# Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите“

*[COM(2016) 765 final — 2016/0381 (COD)]*

(2017/C 246/08)

Докладчик: **Baiba MILTOVIČA**

Съдокладчик: **Isabel CAÑO AGUILAR**

| | |
|---|---|
| Консултация | Европейски парламент, 12.12.2016 г. |
| | Съвет на Европейския съюз, 21.12.2016 г. |
| Правно основание | член 194, параграф 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз |
| Компетентна секция | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията | 11.4.2017 г. |
| Приемане на пленарна сесия | 26.4.2017 г. |
| Пленарна сесия № | 525 |
| Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“) | 157/0/1 |

## 1. **Заключения и препоръки**

1.1. Предложението за директива прецизира и разширява предходните законодателни действия с цел постигане на по-голяма енергийна ефективност на сградите. Ефективността на директивата ще бъде преценена според нейната роля за подпомагане на изпълнението на основните цели на енергийния съюз, но тъй като е съсредоточена върху застроената среда, приносът ѝ за постигането на социалните и икономическите цели (по-специално намаляването на енергийната бедност, запазването на достъпността на жилищата и възможностите за намаляване на енергийните разходи) също трябва да се разглежда като съществен.

1.2. ЕИСК извежда като приоритет необходимостта директивата да съдържа по-конкретни предложения за справяне с предизвикателството на енергийната бедност. Тя би трябвало да включва по-ясни съвети относно задължителното съдържание на националните определения за енергийна бедност, предоставянето на референтно определение, според което да се оценява всеобхватността на подходите в националните планове, предоставянето на консултации и координирането на мерките посредством независима структура или агенция, насочена към потребителите и предоставяща обслужване на едно гише.

1.3. ЕИСК смята, че държавите членки в своите национални планове ще трябва да се стремят към по-амбициозните цели, очертани в алтернативния вариант на политика III (във вида, в който е представен в придружаващата оценка на въздействието на Европейската комисия), като остават в рамките на законодателния подход на вариант на политика II — представената в директивата основа за преразглежданията. Това ще бъде необходимо за създаването на дългосрочна траектория, която да даде възможност за постигането на амбициозната цел, залегнала в Парижкото споразумение.

1.4. Препоръчва се националните стратегии за саниране на сгради да бъдат подкрепяни от разглежданата директива посредством изискване за предлагане на конкретни секторни цели и референтна методология за измерване на подобренията. Трябва да се дадат твърди насоки и относно минималните равнища на енергийна ефективност при санирането на обществените и търговските сгради.

1.5. В директивата не е използвана възможността за насърчаване на „зелените“ ипотеки, системите за централизирано топлоснабдяване, свързани с енергия от възобновяеми източници, мерките за акумулиране на енергия за жилищни и търговски цели, подобрените схеми за обучение на монтажници и специалисти по саниране и други технически, финансови и фискални мерки, които биха спомогнали за повишаване на енергийната ефективност на сградите. Въпреки че такива мерки се подкрепят на други места, сдържаният подход, възприет в тази директива, може да бъде оправдан само ако насърчава гъвкавостта и амбициозните действия. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да следи отблизо изпълнението и ефективността на директивата и да бъде готова да предприеме незабавни действия чрез използването на механизма за осъвременяване и преразглеждане в рамките на предложения Регламент относно управлението на Енергийния съюз.

1.6. Следва да се предприемат допълнителни стъпки за насърчаване на сравнимостта на методите за изчисляване, използвани за сертификатите за енергийни характеристики в държавите членки, което на свой ред ще улесни сравняването на тези сертификати.

1.7. Следва да се предложат допълнителни начини за стимулиране на частните и необщинските наемодатели на жилища за социално настаняване да инвестират в санирането на по-старите имоти.

1.8. Неуточненото предложение за „показател за интелигентност“ трябва да включва способността на обитателите на една сграда не само да оценяват енергийната ефективност, но и да управляват и улесняват своето собствено производство и потребление на енергия от възобновяеми източници и да намаляват сметките си за електроенергия.

1.9. ЕИСК особено настоятелно призовава за признаване на капацитета на местните власти да стимулират и координират програмите за енергийна ефективност и отбелязва нарастващия потенциал на Конвента на кметовете в това отношение.

