ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.11.2016 г.
SWD(2016) 415 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

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}
{SWD(2016) 414 final}

Обобщена оценка на въздействието

Оценка на въздействието на законодателното предложение за преразглеждане на Директивата относно енергийните характеристики на сградите (2010/31/ЕС)

А. Необходимост от действие

Защо? Какъв е разглежданият проблем?

Оценката на Директивата за енергийните характеристики на сградите (ДЕХС) показва наличието на явен напредък при подобряването на ефективността в сградния сектор: икономиите при годишното потребление на енергия за единица застроена площ (kWh/(m².година)) се увеличиха значително след 2006 г., когато влезе в сила ДЕХС от 2002 г., и бяха запазени на това ниво благодарение на въздействието на преработките на ДЕХС през 2013 и 2014 г. Съществуват данни за допълнителни икономии на крайна енергия от 48,9 млн. тона нефтен еквивалент през 2014 г. в сравнение с базовата линия по преработената ДЕХС за 2007 г. Това изглежда в съответствие с оценката на въздействието от 2008 г. и показва, че до 2020 г. директивата вероятно ще доведе до очакваните въздействия.

Независимо от това, трансформирането на съществуващия сграден фонд е сравнително бавна процедура и все още е налице значителен потенциал за постигане по икономически ефективен начин на допълнителни икономии на енергия до 2030 г. Основният проблем е, че значителна част от този потенциал ще остане неизползвана, ако продължи обичайната практика, тъй като няма да бъдат осъществени голям брой икономически ефективни инвестиции в енергийната ефективност на сградите. Затова сега ЕС трябва да се намеси, за да подкрепи допълнително отстраняването на специфични бариери за повишаването на енергийната ефективност и използването на енергия от възобновяеми източници в сградите, които попадат в обхвата на ДЕХС.

Заинтересованите страни, засегнати от настоящата инициатива, са потребители, домакинства, предприятия и обществени органи, строителният сектор (по-специално МСП), национални и регионални органи, инвеститори и други финансови участници.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

ДЕХС се основава на член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, представляващ правното основание на политиката на Съюза за насърчаване на енергийната ефективност и икономиите на енергия. Общата цел на преразглеждането на Директивата за енергийните характеристики на сградите, включително на инициативата „Интелигентно финансиране за интелигентни сгради“, е да се насърчи по-широкото навлизане на технологии за повишаване на енергийната ефективност и използване на енергия от възобновяеми източници в сградния сектор и да се постигне икономически ефективно намаляване на емисиите на парникови газове, като същевременно се подпомогне гарантирането на сигурността на енергийните доставки.

Специфичните цели на преразглеждането, както е посочено в оценката на въздействието от етапа на създаване, са:

(1) да се преодолеят недостатъците, установени в оценката на ДЕХС, за да се гарантира, че тя продължава да изпълнява своето предназначение (компонент REFIT);

(2) да се вземе предвид необходимостта от допълнителни мерки, свързани с енергийната ефективност и използването на енергия от възобновяеми източници в сградите, за периода до 2030 г.; и

(3) да се подобри достъпът до финансиране и насърчат инвестициите („Интелигентно финансиране за интелигентни сгради“).

Оперативните цели на предпочитания вариант са:

- да се увеличи ролята на директивата за повишаването на дела на саниране;
- да се подобри допълнително премахването на бариерите пред енергийната ефективност на сградите; и
- да се направи сградният фонд в ЕС „по-интелигентен“, като в него се интегрират резултати от технологичното развитие и се подкрепи разпространението на електромобилността.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС?

Добавената стойност от действия в областта на енергийната ефективност на сградите на равнището на ЕС е създаването чрез координирани действия на по-силен вътрешен пазар, който подпомага конкурентоспособността и устойчивостта на строителния сектор, оползотворява полезните взаимодействия с политиката в областта на климата, позволява на гражданите да правят по-информиран избор при покупка/наемане и следователно подобрява качеството на сградите, в които живеем и работим.

