



**RADA
EURÓPSKEJ ÚNIE**

**V Bruseli 19. novembra 2008 (16.01.09)
(OR. en)**

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

**15929/08
ADD 2**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	V zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie, Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ
Dátum prijatia:	17. november 2008
Komu:	Javier SOLANA, generálny tajomník/vysoký splnomocnenec
Predmet:	Pracovný dokument útvarov komisie - Sprievodný dokument k Návrhu prepracovaného znenia smernice o energetickej hospodárnosti budov (2002/91/ES) = Zhrnutie posúdenia vplyvu

Delegáciám v prílohe zasielame dokument Komisie SEK(2008) 2865.

Príloha: SEK(2008) 2865



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

V Bruseli 13.11.2008

SEK(2008) 2865

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Spríevodný dokument k

**NÁVRHU PREPRACOVANÉHO ZNENIA
SMERNICE O ENERGETICKEJ HOSPODÁRNOSTI BUDOV (2002/91/ES)**

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

{KOM(2008) 780 v konečnom znení}

{SEK(2008) 2864}

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sektor stavebníctva a ciele politík EÚ

Využitie energie v obytných a obchodných budovách predstavuje najväčší podiel, približne 40 % celkovej konečnej spotreby energie a emisií CO₂ Európskej únie. Činnosti spojené s budovami sú významnou súčasťou hospodárstva EÚ a predstavujú približne 9 % HDP a 7 – 8 % zamestnanosti EÚ. Potenciál nákladovo efektívnych úspor energie je značný, čo by mohlo viesť k významným hospodárskym, sociálnym a environmentálnym výhodám. Sektor stavebníctva EÚ preto môže mať kľúčovú úlohu pri dosahovaní cieľov politík EÚ v oblasti rastu, energetiky a klímy a zároveň prispievať k vyššej úrovni pohodlia a nižším účtom za energiu pre občanov. Energetická účinnosť budov je podľa oznámenia Komisie pod názvom Energetická politika pre Európu¹ takisto dôležitou súčasťou širších iniciatív na dosiahnutie cieľov EÚ v oblasti energetiky a zmeny klímy.

Legislatívne opatrenie EÚ

Spomedzi platných základných nástrojov EÚ je hlavným nástrojom, ktorý zabezpečuje holistický prístup k účinnému využívaniu energie v sektore stavebníctva smernica o energetickej hospodárnosti budov. Zahŕňa energetické potreby týkajúce sa vykurovania priestorov a ohrevu vody, chladenia, ventilácie a osvetlenia.

Smernica v právnom texte spája rôzne regulačné nástroje (t. j. požiadavky týkajúce sa energetickej hospodárnosti) a nástroje založené na informáciách (t. j. osvedčenia a kontroly):

- členské štáty musia pre nové budovy a pre existujúce veľké budovy, ktoré prechádzajú významnou obnovou stanoviť minimálne požiadavky týkajúce sa energetickej hospodárnosti,
- členské štáty musia zaviesť program osvedčení o energetickej hospodárnosti, ktorý poskytuje informácie o energetickej kvalite budovy a o tom, čo sa môže zlepšiť. Osvedčenia platia 10 rokov a mali by sa predkladať potenciálnym kupujúcim či nájomníkom,
- členské štáty ustanovia systém pravidelnej kontroly stredných a veľkých vykurovacích a klimatizačných systémov, aby sa sledovala a optimalizovala ich energetická hospodárnosť. Členské štáty môžu ako alternatívu viesť propagačné kampane, ak sa preukáže, že ich účinok sa rovná účinku kontrol vykurovacích systémov.

Smernica neurčuje konkrétne úrovne pre celú EÚ, vyžaduje však, aby členské štáty zaviedli mechanizmy na vykonávanie jej ustanovení. Musia tiež vypracovať vlastnú metodiku alebo použiť platné európske normy na výpočet energetickej hospodárnosti budov a zabezpečiť dostatok spôsobilých odborníkov na vykonávanie osvedčovania a kontrol.

Hlavný príspevok smernice o energetickej hospodárnosti budov doposiaľ spočíva v tom, že priniesla tému energetickej účinnosti budov do politických programov, stavebných predpisov a do pozornosti občanov. Mnohé členské štáty mali pri vykonávaní smernice ťažkosti, no

¹ KOM(2007) 1

v súčasnosti 22 z nich vyhlásilo jej úplnú transpozíciu (vyhodnocuje sa). Pokiaľ ide o vykonávacie náklady, viaceré členské štáty uvádzajú mierne náklady, no zároveň významné zlepšenia vzhľadom na úspory energie v sektore stavebníctva, ktoré smernica podnietila.

