

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.11.2008
SEC(2008) 2865

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕРАБОТКА НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ЕНЕРГИЙНИТЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СГРАДИТЕ (2002/91/ЕО)**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 780 окончателен}
{SEC(2008) 2864}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Сградния сектор в ЕС и цели на политиката на ЕС

Енергията, използвана в жилищни и търговски сгради представлява лъвският пай или около 40 % от общото окончателно енергийно потребление и съответно от емисиите на CO₂ в ЕС. Дейностите, свързани със сградния фонд съставляват значителна част от икономиката на ЕС, съответно около 9 % от БВП на ЕС и между 7 и 8 % от заетостта в ЕС. Потенциалът на икономииите от енергия от гледна точка на разходите е значителен и би могъл да е от голяма полза за икономиката, обществото и околната среда. Следователно, сградният сектор в ЕС може да играе ключова роля в растежа на ЕС и в изпълнението на политическите цели в областта на енергетиката и климата, като същевременно допринесе за повишаването на удобствата и понижаването на цените на енергията за гражданите. Енергийната ефективност на сградите е също важна част от по-широкия кръг от инициативи за изпълнението на целите на ЕС в областта на енергетиката и промяната на климата, както е посочено в съобщението на Комисията — *Енергийна политика за Европа*¹.

Законодателни действия на ЕС

От съществуващите основни инструменти на ЕС, Директивата за енергийните характеристики на сградите (ДЕХС) е основният инструмент, предвиждащ цялостен подход към енергийната ефективност в сградния сектор. Тя обхваща енергийните нужди за отопление и топла вода, за охлаждане, вентилация и осветление.

Директивата съчетава в правен текст различни регулаторни (т.е. съдържащи изисквания към енергийните характеристики) и информационни правни инструменти (т.е. сертификати и инспекции):

- Държавите-членки трябва да установят минимални изисквания към енергийните характеристики за новите сгради и за големите, съществуващи сгради, които биват основно ремонтирани.
- Държавите-членки трябва да въведат схема за сертифициране на енергийните характеристики, която предоставя информация относно енергийното качество на сградите и какви подобрения могат да се внесат. Те имат валидност 10 години и следва да се представят на потенциалните купувачи или наематели.
- Държавите-членки следва да установят система за редовни инспекции на средно големи и големи отоплителни и климатични инсталации с цел контролиране и оптимизиране на техните характеристики. Друга една възможност би било организирането на информационни кампании от страна на държавите-членки, ако представят доказателства, че тези кампании дават същия резултат като инспекциите на отоплителните системи.

Директивата не определя конкретни нива за целия ЕС, но поставя пред държавите-членки изискване да определят механизми за прилагане на нейните разпоредби. Те трябва също така да разработят своя собствена методика или да използват съществуващи европейски стандарти за изчисляване на енергийните характеристики на

¹ COM(2007) 1

сградите и да осигурят наличието на достатъчен брой квалифицирани експерти за изпълнение на задачите по сертифициране и контрол.

Основният принос на ДЕХС до този момент е включването на темата за енергийната ефективност на сградите в политическите програми и строителните кодекси, както и привлеченото внимание на гражданите. Прилагането ѝ е предизвикателство за много държави-членки, но към момента 22 от тях са обявили пълното транспониране (в процес на оценка). От гледна точка на разходите по прилагането, няколко държави-членки докладваха за умерени разходи, но също и за значително подобрене по отношение на икономии на енергия в сградния сектор, като следствие от Директивата.

Необходими ли са допълнителни дейности?

Въпреки вече предприетите действия в сградния сектор, все още е налице голям потенциал за рентабилност при икономията на енергия. Това се дължи на сложната организация на сектора и на наличието на пазарни недостатъци (напр. непълното включване на външните разходи при енергийното ценообразуване, проблеми между наематели и собственици, недостатъчна информация и внедряване на нови технологии), но и на ограниченията във формулировките на настоящата ДЕХС и липсата на стремеж към прилагането ѝ.

Възможните алтернативни начини за справяне с предизвикателствата са:

- Отменяне на ДЕХС и заменянето ѝ с незадължаващи политически инструменти. Това ще изисква от държавите-членки по-активни и амбициозни действия и ще им наложи по-високи разходи.
- Запазване на сегашната практика, т.е. да не се предприема нищо повече от вече съществуващите мерки, включително продължаване и подобряване на прилагането им. В този случай остават неоползотворени пълните възможности на ДЕХС, както и потенциалът за подобрения, който тя в момента не обхваща.
- Действия от страна на ЕС за допълване и подобряване на инструментите в настоящата ДЕХС.

