



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 19 listopada 2008 r. (16.01)
(OR. en)**

**Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2008/0223 (COD)**

**15929/08
ADD 2**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

PISMO PRZEWODNIE

od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisano przez pana dyrektora Jordiego AYETA PUIGARNAUA

data otrzymania: 17 listopada 2008 r.

do: Pan Javier SOLANA, Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel

Dotyczy: Dokument roboczy służb Komisji
- dokument uzupełniający do wniosku dotyczącego przekształcenia
dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków
(2002/91/WE)
= Streszczenie oceny skutków

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument Komisji SEC(2008) 2865.

Załącznik: SEC(2008) 2865



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.11.2008

SEC(2008) 2865

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument uzupełniający

**WNIOSEK DOTYCZĄCY PRZEKSZTAŁCENIA
DYREKTYWY W SPRAWIE CHARAKTERYSTYKI ENERGETYCZNEJ
BUDYNKÓW (2002/91/WE)**

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{COM(2008) 780 wersja ostateczna}

{SEC(2008) 2864}

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Unijny sektor budynków oraz cele polityki UE

Zużycie energii w budynkach mieszkalnych i handlowych stanowi lwią część (około 40 %) całkowitego końcowego zużycia energii oraz emisji CO₂ w UE. Działalność gospodarcza związana z budynkami jest istotnym elementem gospodarki UE, przy czym jej udział w PKB Unii Europejskiej wynosi około 9 %, a w zatrudnieniu 7–8 %. Możliwości zaoszczędzenia energii w sposób opłacalny ekonomicznie są duże, co mogłoby prowadzić do istotnych korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Dlatego unijny sektor budynków może odegrać kluczową rolę w osiągnięciu celów UE w zakresie wzrostu gospodarczego, energii i polityki klimatycznej, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia poziomu komfortu oraz obniżenia rachunków za energię dla obywateli. Efektywność energetyczna budynków jest również istotnym elementem szerszych inicjatyw na rzecz osiągnięcia celów w zakresie energii i zmian klimatycznych, nakreślonych w komunikacie Komisji *Europejska polityka energetyczna*¹.

Działania legislacyjne UE

Spośród istniejących podstawowych instrumentów UE najważniejszym narzędziem, które przewiduje kompleksowe podejście do wydajnego wykorzystania energii w sektorze budynków, jest dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD). Obejmuje ona zapotrzebowanie na energię do celów ogrzewania pomieszczeń i wody, chłodzenia, wentylacji i oświetlenia.

Dyrektywa łączy w jednym tekście prawnym różne instrumenty regulacyjne (np. wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej) oraz instrumenty oparte na informacji (np. świadectwa i przeglądy).

- Państwa członkowskie muszą ustanowić minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej nowych budynków oraz dużych budynków istniejących, które podlegają ważniejszej renowacji.
- Państwa członkowskie muszą wprowadzić system świadectw charakterystyki energetycznej, które dostarczają informacji na temat jakości energetycznej danego budynku oraz tego, co można ulepszyć. Świadectwa zachowują ważność przez 10 lat i powinny być okazywane potencjalnym nabywcom/najemcom.
- Państwa członkowskie ustanawiają system regularnych przeglądów średnich i dużych systemów ogrzewania i klimatyzacji w celu monitorowania i optymalizacji ich charakterystyki energetycznej. Państwa członkowskie mogą też zobowiązać się do przeprowadzenia kampanii promocyjnych, o ile udowodnią, że są one równie skuteczne, co przeglądy systemów ogrzewania.

Dyrektywa nie ustanawia konkretnych wymogów obowiązujących w całej UE, zobowiązuje jednak państwa członkowskie do określenia mechanizmów wdrażania jej przepisów. Państwa członkowskie muszą również wypracować własną metodykę lub wykorzystać istniejące

¹ COM(2007) 1

normy europejskie do obliczenia charakterystyki energetycznej budynków, a także zadbać o to, aby liczba wykwalifikowanych ekspertów do przeprowadzenia certyfikacji i przeglądów była wystarczająca.

