Komisija je navela da ne predviđa dijeljenje povjerljivih podataka, kao ni podataka čije bi širenje predstavljalo rizik za nacionalnu sigurnost.
31. Nekoliko država članica zatražilo je da rok za prenošenje predviđen u članku 32. bude dvije godine kako bi se ograničilo administrativno opterećenje.