



**CONSILIUL
UNIUNII EUROPENE**

**Bruxelles, 19 noiembrie 2008 (16.01)
(OR. en)**

**15929/08
ADD 2**

**Dosar interinstituțional:
2008/0223 (COD)**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretar General al Comisiei Europene semnat de către dl Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	17 noiembrie 2008
Destinatar:	Dl Javier SOLANA, Secretar General/Înalt Reprezentant
Subiect:	Document de lucru al serviciilor Comisiei - Document de însoțire a propunerii de reformare a directivei privind performanța energetică a clădirilor (2002/91/CE) = Rezumat al evaluării impactului

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul Comisiei SEC(2008) 2865.

Anexă: SEC(2008) 2865



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 13.11.2008
SEC(2008) 2865

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de însoțire a

**PROPUNERII DE REFORMARE A
DIRECTIVEI PRIVIND PERFORMANȚA ENERGETICĂ A CLĂDIRILOR
(2002/91/CE)**

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2008) 780 final}
{SEC(2008) 2864}

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Sectorul clădirilor din UE și obiectivele strategice comunitare

Energia consumată în clădirile rezidențiale și comerciale reprezintă partea principală, circa 40%, din totalul consumului final de energie și al emisiilor de CO₂ înregistrate în UE. Activitățile conexe sectorului clădirilor sunt un element important al economiei UE, reprezentând aproximativ 9% din PIB-ul acesteia și 7-8% din locurile sale de muncă. Potențialul de economii de energie rentabile este substanțial, ceea ce ar putea duce la beneficii economice, sociale și de mediu semnificative. În consecință, sectorul clădirilor din UE poate juca un rol-cheie în atingerea obiectivelor UE în ceea ce privește creșterea economică, energia și clima, contribuind în același timp la îmbunătățirea nivelului de confort al cetățenilor și la scăderea facturilor de energie ale acestora. Eficiența energetică a clădirilor este, de asemenea, un element important al unor inițiative mai ample care vizează realizarea obiectivelor UE privind energia și schimbările climatice, prevăzute în comunicarea Comisiei intitulată *O politică energetică pentru Europa*¹.

Acțiunea legislativă comunitară

Dintre instrumentele comunitare de bază în vigoare, directiva privind performanța energetică a clădirilor (EPBD) este principalul instrument care prevede o abordare holistică a utilizării eficiente a energiei în sectorul clădirilor. Aceasta reglementează necesitățile energetice pentru încălzirea spațiului și a apei, pentru răcire, ventilare și iluminare.

Directiva îmbină într-un text juridic diferite instrumente de reglementare (precum cerințele de performanță energetică) și instrumente cu caracter informativ (precum certificatele și inspecțiile):

- Statele membre au obligația de a stabili cerințe minime de performanță energetică pentru clădirile noi și pentru cele mari, deja existente, care sunt supuse unei renovări majore.
- Statele membre au obligația de a institui un sistem de certificate de performanță energetică care să furnizeze informații cu privire la calitatea energetică a unei clădiri și la îmbunătățirile care pot fi aduse. Aceste certificate sunt valabile timp de 10 ani și ar trebui să fie prezentate potențialilor cumpărători/locatari.
- Statele membre trebuie să instituie un sistem de inspecție regulată a sistemelor de încălzire și de climatizare mijlocii și mari, în vederea monitorizării și optimizării performanței energetice a acestora. Ca alternativă, statele membre pot organiza campanii de promovare, dacă demonstrează că acestea au un efect echivalent cu cel al inspecției sistemelor de încălzire.

Directiva nu fixează niveluri concrete la scară comunitară, ci impune statelor membre să stabilească mecanismele pentru implementarea dispozițiilor acesteia. Statele membre trebuie, de asemenea, să elaboreze propriile metodologii sau să utilizeze standardele europene existente pentru a calcula performanța energetică a clădirilor și să se asigure că sunt disponibili suficient de mulți experți calificați pentru a efectua certificările și inspecțiile.

¹ COM(2007) 1.

Până în prezent, principala contribuție a directivei EPBD a fost să introducă eficiența energetică a clădirilor în agendele politice și în codurile construcțiilor și să o aducă în atenția cetățenilor. Implementarea a constituit o provocare pentru multe state membre, însă, în prezent, 22 dintre acestea declară că au realizat o transpunere integrală a directivei (în curs de evaluare). În ceea ce privește costurile implementării, mai multe state membre au raportat costuri moderate și, totodată, îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește economiile de energie în sectorul clădirilor, care au fost stimulate de directivă.

