

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.3.8.
SEC(2011) 280 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri:

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

2011. évi európai energiahatékonysági terv

SEC(2011) 277 végleges
SEC(2011) 275 végleges
SEC(2011) 276 végleges
SEC(2011) 278 végleges
SEC(2011) 279 végleges
COM(2011) 109 végleges

Európa költséghatékony¹ energiamegtakarítási intézkedések alkalmazása révén 2020-ra 20%-kal csökkenthetné elsődleges energiafelhasználását. Az EU gazdasága ezáltal versenyképesebbé válna, munkahelyek keletkeznének és új üzleti lehetőségek nyílnának. Az Unió polgárai olcsóbban jutnának energiához, és ezáltal csökkenne az energiában hiányt szenvedő háztartások száma. Az energiahatékonyság magában foglalja egyrészt az energiaforrások jobb felhasználását, másrészt az importtól való függőség csökkentését. Az alacsonyabb energiafelhasználás eredményeképpen csökken a szén-dioxid és más káros anyagok kibocsátása, mérséklődik az ökoszisztémára gyakorolt hatás és javul az emberek életminősége. Az energiahatékonyság és az energiamegtakarítás az uniós gazdaság egésze, a tagállamok, a vállalkozások és a polgárok számára egyaránt előnyökkel jár.

1. MI A PROBLÉMA LÉNYEGE?

A Tanács 2007. tavaszi ülésén az EU állam- és kormányfői nyomatékosították „*az energiahatékonyság EU-ban való fokozásának szükségességét a – [...] 2020-ra vonatkozó előrejelzésekhez képest – 20%-os energiamegtakarítási uniós célkitűzés elérése [...] érdekében*”².

Az EU azonban még nem állt a költséghatékony energiamegtakarítások maradéktalan megvalósításához vezető **pályára**. A PRIMES-modell alapján 2009-ben készült energiahatékonysági forgatókönyv szerint megtörik az energiaforrások iránti egyre növekvő kereslet trendje, de a korábbi előrejelzésekhez viszonyított fogyasztáscsökkenés még így is csak mintegy 9%-os lesz 2020-ban. Ha tehát az EU nem **kétszerezi meg** energiahatékonysági **erőfeszítéseit**, nem tudja teljesíteni a 20%-os célkitűzést, és nagyrészt elesik annak járulékos gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hozadékaitól is.

Az elégtelen mértékű előrehaladás oka piaci hiányosságokban (nem kielégítő árjelzések, megosztott ösztönzés, egyoldalú tájékoztatás, hiányos vagy hiányzó piacok és magas induló költségek) és a hézagos szabályozásban (átfogó politikai keretrendszer hiánya, nem megfelelő végrehajtás és a kellő ambíció hiánya) keresendő. További kihívást jelent a „bumeráng hatás”, amelyet azonban nehéz uniós szinten kezelni, mivel magatartási kérdés és az egyének szabad választásához kapcsolódik.

2. A MEGLÉVŐ SZAKPOLITIKÁK ÖNMAGUKBAN NEM VEZETNEK EREDMÉNYRE

Az említett hiányosságok orvoslása és az energiahatékonyságban rejlő előnyök kiaknázása érdekében **mind uniós, mind nemzeti szinten számos szakpolitikai intézkedés elfogadására került sor**.

Az energiahatékonyságra vonatkozó 2006. évi cselekvési terv 85 intézkedésből álló, átfogó szakpolitikai keretet hozott létre **uniós szinten**, ami több mint 20 jogi aktus és számos, nem kötelező erejű normatív kezdeményezés elfogadását eredményezte. A cselekvési terv

¹ Például: Fraunhofer ISI *et al.* 2009: Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries (Tanulmány az EU-tagállamok, a tagjelölt országok és az EGT-országok energiamegtakarítási potenciáljáról). Energiahatékonysági cselekvési terv: Hatásvizsgálat, SEC(2006) 1174; Lechtenböhrer and Thomas, Wuppertal Institute. 2005: The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU (A keresletoldali energiahatékonyság középtávú potenciálja az EU-ban).

