



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 19 de Novembro de 2008 (15.01)
(OR. en)**

**Dossier interinstitucional:
2008/0223 (COD)**

**15929/08
ADD 2**

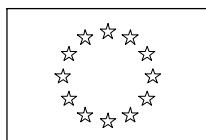
**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Director
data de recepção:	17 de Novembro de 2008
para:	Javier SOLANA, Secretário-Geral/Alto Representante
Assunto:	Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Documento de acompanhamento da proposta de reformulação da directiva relativa ao Desempenho Energético dos Edifícios (2002/91/CE = Resumo da avaliação de impacto

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – SEC(2008) 2865.

Anexo: SEC(2008) 2865



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.11.2008

SEC(2008) 2865

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Documento de acompanhamento da

**PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DA
DIRECTIVA RELATIVA AO DESEMPENHO ENERGÉTICO DOS EDIFÍCIOS
(2002/91/CE)**

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2008) 780 final}

{SEC(2008) 2864}

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O sector dos edifícios na UE e os objectivos políticos comunitários

O consumo de energia nos edifícios residenciais e comerciais representa uma grande parte (aproximadamente 40%) do consumo final total de energia e das emissões de CO₂ da UE. As actividades no sector dos edifícios representam uma parte considerável da economia da UE, respectivamente cerca de 9% do PIB e 7-8% do emprego na União Europeia. Existe um importante potencial de economia de energia em boas condições de rentabilidade económica que pode conduzir a benefícios económicos, sociais e ambientais consideráveis. Por este motivo, o sector dos edifícios na UE pode desempenhar um papel essencial para alcançar os objectivos políticos comunitários em matéria de crescimento, energia e clima, contribuindo ao mesmo tempo para melhorar o nível de conforto e reduzir a factura energética para os cidadãos. A eficiência energética dos edifícios é também um elemento importante de iniciativas mais amplas para alcançar os objectivos da UE em matéria de energia e alterações climáticas, descritos na Comunicação da Comissão *Uma política energética para a Europa*¹.

Acção legislativa da UE

De entre os instrumentos comunitários fundamentais actualmente existentes, a Directiva “Desempenho Energético dos Edifícios” (EPBD) é o principal instrumento que prevê uma abordagem holística para a utilização eficiente da energia no sector dos edifícios. Abrange as necessidades de energia para aquecimento, fornecimento de água quente, ar condicionado, ventilação e iluminação.

Combina num único texto jurídico vários instrumentos regulamentares (como os requisitos de desempenho energético) e em matéria de informação (como os certificados e inspecções):

- Os Estados-Membros devem estabelecer requisitos mínimos de desempenho energético para os novos edifícios e os grandes edifícios existentes que sejam sujeitos a grandes obras de renovação.
- Os Estados-Membros devem introduzir um sistema de certificados de desempenho energético que forneçam informações sobre a qualidade energética de um edifício e sobre os aspectos que é possível melhorar. Tais certificados são válidos por 10 anos e devem ser apresentados aos potenciais compradores/inquilinos.
- Os Estados-Membros devem estabelecer um sistema de inspecção regular dos sistemas de aquecimento e de ar condicionado de médias e grandes dimensões a fim de monitorizar e otimizar o seu desempenho energético. Em alternativa, podem organizar campanhas de promoção se provarem que estas têm efeito equivalente ao da inspecção dos sistemas de aquecimento.

A directiva não define níveis concretos a respeitar à escala da UE mas exige dos Estados-Membros o estabelecimento dos mecanismos para pôr em prática as suas disposições. Os Estados-Membros devem também desenvolver a sua própria metodologia ou utilizar as normas europeias existentes para o cálculo do desempenho energético dos edifícios e

¹ COM(2007) 1.

assegurar um número suficiente de peritos qualificados para efectuar as certificações e inspecções.

