EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2010/31/EU o energetskim svojstvima zgrada

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

Sažetak

Procjena učinka zakonodavnog prijedloga revizije Direktive o energetskim svojstvima zgrada (2010/31/EU)

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? O kakvom je problemu riječ?

Iz evaluacije Direktive o energetskim svojstvima zgrada proizlazi jasan napredak u poboljšanju učinkovitosti u sektoru stambenih zgrada: smanjenje godišnje potrošnje energije prema tlocrtnoj površini (kWh/(m².g)) znatno je poraslo nakon 2006. (kada je na snagu stupila Direktiva o energetskim svojstvima zgrada iz 2002.), a održano je zahvaljujući učinku preinačene Direktive iz 2013. i 2014. U usporedbi s početnom razinom iz 2007. prema preinačenoj Direktivi o energetskim svojstvima zgrada, postoje dokazi o uštedama krajnje energije 2014. od otprilike 48,9 milijuna tona ekvivalenata nafte. Čini se da je to u skladu s procjenom učinka iz 2008. te upućuje na to da će se Direktivom vjerojatno ostvariti očekivani učinci do 2020.

Ipak, pretvorba postojećeg stambenog fonda odvija se relativno sporo te i dalje postoji znatan potencijal za dodatne troškovno učinkovite uštede energije do 2030. Osnovni je problem u tome što se znatan dio tog potencijala neće ostvariti redovnim poslovanjem jer se velik dio troškovno učinkovitih ulaganja u energetsku učinkovitost zgrada neće ostvariti. Stoga EU sada treba intervenirati kako bi dodatno podržao uklanjanje specifičnih prepreka energetskoj učinkovitosti i obnovljivoj energiji u zgradama koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive o energetskim svojstvima zgrada.

Ova inicijativa utječe na sljedeće dionike: potrošače, kućanstva, poduzeća i javna tijela, građevinski sektor (posebno MSP-ove), nacionalne i regionalne vlasti, ulagače i druge financijske dionike.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Direktiva o energetskim svojstvima zgrada temelji se na članku 194. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji predstavlja pravnu osnovu za politiku Unije u pogledu promicanja energetske učinkovitosti i uštede energije. Opći cilj revizije Direktive o energetskim svojstvima zgrada, uključujući inicijativu Pametno financiranje za pametne zgrade, jest promicanje većeg iskorištavanja tehnologija za energetsku učinkovitost i obnovljivu energiju u građevinskom sektoru te ostvarivanje troškovno učinkovitog smanjenja emisija stakleničkih plinova, uz istovremeno osiguravanje sigurnosti opskrbe energijom.

Specifični su ciljevi revizije, kao što je predstavljeno u početnoj procjeni učinka, kako slijedi:

1. otklanjanje nedostataka utvrđenih u evaluaciji Direktive o energetskim svojstvima zgrada kako bi se osiguralo da je ona i dalje prikladna za svoju svrhu (komponenta REFIT);
2. razmatranje potrebe za dodatnim mjerama u vezi s energetskom učinkovitosti i uporabom obnovljive energije u zgradama, u perspektivi do 2030. i
3. poboljšanje pristupa financiranju i poticanje ulaganja (Pametno financiranje za pametne zgrade).

Operativni ciljevi opcije kojoj se daje prednost glase kako slijedi:

- maksimalno povećanje uloge Direktive u povećanju stope obnove;
- daljnje poboljšanje uklanjanja prepreka energetskoj učinkovitosti u zgradama i
- povećanje primjene pametnih tehnologija u stambenom fondu EU-a uz integraciju tehnološkog razvoja i podršku promicanju elektromobilnosti.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Dodana vrijednost rješavanja pitanja energetskih svojstava zgrada na razini EU-a jest stvaranje, koordiniranim djelovanjem, snažnijeg unutarnjeg tržišta koje podupire konkurentnost i održivost građevinskog sektora, iskorištava sinergije s klimatskom politikom, omogućuje građanima EU-a donošenje informiranijih odluka pri kupnji/unajmljivanju nekretnina te posljedično poboljšava kvalitetu zgrada u kojima živimo i radimo.

Iz procjene učinka na kojoj se temelji prijedlog Odluke o zajedničkom naporu (COM(2016) 482 final) proizlazi da, u okviru scenarija za troškovno učinkovito smanjenje stakleničkih plinova u EU-u, sve države članice moraju poboljšati energetsku učinkovitost na sličan način. Kada ne bi postojao zakonodavni instrument EU-a za zgrade, sve države članice ne bi djelovale u tom sektoru (primjerice, neke mogu ispuniti ciljeve zajedničkog napora bez dodatnih aktivnosti). Ako jedna ili više država članica ne bi djelovale u sektoru stambenih zgrada, EU bi u cjelini imao veće troškove smanjenja razine stakleničkih plinova.

Djelovanjem na razini EU-a potiče se ažuriranje nacionalnih propisa u građevinskom sektoru na razini EU-a. Prije donošenja Direktive iz 2002. zahtjevi energetske učinkovitosti nisu bili uvršteni u propise u mnogim državama članicama. Do donošenja Direktive 2010. minimalni zahtjevi energetske učinkovitosti nisu određeni u odnosu na optimalne troškove u državama članicama.

Građevinski sektor ključan je za europsko gospodarstvo. Izravno zapošljava 14 milijuna ljudi (građevinski proizvodi, građevinske usluge, oprema za grijanje, klimatizaciju i osvjetljenje, ugrađeni sustavi obnovljive energije, pametne kontrole, sustavi automatizacije zgrada, pametna brojila itd.), pri čemu unutar sektora djeluje tri milijuna poduzeća s godišnjim prometom većim od 1 211 milijardi eura, što čini oko 10 %BDP-a EU-a.

Štoviše, osim što se poboljšanjem energetske učinkovitosti zgrada smanjuju klimatske promjene te se generiraju rast i radna mjesta, ono ima brojne druge pogodnosti kojima se pridonosi ostvarenju ciljeva politike okoliša i socijalne politike.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost nekoj od opcija? Zašto?

Kako bi se postigao željeni cilj, razmatrale su se sljedeće opcije:

- bez promjena;
- mjere za pojednostavnjenje;
- Opcija I.: poboljšana provedba i daljnje smjernice;
- Opcija II.: poboljšana provedba s ciljanim izmjenama za jačanje trenutačnih odredbi; i
- Opcija III.: poboljšana provedba i revizija koja premašuje trenutačnu logiku intervencije i razinu supsidijarnosti.

Te su političke opcije procijenjene i povezane sa sljedećim mjerama:

1. ubrzanje dekarbonizacije zgrada znatnim povećanjem stopa obnove;
2. detaljna prilagodba minimalnih zahtjeva energetske učinkovitosti;
3. modernizacija primjenom pametnih tehnologija i pojednostavnjivanje zastarjelih odredbi za dobrobit građana; i
4. poboljšanje financijske potpore i informacija za korisnike integriranijim i pouzdanijim sustavima dobivanja energetskih certifikata.

Prednost se daje opciji II. zajedno s mjerama pojednostavnjivanja. Ta je opcija najbolje usklađena s ishodom i nalazima evaluacije i postojećim okvirom. Njome se uvode znatna poboljšanja i pojednostavnjenja Direktive o energetskim svojstvima zgrada i ukupnog regulatornog okvira uz visoku razinu fleksibilnosti u provedbi na nacionalnoj razini.

Tko podržava koju opciju?

U savjetovanju s dionicima uočena je široka potpora građevinske industrije ambicioznoj politici kojom bi se potakla obnova postojećih zgrada. Neke su strane bile oprezne zbog „ponovnog otvaranja" trenutačne Direktive i opasnosti od slabljenja njezinih odredaba. To podupire stajalište da su nužne ciljane izmjene, a ne sveobuhvatne, te da je u ovom sektoru potrebna politička intervencija EU-a kako bi se zadržala razina napora i ambicije diljem EU-a.

C. Učinci opcija kojima se daje prednost

Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?

U okviru preferirane opcije do 2030. smanjit će se godišnja potrošnja konačne energije za 28 milijuna tona ekvivalenata nafte, što predstavlja smanjenje emisija CO_2 od 38 milijuna tona ekvivalenata nafte. Ukupna potrošena konačna energija smanjila bi se za 0,3 postotnih bodova do 2030., izražena kao udio u BDP-u EU-a. Između 515 000 i 3,2 milijuna kućanstava izašlo bi iz energetskog siromaštva (od ukupno 23,3 milijuna).

Preferiranom opcijom pridonijet će se i konkurentnosti europske industrije (posebno u vezi s izolacijom i ravnim staklom), čime će se vrijednost tržišta EU-a povećati za 23,8 milijardi eura do 2030. te će se stvoriti tržište obnove za MSP-ove u vrijednosti od 80 – 120 milijardi eura. Stvorit će se i oko 220 000 dodatnih radnih mjesta (u usporedbi s referentnim scenarijem) do 2030.

Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?

Procjenjuje se da će preferirana opcija uzrokovati dodatnu aktivnost u građevinskom sektoru u vezi s energijom (izolacija krovova, zamjena prozora, nadogradnja sustava zgrada itd.) u vrijednosti od 47,6 milijardi eura do 2030. No izravni trošak dotičnih mjera iznosit će tek 1,4 milijarde eura. To će u konačnici odgovarati smanjenju od 24 – 36 milijarde eura u godišnjoj potrošnji energije poduzeća i kućanstava.

Kakav će biti utjecaj na poduzeća, mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća?

Mala i srednja poduzeća čine 99 % poduzeća u građevinskom sektoru. Preferiranom se opcijom stvaraju nove poslovne prilike, posebno u vezi s obnovom zgrada, potiče se potražnja za energetski učinkovitim i obnovljivim tehnologijama i sustavima. Kako bi u potpunosti iskoristili nove prilike na većem tržištu obnove, MSP-ovi bi morali dodatno osposobiti svoje lokalne radnike. No proizvođači i distributeri građevinskih proizvoda često osiguravaju osposobljavanje, a u većini država dostupna je i financijska potpora (iz fondova EU-a i nacionalnih fondova) za osposobljavanje radnika u građevini.

Hoće li postojati znatan utjecaj na nacionalne proračune i uprave?

Izračuni administrativnih troškova (pomoću standardnog modela troškova) pokazuju da preferirana opcija dovodi do smanjenja ukupnog neto opterećenja u visini od 98,1 milijuna eura godišnje (981 milijun eura za razdoblje 2020. – 2030.), što odgovara smanjenju od oko 108,5 milijuna eura godišnje za privatni sektor i malom povećanju (oko 10,4 milijuna eura) za javni sektor. Ukupno, javna se proračunska pozicija ponešto poboljšava zahvaljujući predviđenom povećanju gospodarske aktivnosti. Prihodi od energetskih trošarina i cijene u okviru sustava trgovanja emisijama (ETS) malo se smanjuju. Smanjuju se ukupni prihodi od PDV-a, koji uključuju PDV na struju, a deflacijski učinci u tom scenariju dovode do malog smanjenja poreznih prihoda uz trenutačne cijene. No manji troškovi energije potiču prihode poduzeća i rast prihoda od poreza na dobit. Na rashodovnoj strani troškovi energije nakon provedbe predloženih mjera manji su na nacionalnoj razini. Uštođena sredstva upotrebljavaju se za financiranje ulaganja u energetsku učinkovitost.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Da. Otklanjanje energetskog siromaštva, koje je prisutno u starim i neobnovljenim zgradama. Prema SILC-u Eurostata, oko 10,8 % (odnosno, 23,3 milijuna) kućanstava živi u energetskom siromaštvu.

D. Daljnje mjere
Kad će se politika preispitati?
Rezultati provedbe Direktive o energetskim svojstvima zgrada ocijenit će se svakih deset godina. Sljedeći pregled predviđen je za početak 2028.