EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ændring af direktiv 2010/31/EU om bygningers energimæssige ydeevne

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Resumé

Konsekvensanalyse for et lovgivningsforslag om revision af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne (2010/31/EU)

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Evalueringen af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne ("direktivet") viser klare fremskridt med at forbedre energieffektiviteten i bygningssektoren: mindskelsen af det årlige energiforbrug pr. m^2 gulvareal (kWh/(m^2.år) gik mærkbart hurtigere efter 2006 (hvor direktivet fra 2002 trådte i kraft) og blev bibeholdt takket være virkningen af omarbejdningen af direktivet i 2013 og 2014. Der er dokumentation for ca. 48,9 Mtoe sparet endelig energi i 2014 i forhold til referenceåret 2007 i det omarbejdede direktiv. Det synes at være i tråd med konsekvensanalysen fra 2008 og viser, at direktivet sandsynligvis vil give de forventede resultater frem til 2020.

Energirenoveringen af den eksisterende bygningsmasse forløber dog noget langsomt, og der er stadig et betydeligt potentiale for omkostningseffektive energibesparelser frem til 2030. Det grundlæggende problem er, at en væsentlig del af dette potentiale ikke vil blive udnyttet, hvis vi bare fortsætter som hidtil, fordi en lang række omkostningseffektive investeringer i energieffektive bygninger ikke vil finde sted. EU bør derfor gribe ind nu for støtte yderligere fjernelse af specifikke hindringer for energieffektivitet og brug af vedvarende energikilder i bygninger, som er omfattet af direktivet.

De interesseparter, der berøres af initiativet er forbrugere, husstande, virksomheder, offentlige myndigheder, byggesektoren (navnlig SMV), nationale og regionale myndigheder, investorer og andre finansielle sektorer.

Hvad kan der forventes af initiativet?

Direktivet om bygningers energimæssige ydeevne bygger på artikel 194, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der er retsgrundlaget for Unionens politik til fremme af energieffektivitet og energibesparelser. Det overordnede sigte med revisionen af direktivet, herunder initiativet "intelligent finansiering af intelligente bygninger", er at fremme en større udbredelse af energieffektivitetsteknologier og teknologier for vedvarende energi samt at levere omkostningseffektive reduktioner i drivhusgasemissionerne og samtidig hjælpe med at sikre energiforsyningen.

De specifikke mål med revisionen, som præsenteret i den indledende konsekvensanalyse, var:

1) at adressere de mangler, der blev identificeret ved evalueringen af direktivet, så det sikres, at det fortsat er formålstjenligt (REFIT-delen)

2) at overveje behovet for yderligere foranstaltninger i forbindelse med energieffektivitet og brugen af vedvarende energi i bygninger i et 2030-perspektiv og

3) at forbedre adgangen til finansiering og stimulere investeringer (intelligent finansiering af intelligente bygninger).

De operative mål for den foretrukne løsningsmodel er:

- at maksimere direktivets rolle for så vidt angår at øge antallet af renoveringer
- at styrke fjernelsen af hindringer for energieffektivitet i bygninger yderligere og
- at gøre EU's bygningsmasse mere intelligent ved at integrere teknologiske udviklinger og støtte fremme af elektromobilitet.

Hvad er merværdien ved en indsats på EU-plan?

Merværdien ved at tage bygningers energimæssige ydeevne op på EU-niveau er, at der gennem en samordnet indsats skabes et stærkere indre marked, som understøtter byggesektorens konkurrenceevne og bæredygtighed, som udnytter samspillet med klimapolitikken, som gør EU-borgerne i stand til at træffe velfunderede valg, når de køber/lejer, og følgelig forbedres kvaliteten af de bygninger, som vi lever og arbejder i.

Konsekvensanalysen til forslaget om forordningen om indsatsfordeling (COM(2016) 482 endelig) påviste, at en omkostningseffektiv mindskelse af drivhusgasudledningen i EU forudsætter, at alle medlemsstater forbedrer energieffektiviteten på lignende vis. Uden et EU-lovgivningsinstrument for bygninger er det ikke alle medlemsstater, der ville gøre en indsats inden for denne sektor (nogle kan f.eks. nå deres indsatsfordelingsmål uden at foretage sig yderligere). Hvis en eller flere medlemsstater ikke foretager sig noget på bygningsområdet, vil det føre til højere omkostninger til reduktion af drivhusgasudledningerne for EU som helhed.

En indsats på EU-niveau fremmer en modernisering af de nationale forskrifter for byggesektoren i hele EU. Før vedtagelsen af 2002-direktivet havde mange medlemsstater ikke energieffektivitetskrav, og indtil vedtagelsen af 2010-direktivet foretog medlemsstaterne ingen benchmarking af mindstekrav til energimæssig ydeevne i forhold til omkostningsoptimering.

Byggesektoren er af afgørende betydning for den europæiske økonomi. Den omfatter tre mio. virksomheder, har en årlig omsætning på 1 211 mia. EUR, bidrager med ca. 10 % af EU's BNP og beskæftiger direkte i alt 14 mio. personer (byggeprodukter, byggetjenester, udstyr til opvarmning, køling og belysning, systemer på bygningen til udnyttelse af vedvarende energikilder, intelligente reguleringssystemer og huse, intelligente målere osv.).

Herudover har en forbedring af bygningers energimæssige ydeevne - ud over at begrænse klimaforandringer og skabe vækst og beskæftigelse - også mange andre fordele, som fremmer omsætningen af miljømæssige og samfundspolitiske mål.

B. Løsningsmodeller

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige politiske løsningsmodeller er blevet overvejet? Er der en foretrukken løsningsmodel? Hvorfor?

Med sigte på at nå det ønskede mål er følgende løsningsmodeller blevet overvejet:

- ingen ændringer
- forenklinger
- løsningsmodel I: en bedre gennemførelse og yderligere vejledning
- løsningsmodel II bedre gennemførelse, herunder målrettede ændringer for at styrke de nuværende bestemmelser, og
- løsningsmodel III: bedre gennemførelse og revision, der går ud over den aktuelle interventionslogik og graden af subsidiaritet.

Disse politiske løsningsmodeller blev vurderet og sammenkædet med følgende foranstaltninger:

1. at fremskynde dekarboniseringen af bygninger ved at øge antallet af bygningsrenoveringer væsentligt
2. at finjustere gennemførelsen af mindstekrav til energimæssig ydeevne
3. at modernisere ved hjælp af intelligente teknologier og forenkle forældede bestemmelser til fordel for borgerne og
4. forbedret finansiel støtte og oplysninger til brugerne gennem mere integrerede og robuste energiattestordninger.

Den foretrukne model eller løsningsmodel II sammen med forenkling. Det er den model, der er bedst afstemt efter resultaterne og konklusionerne af evalueringen og de eksisterende rammer. Den indfører væsentlige forbedringer af direktivet og de overordnede lovrammer for forbedring af bygningers energimæssige ydeevne, samtidig med at den giver en høj grad af fleksibilitet ved gennemførelsen på nationalt niveau.

Hvem støtter hvilken løsningsmodel?

Høringen af interesseparterne viste bred støtte fra byggesektoren til en ambitiøs politik, som stimulerer renoveringen af eksisterende bygninger. Nogle parter havde forbehold mod at "genåbne" det nuværende direktiv og risikoen for at udvande dets bestemmelser. Det støtter opfattelsen, at ændringer bør være målrettede frem for omfattende, og at der er brug for politisk intervention fra EU's side i denne sektor for at bibeholde indsats- og ambitionsniveauet for hele EU.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsningsmodel (om nogen, ellers de vigtigste)?

Den foretrukne løsning forventes at mindske det årlige endelige energiforbrug med 28 Mtoe i 2030, hvilket er en reduktion på 38 Mt CO_2-emissioner. Som andel af EU's BNP ville det samlede endelige energiforbrug falde med 0,3 procentpoint i 2030. Mellem 515 000 og 3,2 mio. husstande (ud af i alt 23,3 mio.) ville kunne komme ud af energifattigdom.

Den foretrukne løsning vil også styrke den europæiske industris konkurrenceevne (navnlig inden for isoleringsmaterialer og planglas), idet EU-markedet øges med 23,8 mia. EUR frem til 2030, og der skabes et renoveringsmarked for SMV på 80-120 mia. EUR. Der vil også blive skabt ca. 220 000 yderligere arbejdspladser frem til 2030 (sammenlignet med referencescenariet).

Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, ellers de vigtigste)?

Det anslås at den foretrukne løsningsmodel vil føre til yderligere energirelateret byggeaktivitet (tagisolering, udskiftning af vinduer, opgradering af bygningssystemer osv.) til en værdi af 47,6 mia. EUR frem til 2030. Det er dog kun 1-4 mia. EUR heraf, der kræves direkte til de påtænkte foranstaltninger. I sidste ende vil det svare til en reduktion på 24-36 mia. EUR i årlige energiomkostninger for virksomheder og husstande.

Hvordan vil virksomheder, herunder SMV og mikrovirksomheder, blive påvirket?

99 % af virksomhederne i byggesektoren er SMV. Den foretrukne løsning skaber nye forretningsmuligheder, navnlig for så vidt angår bygningsrenovering, øget efterspørgsel efter systemer og teknologier for energieffektivitet og vedvarende energi. For at få fuldt udbytte af de nye muligheder på et større marked for renoveringer, vil SMV skulle opkvalificere deres arbejdskraft på byggepladserne. Fabrikanter og distributører af byggeprodukter gennemfører dog ofte uddannelsesforløb og i de fleste lande er der også finansiel støtte at få til opkvalificering af bygningsarbejdere (fra EU-fonde og nationale fonde).

Vil det have store konsekvenser for de nationale budgetter og myndighederne?

Beregninger af de administrative omkostninger (med standardomkostningsmodellen) viser, at den foretrukne løsningsmodel giver en samlet nettobyrdereduktion på 98,1 mio. EUR årligt (981 mio. EUR for perioden 2020-2030), hvilket svarer til en reduktion på ca. 108,5 mio. årligt for den private sektor og en lille stigning (ca. 10,4 mio. EUR) for den offentlige sektor. Samlet set forbedres det offentliges budgetstilling en smule takket være den forventede stigning i den økonomiske aktivitet. På indkomstsiden er der små reduktioner i indtægterne fra energiafgifter og -priser under emissionshandelsordningen (ETS). Der er en reduktion i de samlede momsindtægter, hvilket omfatter moms fra energi, og deflationære virkninger i scenariet vil føre til en lille reduktion af skatteindtægter i løbende priser. Indtægterne fra virksomhedsbeskatning stiger dog, da virksomhedernes overskud stiger som følge af lavere energiomkostninger. På udgiftssiden bruger myndighederne færre penge på energi efter gennemførelsen af de foreslåede foranstaltninger, og de sparede midler anvendes til at finansiere investeringer i energieffektivitet.

Vil der være andre væsentlige konsekvenser?
Ja. Energifattigdom, som er fremherskende i gamle bygninger, afhjælpes. Ifølge Eurostat SILC hersker der energifattigdom i 10,8 % (dvs. 23,3 mio.) af husstandene.
D. Opfølgning
Hvornår vil politikken blive revideret?
Gennemførelsesresultaterne for direktivet om bygningers energimæssige ydeevne tages op til revision hvert 10. år. Den næste revision er programsat til begyndelsen af 2028.