Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o energetskim svojstvima zgrada (preinaka)

(COM(2021) 802 final – 2021/0426 (COD))

(2022/C 290/18)

Izvjestitelj: **Mordechaj Martin SALAMON**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.2.2022.
	Vijeće, 9.2.2022.
Pravna osnova:	članak 194. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.3.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	212/6/6

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog preinake Direktive o energetskim svojstvima zgrada jer se u njemu razmatraju ključni izazovi utvrđeni u prethodnim mišljenjima EGSO-a u vidu osiguravanja alata za rješavanje problema energetskog siromaštva i nedovoljnih dugoročnih strukturnih ulaganja u zgrade, čime bi se potaknula obnova, posebno zgrada s najlošijim svojstvima i krenulo prema dekarboniziranom grijanju i hlađenju.

1.2. EGSO čvrsto podupire taj pristup EU-a kojim se želi postići energetski učinkovit i visokokvalitetan izgrađeni okoliš bez fosilnih goriva jer su mjere na razini EU-a učinkovitije kad je riječ o ubrzavanju potrebne tranzicije.

1.3. EGSO smatra da nedavni nagli porast cijena energije i izgledi da će cijene ostati visoke barem u srednjoročnom razdoblju pokazuju da je još važnije osmisliti strategiju za ublažavanje i iskorjenjivanje energetskog siromaštva. Potrebno je provesti konkretne mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada kako bi se osiguralo pristojno, cjenovno pristupačno i zdravo stanovanje za sve. Te mjere moraju uključivati sigurno uklanjanje azbesta.

1.4. EGSO snažno podupire uspostavu minimalnih standarda energetskih svojstava, osobito za stambene zgrade s najlošijim svojstvima. Uvođenje tog načela na razini EU-a velik je korak naprijed.

1.5. EGSO poziva na to da se od samog početka predvidi sveobuhvatnije stupnjevanje zahtjeva za poboljšanja, uz jasniji i potpuniji vremenski okvir do 2050., kako bi se potaknule obnove okrenute budućnosti.

Budući da se Direktivom o energetskim svojstvima zgrada ne osiguravaju nova financijska sredstva, a zadaća financiranja potrebnih obnova ogroman je pothvat, EGSO smatra da je ključno da okvir i alati predviđeni za pristup javnom i bankovnom financiranju u okviru Direktive budu dorasli toj zadaći.

1.6. EGSO pozdravlja povećane zahtjeve, pouzdanost i uporabljivost energetskih certifikata s obzirom na njihovu središnju ulogu u poboljšanju energetske učinkovitosti fonda zgrada.

1.7. EGSO pozdravlja povećanu važnost nacionalnih planova obnove zgrada i uključivanje izvješćivanja o mjerama koje države članice poduzimaju za smanjenje energetskog siromaštva.

1.8. EGSO podržava uspostavu „putovnice za obnovu” zgrada do 2024. kojom bi se potrošačima olakšao pristup informacijama i smanjili troškovi pri planiranju obnove njihovih zgrada.

1.9. EGSO uviđa da je potrebno uključiti zahtjeve za izvješćivanje o emisijama ugljika tijekom ukupnog vijeka trajanja zgrada (proizvodnja i izgradnja, uporaba i kraj vijeka trajanja) jer kod novih kuća glavni utjecaj na klimu može proizlaziti iz materijala i izgradnje. EGSO naglašava da je „zgrade s nultom stopom emisija" potrebno definirati tako da se omogući optimalna interakcija s okolnim energetskim sustavima i obuhvate sve ugrađene emisije stakleničkih plinova. Procjene vijeka trajanja trebalo bi tumačiti kao alate za usmjeravanje koji su specifični za pojedini projekt i kojima se uspoređuju različiti odabiri materijala i tehnika.