Оценката на въздействието, залегнала в предложението за решение за разпределяне на усилията (COM(2016)482 final) показа, че в условията на сценария за икономически ефективно намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС енергийната ефективност трябва да бъде подобрена по сходен начин във всички държави членки. Ако няма законодателен инструмент за сградите на равнище ЕС, не всички държави членки ще действат в този сектор (възможно е например някои да изпълнят своята цел за разпределяне на усилията без допълнително действие). Липсата на действия в областта на сградите от страна на една или повече държави членки ще доведе до по-високи разходи за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС като цяло.

Действията на равнище ЕС ще доведат до актуализиране на националните разпоредби в строителния сектор в целия ЕС. Преди приемането на директивата от 2002 г. нормативната уредба в много държави членки не налагаше

изисквания относно енергийната ефективност, а до приемането на директивата от 2010 г. минималните изисквания не се оценяваха от държавите членки по отношение на тяхната оптималност на разходите. .

Строителният сектор е от жизненоважно значение за европейската икономика. При три милиона предприятия, годишно производство в размер на над 1211 милиарда евро и дял от около 10 % в БВП на ЕС, в него са заети пряко общо 14 милиона души. Строителни продукти, строителни услуги, оборудване за отопление, климатизация и осветление, сградни инсталации за добив на енергия от възобновяеми източници, интелигентно регулиране, системи за сградна автоматизация, интелигентни измервателни уреди и др.

Освен смекчаването на изменението на климата и създаването на работни места и растеж, подобряването на енергийните характеристики на сградите има и много други предимства, които допринасят за постигането на екологични и социални цели на политиката.

Б. Решения

Кои законодателни и незаконодателни варианти на политика бяха разгледани? Има ли предпочитан вариант, или не? Защо?

За да се постигне желаната цел бяха разгледани следните варианти:

- без промяна на политиката;
- мерки за опростяване;
- Вариант I: подобряване на прилагането и допълнителни насоки;
- Вариант II: подобряване на прилагането с целенасочени изменения за укрепване на действащите разпоредби; и
- Вариант III: подобряване на прилагането и преразглеждане на политиката с оглед на мерки, надхвърлящи настоящото равнище на намеса и степен на субсидиарност.

Тези варианти на политиката бяха оценени и обвързани със следните мерки:

1. ускоряване на декарбонизацията на сградите чрез значително увеличаване на дела на санираните сгради;
2. прецизиране на изпълнението на минималните изисквания относно енергийните характеристики;
3. модернизиране чрез използване на интелигентни технологии и опростяване на остарели разпоредби в полза на гражданите; и
4. подобряване на финансовата подкрепа и информацията за потребителите чрез по-интегрирани и устойчиви системи за сертифициране за енергийните характеристики.

Предпочетеният вариант е вариант II, съчетан с мерки за опростяване. Това е вариантът, който е най-добре съобразен с резултатите и констатациите на оценката и със съществуващата рамка. Той въвежда значителни подобрения в ДЕХС и цялостната регулаторна рамка относно подобряването на енергийните характеристики на сградите, позволявайки същевременно висока степен на гъвкавост при прилагането на национално равнище.

Кой подкрепя отделните варианти?

Консултациите със заинтересованите страни показаха широка подкрепа от страна на строителния сектор за една амбициозна политика, която да стимулира санирането на съществуващи сгради. Някои страни изразиха резерви относно „повторното отваряне“ на настоящата директива и риска от отслабване на нейните разпоредби. Това подкрепя тезата, че промените следва да бъдат целенасочени, а не широкообхватни, и че се изисква намеса от страна на политиката на ЕС в този сектор, за да се запази нивото на усилията и амбицията в целия ЕС.

В. Въздействие на предпочетения вариант

Какви са ползите от предпочетения вариант (ако има такива, в противен случай — от основните варианти)?

