



**SVET
EVROPSKE UNIJE**

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

**Medinstitucionalna zadeva:
2008/0223 (COD)**

**15929/08
ADD 2**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretar Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	17. november 2008
Prejemnik:	generalni sekretar/visoki predstavnik Javier SOLANA
Zadeva:	Delovni dokument služb Komisije – Spremni dokument predlogu za preoblikovanje direktive o energetski učinkovitosti stavb (2002/91/ES) = povzetek ocene učinka

Delegacije prejmejo priloženi dokument Komisije SEC(2008) 2865.

Priloga: SEC(2008) 2865



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 13.11.2008
SEC(2008) 2865

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument

**PREDLOG ZA PREOBLIKOVANJE
DIREKTIVE O ENERGETSKI UČINKOVITOSTI STAVB (2002/91/ES)**

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2008) 780 konč.}
{SEC(2008) 2864}

POVZETEK OCENE UČINKA

Stavbni sektor EU in politični cilji EU

Največji delež energije se porabi v stanovanjskih in poslovnih stavbah, tj. približno 40 % skupne končne porabe energije in emisij CO₂ v EU. Dejavnosti, povezane s stavbami, so pomemben del gospodarstva EU, pri čemer se v njih ustvari 9 % BDP EU in zagotovi 7–8 % delovnih mest v EU. Možnosti za stroškovno učinkovite energijske prihranke so znatne, z njihovim izkoriščanjem pa bi se zagotovile znatne gospodarske, socialne in okoljske prednosti. Zato lahko ima stavbni sektor EU ključno vlogo pri doseganju političnih ciljev EU na področjih rasti, energije in podnebja, pri čemer lahko prispevajo k večjemu udobju in nižjim računom državljanov za porabo energije. Energetska učinkovitost stavb je tudi pomemben del splošnih pobud glede uresničevanja energetskega ciljev in ciljev EU v zvezi s podnebnimi spremembami, kot je določeno v Sporočilu Komisije z naslovom *Energetska politika za Evropo*¹.

Zakonodajni ukrepi EU

Med ključnimi obstoječimi instrumenti EU je najpomembnejša Direktiva o energetske učinkovitosti stavb, ki določa celostni pristop k učinkoviti porabi energije v stavbnem sektorju. Ta direktiva obravnava potrebo po energiji za ogrevanje prostorov, gretje vode, hlajenje, prezračevanje in razsvetljavo.

Direktiva povezuje v pravnem dokumentu različne zakonodajne instrumente (tj. zahteve glede energetske učinkovitosti) in instrumente, ki temeljijo na podatkih (tj. energetske izkaznice in inšpekcijske preglede):

- države članice morajo določiti minimalne zahteve glede energetske učinkovitosti za nove stavbe in velike obstoječe stavbe, na katerih potekajo velika prenovitvena dela;
- države članice morajo uvesti sistem energetskih izkaznic, ki zagotavlja podatke o kakovosti stavbe v zvezi z energetske učinkovitostjo in o zadevah, ki se lahko izboljšajo. Izkaznice veljajo deset let in jih je treba predložiti morebitnim kupcem/najemnikom;
- države članice vzpostavijo sistem za redne preglede srednjih in velikih ogrevalnih in klimatskih sistemov, tako da se spremlja in optimizira njihova energetska učinkovitost. Kot nadomestno možnost lahko države članice sprožijo promocijske kampanje, če dokažejo, da imajo enak učinek kot pregledi ogrevalnih sistemov.

Direktiva ne določa dejanskih stopenj za celotno EU, ampak zahteva, da države članice same določijo mehanizme za izvajanje določb Direktive. Prav tako morajo države članice razviti svojo metodologijo ali uporabiti obstoječe evropske standarde za izračun energetske učinkovitosti stavb ter zagotoviti zadostno število usposobljenih strokovnjakov za opravljanje certificiranja in pregledov.

Glavni prispevek Direktive o energetske učinkovitosti stavb do zdaj je vključitev teme energetske učinkovitosti stavb v politične programe in gradbene predpise ter opozarjanje

¹ COM(2007) 1.

državljanov na energetske učinkovitost. Izvajanje Direktive je bilo za številne države članice izziv, vendar je do zdaj prenos direktive v celoti razglasilo 22 držav članic (kar se še ocenjuje). Glede stroškov izvajanja je več držav članic poročalo o zmernih stroških, vendar tudi o bistvenih izboljšavah glede energijskih prihrankov na področju stavbnega sektorja, ki jih je spodbudila Direktiva.

Ali so potrebne nadaljnje dejavnosti?

