



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 22.6.2011
SEC(2011) 780 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Във връзка със

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
относно енергийната ефективност и за изменение и последваща отмяна на
Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО**

{COM(2011) 370 окончателен}
{SEC(2011) 779 окончателен}

Европа може да намали своето потребление на първична енергия в 2020 г. с 20 % просто чрез прилагането на икономически ефективни мерки за икономия на енергия. Това би направило икономиката на ЕС по-конкурентоспособна и би създадо работни места и нови възможности за стопанска дейност. Енергийната ефективност е свързана също с по-добро използване на енергийните ресурси и намаляване на зависимостта от внос на енергия. Това означава снижение на емисиите на CO₂ и на други вредни емисии, по-малко въздействие върху екосистемата и по-добро качество на живота на хората. Постигането на целта за 20 % икономия на енергия освен това ще спомогне за постигане на целите на ЕС за 2050 г., определени в Пътната карта за постигане до 2050 г. на икономика с ниска въглеродна интензивност¹.

1. ВЪВЕДЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Ръководителите на ЕС поеха ангажимента да постигнат **през 2020 г. целта за двадесетпроцентна икономия на първична енергия**, в сравнение с базовата линия². Това съответства на постигането в 2020 г. на икономия в размер на 368 Mtoe (милиона тона нефтен еквивалент) първична енергия (първичната енергия представлява брутното вътрешно потребление минус неенергийните употреби), спрямо прогнозното потребление от 1842 Mtoe за посочената година.

Планът за действие за енергийна ефективност (ЕЕАР) от 2006 г.³ е **важна първа крачка към постигането** на целта за двадесетпроцентна икономия на енергия, но той не включва реализация на пълния икономически потенциал за енергоспестяване. Въпреки напредъка, постигнат в осъществяването му, необходим е нов импулс за ускоряване на оползотворяването на неизползания потенциал. За тази през 2011 г. беше приет нов План за енергийна ефективност (ЕЕП)⁴.

Някои от мерките, очертани в ЕЕП **трябва да бъдат приложени посредством ново(-и) законодателно(-и) предложение(-я)**. Те следва да включват: определяне на ясни политически цели; развиване на пазара на енергийните услуги; повишаване на ролята на публичния сектор; подобряване на осведомеността на потребителите относно тяхното енергопотребление; подобрена ефективност на енергийните доставки. **Тези мерки са тясно свързани с обхвата на два съществуващи правни инструмента: Директивата за енергийните услуги (ESD) и Директивата за когенерацията (CHP Directive)⁵**. Междината оценка на изпълнението на тези директиви показва, обаче, че в сегашната си форма те няма да бъдат достатъчни за постигане на целта на политиката за енергийна ефективност и следователно е необходимо тяхното преразглеждане. **Предназначението на настоящата оценка на въздействието (ОВ) е да осигури аналитичен принос за подготовката на преразглеждането на директивите.**

2. ПРОБЛЕМЪТ

При сега провежданите политики няма да бъде постигната целта на ЕС за двадесетпроцентна икономия на енергия и няма да бъдат реализирани съответните ползи. Във всеки сектор съществува неизползан икономически потенциал за енергоспестявания (като се почне от преобразуването на енергията и се стигне до

¹ COM(2011) 112

² 7224/1/07, REV 1, със започваща от 2007 г. базова линия по модела PRIMES

³ COM(2006) 545

⁴ COM(2011) 109

⁵ Съответно Директива 2006/32/ЕО и Директива 2004/8/ЕО

използването ѝ), но все още съществуват значителни предизвикателства, включително недостатъчна политическа ангажираност и неразвити пазари за подобрения на енергийната ефективност, както и слабо осъзнаване на възможностите и недостатъчни стимули за реализация на подобрения на енергийната ефективност при потреблението и производството на енергия.

3. ЗНАЧЕНИЕТО НА РОЛЯТА НА ЕС

Правото на ЕС да предприема действия в областта на енергийната ефективност и икономията на енергия е институирано в Договора за функционирането на европейския съюз, член 194, параграф 1. Въпреки че голяма част от отговорността остава в компетенцията на държавите-членки, правото на ЕС да предприема действия в тази област е въведено поради важното значение на енергийната ефективност и енергоспестяването във връзка с постигането на целите на ЕС по отношение на изменението на климата, сигурността на енергийните доставки, конкурентоспособността и защитата на околната среда. За постигането на тези цели се изисква координирана дейност и съгласувана политика в областта на енергийната ефективност и икономията на енергия.

4. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА РАЗГЛЕЖДАНАТА ПОЛИТИКА

Главната цел на политиката на ЕС в областта на енергийната ефективност е да се постигне до 2020 г. двадесетпроцентна икономия в потреблението на първична енергия в ЕС в сравнение с прогнозното потребление. Тъй като напредъкът за постигането на тази цел е незадоволителен, главната цел на настоящата оценка на въздействието е да допринесе за преодоляване на изоставането чрез разглеждане на мерки във всички сектори с неизползван икономически потенциал.

5. АНАЛИТИЧЕН ПОДХОД

За определянето на базовата линия за всяка област на провежданата политика е използван общият равновесен модел PRIMES. За подробния анализ на икономическите, социалните и екологични последици от избраните варианти на политиката е използван моделът ЕЗМЕ. Редица проучвания бяха използвани като източници за входните данни и за приетите величини при моделирането на отделните варианти за енергийна ефективност.

В случаите, в които не е възможно моделиране, за определянето на възможното въздействие на вариантите са използвани оценки „отдолу нагоре“ и отделни проучвания.

Изборът на най-добрите варианти се основава на напредъка, постигнат в рамките на съществуващите политики и оценката на все още непреодолените препятствия, на добавената стойност за ЕС, възможното въздействие, ефективността, ефикасността и последователността.

6. АНАЛИЗИРАНИ ВАРИАНТИ

В анализа са разгледани три нива на варианти за политика, която да бъде провеждана. Първото ниво е свързано с необходимостта от и формата на националните цели за енергийна ефективност. Второ ниво на анализ е свързано с естеството и въздействията на отделните политически мерки. Накрая, като трето ниво са разгледани различните възможни законодателни подходи.

Варианти по първото ниво на разглежданата политика

A: Национални цели/задачи
A1: Запазване на сегашния подход
A2: Удължаване на периода на индикативните цели по Директивата за енергийните услуги, отнасящи се за крайното енергопотребление, до 2020 г.
A3: Широкообхватна индикативна цел за всяка държава-членка за 2020 г.
A4: Задължителна цел за всяка държава-членка за 2020 г.
Варианти по второто ниво на разглежданата политика
B: Задължения за енергоспестявания
B1: Запазване на сегашният подход
B2: Отмяна на сегашните разпоредби на Директивата за енергийните услуги без заменяне
B3: Изискване към всички държави-членки да въведат задължения за енергоспестявания, като определянето на вида им се предостави на държавите-членки
B4: Като B3, но с хармонизиране на основните характеристики на схемите за задълженията
C: Допълнителни мерки за оползотворяване на потенциала за енергоспестявания при крайното потребление
C1: Запазване на сегашният подход
C2: Мерки за енергоспестявания чрез реновиране на обществени сгради
C2a: Въвеждане на задължителна цел за годишно реновиране на 3 % от обществените сгради до равнище с оптимални разходи
C2b: Въвеждане на задължителна цел за годишно реновиране на 3 % от обществени сгради с цел осигуряване на близка до нулевата консумация на външна енергия
C2c: Въвеждане на национална инфраструктура за финансиране и техническа помощ за реновирането на обществени сгради
C3: Задължително използване на енергийната ефективност като критерий при възлагането на обществени поръчки
C4: Доброволни мерки за насърчаване на енергийната ефективност чрез обществените поръчки
C5: По-строги задължения за интелигентно измерване и фактуриране от енергийните дружества
C6: Доброволни мерки по отношение на измерването и фактурирането
C7: Задължителни енергийни одити и системи за управление на енергията в промишлеността
C8: Доброволни системи за насърчаване на енергийните одити и използването на системи за управление на енергията в промишлеността
C9: Задължения на държавите-членки да насърчават дружествата за енергийни услуги (ESCOs)
C10: Доброволни мерки за насърчаване на дружествата за енергийни услуги (ESCOs)
D: Мерки за оползотворяване на потенциала за енергоспестяване при преобразуването и разпределението на енергията
D1: Запазване на сегашния подход
D2: Отмяна на съществуващи разпоредби
D3: Задължителни изисквания за когенерация и топлофикация/квартално охлаждане при нови електроцентрали и промишлени инсталации с голям топлинен товар
D4: Задължително свързване и приоритетен достъп към електроенергийната мрежа на инсталациите с високоефективна когенерация
D5: Доброволни мерки за насърчаване на когенерацията и топлофикацията/кварталното охлаждане
D6: Минимално допустими изисквания към работните характеристики при производството на

енергия
D7: Задължения във връзка с енергийната ефективност към регулаторите на енергийни мрежи
D8: Доброволни мерки за увеличаване на ефективността при преобразуването, преноса и разпределянето на енергията
Е: Национални доклади
E1: Запазване на сегашният подход
E2: Изискване за облекчена форма на докладване
E3: Изискване за подробно изчисление на енергоспестяванията и оценка на мерките в цялата икономика
E4: Докладване само в националните програми за реформи
E5: Комбиниране на докладването с други съответни инструменти
Варианти по третото ниво на разглежданата политика
1: Запазване на двете сегашни директиви (Директивата за енергийните услуги и Директивата за когенерацията) такива, каквито са към днешна дата
2: Отмяна на сегашните две директиви без заменяне
3: Предложение за две отделни преработени директиви и за разширяване на техния обхват
4: Обединяване на двете директиви и разширяване на обхвата им
5: Вместо директива, използване в качеството на правен инструмент на регламент

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ПРЕДПОЧЕТЕНА НОВА ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА

7.1. Предпочетени варианти

Заключението от анализа е, че **в настоящия момент не е необходимо да се предлагат задължителни национални цели**. Въпреки че такива цели биха могли да покажат значението на енергийната ефективност и да го повишат значително в политическите програми, индивидуалните мерки са тези, които могат действително да променят нещата. Следователно се препоръчват само **индикативни цели**, определени от държавите-членки, (вариант А3). Постигнатият напредък обаче трябва да бъде предмет на наблюдение и оценка. Ако оценката, направена през 2013 г., покаже, че този подход застрашава постигането на общата европейска цел за енергийната ефективност за двадесетпроцентно енергоспестяване, необходимо е да бъде направен преход към задължителни национални цели.

За да се използва алтернатива на задължителните цели, но да се осигурят същите резултати, може да бъдат приоритетно взети следните мерки:

Задълженията за енергоспестявания (Вариант В4) са с ключово значение за интензивно прилагане на мерки за енергийна ефективност и за подпомагане на развиването на пазара на енергийни услуги. Следователно, предлага се **да бъдат въведени национални схеми за задължения за енергоспестявания, отнасящи се за годишно намаление на крайното енергопотребление с 1,5 %**. Целесъобразно е държавите-членки да въведат това задължение за енергийните доставчици или дистрибутори, тъй като тези дружества разполагат с информация за енергопотреблението на своите клиенти. Някои основни характеристики на схемите за задължения за енергоспестявания следва да бъдат хармонизирани на равнището на ЕС (напр. ниво на амбициозност и методи на отчитане), но държавите-членки следва да имат възможност да ги адаптират към своите собствените условия. Това изискване ще

формира финансова стойност на енергоспестяванията и ще свърже печалбите на енергийните доставчици с енергийната ефективност, а не само с количествата на доставяната енергия. Очакваните икономии са значителни (108 — 118 Mtoe икономии на първична енергия в 2020 г.), а индивидуалните разходи са незначителни и са равномерно разпределени върху крайните потребители на енергия.

Поради значителния размер на публичните разходи, публичният **сектор може да бъде важен фактор** в стимулирането на преминаването на пазара към по-енергоефективни продукти, като в това отношение се предлагат два вида мерки. Първо, всяка година 3 % от сградите, собственост на публични институции, следва да бъдат реновирани до равнище с оптимални разходи (вариант С2А). Това няма да доведе до особено големи икономии на енергия (приблизително 9 Mtoe), но е изведено на преден план, тъй като тези сгради са с видимо присъствие в обществения живот. Дори в парично изражение, ползите от тази вариант ще превишават разходите: допълнителните свързани с енергийните показатели на сградите инвестиции в размер на 1,6 млрд. евро годишно между 2010 г. и 2020 г. ще бъдат компенсирани от намаление на сметките за енергия, възлизащо на 1,92 млрд. евро годишно. Второ, публичните институции, които купуват продукти и сгради с високи енергийни показатели въз основа на съществуващите енергийни етикети и сертификати (вариант С3) биха дали тласък на този вид пазар. Това ще доведе пряко до енергоспестявания в размер на 9-18 Mtoe през 2020 г. За тази цел ще са необходими първоначални инвестиции, но ще намалеят общите разходи за публичните организации.