Até agora, a principal contribuição da EPBD consistiu em colocar o tema do desempenho energético dos edifícios nas agendas políticas, em integrá-lo nas normas de construção e em chamar para ele a atenção dos cidadãos. A sua aplicação tem sido um desafio para muitos Estados-Membros, mas 22 deles declararam ter já procedido à sua transposição integral (actualmente em avaliação). Quanto aos custos da aplicação, vários Estados-Membros declararam custos moderados mas melhorias significativas impulsionadas pela directiva a nível da economia de energia no sector dos edifícios.

Necessidade de novas actividades

Apesar das acções já realizadas no sector dos edifícios, está ainda por explorar um grande potencial de economia de energia em condições economicamente rentáveis. Isto deve-se à complexidade do sector e às deficiências do mercado (nomeadamente, preços da energia que não internalizam completamente os factores externos, problemas entre senhorios e inquilinos, informação deficiente e lentidão na absorção de tecnologias novas e inovadoras) mas também às limitações inerentes à redacção da actual directiva e ao fraco nível de ambição na sua aplicação.

As possíveis vias alternativas para fazer face aos desafios são as seguintes:

- Revogação da EPBD e sua substituição por instrumentos políticos menos vinculativos. Seriam, para isso, necessárias acções dinamizadoras e ambiciosas, implicando custos muito elevados para todos os Estados-Membros.
- Manutenção do *statu quo* legislativo, prosseguindo e melhorando a aplicação das actuais medidas. Neste caso, não se realizaria o potencial exterior à directiva, mas também não se tiraria partido do seu pleno potencial.
- Uma acção comunitária de criação de instrumentos complementares e de melhoria dos instrumentos estabelecidos pela actual EPBD.

Destas três alternativas, a maior contribuição para alcançar os objectivos políticos da UE é a que pode ser dada pela revisão da EPBD. Para tal, podem ser introduzidas alterações nas actuais disposições que manteriam os seus princípios e essência mas melhorariam de forma significativa a sua eficiência. Seria assim facilitada a transposição e a compreensão das alterações propostas. Ao mesmo tempo, tirar-se-ia maior partido do potencial e dos benefícios associados. É de importância crucial continuar a aplicar a directiva.

A solução seria, contudo, uma combinação de instrumentos políticos, pelo que outras medidas não regulamentares, embora insuficientes em si mesmas, são necessárias para completar a aplicação da directiva. Devem ser reforçados os incentivos financeiros e fiscais, a informação, a formação de peritos e a adopção de iniciativas voluntárias. Os instrumentos legislativos não vinculativos já contidos na actual EPBD devem continuar a ser desenvolvidos.

Legitimidade da UE para realizar estas actividades

As alterações climáticas, a segurança do aprovisionamento energético e a protecção do ambiente são desafios que exigem uma acção coordenada a nível da UE. A eficiência

energética fornece parte da solução a estes problemas e os instrumentos já adoptados neste domínio a nível da UE são o reflexo da necessidade de acção comunitária.

O sector dos edificios é responsável por cerca de metade das emissões de CO₂ não abrangidas pelo regime de comércio de licenças de emissão e tem um considerável potencial de redução do CO₂ a custos negativos ou baixos. As características específicas do sector dos edificios limitam o ritmo de aumento da sua eficiência energética, e os produtos de construção, os aparelhos e os serviços relativos aos edificios são um elemento importante do mercado interno da UE. Além disso, com a maior mobilidade das pessoas e o número das empresas que operam em toda a UE, a harmonização das medidas entre os Estados-Membros faria diminuir para estas os encargos administrativos.

Por esse motivo, os objectivos de eficiência energética não poderiam ser alcançados em grau suficiente pelos Estados-Membros actuando isoladamente, sendo necessária a acção a nível comunitário para facilitar e apoiar a adopção de actividades a nível nacional. Os principais elementos da actual EPBD foram discutidos do ponto de vista dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade quando da sua adopção em 2002 e a adequação desta abordagem foi também demonstrada na prática.

Opções para uma melhor EPBD

A avaliação de impacto concluiu ser possível melhorar vários aspectos da actual EPBD. Estes dizem respeito, por um lado, à revisão de algumas frases de formulação ambígua e, por outro, aos grandes pilares da actual directiva. Para cada pilar, foram analisadas várias opções tendo em vista os seus impactos social, económico e ambiental, bem como as implicações para a subsidiariedade e a proporcionalidade.