От трите политически възможности и за постигането на целите на ЕС в тази област най-много би спомогнало преразглеждането на ДЕХС. Това може да бъде постигнато чрез промени в настоящите разпоредби, които биха запазили принципите и тяхната същност, но биха подобрили значително тяхната ефективност. Това би улеснило транспонирането и разбирането на предлаганите изменения. Едновременно с това ще се реализира по-голям дял от наличния потенциал и свързаните с него предимства. Осигуряването на непрекъснатост в прилагането на ДЕХС е от ключово значение.

Същевременно, решението е сложна смес от политически инструменти и следователно е необходимо други нерегулаторни мерки, макар и недостатъчни сами по себе си, да допълнят прилагането на ДЕХС. Следва да се умножат усилията за предоставяне на повече финансови и данъчни стимули, осигуряване на по-добра информираност, обучение на експерти и постигането на съгласие по доброволни действия. Незадължаващите правни инструменти, които са част от действащата ДЕХС, следва да се разработят допълнително.

ЕС има правото да разработва тези дейности

Промяната в климата, обезпечаването на енергийните доставки и защитата на околната среда са предизвикателства, които изисква съгласуване на действията на равнище ЕС. Енергийната ефективност предоставя част от решението на тези проблеми и приетите на равнище ЕС инструменти в тази област, отразяват необходимостта от общностни действия.

На сградния сектор се падат приблизително половината от емисиите на CO₂, които не са включени в Схемата за търговия с емисии и той има потенциала да намали значително тези емисии при ниски или отрицателни разходи. Спецификата на сградния сектор ограничава нивата на икономии от енергийна ефективност и свързаните със сградите строителни продукти, уреди и услуги са значителна част от вътрешния пазар на ЕС. Освен това, с увеличената мобилност на населението и броя на фирмите, които извършват дейност в целия ЕС, подобни мерки ще намалят срещаните от тях административни пречки.

Следователно целите, свързани с енергийната ефективност, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки самостоятелно и са необходими действия на равнище ЕС за уреждане и подпомагане започването на дейности на национално равнище. Основните елементи на действащата ДЕХС бяха вече обсъдени от гледна точка на принципите на субсидиарността и пропорционалността, когато директивата бе приета през 2002 г. и бяха също така изпробвани на практика, като по този начин бе доказано, че подходът е уместен.

Какви са възможностите за подобряване на ДЕХС?

Оценката на въздействието приключи със заключение, че ред страни от действащата ДЕХС могат да бъдат подобрени. Като цяло те се отнасят най-напред до преразглеждането на някои двусмислени формулировки и, на второ място, до всеки от основните стълбове на настоящата директива. Във всеки стълб бяха анализирани няколко възможности с оглед тяхното отражение върху икономиката, обществото и околната среда, а също и как се съотнасят спрямо принципите на субсидиарност и пропорционалност.

При анализа бе използван значителен обем данни и информация, напр. изходните данни на модела PRIMES и прогнози на DG TREN, моделът BEAM на Ecofys, повече от 35 научни изследвания, натрупаното знание от прилагането на настоящата ДЕХС и информация от държавите-членки и заинтересуваните страни.

Обсъдените възможности включват съвкупност от политически инструменти, а също и нерегулаторни алтернативи, като информирание и други незадължаващи мерки. Бяха набелязани пет основни области на действие:

Изясняване и опростяване

Това е от основно значение за правилното прилагане на ДЕХС. В тази област има две ключови дейности: 1) изясняване и опростяване на самия текст и 2) избор на правилната правна форма (преработка или поправка).

А: прагът от 1000 кв.м. за съществуващи сгради при основен ремонт

Разпоредбите на настоящата ДЕХС, според които единствено сградите над 1000 кв.м. следва да отговарят на известни енергийни характеристики при основното им ремонтиране (при което инвестицията е над 25 % от цената на цялата сграда, без терена или ремонтът засяга над 25 % от външните ограждащи елементи на сградата), което означава, че едва 29 % от сградите на ЕС попадат в обхвата на тази разпоредба. Несъмнено, най-подходящият момент за въвеждането на мерки за енергийна ефективност е при основното ремонтиране на сградите (приблизително на всеки 25-40 години) По този начин няма сериозна нужда от допълнителни инвестиции и вследствие икономии на енергия те се възвръщат в рамките на експлоатационния живот на мерките.

Бяха анализирани три варианта за възможното увеличаване на обхвата на ДЕХС:

Вариант А1: Сnižаване на прага до 500 кв.м.

Вариант А2: Сnižаване на прага до 200 кв.м.

Вариант А3: Премахване на прага от 1000 кв.м.

При всяка от тях държавите-членки ще бъдат отговорни за установяването на индивидуални изисквания за енергийна ефективност и определението за „основен ремонт“ следва да се запази.

Анализът показва, че вариант А3 ще донесе най-много ползи.