Очаква се предпочетеният вариант да осигури намаление на годишното потребление на крайна енергия с 28 млн. тона нефтен еквивалент до 2030 г., което представлява намаляване на емисиите на CO_2 с 38 милиона тона. Като дял от БВП на ЕС общото потребление на крайна енергия ще намалее с 0,3 процентни пункта до 2030 г. Между 515 000 и 3,2 милиона домакинства (от общо 23,3 милиона) ще бъдат изведени от състоянието на енергийна бедност.

Предпочетеният вариант ще допринесе също така за конкурентоспособността на европейската промишленост (по-специално в сектора на топлинните изолации и плоското стъкло), което повишава обема на пазара в ЕС с 23,8 милиарда евро до 2030 г. и създава пазар за МСП на стойност 80—120 милиарда в областта на санирането. Ще бъдат създадени също около 220 000 допълнителни работни места (в сравнение с базовия сценарий) до 2030 г.

Какви са разходите за предпочетения вариант (ако има такива, в противен случай — за основните варианти)?

Очаква се предпочетеният вариант да доведе до допълнителни строителни дейности във връзка с енергийната ефективност (изолация на покриви, подмяна на прозорци, модернизиране на сградни инсталации и др.) в размер на 47,6 милиарда евро до 2030 г. Въпреки това, само 1—4 милиарда от тази сума ще се изискват пряко от въпросните мерки. В крайна сметка това съответства на намаляване на годишните разходи за енергия на предприятията и домакинствата с 24—36 милиарда евро.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

От дружествата в сектора на строителството 99 % са МСП. Предпочетеният вариант създава нови възможности за стопанска дейност, по-специално по отношение на санирането на сгради, насърчава търсенето на технологии и

системи за повишаване на енергийната ефективност и използване на енергия от възобновяеми енергийни източници. За да извлекат максимална полза от новите възможности в един по-голям пазар за саниране, МСП ще трябва да повишат квалификацията на своите работници на място. Същевременно производителите и дистрибуторите на строителни продукти често предоставят обучение, а в повечето държави се предоставя и финансова подкрепа (от фондове на ЕС и от национални фондове) за повишаването на квалификацията на строителните работници.

Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрации?

Изчисленията за административните разходи (като се използва методът на стандартните разходи) показват, че предпочетеният вариант води до общо нетно намаляване на административната тежест с 98,1 млн. евро годишно (981 млн. евро за периода 2020—2030 г.), което съответства на намаляване с около 108,5 млн. евро на година за частния сектор и леко повишаване (с около 10,4 млн. евро) за публичния сектор. Като цяло, благодарение на очакваното увеличение на икономическата активност, състоянието на публичния бюджет се подобрява леко. В областта на приходите има малки намаления на приходите от акциз върху енергията и по схемата за търговия с емисии (СТЕ). Налице е намаление на общите приходи от ДДС, които включват ДДС върху енергията, а дефлационните въздействия при този сценарий водят до слабо намаление на данъчните приходи по текущи цени. От друга страна, приходите от корпоративен данък нарастват, тъй като печалбите на предприятията се увеличават поради намаляването на енергийните разходи. В областта на разходите правителствата имат по-малки разходи за енергия след прилагането на предложените мерки, а спестените средства се използват за инвестиции в енергийната ефективност.

Ще има ли други значими въздействия?

Да. Намаляване на енергийната бедност, която е широко разпространена в старите, необновени сгради. Според статистиката на Евростат за доходите и условията на живот (SILC) около 10,8 % (т.е. 23.3 милиона) от домакинствата живеят в състояние на енергийна бедност.

Г. Последващи действия

Кога ще бъде извършен преглед на политиката?

Резултатите от прилагането на ДЕХС ще бъдат оценявани веднъж на всеки десет години. Затова следващият преглед се предвижда за началото на 2028 г.