1.10. ЕИСК подчертава необходимостта от насърчаване на строителството и санирането на сгради — сектор, в който МСП осигуряват 83 % от цялата заетост (ОИСР: Малки предприятия, създаване на работни места и растеж).

1.11. ЕИСК отбелязва, че без иновации ще бъде невъзможно да се подобрят енергийните характеристики на сградите. ЕС губи водещата си роля в нисковъглеродните енергийни технологии, които имат отношение към този въпрос, и днес осигурява по-малко от 15 % от работните места в този сектор. Трябва да се положат усилия в областта на обучението, за да се адаптират уменията, необходими за тези високо специализирани сектори.

1.12. Инициативата „Интелигентно финансиране за интелигентни сгради“ и нейната цел да се направи връзка с амбициите на плана „Юнкер“ представляват положителна стъпка, която Комитетът приветства.

## 2. **Въведение**

2.1. Директивата е част от пакета „Чиста енергия за всички европейци“, предназначен да изпълни със съдържание Енергийния съюз и да повиши осведомеността и разбирането, че преходът към чиста енергия е секторът, в който в бъдеще ще има растеж. В сградите се изразходват 40 % от цялата енергия, консумирана в ЕС. Съществуващият напредък в областта на енергийната ефективност на сградите продължава, както в новопостроените, така и в реновираните. Това беше стимулирано частично от продължилата петнадесет години законодателна намеса на равнище ЕС, но все още има значителни възможности за повишаване на ефективността и осигуряване на други благоприятни социални въздействия.

2.2. Въпреки техническия напредък, свързаните подкрепящи данни и използването на наличното публично финансиране чрез финансовите инструменти, в подобренията на сградния фонд не се наблюдава значителен ръст — 75 % от сградите в ЕС си остават енергийно неефективни.

2.3. Въздействието върху климата в световен мащаб и стремежът за консолидиране на европейската енергийна политика добавиха елемент на неотложност, но някои основни и сложни въпроси остават нерешени, а можеше да се очаква и по-голям напредък. Без това действие, постигането на целите в областта на климата и енергетиката за 2030 и 2050 г. ще бъде много трудно. Съществуват възможности за намаляване на потреблението на енергия в сградите с 5-6 % и на емисиите на $CO_2$ с около 5 %. При санирани годишно едва 0,4-1,2 % от сградния фонд обаче е ясно, че процесите трябва да бъдат ускорени.

2.4. Тази директива изменя предишната директива от 2010 г. по същия въпрос, която пък е преработена версия на директивата от 2002 г. Преработката от 2010 г. прави много съществени изменения на текста от 2002 г. По-специално в нея се признава нарастващото значение на ролята на енергийната ефективност за застроената среда и за подпомагане на постигането на целите на политиката, отчита се напредъкът в техническото разбиране, като се правят корекции на базата на осемте години практически опит, и се подчертава жизненоважната необходимост от регламентиране и подобряване на подхода към тези въпроси от страна на държавите членки.

2.5. В настоящото предложение за преразглеждане, макар и то да е значително по-кратко от предишната директива, се възприема същият подход. По-специално в него се предвижда интегриране на дългосрочни стратегии за саниране на сгради, използване на интелигентни технологии в сградите и рационализиране на съществуващите правила. То е следствие от обширна оценка на директивата от 2010 г. и подробна оценка на въздействието на възможните по-нататъшни действия. Вариантът със силно въздействие — вариант на политика III, беше отхвърлен, най-вече по причини, свързани с разходите в краткосрочен план, въздействията върху субсидиарността и политически реализъм, в полза на вариант с по-ниско равнище на потенциалните резултати — вариант на политика II.

2.6. Въпреки това всички заинтересовани страни желаят да постигнат амбициозни подобрения. Секторът осигурява 18 милиона преки работни места и допринася с около 9 % за БВП на ЕС; предизвикателството се състои в намирането на баланс между достъпността, търсенето на пазара на жилищни и търговски сгради и социалните и климатични цели.

