



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 19. listopadu 2008 (15.01)
(OR. en)**

**15929/08
ADD 2**

**Interinstitucionální spis:
2008/0223 (COD)**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	17. listopadu 2008
Příjemce:	Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel
Předmět:	Pracovní dokument útvarů Komise - Průvodní dokument k návrhu na přepracování směrnice o energetické náročnosti budov (2002/91/ES) = Souhrn posouzení dopadů

Delegace naleznou v příloze dokument Komise SEK(2008) 2865.

Příloha: SEK(2008) 2865



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.11. 2008

SEK(2008) 2865

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

**NÁVRHU NA PŘEPRACOVÁNÍ
SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV (2002/91/ES)**

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 780 v konečném znění}
{SEK(2008) 2864}

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Oblast budov v EU a cíle politiky EU

Využívání energie v obytných a obchodních budovách má lví podíl ve výši asi 40 % na celkové spotřebě konečné energie v EU a na emisích CO₂ v EU. Činnosti v oblasti budov jsou podstatným faktorem hospodářství EU s podílem ve výši asi 9 % na HDP a ve výši 7–8 % na zaměstnanosti EU. Potenciál nákladově efektivních úspor energie je značný, což by mohlo vést k významným hospodářským, sociálním a environmentálním přínosům. Sektor budov EU proto může hrát klíčovou úlohu v dosahování cílů politik EU v oblasti růstu, energetiky a klimatu a zároveň přispívat k vyšší úrovni pohodlí a nižším účtům za energie pro občany. Energetická účinnost budov je podle sdělení Komise s názvem *Energetická politika pro Evropu*¹ rovněž důležitou součástí širších iniciativ k dosažení cílů EU v oblasti energetiky a změn klimatu.

Legislativní opatření EU

Mezi stávajícími základními nástroji EU je hlavním nástrojem, který zajišťuje ucelený přístup k účinnému využívání energie v sektoru budov, směrnice o energetické náročnosti budov (EPBD). Zahrnuje energetické potřeby týkající se vytápění prostor a ohřevu vody, chlazení, ventilace a osvětlení.

Směrnice v právním textu spojuje různé regulační nástroje (tj. požadavky týkající se energetické náročnosti) a nástroje založené na informacích (tj. certifikáty a kontroly):

- Členské státy musí pro nové budovy a pro stávající velké budovy, které procházejí větší renovací, stanovit minimální požadavky týkající se energetické náročnosti.
- Členské státy musí zavést program certifikátů energetické náročnosti, který poskytuje informace o energetické kvalitě budovy a o tom, co se může zlepšit. Certifikáty platí 10 let a měly by se předkládat potenciálním kupujícím či nájemcům.
- Členské státy stanoví systém pravidelné inspekce středních a velkých otopných soustav a klimatizačních systémů, aby se sledovala a optimalizovala jejich energetická náročnost. Členské státy mohou jako alternativu vést propagační kampaně, pokud se prokáže, že se jejich účinek rovná účinku kontrol otopných soustav.

Směrnice neurčuje konkrétní úrovně pro celou EU, vyžaduje však, aby členské státy zavedly mechanismy na provádění jejích ustanovení. Musí rovněž vypracovat vlastní metodiku nebo použít platné evropské normy na výpočet energetické náročnosti budov a zabezpečit dostatek způsobilých odborníků na provádění certifikací a inspekci.

Hlavní přínos směrnice o energetické náročnosti budov spočíval doposud v tom, že vnesla téma energetické náročnosti budov do politických programů, stavebních předpisů a do pozornosti občanů. Mnohé členské státy měly při provádění směrnice těžkosti, ale v současné době jich 22 prohlásilo, že směrnice plně provedly (vyhodnocuje se). Pokud jde o prováděcí náklady, více členských států uvádí mírné náklady, ale zároveň významná zlepšení vzhledem k úsporám energie v sektoru budov, které směrnice podnítila.

¹ KOM(2007) 1

Jsou potřebné další kroky?

Přes opatření, která byla v rámci sektoru budov přijata, je velký potenciál nákladově efektivních úspor energie stále nevyužitý. Příčinou je složitost oblasti a selhání trhu (např. neúplná internalizace vnějších činitelů v cenách energií, problémy mezi nájemci a pronajímateli, nedokonalé informace a nízká míra uplatňování nových a inovačních technologií), ale rovněž omezení vyplývající ze znění současné směrnice o energetické náročnosti budov a z nízkých ambicí při jejím provádění.

Možné alternativní způsoby řešení těchto otázek jsou:

- zrušení směrnice o energetické náročnosti budov a její nahrazení „měkkými“ politickými nástroji. To by znamenalo aktivní a ambiciózní opatření a velmi vysoké náklady pro všechny členské státy,
- vývoj beze změn, tedy „nedělat nic navíc“ než stávající opatření včetně soustavného zlepšování provádění. V tomto případě by se nevyužil potenciál, který leží mimo směrnici o energetické náročnosti budov, ani její celkový potenciál.
- opatření EU prostřednictvím doplňkových a zlepšených nástrojů stávající směrnice o energetické náročnosti budov.

Mezi těmito třemi politickými alternativami lze největšího přínosu k plnění politických cílů EU dosáhnout revizí směrnice o energetické náročnosti budov. To může být provedeno úpravami stávajících ustanovení, která by zachovala zásady a jejich podstatu, ale zároveň ve velké míře zlepšila jejich účinnost. Ulehčilo by se tím provedení a pochopení navrhovaných úprav. Zároveň by se využil větší podíl potenciálu a s ním spojených výhod. Průběžné provádění směrnice o energetické náročnosti budov má klíčový význam.

Toto řešení je však integrovanou kombinací politických nástrojů, a proto jsou k doplnění provádění směrnice o energetické náročnosti budov potřebná rovněž další neregulační opatření, která by však sama o sobě nebyla dostačující. Posílit by se mělo úsilí v oblasti poskytování většího množství finančních a fiskálních pobídek, informací, odborného vzdělávání odborníků a v oblasti dohod o dobrovolných opatřeních. Nástroje „měkkých právních předpisů“, které obsahuje již stávající směrnice, by se měly dále rozvinout.

Právo EU vykonávat tyto činnosti

Změny klimatu, zabezpečení dodávek energie a ochrana životního prostředí jsou výzvy, které vyžadují koordinaci činností na úrovni EU. Součástí řešení těchto problémů je energetická účinnost a nástroje v této oblasti, které již byly na úrovni EU přijaty, odrážejí tuto potřebu opatření ze strany Společenství.

Sektor budov je zodpovědný přibližně za polovinu emisí CO₂, které nejsou zahrnuty do systému obchodování s emisemi, a má významný potenciál pro omezení CO₂ při záporných nebo nízkých nákladech na snižování emisí. Zvláštnosti sektoru budov omezují míru růstu energetické účinnosti a stavební výroby, zařízení a služby týkající se budov jsou významnou součástí vnitřního trhu EU. S rostoucí mobilitou lidí a počtem podniků s provozovny v celé EU by navíc podobná opatření snížila jejich správní zátěž.

Cílů energetické náročnosti proto nemohou v dostatečné míře dosáhnout členské státy samotné a na ulehčení a podporu činností na vnitrostátní úrovni je třeba jednat na úrovni

Společenství. Hlavní prvky stávající směrnice o energetické náročnosti budov již byly z hlediska zásad subsidiarity a proporcionality prodiskutovány při přijímání směrnice v roce 2002 a zároveň ověřeny v praxi, která prokázala vhodnost tohoto přístupu.

Jaké jsou možnosti pro lepší směrnici o energetické náročnosti budov?

V posouzení dopadu se dospělo k závěru, že by se mohlo zlepšit více hledisek současné směrnice o energetické náročnosti budov. Všeobecně se to týká jednak revize nejednoznačného znění některých částí textu, jednak každého z hlavních pilířů stávající směrnice. V rámci každého pilíře se zkoumalo více možností z hlediska jejich hospodářského, sociálního a environmentálního vlivu a jejich důsledků na subsidiaritu a proporcionalitu.

Při zkoumání se použilo velké množství zdrojů údajů a informací, např. základní údaje modelu PRIMES a projekce GR pro energetiku a dopravu, model BEAM společnosti Ecofys, více než 35 studií, poznatky z provádění stávající směrnice o energetické náročnosti budov a vstupní údaje členských států a zúčastněných stran.

Možnosti, o kterých se diskutuje, jsou kombinací politických nástrojů a rovněž neregulačních alternativ, například informací a jiných měkkých opatření. Určeno bylo pět hlavních oblastí opatření:

Zpřehlednění a zjednodušení

To je nevyhnutelné pro náležité provádění směrnice o energetické náročnosti budov. V této oblasti existují dvě klíčová opatření: i) zpřehlednit a zjednodušit samotný text a ii) zvolit vhodný právní formát (přepracované znění oproti změně).

A: Práh 1000 m² pro stávající budovy, pokud procházejí větší renovací

Ve stávající směrnici o energetické náročnosti budov se stanoví, že při větší renovaci (investice přesahující 25% hodnoty celé budovy kromě pozemku, nebo se renovace týká více než 25 % obvodového pláště budovy) by měly určité požadavky na energetickou náročnost splňovat jen stávající budovy s plochou nad 1000 m², což znamená, že do rozsahu působnosti tohoto ustanovení patří jen přibližně 29 % sektor budov EU. Větší renovace budovy (přibližně každých 25 až 40 let) je jednoznačně nejlepším okamžikem pro zavedení opatření na energetickou účinnost. Dodatečné investiční potřeby nejsou tak vysoké a vzhledem k úspoře energie je jejich návratnost během životního cyklu daných opatření.

Byly zkoumány tři možnosti případného rozšíření směrnice o energetické náročnosti budov:

Možnost A1: Snížení prahu na 500 m²;

Možnost A2: Snížení prahu na 200 m²;

Možnost A3: Zrušení ustanovení o 1000 m².

Při každé možnosti by členské státy stále byly zodpovědné za stanovení jednotlivých požadavků na energetickou náročnost a měla by se zachovat definice „větší renovace“.

Ze zkoumání vyplynulo, že nejvýhodnější je možnost A3.

B: Certifikáty energetické náročnosti

Certifikáty, které jsou povinné již podle stávající směrnice o energetické náročnosti budov, mohou být silným nástrojem na vytváření poptávkou řízeného trhu s energeticky účinnými budovami, neboť hospodářským subjektům umožňují odhadnout náklady ve vztahu k spotřebě energie a energetické účinnosti. V praxi však některé vydané certifikáty nemají dostatečnou kvalitu nebo nejsou při transakcích s nemovitostmi systematicky dostupné. To významně omezuje skutečný vliv certifikátů.

Možnost B1: Požadavky na kvalitu certifikátů a jejich soulad s předpisy. Navrhuje se, aby veřejné orgány nebo akreditované instituce vykonávaly náhodné kontroly kvality certifikátů a souladu s energetickými předpisy týkajícími se budov. Tím by se zabezpečila dobrá kvalita a spolehlivost informací o certifikátech. Očekává se, že by to podnítilo nárůst míry obnov, a tím i vyšší úspory energie.

Možnost B2: Vyžadovat, aby se doporučená nákladově efektivní opatření certifikátů prováděla v rámci určitého časového období. Takovéto požadavky by vedly k vysokým úsporám, ale rovněž k významné finanční zátěži pro občany a podniky EU, neboť tato opatření by se potom nemohla spojovat s „větší renovací“, a proto nemohou být na úrovni EU odůvodnitelné.

Možnost B3: Učinit certifikáty povinnou součástí dokumentů spojených s inzercí nemovitostí a/nebo s transakcemi týkajícími se nemovitostí. To by znamenalo, že by informace o energetické náročnosti budovy byly zahrnuty v reklamě na transakce s nemovitostmi (podobně jako při uvádění emisí CO₂ u nových vozů) a že při každé transakci by se musely předložit certifikáty.

Možnost B4: Vyžadovat propojení certifikátů s dalšími mechanismy podpory či odrazování. Navrhuje se, aby zlepšení energetické náročnosti budovy, kterých bylo dosaženo v důsledku finančního stimulu, byla prokázána nebo odůvodněna certifikátem. Majitelům či nájemníkům nemovitostí by to umožnilo přijímat informovaná rozhodnutí o nákladově efektivitě jejich investic a existoval by důkaz, že poskytnuté finanční prostředky skutečně vedly k úsporám energie. Takovéto požadavky však nemusí být v souladu se zásadou subsidiarity a mohou vyžadovat změnu v právním základu směrnice.

Ze zkoumání vyplynulo, že k uskutečnění příslušných politických cílů EU by mohly významně přispět možnosti B1 a B3. Možnost B4 by se rovněž mohla dále rozvinout mimo rozsah působnosti směrnice o energetické náročnosti budov.

C: Inspekce otopných soustav a klimatizačních systémů

Tyto systémy mají velmi vysoký potenciál úspory energie, až do 40–60 % celkově využívané energie. Směrnice o energetické náročnosti budov v současnosti vyžaduje pravidelnou inspekci nad určitou hranicí, je však velmi nejasná, pokud jde o výsledky. Kvalita inspekce rovněž není vždy uspokojivá. Odhaduje se proto, že současná směrnice může do roku 2020 přinést v této oblasti pouze 10 % úspor energie. Existuje tu značný prostor pro další úspory.

Možnost C1: Vyžadovat „zprávu o inspekci“ otopných soustav a klimatizačních systémů. Navrhuje se, aby „zprávu o inspekci“, která má zahrnovat hodnocení energetické účinnosti otopné soustavy a klimatizačního systému a doporučení na jejich zlepšení, vypracoval nezávislý odborník a aby se odevzdala majiteli budovy. Tato zpráva by byla důležitým vylepšením stávajících požadavků a spotřebitelům by pomohla při určení důležitých možností pro nákladově efektivní úspory energie.

Možnost C2: Zavedení požadavku na soulad s předpisy. Navrhuje se, aby se zavedly náhodné vzorové kontroly zpráv o inspekci s různými stupněmi podrobnosti. Tím by se mohlo zabezpečit pravidelné provádění inspekci s uspokojivou kvalitou.

Ze zkoumání vyplynulo, že nejvýhodnější je spojení možností C1 a C2.

D: Požadavky na energetickou náročnost

Jednotlivé požadavky na energetickou náročnost a úroveň jejich cílů v současnosti určují členské státy. Tyto požadavky se v EU významně liší dokonce i v rámci podobných klimatických oblastí a nákladově efektivní úrovně v mnohých státech stále nebyly dosaženy. Přeshraniční porovnávání je vzhledem k různorodosti používaných výpočtových postupů a parametrů složité. Další povzbuzení na úrovni Společenství by proto mohlo vést k realizaci dalších úspor energie.

Možnost D1: Stanovit požadavky na energetickou náročnost pro celou EU. Návrh vyžaduje, aby byly navrženy konkrétní úrovně požadavků na energetickou náročnost. Díky tomu by se získala značná část potenciálních úspor energie, pomohlo by se podnikům s přeshraničním provozem a podpořil by se vnitřní trh s příslušnými stavebními materiály a zařízeními. Určení těchto úrovní by však byl velmi náročný a široce diskutovaný úkol a zahrnoval by velmi vysokou úroveň regulace EU.

Možnost D2: Zavedení mechanismu referenčních hodnot. V návrhu jde o zahrnutí mechanismu referenčních hodnot do základní metodiky směrnice o energetické náročnosti budov pro výpočet nákladově efektivní úrovně požadavků na energetickou hospodárnost budov. Stávající ustanovení směrnice o energetické náročnosti budov by se nezměnila a členské státy by nadále musely stanovovat svoje jednotlivé úrovně. Mechanismus referenčních hodnot by jasně ukázal, zda členské státy jsou pod optimálními úrovněmi, tj. zda se finanční prostředky z úspor energie ztrácejí vždy, když se uplatňují tyto právní předpisy týkající se budov. Toto je nástroj „měkkých právních předpisů“, mohl by však vytvořit významný vzájemný tlak, který by ve výsledku přivedl všechny členské státy k optimálním, a proto mnohem náročnějším úrovním.

