COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios

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

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre la propuesta legislativa de revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (2010/31/UE)

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La evaluación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (DEEE) muestra claros avances en la mejora de la eficiencia del sector de la construcción: la reducción del consumo anual de energía por superficie [kWh/(m².y)] repuntó notablemente después de 2006 (año en que entró en vigor la DEEE de 2002) y se mantuvo gracias al impacto de la DEEE refundida en 2013 y 2014. Se ha comprobado que en 2014 se logró un ahorro de energía final de 48,9 Mtep, en comparación con la base de referencia de 2007 de la DEEE refundida. Ello parece estar en consonancia con la evaluación de impacto de 2008 e indica que es probable que la Directiva permita conseguir los efectos previstos de aquí a 2020.

No obstante, la transformación del parque inmobiliario actual avanza a un ritmo relativamente lento y el potencial adicional de ahorro energético rentable de aquí a 2030 sigue siendo considerable. El problema fundamental es que una parte significativa de ese potencial no se aprovechará si se mantiene el *statu quo*, ya que dejarán de realizarse numerosas inversiones rentables en eficiencia energética de edificios. Por tanto, la UE debe intervenir ahora para apoyar en mayor medida la eliminación de barreras específicas a la eficiencia energética y a las energías renovables en edificios, lo que puede abordarse dentro del ámbito de aplicación de la DEEE.

Las partes interesadas afectadas por la presente iniciativa son los consumidores, los hogares, las empresas y las autoridades públicas, el sector de la construcción (en particular las pymes), las autoridades nacionales y regionales, los inversores y otros agentes financieros.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

La DEEE se basa en el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la base jurídica de la política de la Unión para promover la eficiencia energética y el ahorro de energía. El objetivo general de la revisión de la DEEE, incluida la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes», es fomentar una mayor utilización de las tecnologías de eficiencia energética y de las energías renovables en el sector de la construcción y lograr reducciones rentables de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), contribuyendo al mismo tiempo a garantizar la seguridad del abastecimiento energético.

Los objetivos específicos de la revisión, presentados en la evaluación de impacto inicial, eran los siguientes:

1) subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación de la DEEE, a fin de garantizar que sigue siendo adecuada para su objetivo (componente REFIT);

2) considerar la necesidad de medidas suplementarias relativas a la eficiencia energética y el uso de energías renovables en los edificios, con la perspectiva de 2030; y

3) mejorar el acceso a la financiación y fomentar la inversión (Financiación inteligente para edificios inteligentes).

Los objetivos operativos de la opción preferida son los siguientes:

- desarrollar al máximo el papel de la Directiva para incrementar los índices de renovación,
- intensificar la eliminación de barreras a la eficiencia energética de los edificios, y
- hacer inteligente el parque inmobiliario de la UE, mediante la integración del desarrollo tecnológico y el apoyo al fomento de la electromovilidad.

¿Cuál es el valor añadido de la acción a nivel de la UE?

El valor añadido de abordar la eficiencia energética de los edificios a escala de la UE es la creación, mediante acciones coordinadas, de un mercado interior más sólido que favorezca la competitividad y la sostenibilidad del sector de la construcción, aproveche las sinergias con la política climática, permita a los ciudadanos de la UE elegir con mayor conocimiento de causa a la hora de comprar o alquilar y, por tanto, mejore la calidad de los edificios en los que vivimos y trabajamos.

La evaluación de impacto en la que se basa la propuesta de Decisión de reparto del esfuerzo [COM(2016) 482 final] demostró que, en una hipótesis de reducción rentable de GEI para la UE, todos los Estados miembros tienen que mejorar la eficiencia energética de una manera similar. Sin un instrumento legislativo de la UE para los edificios, no todos los Estados miembros actuarían en este sector (algunos pueden cumplir su objetivo de reparto del esfuerzo sin necesidad de tomar medidas suplementarias, por ejemplo). La ausencia de actuación por parte de uno o varios Estados miembros en el sector inmobiliario podría dar lugar a unos costes de reducción de GEI globalmente superiores para el conjunto de la UE.

La acción a nivel de la UE impulsa la actualización de la reglamentación nacional en el sector de la construcción en toda la UE. Antes de la adopción de la Directiva de 2002, la reglamentación de muchos Estados miembros no imponía requisitos de eficiencia energética y, hasta la adopción de la Directiva de 2010, los Estados miembros no compararon los requisitos mínimos de eficiencia con respecto a la rentabilidad.

El sector de la construcción es vital para la economía europea. Con tres millones de empresas, una producción anual superior a 1,211 billones EUR y una contribución de alrededor del 10 % del PIB de la UE, el sector genera un total de

14 millones de puestos de trabajo directos (productos de construcción, servicios de construcción, instalaciones de calefacción, climatización e iluminación, sistemas renovables en los edificios, controles inteligentes, sistemas de automatización de edificios, contadores inteligentes, etc.).

Por otra parte, además de mitigar el cambio climático y de crear crecimiento y empleo, la mejora de la eficiencia energética de los edificios tiene muchas otras ventajas que contribuyen a la consecución de los objetivos de la política ambiental y social.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Para alcanzar el objetivo que se persigue se consideraron las siguientes opciones:

- mantenimiento del *statu quo*,
- medidas de simplificación,
- opción I: aplicación reforzada y más orientación,
- opción II: aplicación reforzada con enmiendas específicas destinadas a reforzar las disposiciones vigentes, y
- opción III: aplicación reforzada y revisión más allá de la actual lógica de intervención y nivel de subsidiariedad.