Foi utilizada para esta análise uma ampla fonte de dados e informações: dados de base fornecidos pelo modelo PRIMES e pelas projecções da DG TREN, dados fornecidos pelo modelo BEAM da Ecofys, mais de 35 estudos, os conhecimentos resultantes da aplicação da actual EPBD e contribuições dos Estados-Membros e partes interessadas.

As opções discutidas incluem uma combinação de instrumentos políticos e ainda medidas alternativas não regulamentares, como medidas em matéria de informação e outras de carácter não vinculativo. Foram identificadas cinco áreas de acção principais:

Clarificação e simplificação

É de importância crucial continuar a aplicar a EPBD. Neste domínio, são duas as principais acções: i) clarificação e simplificação do texto e ii) escolha da forma jurídica adequada: reformulação ou alteração.

A: Limiar de 1000 m² para os edificios existentes quando sujeitos a grandes obras de renovação

As disposições da actual EPBD prevêem que só os edificios existentes de mais de 1000 m² sujeitos a grandes obras de renovação (de custo superior a 25% do valor do edificio, excluindo o valor do terreno, ou em que é renovada mais de 25% da envolvente do edificio) devem cumprir certos requisitos de desempenho energético, o que significa que apenas cerca de 29% do sector dos edificios da UE são abrangidos pelo âmbito desta disposição. O melhor momento para introduzir medidas de eficiência energética é, obviamente, na fase em que um edificio é sujeito a grandes obras de renovação (aproximadamente a intervalos de 25-40 anos).

Deste modo, o investimento necessário não é elevado e, graças às economias de energia, é recuperado durante a vigência das medidas.

Foram analisadas três opções para o possível alargamento do âmbito da EPBD:

Opção A1: Redução do limiar para 500 m²

Opção A2: Redução do limiar para 200 m²

Opção A3: Supressão do limiar de 1000 m²

Seja qual for a opção escolhida, os Estados-Membros continuariam a ser responsáveis pelo estabelecimento dos requisitos individuais de desempenho energético e seria mantida a definição de “grandes obras de renovação”.

A análise indicou que a opção A3 é a mais vantajosa.

B: Certificados de desempenho energético

Os certificados, que já são obrigatórios no âmbito da actual directiva, podem ser um poderoso instrumento para criar um mercado impulsionado pela procura de edifícios com elevado desempenho energético, já que permitem aos agentes económicos estimar os custos em função do consumo de energia e da eficiência energética. Contudo, na prática, alguns dos certificados emitidos não são de qualidade satisfatória ou não são transmitidos sistematicamente no momento da transacção imobiliária. O seu impacto real fica assim significativamente limitado.

Opção B1: Requisitos de qualidade e de conformidade dos certificados. Propõe-se que se exija a verificação aleatória da qualidade dos certificados e da conformidade com as normas energéticas dos edifícios, a efectuar pelas autoridades públicas ou por instituições acreditadas. Ficaria assim assegurada a boa qualidade e a fiabilidade das informações contidas nos certificados. Espera-se que esta medida dê origem a um aumento da taxa de renovação e, assim, a maiores economias de energia.

Opção B2: Estabelecimento de um prazo para a aplicação das recomendações relativas à rentabilidade económica que acompanham o certificado. Este requisito permitiria elevadas economias mas criaria também encargos financeiros consideráveis para os cidadãos e as empresas da UE, já que neste caso as medidas poderiam não estar associadas a “grandes obras”. Por esse motivo, não pode ser justificado a nível da UE.

Opção B3: Obrigatoriedade de incluir os certificados na publicidade imobiliária e/ou na documentação relativa às transacções imobiliárias. Seriam incluídas na publicidade destinada às transacções imobiliárias informações sobre o desempenho energético dos edifícios (à semelhança da indicação das emissões de CO₂ para os veículos automóveis novos) e para cada transacção deveria ser apresentado o certificado.

Opção B4: Obrigação de combinar os certificados com outros mecanismos de incentivo ou desincentivo. Sugere-se que as melhorias alcançadas em matéria de eficiência energética de um edifício em resultado de incentivos financeiros sejam demonstradas ou justificadas com o certificado. Os proprietários/inquilinos seriam assim ajudados a tomar decisões com conhecimento de causa sobre a rentabilidade económica dos seus investimentos e ter-se-ia uma prova de que o financiamento conduziu de facto a economias de energia. Contudo, este

requisito não seria conforme com o princípio de subsidiariedade e pode obrigar a alterar o fundamento jurídico da directiva.

A análise revelou que as opções B1 e B3 poderiam dar uma contribuição significativa para realizar os objectivos da política comunitária neste domínio. A opção B4 poderia também ser desenvolvida fora do âmbito da directiva.

C: Inspecção dos sistemas de aquecimento e de ar condicionado

Estes sistemas têm um potencial muito elevado de economia de energia, podendo atingir 40-60% do seu consumo total de energia. Actualmente, a EPBD exige inspecções regulares quando é excedido um dado limiar, mas é muito imprecisa quanto aos resultados. Além disso, a qualidade das inspecções nem sempre é satisfatória. Calcula-se, pois, que a actual directiva possa permitir economizar apenas 10% de energia neste domínio até 2020. Existe margem considerável para realizar maiores economias.

Opção C1: Exigência de um “relatório de inspecção” dos sistemas de aquecimento e de ar condicionado. Propõe-se que seja elaborado por um perito independente e entregue ao proprietário do edifício um “relatório de inspecção” que inclua a classificação do sistema de aquecimento/refrigeração em termos de eficiência energética e recomendações para melhorar o sistema. Esse relatório representaria um progresso importante em relação aos actuais requisitos e ajudaria os consumidores a identificar possibilidades consideráveis de realizar economias de energia em condições economicamente rentáveis.

Opção C2: Introdução de requisitos de conformidade. Esta opção propõe que sejam introduzidas verificações aleatórias, com diferentes graus de pormenor, dos relatórios de inspecção. Seria assim possível assegurar que as inspecções fossem efectuadas regularmente e tivessem uma qualidade satisfatória.

A análise indicou que, em conjunto, as opções C1 e C2 são as mais vantajosas.

D: Requisitos de desempenho energético

Cabe actualmente aos Estados-Membros determinar os requisitos individuais de desempenho energético e os seus níveis de ambição. Estes variam muito em toda a UE, mesmo em zonas climáticas semelhantes, e muitos Estados-Membros não atingiram ainda os níveis óptimos de rentabilidade. É difícil fazer comparações transfronteiras devido aos diferentes métodos de cálculo e à variedade dos parâmetros utilizados. Por este motivo, a criação de mais incentivos a nível comunitário poderia conduzir a economias adicionais de energia.

Opção D1: Estabelecimento de requisitos de desempenho energético à escala da UE. Segundo esta opção, seriam propostos níveis específicos de desempenho energético. Seria assim possível explorar uma grande parte do potencial de economia de energia, facilitar o trabalho das empresas que desenvolvem actividades transfronteiras e apoiar o mercado interno de materiais e aparelhos de construção. No entanto, a determinação destes níveis seria uma tarefa altamente exigente e contestada, implicando um nível muito elevado de regulamentação comunitária.

Opção D2: Introdução de um mecanismo de aferimento do desempenho. É proposta a introdução de um mecanismo de aferimento na principal metodologia utilizada pela EPBD para calcular o nível óptimo de rentabilidade dos requisitos de desempenho energético dos edifícios. Seriam mantidas as actuais disposições da directiva e continuariam a ser os

Estados-Membros a fixar os seus níveis individuais. Um mecanismo de aferimento do desempenho indicaria claramente se os Estados-Membros se encontram abaixo do nível óptimo, isto é, se a aplicação da regulamentação relativa aos edifícios implica a perda de ganhos financeiros realizados com a poupança de energia. Trata-se de um instrumento não vinculativo mas que conduziria a uma forte pressão dos pares, acabando assim por fazer evoluir todos os Estados-Membros para níveis óptimos e, consequentemente, muito mais ambiciosos.

