



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 19. november 2008 (15.01)
(OR. en)**

**15929/08
ADD 2**

**Institutsioonidevaheline dokument:
2008/0223 (COD)**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	17. november 2008
Saaja:	Javier SOLANA, peasekretär / kõrge esindaja
Teema:	Komisjoni talituste töödokument – Lisatud dokumendile: ettepanek ehitiste energiatõhususe direktiivi (2002/91/EÜ) uuestisõnastamise kohta = Mõjuhindangu kokkuvõte

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument SEK(2008) 2865.

Lisatud: SEK(2008) 2865



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 13.11.2008
SEK(2008) 2865

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

**ETTEPANEK E HITISTE ENERGIATÕHUSUSE DIREKTIIVI (2002/91/EÜ)
UUESTISÕNASTAMISE KOHTA**

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

{KOM(2008) 780 (lõplik)}
{SEK(2008) 2864}

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

ELi ehitussektor ja ELi poliitika eesmärgid

Elu- ja ärihoonete energiakasutus moodustab lõviosa, ligikaudu 40 %, kogu energia lõpptarbimisest ja CO₂ heidetest ELis. Ehitistega seotud tegevusalad hõlmavad olulise osa ELi majandusest, umbes 9 % ELi SKTst ja 7–8 % ELi tööhõivest. Kulutõhusa energiasäästu potentsiaal on märkimisväärne, mis omakorda võib anda olulist majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast kasu. Seepärast võib ELi ehitussektor mängida kesket rolli ELi kasvu-, energia- ja kliimapolitiiliste eesmärkide saavutamisel, aidates samas suurendada tarbijate mugavust ja kärpida nende energiaarveid. Ehitiste energiatõhususel on samuti oluline osa laiaulatuslikumates algatustes, mis hõlmavad energiat ja kliimamuutust käsitlevaid ELi eesmärke, nagu need on esitatud komisjoni teatises „Euroopa energiapoliitika“¹.

ELi õiguslikud meetmed

Kehtivatest ELi peamistest õiguslikest instrumentidest on ehitiste energiatõhususe direktiiv (EPBD) keskseks vahendiks, mis pakub terviklikku lähenemisviisi tõhusale energiakasutusele ehitussektoris. See hõlmab ruumide kütmise ja vee soojendamise, samuti jahutamise, ventilatsiooni ja valgustuse energiavajadusi.

Direktiivis on õigusaktiks kombineeritud eri regulatiivsed vahendid (energiatõhususe nõuded) ja teabepõhised vahendid (märgised ja ülevaatused):

- Liikmesriigid peavad kehtestama energiatõhususe miinimumnõuded uutele ehitistele, samuti vanadele olemasolevatele ehitistele, mida oluliselt rekonstrueeritakse.
- Liikmesriigid peavad kehtestama energiamärgiste kava, mille raames antakse teavet ehitise energiatõhususe kohta ja selle kohta, mida oleks võimalik parandada. Märgised kehtivad 10 aastat ja need tuleks esitada potentsiaalsetele ostjatele/üürnikele.
- Liikmesriigid kehtestavad süsteemi keskmise suurusega ja suurte kütte- ja kliimaseadmete korrapäraseks ülevaatomiseks, et jälgida ja optimeerida nende energiatõhusust. Alternatiivina võivad liikmesriigid korraldada edenduskampaaniaid, kui nad tõendavad, et kampaaniad on sama tõhusad kui küttesüsteemide korrapärane ülevaatus.

Direktiivis ei ole määratud kindlaks kogu ELis kehtivaid piirmäärasid, vaid selles on nõutud, et liikmesriigid kehtestaksid sätted direktiivi rakendamiseks. Samuti peavad liikmesriigid töötama välja oma meetodid ehitiste energiatõhususe arvutamiseks või kasutama olemasolevaid Euroopa standardeid ning tagama, et neil on märgiste väljastamiseks ja ülevaatuste läbiviimiseks piisavalt kvalifitseeritud töötajaid.

Seni on EPBD peamine panus olnud ehitiste energiatõhususe küsimuse jõudmine poliitilistesse aruteludesse, ehitusalastesse õigusaktidesse ja kodanike teadvusse. Direktiivi rakendamine on valmistanud raskusi paljudele liikmesriikidele, kuid 22 neist on teatanud täielikust ülevõtmisest (seda veel hinnatakse). Mitu liikmesriiki on teatanud mõõdukatest

¹ KOM(2007) 1.

rakenduskuludest, aga ka ehitussektori märkimisväärselt energiasäästust, millele direktiiv on kaasa aidanud.

Vajadus täiendavate meetmete järele?

Vaatamata ehitussektoris juba võetud meetmetele on märkimisväärne kulutõhusa energiasäästu potentsiaal endiselt kasutamata. See on tingitud sektori keerukusest ja turuhäiretest (nt energiahindade välismõjude ebapiisav arvessevõtmine, üürnike ja üürileandjate probleemid, ebatäpne teave, uue ja innovatiivse tehnoloogia piiratud kasutuselevõtt), aga ka kehtiva EPBD sõnastuse piiratusest ja vähestest ambitsioonidest selle rakendamisel.

Probleemide lahendamiseks on järgmised võimalused:

- EPBD kehtetuks tunnistamine ja selle asendamine leebete poliitiliste vahenditega. See tähendaks ennetavat ja ambitsioonikat tegevust ning äärmiselt suuri kulusid kõikidele liikmesriikidele;
- tavapärane tegevus ehk „mitte teha rohkem“ kui kehtivate meetmetega jätkamine, kaasa arvatud jätkuv ja tõhusam rakendamine, Sellisel juhul ei kasutataks täielikult ära EPBD-välist ega ka selle enda kogu potentsiaali.
- ELi meetmed vahendite abil, millega täiendatakse ja tõhustatakse kehtivat EPBDd.

Kolmest nimetatud poliitikavõimalusest on kõige suuremat panust ELi poliitiliste eesmärkide täitmisse võimalik saavutada EPBD läbivaatamisega. Seda on võimalik teha kehtivate sätete muutmise teel, nii et säiliks nende põhimõtted ja olemus, kuid suurendataks märkimisväärselt nende tõhusust. See hõlbustaks direktiivi ülevõtmist ja parandaks kavandatud muudatuste mõistetavust. Samal ajal vabaneks suurem potentsiaal ning hulk kasulikku mõju. EPBD rakendamise jätkumine on äärmiselt oluline.

Lahenduseks on aga poliitiliste vahendite kombinatsioon ning seepärast on EPBD rakendamise täiendamiseks vaja muid mittereguleerivaid meetmeid, millest siiski üksi ei piisaks. Tuleks tugevdada jõupingutusi, et pakkuda rohkem rahalisi ja maksualaseid soodustusi, teavet ja ekspertide koolitust ning jõuda kokkuleppele vabatahtlikes meetmetes. Kehtivas EPBDs juba sisalduvaid leebmeid õiguslikke vahendeid tuleks edasi arendada.

ELi õigus kõnealuseid meetmeid võtta

Kliimamuutus, energiavarustuskindlus ja keskkonnakaitse on väljakutsed, mis nõuavad kooskõlastatud tegevust ELi tasandil. Energiatõhusus on kõnealuste probleemide lahenduse üks osa ning käesolevas valdkonnas ELi tasandil juba vastuvõetud aktid kajastavad vajadust ühenduse meetmete järele.

Ehitussektor vastutab umbes poole CO₂ heitkoguse eest, mis ei ole hõlmatud heitkogustega kauplemise süsteemiga, ning kõnealuse sektori CO₂ heidete vähendamise potentsiaal on märkimisväärne, kusjuures vähendamise kulud on negatiivsed või madalad. Ehitussektori omapärast tingituna on energiatarbimise kasv piiratud, samas moodustavad ehitistega seotud ehitustooted, -seadmed ja -teenused olulise osa ELi siseturust. Inimeste suurem liikuvus ja üha suurenev hulk ettevõtjaid, kes tegutsevad kogu ELis, tähendab, et sarnaste meetmetega vähendatakse ka nende halduskoormust.

Seepärast ei saa liikmesriigid üksi saavutada energiatõhususe eesmärgi piisavalt hästi ning on vaja tegutsemist ühenduse tasandil, et hõlbustada ja toetada meetmete kasutuselevõttu. Kehtiva EPBD põhielemente on juba arutatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast direktiivi vastuvõtmisel 2002. aastal ning neid on praktikas katsetatud, et demonstreerida lähenemisviisi asjakohasust.

Millised on EPBD paremaks muutmise võimalused?

Mõjuhindangus jõuti järeldusele, et kehtiva EPBD mitut aspekti tuleks muuta. Üldjoontes hõlmavad need esiteks ebaselge sõnastuse parandamist ja teiseks kehtiva direktiivi põhielemente. Iga põhielemendi puhul analüüsiti majandus-, sotsiaal- ja keskkonnamõju seisukohast mitut valikuvõimalust ning nende mõju subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele.

Analüüsiks kasutati suurt hulka andme- ja teabeallikaid: DG TRENilt saadud PRIMESi mudeli lähteandmeid ja prognoose, Ecofysi BEAM-mudelit, rohkem kui 35 uuringut, kogemusi kehtiva EPBD rakendamisel, samuti liikmesriikide ja sidusrühmade panust.

Arutusel olnud valikuvõimalused hõlmavad poliitiliste vahendite kombinatsiooni, sealhulgas mittereguleerivaid alternatiive, nagu teavitamine ja muud leebed meetmed. Tehti kindlaks viis põhilist meetmete valdkonda:

Selgitamine ja lihtsustamine

See on EPBD nõuetekohase rakendamise seisukohalt väga oluline. Selles valdkonnas on kaks peamist meetet: i) selgitada ja lihtsustada teksti ennast ning ii) valida sobiv õiguslik vorm (uuestisõnastamine või muudatus).

A: 1000 m² künnis olemasolevate ehitiste jaoks, mida oluliselt rekonstrueeritakse

Kehtiva EPBD sätted, mille kohaselt üksnes üle 1000 m² suurused ehitised peavad vastama teatavatele energiatõhususe nõuetele, kui neid oluliselt rekonstrueeritakse (investeeringud peavad ületama 25 % kogu ehitise väärtusest, välja arvatud maa, või peab rekonstrueerimine hõlmama rohkem kui 25 % ehitise välispiiretest), tähendavad, et kõnealuse sätte reguleerimisalasse kuulub üksnes ligikaudu 29 % kogu ELi ehitussektorist. On selge, et parim aeg energiatõhususe meetmete rakendamiseks on siis, kui ehitist oluliselt rekonstrueeritakse (umbkaudu iga 25–40 aasta järel). Sellisel juhul ei ole täiendavad investeeringud suured ning tänu energiasäästule tasuvad investeeringud ennast ära meetmete eluea jooksul.

Analüüsiti kolme võimalust EPBD reguleerimisala laiendamiseks.

Valikuvõimalus A1: künnise alandamine 500 m²-le

Valikuvõimalus A2: künnise alandamine 200 m²-le

Valikuvõimalus A3: 1000 m² künnise kaotamine

Iga võimaluse puhul vastutaksid liikmesriigid endiselt üksikute energiatõhususnõuete kehtestamise eest ning „olulise rekonstrueerimise“ mõiste jääks samaks.

Analüüs näitas, et kõige kasulikum on valikuvõimalus A3.

B: Energiamärgised

Kehtiva EPBD kohaselt kohustuslikud märgised võivad olla võimsaks abivahendiks energiatõhusate ehitiste nõudlusel põhineva turu loomisel, kuna need võimaldavad turuosalistel hinnata kulusid seoses energiatarbimise ja -tõhususega. Tegelikuses aga ei ole märgised alati rahuldava kvaliteediga või ei ole need kinnisvaratehingute ajal korrapäraselt kättesaadavad. Need asjaolud piiravad märgiste tegelikku mõju.

Valikuvõimalus B1: Märgiste kvaliteedinõuded ja nõuetele vastavuse tingimused. Tehakse ettepanek kehtestada nõue, et ametiasutused või akrediteeritud asutused kontrolliksid pisteliselt märgiste kvaliteeti ja vastavust ehitiste energiatõhusust käsitlevatele õigusaktidele. Sellega tagatakse märgistel esitatava teabe kvaliteet ja usaldusväärsus. Eeldatakse, et selle tulemusel kasvab rekonstrueeritavate ehitiste hulk ja seeläbi suureneb energiasääst.

Valikuvõimalus B2: Nõue, et märgisel soovitatud tasuvad meetmed tuleb ellu viia teatava aja jooksul. See nõue tooks kaasa suure energiasäästu, aga samas ka märkimisväärse finantskoormuse ELi kodanike ja ettevõtjate jaoks, kuna meetmeid ei pruugita sel juhul ühendada „olulise rekonstrueerimisega“, ja seepärast ei ole see ELi tasandil õigustatud.

Valikuvõimalus B3: Märgiste muutmine kinnisvarakuulutuste ja / või kinnisvaratehingute dokumentide kohustuslikuks osaks. See tähendaks, et ehitise energiatõhusust käsitlev teave sisaldub kinnisvaratehingute kuulutustes (nii nagu uute autode puhul avaldatakse CO₂ heitkogus) ja et märgis tuleb esitada iga tehingu puhul.

Valikuvõimalus B4: Nõue, et märgised tuleb siduda muude toetus- või heidutusmehhanismidega. Tehakse ettepanek, et ehitise energiatõhususe suurenemist rahalise stiimuli tulemusel tuleks tõendada või õigustada märgise abil. See aitaks kinnisvara omanikel/üürnikel teha teadlikke otsuseid oma investeringute kulutõhususe kohta ja nii saadaks tõendeid selle kohta, et rahastamise tulemuseks oli ka tegelikult energiasääst. See nõue ei pruugi aga olla kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ning võib tingida direktiivi õigusliku aluse muudatuse.

Analüüs näitas, et võimalused B1 ja B3 aitaksid oluliselt kaasa ELi asjaomaste poliitiliste eesmärkide saavutamisele. Võimalust B4 oleks samuti võimalik edasi arendada väljaspool EPBD reguleerimisala.

C: Kütte- ja kliimaseadmete ülevaatus

Kõnealuste süsteemide energiakokkuhoiu potentsiaal on väga suur, kuni 40–60 % nende koguenergiakasutusest. EPBDga on praegu nõutav korrapärane ülevaatus alates teatavast künnisest, kuid selle tulemused on äärmiselt ebaselged. Samuti ei ole ülevaatuste kvaliteet alati rahuldav. Sellest tulenevalt on hinnatud, et kehtiva EPBDga saavutatakse kõnealuses valdkonnas 2020. aastaks kõigest 10 % energiasääst. Kindlasti on aga vaja suuremat energiasäästu.

Valikuvõimalus C1: Nõue esitada kütte- ja kliimaseadmete „ülevaatusakt“. Tehakse ettepanek, et sõltumatu ekspert koostab „ülevaatusakti“, mis sisaldab hinnangut kütte-/jahutussüsteemi energiatõhususele ja soovitusi selle parandamiseks, ning see antakse ehitise omanikule. Akt kujutaks endast kehtivate nõuete olulist edasiarendust ja aitaks tarbijatel tuvastada kulutõhusa energiasäästu mõjusaid võimalusi.

Valikuvõimalus C2: Nõuetele vastavuse tingimuste kehtestamine. Tehakse ettepanek kehtestada ülevaatusaktide tarbeks eri detailsusastmega pistelised kontrollid. Sellega tagatakse, et ülevaatusi tehakse korrapäraselt ja et nende kvaliteet on rahuldav.

Analüüs näitas, et kõige kasulikumad on valikuvõimalused C1 ja C2 koos.

D: Energiatõhususe nõuded

Praegu määravad liikmesriigid ise kindlaks oma energiatõhususe nõuded ja eesmärkide ulatuse. Need varieeruvad aga ELis märkimisväärselt, isegi sama kliimavöötme piires, ja paljud liikmesriigid ei ole saavutanud optimaalsete kuludega taset. Piiriülesed võrdlused on keerulised, kuna arvutamisel kasutatakse erinevaid lähenemisviise ja parameetreid. Seega võiks täiendav edendustöö ühenduse tasandil anda veelgi suuremat energiasäästu.

Valikuvõimalus D1: Kogu ELi hõlmavate energiatõhususe nõuete täpsustamine. Ettepanekus on kavandatud konkreetSED energiatõhususe nõuete tasemed. See võimaldaks kasutada ära suurt energiasäästu potentsiaali, hõlbustaks piiriülest äritegevust ja toetaks seonduvate ehitismaterjalide ja -seadmete siseturgu. Nende tasemete kindlaksmääramine nõuaks aga äärmiselt palju aega ja vahendeid, tekitaks rohkesti vaidlusi ning nõuaks ELi-poolset reguleerimist väga kõrgel tasemel.

Valikuvõimalus D2: Võrdleva hindamise mehhanismi kehtestamine. Ettepaneku kohaselt sisaldaks EPBD põhiline meetodika võrdleva hindamise mehhanismi, et arvutada välja hoonete energiatõhususe nõuete kulutõhus tase. EPBD kehtivaid sätteid ei muudetaks ja liikmesriigid peaksid endiselt kehtestama oma tasemed. Võrdleva hindamise mehhanism aitaks selgelt näidata, kui liikmesriik jääb allapoole optimaalset taset, st kõnealuste ehitusalaste õigusaktide kohaldamisel kaob energiasäästust saadav raha. See on küll leebe õiguslik vahend, kuid võiks tekitada märkimisväärselt vastastikust survet, mille tulemusel liiguksid kõik liikmesriigid optimaalse ja seega oluliselt ambitsioonikama taseme poole.

Valikuvõimalus D3: Nõue kehtestada hoonestuse parandamiseks arenev kava, mis keskenduks kõige madalama energiatõhususega ehitistele. Tehakse ettepanek, et liikmesriigid valmistaksid ette tegevuskava kõige madalama energiatõhususega ehitiste remondi kiirendamiseks ja nende energiatõhususe suurendamiseks. Selline lähenemisviis nõuaks liikmesriikidelt suuri halduskulusid ja oleks tõsiseks koormaks ka kõige madalama energiatõhususega ehitiste omanikele.

Valikuvõimalus D4: Kogu ELis kehtivate nõuete kehtestamine madala või puuduva energiakulu või süsinikdioksiidheitega ehitistele / passiivmajadele. Sellise nõude kehtestamine uutele ehitistele alates teatavast kuupäevast võiks olla tõukeks suure energiatõhususega ehitistele ja toetada innovatsiooni. Samas tõstaks see aga majade hindu ning energiakulude kokkuhoid ei tasuks täielikult ära täiendavaid investeeringuid, mis koormaks oluliselt kodanikke ja liikmesriikide eelarveid. Seepärast võiks kaaluda leebemat lähenemisviisi, mis hõlmaks kohustust töötada välja teekaardid, kus liikmesriigid näitaksid, kuidas nad on pühendunud eesmärgile edendada madala energiakulu ja väheste heitkogustega ehitisi.

Analüüs näitas, et võimalus D2 aitaks märkimisväärselt saavutada kulutõhusat taset. Võimalust D3 võivad liikmesriigid kasutada siseriiklike meetmete käivitamisel, eelkõige seoses riiklike energiatõhususe tegevuskavadega. Võimalust D4 võiks kaaluda vähem ettekirjutuslikul kujul, st riiklike teekaartide abil.

Tehakse ettepanek suurendada avaliku sektori kui eeskuju näitaja rolli, selleks karmistatakse kohustust panna märgised välja nähtavale kohale ja kehtestatakse teiste sektorite tähtaegadest lühemad tähtajad muudetud sätete järgimiseks.

Kokkuvõte

Direktiivi läbivaatamisel võib olla märkimisväärne positiivne mõju. Sel viisil kasutatakse suuremal määral ära ehitussektori võimalusi ja aidatakse kaasa kehtiva EPBD täieliku potentsiaali saavutamisele. Samuti oleks tulemuseks energiasäästu lihtsam ja täiustatud raamistik.

Kõige kasulikumate valikuvõimaluste puhul, kus kvantifitseerimine oli võimalik, oleks minimaalne kogumõju järgmine:

- energiasääst 60–80 miljonit tonni naftaekvivalenti aastaks 2020, st ELi energia lõpptarbimise vähenemine 5–6 % aastaks 2020;
- CO₂ heitkoguste vähenemine 160–210 miljonit tonni aastas aastaks 2020, st ELi CO₂ heitkoguste vähenemine 4–5 % aastaks 2020;
- 280 000 (kuni 450 000) uut töökohta aastaks 2020, peamiselt ehitussektoris, energiatõhususe sertifitseerijad ja energiaaudiitorid ning kütte- ja kliimaseadmete ülevaatajad.

Analüüsi meetmete investeeringuvajadusi ja halduskulusid ning leiti, et need on suhteliselt madalad võrreldes kasu ja kokkuhoiuga. Näiteks 1000 m² künnise kaotamine kogu ELis tähendaks täiendavaid kapitalikulusid 8 miljardit eurot aastas, kuid selle tulemuseks oleks aastane energiasääst 25 miljardit eurot aastaks 2020 ja seega oleksid CO₂ heidete vähendamise kulud negatiivsed.

Investeeringuvajadused Euroopas varieeruvad suuresti, sõltuvalt sotsiaalmajanduslikest tingimustest, kinnisvara algsest seisundist ja vajaliku rekonstrueerimise laadist. Investeeringuvajadused ei ole ELi kodanike vahel ühtlaselt jaotunud, vaid tähendavad täiendavaid kulusid nende jaoks, kes oma ehitisi oluliselt rekonstrueerivad või on seotud kinnisvaratehingutega. Kõrgetest naftahindadest tulenevalt aga tasuvad need algsed investeeringud ennast kuhjaga ära.

Üldine kasu ühiskonna jaoks, st energiatarbimise vähenemine ja sellest tulenevalt CO₂ heitkoguste ja impordisõltuvuse vähenemine, uute töökohtade tekkimine, eelkõige kohalikul ja piirkondlikul tasandil, positiivne mõju tervisele ja töövõlljakusele, on märgatavalt suurem kui analüüsitud meetmete maksumus.