Se evaluaron esas opciones y se vincularon a las siguientes medidas:

1. acelerar la descarbonización de los edificios aumentando significativamente los índices de renovación;
2. ajustar la aplicación de los requisitos mínimos de eficiencia energética;
3. modernizar mediante tecnologías inteligentes y simplificar las disposiciones obsoletas en beneficio de los ciudadanos; y
4. aumentar la ayuda financiera e información para los usuarios mediante sistemas de certificación de la eficiencia energética más integrados y sólidos.

La opción preferida es la II, junto con medidas de simplificación. Esa es la opción más acorde con los resultados y las conclusiones de la evaluación y con el marco actual. Introduce mejoras significativas en la DEEE y el marco regulador general para mejorar la eficiencia energética de los edificios, dejando al mismo tiempo un amplio margen de maniobra para su aplicación a nivel nacional.

¿Quién apoya cada opción?

La consulta de los interesados puso de manifiesto la existencia de un amplio apoyo por parte de la industria de la construcción a una política ambiciosa que estimule la renovación de los edificios existentes. Algunas partes expresaron reservas sobre la «reapertura» de la Directiva actual y el riesgo de debilitar sus disposiciones. Esto corrobora la opinión de que los cambios deben ser selectivos en lugar de exhaustivos y de que se impone una intervención política de la UE en este sector para mantener el nivel de esfuerzo y ambición en toda la UE.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (de haberla, o bien de las opciones principales)?

La opción preferida se compromete a reducir el consumo de energía final anual en 28 Mtep de aquí a 2030, lo que representa una reducción de 38 Mt de emisiones de CO_2. Como porcentaje del PIB de la UE, la energía final total consumida disminuiría en 0,3 puntos porcentuales de aquí a 2030. Entre 515 000 y 3,2 millones de hogares (de un total de 23,3 millones) saldrían de la pobreza energética.

La opción preferida contribuirá también a la competitividad de la industria europea (en particular por lo que se refiere al sector del vidrio plano y el aislamiento), incrementando el valor del mercado de la UE en 23 800 millones EUR de aquí a 2030 y creando un mercado de renovación de entre 80 000 y 120 000 millones EUR para las pymes. También generará unos 220 000 puestos de trabajo adicionales (en comparación con el escenario de referencia) de aquí a 2030.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (de haberla, o bien de las opciones principales)?

Se calcula que la opción preferida dará lugar a unas actividades de construcción relacionadas con la energía (aislamiento de tejados, sustitución de ventanas, mejora de las instalaciones del edificio, etc.) por valor de 47 600 millones EUR de aquí a 2030. No obstante, las medidas en cuestión solo exigirán directamente entre 1 000 y 4 000 millones EUR. En última instancia, esa cantidad corresponderá a una reducción de entre 24 000 y 36 000 millones EUR en el gasto energético anual de los hogares y las empresas.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

El 99 % de las empresas del sector de la construcción son pymes. La opción preferida crea nuevas oportunidades de negocio, en particular en lo que se refiere a la renovación de los edificios, lo que impulsará la demanda de instalaciones y tecnologías de eficiencia energética y energías renovables. Para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades que ofrece el mercado de la renovación, las pymes tendrían que mejorar las competencias de sus trabajadores a pie de obra. Sin embargo, los fabricantes y distribuidores de productos de construcción ofrecen a menudo una formación, y en la mayoría de los países existen también ayudas financieras (de fondos nacionales y de la UE) para mejorar las cualificaciones de los trabajadores de la construcción.

¿Se producirán efectos significativos sobre los presupuestos nacionales y las administraciones?

El cálculo de los costes administrativos (utilizando el modelo de costes estándar) muestra que la opción preferida da lugar a

una reducción de la carga neta total de 98,1 millones EUR al año (981 millones EUR para el periodo 2020-2030), lo que corresponde a una reducción de aproximadamente 108,5 millones EUR anuales en el sector privado y un ligero aumento (unos 10,4 millones EUR) en el sector público. En conjunto, la posición presupuestaria pública mejora ligeramente gracias al aumento previsto de la actividad económica. Por lo que respecta a los ingresos, se reducen ligeramente los ingresos sujetos a impuestos especiales y los precios de la energía en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE). Se reducirán los ingresos globales del IVA, que incluyen el IVA de la energía, y los efectos deflacionarios previstos en la hipótesis de base darían lugar a una ligera disminución de los ingresos fiscales a precios corrientes. No obstante, aumentan los ingresos del impuesto de sociedades, ya que los beneficios de las empresas se ven incrementados por la disminución de los costes energéticos. En cuanto a los gastos, las administraciones públicas gastan menos en energía tras la aplicación de las medidas propuestas, y el dinero ahorrado se emplea para financiar inversiones en eficiencia energética.

¿Se producirán otros impactos significativos?

Sí. Reducción de la pobreza energética, frecuente en edificios antiguos, no reformados. Según las estadísticas SILC de Eurostat, aproximadamente el 10,8 % de los hogares (es decir, 23,3 millones) viven en condiciones de pobreza energética.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Los resultados de la aplicación de la DEEE se evaluarán una vez cada diez años. Así pues, la próxima revisión está prevista para principios de 2028.