Najważniejszy dotychczasowy wkład dyrektywy EPBD polegał na wprowadzaniu zagadnienia efektywności energetycznej budynków do programów politycznych i przepisów budowlanych oraz na zwróceniu uwagi obywateli na tę kwestię. Wdrożenie dyrektywy stanowiło wyzwanie dla wielu państw członkowskich, jednak obecnie 22 z nich zgłasza pełną transpozycję (ocena w toku). Jeśli chodzi o koszty wdrożenia, wiele państw członkowskich zgłaszało, że koszty te są umiarkowane przy istotnym zwiększeniu oszczędności energii w sektorze budynków, zainspirowanych przedmiotową dyrektywą.

Potrzeba dalszych działań?

Mimo działań podjętych do tej pory w obrębie sektora budynków, nie wykorzystano jeszcze znacznego potencjału w zakresie opłacalnych ekonomicznie oszczędności energii. Jest to spowodowane złożonym charakterem sektora oraz niedostatkami rynku (m.in. niekompletne uwzględnienie w cenach energii kosztów zewnętrznych, problemy na linii właściciel-najemca, niedoskonałe informacje oraz niski stopień wykorzystania nowych i innowacyjnych technologii), jak również ograniczeniami wynikającymi z brzmienia obowiązującej dyrektywy EPBD oraz niskim poziomem ambicji przy jej wdrażaniu.

Inne możliwe sposoby stawienia czoła wyzwaniom są następujące:

- uchylenie dyrektywy EPBD i zastąpienie jej „miękkimi” instrumentami politycznymi. Pociągnęłoby to za sobą konieczność podjęcia aktywnych i ambitnych działań oraz bardzo wysokie koszty dla wszystkich państw członkowskich.
- scenariusz „bez zmian” albo „niepodejmowanie nowych działań” wykraczających poza istniejące środki, w tym dalsze i udoskonalone wdrażanie dyrektywy. W takim przypadku nie zostałyby wykorzystany potencjał leżący poza dyrektywą EPBD ani pełne możliwości z nią związane.
- Działania UE w ramach dodatkowych i udoskonalonych instrumentów obowiązującej dyrektywy EPBD.

Spośród wymienionych trzech możliwych strategii największy wkład w realizację celów polityki UE można osiągnąć w drodze zmiany dyrektywy EPBD. Można tego dokonać, wprowadzając do obowiązujących przepisów zmiany, które utrzymałyby obecne zasady oraz ich istotę, a jednocześnie znacząco poprawiłyby skuteczność przepisów. Ułatwiłoby to transpozycję i zrozumienie zaproponowanych zmian przy jednoczesnym wykorzystaniu większej części potencjału i osiągnięciu powiązanych korzyści. Dalsze wdrażanie dyrektywy EPBD ma kluczowe znaczenie.

Na rozwiązanie składa się jednak zintegrowana kombinacja instrumentów politycznych, tak więc inne środki nieregulacyjne, mimo że same w sobie niewystarczające, są niezbędnym uzupełnieniem wdrażania dyrektywy EPBD. Należy wzmocnić starania na rzecz wprowadzenia większej liczby zachęt finansowych i podatkowych, informacji i szkoleń ekspertów oraz uzgadniania dobrowolnych działań. Należy dalej rozwijać instrumenty „miękkiego prawa”, uwzględnione już w obowiązującej dyrektywie EPBD.

Prawo UE do podejmowania tych działań

Zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo dostaw energii oraz ochrona środowiska to wyzwania, które wymagają skoordynowanych działań na szczeblu UE. Efektywność energetyczna jest jednym z elementów rozwiązania wspomnianych problemów, zaś instrumenty w tej dziedzinie, które zostały już przyjęte na szczeblu UE, odzwierciedlają potrzebę działań wspólnotowych.

Sektor budynków jest odpowiedzialny za około połowę emisji CO₂, które nie zostały objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji, posiada również znaczący potencjał w zakresie obniżenia emisji CO₂ przy niewielkich lub wręcz ujemnych kosztach. Specyfika sektora budynków powoduje ograniczenie wskaźnika korzyści wynikających z energooszczędności, zaś produkty budowlane, sprzęt i usługi związane z budynkami stanowią ważny element rynku wewnętrznego UE. Ponadto, podobne środki zmniejszyłyby obciążenia administracyjne dla ludności charakteryzującej się coraz większą mobilnością oraz dla rosnącej liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność na terenie całej UE.

W związku z powyższym cele w zakresie efektywności energetycznej nie mogłyby zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie działające w pojedynkę i konieczne są działania na szczeblu Wspólnoty, które ułatwią i wesprą realizację działań na szczeblu krajowym. Najważniejsze elementy obowiązującej dyrektywy EPBD zostały już omówione pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności podczas przyjmowania dyrektywy w 2002 r., a także wypróbowane w praktyce, co wykazało adekwatność tej koncepcji.

Jakie są opcje ulepszenia dyrektywy EPBD?

Jak wynika z oceny skutków, możliwe jest udoskonalenie szeregu aspektów obowiązującej dyrektywy EPBD. Zasadniczo ulepszenie dotyczy zmiany niektórych dwuznacznych sformułowań oraz poszczególnych głównych filarów obowiązującej dyrektywy. W ramach każdego filaru przeanalizowano szereg opcji pod kątem ich skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także ich następstw dla pomocniczości i proporcjonalności.

Do analizy wykorzystano liczne źródła danych i informacji, m.in. dane bazowe modelu PRIMES i prognozy DG ds. Energii i Transportu, model BEAM firmy Ecofys, ponad 35 prac badawczych, wiedzę zdobytą podczas wdrażania obowiązującej dyrektywy EPBD, a także wkład państw członkowskich i zainteresowanych stron.

Omówione opcje obejmują kombinację instrumentów politycznych, jak również inne rozwiązania nieregulacyjne, na przykład informacje i inne miękkie środki. Określono pięć najważniejszych obszarów działania:

Doprecyzowanie i uproszczenie

Jest to nieodzowne dla właściwego wdrożenia dyrektywy EPBD. Obszar ten obejmuje dwa kluczowe działania: (i) doprecyzowanie i uproszczenie samego tekstu; oraz (ii) wybranie właściwej formy prawnej (przekształcenie czy zmiana).

A: Próg 1000 m² w odniesieniu do istniejących budynków, które są poddawane ważniejszej renowacji

Obowiązujący przepis dyrektywy EPBD, zgodnie z którym jedynie istniejące budynki o powierzchni przekraczającej 1000 m² powinny spełniać niektóre wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej, gdy są poddawane ważniejszej renowacji (inwestycje przekraczają 25 % wartości całego budynku, nie wliczając wartości gruntu, albo renowacji podlega więcej niż 25 % okrycia budynku), oznacza, że zaledwie około 29 % sektora budynków UE jest objęte zakresem przedmiotowego przepisu. Nie ulega wątpliwości, że środki w zakresie energooszczędności najlepiej wprowadzać w momencie, kiedy budynek jest poddawany ważniejszej renowacji (w przybliżeniu co 25-40 lat). W ten sposób potrzeby w zakresie dodatkowych inwestycji nie są duże i inwestycje te zwracają się w związku z oszczędnościami energii w okresie użytkowania środków.

Przeanalizowano trzy opcje w odniesieniu do ewentualnego rozszerzenia zakresu dyrektywy EPBD:

Opcja A1: Obniżenie progu do 500 m²

Opcja A2: Obniżenie progu do 200 m²

Opcja A3: Zniesienie progu 1000 m²

W przypadku każdej z opcji państwa członkowskie byłyby w dalszym ciągu odpowiedzialne za ustanowienie indywidualnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej, a definicja „ważniejszej renowacji” zostałaby zachowana.

Analiza wykazała, że najkorzystniejsza jest opcja A3.

B: Świadectwa charakterystyki energetycznej

Świadectwa, które są już obowiązkowe na mocy obowiązującej dyrektywy EPBD, mogą być skutecznym narzędziem tworzenia sterowanego popytem rynku energooszczędnych budynków, gdyż pozwalają one podmiotom gospodarczym oszacować koszty w odniesieniu do zużycia energii i efektywności. W praktyce jednak niektóre z wydanych świadectw nie są zadowalającej jakości lub też nie są systematycznie udostępniane w czasie transakcji dotyczących nieruchomości, co stanowi istotne ograniczenie rzeczywistego wpływu świadectw.

Opcja B1: Wymagania dotyczące jakości i zgodności w odniesieniu do świadectw. Proponuje się, aby zobowiązać władze publiczne lub akredytowane instytucje do przeprowadzania wyrywkowych kontroli jakości świadectw oraz zgodności z kodeksami w zakresie efektywności energetycznej budynków. W ten sposób zostałoby zapewnione, że informacje zawarte w świadectwach są dobrej jakości oraz, że są one wiarygodne. Oczekuje się, że doprowadziłoby to do wzrostu wskaźnika renowacji i tym samym do większych oszczędności energii.

Opcja B2: Wprowadzenie wymogu, aby zalecone w świadectwach opłacalne ekonomicznie działania były realizowane w określonym czasie. Tego rodzaju wymóg doprowadziłby do znacznych oszczędności, ale także do istotnego obciążenia finansowego dla obywateli i przedsiębiorstw UE, gdyż działania nie mogłyby wtedy być połączone z „ważniejszą renowacją”; tym samym taki wymóg nie może być uzasadniony na szczeblu UE.

Opcja B3: Wprowadzenie obowiązku umieszczania świadectw w ogłoszeniach o nieruchomościach lub w dokumentach w sprawie transakcji dotyczących nieruchomości. Dzięki temu informacje na temat charakterystyki energetycznej danego budynku byłyby uwzględnione w materiałach reklamowych odnoszących się do transakcji dotyczących nieruchomości (podobnie do przedstawiania emisji CO₂ w przypadku nowych samochodów); obowiązywałby również wymóg, aby świadectwa były okazywane przy każdej transakcji.

Opcja B4: Wprowadzenie wymogu, aby świadectwa były powiązane z innymi mechanizmami wsparcia lub zniechęcania. Proponuje się, aby poprawa charakterystyki energetycznej budynku, która została osiągnięta dzięki zastosowaniu zachęty finansowej, została wykazana lub uzasadniona w świadectwie. Pomogłoby to właścicielom nieruchomości/najemcom w podejmowaniu świadomych decyzji dotyczących opłacalności ich inwestycji, a ponadto istniałby dowód na to, że zapewnione finansowanie naprawdę doprowadziło do oszczędności energii. Tego rodzaju wymóg może być jednak niezgodny z zasadą pomocniczości i może wiązać się z koniecznością zmiany podstawy prawnej dyrektywy.

Analiza wykazała, że opcje B1 i B3 mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się do realizacji celów przedmiotowej polityki UE. Opcja B4 mogłaby być również dalej rozwijana poza zakresem dyrektywy EPBD.

C: Przeglądy systemów ogrzewania i klimatyzacji

Systemy te charakteryzują się bardzo dużym potencjałem w zakresie oszczędności energii – nawet do 40–60 % ich całkowitego wykorzystania energii. Obecnie dyrektywa EPBD nakłada wymóg regularnych przeglądów w przypadku przekroczenia określonego progu, brak jest jednak jasności co do rezultatów. Ponadto jakość przeglądów nie zawsze jest zadowalająca. W rezultacie szacuje się, że obowiązująca dyrektywa EPBD może do 2020 r. doprowadzić w tym obszarze do oszczędności energii wynoszących zaledwie 10 %. Istnieją istotne możliwości osiągnięcia dalszych oszczędności.

Opcja C1: Wymóg sporządzania „sprawozdania z przeglądu” w odniesieniu do systemów ogrzewania i klimatyzacji. Proponuje się, aby „sprawozdanie z przeglądu”, które ma uwzględniać współczynnik efektywności energetycznej systemu ogrzewania/chłodzenia oraz zalecenia co do jego ulepszenia, było sporządzane przez niezależnego eksperta i przekazywane właścicielowi budynku. Sprawozdanie stanowiłoby znaczącą modernizację obecnie obowiązujących wymagań i pomogłoby konsumentom w identyfikowaniu istotnych możliwości w zakresie opłacalnych ekonomicznie oszczędności energii.

Opcja C2: Wprowadzenie wymagań dotyczących zgodności. Proponuje się wprowadzenie wyrywkowej weryfikacji sprawozdań z przeglądu na różnych poziomach szczegółowości. Dzięki temu zapewniono by, że kontrole przeprowadzane są regularnie oraz że ich jakość jest zadowalająca.

Analiza wykazała, że najkorzystniejsze są zastosowane łącznie opcje C1 i C2.

D: Wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej

Obecnie to państwa członkowskie określają indywidualne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej oraz swoje poziomy ambicji. Na obszarze UE są między nimi wyraźne różnice, nawet w obrębie podobnych stref klimatycznych, i w wielu państwach członkowskich nie osiągnięto jeszcze poziomów optymalnych pod względem kosztów.

Porównania między poszczególnymi krajami są utrudnione z powodu różnorodnych koncepcji obliczania i stosowanych parametrów. W związku z tym dalsza stymulacja na szczeblu Wspólnoty mogłaby doprowadzić do dodatkowych oszczędności energii.

Opcja D1: Określenie obowiązujących w całej UE wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej. Oznacza to, że zaproponowane zostałyby określone poziomy wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej. Pozwoliłoby to na wykorzystanie znacznej części potencjału w zakresie oszczędności energii, ułatwiłoby przedsiębiorstwom prowadzenie działalności transgranicznej, a także wsparłoby rynek wewnętrzny powiązanych materiałów i sprzętu budowlanego. Określenie wspomnianych poziomów byłoby jednak bardzo wymagającym i wysoce spornym zadaniem, a także powodowałoby bardzo wysoki poziom regulacji na szczeblu UE.

Opcja D2: Wprowadzenie mechanizmu porównawczego. Proponuje się uwzględnienie mechanizmu porównawczego w głównej metodologii dyrektywy EPBD w celu obliczenia optymalnego pod względem kosztów poziomu wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej w odniesieniu do budynków. Obecne przepisy dyrektywy EPBD nie uległyby zmianie, a państwa członkowskie w dalszym ciągu musiałyby ustanawiać swoje indywidualne poziomy. Mechanizm porównawczy określiłby jednoznacznie, czy państwa członkowskie są na poziomie niższym niż optymalny, tzn. czy środki pieniężne pochodzące z oszczędności energii są tracone za każdym razem, gdy stosowane są te przepisy dotyczące budynków. Jest to instrument „miękkiego prawa”, mógłby on jednak doprowadzić do znaczącej presji ze strony innych krajów, dzięki czemu wszystkie państwa członkowskie ostatecznie przybliżyłyby się do optymalnych i tym samym znacznie bardziej ambitnych poziomów.

Opcja D3: Wprowadzenie wymogu ewoluującego planu ulepszeń ogółu budynków, koncentrującego się na budynkach o najgorszej charakterystyce. Proponuje się, aby państwa członkowskie przygotowały plany działania w odniesieniu do sposobu zwiększenia wskaźnika renowacji oraz efektywności energetycznej budynków o najgorszej charakterystyce. Tego rodzaju koncepcja wymagałaby poniesienia wysokich kosztów administracyjnych przez państwa członkowskie, jak również stanowiłaby znaczące obciążenie dla właścicieli budynków o złej charakterystyce.

Opcja D4: Ustanowienie obowiązujących w całej UE wymogów dotyczących niskiego lub zerowego poziomu zużycia energii/emisji w odniesieniu do budynków/domów pasywnych. W wyniku wprowadzenia takiego wymogu w odniesieniu do nowo wybudowanych budynków, począwszy od określonej daty, powstałyby nowe budynki o bardzo dobrej charakterystyce, zaś innowacje otrzymałyby wsparcie. Doprowadziłoby to jednak do wzrostu cen domów, zaś dodatkowe inwestycje mogą nie zwrócić się w pełni mimo oszczędności na kosztach energii, co stanowiłoby istotne obciążenie dla obywateli i budżetów krajowych. W związku z tym można byłoby zastosować bardziej miękkie podejście, które polegałoby na nałożeniu obowiązku opracowania „planów działań”, w których państwa członkowskie wykazałyby swoje zobowiązanie do osiągnięcia celu, jakim są domy o niskim poziomie zużycia energii i emisji.

Analiza wykazuje, że opcja D2 mogłaby w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia poziomów optymalnych pod względem kosztów. Państwa członkowskie mogłyby zdecydować się na opcję D3 przy rozpoczynaniu działań krajowych, w szczególności związanych z krajowymi planami działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Opcję D4 można by rozważyć w mniej określonej formie, na przykład w ramach krajowych planów działań.

Aby zwiększyć rolę sektora publicznego jako głównego wzoru proponuje się wprowadzenie bardziej rygorystycznych obowiązków w zakresie okazywania świadectw oraz krótszych terminów na spełnienie zmienionych przepisów niż dla innych sektorów.

Wnioski

Przegląd dyrektywy może mieć istotne pozytywne skutki. Przegląd umożliwiłby wykorzystanie znacznej części pozostałego potencjału w sektorze budynków, a także przyczyniłby się do zrealizowania pełnego potencjału obowiązującej dyrektywy EPBD. Doprowadziłby on również do utworzenia uproszczonych i udoskonalonych ram w zakresie oszczędności energii.

Minimalny łączny wpływ najkorzystniejszych opcji, w przypadku których możliwe jest oznaczenie ilościowe, jest następujący:

- oszczędności energii na poziomie 60–80 mln ton ekwiwalentu ropy rocznie do 2020 r., tj. obniżenie o 5–6 % końcowego zużycia energii w UE w 2020 r.;
- zmniejszenie emisji CO₂ o 160–210 mln ton do 2020 r., tj. 4–5 % łącznych emisji CO₂ w UE w 2020 r.;
- 280 000 (do 450 000) potencjalnych nowych miejsc pracy do 2020 r., przede wszystkim w sektorze budowlanym, dla certyfikatorów energetycznych, audytorów i kontrolerów systemów ogrzewania i klimatyzacji.

Przeanalizowano wymagania inwestycyjne oraz koszty administracyjne działań i są one relatywnie niskie w porównaniu z korzyściami i zyskami. Przykładowo zniesienie w skali UE progu 1000 m² doprowadziłoby do dodatkowych kosztów inwestycyjnych w wysokości 8 mld EUR rocznie, ale osiągnięto by jednak oszczędności na kosztach energii w wysokości 25 mld EUR rocznie do 2020 r., dzięki czemu koszty zmniejszania emisji CO₂ byłyby ujemne.

Potrzeby inwestycyjne różnią się znacznie w poszczególnych państwach Europy w zależności od warunków społecznych i ekonomicznych, od początkowego stanu nieruchomości oraz od rodzaju renowacji, jakie należy przeprowadzić. Nie są one równo rozdzielone pomiędzy obywateli UE, co oznacza dodatkowe koszty dla tych, którzy dokonują ważniejszych renowacji w swoich budynkach lub są zaangażowani w transakcje dotyczące nieruchomości. Uwzględniając jednak wysokie ceny ropy, owe początkowe inwestycje przyniosą atrakcyjne zyski.

Ogólne korzyści dla społeczeństwa w kategoriach mniejszego zużycia energii – i tym samym obniżonych emisji CO₂ oraz mniejszej zależności od przywozu energii – tworzenia nowych miejsc pracy – szczególnie na szczeblu lokalnym i regionalnym – a także poprawy zdrowia i wydajności pracy znacznie przewyższają koszty przeanalizowanych środków.