² 7224/1/07 REV 1.

értékelésekor megállapítást nyert, hogy az intézkedések többsége már lezárult vagy a végrehajtás szakaszába lépett. A cselekvési terv elérte célját: jelentős impulzust adott uniós, nemzeti és helyi szintű, ambiciózus politikák elfogadásához. Megalkotásakor azonban nem az volt a szándék, hogy önmagában az energiamegtakarítási lehetőségek maradéktalan kiaknázásához vezessen, ezért aktualizálásra szorul.

A **tagállamok** szintén fogadtak el szakpolitikai megoldásokat, ám ezek végrehajtása nem lesz elegendő a hiányosságok felszámolásához. Az energiaszolgáltatásokról szóló irányelv rendelkezései értelmében benyújtott első nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben jól kirajzolódnak mindazok a politikák, amelyeket a tagállamok saját energiahatékonysági és -megtakarítási potenciáljuk kamatoztatása érdekében meghatároztak³. A Bizottság értékelést készített a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekről, mely alapján fel tudta mérni az egyes tagállamok eddig elért eredményeit. Arra a következtetésre jutott, hogy bár a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek javarészt már koherens és átfogó stratégiákat tartalmaznak a köztes és átfogó célok eléréséhez, a részletekben túlzottan elvesző, elszigetelt, egymástól független energiahatékonysági intézkedéseket eredményező közelítésmódra is akad példa.

3. AZ EU-RA DÖNTŐ SZEREP HÁRUL

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikkének (1) bekezdése feljogosítja az EU-t arra, hogy energiahatékonysági és -megtakarítási kérdésekben fellépjen. Jóllehet számos terület tagállami hatáskörbe tartozik, **az EU intézkedési jogának megállapítását az indokolta, hogy az energiahatékonyság és az energiamegtakarítás különösen fontos területek az éghajlatváltozással, az energiaellátás biztonságával, a versenyképességgel és a környezetvédelemmel kapcsolatban meghatározott uniós célkitűzések teljesítéséhez.** Az említett célok csak összehangolt fellépéssel és koherens energiahatékonysági és -megtakarítási politikával érhetők el. Az Európai Unióra így az alábbi feladatok hárulnak:

- Minimumkövetelmények felállítása azokon a területeken, ahol a tagállamok egyéni fellépései belső piaci torzulásokhoz vezetnének.
- Koherens, egymást kölcsönösen erősítő mechanizmusok alapjait megteremtő közös keret létrehozása, amelyen belül a tagállamok saját hatáskörükön belül, egyértelmű és összehasonlítható módon meghatározhatják a teljesítendő konkrét célértékeket.
- Platform létrehozása az irányadó gyakorlati megoldások megosztására és a kapacitásépítés ösztönzésére.
- Uniós eszközök alkalmazása (a finanszírozást is beleértve) az energiahatékonyság előmozdítására, illetve az energiahatékonyság egyéb szakpolitikai területeken való érvényre juttatására.
- Az EU úttörő szerepének nyomatékosítása nemzetközi szinten, ami az uniós vállalkozások érdekeit is szolgálja.

³ A nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket eredetileg 2007 közepéig kellett volna benyújtani, ám számos esetben erre csak később, 2008 közepén került sor.

4. A FŐ SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

Az Unió vezetői által meghatározott általános szakpolitikai célt az jelenti, hogy a Bizottság energiahatékonyságról szóló zöld könyvében⁴ 2020-ra prognosztizált uniós energiafogyasztáshoz képest az Európai Unió 20%-os energiamegtakarítást tudjon felmutatni az energiahatékonyság növelése révén. Ez a célkitűzés következetesen illeszkedik az EU általános energiapolitikájába. Az energiahatékonyság fokozása a 2020. évre szóló európai energiastratégia⁵ egyik lényeges eleme.

Szélesebb perspektívából nézve az energiahatékonyság növelése az éghajlatváltozással kapcsolatos nagyobb léptékű célkitűzések teljesítéséhez is hozzájárul, valamint ösztönzőleg hat a gazdasági fellendülésre és az *Európa 2020 stratégiában*⁶ körvonalazott intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre.