Sunt necesare inițiative suplimentare?

În ciuda acțiunilor deja întreprinse, există un mare potențial de economii de energie rentabile încă neexploatat. Acest lucru este rezultatul complexității sectorului și al existenței unor deficiențe ale pieței (cum ar fi internalizarea incompletă a factorilor externi în ceea ce privește prețurile energiei, problemele dintre proprietari și locatari, informarea deficientă și nivelul scăzut de adoptare a tehnologiilor noi și inovatoare), dar și al unor restricții în formularea directivei EPBD actuale, precum și al nivelului scăzut de ambiție demonstrat în procesul de implementare a acesteia.

Posibilele modalități alternative de abordare a provocărilor sunt următoarele:

- abrogarea directivei EPBD și înlocuirea acesteia cu instrumente de politică nenormative. Acest lucru ar implica acțiuni proactive și ambițioase, precum și costuri foarte ridicate pentru toate statele membre.
- menținerea status quo-ului legislativ în raport cu situația actuală, inclusiv continuarea implementării și îmbunătățirea acesteia. În acest caz, nu s-ar valorifica nici potențialul existent în afara domeniului de aplicare al directivei EPBD și nici întregul potențial al acesteia.
- acțiune comunitară prin instrumente complementare și îmbunătățite stabilite prin directiva EPBD actuală.

Dintre cele trei opțiuni de politică, revizuirea directivei EPBD ar contribui în cea mai mare măsură la atingerea obiectivelor politicii UE. Acest lucru poate fi realizat prin modificarea dispozițiilor în vigoare, menținându-se principiile și esența acestora, dar îmbunătățindu-se în mod semnificativ eficiența lor. Transpunerea și înțelegerea modificărilor propuse ar fi astfel înlesnite. În același timp, s-ar exploata o proporție mai mare din potențialul și beneficiile conexe. Continuarea implementării directivei EPBD este de o importanță crucială.

Cu toate acestea, soluția rezidă în existența unui ansamblu integrat de instrumente politice. Prin urmare, pentru a completa implementarea directivei sunt necesare și alte măsuri, cu caracter nenormativ, deși doar ele însele nu sunt suficiente. Ar trebui consolidate eforturile în ceea ce privește furnizarea unui număr mai mare de stimulente financiare și fiscale, de informații și de cursuri de formare pentru experți, precum și convenirea asupra măsurilor voluntare. Ar trebui dezvoltate mai mult instrumentele cu caracter nenormativ deja incluse în actuala directivă EPBD.

Dreptul UE de a avea aceste inițiative

Schimbările climatice, siguranța aprovizionării cu energie și protecția mediului înconjurător sunt provocări care necesită o acțiune coordonată la nivelul UE. Eficiența energetică răspunde

în parte la aceste probleme, iar instrumentele din acest domeniu, care au fost deja adoptate la nivelul UE, reflectă această necesitate de acțiune comunitară.

Sectorul clădirilor este responsabil de aproape jumătate din emisiile de CO₂ neincluse în sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii și are un mare potențial de reducere, cu costuri negative sau scăzute, a acestor emisii. Caracteristicile sectorului clădirilor limitează ritmul de creștere a eficienței energetice, iar produsele, dispozitivele și serviciile de construcții conexe acestui sector sunt un element important al pieței interne a UE. În plus, având în vedere creșterea mobilității persoanelor și a numărului de societăți comerciale care desfășoară activități la nivelul UE, armonizarea măsurilor ar reduce sarcina administrativă a acestora.

În consecință, obiectivele privind eficiența energetică nu au putut fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, fiind necesară acțiunea la nivel comunitar pentru a facilita și sprijini dezvoltarea activităților la nivel național. Principalele elemente ale directivei EPBD actuale au făcut deja obiectul unei examinări din punctul de vedere al principiilor subsidiarității și proporționalității în 2002, atunci când directiva a fost adoptată, și au fost, de asemenea, testate în practică, demonstrându-se astfel adecvarea abordării.

Ce opțiuni există pentru îmbunătățirea directivei EPBD?

Evaluarea impactului a concluzionat că mai multe aspecte ale directivei EPBD ar putea fi abordate în două moduri. În general, aceste îmbunătățiri se referă, în primul rând, la revizuirea unor formulări ambigue și, în al doilea rând, la fiecare dintre pilonii principali ai directivei actuale. În cadrul fiecărui pilon principal au fost analizate mai multe opțiuni din perspectiva impactului lor economic, social și de mediu, precum și implicațiile acestora în ceea ce privește subsidiaritatea și proporționalitatea.

