

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийните характеристики на сградите (преработена)

[COM(2021) 802 final — 2021/0426 (COD)]

(2022/C 290/18)

Докладчик: **Mordechaj Martin SALAMON**

Сезиране на Комитета от	Европейския парламент, 14.2.2022 г. Съвет, 9.2.2022 г.
Правно основание	Член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	10.3.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	23.3.2022 г.
Пленарна сесия №	568
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	212/6/6

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства предложението за преработена Директива относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС), тъй като в него се разглеждат основните предизвикателства, установени в предишни становища на Комитета, с цел да се предоставят инструменти за преодоляване на енергийната бедност и структурната недостатъчност на дългосрочните инвестиции в областта сградния фонд, да се стимулира санирането, по-специално на сградите с най-лоши характеристики, и да започне преход към декарбонизация на отоплителните и охладителните инсталации.

1.2. Комитетът категорично подкрепя този подход на ЕС за постигане на енергийноефективен, висококачествен сграден фонд без изкопаеми горива, тъй като мерки на равнището на ЕС са по-ефикасни в ускоряването на необходимия преход.

1.3. ЕИСК счита, че неотдавнашното рязко покачване на цените на енергията и перспективата да останат високи поне в средносрочен план, разкриха, че е още по-важно да се приеме стратегия за облекчаване и изкореняване на енергийната бедност. Трябва да се предприемат конкретни мерки, насочени към подобряване на енергийната ефективност на сградите, за да се гарантира достойно, финансово достъпно и здравословно жилищно настаняване за всички. Тези мерки трябва да включват безопасното отстраняване на азбеста.

1.4. ЕИСК решително подкрепя установяването на минимални стандарти за енергийните характеристики, по-конкретно за жилищните сгради с най-лоши характеристики. Въвеждането на този принцип на равнището на ЕС е значителна стъпка напред.

1.5. За да се насърчи ориентирано към бъдещето саниране, ЕИСК призовава още от началото да се установят стъпки за по-всеобхватно по-нататъшно развитие на изискванията за подобрения, с по-ясен и по-пълнен график до 2050 г.

Тъй като в самата ДЕХС не се предвижда ново финансиране и задачата за финансиране на необходимото саниране е особено сериозна, Комитетът счита за изключително важно рамката и инструментите, предвидени в ДЕХС за достъп както до публичното, така и до банковото финансиране, да са ефективни.

1.6. Предвид тяхната централна роля в подобряването на енергийната ефективност на сградния фонд, ЕИСК приветства повишените изисквания, надеждността и използването на сертификатите за енергийни характеристики (CEX).

1.7. Комитетът приветства по-голямото значение на националните планове за саниране на сградите и включването на докладване за усилията на държавите членки за намаляване на енергийната бедност.

1.8. ЕИСК подкрепя създаването на паспорт за саниране на сградите до 2024 г., даващ на потребителите по-лесен достъп до информация и по-ниски разходи, когато планират санирането на своите сгради.

1.9. Комитетът признава, че е необходимо включването на изисквания за докладване на въглеродните емисии през целия жизнен цикъл (производство и строителство, използване и край на експлоатационния срок) на сградите, тъй като основното въздействие върху климата, причинено от строежа на нови жилища, може да е в резултат на материалите и строителството. ЕИСК подчертава, че е необходимо да се гарантира, че определението „сграда с нулеви емисии“ позволява на съответната сграда да си взаимодейства по оптимален начин със заобикалящите я енергийни системи и включва всички съпътстващи емисии на парникови газове. Оценките по отношение на жизнения цикъл би трябвало да се разбират като специфични за всеки проект насоки, чрез които се сравняват различните избори на материали и техники.

1.10. ЕИСК призовава за прилагането на истински общностен процес за обучение и актуализация на уменията в областта на строителството.

2. Контекст на становището

2.1. Комисията предложи Директива относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС) в контекста на амбицията на Европейския зелен пакт за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. В стратегията „Подготвени за цел 55“ ДЕХС е последващо действие по стратегията „Вълна на саниране“, в която се определя целта най-малко за удвояване на годишния процент на енергийно саниране на сградите до 2030 г. и се подчертава, че е нужно да се предприемат регулаторни и финансови мерки, и мерки, които да благоприятстват постигането на тази цел.

2.2. С ДЕХС се прави опит да се предоставят необходимите мерки и инструменти в трите приоритетни области на стратегията „Вълна на саниране“, а именно справянето с енергийната бедност и с проблема на сградите с най-лоши характеристики; примерът, които трябва да дават обществените сгради и социалната инфраструктура; и декарбонизирането на системите за отопление и охлаждане.