5. AZ ELEMZÉSBEN ALKALMAZOTT MEGKÖZELÍTÉS

E hatásvizsgálat azzal a céllal készült, hogy **elemezze** a meglévő szakpolitikák **eredményeit és kihívásait**, valamint az energiafogyasztásban tapasztalható trendeket, és felmérje, hogy **uniós szinten kínálkozik-e még lehetőség további fellépésre**.

Az elemzés mélysége arányban állt magának a szakpolitikai dokumentumnak a tervezett részletességi szintjével. Mivel a konkrét intézkedések kidolgozására a jövőben kerül sor és azokat szükség szerint további hatásvizsgálatok kísérik majd, az értékelés inkább kvalitatív jellegű. Lehetőség szerint ugyanakkor a várható hatásokkal kapcsolatban más hasonló szakpolitikai példákban vagy általános számításokból vett kvantitatív megállapításokat is hoz.

Az elemzés először is azt vizsgálta, hogy uniós szinten mely energiahatékonysági szemlélet lenne a legcélravezetőbb, másodsor arra keresett választ, hogy az energiamegtakarítási lehetőségek kiaknázásához a tagállamokat milyen jellegű uniós szakpolitikai eszközökkel lehetne leginkább támogatni.

Három fő szakpolitikai alternatíva elemzésére került sor: i. kizárólag célértékek meghatározása, a politikák megfelelő kombinációjának kialakítását a tagállamokra bízva; ii. célértékek meghatározása nélkül részletes uniós szakpolitikai eszközök kidolgozása, felkérve a tagállamokat végrehajtásukra és/vagy kiegészítésükre; iii. átfogó szakpolitikai keret tagállami szintű meghatározása (a célokat/célértékeket is beleértve), a tagállami erőfeszítéseket támogató szakpolitikai eszközök kidolgozását bízva az Unióra.

Ezt követően az egyes ágazatokra (például háztartások, szolgáltatások, közlekedés, ipar, energiaágazat) lebontva különböző típusú (pl. önkéntes, jogszabályban előírt, pénzügyi, figyelemfelkeltő és képzésben megnyilvánuló) szakpolitikai eszközök elemzésére került sor annak megállapítása érdekében, hogy az adott ágazaton belül kitűzött specifikus célok eléréséhez szükség lenne-e uniós szintű alkalmazásukra. A legjobb alternatívák kiválasztásának szempontja a meglévő politikákkal eddig elért haladás, valamint a

⁴ COM(2005) 265: 2020-ban 370 Mtoe mennyiségű elsődleges energiamegtakarítás, szemben az alapforgatókönyvben felvázolt elsődleges energiafogyasztás szintjével. Az alapforgatókönyv 2007-ben módosult, figyelembe véve a két új tagállam adatait.

⁵ COM(2010) 639 végleges.

⁶ COM(2010) 2020 végleges.

fennmaradó akadályok, az uniós többletérték, a lehetséges hatások, az eredményesség, a hatásosság és a koherencia értékelése volt.

6. KÖVETKEZTETÉSEK: A PREFERÁLT ÚJ POLITIKAI KERET

A preferált általános politikai megközelítés

Mindenekelőtt arra van szükség, hogy tagállami szinten a szakpolitikák világos, egyértelmű és a teljesítmény mérésére alkalmas célkitűzéseket megállapító, koherens kombinációja jöjjön létre. Ha uniós szinten megfelelően össze vannak hangolva az intézkedések, az a tagállamok számára megteremtheti a további erőfeszítéseikhez szükséges keretet. Ezen elképzelés szerint a Bizottság az egyes ágazatokban önálló intézkedésekre tenne javaslatot, melyekből összeállna egy közös keret, valamint a tagállamok segítségére lenne saját eszközeik kifejlesztésében.