Potreba ďalších činností?

Napriek opatreniam, ktoré už boli v rámci sektoru stavebníctva prijaté je veľký potenciál nákladovo účinných úspor energie stále nevyužitý. Príčinou je zložitosť sektoru a zlyhania trhu (napr. neúplná internalizácia vonkajších činiteľov v cenách energií, problémy medzi nájomníkmi a prenajímateľmi, nedokonalé informácie a nízka miera uplatňovania nových a inovačných technológií), ale aj obmedzenia vyplývajúce zo znenia súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov a nízkymi ambíciami pri jej vykonávaní.

Možné alternatívne spôsoby riešenia týchto otázok sú:

- zrušenie smernice o energetickej hospodárnosti budov a jej nahradenie „mäkkými“ politickými nástrojmi. To by znamenalo aktívne a ambiciózne opatrenia a veľmi vysoké náklady pre všetky členské štáty,
- vývoj bez zmien, čiže „nerobiť nič navyše“ len súčasné opatrenia vrátane sústavného a zlepšeného vykonávania. V tomto prípade by sa nevyužil potenciál, ktorý leží mimo smernice o energetickej hospodárnosti budov, ale ani jej celkový potenciál,
- opatrenie EÚ prostredníctvom dopĺňujúcich a zlepšených nástrojov súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov.

Spomedzi týchto troch politických alternatív možno najväčší príspevok k plneniu politických cieľov EÚ dosiahnuť prostredníctvom revízie smernice o energetickej hospodárnosti budov. To možno vykonať úpravami súčasných ustanovení, ktoré by zachovali zásady a ich podstatu, ale zároveň podstatne zlepšili ich účinnosť. Uľahčila by sa tým transpozícia a pochopenie navrhovaných úprav. Zároveň by sa zužitkoval väčší podiel potenciálu a s ním spojených výhod. Neustále vykonávanie smernice o energetickej hospodárnosti budov má kľúčový význam.

Toto riešenie je však integrovanou zmesou politických nástrojov a preto sú na doplnenie vykonávania smernice o energetickej hospodárnosti budov potrebné ďalšie neregulačné opatrenia, ktoré by však samy osebe neboli dostatočné. Posilniť by sa malo úsilie v oblasti poskytovania väčšieho množstva finančných a fiškálnych stimulov, informácií, odborného vzdelávania expertov a v oblasti dohôd o dobrovoľných opatreniach. Nástroje „mäkkých právnych predpisov“, ktoré už súčasná smernica obsahuje, by sa mali ďalej rozvinúť.

Právo EÚ vykonávať tieto činnosti

Zmena klímy, bezpečnosť dodávok energie a ochrana životného prostredia sú výzvami, ktoré si vyžadujú koordináciu činnosti na úrovni EÚ. Súčasťou riešenia týchto problémov je energetická účinnosť a nástroje v tejto oblasti, ktoré už boli na úrovni EÚ prijaté, sa odrážajú v tejto potrebe opatrenia zo strany Spoločenstva.

Sektor stavebníctva zodpovedá približne za polovicu emisií CO₂, ktoré nie sú zahrnuté do systému obchodovania s emisiami a má významný potenciál pre obmedzenie CO₂ pri záporných či nízkych nákladoch na znižovanie. Osobitosti sektoru stavebníctva obmedzujú mieru nárastu energetickej účinnosti a stavebné výrobky, zariadenia a služby týkajúce sa

budov sú významnou súčasťou vnútorného trhu EÚ. S rastúcou mobilitou ľudí a počtom podnikov s prevádzkami v celej EÚ by navyše podobné opatrenia znížili ich administratívne zaťaženie.

Ciele energetickej účinnosti preto nemôžu v dostatočnej miere dosiahnuť členské štáty samotné a na uľahčenie a podporu uplatňovania činností na vnútroštátnej úrovni je potrebné konať na úrovni Spoločenstva. Hlavné prvky súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov už boli z hľadiska zásad subsidiarity a proporcionality prediskutované pri prijímaní smernice v roku 2002 a zároveň overené v praxi, ktorá preukázala vhodnosť tohto prístupu.

Aké sú možnosti pre lepšiu smernicu o energetickej hospodárnosti budov?

V závere posúdenia vplyvu sa dospelo k názoru, že by sa mohlo zlepšiť viacero hľadísk súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov. Vo všeobecnosti sa to týka po prvé revízie nejednoznačného znenia niektorých častí textu a po druhé každého z hlavných pilierov súčasnej smernice. V rámci každého piliera sa analyzovalo viacero možností z hľadiska ich hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho vplyvu a ich dôsledkov na subsidiaritu a proporcionalitu.

Pri analýze sa použilo veľké množstvo zdrojov údajov a informácií: napr. základné údaje modelu PRIMES a projekcie GR pre energetiku a dopravu, model BEAM spoločnosti Ecofys, viac než 35 štúdií, poznatky z vykonávania súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov a údaje z členských štátov a od zúčastnených strán.

Možnosti, o ktorých sa diskutuje, obsahujú zmes politických nástrojov a takisto neregulačné alternatívy, napríklad informácie a iné mäkké opatrenia. Určených bolo päť hlavných oblastí opatrení:

Sprehľadenie a zjednodušenie

Toto je nevyhnutné pre náležité vykonávanie smernice o energetickej hospodárnosti budov. V tejto oblasti existujú dve kľúčové opatrenia: (i) sprehľadniť a zjednodušiť samotný text a (ii) zvoliť vhodný právny formát (prepracované znenie verzus zmena a doplnenie).

A: prah 1000 m² pre existujúce budovy, keď prechádzajú významnou obnovou

V súčasnej smernici o energetickej hospodárnosti budov sa ustanovuje, že pri významnej obnove (investície presahujú 25 % hodnoty celej budovy, okrem pozemku, alebo obnova sa týka viac než 25 % budovy) by mali určité požiadavky na energetickú hospodárnosť spĺňať len existujúce budovy s plochou nad 1000 m², čo znamená, že do rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia patrí len približne 29 % sektoru stavebníctva EÚ. Čas významnej obnovy budovy (približne každých 25 – 40 rokov) je jednoznačne najlepším momentom pre zavedenie opatrení na energetickú účinnosť. Dodatočné investičné potreby tak nie sú vysoké a vzhľadom na úsporu energie je ich návratnosť počas životného cyklu daných opatrení.

Analyzovali sa tri možnosti prípadného rozšírenia smernice o energetickej hospodárnosti budov:

Možnosť A1: Zníženie prahu na 500 m²;

Možnosť A2: Zníženie prahu na 200 m²;

Možnosť A3: Zrušenie 1000 m².

Pri každej možnosti by členské štáty stále boli zodpovedné za stanovenie jednotlivých požiadaviek na energetickú účinnosť a mala by sa zachovať definícia „významnej obnovy“.

Z analýzy vyplynulo, že najvýhodnejšia je možnosť A3.

B: Osvedčenia o energetickej hospodárnosti

Osvedčenia, ktoré sú povinné už podľa súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov, môžu byť silným nástrojom na vytvorenie dopytom riadeného trhu s energeticky účinnými budovami, keďže hospodárskym subjektom umožňujú odhadnúť náklady vo vzťahu k spotrebe energie a energetickej účinnosti. V praxi však niektoré vydané osvedčenia nemajú dostatočnú kvalitu, alebo nie sú pri transakciách s nehnuteľnosťami systematicky dostupné. To významne obmedzuje skutočný vplyv osvedčení.

Možnosť B1: Požiadavky na kvalitu a zhodu osvedčení. Navrhuje sa požiadavka, aby verejné orgány alebo akreditované inštitúcie vykonávali náhodné vzorové kontroly kvality osvedčení a zhody s predpismi o energetickej účinnosti budov. Tým by sa zabezpečila dobrá kvalita a spoľahlivosť informácií v osvedčeniach. Očakáva sa, že by to podnietilo nárast miery obnov a tým aj vyššie úspory energie.

Možnosť B2: Vyžadovať, aby sa odporúčané nákladovo účinné opatrenia osvedčenia realizovali v rámci určitého časového obdobia. Takáto požiadavka by viedla k vysokým úsporám, ale aj k významnému finančnému zaťaženiu pre občanov a podniky EÚ, keďže tieto opatrenia by sa potom možno nemohli spájať s „významnou obnovou“, a preto nemôže byť na úrovni EÚ odôvodnená.

Možnosť B3: Urobiť osvedčenia povinnou súčasťou dokumentov spojených s inzerciou nehnuteľností a/alebo transakciami týkajúcimi sa nehnuteľností. To by znamenalo, že informácie o energetickej hospodárnosti budovy by boli zahrnuté v reklame na transakcie s nehnuteľnosťami (podobne ako pri uvedení emisií CO₂ u nových áut) a že pri každej transakcii by sa muselo predložiť osvedčenie.

Možnosť B4: Vyžadovať prepojenie osvedčení s ďalšími mechanizmami podpory či odrádzania. Navrhuje sa, aby zlepšenia energetickej účinnosti budovy, ktoré sa dosiahli v dôsledku finančného stimulu, boli preukázané alebo odôvodnené osvedčením. Majiteľom či nájomníkom nehnuteľností by to umožnilo prijímať informované rozhodnutia o nákladovej efektívnosti ich investícií a existoval by dôkaz, že poskytnuté finančné prostriedky skutočne viedli k úsporám energie. Takáto požiadavka však nemusí byť v súlade so zásadou subsidiarity a môže si vyžadovať zmenu v právnom základe smernice.

Z analýzy vyplynulo, že k uskutočneniu príslušných politických cieľov EÚ by mohli významne prispieť možnosti B1 a B3. Možnosť B4 by sa tiež mohla ďalej rozvinúť mimo rozsahu pôsobnosti smernice o energetickej hospodárnosti budov.

C: Kontrola vykurovacích a klimatizačných systémov

Tieto systémy majú veľmi vysoký potenciál úspory energie, až do 40 – 60 % celkovo využívanej energie. Smernica o energetickej hospodárnosti budov v súčasnosti vyžaduje pravidelnú kontrolu nad určitou hranicou, je však veľmi nejasná, pokiaľ ide o výsledky. Kvalita kontrol takisto nie je vždy uspokojivá. Odhaduje sa preto, že súčasná smernica môže do roku 2020 priniesť v tejto oblasti len 10 % úspor energie. Existuje tu značný priestor na ďalšie úspory.

Možnosť C1: Vyžadovať „správu o kontrole“ vykurovacích a klimatizačných systémov. Navrhuje sa, aby „správa o kontrole“, ktorá má zahŕňať hodnotenie energetickej účinnosti vykurovacieho či chladiaceho systému a odporúčania na jeho zlepšenie vypracoval nezávislý odborník a aby sa odovzdala vlastníkovi budovy. Táto správa by bola dôležitým vylepšením existujúcich požiadaviek a spotrebiteľom by pomohla pri určení dôležitých možností pre nákladovo efektívne úspory energie.

Možnosť C2: Zavedenie požiadaviek zhody. Navrhuje sa, aby sa zaviedli náhodné vzorové kontroly správ o kontrole s rôznymi stupňami podrobnosti. Tým by sa mohlo zabezpečiť pravidelné vykonávanie kontrol s uspokojivou kvalitou.

Z analýzy vyplynulo, že najvýhodnejšie je spojenie možností C1 a C2.

D: Požiadavky na energetickú hospodárnosť

Jednotlivé požiadavky na energetickú hospodárnosť a úroveň ich náročnosti v súčasnosti určujú členské štáty. Tieto požiadavky sa v EÚ významne rôznia dokonca aj v rámci podobných klimatických oblastí a nákladovo optimálne úrovne v mnohých štátoch ešte neboli dosiahnuté. Cezhraničné porovnávanie je vzhľadom na rôznorodosť používaných výpočtových postupov a parametrov zložitá. Ďalšie povzbudenie na úrovni Spoločenstva by preto mohlo viesť k realizácii ďalších úspor energie.

Možnosť D1: Stanoviť požiadavky na energetickú hospodárnosť pre celú EÚ. Návrh vyžaduje, aby sa navrhli konkrétne úrovne požiadaviek na energetickú hospodárnosť. Vďaka tomu by sa získala značná časť potenciálnych úspor energie, pomohlo by sa podnikom s cezhraničnou prevádzkou a podporil by sa vnútorný trh s príslušnými stavebnými materiálmi a zariadeniami. Určenie týchto úrovní by však bolo veľmi náročnou a široko diskutovanou úlohou a zahŕňalo by veľmi vysokú úroveň regulácie EÚ.

Možnosť D2: Zavedenie mechanizmu referenčných hodnôt. V návrhu ide o zahrnutie mechanizmu referenčných hodnôt do základnej metodiky smernice o energetickej hospodárnosti budov pre výpočet nákladovo optimálnej úrovne požiadaviek na energetickú hospodárnosť budov. Súčasné ustanovenia smernice o energetickej hospodárnosti budov by sa nezmenili a členské štáty by stále museli stanovovať svoje jednotlivé úrovne. Mechanizmus referenčných hodnôt by jasne ukázal, či členské štáty sú pod optimálnymi úrovňami, t. j. či sa peniaze z úspor energie strácajú vždy, keď sa uplatňujú tieto predpisy týkajúce sa budov. Toto je nástroj „mäkkých právnych predpisov“, mohol by však vytvoriť významný vzájomný tlak, ktorý by napokon priviedol všetky členské štáty k optimálnym, a preto omnoho náročnejším úrovňam.

Možnosť D3: Vyžadovať program postupného zlepšenia pre súbor budov so sústredením sa na budovy s najhoršou hospodárnosťou. Navrhuje sa, aby členské štáty pripravili akčné plány zamerané na zvýšenie úrovne obnovy a energetickej účinnosti budov s najhoršou hospodárnosťou. Takýto prístup by si vyžadoval vysoké administratívne náklady členských štátov a bol by takisto značným zaťažením pre vlastníkov budov so slabou hospodárnosťou.

Možnosť D4: Stanoviť pre celú EÚ požiadavky na budovy/pasívne domy s nízkou alebo nulovou spotrebou energie a produkciou uhlíka. Zavedenie takejto požiadavky pre novostavby od určitého dátumu by viedlo k novým budovám s veľmi dobrou hospodárnosťou, čím by sa podporili inovácie. Zvýšilo by to však ceny domov a nemuselo by prísť k úplnej návratnosti dodatočných investícií prostredníctvom úspory nákladov na energiu, čo by

predstavovalo značné zaťaženie pre občanov a vnútroštátne rozpočty. Mohol by sa preto prijať väčší prístup, ktorý by zahŕňal povinnosť vypracovať plány, v ktorých by členské štáty preukazovali svoj záväzok dosiahnuť nízkoenergetické domy s nízkou produkciou emisií.

Z analýzy vyplynulo, že k dosiahnutiu nákladovo optimálnych úrovní by mohla významne prispieť možnosť D2. Možnosť D3 by mohli členské štáty využiť pri začatí vnútroštátnych činností, najmä vo vzťahu k vnútroštátnym akčným plánom energetickej účinnosti. Možnosť D4 by sa mohla zväziť v menej predpísanej forme, čiže prostredníctvom vnútroštátnych plánov.

Navrhuje sa zvýšenie úlohy verejného sektora ako vedúceho príkladu prostredníctvom prísnejších povinností týkajúcich sa predkladania osvedčení a kratších lehôt na splnenie revidovaných ustanovení v porovnaní s ostatnými sektormi.

Záver

Ak sa smernica zreviduje, môže to mať významný pozitívny vplyv. Ten by znamenal využitie veľkej časti zostávajúceho potenciálu v sektore stavebníctva a prispel by takisto k realizácii celkového potenciálu súčasnej smernice o energetickej hospodárnosti budov. Vznikol by tým tiež zjednodušený a zlepšený rámec pre úspory energie.

Minimálny celkový vplyv najvýhodnejších možností, ktoré bolo možné vyčíslieť, predstavuje:

- úsporu energie vo výške 60 – 80 mil. ton ekvivalentu ropy ročne do roku 2020, čiže zníženie finálnej spotreby energie EÚ o 5 – 6 % v roku 2020,
- úsporu CO₂ vo výške 160 až 210 mil. ton ročne do roku 2020, čiže 4 – 5 % celkových emisií CO₂ v EÚ v roku 2020,
- 280 000 (až 450 000) potenciálnych nových pracovných miest do roku 2020, najmä v sektore stavebníctva, pri vydávaní energetických osvedčení a na pozíciách audítorov a kontrolórov vykurovacích a klimatizačných systémov.

Analyzovali sa investičné požiadavky a administratívne náklady opatrení a v porovnaní s výhodami a návratnosťou sú pomerne nízke. Napríklad zrušenie hranice 1000 m² na úrovni EÚ by viedlo k dodatočným kapitálovým nákladom vo výške 8 mld. EUR ročne, ale podnietilo by úsporu nákladov na energie vo výške 25 mld. EUR ročne do roku 2020, a teda vznik záporných nákladov na znižovanie CO₂.

Investičné potreby sa v Európe výrazne líšia v závislosti od sociálnych a hospodárskych podmienok, pôvodného stavu nehnuteľnosti a typu obnovy, ktorá sa má vykonať. Investičné potreby medzi občanmi EÚ nie sú rovnomerne rozložené, čiže dodatočné náklady vzniknú tým, ktorí vykonávajú významnú obnovu svojich budov, alebo sa zúčastňujú na transakciách s nehnuteľnosťami. Pri vysokých cenách ropy však budú mať tieto úvodné investície priťažlivú návratnosť.

Celkové výhody pre spoločnosť vzhľadom na zníženie spotreby energie a tým aj zníženie emisií CO₂ a závislosti od dovozu energií, tvorbu pracovných miest, najmä na miestnej a regionálnej úrovni, pozitívne zdravotné účinky a produktivitu práce vysoko presahujú náklady analyzovaných opatrení.