Kljub že sprejetim ukrepom v stavbnem sektorju je neizkoriščenih še veliko možnosti v zvezi s stroškovno učinkovitimi energijskimi prihranki. Razlogi za to so kompleksnost tega področja in pomanjkljivosti na trgu (npr. nepopolna internalizacija zunanjih vplivov v okviru cen energije, težave v zvezi z odnosom med najemodajalcem in najemnikom, nepopolne informacije ter nizka stopnja uporabe novih in inovativnih tehnologij) ter omejitve v besedilu sedanje Direktive o energetske učinkovitosti stavb in premajhno prizadevanje za njeno izvajanje.

Mogoči nadomestni načini za soočanje z izzivi so:

- razveljavitev Direktive o energetske učinkovitosti stavb in njena zamenjava z manj zavezujočimi političnimi instrumenti. Tako bi se sprejeli proaktivni in ambiciozni ukrepi, pri čemer bi imele zelo visoke stroške vse države članice;
- običajno ravnanje ali izvajanje izključno obstoječih ukrepov, vključno z nadaljnjim in boljšim izvajanjem Direktive. V tem primeru možnosti, ki niso zajete v Direktivi o energetske učinkovitosti stavb, in možnosti iz Direktive ne bi bile izkoriščene v celoti;
- ukrepanje EU z instrumenti, ki so boljši od instrumentov, zajetih v sedanji Direktivi o energetske učinkovitosti stavb, in jih dopolnjujejo.

V okviru teh treh možnih politik se lahko k uresničitvi političnih ciljev EU prispeva največ z revizijo Direktive o energetske učinkovitosti stavb. To se lahko doseže s spremembami sedanjih določb, ki bi ohranile njihova načela in bistvo, vendar bi znatno izboljšale njihovo učinkovitost. To bi olajšalo prenos in razumevanje predlaganih sprememb. Hkrati bi se lahko izkoristil večji delež možnosti in z njimi povezanih prednosti. Nadaljevanje izvajanja Direktive o energetske učinkovitosti stavb je ključno.

Vendar je rešitev celostna mešanica političnih instrumentov, tako da so za dopolnitev izvajanja Direktive o energetske učinkovitosti stavb potrebni drugi nezakonodajni ukrepi, čeprav sami niso zadostni. Okrepiti je treba prizadevanja za zagotovitev več finančnih in davčnih spodbud, informacij, usposabljanja strokovnjakov ter sprejetje prostovoljnih ukrepov. Dodatno je treba razviti instrumente „mehkega prava“, ki so že vsebovani v sedanji Direktivi o energetske učinkovitosti stavb.

Pravica EU do izvajanja teh dejavnosti

Podnebne spremembe, zanesljivost oskrbe z energijo in varstvo okolja so izzivi, zaradi katerih je potrebno usklajeno ukrepanje na ravni EU. Delna rešitev v zvezi s temi problemi je večja energetska učinkovitost, medtem ko instrumenti, ki so bili na tem področju že sprejeti na ravni EU, izražajo to potrebo po ukrepanju na ravni Skupnosti.

Stavbni sektor je odgovoren za približno polovico emisij CO₂, ki jih ne pokriva sistem trgovanja z emisijami, pri čemer ima velike možnosti za zmanjšanje emisij CO₂ z negativnimi

ali nizkimi stroški zmanjševanja. Posebnosti stavbnega sektorja omejujejo energetske učinkovitost, medtem ko so gradbeni proizvodi, naprave in storitve, povezani s stavbami, pomemben del notranjega trga EU. Poleg tega bi bila upravna obremenitev za ljudi in podjetja manjša zaradi podobnih ukrepov ter večje mobilnosti ljudi in večjega števila podjetij, ki delujejo v celotni EU.

Zato države članice ciljev na področju energetske učinkovitosti same ne bi mogle doseči v zadovoljivi meri, tako da je potrebno ukrepanje na ravni Skupnosti, s čimer bi se spodbudilo in podprlo izvajanje dejavnosti na nacionalni ravni. O glavnih elementih sedanje direktive o energetske učinkovitosti stavb je z vidika načel subsidiarnosti in sorazmernosti že potekala razprava, ko je bila Direktiva leta 2002 sprejeta in preskušena v tudi praksi za prikaz ustreznosti pristopa.