Ez a szemlélet a költséghatékonysági potenciál kamatoztatásának irányába mutatna, és a főbb akadályokat, azaz például a szakpolitikák szétaprózódottságát, valamint a politikai elkötelezettség és kiszámíthatóság hiányát is kezelné. Gondoskodni tudna arról, hogy a különböző szakpolitikai területek közötti szinergiák lehetősége ne maradjon kiaknázatlan.

A Bizottság e szemlélet alkalmazásával továbbá meg tudná vizsgálni, mi lenne a célok meghatározásának legmegfelelőbb módja, és a kitűzött célok hogyan viszonyulnának a többi szakpolitikai eszközhöz (különösen az éghajlat-politikai célértékekhez). A nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek alapidokumentummá válnának. Ha ezek a tervek megerősítést nyernek és hatókörük az összes keresleti és kínálati ágazatra kiterjed, a politika homlokterébe emelik az energiahatékonyság kérdését, és a folyamat motorjává válhatnak. A helyi hatóságok fokozottabb bevonása érdekében az elképzelések szerint további ösztönzést kapna a Bizottság által támogatott Polgármesterek Szövetségének sikeres modellje, hogy kiteljesedjen és élni tudjon a benne rejlő lehetőségekkel.

A lakossági és szolgáltatási ágazat energiahatékonysági fejlődésének preferált iránya

Az elemzés megállapította, hogy a nem megfelelően magas épületfelújítási arányt kezelendő nincs szükség az épületekre vonatkozó jelenlegi politikai keret további erősítésére (az A3a. opció), mert a jogi keretrendszer legutóbbi módosítása (különösen az épületek energiateljesítményéről szóló irányelv esetében) már kellőképpen ambiciózus, így a hangsúlyt inkább a végrehajtásra kell helyezni. A termékkövetelményekkel kapcsolatban nem ez a helyzet. Az energiahatékony termékek nagyobb fokú térnyerése érdekében a környezetbarát tervezés és az energiateljesítményt jelző címkézés követelményeit további termékcsoportokra is ki lehetne terjeszteni, különösen a szolgáltatói ágazatban és egyes épületelemek (pl. nyílászárók) vonatkozásában (A3b. opció). Ez a lépés további támogatást adna az energiahatékony termékek és anyagok piacának létrehozásához.

Pénzügyi intézkedések nélkül elképzelhetetlen a magas előzetes költségekből adódó komoly likviditási akadályok leküzdése, és bizonyos mértékig a tulajdonos-bérlő problémára is megoldást jelentenének. Az uniós szinten korlátozottan rendelkezésre álló forrásokból mindenekelőtt fedezni lehetne a tagállamok és a helyi hatóságok számára biztosított technikai segítségnyújtás költségeit, de kockázatmegosztási lehetőséget és a projekteknél kezességvállalási támogatást is nyújtanának (A4a. opció). A jelenlegi gazdasági válsághelyzetben nem várható el, hogy további jelentős közpénzeket szenteljünk az energiahatékonyság fokozására, ezért lényeges, hogy a felsorolt eszközök célzottabban vonják be a harmadik felek által nyújtott finanszírozást. A magánberuházók részvételének az energiaipari vállalatok energiamegtakarítási kötelezettségére vonatkozó intézkedések (D3d.

opció), valamint az energiaszolgáltató társaságok fejlesztéséhez nyújtott támogatás (D5. opció) adhat további ösztönzést. Szintén előnyösnek tekinthető a közfinanszírozású támogatás bizonyos energiahatékonysági feltételekhez való kötése (A4b. opció).

Az optimális energiahatékonyságot célzó felújításokat, illetve az épületek korszerű készülékekkel való felszerelését késleltető nem műszaki és nem pénzügyi jellegű akadályok közül az egyik legfontosabb a megfelelően képzett építőipari szakemberek hiánya, ami a piac fejletlenségéből adódik. Ezt a problémát az EU úgy tudja kezelni, ha a tagállamok számára megfelelő eszközöket biztosít (például nemzeti szintű képzési ütemtervek, oktatási és képzési tantervek, akkreditációs és tanúsítási rendszerek kidolgozása formájában), valamint platformokat hoz létre a bevált gyakorlati megoldások cseréjéhez.

Emellett a további tudatosságnövelés (A5.) és a magánszektor nagyobb mértékű önkéntes szerepvállalása (A2.) is tartogat előnyöket és megvalósíthatónak tűnik, amennyiben ezekre kellő források állnak rendelkezésre a tagállamoknál, hiszen e tekintetben az EU szerepe korlátozott, és az ilyen jellegű intézkedések főként a tagállamok vagy a helyi hatóságok hatáskörében maradnának.

A közlekedési ágazat energiahatékonysági fejlődésének preferált iránya

A közlekedési ágazat esetében 2020-ra prognosztizált energiafogyasztás-növekedés az összes ágazat közül a legmagasabb. Az ágazatban rejlő további potenciál kiaknázásához a közlekedésen belül egyre nagyobb teret kell nyerniük a hatékonyabb járműveknek, közlekedési módoknak és szokásoknak. Mivel a közlekedés szén-dioxid-mentesítésének fokozása és erőforrás-hatékonyságának növelése számára a közlekedésről szóló, közeljövőben megjelenő fehér könyv fog további lendületet fog adni, a hatásvizsgálat ezzel kapcsolatos opciókkal nem foglalkozott.

Az ipari ágazat energiahatékonysági fejlődésének preferált iránya

Annak ellenére, hogy az energiahatékonyság a legnagyobb mértékben az iparban javult, vannak még kiaknázatlan lehetőségek. Az uniós szakpolitikák korábban is foglalkoztak az ágazat lehetséges környezeti hatásai közül néhányval. Éppen ezért a cél az ágazatban rejlő további lehetőségek kiaknázása, természetesen szem előtt tartva a meglévő szakpolitikai eszközökkel (például a kibocsátáskereskedelmi rendszerrel és az ipari kibocsátásokról szóló új irányelvvel) való összhangot. Az ipar esetében a fő akadályt az erős árjelzések hiánya, a tudatosság és (különösen a kkv-k esetében) a képzés hiánya, valamint a hosszú távra szóló szakpolitikai tervezés hiánya jelenti. Ezek ugyanis a befektetők szemében kockázati tényezőként jelennek meg és eltántorítják őket a beruházások megvalósításától.

A lehetséges megközelítések elemzése azzal a következtetéssel zárult, hogy a fent említett céllal összhangban további jogi aktusokra és a jelenlegi szakpolitikák továbbfejlesztésére lenne szükség (C3. opció). Ennek érdekében a környezetbarát tervezésről szóló irányelvhez kapcsolódóan további végrehajtási eszközökre lehetne javaslatot tenni, például az ipari eljárások során rendszeresen alkalmazott berendezésekre (köztük a nagyteljesítményű szivattyúkra vagy a kemencékre) vonatkozóan. Adott alkalmazási környezetbe tervezett berendezésekre és rendszerekre szabványokon keresztül általános energiahatékonysági követelményeket lehetne érvényesíteni. Ezen túlmenően a nagy energiaigényű fogyasztók vonatkozásában bizonyos energiagazdálkodási követelményeket (például energiaauditokat) lehetne meghatározni. A kkv-k számára célszerű lenne információs eszköztárakat és tanácsadást biztosítani az energiafogyasztás szabályozásához (C5. opció).

Az ipari projektekre mobilizáló hatással lennének az energiamegtakarítási kötelezettségek, amennyiben azok teljesítése követelmény lenne az energiavállalatokkal szemben (D3d. opció), valamint az energiaszolgáltató társaságoknak nyújtott támogatás (D5. opció).

A tudatosságnövelő intézkedések (C4. opció) és a magánentitások egyre nagyobb arányú önkéntes szerepvállalása (C2. opció) szintén előnyös, és megfelelő források birtokában végrehajtható lenne. Mindent egybevetve azonban az Unió szerepe korlátozott, és az említett intézkedések elsősorban a tagállamok és a helyi hatóságok hatáskörében maradnak.

Az energiaágazat energiahatékonysági fejlődésének preferált iránya

A termelőkapacitás átlagos hatékonysága jelenleg számottevően alacsonyabb, mint a rendelkezésre álló legjobb technológiáké. Ennek legfőbb oka, hogy nem állnak rendelkezésre megfelelően erős árjelzések az új kapacitások építésére és a régiek leállítására vonatkozó beruházási döntések meghozatalához. A kibocsátáskereskedelmi rendszer harmadik szakasza erre a problémára hatással lesz a hatálya alá tartozó létesítményeket illetően. A konkrét hatások ismerete nélkül viszont nem célszerű további szabályozási eszközöket javasolni (D3a. opció). Mivel azonban egyre több kiskapacitású termelőlétesítmény működik, esetükben meg kell vizsgálni, hogy a nagyfokú hatékonyság érdekében szükség lesz-e további szabályozási eszközökre.

A hulladékhő-felhasználás és az energia-visszanyerés kínálja lehetőségekkel szintén nem tudunk maradéktalanul élni. Az elemzés rávilágított arra, hogy a kapcsolt energiatermelés, a távfűtés és -hűtés előmozdítására – további elemzést, illetve a terület fő politikai keretének (azaz a kapcsolt energiatermelésről szóló irányelv) lehetséges felülvizsgálatát követően – további szabályozási intézkedéseket lehetne kidolgozni (D3b. opció).

A nemzeti szabályozó hatóságok fontos szerepet játszhatnak azáltal, ha élére állnának a hálózat energiahatékonysági fejlesztésének, valamint támogatnák az intelligens hálózatok és fogyasztásmérő-rendszerek ügyét, amelyek lehetővé teszik a csúcsterhelések megfelelő alakítását, illetve az energiakínálat és -kereslet optimalizálását. Ehhez nagyobb hatáskörrel kellene őket felruházni (D3c. opció).

Az energiaszolgáltatók ismerik ügyfeleik energiafogyasztási adatait, ám semmi nem készteti őket arra, hogy ezen adatok alapján ügyfeleiket az energiafogyasztás csökkentésére ösztönözzék, mivel ezzel bevételtől esnének el. Erre a helyzetre az energiamegtakarítási kötelezettségek olyan rendszerének bevezetése jelentene megoldást, amely garantálná, hogy az energiaszámlák rövid távú növekedéséért cserébe hosszú távra szóló, költséghatékony intézkedések valósulnának meg (D3d. opció). Ennek legcélravezetőbb módjait még részletesen tanulmányozni kell. A kibocsátáskereskedelmi rendszerrel való negatív kölcsönhatások elkerülése érdekében nem tanácsos engedélyezni az energiafogyasztás csökkentését igazoló tanúsítványokkal folytatott kereskedelmet a rendszeren belül.

Az energiavállalatok vezetői általában nagyon is tisztában vannak a szervezeteiken belül kínálkozó energiamegtakarítási lehetőségekkel. Az a szegmens viszont, amely további támogatásra szorul az információátadás, az útmutatás és a bevált gyakorlati megoldások megosztása terén, az az energiaszolgáltató társaságok köre (D5. opció). Az önkéntes megállapodásokkal is érdemes számolni, mert azok is energiamegtakarításhoz vezethetnek (D2. opció).

Ezek az intézkedések elegendőek lesznek a 20%-os célkitűzés teljesítéséhez?

A kiválasztott opciók számtalan olyan támogatási eszközt tartalmaznak, amelyekkel hathatósabban kiaknázhatók az energiamegtakarítási lehetőségek és a járulékos előnyök, és

növelhető az energiahatékonysági piacok kiforrottsága. Nem volt mód számszerűsítésre az összes opció esetében, de a rendelkezésre álló számadatokból az a következtetés vonható le, hogy jó esély van a megtakarításban még fennmaradó hiányosságok pótlására. A konkrét eredmények mindamellett a szabályozási és nem szabályozási jellegű kezdeményezések ambícióinak nagyságán és a végrehajtás ütemén múlnak majd. Félidős értékelésre és rendszeres aktualizálásra elengedhetetlenül szükség lesz ahhoz, hogy fenntarthassuk az energiahatékonysági erőfeszítések töretlen lendületét.