



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.11.2016 r.
SWD(2016) 415 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej
dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków**

{ COM(2016) 765 final }

{ SWD(2016) 414 final }

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca wniosku ustawodawczego dotyczącego przeglądu dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (2010/31/UE)
A. Zasadność działań
Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?
Ewaluacja dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków wskazuje na wyraźne postępy w zakresie efektywności energetycznej w sektorze budownictwa: redukcje rocznego zużycia energii w przeliczeniu na jednostkę powierzchni (kWh/(m²·rok) znacznie przybrały na sile po 2006 r. (kiedy weszła w życie dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków z 2002 r.) oraz zostały utrzymane dzięki przekształceniu tej dyrektywy w 2013 i 2014 r. Istnieją dowody potwierdzające dodatkowe oszczędności energii końcowej wynoszące 48,9 Mtoe w 2014 r. w porównaniu z poziomem odniesienia z 2007 r. w przekształconej dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Powyższe wydaje się być zgodne z oceną skutków z 2008 r. i wskazuje, że dyrektywa może przynieść oczekiwane skutki do roku 2020. Niemniej jednak przekształcenie istniejącego zasobu budynków odbywa się w stosunkowo powolnym tempie i wciąż występuje znaczny potencjał w zakresie dodatkowych opłacalnych oszczędności energii do 2030 r. Podstawowym problemem jest to, że znaczna część tego potencjału nie zostanie zrealizowana w ramach dotychczasowego scenariusza postępowania, gdyż wiele opłacalnych inwestycji w efektywność energetyczną budynków nie zostanie zrealizowanych. UE powinna zatem obecnie dokonać interwencji na rzecz dalszego wsparcia usuwania konkretnych barier dla efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych w budynkach objętych zakresem dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej budynków. Zainteresowane strony, których dotyczy przedmiotowa inicjatywa, to: konsumenci, gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i organy publiczne, sektor budownictwa (zwłaszcza MŚP), organy krajowe i regionalne, inwestorzy i inne podmioty finansowe.
Jaki jest cel inicjatywy?
Podstawę dla dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków stanowi art.194 ust.2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, będący podstawą prawną dla polityki Unii na rzecz promowania efektywności energetycznej i oszczędności energii. Ogólnym celem przeglądu dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, w tym inicjatywy „inteligentne finansowanie na rzecz inteligentnych budynków”, jest wspieranie bardziej powszechnego wykorzystania technologii w zakresie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze budownictwa i realizacja opłacalnych redukcji emisji gazów cieplarnianych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii. Szczegółowe cele przeglądu, przedstawione we wstępnej ocenie skutków, były następujące: 1) eliminacja niedociągnięć zidentyfikowanych w trakcie ewaluacji dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, tak by pozostała ona adekwatna do założonego celu (element REFIT); 2) uwzględnienie potrzeby wprowadzenia dodatkowych środków dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w budynkach, w perspektywie do 2030 r.; oraz 3) poprawa dostępu do finansowania i pobudzanie inwestycji (inteligentne finansowanie na rzecz inteligentnych budynków). Cele operacyjne preferowanego wariantu są następujące: ➤ maksymalizacja roli dyrektywy w podnoszeniu wskaźników renowacji; ➤ dalsze usprawnienie procesu usuwania barier dla efektywności energetycznej w budynkach; oraz ➤ zwiększenie inteligencji zasobów budynków w UE, integracja zmian technologicznych i wspieranie promowania elektromobilności.
Jaka jest wartość dodana działania na szczeblu UE?
Wartością dodaną podjęcia kwestii charakterystyki energetycznej budynków na poziomie UE jest stworzenie, poprzez skoordynowane działania, silniejszego rynku wewnętrznego, który wspiera konkurencyjność i trwały rozwój sektora budownictwa, wykorzystuje synergie z polityką przeciwdziałania zmianie klimatu, umożliwia obywatelom Unii dokonywanie bardziej świadomych wyborów podczas zakupu/wynajmu i w związku z tym poprawia jakość budynków, w których mieszkamy i pracujemy. Z oceny skutków leżącej u podstaw wniosku dotyczącego decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego (COM(2016) 482 final) wynika, że w efektywnym kosztowo scenariuszu emisji gazów cieplarnianych dla UE, wszystkie państwa członkowskie muszą poprawiać efektywność energetyczną w podobny sposób. Bez instrumentu prawnego UE dotyczącego budynków nie wszystkie państwa członkowskie podejmą działania w tym sektorze (niektóre mogą, np. osiągnąć cel w ramach wspólnego wysiłku redukcyjnego bez dodatkowych działań). Brak działania ze strony choćby jednego państwa członkowskiego w sektorze budynków prowadziłby do zwiększenia ogólnych kosztów emisji gazów cieplarnianych dla UE jako całości. Działanie na poziomie UE stymuluje aktualizację krajowych przepisów w sektorze budownictwa w całej UE. Przed przyjęciem dyrektywy z 2002 r. regulacje w wielu państwach członkowskich nie nakładały wymogów dotyczących efektywności energetycznej, a do czasu przyjęcia dyrektywy w 2010 r. minimalne wymogi eksploatacyjne nie były oceniane przez państwa