Както информацията за действителното енергопотребление, предоставяна редовно на домакинствата и дружествата чрез техните сметки за енергия (вариант С5), така и информацията от енергийните одити за възможностите за енергоспестявания в големите предприятия (вариант С7) са важни за намаляване на недостига на информация — едно от препятствията пред енергийната ефективност. Анализът показва, че и в двата варианта тежестите за крайните потребители и дружествата биха били сравнително малки в сравнение с ползите, които те ще имат. Възможните енергоспестявания от тези две мерки също са значителни и могат да достигнат до около 90 Mtoe при вариант С5 и до 30 Mtoe при вариант С7. При все това, размерът на енергоспестяванията би зависил от индивидуалните реакции на потребителите и от взаимодействието между тези мерки и други национални мерки, които могат да стимулират потребителите да се възползват от информацията, която ще им бъде предоставена.

Дружествата за енергийни услуги (ESCOs) са важен участник, който би могъл да поеме част от тежестта на необходимите първоначални инвестиции за мерките за енергийна ефективност. Дори в добре установени пазари за енергийни услуги, разходите по подобренията са твърде високи, за да могат потенциалните клиенти да имат лесен достъп до наличното предлагане на услуги. Поради това се предлага държавите-членки да създадат структури, които да извършват наблюдение на пазара и да предоставят списъци на предложенията за енергийни услуги, както и примерни договори (вариант С9). За тази цел държавите-членки биха могли да използват агенциите, които вече са създадени за провеждането на политиките за енергийна ефективност и следователно този вариант не би представлявал значително административно натоварване за държавите-членки.

С цел подпомагане на **по-ефективното производство, пренос и разпределение на енергия** се предлага да се повиши ролята на редица регулаторни мерки. Те включват мерки, осигуряващи приоритетно оползотворяване на излишната топлина от

производството на електроенергия и от промишлените процеси, както и от инсталациите за енергопроизводство от отпадъци за потреблението на топлинна енергия в сградите и предприятията, както и по-ефективно използване на горивата, влизащи в състава на първичните енергоносители. Това евентуално ще бъде постигнато чрез изисквания новите генериращи мощности и промишлени инсталации с голям топлинен товар да бъдат оборудвани със съоръжения за оползотворяване на отпадна топлина (когенерация) и да се осигури тяхната връзка с потребителите посредством топлофикационни/охладителни мрежи (Вариант D3). Второ, за да се намали административното натоварване и да се създадат равноправни условия на конкуренция е особено важно да бъдат формулирани ясни правила за свързване и приоритетен достъп до електроенергийната мрежа на инсталациите за високоефективна когенерация (вариант D4). Това би поставило когенерацията при равни условия с технологиите за енергия от възобновяеми източници.

Освен това, от регулаторите на енергийни мрежи следва да се изисква да разработят такива тарифи и мрежова нормативна база, които биха дали възможност да бъдат предлагани на потребителите енергоефективни решения и технологии (вариант D7). Тъй като това не би създавало допълнителни задачи за регулаторите, а по-скоро би им предоставило ясен мандат за отдаване на приоритет на енергийната ефективност измежду останалите им задачи, допълнителното административно натоварване не би била значително. Предлага се също Комисията да следи напредъка по отношение на енергийната ефективност при производството на електроенергия и топлинна енергия, и ако той не е достатъчен, да бъдат предложени допълнителни мерки след подробен анализ (вариант D6bis).

За да бъде ограничено административното натоварване, като същевременно се осигури подходящо проследяване на напредъка, **се предлага облекчена форма на докладване** (вариант E2). Този подход би намалил административното натоварване чрез елиминиране на най-скъпите дейности: предварителна и последваща оценка на всяка отделна мярка в рамките на провежданата политика. Изчислено е, че облекчената форма на докладване би довела до намаляване разходите до около половината от настоящото им равнище.

Заклучението от анализа на вариантите по третото ниво на разглежданата политика е, че евентуално разширяване на обхвата на Директивата за енергийните услуги и Директивата за когенерацията би било от полза. Обединяването им в един законодателен документ би осигурило опростяване и по-добра съгласуваност.

Всички предложени варианти са **взаимосвързани и се подсилват взаимно**. Те могат да осигурят необходимите намаления на енергопотреблението на социално приемлива цена, само ако бъдат комбинирани в един пакет.

7.2. Цялостно въздействие

Представеният набор от различни инструменти ще съдържа някои припокривания на въздействията, както и взаимодействия. Моделирането на пакета като цяло показва, че потреблението на първична енергия през 2020 г. ще бъде намалено с 19,7 % до 20,9 % в сравнение със започващата от 2007 г. базова линия по модела PRIMES, докато крайното енергопотребление в 2020 г. ще намалее с 15,6 % до 19,5 %. Секторите, които са с най-значително намаляване на енергопотреблението са транспорта и жилищният сектор. Намаленията са значителни и в сектора на услугите, благодарение на подобрените уреди, отопление и охлаждане. Ефективността на енергопроизводството също ще се подобри и някои от мерките за намаляване на крайното енергопотребление

ще доведат до по-ниска консумация на електроенергия и съответно до по-ниско производство.

Мерките за постигане до 2020 г. на целта за двадесетпроцентно енергоспестяване ще помогнат и за постигане на целта за намаление на емисиите на парниковите газове, по-специално в секторите, които не са включени в Европейската схема за търговия с емисии. Според Пътната карта за постигане до 2050 г. на икономика с ниска въглеродна интензивност, постигането на двадесетпроцентните цели за енергийната ефективност и за енергията от възобновяеми източници ще дадат възможност за двадесет и пет процентно намаление на емисиите на парникови газове. В този контекст, Комисията декларира, че ще наблюдава въздействието на новите мерки за постигането на двадесетпроцентната цел за енергийната ефективност върху Европейската схема за търговия с емисии⁶.

Въздействията върху Европейската схема за търговия с емисии (СТЕ) са представени в общите моделирания на въздействието на мерките по двадесетпроцентната цел за енергийната ефективност, но резултатите се различават значително в зависимост от използвания модел. Въпреки че и по двата модела се прогнозира допълнително намаление на емисиите на парникови газове, те дават различни резултати по отношение на въздействието върху цената на квотите по СТЕ: моделът ЕЗМЕ предвижда спадане на цената на квотите в 2020 г. до нула, докато сценариите по модела PRIMES предвиждат много по-слабо въздействие (намаление от 16,5 евро/тон CO₂ до 14,2 евро/тон CO₂ в 2020 г.). Това по-слабо въздействие на цената на квотите по СТЕ до 2020 г. съгласно модела PRIMES между другото се обяснява с по-големия дял на тези моделирани мерки за намаляване на емисиите, които действат в секторите извън СТЕ, като е приета пълна предсказуемост на пазара и неограничена възможност за натрупване на квоти до 2050 г. Във връзка с тези прогнози, уместно е да се наблюдават въздействията на предложените мерки върху Европейската схема за търговия с емисии.

Допълнителни разходи за енергийната система като цяло биха нараснали с 2,6 % до 4,7 % в сравнение с референтния сценарий⁷. Подобряването на енергийната ефективност ще включва тенденция към нарастване на цените на електроенергията в краткосрочен план от 141 EUR/MWh на 146 EUR/MWh, поради необходимостта от покриване на постоянните разходи по мерките за енергийна ефективност⁸. В дългосрочен план, обаче, това нарастване дава благоприятен резултат чрез стабилизиране на цените на електроенергията в резултат от по-ниско потребление.

Следователно, потвърждава се, че **представеният пакет от мерки по политиката за енергийна ефективност е в състояние да постигне двадесетпроцентната цел и да доведе до допълнителни ползи, които да бъдат осезаеми и след 2020 г.** Допълнителните разходи за постигане на цялостната двадесетпроцентна цел чрез набора от предложени мерки, са пропорционално ниски. Общото икономическо, социално и екологично въздействие от различните варианти, представени по-горе, ще има значителен положителен принос към политиките на ЕС и ще послужи като опора за успеха на стратегията „Европа 2020“.

⁶ COM(2011) 112

⁷ Двадесетпроцентния референтен сценарий по модела PRIMES

⁸ Също като посоченото в бележка под линия 7.