2.3. Предлага се серия от изменения и допълнения на настоящата ДЕХС, по-специално:

- От 2030 г. всички нови сгради да бъдат с нулеви емисии; новите обществени сгради трябва да имат нулеви емисии, считано от 2027 г.;
- На държавите членки се налага ново изискване да гарантират, че всички сгради, собственост на публични органи, и всички нежилищни сгради са подобрени най-малко до клас на енергийни характеристики F най-късно до 2027 г. и поне до клас E най-късно до 2030 г. Всички жилищни сгради също трябва да бъдат подобрени най-малко до клас F до 2030 г. и поне до клас E до 2033 г. Предвид преобразуването на скалата на класовете на енергийните характеристики изискванията ще доведат до това до 2033 г. повече от 15 % от сградния фонд да бъде подобрен;
- Задължението за притежаване на сертификат за енергийни характеристики е разширено, така че да обхваща сгради в процес на основен ремонт, сгради с подновен договор за наем и всички обществени сгради. Сградите или обособените части от сгради, които се предлагат за продажба или отдаване под наем, трябва да имат сертификат за енергийни характеристики, което трябва да се посочва във всички обяви;
- Националните планове за саниране на сгради ще бъдат изцяло интегрирани в национални планове в областта на енергетиката и климата, за да се гарантира съпоставимост и проследяване на напредъка — включително пътни карти за постепенното премахване на изкопаемите горива за отопление и охлаждане най-късно до 2040 г.;
- Паспорт за саниране на сградите ще даде на потребителите достъп до информация и по-ниски разходи, за да ги улесни при планирането и поэтапното саниране за постигане на нулево ниво на емисии;
- Държавите членки са приканени да включат съображения за саниране в правилата за публично и частно финансиране и да създадат подходящи инструменти, по-специално за домакинствата с ниски доходи;
- Въвежда се клауза за изтичане на срока на действие за финансовите стимули за използване на изкопаеми горива в сградите;
- Трябва да се създадат инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства и места за паркиране на велосипеди.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства предложението за преработена Директива относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС), тъй като в него се посочват основните предизвикателства, установени в предишни становища на Комитета, с цел предоставяне на инструменти за преодоляване на енергийната бедност и структурната недостатъчност на дългосрочните инвестиции в областта сградния фонд, стимулиране на санирането, по-специално на сгради с най-лоши характеристики, и за да се отправим по пътя към декарбонизация на отоплителните и охладителните инсталации.

3.2. Проблемът със слабо или умерено изолирани сгради, които зависят от ископаеми горива за отопление и охлаждане, съществува в целия ЕС. При липсата на координирани политики на равнището на ЕС съществува риск, че държавите членки няма да предприемат достатъчно действия поради опасения за неравнопоставени условия на конкуренция.

3.3. Поради това ЕИСК категорично подкрепя това предложение на Комисията за подход на ЕС за постигане на енергийно ефективен, висококачествен сграден фонд без ископаеми горива. Мерки, взети на равнището на ЕС, са по-ефективни в ускоряването на необходимия преход. Освен това един съвместен подход на равнището на ЕС спомага за възползване от предимствата на вътрешния пазар, като например икономии от мащаба и технологично сътрудничество между държавите членки. Той допринася и за по-голяма сигурност за инвеститорите и като цяло стои в основата на водещата роля, която Европа и европейските предприятия могат да играят като световни създатели на стандарти и лидери в тази област.

3.4. ЕИСК счита, че неотдавнашното рязко покачване на цените на енергията и прогнозите, показващи, че тя ще остане висока поне в средносрочен план разкриха, че е още по-важно да се приеме стратегия за облекчаване и изкореняване на енергийната бедност. През 2018 г. 6,8% от хората в ЕС (30,3 милиона души) не са били в състояние да плащат навреме сметките си за комунални услуги и така са били застрашени от прекъсване на снабдяването, а неотдавнашните събития задълбочиха този проблем. В дългосрочен план трябва да се предприемат конкретни мерки, насочени към подобряване на енергийната ефективност на сградите, за да се гарантира достойно, финансово достъпно и здравословно жилищно настаняване за всички. Това е още по-наложително, тъй като разходите за основано на ископаемите горива отопление и охлаждане ще се увеличат поради увеличаване на разходите за квотите по СТЕ.