członkowskie w odniesieniu do optymalizacji kosztów. Sektor budownictwa ma kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej. Trzy miliony przedsiębiorstw, które działają w tym sektorze, wykazuje roczny obrót na poziomie powyżej 1 211 mld EUR, dostarcza wkładu na rzecz PKB UE w wysokości ok. 10 % PKB UE oraz zatrudnia bezpośrednio ogółem 14 mln osób (wyroby budowlane, usługi budowlane, ogrzewanie, klimatyzacja i urządzenia oświetleniowe, systemy OZE zainstalowane w budynku, inteligentne systemy sterowania, systemy automatyki budynków, inteligentne liczniki itp.). Ponadto oprócz łagodzenia zmiany klimatu oraz generowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy, poprawa charakterystyki energetycznej budynków daje wiele innych korzyści, które przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki ochrony środowiskowa i polityki społecznej.
B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? W celu osiągnięcia pożądanego celu rozważono następujące warianty: • zachowanie dotychczasowego stanu rzeczy; • środki upraszczające; • wariant I: wzmocnienie wdrożenia i dalsze ukierunkowanie; • wariant II: poprawa wdrożenia, w tym ukierunkowane zmiany w celu wzmocnienia obecnych przepisów; oraz • wariant III: poprawa wdrożenia oraz rewizja wykraczająca poza obecną logikę interwencji oraz stopnia pomocniczości. Warianty te zostały ocenione i powiązane z następującymi środkami: 1. przyspieszenie dekarbonizacji budynków poprzez znaczne podwyższenie wskaźników renowacji; 2. dopracowanie wdrożenia minimalnych wymogów w zakresie charakterystyki energetycznej; 3. modernizacja przy użyciu inteligentnych technologii i uproszczenie zdezaktualizowanych przepisów z korzyścią dla obywateli; oraz 4. wzmocnienie wsparcia finansowego i informacje dla użytkowników poprzez bardziej zintegrowane i solidne systemy certyfikacji charakterystyki energetycznej. Preferowany jest wariant II, łącznie ze środkami upraszczającymi. Wariant ten najlepiej odpowiada wynikom i wnioskom z ewaluacji oraz istniejącym ramom prawnym: W tym wariantie wprowadzane są istotne usprawnienia i uproszczenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ogólnych ram regulacyjnych w celu poprawy charakterystyki energetycznej budynków, umożliwiające jednocześnie wysoki poziom elastyczności wdrożenia na szczeblu krajowym.
Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów? Konsultacje z zainteresowanymi stronami ujawniły szerokie poparcie branży budowlanej dla ambitnej polityki, która pobudzi renowację istniejących budynków. Niektóre strony wyraziły zastrzeżenia dotyczące wznowienia prac nad obowiązującą dyrektywą i ryzyka osłabienia jej przepisów. Potwierdza to tezę, że zmiany powinny być ukierunkowane, a nie szeroko zakrojone oraz że interwencja polityczna UE jest konieczna w tym sektorze, aby utrzymać poziom wysiłków i ambicji w całej UE.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Preferowany wariant ma przynieść oszczędności energii końcowej w wysokości 28 Mtoe do 2030 r., co stanowi redukcję o 38 mln ton emisji CO₂. Całkowite zużycie energii wyrażone jako odsetek PKB UE zmniejszy się o 0,3 punktu procentowego do 2030 r. Od 515 000 do 3,2 mln gospodarstw domowych (z całkowitej liczby 23,3 mln) wyszłoby ze sfery ubóstwa energetycznego. Preferowany wariant przyczyni się również do zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu (szczególnie, jeśli chodzi o materiały izolacyjne i szkło płaskie), zwiększenia wartości rynku UE o 23,8 mld EUR do roku 2030 oraz stworzenia wartego 80–120 mld EUR rynku renowacji dla MŚP. W tym wariantie do 2030 r. powstanie również około 220 000 nowych miejsc pracy (w porównaniu ze scenariuszem odniesienia).
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Szacuje się, że do roku 2030 preferowany wariant pobudzi dodatkową działalność budowlaną w zakresie oszczędności energii (izolowanie dachów, wymiana okien, modernizacje systemów budynku itp.) o wartości 47,6 mld EUR. Jednakże tylko 1-4 mld EUR będzie bezpośrednio wymagane na mocy przedmiotowych środków. Ostatecznie będzie to odpowiadać obniżeniu rocznych kosztów energii dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w wysokości 24-36 mld EUR.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw? 99 % przedsiębiorstw w sektorze budowlanym to MŚP. Preferowany wariant stwarza nowe możliwości biznesowe, w szczególności w odniesieniu do renowacji budynków, pobudzania zapotrzebowania na efektywność energetyczną oraz technologie i systemy energii odnawialnej. Aby w pełni wykorzystać nowe możliwości większego rynku renowacji rynku, MŚP będą musiały rozwijać umiejętności swoich pracowników na miejscu. Jednakże producenci i dystrybutorzy wyrobów budowlanych często zapewniają szkolenia, a w większości państw oferowane jest również wsparcie finansowe (z funduszy