Analiza s-a efectuat pe baza unui volum mare de date și a numeroase surse de informații, și anume, date de referință furnizate de modelul PRIMES și proiecții ale DG TREN, modelul BEAM al Ecofys, peste 35 de studii, cunoștințele acumulate în urma implementării actualei directive EPBD și date furnizate de statele membre și de părțile interesate.

Opțiunile propuse sunt o combinație de instrumente politice și includ, de asemenea, alternative nelegislative, precum măsuri de informare și alte măsuri nenormative. Au fost identificate cinci domenii principale de acțiune:

Clarificare și simplificare

Acestea sunt esențiale pentru o implementare corespunzătoare a directivei EPBD. În acest domeniu există două acțiuni-cheie: (i) clarificarea și simplificarea textului însuși; (ii) alegerea formei juridice adecvate (reformare sau modificare).

A: Prag de 1 000 m² pentru clădirile existente când sunt supuse unei renovări majore

Având în vedere că actuala directivă EPBD prevede că numai clădirile existente de peste 1 000 m² trebuie să îndeplinească anumite cerințe de performanță energetică atunci când sunt supuse unei renovări majore (fie investițiile depășesc 25% din valoarea totală a clădirii, excluzând valoarea terenului, fie este supusă renovării peste 25% din anvelopa clădirii), aceste dispoziții se aplică doar în cazul a aproximativ 29% din sectorul clădirilor din UE. În mod clar, momentul cel mai potrivit pentru luarea de măsuri privind eficiența energetică este atunci când clădirea este supusă unei renovări majore (aproximativ la fiecare 25-40 de ani). În

acest mod, necesarul de investiții suplimentare nu este mare și, mulțumită economiilor de energie realizate, se amortizează pe durata de viață a măsurilor.

Au fost analizate trei opțiuni cu privire la o eventuală extindere a directivei EPBD:

Opțiunea A1: coborârea pragului la 500 m²;

Opțiunea A2: coborârea pragului la 200 m²;

Opțiunea A3: suprimarea pragului de 1 000 m².

În cazul oricăreia dintre opțiuni, statele membre ar continua să fie responsabile de stabilirea cerințelor individuale de eficiență energetică, iar definiția „renovării majore” trebuie să se păstreze.

Analiza a indicat opțiunea A3 ca fiind cea mai avantajoasă.

B: Certificatele de performanță energetică

Certificatele, care sunt deja obligatorii în temeiul directivei EPBD actuale, pot fi un puternic instrument pentru a crea o piață orientată spre cerere pentru clădirile eficiente din punct de vedere energetic, întrucât acestea permit agenților economici să estimeze costurile în raport cu consumul de energie și cu eficiența. Cu toate acestea, în practică, unele dintre certificatele eliberate nu au o calitate satisfăcătoare sau nu sunt puse la dispoziție în mod sistematic atunci când se realizează tranzacții imobiliare. Aceste lucruri limitează foarte mult utilitatea reală a certificatelor.

Opțiunea B1: Cerințe de calitate și de conformitate a certificatelor. S-a propus impunerea unor verificări aleatorii, prin eșantionare, a calității certificatelor și a conformității acestora cu codurile construcțiilor în ceea ce privește energia, care să fie realizate de autoritățile publice sau de instituții acreditate. Aceasta ar garanta că informațiile din certificate sunt de bună calitate și de încredere. Se preconizează că acest lucru ar antrena o creștere a procentului de renovări și, prin urmare, economii mai mari de energie.

Opțiunea B2: Cerința de punere în aplicare, într-un anumit termen, a măsurilor eficiente din punctul de vedere al costurilor, recomandate în certificat. O astfel de cerință ar permite realizarea unor economii considerabile, dar ar constitui o sarcină financiară semnificativă pentru cetățenii și societățile comerciale din UE, întrucât măsurile nu ar putea fi combinate cu o „renovare majoră” și, în consecință, nu poate fi justificată existența acestei cerințe la nivel comunitar.

Opțiunea B3: Certificatele să constituie un element obligatoriu al publicității imobiliare și/sau al documentației necesare pentru tranzacții imobiliare. Aceasta ar presupune includerea de informații privind performanța energetică a unei clădiri în anunțurile imobiliare (asemănător afișării emisiei de CO₂ în cazul automobilelor noi) și prezentarea certificatului la fiecare tranzacție.

