EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o spremembi Direktive 2010/31/EU o energetski učinkovitosti stavb**

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

Povzetek

Ocena učinka zakonodajnega predloga o pregledu direktive o energetski učinkovitosti stavb (2010/31/EU)

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Vrednotenje direktive o energetski učinkovitosti stavb (DEUS) kaže jasen napredek pri izboljšanju učinkovitosti stavbnega sektorja: znižanje letne porabe energije na talno površino (kWh/m² na leto) se je bistveno povečalo po letu 2006 (ko je v veljavo stopila DEUS iz leta 2002) in se nadaljevalo tudi zaradi vpliva prenovitve DEUS v letih 2013 in 2014. Obstajajo dokazi o približno 48,9 Mtoe prihranka končne energije v letu 2014 v primerjavi z osnovo prenovljene DEUS iz leta 2007. To se zdi v skladu z oceno učinka iz leta 2008 in kaže na to, da bo direktiva verjetno prinesla pričakovane učinke do leta 2020.

Vendar se preoblikovanje obstoječega stavbnega fonda nadaljuje relativno počasi in še vedno ostaja veliko možnosti za dodatne stroškovno učinkovite prihranke energije do leta 2030. Osnovni problem je v tem, da pomemben del tega potenciala ne bo izkoriščen ob nespremenjeni ureditvi, saj veliko število stroškovno učinkovitih naložb v energetsko učinkovitost stavb ne bo realiziranih. EU bi morala zato z ukrepanjem podpreti nadaljnjo odpravo posebnih ovir, ki preprečujejo energetsko učinkovitost in obnovljivo energijo v stavbah, ki sodijo na področje uporabe DEUS.

Zainteresirane strani, na katere ta pobuda vpliva, so potrošniki, gospodinjstva, podjetja in javni organi, gradbeni sektor (zlasti mala in srednja podjetja), nacionalni in regionalni organi, vlagatelji in drugi finančni akterji.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

DEUS temelji na členu 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki je pravna podlaga za politiko Unije glede spodbujanja energetske učinkovitosti in varčevanja z energijo. Splošni cilj pregleda DEUS, vključno s pobudo za pametno financiranje pametnih stavb, je spodbujanje večje uporabe tehnologij na področju energetske učinkovitosti in obnovljive energije v gradbenem sektorju ter zagotavljanje stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter obenem zagotoviti varnost oskrbe z energijo.

Posebni cilji pregleda, ki so predstavljeni v začetni oceni učinka, so bili:

(1) odpraviti pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene pri ocenjevanju DEUS, in zagotoviti, da ta ostane ustrezna svojemu namenu (program REFIT);

(2) preučiti potrebo po dodatnih ukrepih v zvezi z energetsko učinkovitostjo in uporabo obnovljivih virov energije v stavbah do leta 2030 ter

(3) izboljšati dostop do finančnih sredstev ter spodbujati naložbe (pametno financiranje pametnih stavb).

Operativni cilji prednostne možnosti:

- okrepiti vlogo direktive pri dvigu stopenj obnove;
- dodatno izboljšati odpravo ovir za energetsko učinkovitost v stavbah in
- z vključevanjem tehnološkega razvoja in podporo spodbujanja elektromobilnosti stavbni fond EU narediti pametnejši.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Dodana vrednost obravnavanja energetske učinkovitosti stavb na ravni EU je oblikovanje, z usklajenim delovanjem, močnejšega notranjega trga, ki podpira konkurenčnost in trajnost gradbenega sektorja, izkorišča sinergije s podnebno politiko, omogoča državljanom EU bolj ozaveščeno izbiro pri nakupu/najemu in tako izboljša kakovost stavb, v katerih živimo in delamo.

Ocena učinka, na kateri temelji predlog odločbe o porazdelitvi prizadevanj (COM(2016)482 final) je pokazala, da morajo v stroškovno učinkovitem scenariju zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU vse države članice energetsko učinkovitost izboljšati na podoben način. Brez zakonodajnega instrumenta EU za stavbe vse države članice ne bi bile udeležene v tem sektorju (nekatere lahko na primer izpolnijo svoj cilj porazdelitve prizadevanja brez dodatnih ukrepov). Neukrepanje ene ali več držav članic na področju stavb bi vodilo do višjih skupnih stroškov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za EU kot celoto.

Ukrepanje na ravni EU vodi v posodabljanje nacionalnih predpisov v gradbenem sektorju na ravni EU. Pred sprejetjem direktive iz leta 2002 ureditve v mnogih državah članicah niso nalagale zahtev glede energetske učinkovitosti in do sprejetja direktive iz leta 2010 države članice niso primerjale minimalnih zahtev glede učinkovitosti s stroškovno optimalnostjo.

Gradbeni sektor je ključnega pomena za evropsko gospodarstvo. S tremi milijoni podjetij, letno proizvodnjo nad 1 211 milijard EUR in prispevkom v višini okoli 10 % BDP EU ima skupno neposredno delovno silo 14 milijonov oseb (gradbeni proizvodi, gradbene storitve, ogrevanje, hlajenje in razsvetljava, stavbni obnovljivi sistemi, pametno upravljanje, sistemi za avtomatizacijo stavb, pametni števci itd).

Izboljšanje energetske učinkovitosti stavb ima poleg blaženja podnebnih sprememb ter ustvarjanja rasti in delovnih mest številne druge koristi, ki prispevajo k doseganju ciljev okoljske in socialne politike.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

Za dosego želenega cilja so bile upoštevane naslednje možnosti:

- brez sprememb;
- ukrepi za poenostavitev;
- možnost I: boljše izvajanje in nadaljnje smernice;
- možnost II: boljše izvajanje s ciljno usmerjenimi spremembami za okrepitev sedanjih določb in
- možnost III: boljše izvajanje in revizija, ki presega sedanjo intervencijsko logiko in raven subsidiarnosti.

Te možnosti politike so bile ocenjene in povezane z naslednjimi ukrepi:

1. pospeševanje razogljičenja stavb z znatnim povečanjem stopenj obnove;
2. prilagoditev izvajanja minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti;
3. posodobitev z uporabo pametnih tehnologij in poenostavitev zastarelih določb v korist državljanov in
4. okrepitev finančne podpore in obveščanja uporabnikov z bolj integriranim in trdnim sistemom energijskih izkaznic.

Prednostna je možnost II, skupaj z ukrepi za poenostavitev. Ta možnost je najbolje usklajena z rezultati in ugotovitvami vrednotenja ter z obstoječim okvirom. Uvaja pomembne izboljšave DEUS in celotnega regulativnega okvira za izboljšanje energetske učinkovitosti stavb, hkrati pa omogoča visoko stopnjo prožnosti pri izvajanju na nacionalni ravni.

Kdo podpira katero možnost?

Posvetovanje zainteresiranih strani je za ambiciozno politiko, ki bi spodbudila prenovo obstoječih stavb, pokazalo široko podporo na področju gradbenega sektorja. Nekatere stranke so izrazile zadržke glede „ponovnega odpiranja“ veljavne direktive in tveganja za slabitev njenih določb. To podpira stališče, da morajo biti spremembe raje ciljno usmerjene kot pa celostne, in da je na tem področju potreben poseg s politiko EU, da se ohranijo raven prizadevanja in ambicije v EU.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost obljublja zmanjšanje letne porabe končne energije za 28 Mtoe do leta 2030, kar predstavlja zmanjšanje za 38 Mt emisij CO_2. V deležu BDP EU bi se skupna končna poraba energije znižala za 0,3 odstotne točke do leta 2030. Med 515 000 in 3,2 milijona gospodinjstev (od skupno 23,3 milijona) ne bi bilo več energijsko revnih.

Prednostna rešitev bo prispevala tudi h konkurenčnosti evropske industrije (zlasti v zvezi z izolacijo in ravnim steklom), povečala vrednost trga EU za 23,8 milijarde EUR do leta 2030 in za mala in srednja podjetja ustvarila trg na področju obnov v vrednosti 80 120 milijard EUR. To bo do leta 2030 ustvarilo tudi približno 220 000 dodatnih delovnih mest (v primerjavi z referenčnim scenarijem).

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Ocenjuje se, da bo prednostna možnost povzročila dodatne gradbene dejavnosti, povezane z energijo (izolacija strehe, zamenjava oken, nadgradnja stavbnega sistema itd.), v vrednosti 47,6 milijarde EUR do leta 2030. Vendar pa bodo od tega zneska za zadevne ukrepe neposredno potrebne le 1–4 milijarde EUR. To pomeni 24–36 milijard EUR nižjo letno porabo energije za podjetja in gospodinjstva.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

99 % podjetij v gradbeništvu so mala in srednja podjetja. Prednostna možnost ustvarja nove poslovne priložnosti, zlasti v zvezi z obnovo stavb, povečanjem povpraševanja po tehnologiji in sistemih na področju energetske učinkovitosti in obnovljive energije. Da bi mala in srednja podjetja nove priložnosti zaradi večjega trga obnove izkoristila v celoti, morajo nadgraditi raven usposobljenosti svojih delavcev na kraju samem. Vendar proizvajalci in distributerji gradbenih proizvodov pogosto zagotavljajo usposabljanje in v večini držav za izpopolnjevanje gradbenih delavcev obstaja tudi finančna podpora (iz skladov EU in nacionalnih skladov).

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Izračuni administrativnih stroškov (z uporabo modela standardnih stroškov) kažejo, da je rezultat prednostne možnosti skupno zmanjšanje neto bremena za 98,1 milijona EUR na leto (981 milijonov EUR za obdobje 2020–2030), kar ustreza zmanjšanju za približno 108,5 milijona EUR letno za zasebni sektor in rahlo povečanje (približno 10,4 milijona EUR) za javni sektor. Na splošno se položaj javnega proračuna nekoliko izboljšuje zaradi pričakovanega povečanja gospodarske aktivnosti. Na strani prihodkov se malo zmanjšujejo prihodki od trošarin za energijo in cen v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami. Manjši so skupni prihodki iz DDV, ki vključujejo DDV od energije, deflacijski učinki pa se v scenariju kažejo kot majhno znižanje davčnih prihodkov ob trenutnih cenah. Vendar pa se prihodki od dohodkov pravnih oseb povečajo, saj nižji stroški energije povečujejo dobičke podjetij. Na strani odhodkov bodo vlade po izvajanju predlaganih ukrepov porabile manj energije in prihranjen denar uporabile za financiranje naložb v energetsko učinkovitost.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Da. Zmanjševanje energijske revščine, ki je pogosta v starih, neobnovljenih stavbah. Po podatkih Eurostata SILC okoli 10,8 % gospodinjstev (tj. 23,3 milijona) živi v energijski revščini.

D. Follow up
Kdaj bo politika pregledana?
Rezultati izvajanja DEUS bodo ocenjeni na vsakih deset let. Naslednji pregled je tako predviden za začetek leta 2028.