

Bruksela, 10 czerwca 2022 r.
(OR. fr)

9894/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0426(COD)

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

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	15088/21 + ADD 1
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (przekształcenie) – Sprawozdanie z postępu prac

I. WPROWADZENIE

1. 15 grudnia 2021 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Jest on częścią programu prac Komisji dotyczącego pakietu „Gotowi na 55” i uzupełnia pozostałe elementy pakietu zaproponowanego w lipcu 2021 r. poprzez określenie wizji bezemisyjnych zasobów mieszkaniowych do 2050 r.; jest też kluczowym elementem inicjatywy „Fala renowacji” opublikowanej w październiku 2020 r. Ponadto 18 maja 2022 r. Komisja opublikowała plan REPowerEU.

2. Przedmiotowa dyrektywa jest kluczowym instrumentem legislacyjnym służącym osiągnięciu celów w zakresie dekarbonizacji wyznaczonych na lata 2030 i 2050. Ten wniosek jest szczególnie ważny, ponieważ w skali UE budynki odpowiadają za 40 % zużycia energii i 36 % bezpośrednich i pośrednich emisji gazów cieplarnianych związanych z energią. Jest to zatem jedno z narzędzi niezbędnych do wdrożenia fali renowacji za pomocą konkretnych środków regulacyjnych, finansowych i ułatwiających, mających na celu co najmniej podwojenie rocznego wskaźnika renowacji energetycznej budynków do 2030 r. i zachęcanie do gruntownych renowacji. Przegląd ten powinien również przyczynić się do wdrożenia nowego europejskiego Bauhausu i neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla w dziedzinie budownictwa.
3. Jednym z głównych nowych elementów w przeglądzie jest wprowadzenie minimalnych norm charakterystyki energetycznej stanowiących bodziec dla wymaganej transformacji sektora, szczególnie budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej.
4. Parlament Europejski zlecił analizę wyżej wymienionego wniosku Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (sprawozdawcy Ciaránowi Cuffemu - IE, Verts/ALE). 15 grudnia 2021 r. Parlament Europejski przyjął z własnej inicjatywy rezolucję dotyczącą wdrożenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Zbiegło się to z publikacją wniosku ustawodawczego Komisji.
5. Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie tego wniosku przyjęto 23 marca 2022 r. Opinia Komitetu Regionów ma zostać wydana do końca czerwca.
6. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono aktualną sytuację tego *dossier* i główne kwestie omawiane na forum organów przygotowawczych Rady. Komitet Stałych Przedstawicieli i Rada (TTE - energia) proszone są o zapoznanie się z tym sprawozdaniem z postępu prac.

II. AKTUALNA SYTUACJA

7. Grupa Robocza ds. Energii dogłębnie analizowała wniosek dotyczący dyrektywy od stycznia 2022 r. Ocena skutków i tekst zostały przedstawione i omówione odpowiednio 25 stycznia i 10 lutego 2022 r. Aby dokonać niezbędnej analizy artykułów wniosku Komisji, potrzebne były trzy posiedzenia grupy: 3 i 10 marca oraz 7 kwietnia.
8. Na tych posiedzeniach delegacje wyraziły swoje poglądy na temat wszystkich artykułów, w szczególności na temat budynków bezemisyjnych (ZEB) i ich związku z dostępem do energii ze źródeł odnawialnych, na temat minimalnych norm charakterystyki energetycznej i ich związku z poziomami optymalnymi pod względem kosztów i prawami własności, a także na temat świadectw charakterystyki energetycznej, w szczególności w odniesieniu do definicji klas i ich harmonizacji między państwami członkowskimi.
9. W następstwie tych rozmów 3 maja 2022 r. prezydencja przekazała państwom członkowskim pierwszą zmienioną wersję wniosku. Ta pierwsza wersja została omówiona na trzech posiedzeniach grupy roboczej: 12, 17 i 19 maja.
10. Nie wszystkie zastrzeżenia weryfikacji zostały przez państwa członkowskie wycofane. Niektóre państwa członkowskie nadal analizują skutki proponowanych środków, a także powiązania z pozostałymi wnioskami pakietu „Gotowi na 55”.

A. Opinia ogólna

11. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie wyrażały stałe poparcie dla środków politycznych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków oraz zgadzały się co do ich licznych korzyści i kluczowej roli, jaką te środki powinny odegrać w dekarbonizacji gospodarki europejskiej i w osiągnięciu ambitniejszych celów klimatycznych do 2030 r. oraz neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Jednocześnie wiele delegacji kwestionowało ogólny poziom ambicji wniosku, podkreślało potrzebę pewnej elastyczności we wdrażaniu najbardziej opłacalnych środków politycznych i zwracało uwagę na znaczenie specyfiki krajowej w tym zakresie. Delegacje zatwierdziły cele, jednak wezwały również do ograniczenia obciążeń administracyjnych do ścisłego minimum.
12. Z punktu widzenia prezydencji w wyniku dyskusji na forum grupy roboczej pojawiło się kilka kluczowych kwestii przedstawionych w następnej części. Elementy te nie mają wpływu na konkretne kwestie będące przedmiotem zainteresowania, zgłoszone przez delegacje, ani na dyskusje na szczeblu grupy roboczej.

B. Główne tematy

Budynki bezemisyjne (art. 2 ust. 2 pkt 7 i art. 9a (pierwsza wersja zmieniona) oraz załącznik III)

13. Wiele państw członkowskich wyrażało ubolewanie, że koncepcja budynków bezemisyjnych nie uwzględnia energii ze źródeł odnawialnych już obecnej w sieciach krajowych lub produkowanej w pobliżu, a niektóre wspominały o potrzebie neutralności technologicznej. Załącznik III, w którym przewidziano próg zużycia energii ustalony przez Komisję i zróżnicowany w zależności od strefy klimatycznej dla budynków bezemisyjnych, został odrzucony przez wiele państw członkowskich, podobnie jak aktualizacja tego załącznika za pomocą aktu delegowanego. Niektóre państwa członkowskie zwróciły się o przedłużenie planowanych terminów. Kilka państw członkowskich zwróciło się o wyjaśnienia dotyczące ustalenia współczynnika globalnego ocieplenia (GWP) w odniesieniu do budynków.

14. Prezydencja uwzględniła te uwagi w pierwszej zmienionej wersji i wprowadziła w niej istotne zmiany koncepcji budynku bezemisijnego. Prezydencja zmieniła definicję tego pojęcia, definiując budynki bezemisyjne jako budynki, które zużywają bardzo niewiele energii, nie emitują na szczeblu lokalnym gazów cieplarnianych z paliw kopalnych i wytwarzają bardzo niewiele operacyjnych emisji gazów cieplarnianych. Ponownie wprowadziła art. 9a nakładający pewne wymagania dotyczące zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych w tych budynkach. Sformułowanie zaproponowane przez prezydencję zakłada powierzenie państwom członkowskim odpowiedzialności za określanie maksymalnych progów zużycia energii w budynkach podlegających wymaganiom dotyczącym budynków bezemisyjnych. Tabela progów zużycia energii w podziale na regiony, zaproponowana przez Komisję w załączniku III, zostaje zatem usunięta i zastąpiona wyliczeniem progu krajowego metodą poziomów optymalnych pod względem kosztów. Wprowadzono próg emisji gazów cieplarnianych, umożliwiający uwzględnienie emisji związanych ze zużyciem energii przez budynek podczas jego użytkowania i eksploatacji. Propozycja prezydencji przewiduje, że maksymalne progi zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych zostaną wskazane w krajowych planach renowacji.

Zużycie energii zostałoby uwzględnione w pierwszej kolejności poprzez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych produkowanej na miejscu przez efektywne systemy ciepłownicze i chłodnicze lub przez społeczności energetyczne, pod warunkiem że jest to wykonalne z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia.

15. Propozycja prezydencji została przyjęta z zadowoleniem przez wszystkie państwa członkowskie, przy czym zdecydowana większość państw doceniła wprowadzoną elastyczność, a kilka wyraziło zastrzeżenia co do swobody ustalania poszczególnych progów i złagodzenia wymogów dotyczących wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Państwa członkowskie są jednak nadal podzielone w kwestii stosowności uwzględniania energii ze źródeł odnawialnych z sieci krajowych lub produkowanej w pobliżu. Komisja z zadowoleniem przyjęła propozycję prezydencji, w szczególności wprowadzenie poziomów optymalnych pod względem kosztów oraz utrzymanie zakazu emisji na miejscu gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw kopalnych.