unijnych i krajowych) na podnoszenie kwalifikacji pracowników budowlanych.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Obliczenia kosztów administracyjnych (na podstawie standardowego modelu kosztów) pokazują, że preferowany wariant prowadzi do zmniejszenia obciążeń netto ogółem w wysokości 98,1 mln EUR rocznie (981 mln EUR w latach 2020–2030), co odpowiada zmniejszeniu kosztów o około 108,5 mln EUR rocznie dla sektora prywatnego i niewielki wzrost (o około 10,4 mln EUR) dla sektora publicznego. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja finansów publicznych poprawi się nieco dzięki oczekiwanej zwiększonej aktywności gospodarczej. Po stronie dochodów występują niewielkie obniżenia dochodów z tytułu akcyzy i cen energii w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji. Występuje zmniejszenie ogólnych przychodów z VAT, które obejmują podatek VAT od energii, a deflacyjny wpływ scenariusza powoduje niewielki spadek przychodów z podatków w cenach bieżących. Jednak przychody z podatku dochodowego od osób prawnych wzrastają, ponieważ zyski przedsiębiorstw rosną dzięki niższym kosztom energii. Po stronie wydatków rządy ponoszą mniejsze koszty energii po wdrożeniu proponowanych środków, a zaoszczędzone kwoty są przeznaczane na finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Tak. Ograniczenie ubóstwa energetycznego, które dominuje w starych, niewyremontowanych budynkach. Według danych statystycznych Eurostatu dotyczących dochodów i warunków życia (SILC) około 10,8 % gospodarstw domowych (czyli 23,3 mln) żyje w ubóstwie energetycznym.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Wyniki wdrożenia dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków będą poddawane ocenie co dziesięć lat. Przewiduje się, że następny przegląd zostanie przeprowadzony na początku roku 2028.