Možnost D3: Vyžadovat program postupného zlepšování pro soubor budov se soustředěním se na budovy s nejvyšší energetickou náročností. Navrhuje se, aby členské státy připravily akční plány zaměřené na zvýšení míry obnovy a energetické účinnosti budov s nejvyšší energetickou náročností. Takový přístup by vyžadoval vysoké správní náklady členských států a představoval by rovněž značnou zátěž pro majitele budov se slabou hospodárností.

Možnost D4: Stanovit pro celou EU požadavky na budovy/pasivní domy s nízkou nebo nulovou spotřebou energie a nízkými nebo nulovými emisemi oxidu uhličitého. Zavedení takového požadavku pro novostavby od určitého data by vedlo k novým budovám s velmi nízkou energetickou náročností, čímž by se podpořily inovace. Zvýšilo by to však ceny domů a nemuselo by dojít k úplné návratnosti dodatečných investic prostřednictvím úspory nákladů na energie, což by představovalo značnou zátěž pro občany a vnitrostátní rozpočty. Mohl by se proto přijmout měkký přístup, který by zahrnoval povinnost vypracovat plány, ve kterých by členské státy prokazovaly svůj závazek dosáhnout staveb nízkoenergetických domů s nízkou produkcí emisí.

Ze zkoumání vyplynulo, že k dosažení nákladově optimálních úrovní by mohla významně přispět možnost D2. Možnost D3 by mohly členské státy využít při zahájení vnitrostátních

činností, zejména ve vztahu k vnitrostátním akčním plánům pro energetickou účinnost. Možnost D4 by se mohla zvážit v méně předepsané podobě, tj. prostřednictvím vnitrostátních plánů.

Navrhuje se posílení úlohy veřejného sektoru jako vedoucího příkladu, a to prostřednictvím povinností týkajících se vystavení certifikátu a kratších lhůt pro splnění revidovaných ustanovení v porovnání s ostatními sektory.

Závěry

Pokud se směrnice zreviduje, může to mít významný pozitivní vliv. Ten by znamenal využití velké části zbývajících potenciálů v sektoru budov a přispěl by rovněž k realizaci celkového potenciálu stávající směrnice o energetické náročnosti budov. Vznikl by tím rovněž zjednodušený a zlepšený rámec pro úspory energie.

Minimální celkový vliv nejvýhodnějších možností, které bylo možno vyčíslit, představuje:

- úsporu energie ve výši 60–80 milionů tun ekvivalentu ropy ročně do roku 2020, tedy snížení spotřeby konečné energie EU o 5–6 % v roce 2020;
- úsporu CO₂ ve výši 160 až 210 milionů tun ročně do roku 2020, tedy 4–5 % celkových emisí v EU v roce 2020;
- 280 000 (až 450 000) potenciálních nových pracovních míst do roku 2020, zejména v odvětví stavebnictví, při vydávání energetických certifikátů a na pozicích auditorů a inspektorů otopných soustav a klimatizačních systémů.

Zkoumaly se investiční požadavky a správní náklady opatření a v porovnání s výhodami a návratností jsou poměrně nízké. Například zrušení hranice 1000 m² na úrovni EU by vedlo k dodatečným kapitálovým nákladům ve výši 8 miliard EUR ročně, podnítily by však úsporu nákladů na energie ve výši 25 miliard EUR ročně do roku 2020, a tedy vznik záporných nákladů na snižování emisí CO₂.

Investiční potřeby se v Evropě výrazně liší v závislosti na sociálních a hospodářských podmínkách, původním stavu nemovitosti a typu renovace, která se má provést. Investiční potřeby mezi občany EU nejsou rovnoměrně rozložené, tedy dodatečné náklady vznikají těm, kteří provádějí větší renovaci svých budov nebo se účastní transakcí s nemovitostmi. Při vysokých cenách ropy budou mít však tyto úvodní investice přitažlivou návratnost.

Celkové výhody pro společnost vzhledem k snížení spotřeby energie, a tím rovněž snížení emisí CO₂ a závislosti na dovozu energií, tvorbu pracovních míst, zejména na místní a regionální úrovni, pozitivní vliv na zdraví a produktivitu práce vysoce přesahují náklady zkoumaných opatření.