Minimalne normy charakterystyki energetycznej (art. 9)

16. Wiele państw członkowskich prosiło o zwiększenie elastyczności oraz wyeksponowanie wymogów technicznych i ekonomicznych, choć kilka państw członkowskich przyjęło ten środek z zadowoleniem. Wskazywano, że środek byłby trudny do wdrożenia, pociągałby za sobą zbyt wysokie koszty w stosunku do korzyści, a w niektórych państwach członkowskich stwarzałby problemy w odniesieniu do praw własności. W związku z tym te państwa członkowskie zwróciły się o rozszerzenie zwolnień ze stosowania środka lub o ograniczenie zakresu budynków objętych jego stosowaniem wyłącznie do budynków będących przedmiotem transakcji (sprzedaży lub najmu). Państwa członkowskie wyrażały również obawy dotyczące stosowania kar wobec właścicieli budynków i części budynków, które nie spełniają minimalnych norm charakterystyki energetycznej. Niektóre delegacje wzywały do wdrożenia alternatywnego środka opartego na równoważnym mechanizmie oszczędzania energii, natomiast inne apelowały o wydłużenie terminów. W mniejszym stopniu zwracano się o umożliwienie ustalania poziomów przez same państwa członkowskie, bezpośrednio w krajowych planach renowacji. W odniesieniu do tych kwestii Komisja przypominała, że bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest przyspieszenie tempa renowacji oraz że należy skupić się na budynkach o największym zużyciu energii, w przypadku których oszczędności energii są najłatwiejsze. Komisja przypominała również o społecznym wymiarze tego środka – zmniejszy on obciążenie związane ze zużyciem energii w gospodarstwach domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

17. Jednym z możliwych wariantów wyjścia naprzeciw apelom państw członkowskich o zwiększenie elastyczności mogłaby być zmiana minimalnych norm charakterystyki energetycznej, tak aby odpowiadały one progom zużycia energii przez budynki, których nie można by przekroczyć po upływie określonych terminów, a nie klasie świadectw charakterystyki energetycznej. Ustalenie tych progów mogłoby leżeć w gestii państw członkowskich, z zastrzeżeniem w dyrektywie, że progi przewidywałyby określenie pewnego odsetka zasobów budowlanych, który ma zostać poddane renowacji. Pozwoliłoby to utrzymać wysoki poziom ambicji wyrażony w wartościach procentowych, który należy zawrzeć w dyrektywie, a jednocześnie państwa członkowskie korzystałyby z większej elastyczności w zakresie wprowadzania narzędzi technicznych służących osiągnięciu tego celu.

Świadectwa charakterystyki energetycznej (art. 16–18):

18. Wiele państw członkowskich sprzeciwiało się wprowadzonemu podziałowi na klasy świadectw charakterystyki energetycznej, często niezgodnemu z systemami krajowymi. Niektóre kwestionowały definicję klasy G, która powinna odpowiadać 15 % budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej w zasobach krajowych. Część delegacji krytykowała skrócenie okresu ważności świadectw dotyczących niższych klas. Niektóre państwa członkowskie niepokoiły się zmianą kosztów wydawania świadectw charakterystyki energetycznej. Inne wyrażały obawy co do możliwości przeprowadzania systematycznych kontroli na miejscu w związku z wydawaniem takich świadectw.

19. W następstwie tych głosów prezydencja zmieniła w pierwszej zmienionej wersji okres ważności świadectw, przedłużając go do dziesięciu lat. Wprowadzono również trzyletni okres przejściowy dla starszych świadectw. Okres ten został uznany przez państwa członkowskie za zbyt krótki. Wprowadzony podział na klasy świadectw charakterystyki energetycznej nie został zmieniony. Można by rozważyć jednak zniesienie wymogów dotyczących struktury systemu klas świadectw charakterystyki energetycznej i utrzymanie swobody państw członkowskich w zakresie ustalania progów dla poszczególnych klas, ponieważ cele w zakresie renowacji można wprowadzić niezależnie od tych klas. Niektóre państwa członkowskie twierdziły, że konieczne jest umożliwienie uwzględniania w świadectwie charakterystyki energetycznej paszportu renowacji przewidzianego w art. 10.