3. **Основно съдържание на предложението на Комисията**

3.1. Директивата се състои от редица изменения, които укрепват действащите разпоредби на Директива 2010/31/ЕС и опростяват някои аспекти. Основните пунктове са следните:

— Определението на „технически сградни инсталации“ се разширява така, че да обхваща аспекти на технологиите за интелигентни сгради и осигуряване на електромобилност.

— Разпоредбата в Директивата относно енергийната ефективност от 2012 г. във връзка с дългосрочните национални стратегии за саниране е преместена в тази директива.

— Държавите членки трябва да определят пътна карта с ясни етапни цели и мерки за постигане на дългосрочната цел за декарбонизиране на своя национален сграден фонд до 2050 г., наред с конкретни етапни цели за 2030 г. Това трябва да допринася и за намаляване на енергийната бедност.

— Инвестициите се насърчават чрез разпоредбата държавите членки да обединяват проекти и да намаляват риска за инвеститорите по проекти, както и да осигуряват възможност за използването на публично финансиране за привличане на финансиране от частния сектор и за справяне с проблеми, които не могат да бъдат разрешени от пазара.

— Държавите членки могат да определят изисквания, чрез които да се гарантира, че определени нежилищни сгради ще бъдат оборудвани със системи за сградна автоматизация и управление.

— Държавите членки могат да определят изисквания, чрез които да се гарантира, че жилищни сгради с централизирани технически сградни инсталации ще бъдат оборудвани с устройства за постоянно електронно наблюдение и с ефективни функции за управление, за да се осигури оптимално производство, разпределение и потребление на енергия.

— Държавите членки определят необходимите мерки за установяване на редовни инспекции на достъпните части на климатичните инсталации за нежилищни сгради и за жилищни сгради с централизирани технически сградни инсталации.

— Предложението предвижда държавите членки да предоставят информация на собствениците или наемателите на сгради относно сертификатите за енергийни характеристики, тяхното предназначение и цели, икономически изгодните начини за подобряване на енергийните характеристики на сградата.

— Предложението съдържа разпоредби, които да гарантират, че за голяма част от новите сгради и за някои от съществуващите сгради в процес на саниране ще бъде задължително инсталирането на зарядни точки (или окабеляване на инфраструктурата) за електрически превозни средства.

— Промените в техническите сградни инсталации се регистрират, оценяват и оповестяват.

— Предлага се да бъде разработен „показател за интелигентност“, който да допълва съществуващата информация за ефективността на сградите.

— Създава се специална връзка между наличните финансови мерки за саниране на сгради и степента на постигнатата енергийна ефективност.

4. **Общи и конкретни бележки**

4.1. ЕИСК приветства факта, че продължава да се поставя акцент върху енергийната ефективност на сградите, но изразява особена загриженост по повод на това, че енергийната бедност, установена от Комитета в негови предходни становища ([1]) и широко призната за проблем от особена социална значимост, не е разгледана по подходящ начин.

4.2. Необходим е по-широк и по-амбициозен подход. Целите за намаляване на емисиите и за енергийна ефективност, които вече са определени от ЕС, и влизането в сила на амбициозното Парижко споразумение през октомври 2016 г. изискват по-решителни действия, особено след като недостатъчното изпълнение на предишните предложения показва, че сградите си остават област с предизвикателства.

4.3. Комитетът има известни резерви по отношение на избора на вариант на политика II (изложен в оценката на въздействието) като база за представянето на този законодателен акт за изменение. Въпреки че вариант на политика III предполага такова равнище на задължителните действия, което надхвърля съществено оптималността на разходите — позиция, с която ЕИСК не може да се съгласи — е ясно, че по всяка вероятност значително по-амбициозният вариант III — с 2-3 пъти по-голямо въздействие върху климата, ефективността и социалните цели — ще бъде необходим за създаването на дългосрочна траектория, чрез която да може да се изпълни амбициозната цел на Парижкото споразумение. Следователно държавите членки в своите национални планове ще трябва да се стремят към по-амбициозните цели, очертани в алтернативния вариант на политика III (във вида, в който е представен в придружаващата оценка на въздействието на Европейската комисия), като остават в рамките на законодателния подход на вариант на политика II.

4.4. Извършеният неотдавна анализ на стратегиите за саниране на сградите на държавите членки е като цяло положителен (Съвместен изследователски център 2016 г.: Обобщаващ доклад за оценяване на стратегиите за саниране на сгради на държавите членки). Тази област е обхванатa от Директивата относно енергийната ефективност; въпреки това понастоящем няма общ стандарт за това какво представлява „саниране“. Би било полезно в Директивата относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС) да се включи изискване за предлагане на конкретни секторни цели и референтна методология за измерване на подобрението с прагово равнище, което дава право на помощ за „саниране“. В съчетание с тези цели следва да има конкретни и твърди насоки за постигане на минимални равнища на енергийна ефективност при санирането на обществени и търговски сгради.

4.5. Директивата разширява изискванията за национална база данни във връзка със сертификатите за енергийни характеристики и една публично достъпна база данни на равнище ЕС, съдържаща анонимни национални данни относно националните стратегии за саниране, би била полезна и би могла да бъде свързана с платформата за електронно докладване, предложена в Регламента относно управлението на Енергийния съюз. Във връзка с това директивата следва да съдържа категорични насоки за съпоставянето на методиките за изчисляване, което от своя страна би направило по-постижимо сравняването на сертификатите за енергийни характеристики.

4.6. Въпреки че няма причина националните планове да не обхващат тази област, в директивата няма предложения за допълнителни начини за стимулиране на частните и необщински наемодатели на жилища за социално настаняване да инвестират в саниране на по-стари имоти. Когато наемателите плащат сметките за електроенергия директно, наемодателите често считат, че подобряването на енергийната ефективност на сградите няма да им донесе никаква търговска стойност. Секторът на отдаване под наем на жилища в някои държави обхваща значителен дял от жилищния фонд. Енергийните характеристики на сградите имат значително въздействие върху достъпността на жилищата и енергийната бедност и поради това наличието на финансови инструменти за подпомагане на санирането е от съществено значение. Кредити за подобрения на ефективността на жилищни блокове имат право да получат най-вече общините, сдруженията на наемодатели и собствениците. Въпреки това непосилните условия за финансиране и договорни условия и достъпът до кредитиране създават препятствия за мнозина.

([1]) ОВ C 341, 21.11.2013 г., стр. 21, ОВ C 424, 26.11.2014 г., стр. 64, ОВ C 82, 3.3.2016 г., стр. 22, ОВ C 34, 2.2.2017 г., стр. 78.

4.7. Насърчаването на „зелените“ ипотеки е мярка, която следва да намери подкрепа в рамките на директивата. Важно е също така да се улесни групирането на малки по мащаб програми за най-добри практики в областта на санирането и ефективността в по-големи рамки, позволяващи прилагането на финансови пакети.

4.8. В Стратегията за отопление и охлаждане от 2016 г. (COM(2016) 51 final) беше обърнато особено внимание на икономическите ползи, които могат да се реализират посредством санирането и замяната на системите за централизирано топлоснабдяване в комбинация с енергията от възобновяеми източници. Решенията за централизирано топлоснабдяване и градските решения обикновено се считат за инфраструктурен компонент на сградната инсталация и поради това изискват специално насърчаване, за да бъде отразено това в градоустройството посредством ясно изразена позиция в директивата.

4.9. Следва да се отбележи, че целите в областта на климата и енергетиката са свързани с нисковъглеродни енергийни технологии и по-устойчиви сгради, които трябва да отговарят на целите за енергийна ефективност. Те разчитат все повече на ключови базови технологии в авангардни материали (цветни метали, стомана, стъкло, пластмаса и др.) и без иновации ще бъде невъзможно да се подобрят енергийните характеристики на сградите. Около 5 % от произвежданите днес авангардни материали се използват в нисковъглеродни енергийни технологии и по-устойчиви сгради и тези пазари се развиват бързо.

4.10. По този начин ЕС губи лидерската си позиция в нисковъглеродните енергийни технологии и днес осигурява по-малко от 15 % от работните места в сектора (около 1,1 милиона преки и непреки работни места). В областта на авангардните материали, необходими за тези технологии, ЕС е изправен и пред нарастваща глобална конкуренция и без подходящи политики за тласък на технологиите и търсене на пазара иновациите и производството ще продължат да се оттеглят от ЕС. Не бива да се забравя и обучението в областта на новите умения, необходими за тези високо специализирани сектори.

4.11. ЕИСК подкрепя въвеждането на електромобилността с цел по-широка декарбонизация на икономиката, но изразява съмнения относно необходимостта от толкова висока степен на прецизиране и относно въздействието на подобни мерки върху финансовата достъпност на жилищния и търговски сграден фонд и върху свободата на избор на публичните власти по отношение на постигането на електромобилността. Друга важна и допълваща област — акумулирането на енергия, макар и да е спомената в обяснителния меморандум, не е представена подробно в директивата, въпреки че има вероятност да бъде бързо развиваща се и достъпна технология.

4.12. Също така очевидният растеж на децентрализираното производство на енергия от възобновяеми източници създава възможности за обединяване с мерките за ефективност, що се отнася до сградите, които са извън газовата мрежа, и преминаване към енергия от възобновяеми източници за отопление и охлаждане. Това следва да бъде специално поощрявано.

4.13. Измененията, свързани с повишаване на ангажимента за интелигентни сгради (обществени, търговски и жилищни), са относително скромни и следва да бъдат по-конкретни и изчерпателни.

4.14. Предложението за „показател за интелигентност“ за измерване на степента, в която дадена сграда може да използва ИКТ и електронни системи, за да оптимизира своето функциониране и взаимодействие с електроенергийната мрежа, ще трябва допълнително да се разшири, но принципът се приветства. Целта следва да бъде да се разработи прозрачен съдържателен показател, който да добавя стойност към сертификатите за енергийни характеристики, но без да налага ненужна тежест за събиране на данни или анализ. Този показател трябва да указва способността на обитателите на една сграда не само да оценяват енергийната ефективност, но и да управляват и улесняват своето собствено производство и потребление на енергия от възобновяеми източници и да намаляват сметките за електроенергия.

4.15. Енергийната бедност е установена като проблем, който следва да бъде разрешен чрез предвижданото на етапни цели за установяване на напредъка по целта за декарбонизиране на сградния фонд. В директивата обаче не съществува подкрепяща политическа рамка за разработването на разходоефективен подход към самата енергийна бедност, която се дължи и на енергийно неефективните жилищни сгради. ЕИСК счита, че това би могло да попада в сферата на компетентност на настоящата директива и предлага да бъде включено предложение за нов набор от изменения по този въпрос, свързани със съответните членове на директивата от 2012 г. Това ще подпомогне прилагането на изискванията в предложения Регламент относно управлението на Енергийния съюз държавите членки да оценяват и определят политики, мерки и действия за справяне с енергийната бедност.

4.16. Поради това ЕИСК препоръчва в директивата да се предложат критерии за включване на референтно определение на енергийната бедност и предлага свое собствено референтно определение. Държавите членки няма да са задължени да го приемат за вътрешни цели, но то ще бъде образец за критериите, спрямо които ще трябва да се докладва за националните планове в областта на енергетиката и климата. Такова определение позволи на някои държави да оценят напредъка — или липсата на напредък — в преодоляването на енергийната бедност, но ЕИСК признава, че многофакторната същност на проблема може да изисква да се отдаде предпочитание на специфичните национални фактори.

4.17. Поради това ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да приемат изцяло координиран подход към енергийната бедност, включващ разбиране за ролята и ефективността не само на енергийно ефективните сгради, но и на финансовите намеси (включително социални тарифи и методи за смекчаване на бедността), консултации на потребителите относно избора на доставчик и тарифа и информация за простите действия за пестене на енергия. За да се постигне максимална ефективност и ефикасност, е от жизненоважно значение да се предоставят консултации и да се координират мерки посредством независима структура или агенция, насочена към потребителите и предоставяща обслужване на едно гише.