Б: Сертификати за енергийна ефективност

Сертификатите, които са вече задължителни и при действащата ДЕХС, могат да способстват сериозно за създаване на обусловен от търсенето пазар на енергийно ефективни сгради, тъй като позволяват на икономическите оператори да изчисляват разходите във връзка с потреблението на енергия и ефективността. На практика обаче, някои от издадените сертификати имат незадоволително качество или не се предоставят винаги при сделки с имоти. Това значително ограничава техния действителен ефект.

Вариант Б1: сертификати — изисквания за качество и съответствие с нормите. Предложението се състои в това да се изисква от държавните органи или акредитираните институции да извършват случайни проверки на качеството на сертификатите и за тяхното съответствие с енергийните норми за сградите. Това ще гарантира надеждността и качеството на информацията, съдържаща се в сертификатите. Очаква се това да доведе до нарастване броя на ремонтите, а вследствие на това и на икономии на енергия.

Вариант Б2: поставяне на срок за изпълнението на препоръчаните от сертификата рентабилни мерки. Подобно изискване би довело до сериозни икономии, но и до значителна финансова тежест за гражданите и фирмите на ЕС, тъй като в такъв случай мерките може и да не са свързани с основен ремонт на сградите и следователно не могат да бъдат оправдани на ниво ЕС.

Вариант Б3: задължително представяне на сертификатите при рекламиране на имоти и/или в имотната документация при осъществяване на сделки. Това би означавало информацията относно енергийните характеристики на дадена сграда да

бъде включена в офертите за сделки с имоти (подобно на означаването на емисиите от CO₂ при новите коли) и сертификатът да се представя при всяка сделка.

Вариант Б4: задължително обвързване на сертификатите с други механизми на подпомагане или санкциониране. Предложението се състои в това подобренията в енергийната ефективност на дадена сграда, постигнати вследствие финансови стимули, да се доказват или аргументират със сертификата. Това би помогнало на собствениците или наемателите на имоти да се ръководят от конкретни данни при вземането на решенията относно рентабилността на техните инвестиции и би осигурило доказателство, че предоставеното финансиране действително е довело до икономии на енергия. Същевременно, подобно изискване може да не съответства на принципа на субсидиарност и би изисквало промяна на правното основание на директивата.

Анализът показва, че варианти Б1 и Б3 значително биха спомогнали за осъществяването на въпросните политически цели на ЕС. Вариант Б4 би могъл също да се доразработи извън обхвата на ДЕХС.

В: Инспекции на отоплителни и климатични инсталации

Тези инсталации имат огромен потенциал за икономия на енергия — между 40 и 60 % от общото им енергопотребление. Към момента ДЕХС съдържа изискване за периодични инспекции над определен праг, но съвсем не е ясно какви са резултатите. Освен това, качеството на инспекциите не винаги е задоволително. В резултат на това и според оценките, настоящата ДЕХС може да доведе само до 10 % икономии на енергия в тази област до 2020 г. Съществува значителен потенциал за допълнителни икономии.

Вариант В1: изискване за „инспекционен доклад“ за отоплителни и климатични инсталации. Налице е предложение за „инспекционен доклад“, включващ оценка на енергийната ефективност на отоплителната или климатична инсталация и препоръки за подобрене, изготвян от независим експерт и връчван на собственика на сградата. Докладът би повишил сериозно сегашните изисквания и би помогнал на потребителите да не пропускат значими възможности за икономии на енергия, които са рентабилни.

Вариант В2: въвеждане на изисквания за съобразяване с нормите. Предложението се състои в това да се въведат случайни проверки на инспекционните доклади на различни нива. Това може да гарантира, че инспекциите се провеждат редовно и качеството им е задоволително.

Анализът показва, че взети заедно, варианти В1 и В2 ще донесат най-много ползи.

Г: Изисквания за енергийна ефективност

В момента, държавите-членки определят индивидуални изисквания за енергийна ефективност и своите цели. Те се различават значително из целия ЕС, дори при сходни климатични зони, и при много държави-членки не са постигнати още нива на рентабилност. Сравненията между отделните държави са затруднени от различията в начините на изчисляване и в използваните параметри. Следователно допълнителни стимули на равнище на Общността биха довели до допълнителни икономии на енергия.

Вариант Г1: определяне на общовалидни за ЕС изисквания към енергийните характеристики Предложението се състои в представяне на изисквания за конкретни стойности на енергийните характеристики. Това би позволило да се реализира голяма част от потенциала за икономии на енергия, да се улесни трансграничната дейност на

фирмите и да се подпомогне вътрешния пазар на свързаните с това материали и уреди. Определянето на тези нива обаче би било нелека и особено дискуссионна задача и би изисквало високо ниво на регулиране на равнище ЕС.