Krajowe plany renowacji (art. 3)

20. Większość państw członkowskich wyrażała poparcie dla tego artykułu. Duża liczba państw członkowskich zwróciła się jednak o lepsze dostosowanie do rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, w szczególności w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych związanych z generowaniem obowiązkowych danych określonych w załączniku II. Tylko kilka państw członkowskich zwracało się o powrót do poprzednich długoterminowych strategii renowacji.
21. W następstwie tych uwag prezydencja zmieniła wniosek Komisji w celu uproszczenia procesu opracowywania planu renowacji bez zakłócania go, przy jednoczesnej maksymalizacji synergii z zintegrowanymi krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu. Państwa członkowskie opowiedziały się za tymi zmianami. Kilka państw członkowskich ponownie wyraziło jednak obawy przed przejściem na nową metodę monitorowania zasobów budowlanych.

Mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju (art. 12)

22. Państwa członkowskie zasadniczo poparły nowe przepisy, ale zwracały się o zwiększenie elastyczności ze względu na powiązane koszty lub zbyt szybkie tempo rozwoju. Powszechnie wspomniano o dostosowaniu wymogów dotyczących istniejących budynków lub budynków do tej pory zwolnionych z wymogów. Ponadto niektóre państwa członkowskie sprzeciwiły się przepisowi pozwalającemu na ominięcie wymogu uzyskania zgody właściciela na instalację stacji ładowania.
23. Pierwsza zmieniona wersja, którą przedstawiła prezydencja, umożliwiła wprowadzenie środka mającego na celu dostosowanie przepisów do rowerów elektrycznych i towarowych oraz rozdzielenie liczby miejsc dla rowerów i dla samochodów. Propozycje te uzyskały poparcie większości państw członkowskich. Ta pierwsza zmieniona wersja zawiera również zmiany dotyczące liczby miejsc na rowery i ewentualnego wyjątku w odniesieniu do tych instalacji, jak też poprawki dotyczące wstępnego okablowania miejsc parkingowych.
24. Pomimo tych zmian państwa członkowskie sygnalizowały dalszą potrzebę zwiększenia elastyczności, w szczególności apelując o możliwość dostosowywania wymogów do regionów. Niektóre państwa członkowskie kwestionowały możliwość instalowania stacji ładowania przez najemców bez zgody właściciela.

Wskaźnik gotowości budynków do obsługi inteligentnych sieci (art. 13 i załącznik IV)

25. Kilka państw członkowskich opowiedziało się za skreśleniem projektu aktu delegowanego, który przewiduje, że wskaźnik będzie obowiązkowy dla sektora niemieszkalnego. Państwa członkowskie przypomniały o wprowadzeniu fazy testowej, z którą niezgodny byłby harmonogram zaproponowany przez Komisję.
26. W odpowiedzi na te uwagi prezydencja zaproponowała w pierwszej zmienionej wersji uzależnienie przyjęcia aktu delegowanego od pozytywnego wyniku fazy testowej dla wskaźnika gotowości budynków do obsługi inteligentnych sieci. Propozycja ta została zasadniczo dobrze przyjęta.

Finansowanie systemów opartych na paliwach kopalnych (art. 15)

27. W odpowiedzi na wnioski państw członkowskich przywołujące obecny kontekst globalny i na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 24 i 25 marca 2022 r., w których określono cel stopniowego i jak najszybszego uniezależniania się od importu gazu, ropy naftowej i węgla z Rosji, prezydencja skróciła termin, po upływie którego zakazane byłoby przekazywanie finansowania publicznego na rzecz instalacji systemów energetycznych opartych na paliwach kopalnych.
28. Zdecydowana większość państw członkowskich oraz Komisja z zadowoleniem przyjęły skrócenie tego terminu, chociaż nadal istnieje pewien opór.

Uwagi dodatkowe

29. Państwa członkowskie zwróciły się o wiele zmian w art. 2, w którym wymieniono definicje terminów stosowanych w dyrektywie. W następstwie tych wniosków pierwsza zmieniona wersja zaproponowana przez prezydencję dostosowuje niektóre definicje do dyrektyw w sprawie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, które są obecnie zmieniane.
30. Państwa członkowskie podzieliły się swoimi obawami dotyczącymi art. 14 i 19 w odniesieniu do danych, których udostępnianie byłoby obowiązkowe. Komisja oświadczyła, że nie przewiduje udostępniania poufnych danych, ani też danych, których rozpowszechnianie stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.
31. Kilka państw członkowskich apelowało, by termin transpozycji, o którym mowa w art. 32, wynosił dwa lata w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych.