ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2010/31/ΕΕ για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων της νομοθετικής πρότασης για την αναθεώρηση της οδηγίας για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων (2010/31/ΕΕ)

Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα που εξετάζεται;

Η αξιολόγηση της οδηγίας για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων (ΟΕΑΚ) δείχνει σαφή πρόοδο όσον αφορά την απόδοση του κτιριακού τομέα: η ετήσια κατανάλωση ενέργειας ανά εμβαδόν δαπέδου (kWh/(m².y)) μειώθηκε σημαντικά μετά το 2006 (όταν τέθηκε σε εφαρμογή η ΟΕΑΚ το 2002) και η μείωση αυτή διατηρήθηκε χάρη στον αντίκτυπο της αναδιατύπωσης της ΟΕΑΚ το 2013 και 2014. Υπάρχουν στοιχεία που αφορούν αύξηση της τελικής εξοικονόμησης ενέργειας κατά 48,9 εκατ. τόνους ισοδυνάμου πετρελαίου (ΤΙΠ) το 2014, σε σχέση με το βασικό σενάριο της αναδιατυπωμένης ΟΕΑΚ του 2007. Αυτό φαίνεται να συνάδει με την εκτίμηση επιπτώσεων του 2008 και υποδηλώνει ότι η οδηγία ενδέχεται να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα έως το 2020.

Ωστόσο, η μετατροπή του υφιστάμενου κτιριακού αποθέματος προχωρά με σχετικά αργούς ρυθμούς και εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες για πρόσθετη οικονομικά αποδοτική εξοικονόμηση ενέργειας έως το 2030. Το βασικό πρόβλημα είναι ότι σημαντικό μέρος αυτής της δυνατότητας δεν θα αξιοποιηθεί εφόσον διατηρηθεί η υφιστάμενη κατάσταση, καθώς δεν θα πραγματοποιηθεί μεγάλος αριθμός οικονομικά αποδοτικών επενδύσεων στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων. Συνεπώς, η ΕΕ καλείται τώρα να παρέμβει, προκειμένου να στηρίξει περαιτέρω την άρση ειδικών φραγμών στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε κτίρια που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΟΕΑΚ.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη που επηρεάζονται από την ανωτέρω πρωτοβουλία είναι οι καταναλωτές, τα νοικοκυριά, οι επιχειρήσεις, οι δημόσιες αρχές, ο κατασκευαστικός τομέας (ειδικότερα οι ΜΜΕ), οι εθνικές και οι περιφερειακές αρχές, οι επενδυτές και άλλοι δημοσιονομικοί παράγοντες.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Η ΟΕΑΚ βασίζεται στο άρθρο 194 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποτελεί τη νομική βάση για την ενωσιακή πολιτική προώθησης της ενεργειακής απόδοσης και της εξοικονόμησης ενέργειας. Ο συνολικός στόχος της αναθεώρησης της ΟΕΑΚ, συμπεριλαμβανομένης της πρωτοβουλίας «έξυπνης χρηματοδότησης για έξυπνα κτίρια», είναι η προώθηση μεγαλύτερης αξιοποίησης των τεχνολογιών ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στον κτιριακό τομέα και η οικονομικά αποδοτική μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (GHG), συμβάλλοντας ταυτόχρονα στη διασφάλιση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού.

Οι ειδικοί στόχοι της αναθεώρησης, όπως παρουσιάζονται στην αρχική εκτίμηση επιπτώσεων, ήταν οι εξής:

(1) η αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν στην αξιολόγηση της ΟΕΑΚ, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι εξακολουθεί να είναι κατάλληλη για τον σκοπό για τον οποίο προορίζεται (στοιχείο του Προγράμματος βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT)·

(2) η εξέταση της ανάγκης λήψης συμπληρωματικών μέτρων όσον αφορά την ενεργειακή απόδοση και τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στα κτίρια, με προοπτική το 2030· και

(3) η βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση και η τόνωση των επενδύσεων («έξυπνη χρηματοδότηση για έξυπνα κτίρια»).

Οι επιχειρησιακοί στόχοι της προτιμώμενης επιλογής είναι οι εξής:

- η μεγιστοποίηση του ρόλου της οδηγίας στην αύξηση του ποσοστού ανακαινίσεων·
- η περαιτέρω ενίσχυση της άρσης των φραγμών στην ενεργειακή απόδοση των κτιρίων· και
- η διαμόρφωση ενός εξυπνότερου κτιριακού αποθέματος της ΕΕ, με την ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών και με τη στήριξη της προώθησης της ηλεκτρονικής κινητικότητας.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η προστιθέμενη αξία της αντιμετώπισης του ζητήματος της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων σε επίπεδο ΕΕ είναι η δημιουργία, μέσω συντονισμένης δράσης, μιας ισχυρότερης εσωτερικής αγοράς που στηρίζει την ανταγωνιστικότητα και τη βιωσιμότητα του κατασκευαστικού τομέα, αξιοποιεί συνέργειες με την κλιματική πολιτική, επιτρέπει στους πολίτες της ΕΕ να προβαίνουν σε πιο ενημερωμένες επιλογές όταν αγοράζουν ή ενοικιάζουν ένα κτίριο και, συνεπώς, βελτιώνει την ποιότητα των κτιρίων στα οποία ζούμε και εργαζόμαστε.

Η εκτίμηση των επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση για την απόφαση επιμερισμού- των προσπαθειών (COM(2016)482 final) κατέδειξε ότι, στο πλαίσιο ενός σεναρίου οικονομικά αποδοτικής μείωσης των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου στην ΕΕ, όλα τα κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν την ενεργειακή απόδοση με παρόμοιο τρόπο. Ελλείψει νομοθετικής πράξης της ΕΕ για τα κτίρια, δεν θα αναλάμβαναν δράση όλα τα κράτη μέλη σε αυτόν τον τομέα (για παράδειγμα, ορισμένα κράτη μέλη μπορούν να επιτύχουν τον στόχο επιμερισμού των προσπαθειών- χωρίς περαιτέρω ανάληψη δράσης). Η μη ανάληψη δράσης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη στον κτιριακό τομέα θα οδηγούσε συνολικά σε υψηλότερο κόστος μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για ολόκληρη την ΕΕ.

Η δράση σε επίπεδο ΕΕ κατευθύνει την επικαιροποίηση των εθνικών νομοθεσιών στον κτιριακό τομέα σε ολόκληρη την ΕΕ. Πριν την έκδοση της οδηγίας του 2002, η νομοθεσία σε πολλά κράτη μέλη δεν επέβαλε απαιτήσεις ενεργειακής απόδοσης και έως την έκδοση της οδηγίας του 2010, τα κράτη μέλη δεν αξιολογούσαν τις ελάχιστες απαιτήσεις ενεργειακής απόδοσης

σε σύγκριση με τη βελτιστοποίηση του κόστους.

Ο κατασκευαστικός τομέας είναι ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή οικονομία. Με 3 εκατομμύρια επιχειρήσεις, ετήσια παραγωγή που υπερβαίνει τα 1.211 δισ. EUR και μερίδιο περίπου 10% στο ΑΕΠ της ΕΕ, απασχολεί άμεσα συνολικά 14 εκατομμύρια εργαζομένους (δομικά προϊόντα, κατασκευαστικές υπηρεσίες, εξοπλισμός θέρμανσης, κλιματισμού και φωτισμού, συστήματα ανανεώσιμης ενέργειας των κτιρίων, έξυπνα συστήματα ελέγχου, συστήματα αυτοματισμού κτιρίου, μετρητές ευφυΐας, κ.λπ).

Επιπλέον, πέραν του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής και της ενίσχυσης της ανάπτυξης και της απασχόλησης, η βελτίωση της απόδοσης των κτιρίων έχει πολλά πρόσθετα οφέλη που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων σχετικά με το περιβάλλον και την κοινωνική πολιτική.

Β. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος, εξετάστηκαν οι ακόλουθες επιλογές:

- μη μεταβολή της πολιτικής·
- μέτρα απλούστευσης·
- Επιλογή I: Ενισχυμένη εφαρμογή και περαιτέρω καθοδήγηση·
- Επιλογή II: Ενισχυμένη εφαρμογή με στοχευμένες τροποποιήσεις με σκοπό την ενίσχυση των ισχυουσών διατάξεων· και
- Επιλογή III: Ενισχυμένη εφαρμογή και αναθεώρηση πέραν της υφιστάμενης λογικής παρέμβασης και του επιπέδου επικουρικότητας.

Οι ανωτέρω επιλογές πολιτικής αξιολογήθηκαν και συνδέθηκαν με τα ακόλουθα μέτρα:

1. επιτάχυνση της απαλλαγής των κτιρίων από ανθρακούχες εκπομπές μέσω σημαντικής αύξησης του ποσοστού ανακαινίσεων·
2. βελτίωση- της εφαρμογής των ελάχιστων απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσης·
3. εκσυγχρονισμός μέσω αξιοποίησης έξυπνων τεχνολογιών και απλούστευση παρωχημένων διατάξεων προς όφελος των πολιτών· και
4. ενίσχυση της χρηματοδοτικής στήριξης και παροχή πληροφόρησης στους χρήστες μέσω ολοκληρωμένων και έγκυρων συστημάτων πιστοποίησης της ενεργειακής απόδοσης.

Προτιμώμενη επιλογή είναι η Επιλογή II, σε συνδυασμό με τα μέτρα απλούστευσης. Η συγκεκριμένη επιλογή ευθυγραμμίζεται καλύτερα με το αποτέλεσμα και τα πορίσματα της αξιολόγησης, αλλά και με το υφιστάμενο πλαίσιο: Εισάγει σημαντικές βελτιώσεις στην ΟΕΑΚ και στο συνολικό κανονιστικό πλαίσιο με σκοπό τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων, επιτρέποντας ταυτόχρονα υψηλό επίπεδο ευελιξίας για την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη έδειξε ευρεία στήριξη από τον κατασκευαστικό κλάδο για μια φιλόδοξη πολιτική που θα τονώσει την ανακαίνιση των υφιστάμενων κτιρίων. Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν ενδοιασμούς για την αναθεώρηση της ισχύουσας οδηγίας και τον κίνδυνο αποδυνάμωσης των διατάξεών της. Αυτό υποστηρίζει την άποψη ότι οι αλλαγές πρέπει να είναι στοχευμένες και όχι συνολικές, και ότι απαιτείται πολιτική παρέμβαση από την πλευρά της ΕΕ στον τομέα, προκειμένου να διατηρηθεί το επίπεδο προσπαθειών και φιλοδοξίας σε ολόκληρη την ΕΕ.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν αυτή υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη επιλογή υπόσχεται μείωση της ετήσιας τελικής κατανάλωσης ενέργειας κατά 28 εκατομμύρια ΤΙΠ έως το 2030, η οποία αντιστοιχεί σε μείωση των εκπομπών CO_2 κατά 38 μεγατόνους (Mt). Ως ποσοστό του ΑΕΠ της ΕΕ, η συνολική τελική χρήση ενέργειας αναμένεται να μειωθεί κατά 0,3 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2030. Η ενεργειακή πενία θα εξαλειφθεί για 515.000 με 3,2 εκατομμύρια νοικοκυριά (σε σύνολο 23,3 εκατομμυρίων).

Επιπροσθέτως, η προτιμώμενη επιλογή θα συμβάλει στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας (ειδικότερα όσον αφορά τους τομείς της θερμομόνωσης και της επίπεδης υάλου), αυξάνοντας την αξία της αγοράς της ΕΕ κατά 23,8 εκατομμύρια ευρώ έως το 2030 και δημιουργώντας αγορά ανακαίνισης 80-120 εκατομμυρίων ευρώ για τις ΜΜΕ. Επιπλέον, θα δημιουργήσει περίπου 220.000 πρόσθετες θέσεις εργασίας (σε σύγκριση με το βασικό σενάριο) έως το 2030.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν αυτή υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Υπολογίζεται ότι, έως το 2030, η προτιμώμενη επιλογή θα οδηγήσει σε πρόσθετη κατασκευαστική δραστηριότητα σε σχέση -με την ενέργεια (μόνωση στεγών, αντικατάσταση κουφωμάτων, αναβαθμίσεις συστημάτων κτιρίων, κ.λπ.) αξίας 47,6 δισ. EUR. Ωστόσο, για τα εν λόγω μέτρα θα απαιτηθούν άμεσα μόλις 1-,4 δισ. EUR. Τελικά, αυτό θα αντιστοιχεί σε μείωση της ετήσιας ενεργειακής δαπάνης των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών κατά 24-36 δισ. EUR.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

99% των επιχειρήσεων του κατασκευαστικού τομέα είναι ΜΜΕ. Η προτιμώμενη επιλογή δημιουργεί νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες, ειδικότερα όσον αφορά την ανακαίνιση κτιρίων και την τόνωση της ζήτησης για τεχνολογίες και συστήματα ενεργειακής απόδοσης και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Προκειμένου να αξιοποιήσουν πλήρως τις νέες ευκαιρίες μιας μεγαλύτερης αγοράς ανακαίνισης, οι ΜΜΕ πρέπει να αναβαθμίσουν τις δεξιότητες του εργατικού δυναμικού των εργοταξίων-. Ωστόσο, οι κατασκευαστές και διανομείς δομικών προϊόντων προσφέρουν συχνά κατάρτιση και, στις περισσότερες χώρες,

παρέχεται χρηματοδοτική στήριξη (από κεφάλαια της ΕΕ και εθνικά κεφάλαια) για τη βελτίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;

Ο υπολογισμός του διοικητικού κόστους (χρησιμοποιώντας το τυποποιημένο μοντέλο κόστους) δείχνει ότι η προτιμώμενη επιλογή αποφέρει συνολική καθαρή μείωση επιβάρυνσης 98,1 εκατομμυρίων EUR ανά έτος (981 εκατομμύρια EUR για την περίοδο 2020-2030), που αντιστοιχεί σε μείωση 108,5 εκατομμυρίων EUR ανά έτος για τον ιδιωτικό τομέα και μικρή αύξηση (γύρω στα 10,4 εκατομμύρια EUR) για τον δημόσιο τομέα. Συνολικά, η κατάσταση του δημόσιου προϋπολογισμού βελτιώνεται ελαφρώς χάρη στην αναμενόμενη αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας. Όσον αφορά τα έσοδα, υπάρχουν μικρές μειώσεις εσόδων από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης στην ενέργεια και λόγω των τιμών στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (ΣΕΕ). Υπάρχει μείωση στα συνολικά έσοδα από τον ΦΠΑ, τα οποία περιλαμβάνουν τον ΦΠΑ στην ενέργεια και οι αντιπληθωριστικές επιπτώσεις βάσει του σεναρίου οδηγούν σε μικρές μειώσεις στα φορολογικά έσοδα σε τρέχουσες τιμές. Ωστόσο, τα έσοδα από την αύξηση του φόρου εταιρειών αυξάνονται, καθώς τα κέρδη των επιχειρήσεων αυξάνονται λόγω του χαμηλότερου κόστους της ενέργειας. Όσον αφορά τις δαπάνες, οι κυβερνήσεις δαπανούν λιγότερους πόρους στην ενέργεια μετά την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων και τα χρήματα που εξοικονομούνται αξιοποιούνται για τη χρηματοδότηση επενδύσεων στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Ναι. Μετριασμός της ενεργειακής πενίας, η οποία χαρακτηρίζει κυρίως παλαιά, μη ανακαινισμένα κτίρια. Σύμφωνα με τις στατιστικές για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (SILC) της Στατιστικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Eurostat), περίπου το 10,8% των νοικοκυριών (δηλ. 23,3 εκατομμύρια) ζουν σε συνθήκες ενεργειακής πενίας.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής της οδηγίας για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων θα αξιολογούνται ανά δεκαετία. Κατά συνέπεια, η επόμενη επανεξέταση προβλέπεται για τις αρχές του 2028.