Možnosti za boljšo Direktivo o energetske učinkovitosti stavb

Zaključek ocene učinka je, da se lahko izboljšajo številni vidiki sedanje direktive o energetske učinkovitosti stavb. Ti vidiki zadevajo na splošno spremembe nekaterih nejasnih delov besedila in vsa glavna načela sedanje Direktive. V okviru vsakega glavnega načela je bilo analiziranih več možnosti glede na njihov gospodarski, socialni in okoljski učinek ter posledice za subsidiarnost in sorazmernost.

Za analizo so bili uporabljeni obsežen vir podatkov in različni viri informacij: osnovni podatki in napovedi modela PRIMES GD TREN, model BEAM Ecofysa, več kot 35 študij, izkušnje, pridobljene pri izvajanju sedanje Direktive o energetske učinkovitosti stavb ter mnenja držav članic in zainteresiranih strani.

Možnosti, o katerih je potekala razprava, vključujejo mešanico političnih instrumentov in nadomestne možnosti v obliki nezakonodajnih ukrepov, kot so informiranje in drugi nezavezujoči ukrepi. Določenih je bilo pet glavnih področij delovanja.

Pojasnitev in poenostavitev

To je nujno za pravilno izvajanje Direktive o energetske učinkovitosti stavb. Na tem področju sta ključna dva ukrepa, tj. (i) pojasnitev in poenostavitev samega besedila ter (ii) izbor ustrezne pravne oblike (preoblikovanje ali sprememba).

A: Določitev spodnje meje na 1000 m² za obstoječe stavbe, na katerih potekajo velika prenovitvena dela

Zaradi določbe iz sedanje Direktive o energetske učinkovitosti stavb, da morajo nekatere zahteve glede energetske učinkovitosti izpolnjevati le obstoječe stavbe nad 1000 m², kadar na njih potekajo velika prenovitvena dela (tj. da naložba presega 25 % celotne vrednosti stavbe brez zemljišča ali da se prenavlja več kot 25 % ogrodja stavbe), spada na področje uporabe te Direktive le 29 % stavb v EU. Jasno je, da uvedba ukrepov za energetske učinkovitost najprimernejša, kadar potekajo na stavbi velika prenovitvena dela (približno vsakih 25–40 let). Tako potrebe po dodatnih naložbah niso velike in so zaradi energijskih prihrankov povrnjene že med izvajanjem ukrepov.

Glede mogoče razširitve Direktive o energetske učinkovitosti stavb so bile analizirane tri možnosti:

možnost A1: znižanje spodnje meje na 500 m²;

možnost A2: znižanje spodnje meje na 200 m²;

možnost A3: odprava spodnje meje 1000 m².

Ne glede na izbiro možnosti bi bile države članice še vedno odgovorne za določitev posameznih zahtev glede energetske učinkovitosti, pri čemer bi se ohranila opredelitev „velikih prenovitvenih del“.

Analiza je pokazala, da je možnost A3 najugodnejša.

B: energetske izkaznice

Izkaznice, ki so v skladu s sedanjo Direktivo o energetske učinkovitosti stavb obvezne že zdaj, so lahko vplivno sredstvo za oblikovanje trga z energetske učinkovitimi stavbami, ki temelji na povpraševanju, saj izkaznice gospodarskim subjektom omogočajo oceno stroškov v zvezi s porabo energije in energetske učinkovitostjo. Vendar nekatere izdane izkaznice dejansko niso dovolj kakovostne ali niso sistematično na voljo med pravnimi posli v zvezi z nepremičnino. To bistveno omejuje resnični učinek izkaznic.

Možnost B1: zahteve glede kakovosti in skladnosti izkaznic. Predlaga se, da javni organi ali pooblašene institucije pregledujejo kakovost izkaznic in njihovo skladnost z energetskimi predpisi za stavbe na podlagi naključnega vzorčenja. To bi zagotovilo kakovost in zanesljivost informacij v izkaznicah. Pričakuje se, da bi to sprožilo večje število prenov in tako večje energijske prihranke.

Možnost B2: zahteva, da se stroškovno učinkoviti ukrepi iz izkaznice uresničijo v nekem časovnem obdobju. Zaradi take zahteve bi se omogočili večji prihranki, vendar bi bili državljani in podjetja EU znatno bolj finančno obremenjeni, ker ukrepi morda ne bi bili povezani z „velikimi prenovitvenimi deli“, zato možnost na ravni EU ne more biti sprejeta upravičeno.

Možnost B3: izkaznice kot obvezen del oglaševanja nepremičnine in/ali dokumentov v pravnih poslih v zvezi z nepremičninami. V skladu s to možnostjo bi se morale zagotoviti informacije o energetske učinkovitosti stavbe v oglaševanje pravnih poslov v zvezi z nepremičninami (podobno kot prikaz emisij CO₂ pri novih avtomobilih) in predložitev izkaznice v vsakem pravnem poslu.