3.5. ЕИСК решително подкрепя установяването на минимални стандарти за енергийните характеристики, по-конкретно за жилищните сгради с най-лоши характеристики. Въвеждането на принципа на равнището на ЕС е значителна стъпка напред. От държавите членки, обаче, зависи да решат дали останалите жилищни сгради трябва да бъдат обхванати от определени на национално равнище стандарти.

3.6. Въпреки че ЕИСК подкрепя акцента върху изкореняването на енергийната бедност чрез приоритетно саниране на частта от жилищния сграден фонд с най-лоши характеристики, това не би трябвало да води до липса на подобрение за останалите жилищни сгради. Ето защо Комитетът призовава още от началото да се установят стъпки за по-всеобхватно по-нататъшно развитие на изискванията за подобрения, с по-ясен и по-пълнен график до 2050 г. Това ще предостави на собствениците на сградите представа за бъдещите изисквания, за да планират санирането на оптимално равнище на разходите.

3.7. Тъй като сертификатите за енергийни характеристики (ЕРС) се превръщат в основен инструмент, тяхната надеждност и използваемост трябва да бъдат подобрени. Затова ЕИСК приветства по-големия брой искания за издаването им в цифров формат, за добро качество, подробно съдържание и методи за изчисление, финансова достъпност, достъп до сертификатите и публикуването им. Сертификат за енергийни характеристики на хартиен носител би трябвало винаги да бъде на разположение на гражданите, които се нуждаят от такъв.

3.8. Комитетът приветства включването на усилията на всяка държава членка за намаляване на енергийната бедност в националните планове за саниране на сгради, в които те ще докладват за намаляването на броя на хората, засегнати от енергийна бедност, и дела на населението, живеещо в неподходящи жилища (напр. течачи стени или покриви) или при неподходящи условия на топлинен комфорт.

3.9. ЕИСК подкрепя създаването на паспорт за саниране на сградите до 2024 г., но поради незадължителния му характер изразява съмнения относно неговата ефективност. Паспортът ще предостави на потребителите по-лесен достъп до информация и по-ниски разходи, когато планират санирането на своите сгради. Положително е, че той включва и по-широките ползи, свързани със здравето, комфорта и приспособяването на сградата към изменението на климата.

3.10. Предвид често срещаната невъзможност енергийно бедните и много дребни собственици на жилища да спазват изискванията за финансиране за започване на саниране, ЕИСК счита за изключително важно рамката и инструментите за финансиране, предвидени в ДЕХС, да бъдат ефективни. Това трябва да включва ясни разяснения и насоки по финансовите аспекти на санирането, включително ползването на кредити на местно равнище. ЕИСК също така припомня призива си от досие TEN/723 за уеднаквяване на множеството схеми, с цел те да станат по-ясни и по-достъпни за домакинствата и публичните органи, към които са насочени.

3.11. Комитетът признава, че в ДЕХС е необходимо да се включат изисквания за докладване на въглеродните емисии през целия жизнен цикъл (производство и строителство, използване и край на експлоатационния срок) на сградите. Когато се строят нови сгради с ниско потребление на енергия, основното въздействие върху климата може да не е в резултат от използването на сградата, а в резултат на материалите и строителството. Оценките по отношение на жизнения цикъл би трябвало да се разбират като специфични за всеки проект насоки, чрез които се сравняват различните избори на материали и техники.

3.12. ЕИСК подчертава, че е необходимо да се гарантира, че начинът, по който се дава определение за „сграда с нулеви емисии“, ѝ позволява да си взаимодейства по оптимален начин със забикалящите енергийни системи и включва всички съпътстващи емисии на парникови газове от използването на строителните материали и строителния обект.

4. Конкретни бележки

4.1. Въпреки че в самата ДЕХС не се предвижда ново финансиране, в нея се определят изисквания за равнищата на финансиране от страна на държавите членки и координиране на финансовите усилия за създаване на съобразена с конкретните нужди правна и финансова рамка, включително целева финансова подкрепа. ЕИСК се съмнява обаче дали финансирането в действителност ще се предоставя лесно на бъдещите санираши и счита, че не е ясно дали общото финансово усилие във всяка държава членка ще бъде достатъчно, за да се изпълнят целите за саниране.

4.2. Днес финансирането и безвъзмездните средства твърде често могат да бъдат отпускани едва след като бъде завършено енергийното саниране, като по този начин за много потребители е трудно да започнат дейностите по саниране. Ето защо ЕИСК препоръчва в текста да се посочи, че е необходимо схемите за финансиране да осигуряват поне част от първоначалните разходи, пред които са изправени потребителите.