4.18. Различни независими проучвания и доклади на Комисията сочат променлива скорост и ефективност на изпълнение на изискванията на ДЕХС от страна на държавите членки. Проблемните области включват:

— Проблеми с транспонирането и тълкуването, които Комисията продължава да следи чрез механизмите за правоприлагане. Няколко държави членки трябва да отдадат по-голямо признание на първостепенното значение на енергийната ефективност на сградите за целите в областта на енергетиката и климата и да поемат ангажимент за националните стратегии за саниране. ЕИСК би искал да насърчи ГД „Енергетика“ да продължи своя бдителен надзор върху изпълнението и да продължи да действа бързо, като даде ход на процедури за нарушение.

— Качеството и сравнимостта на сертификатите за енергийни характеристики. Би било полезно, ако се установи специално хармонизиране на изискванията на ЕС за квалифицираните експерти и сертифициращите органи и бъдат включени проверки на качеството на сертификатите за енергийни характеристики. Ще бъде приветствано и развитието на сертификатите за енергийни характеристики, така че те да предоставят подробна техническа информация и препоръки за подобрения.

— ЕИСК отбелязва, че използваният в Директивата метод за обвързване на финансовите стимули със сертификатите за енергийни характеристики позволява само последващо изплащане на финансовите стимули, като изплащането зависи от сравнението на сертификатите за енергийни характеристики „преди“ и „след“. Това е контрапродуктивно по отношение на енергийната ефективност, тъй като собствениците няма да предприемат саниране, зависещо от субсидии, освен ако не са сигурни, че ще получат субсидията предварително.

— Използването на европейските структурни и инвестиционни фондове и по-специално на фондовете на политиката на сближаване. По линия на Европейския фонд за регионално развитие един минимален процент на финансиране ще бъде насочен към преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори и въпреки това използването на всички тези фондове за енергийна ефективност на сградите се различава значително между държавите членки. Съществуват ясни насоки относно тълкуването, но е необходимо допълнително насърчаване на използването на това финансиране.

— Оказване на подкрепа за съответното техническо обучение в областта на санирането на сгради, особено сред МСП, които са над 90 % от европейските строителни предприятия.

4.19. Комитетът отбелязва, че през програмния период 2014—2020 г. европейските структурни и инвестиционни фондове, и по-специално фондовете по политиката на сближаване, се очаква да играят основна роля във връзка с ремонта и строежа на сгради. Понастоящем трябва да бъдат преодолени много пречки, най-вече ограниченият достъп до финансиране, високите първоначални разходи, относително дългите срокове на изплащане на кредитите, по-високият очакван кредитен риск, свързан с инвестициите в устойчива енергия, различаващите се приоритети за собствениците на имоти и др. (Европейска комисия: *Technical guidance — Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding* („Технически насоки — Финансиране на санирането на сгради със средства по политиката на сближаване“)). Инициативата „Интелигентно финансиране за интелигентни сгради“ е положителна стъпка за преодоляването на някои от тези проблеми и съществува възможност да се използват амбициозните цели на плана „Юнкер“ за стимулиране на повече инвестиции в тази област.

4.20. Ето защо определянето на правилните приоритети и отговорности на местните власти е от ключово значение, за да се гарантира, че с използването на наличните ресурси по програмите ще се постигне максимален ефект, така че да бъдат надхвърлени минималните изисквания (например изискванията за енергийни характеристики, енергийни одити и др.), заложени от държавите членки, като равнището на предоставеното финансиране следва да нараства успоредно с равнището на амбиция.

4.21. ЕИСК по-специално отбелязва потенциала на Конвента на кметовете в това отношение. С повече от 7 000 участващи общини в момента, страните по него се ангажират да предприемат необходимите мерки за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници чрез приемането на „планове за действие за устойчива енергетика“. Мобилизирането на градовете, в които е разположена по-голямата част от нашата застроена среда, е местна инициатива с глобално въздействие.

4.22. Намеренията, с които е изготвена директивата, бяха приветствани като цяло от повечето заинтересовани страни в строителния сектор и представителите на собствениците и наемателите както на търговски, така и на жилищни сгради. Въпреки това ще бъде необходим дух на сътрудничество, диалог и положителна ангажираност, за да продължи напредъкът в областта на енергийната ефективност, който вече е факт.

Брюксел, 26 април 2017 г.

*Председател*
*на Европейския икономически и социален комитет*
Georges DASSIS