1.10. EGSO poziva na to da se zajednica uključi u proces osposobljavanja i usavršavanja u području građevinarstva.

2. **Kontekst**

2.1. Europska komisija predložila je preinaku Direktive o energetskim svojstvima zgrada s obzirom na cilj europskog zelenog plana da se do 2050. postigne klimatska neutralnost. U okviru strategije „Spremni za 55 %" Direktiva o energetskim svojstvima zgrada nastavlja se na strategiju za val obnove, u kojoj je utvrđen cilj da se godišnja stopa energetske obnove zgrada barem udvostruči do 2030. te je istaknuto da je potrebno donijeti nužne regulatorne, financijske i poticajne mjere.

2.2. Direktivom o energetskim svojstvima zgrada nastoje se osigurati potrebne mjere i alati u okviru triju ključnih područja strategije za val obnove, a to su rješavanje problema energetskog siromaštva i zgrada s najlošijim svojstvima, pozitivan primjer javnih zgrada i socijalne infrastrukture te dekarbonizacija grijanja i hlađenja.

2.3. Predlaže se niz izmjena i dodataka postojećoj Direktivi o energetskim svojstvima zgrada, osobito sljedeće:

— od 2030. sve nove zgrade moraju imati nulti stopu emisija, a nove javne zgrade moraju imati nultu stopu emisija već do 2027.;

— za države članice uvodi se novi zahtjev da osiguraju da se sve zgrade u vlasništvu javnih tijela i sve nestambene zgrade moderniziraju kako bi se do 2027. uvrstile barem u energetski razred F, a do 2030. barem u razred E. Sve stambene zgrade također treba modernizirati kako bi se do 2030. uvrstile barem u razred F, a do 2033. barem u razred E. S obzirom na ponovnu kalibraciju razreda energetskih svojstava, ti će zahtjevi dovesti do modernizacije više od 15 % fonda zgrada do 2033.;

— obveza posjedovanja energetskog certifikata proširuje se na zgrade na kojima se provodi opsežna obnova, zgrade za koje se obnavlja ugovor o najmu i sve javne zgrade. Zgrade ili samostalne uporabne cjeline zgrade koje se prodaju ili daju u najam moraju imati energetski certifikat koji mora biti istaknut u svim oglasima;

— nacionalni planovi obnove zgrada bit će u cijelosti integrirani u nacionalne energetske i klimatske planove kako bi se osigurala usporedivost i praćenje napretka, uključujući planove za postupno ukidanje fosilnih goriva u grijanju i hlađenju najkasnije do 2040.;

— „putovnicom za obnovu" zgrada omogućit će se pristup informacijama i niži troškovi za potrošače kako bi im se olakšalo planiranje i postupna obnova radi postizanja nulte stope emisija;

— države članice pozivaju se da uključe pitanja obnove u pravila javnog i privatnog financiranja te da osmisle odgovarajuće instrumente, osobito za kućanstva s niskim prihodima;

— uvodi se klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti za financijske poticaje za uporabu fosilnih goriva u zgradama;

— potrebno je izgraditi infrastrukturu za punjenje električnih vozila i parkirna mjesta za bicikle.

3. **Opće napomene**

3.1. EGSO pozdravlja prijedlog preinake Direktive o energetskim svojstvima zgrada jer se u njemu razmatraju ključni izazovi utvrđeni u prethodnim mišljenjima EGSO-a u vidu osiguravanja alata za rješavanje problema energetskog siromaštva i nedovoljnih dugoročnih strukturnih ulaganja u zgrade, čime bi se potaknula obnova zgrada, posebno onih s najlošijim svojstvima i krenulo prema dekarboniziranom grijanju i hlađenju.

3.2. Problem loše ili umjereno izoliranih zgrada koje ovise o fosilnim gorivima za grijanje i hlađenje prisutan je u cijelom EU-u. U nedostatku koordiniranih politika na razini EU-a javlja se rizik da države članice neće poduzeti dostatne mjere zbog zabrinutosti u pogledu nejednakih uvjeta.