Možnost B4: zahteva po povezavi izkaznic z drugimi mehanizmi podpore ali odvrčanja. Predlaga se, da se izboljšave energetske učinkovitosti stavb zaradi finančne spodbude dokažejo ali upravičijo z izkaznico. To bi lastnikom/najemjemalcem nepremičnin pomagalo, da odločitve o stroškovni učinkovitosti njihovih naložb sprejemajo na podlagi informacij, in dokazovalo, da so zagotovljena finančna sredstva resnično omogočila energijske prihranke. Vendar taka zahteva morda ne bi bila v skladu z načelom subsidiarnosti in bi bila morda zaradi nje potrebna sprememba pravne podlage Direktive.

Analiza je pokazala, da bi lahko možnosti B1 in B3 pomembno prispevali k uresnitvi zadevnih političnih ciljev EU. Tudi možnost B4 bi se lahko dodatno razvila zunaj področja uporabe Direktive o energetske učinkovitosti stavb.

C: pregledi ogrevalnih in klimatskih sistemov

Ti sistemi imajo zelo veliko možnosti za energijske prihranke, tj. tudi 40–60 % njihove celotne porabe energije. Zdaj je zaradi Direktive o energetske učinkovitosti stavb potreben reden pregled za stavbe s površino nad določeno spodnjo mejo, vendar je Direktiva zelo nejasna glede razlage rezultatov. Tudi kakovost pregledov ni vedno zadovoljiva. Zato se ocenjuje, da lahko sedanja direktiva o energetske učinkovitosti stavb do leta 2020 prispeva le 10-odstoten energijski prihranek na tem področju. Zato obstaja veliko možnosti za dodatne prihranke.

Možnost C1: zahteva po „poročilu o pregledu“ za ogrevalne in klimatske sisteme. Predlaga se, da neodvisni strokovnjak sestavi „poročilo o pregledu“, ki mora vključevati oceno energetske učinkovitosti ogrevalnega/hladilnega sistema in priporočila za njegovo izboljšavo, ter ga predloži lastniku stavbe. Poročilo bi bilo pomembna izboljšava obstoječih zahtev in bi potrošnikom pomagalo ugotoviti, katere so možnosti za stroškovno učinkovite energetske prihranke.

Možnost C2: uvedba zahtev glede skladnosti. Predlaga se uvedba različno podrobnih pregledov poročil o pregledu na podlagi naključnega vzorčenja. To bi lahko zagotovilo redno izvajanje pregledov in njihovo zadovoljivo kakovost.

Analiza je pokazala, da sta možnosti C1 in C2 skupaj najugodnejši.

D: zahteve glede energetske učinkovitosti

Zdaj države članice določajo posamezne zahteve glede energetske učinkovitosti in stopnjo njihove ambicioznosti. Te stopnje se v EU zelo razlikujejo celo med državami v podobnih podnebnih pasih in v več državah članicah stroškovno najugodnejše ravni še niso dosežene. Čezmejne primerjave so zaradi različnih načinov izračunavanja in uporabljenih parametrov težke. Zato bi se lahko dodatni energijski prihranki dosegli zaradi dodatne spodbude na ravni Skupnosti.

Možnost D1: določitev zahtev glede energetske učinkovitosti na ravni EU. Ta predlog poziva, da se predlagajo posebne ravni zahtev glede energetske učinkovitosti. To bi omogočilo, da se izkoristi velik del možnosti za energijske prihranke, olajšajo čezmejne dejavnosti ter podpre notranji trg s tem povezanim gradbenim materialom in napravami. Vendar bi bilo določanje teh ravni zelo zahtevna in sporna naloga, zaradi česar bi bila potrebna visoka stopnja urejanja na ravni EU.

Možnost D2: uvedba mehanizma primerjanja. Predlaga se, da se v glavno metodologijo za izračun stroškovno najugodnejših ravni energetske učinkovitosti stavb iz Direktive o energetske učinkovitosti stavb vključi mehanizem primerjanja. Sedanje določbe Direktive o energetske učinkovitosti stavb se ne bi spremenile, pri čemer bi države članice še vedno morale določiti svoje ravni. Mehanizem primerjanja bi jasno pokazal, ali države članice ne dosegaajo najugodnejših ravni, kar pomeni, da se denar iz energijskih prihrankov vedno, ko se uporabijo ti predpisi o stavbah, porabi neustrezno. To je instrument „mehkega prava“, vendar bi se lahko zaradi njega vzpostavil velik „medsebojni pritisk“, ki bi na koncu v vseh državah članicah dosegel najugodnejšo raven in tako veliko bolj ambiciozne ravni.

Možnost D3: zahteva po razvoju programa izboljšav za stavbni fond, katerega cilj so energetske najmanj učinkovite stavbe. Predlaga se, da države članice pripravijo akcijske načrte, kako zagotoviti večjo stopnjo obnove in energetske učinkovitost najmanj učinkovitih

stavb. Zaradi takšnega pristopa bi bili upravni stroški za države članice visoki, za lastnike stavb, ki niso dovolj energetske učinkovite, pa bi bil znatna obremenitev.

Možnost D4: določitev zahtev za nizkoenergijske ali nič-energijske stavbe/pasivne hiše z nizkimi emisijami ogljika ali brez teh emisij za celo EU. Uvedba takih zahtev za novogradnje od določenega datuma bi omogočila gradnjo novih stavb z visoko energetske učinkovitostjo in spodbudila inovacije. Vendar bi bile cene hiš zaradi njih višje, pri čemer dodatne naložbe morda ne bi bile povrnjene v celoti s prihranki pri stroških za energijo, tako da bi bili državljani in nacionalni proračuni zelo obremenjeni. Zato bi se lahko sprejel manj zavezujoč pristop, v skladu s katerim bi se morali oblikovati „načrti“, v katerih bi države članice sprejele obveznost v zvezi s spodbujanjem gradnje hiš z majhno porabo energije/nizkimi emisijami.

Analiza je pokazala, da bi možnost D2 bistveno prispevala k doseganju stroškovno najugodnejših ravni. Možnost D3 bi lahko države članice uporabile, kadar začenjajo nacionalne dejavnosti, povezane zlasti z nacionalnimi akcijskimi načrti za energetske učinkovitost. Možnost D4 bi se lahko obravnavala v manj predpisani obliki, tj. z nacionalnimi načrti.

Predlaga se, da se vloga javnega sektorja kot dobrega zgleda poveča s strožjimi obveznostmi glede predložitve izkaznic in krajših rokov za izpolnitev spremenjenih določb, kot veljajo za druge sektorje.

Sklepi

V primeru revizije Direktive so mogoči pomembni pozitivni učinki. Ti učinki bi izkoristili velik del preostalih možnosti na področju stavb in prispevali tudi k uresničitvi vseh možnosti sedanje Direktive o energetske učinkovitosti stavb. To bi oblikovalo poenostavljen in izboljššan okvir za energijske prihranke.

Najmanjši skupni vpliv najugodnejših možnosti, za katere je bila mogoča količinska opredelitev, je:

- 60–80 Mtoe energijskih prihrankov na leto do leta 2020, kar pomeni manjšo končno porabo energije v EU leta 2020 za 5–6 %;
- 160 do 210 Mt prihrankov emisij CO₂ na leto do leta 2020, kar pomeni 4–5 % vseh emisij CO₂ v EU leta 2020;
- 280 000 (do 450 000) možnih novih delovnih mest do leta 2020, predvsem v sektorjih gradbeništva, izdajateljev izkaznic, revizorjev ter pregledovalcev ogrevalnih in klimatskih sistemov.

Zahteve v zvezi z naložbami in upravni stroški ukrepov so bili analizirani ter so glede na prednosti in donose naložb sorazmerno nizki. Na ravni EU bi odprava spodnje meje 1000 m² povzročila na primer dodatne stroške kapitala v višini 8 milijard EUR na leto, vendar bi omogočila 25 milijard EUR prihrankov pri stroških za energijo do leta 2020 in tako negativne stroške manjših emisij CO₂.

Potrebe po naložbah se v Evropi bistveno razlikujejo glede na socialne in gospodarske pogoje, začetno stanje nepremičnine ter vrsto prenove, ki jo je treba opraviti. Državljan EU nimajo enakih potreb po naložbah, kar pomeni, da bodo imeli tisti, ki opravljajo velika prenovitvena

dela na svojih stavbah ali so udeleženi v pravne posle v zvezi z nepremičninami, dodatne stroške. Vendar bodo imele te začetne naložbe glede na visoke cene nafte privlačne donose.

Splošne koristi za družbo v smislu manjše porabe energije ter tako tudi manjših emisij CO₂ in manjše odvisnosti od uvoza energije, ustvarjanja novih delovnih mest zlasti na lokalni in regionalni ravni, boljšega zdravja in večje delovne produktivnosti močno presegajo stroške analiziranih ukrepov.