Opção D3: Obrigação de adoptar um regime evolutivo de melhoria do parque imobiliário existente, centrado nos edifícios com pior desempenho. Propõe-se que os Estados-Membros preparem planos de acção sobre a forma de aumentar a taxa de renovação e a eficiência energética dos edifícios com pior desempenho. Esta abordagem implicaria, contudo, custos administrativos elevados para os Estados-Membros e representaria também um encargo considerável para os proprietários de edifícios cujo desempenho é menor.

Opção D4: Estabelecimento de requisitos a nível da UE em matéria de edifícios de nível baixo ou nulo de consumo energético/emissões de dióxido de carbono, ou em matéria de casas “passivas”. A introdução deste requisito para as novas construções a partir de uma determinada data teria por resultado novos edifícios dotados de um melhor desempenho e seria um incentivo à inovação. Faria, contudo, aumentar os preços do imobiliário e o investimento adicional poderá não ser inteiramente compensado pelas economias realizadas nos custos da energia, impondo assim encargos consideráveis para os cidadãos e os orçamentos nacionais. Por isso, poderia ser adoptada uma abordagem menos vinculativa que incluísse a obrigação de desenvolver “roteiros” nos quais os Estados-Membros mostrassem o seu empenhamento em realizar casas de baixo consumo energético/baixo nível de emissões.

A análise indica que a opção D2 poderia contribuir significativamente para alcançar níveis óptimos de rentabilidade. A opção D3 poderia ser adoptada pelos Estados-Membros quando iniciam actividades nacionais, em especial no contexto de planos de acção nacionais para a eficiência energética. A opção D4 poderia ser considerada numa forma menos prescritiva, por exemplo no âmbito de roteiros nacionais.

Propõe-se aumentar o papel do sector público como exemplo a seguir, impondo-lhe obrigações mais estritas que para os outros sectores em matéria de aposição de certificados e prazos mais curtos para o cumprimento das disposições revistas.

Conclusões

A revisão da directiva permitirá obter importantes impactos positivos. Permitiria utilizar uma grande parte do potencial ainda por explorar no sector dos edifícios e contribuiria para realizar o pleno potencial da actual directiva. Proporcionaria também um quadro simplificado e melhorado para a economia de energia.

O impacto total mínimo das opções mais vantajosas que são quantificáveis é o seguinte:

- economias de energia de 60–80 Mtep/ano até 2020, isto é, uma redução de 5-6% do consumo final de energia da UE em 2020;
- uma redução das emissões de CO₂ de 160–210 Mt/ano até 2020, isto é, 4-5% das emissões totais de CO₂ da UE em 2020;

- possibilidade de criar 280 000 a 450 000 novos empregos até 2020, principalmente no sector da construção, certificação e auditoria no domínio energético e da inspecção de sistemas de aquecimento e de ar condicionado.

As necessidades de investimento e os custos administrativos das medidas foram analisados e são relativamente baixos quando comparados com os benefícios e lucros que permitem obter. Por exemplo, a supressão à escala da UE do limiar de 1000 m² conduziria a 8 mil milhões de euros/ano de custos adicionais de capital, mas permitiria economias nos custos da energia de 25 mil milhões de euros/ano até 2020, criando assim custos negativos da redução do CO₂.

As necessidades de investimento divergem muito em toda a Europa, dependendo das condições sociais e económicas, do estado inicial da propriedade e do tipo de obras de renovação. Não se distribuem igualmente entre os cidadãos da UE, isto é, impõem custos adicionais para quem faz obras de renovação importantes dos seus edifícios ou efectua transacções imobiliárias. Contudo, com os preços do petróleo elevados, estes investimentos iniciais permitirão obter rendimentos atraentes.

Os benefícios gerais para a sociedade em termos de redução do consumo de energia e, portanto, das emissões de CO₂ e da dependência das importações de energia, de criação de emprego, especialmente a nível local e regional, de efeitos positivos na saúde e de produtividade do trabalho excedem largamente os custos das medidas analisadas.