3.3. EGSO stoga čvrsto podupire taj prijedlog Komisije o pristupu EU-a kojim se želi postići energetski učinkovit i visokokvalitetan izgrađeni okoliš bez fosilnih goriva. Mjere na razini EU-a učinkovitije su kad je riječ o ubrzavanju potrebne tranzicije. Osim toga, zajednički pristup na razini EU-a doprinosi iskorištavanju prednosti unutarnjeg tržišta, kao što su ekonomija razmjera i tehnološka suradnja među državama članicama. Također doprinosi većoj sigurnosti za ulagače i općenito podupire vodeću ulogu koju Europa i europska poduzeća mogu imati u postavljanju standarda na svjetskoj razini i kao predvodnici u tom području.

3.4. EGSO smatra da nedavni nagli porast cijena energije i izgledi da će cijene ostati visoke barem u srednjoročnom razdoblju pokazuju da je još važnije osmisliti strategiju za ublažavanje i iskorjenjivanje energetskog siromaštva. U 2018. godini 6,8 % (30,3 milijuna) ljudi u cijelom EU-u nije moglo redovito plaćati račune za komunalne usluge, zbog čega im je prijetila opasnost od prekida opskrbe, a nedavni događaji pogoršali su taj problem. Dugoročno je potrebno poduzeti konkretne mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada kako bi se svima omogućilo pristojno, cjenovno pristupačno i zdravo stanovanje. To je osobito hitno jer će se zbog povećanja troškova emisijskih jedinica u okviru sustava trgovine emisijama povećati troškovi grijanja i hlađenja na temelju fosilnih goriva.

3.5. EGSO snažno podupire uspostavu minimalnih standarda energetskih svojstava, osobito za stambene zgrade s najlošijim svojstvima. Uvođenje tog načela na razini EU-a velik je korak naprijed. Međutim, države članice same odlučuju bi li ostatak fonda stambenih zgrada trebao biti obuhvaćen nacionalnim standardima.

3.6. Iako EGSO podržava stavljanje naglaska na iskorjenjivanje energetskog siromaštva davanjem prednosti obnovi dijela fonda stambenih zgrada s najlošijim svojstvima, to ne bi smjelo spriječiti poboljšanja u drugim stambenim zgradama. EGSO poziva na to da se od samog početka predvidi sveobuhvatnije stupnjevanje zahtjeva za poboljšanja, uz jasniji i potpuniji vremenski okvir do 2050. Time će se vlasnicima zgrada dati uvid u buduće zahtjeve kako bi planirali obnovu s optimalnim troškovima.

3.7. Budući da energetski certifikati postaju središnji alat, potrebno je poboljšati njihovu pouzdanost i upotrebljivost. EGSO stoga pozdravlja veće zahtjeve za njihov prelazak na digitalni format, kvalitetu, detaljan sadržaj i metode izračuna, cjenovnu pristupačnost, pristup tim certifikatima i njihovu objavu. Građanima bi prema potrebi uvijek trebao biti dostupan energetski certifikat u papirnatom obliku.

3.8. EGSO pozdravlja uključivanje napora koje svaka država članica ulaže u smanjenje energetskog siromaštva u nacionalne planove obnove zgrada, u kojima će izvješćivati o smanjenju broja osoba pogođenih energetskim siromaštvom i udjela stanovništva koje živi u neodgovarajućim stambenim objektima (npr. u kojima zidovi ili krovovi prokišnjavaju) ili s neodgovarajućim uvjetima toplinske ugodnosti.

3.9. EGSO podržava uspostavu „putovnice za obnovu” zgrada do 2024., ali propituje njezinu učinkovitost s obzirom na to da nije obvezna. „Putovnicom za obnovu” zgrada potrošačima će se olakšati pristup informacijama i smanjiti troškovi pri planiranju obnove njihovih zgrada. Pozitivno je i to što uključuje šire koristi povezane sa zdravljem, udobnošću i sposobnošću prilagodbe zgrade na klimatske promjene.

3.10. S obzirom na to da energetski siromašne osobe, ali i mnogi vlasnici malih stambenih objekata često ne mogu ispuniti financijske zahtjeve za pokretanje obnove, EGSO smatra da je ključno da okvir i alati za financiranje predviđeni Direktivom o energetskim svojstvima zgrada budu dorasli toj zadaći. To mora uključivati jasna objašnjenja i smjernice o financijskim aspektima obnove, uključujući uporabu kredita na lokalnoj razini. EGSO također upućuje na svoj poziv iz mišljenja TEN/723 da se višestruki programi ujedine kako bi bili jasniji i pristupačniji kućanstvima i javnim tijelima kojima su namijenjeni.

3.11. EGSO prepoznaje potrebu da se u zahtjeve Direktive o energetskim svojstvima zgrada uključi izvješćivanje o emisijama ugljika tijekom ukupnog vijeka trajanja zgrada (proizvodnja i izgradnja, uporaba i kraj vijeka trajanja). Pri izgradnji novih zgrada s niskim energetskim potrebama glavni utjecaj na klimu možda neće proizlaziti iz uporabe zgrade, nego iz materijala i izgradnje. Procjene vijeka trajanja trebalo bi tumačiti kao alate za usmjeravanje koji su specifični za pojedini projekt i kojima se uspoređuju različiti odabiri materijala i tehnika.

3.12. EGSO naglašava potrebu da se osigura da se načinom definiranja „zgrade s nultom stopom emisija” omogući optimalna interakcija s okolnim energetskim sustavima i obuhvate sve ugrađene emisije stakleničkih plinova koje proizlaze iz uporabe građevinskih materijala i s gradilišta.

4. **Posebne napomene**

4.1. Iako Direktiva o energetskim svojstvima zgrada sama po sebi ne predviđa novo financiranje, njome se utvrđuju zahtjevi za razine financiranja i koordinacija financijskih napora država članica kako bi se stvorio prilagođen pravni i financijski okvir, uključujući ciljanu financijsku potporu. Međutim, EGSO nije siguran hoće li financiranje u stvarnosti biti lako dostupno osobama zainteresiranima za obnovu i smatra da nije jasno hoće li ukupni financijski napori u svakoj državi članici biti dovoljni za postizanje ciljeva obnove.

4.2. Danas se financiranje i bespovratna sredstva prečesto mogu isplatiti tek nakon dovršetka energetske obnove, što mnogim potrošačima otežava pokretanje radova. EGSO stoga preporučuje da se u tekstu navede da programi financiranja moraju pokriti barem dio početnih troškova potrošača.

4.3. EGSO ponavlja svoj poziv iz mišljenja TEN/749 da se znatan udio od 37 % Mehanizma za oporavak i otpornost, koji je namijenjen zelenim projektima, dodijeli projektima energetske učinkovitosti u skladu sa stvarnom potražnjom i potrebama u svakoj državi članici.

4.4. EGSO smatra da je za uspjeh Direktive o energetskim svojstvima zgrada ključno da države članice prilagode regulatorne okvire koji nisu primjereni svrsi i uklone negospodarske prepreke, osobito problem suprotstavljenih interesa, koji mnogim vlasnicima kuća i stanarima otežava obnovu. Istodobno, EGSO smatra da je potrebno uključiti zaštitu najmoprimaca od nerazmjernih najamnina nakon obnove, i to potporom za najamninu ili ograničavanjem povećanja najamnine.

4.5 EGSO razmatra reviziju članaka Direktive koji se odnose na energetske certifikate, koja je odavno prijeko potrebna. Iskustvo s energetskim certifikatima u cijeloj Europi upućuje na niz potrebnih prilagodbi, od kojih su neke dio trenutačnog prijedloga.

4.6. EGSO smatra da je korak naprijed činjenica da će države članice morati osigurati kvalitetu, pouzdanost i cjenovnu pristupačnost energetskih certifikata te da će morati provoditi kontrole i uspostaviti funkcionalan sustav kontrole.

EGSO smatra da skraćeno razdoblje valjanosti energetskih certifikata na pet godina kad je riječ o fondu zgrada s najlošijim svojstvima, potreba da stručnjaci budu kvalificirani ili certificirani i neovisni te izričita obveza uključivanja terenskog posjeta prije izdavanja energetskog certifikata predstavljaju značajan napredak.

4.7. EGSO predlaže da se energetski certifikati učine korisnijima za potrošače uključivanjem

(a) informacija o preostalom vijeku trajanja sustava grijanja i prosječnom trošku radova te

(b) podataka za kontakt najbliže jedinstvene kontaktne točke;

4.8. EGSO podržava prijedlog da se na razini EU-a racionaliziraju razredi energetskih svojstava (A – F) u okviru energetskih certifikata i uspostave zajednički predlošci. Pozitivni su i zahtjevi za uspostavu lako dostupnih baza podataka za energetske certifikate na nacionalnoj razini, putovnica za obnovu zgrada i pokazatelja pripremljenosti za pametne tehnologije, zajedno s prijenosom informacija iz nacionalnih baza podataka u Promatračku skupinu za obnovu zgrada.

4.9. EGSO napominje da je potrebno uskladiti putovnicu za obnovu zgrada i energetske certifikate kako bi se izbjegli udvostručavanje i nepotrebni dodatni troškovi.

4.10. EGSO ponavlja svoj poziv iz mišljenja TEN/723 na daljnje jačanje Opservatorija za energetsko siromaštvo i uspostavu bliske suradnje s Promatračkom skupinom za obnovu zgrada.

4.11. Za europske građane bit će ključan pristup savjetima, informacijama, pomoći pri planiranju i financijskim smjernicama. Procjenjuje se da trenutačno samo oko 100 000 vlasnika stambenih objekata godišnje dobiva pomoć jedinstvene kontaktne točke pri energetskoj obnovi, dok bi taj broj do 2030. mogao dosegnuti oko 2 000 000 ([1]). EGSO poziva na bolji nacionalni razvoj i koordinaciju jedinstvenih kontaktnih točaka, njihovo odgovarajuće financiranje, prekograničnu razmjenu najboljih praksi i bolje praćenje od strane Komisije.

4.12. EGSO podržava proširenje javnog savjetovanja o nacrtu nacionalnog plana obnove zgrada i predlaže da se posebno navedu organizacije potrošača jer su one u najboljem položaju za pružanje procjena i povratnih informacija o tome u kojoj mjeri programi i financijski instrumenti dopiru do potrošača.

4.13. EGSO prima na znanje jačanje pokazatelja pripremljenosti za pametne tehnologije donošenjem potrebnih definicija i zahtjeva te dijeljenjem podataka, ali izražava žaljenje zbog toga što stambene zgrade još nisu uključene i što još nisu uvedene razine koje treba postići.

4.14. S obzirom na velika ulaganja, očekivane inovacije i povećane razine aktivnosti u relevantnim sektorima znatno će se povećati potreba za kvalificiranom, prekvalificiranom i dodatno osposobljenom radnom snagom. EGSO stoga pozdravlja zahtjev da države članice promiču i financiraju obrazovanje i osposobljavanje kako bi se osigurala kvalificirana radna snaga u građevinskom sektoru te odgovarajući zahtjev da se u nacionalnom planu obnove zgrada izvijesti o pregledu kapaciteta u građevinskom sektoru, sektoru energetske učinkovitosti i sektoru obnovljive energije. EGSO poziva na to da se doista čitavu zajednicu uključi u proces osposobljavanja i usavršavanja u području građevinarstva.

4.15. EGSO ponavlja svoj poziv iz mišljenja CCMI/166 Komisiji i državama članicama da osiguraju uklanjanje štetnih tvari tijekom obnove zgrada i naglašava potrebu za sigurnim uklanjanjem azbesta.

4.16. S obzirom na ubrzanje potražnje za infrastrukturom za punjenje koje je već danas vidljivo, EGSO predlaže podizanje razine zahtjeva, uključujući ranije postavljanje pametnih mjesta za punjenje u nestambenim zgradama, po mogućnosti prije 2027.

4.17. Vrlo je vjerojatno da će se pružanje informacija, savjetovanje i financiranje obnove odvijati na lokalnoj i regionalnoj razini. Osim toga, očekuje se da će lokalna i regionalna tijela modernizirati svoje zgrade u skladu s Direktivom o energetskim svojstvima zgrada. EGSO stoga smatra da je važno da se pozornost i napori na razini EU-a i na nacionalnoj razini usmjere na koordinaciju i uključivanje lokalnih i regionalnih tijela te da se istraži potencijal inicijativa kao što je Sporazum gradonačelnika.

4.18. Kako bi se postiglo više od izvješćivanja i potaknulo djelovanje u području klime prije 2030., EGSO poziva Komisiju da puno prije 2030. utvrdi maksimalne vrijednosti emisija CO_2 po kvadratnom metru godišnje, prilagođene klimatskim zonama.

4.19. EGSO podržava proširenje definicije „energije iz obnovljivih izvora” kako bi se uključilo više izvora energije, osobito energiju iz okoliša koja se upotrebljava u električnim uređajima kao što su toplinske crpke, ali predlaže da se biomasa i bioplin definiraju kao djelomično obnovljivi jer se samo vrlo mali dio korištene biomase ili proizvedenog bioplina mogu smatrati potpuno obnovljivima. Za ograničenu uporabu u prijelaznom razdoblju, ako ne postoje alternative, ta šira definicija mogla bi uključivati i obnovljive tekuće izvore energije (biogoriva i obnovljiva goriva nebiološkog podrijetla). Mogao bi se uvesti novi prilog Direktivi u kojem se utvrđuje utjecaj različitih oblika biomase, proizvodnje bioplina i tekućih izvora energije na klimu.

4.20. Osim emisija štetnih za klimu i bez obzira na nositelja energije, ne smiju se zanemariti klasične onečišćujuće tvari u zraku kao što su čestice/sitna prašina, dušikovi oksidi i druge tvari.

4.21. EGSO naglašava potrebu da se pozorno razmotre praktični učinci uporabe odabrane definicije „zgrade s nultom stopom emisija” u smislu zgrade s niskim energetskim zahtjevima u kojoj se sva potrebna energija mora proizvoditi u krugu zgrade ili u povezanim sustavima centraliziranog grijanja ili centraliziranog hlađenja. Definicijom

(a) zgrada se u načelu utvrđuje kao „otok” koji je slabo povezan s okolnim elektroenergetskim sustavom jer je izričito dopušten samo ograničen raspon vanjskih obnovljivih izvora energije;

(b) nisu obuhvaćene ugrađene emisije stakleničkih plinova iz uporabe građevinskih materijala i emisije iz gradilišta.

([1]) https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1.

4.22. EGSO predlaže uključivanje električne energije proizvedene izvana iz obnovljivih izvora energije kako bi ona bila ravnopravna s proizvodnjom električne energije u krugu zgrade za zgrade s nultom stopom emisija. „Izlaznom klauzulom" s kraja odjeljka I. u Prilogu III. neće se osigurati opća sredstva za nacionalnu troškovno učinkovitu obnovu zgrada kako bi bile energetski učinkovite ni energetski sustavi koji će se opskrbljivati energijom iz obnovljivih izvora. Proširenje cjelokupnog energetskog sustava velikim jedinicama mnogo je jeftinije po jedinici proizvedene energije od malih jedinica u svakoj zgradi. To je osobito važno za razdoblja u kojima vlastita proizvodnja zgrade ne funkcionira (sunce/vjetar). Osim toga, fleksibilnost u vezi s elektroenergetskim sustavom smanjit će troškove i unutar zgrade i u cijelom sustavu.

4.23. Komisija predlaže da se od 2027. prestanu dodjeljivati subvencije za postrojenja na fosilna goriva. EGSO je iznenađen time jer to znači da će se uz razumno razdoblje amortizacije od 15 godina subvencionirati postrojenja koja se moraju postupno ukinuti najkasnije do 2040. EGSO stoga odlučno preporučuje da se rok pomakne najkasnije na 2025.

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG