COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios

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

Ficha de síntese

Avaliação de impacto da proposta legislativa de revisão da Diretiva «Desempenho Energético dos Edifícios» (2010/31/UE)

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

A avaliação da Diretiva «Desempenho Energético dos Edifícios» (EPBD) evidencia claros progressos na melhoria da eficiência energética no setor da construção: registaram-se reduções sensíveis do consumo energético anual por área útil (kWh/(m².a) a partir 2006 (quando a EPBD de 2002 entrou em vigor), que, graças ao impacto da reformulação da EPBD, prosseguiram em 2013 e 2014. Os dados disponíveis apontam para economias de energia final de 48,9 Mtep em 2014 face à base de referência de 2007 da EPBD reformulada. Esta evolução parece estar em sintonia com a avaliação de impacto de 2008 e indica que a diretiva deverá produzir o impacto previsto até 2020.

Contudo, a transformação do parque imobiliário existente está a avançar a um ritmo relativamente lento, havendo ainda um potencial considerável para obter mais economias de energia em condições economicamente rentáveis até 2030. O problema fundamental é que não será possível concretizar uma parte significativa deste potencial num cenário de manutenção das condições de atividade atuais, que obstará à realização de um grande número de investimentos rentáveis na eficiência energética dos edifícios. Por conseguinte, a UE deve intervir de imediato para reforçar o apoio à eliminação dos entraves específicos à eficiência energética e à utilização de energias renováveis nos edifícios abrangidos pelo âmbito de aplicação da EPBD.

As partes a que esta iniciativa diz respeito são os consumidores, as famílias, as empresas, as autoridades públicas, o setor da construção (em especial as PME), as autoridades nacionais e regionais, os investidores e outros agentes financeiros.

O que se espera conseguir com a iniciativa?

A EPBD baseia-se no artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que constitui a base jurídica para a política da União em matéria de promoção da eficiência energética e das economias de energia. O objetivo geral da revisão da EPBD, incluindo a iniciativa «Financiamento Inteligente para Edifícios Inteligentes», consiste em promover uma maior adoção das tecnologias da eficiência energética e das energias renováveis no setor da construção e reduzir de forma rentável as emissões de gases com efeito de estufa (GEE), contribuindo em simultâneo para garantir a segurança do aprovisionamento energético.

Os objetivos específicos da revisão, apresentados na avaliação de impacto inicial, consistiam em:

(1) Colmatar as lacunas identificadas na avaliação da EPBD, de modo a assegurar que a diretiva continua a ser adequada (componente REFIT);

(2) Equacionar a necessidade de medidas adicionais em matéria de eficiência energética e utilização de energia proveniente de fontes renováveis nos edifícios, na perspetiva de 2030; e

(3) Melhorar o acesso ao financiamento e estimular o investimento (iniciativa «Financiamento Inteligente para Edifícios Inteligentes»).

Os objetivos operacionais da opção preferida consistem em:

- Maximizar o papel da diretiva no aumento das taxas de renovação;
- Intensificar a eliminação dos entraves à eficiência energética nos edifícios; e
- Tornar o parque imobiliário da UE mais inteligente com a integração dos avanços tecnológicos e o apoio à promoção da mobilidade elétrica.

Qual é o valor acrescentado da ação ao nível da UE?

O valor acrescentado da abordagem do desempenho energético dos edifícios reside na criação ao nível da UE, por meio de uma ação coordenada, de um mercado interno mais forte que apoie a competitividade e a sustentabilidade do setor da construção, explore as sinergias existentes com a política para as alterações climáticas, permita que os cidadãos da UE tomem decisões de aquisição/arrendamento mais informadas e, consequentemente, melhore a qualidade dos edifícios em que vivemos e trabalhamos.

A avaliação de impacto subjacente à proposta de «Decisão-Partilha de Esforços» (ver COM(2016)482 final) demonstrou que, num cenário de redução de emissões de GEE com uma boa a relação custo-eficácia na UE, todos os Estados-Membros necessitam de melhorar a eficiência energética de forma semelhante. Sem um instrumento legislativo da UE aplicável aos edifícios, nem todos os Estados-Membros agiriam neste setor (por exemplo, alguns podem atingir o seu objetivo em matéria de partilha de esforços sem medidas suplementares). A inação de um ou mais Estados-Membros no domínio dos edifícios levaria a um aumento geral dos custos da redução das emissões de gases com efeito de estufa no conjunto da UE.

A ação ao nível da UE estimula a atualização das legislações nacionais no setor da construção à escala da UE. Antes da adoção da diretiva de 2002, em muitos Estados-Membros, a legislação não impunha requisitos de eficiência energética e, até à adoção da diretiva de 2010, os Estados-Membros não tinham procedido a uma avaliação comparativa entre os requisitos mínimos de desempenho energético e os níveis ótimos de rentabilidade.

O setor da construção é vital para a economia europeia. Com três milhões de empresas, um produto anual superior a

1211 mil milhões de euros e uma contribuição para cerca de 10 % do PIB da UE, o setor da construção emprega uma força de trabalho total de 14 milhões de pessoas. Envolve produtos e serviços de construção, equipamento de aquecimento, ar condicionado e iluminação, sistemas baseados em energias renováveis para edifícios, controlos inteligentes, sistemas de automatização de edifícios, contadores inteligentes, etc.

Acresce que, além de atenuar os efeitos das alterações climáticas e gerar crescimento e emprego, a melhoria do desempenho energético dos edifícios tem muitos outros benefícios que contribuem para a realização de objetivos no quadro das políticas ambientais e sociais.

B. Soluções

Quais foram as opções legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

A fim de alcançar o objetivo pretendido, foram consideradas as seguintes opções:

- Manutenção do *statu quo*;
- Medidas de simplificação;
- Opção I: Reforço da aplicação e orientações adicionais;
- Opção II: Reforço da aplicação, incluindo alterações com objetivos específicos para reforçar as atuais disposições; e
- Opção III: Reforço da aplicação e revisão para além da lógica de intervenção e do nível de subsidiariedade atuais.

Estas opções foram avaliadas e associadas às seguintes medidas:

1. Aceleração da descarbonização dos edifícios através de um aumento significativo das taxas de renovação;
2. Aperfeiçoamento da aplicação dos requisitos mínimos de desempenho energético;
3. Modernização com recurso às tecnologias inteligentes e simplificação de disposições desatualizadas em benefício dos cidadãos; e
4. Reforço do apoio financeiro e melhoria da informação facultada aos utilizadores através de sistemas de certificação do desempenho energético mais integrados e sólidos.

A opção preferida é a opção II, acompanhada de medidas de simplificação. Esta é a opção mais conforme com os resultados e constatações da avaliação e com o quadro vigente. Melhora de forma significativa a EPBD e o quadro regulamentar geral para a melhoria do desempenho energético dos edifícios, permitindo ao mesmo tempo um elevado nível de flexibilidade na aplicação a nível nacional.

Quem apoia que opção?

A consulta das partes interessadas mostrou que existe um amplo apoio do setor da construção relativamente a uma política ambiciosa que estimule a renovação dos edifícios existentes. Algumas partes manifestaram as suas reservas quanto à «reabertura» da atual diretiva e ao risco de enfraquecimento das disposições existentes. Estas reações corroboram a opinião segundo a qual as alterações devem ter objetivos específicos, e não gerais, e a intervenção política da UE é necessária neste setor a fim de preservar o nível de esforço e de ambição em toda a UE.

C. Impacto da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, quais são os benefícios das principais opções)?

A opção preferida promete reduzir o consumo energético final anual em 28 Mtep até 2030, o que equivale a uma redução de 38 Mt das emissões de CO_2. Em percentagem do PIB da UE, o consumo energético final total diminuiria 0,3 pontos percentuais até 2030. Entre 515 mil e 3,2 milhões de agregados familiares (de um total de 23,3 milhões de euros) seriam resgatados da pobreza energética.

A opção preferida contribuirá também para a competitividade da indústria europeia (em especial no setor do isolamento e do vidro plano), aumentando o valor do mercado da UE em 23,8 mil milhões de euros até 2030 e criando um mercado da renovação de 20-120 mil milhões de euros para as PME. De igual modo, gerará cerca de mais 220 mil postos de trabalho (em relação ao cenário de referência) até 2030.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, quais são os custos das principais opções)?

Estima-se que a opção preferida induza um acréscimo de atividade no setor da construção relacionado com o domínio da energia (isolamento de telhados, substituição de janelas, modernização de sistemas dos edifícios, etc.) no valor de 47,6 mil milhões de EUR até 2030. Porém, apenas 1 a 4 mil milhões de EUR deste valor decorrerão diretamente dos requisitos associados às medidas em causa. Em última análise, tal corresponderá a uma redução de 24 a 36 milhões de EUR nas despesas anuais com energia de empresas e famílias.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

No setor da construção, 99 % das empresas são PME. A opção preferida cria novas oportunidades de negócio, em especial no que respeita à renovação de edifícios e ao estímulo da procura de tecnologias e sistemas de eficiência energética e baseados em energias renováveis. Para tirarem pleno proveito das novas oportunidades proporcionadas por um maior mercado da renovação, as PME teriam de melhorar as competências dos seus trabalhadores no local das obras. No entanto, os fabricantes e os distribuidores de produtos de construção prestam frequentemente formação e, na maior parte dos países, existem também apoios financeiros (fundos da UE e nacionais) para melhorar as competências dos trabalhadores da construção.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Os cálculos dos custos administrativos (utilizando o modelo dos custos-padrão) indicam que a opção preferida resulta numa redução de custos líquida total de 98,1 milhões de euros por ano (981 milhões de EUR no período de 2020-2030), o que representa uma redução de cerca de 108,5 milhões de euros anuais para o setor privado e um ligeiro aumento (cerca de 10,4 milhões de EUR) para o setor público. Em termos gerais, a situação do orçamento público melhora ligeiramente graças ao aumento previsto da atividade económica. Do lado das receitas, há pequenas reduções dos preços e receitas dos impostos especiais sobre o consumo de energia ao abrigo do regime de comércio de licenças de emissão (RCLE). Verifica-se uma diminuição das receitas totais do IVA, incluindo o IVA proveniente do consumo energético, e os impactos deflacionistas no cenário resultam numa ligeira redução das receitas fiscais a preços correntes. No entanto, aumentam as receitas do imposto sobre o rendimento das sociedades, dado o aumento dos lucros das empresas devido aos menores custos da energia. Do lado das despesas, os governos gastam menos em energia depois de aplicarem as medidas propostas, sendo as economias obtidas utilizadas no financiamento de investimentos em eficiência energética.

Haverá outros impactos significativos?

Sim, a redução da pobreza energética, que afeta sobretudo edifícios antigos e não renovados. Segundo as Estatísticas da UE sobre o Rendimento e as Condições de Vida (EU-SILC) do Eurostat, cerca de 10,8 % dos agregados familiares (ou seja, 23,3 milhões) vivem em situação de pobreza energética.

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

Os resultados da aplicação da EPBD serão avaliados de dez em dez anos, estando o próximo reexame previsto para o início de 2028.