Opțiunea B4: Obligația de a combina certificatele cu alte mecanisme de stimulare sau de descurajare. Se sugerează ca, prin intermediul certificatului, să se demonstreze sau să se justifice îmbunătățirile aduse eficienței energetice a unei clădiri cu ajutorul unui stimulent financiar. Acest lucru ar ajuta proprietarii/locatarii să decidă în cunoștință de cauză cu privire la rentabilitatea investițiilor lor și ar exista o dovadă a faptului că fondurile puse la dispoziție

facilitează cu adevărat economiile de energie. Cu toate acestea, este posibil ca o astfel de cerință să nu fie conformă principiului subsidiarității și ar putea necesita o schimbare a temeiului juridic al directivei.

Analizele au arătat că opțiunile B1 și B3 ar putea contribui în mod semnificativ la realizarea respectivelor obiective strategice ale UE. Opțiunea B4 ar putea fi, de asemenea, dezvoltată în afara domeniului de aplicare al directivei EPBD.

C: Inspectia sistemelor de încălzire și de climatizare

Aceste sisteme au un potențial foarte ridicat de economii de energie, de până la 40-60% din totalul consumului lor de energie. În prezent, directiva EPBD impune inspecții regulate de la un anumit prag în sus, însă este foarte neclar care sunt consecințele acestora. De asemenea, calitatea inspecțiilor nu este întotdeauna satisfăcătoare. În consecință, se estimează că actuala directivă EPBD poate determina economii de energie în acest domeniu de doar 10% până în 2020. Economii suplimentare care s-ar putea realiza sunt deci considerabile.

Opțiunea C1: „Raport de inspecție” obligatoriu pentru sistemele de încălzire și de climatizare. Se propune întocmirea, de către un expert independent, a unui „raport de inspecție” care să includă o notare a eficienței energetice a sistemului de încălzire/climatizare și recomandări pentru îmbunătățirea acestuia, precum și înmânarea acestui raport proprietarului clădirii. Raportul ar reprezenta o îmbunătățire majoră a cerințelor existente și ar ajuta consumatorii să identifice principalele posibilități de economii de energie rentabile.

Opțiunea C2: Introducerea unor cerințe de conformitate. Se propune introducerea unor verificări aleatorii, prin eșantionare, a rapoartelor de inspecție la diferite niveluri de detaliere. Aceasta ar putea garanta efectuarea cu regularitate a inspecțiilor și calitatea satisfăcătoare a acestora.

Analiza a arătat că, luate împreună, opțiunile C1 și C2 sunt cele mai avantajoase.

D: Cerințe de performanță energetică

În prezent, statele membre sunt cele care determină natura și nivelul cerințelor proprii de performanță energetică. Aceste cerințe sunt foarte variate în cadrul UE, chiar și în cazul zonelor climatice similare, iar în multe state membre încă nu au fost atinse nivelurile optime din punctul de vedere al costurilor. Comparațiile transfrontaliere sunt greu de făcut, din cauza abordărilor foarte diferite în ceea ce privește metoda de calcul și parametrii utilizați. De aceea, existența unor stimulente suplimentare la nivel comunitar ar putea conduce la economii suplimentare de energie.

Opțiunea D1: Stabilirea unor cerințe de performanță energetică la nivelul UE. Această propunere presupune stabilirea unor niveluri specifice ale cerințelor de performanță energetică. Acest lucru ar permite valorificarea unei mari părți din potențialul de economii de energie, ar înlesni activitățile transfrontaliere ale societăților comerciale și ar sprijini piața internă a materialelor și dispozitivelor de construcție conexe. Cu toate acestea, determinarea acestor niveluri ar fi o sarcină foarte grea și extrem de disputată și ar implica un nivel foarte înalt de reglementare comunitară.

Opțiunea D2: Introducerea unui mecanism de evaluare comparativă. Această propunere constă în includerea unui mecanism de evaluare comparativă în metodologia principală a directivei EPBD în vederea calculării nivelului optim, din punctul de vedere al costurilor, al

cerințelor de performanță energetică pentru clădiri. Dispozițiile actuale ale directivei EPBD nu ar suferi modificări, iar statele membre ar trebui să își fixeze, în continuare, nivelurile proprii. Un mecanism de evaluare comparativă ar indica în mod clar dacă statele membre se află sub nivelurile optime, cu alte cuvinte, dacă atunci când se aplică aceste reglementări privind clădirile se pierd bani proveniți din economii de energie. Acesta este un instrument juridic cu caracter nenormativ, care însă ar putea crea o presiune semnificativă între statele membre și ar determina, în cele din urmă, adoptarea unor niveluri optime și în mod considerabil mai ambițioase în toate statele membre.

Opțiunea D3: Obligatorietatea unui sistem de îmbunătățire progresiv pentru activele imobiliare, care să se axeze pe clădirile cel mai puțin performante. Se propune ca statele membre să elaboreze planuri de acțiune cu privire la modalitatea în care poate fi crescut procentul de renovări și eficiența energetică a clădirilor cel mai puțin performante. O astfel de abordare ar presupune costuri administrative ridicate pentru statele membre și ar constitui, de asemenea, o sarcină considerabilă pentru proprietarii clădirilor cu performanță scăzută.

Opțiunea D4: Stabilirea unor cerințe comunitare privind clădirile cu consum de energie sau emisii de dioxid de carbon scăzute sau egale cu zero și privind locuințele pasive. Introducerea unei astfel de cerințe pentru clădirile nou construite începând cu o anumită dată ar conduce la apariția unor clădiri noi performante și ar stimula inovarea. Cu toate acestea, prețurile locuințelor ar crește și este posibil ca investițiile suplimentare să nu fie amortizate integral de valoarea economiilor de energie, generând astfel o povară considerabilă pentru cetățeni și pentru bugetele naționale. În consecință, ar putea fi adoptată o abordare mai permisivă, și anume includerea obligației privind elaborarea unor „foi de parcurs” în care statele membre să își demonstreze angajamentul în favoarea locuințelor cu consum redus de energie și emisii scăzute.

Analiza arată că opțiunea D2 ar putea contribui în mod semnificativ la atingerea nivelurilor optime din punctul de vedere al costurilor. Opțiunea D3 ar putea fi abordată de către statele membre la inițierea unor activități naționale, legate în mod special de planurile naționale de acțiune pentru eficiență energetică. Opțiunea D4 ar putea fi luată în considerare într-o formă mai permisivă, și anume prin intermediul foilor de parcurs naționale.

Se propune sporirea rolului sectorului public de a oferi un exemplu, prin intermediul unor obligații mai stricte cu privire la afișarea certificatului și al unor termene limită mai scurte decât pentru celelalte sectoare în ceea ce privește respectarea dispozițiilor revizuite.

Concluzii

Revizuirea directivei ar putea avea consecințe pozitive semnificative. Acestea ar utiliza o cota semnificativă din potențialul de rentabilitate existent în sectorul clădirilor și ar contribui și la valorificarea întregului potențial al actualei directive EPBD. Acest lucru ar crea, de asemenea, un cadru simplificat și îmbunătățit pentru economiile de energie.

Impactul minim total al celor mai avantajoase opțiuni în cazul cărora a fost posibilă cuantificarea este următorul:

- economii de energie de 60 – 80 Mtoe/an până în 2020, ceea ce înseamnă o reducere cu 5-6% a consumului final de energie al UE în 2020;
- reduceri ale emisiilor de CO₂ de 160-210 Mt/an până în 2020, ceea ce înseamnă 4-5% din emisiile totale de CO₂ ale UE în 2020;

- între 280 000 și 450 000 de potențiale noi locuri de muncă până în 2020, în special în sectorul construcțiilor, al certificării și auditului energetic, precum și al inspecției sistemelor de încălzire și de climatizare.

Necesarul de investiții și costurile administrative asociate măsurilor au fost analizate și sunt relativ scăzute comparativ cu avantajele și rentabilitatea investițiilor. De exemplu, la nivelul UE, suprimarea pragului de 1 000 m² ar conduce la investiții de capital suplimentare de 8 miliarde EUR/an, dar ar determina economii de energie în valoare de 25 miliarde EUR/an până în 2020, creând astfel costuri negative de reducere a emisiilor de CO₂.

Necesarul de investiții variază mult pe teritoriul UE, acesta depinzând de condițiile sociale și economice, de starea inițială a clădirii și de tipul de renovări care vor fi realizate. Acesta nu este distribuit în mod egal între cetățenii UE, cei care desfășoară lucrări majore de renovare a clădirilor sau care sunt angajați într-o tranzacție imobiliară trebuind să suporte costuri suplimentare. Cu toate acestea, având în vedere nivelul înalt al prețurilor la petrol, aceste investiții inițiale vor avea o rentabilitate atractivă.

Avantajele globale pentru societate în ceea ce privește reducerea consumului de energie și, astfel, a emisiilor de CO₂ și a dependenței față de importurile de energie, crearea de locuri de muncă, în special la nivel local și regional, efectele pozitive asupra sănătății și productivitatea muncii depășesc cu mult costurile aferente măsurilor analizate.