Вариант Г2: въвеждане на механизъм за сравнение с реперни стойности. Предложението се отнася до включването на механизъм за сравнение с реперни стойности в основната методика на ДЕХС за изчисляване на оптимални от гледна точка на разходите равнища на изискванията за енергийните характеристики на сградите. Настоящите разпоредби на ДЕХС не се променят и не се отменя задължението държавите-членки да определят свои индивидуални стойности. Механизмът за сравнение с реперни стойности би посочил ясно дали държавите-членки отчитат показатели, които са под оптималните стойности, т.е. дали прилагането на националните разпоредби води до загуба на средства от икономии на енергия. Това е незадължаващ правен инструмент, способен обаче да създаде значителен партньорски натиск, който в крайна сметка да насочи всички държави-членки към оптимални и следователно значително по-амбициозни стойности.

Вариант Г3: изискване за приемане на еволюираща схема за подобрения на сградния фонд и особено на сградите с най-лоши показатели. Предложението се състои в това държавите-членки да подготвят планове за действие относно начините за увеличаване броя на ремонтите и повишаване на енергийната ефективност на сградите с най-лоши показатели. Подобен подход би довел до високи административни разходи за държавите-членки и би стоварил значителна тежест върху собствениците на тези сгради.

Вариант Г4: поставяне на общоевропейски изисквания за сгради с пасивни елементи, осигуряващи ниско или нулево енергийно потребление и емисии на парникови газове. Въвеждането на подобно изискване за новите сгради, след определена дата, би довело до строеж на сгради с много добри енергийни показатели и би насърчило използването на нови методи и решения. То би увеличило обаче цените на сградите и е възможно допълнителните инвестиции да не се възвърнат напълно от икономии на енергия, което ще е значителен товар за гражданите и националните бюджети. Следователно може да бъде възприет един по-деликатен подход, който въвежда изискване към държавите-членки да разработят „пътни карти“, в които да се ангажират за достигане на стандартите за строителство на сгради с ниско енергийно потребление и емисии на парникови газове.

Анализът показва, че вариант Г2 може да допринесе значително за постигане на стойности, които са оптимални от гледна точка на разходите. Вариант Г3 може да се вземе предвид от държавите-членки при началото на националните дейности, свързани в частност с националните планове за действие в областта на енергийната ефективност. Вариант Г4 може да бъде взет под внимание като мярка с незадължителен характер, например в рамките на националните „пътни карти“.

Налице е предложение водещият пример на публичния сектор да бъде подсилен с по-строги изисквания за представяне на сертификат за енергийни характеристики и по-кратки срокове отколкото за другите сектори при изпълнението на преработените разпоредби.

Заклучение

Преработването на директивата е възможно да доведе до значителни положителни резултати. Те биха били следствие от оползотворяването на голяма част от неизползвания потенциал в сградния сектор и също така биха способствали да се реализира пълния потенциал на настоящата ДЕХС. Това ще доведе също до създаването на опростена и подобрена рамка за икономии на енергия.

Минималният общ резултат от най-благоприятните варианти, за които бе възможно количествено представяне, е:

- между 60 и 80 млн. тне годишно икономии на енергия до 2020 г., т.е. намаление между 5 и 6 % от общото потребление на енергия в ЕС през 2020 г.;
- между 160 и 210 млн. тне годишно икономии на CO₂ до 2020 г., т.е. между 4 и 5 % от общите емисии на CO₂ в ЕС през 2020 г.;
- възможност за 280 000 (до 450 000) нови работни места до 2020 г., основно в строителния сектор, за сертифициращи лица, енергийни одитори и инспектори на отоплителни и климатични инсталации.

Нуждите от инвестиции и административните разходи за мерките бяха предмет на анализ и са сравнително малки предвид бъдещите ползи и печалби. Например, премахването на прага от 1000 m² на равнище ЕС би довело до допълнителни капиталови разходи от 8 милиарда евро годишно, но същевременно ще донесе икономии на енергия за 25 милиарда евро годишно до 2020 г. и следователно отрицателни разходи за намаляване на емисиите на CO₂.

В отделните страни в Европа нуждите от инвестиции са различни в зависимост от социалните и икономически условия, началното състояние на сградния фонд и вида на необходимите ремонти. Разходите не се разпределят равномерно между гражданите на ЕС, т.е. онези, които предприемат основни ремонти на техните сгради или се занимават със сделки с имоти ще имат допълнителни разходи. При наличието на високи цени на горивата обаче възвръщаемостта на тези начални инвестиции ще заслужава внимание.

Общите ползи за обществото по отношение на намаленото потребление на енергия и следователно по-ниските емисии CO₂ и отслабването на зависимостта от вноса на енергоносители, създаването на работни места, особено на местно и регионално равнище, положителното отражение върху здравето и производителността на труда, далеч надхвърлят разходите за мерките, разгледани в настоящия анализ.