4.3. ЕИСК отново отправя призива си (TEN/749) значителна част от 37-те % от сумата, предвидена за зелени проекти в Механизма за възстановяване и устойчивост да бъде заделена за проекти за енергийна ефективност в съответствие с реалните потребности и нужди във всяка държава членка.

4.4. Комитетът счита, че за успеха на ДЕХС е особено важно от държавите членки да се изисква да коригират регулаторните рамки, които не отговарят на целта, и да премахнат всички неикономически пречки, от които по-специално проблемът с несъвместимите стимули пречи на санирането за много собственици и наематели на жилища. Същевременно ЕИСК счита, че е необходимо да се включи защита, предпазваща наемателите от непропорционални нива на наемите след саниране, чрез подкрепа за наема или тавани върху увеличенията му.

4.5. Комитетът счита преразглеждането на свързаните със сертификатите за енергийни характеристики членове в директивата за много закъсняло. Опитът със сертификатите за енергийни характеристики в цяла Европа сочи, че са необходими редица корекции, някои от които се съдържат в настоящото предложение.

4.6. ЕИСК признава като стъпка напред, че държавите членки ще трябва да гарантират качеството, надеждността и финансовата достъпност на сертификатите за енергийни характеристики и че трябва да упражняват контрол и да създадат добре функционираща система за контрол.

Комитетът счита за важни подобрения намаления срок на валидност на сертификатите на пет години за сградния фонд с най-лоши характеристики, необходимостта експертите да бъдат квалифицирани или сертифицирани и независими и изричното изискване за включване на посещение на място преди издаването на сертификата за енергийни характеристики.

4.7. ЕИСК предлага сертификатите за енергийни характеристики да се направят по-полезни за потребителите, като се включи информация за:

- а) оставащия експлоатационен срок на отоплителната инсталация, средната цена на ремонтните дейности; както и
- б) информация за контакт с най-близкото обслужване на едно гише.

4.8. ЕИСК подкрепя предложението за рационализиране на равнището на ЕС на класовете на енергийни характеристики (A—F) в рамките на сертификата за енергийни характеристики и установяването на общи образци. Изискванията за създаване на лесно достъпни бази данни на национално равнище за сертификатите за енергийни характеристики, паспортите за саниране на сградите и показателите за готовност за интелигентно управление, съчетани с предаването на информацията от националните бази данни на Обсерваторията на сградния фонд, също са положителен елемент.

4.9. ЕИСК отбелязва, че е необходима съгласуваност между паспорта за саниране на сградите и сертификатите за енергийни характеристики, за да се избегнат излишно повторение и ненужни допълнителни разходи.

4.10. Комитетът отново отправя призива си (TEN/723) за допълнително укрепване на Обсерваторията на енергийната бедност и за установяването на тясно сътрудничество с Обсерваторията на сградния фонд.

4.11. Достъпът до консултация, информация, помощ при планирането и финансови насоки ще бъде от решаващо значение за европейските граждани. Понастоящем се счита, че обслужването на едно гише помага за енергийно саниране само на около 100 000 собственици на жилища годишно, а има потенциал през 2030 г. да помага на около 2 000 000 собственици годишно⁽¹⁾. ЕИСК призовава за по-добро национално развитие и координация на обслужването на едно гише, тяхното адекватно финансиране, трансграничен обмен на най-добри практики и по-добро проследяване от страна на Комисията.

4.12. Комитетът подкрепя разширяването на обществената консултация относно проекта на национален план за саниране на сгради и предлага организациите на потребителите да бъдат изрично посочени, тъй като те са в най-добра позиция да предоставят оценка и обратна информация за това колко добре програмите и финансовите инструменти достигат до потребителите.

4.13. ЕИСК отбелязва подсилването на показателя за готовност за интелигентно управление чрез създаване на необходимите определения, изисквания и обмен на данни, но изразява съжаление, че жилищните сгради все още не са включени и че все още не са определени нивата, които трябва да бъдат постигнати.

4.14. Предвид големите инвестиции, очакваните иновации и увеличената активност в съответните сектори нуждата от квалифицирана, преквалифицирана работна сила и такава с повишена квалификация значително ще нарасне. Ето защо ЕИСК приветства изискването държавите членки да насърчават и финансират образованието и обучението, за да се осигури квалифицирана работна сила в строителния сектор, и съответното изискване да докладват преглед на капацитета в сектора на строителството, енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници в националния план за саниране на сгради. ЕИСК призовава за прилагането на истински общостен процес за обучение и актуализация на уменията в областта на строителството.

4.15. Комитетът отново отправя призива си (ССМІ/166) Комисията и държавите членки да гарантират, че вредните вещества се премахват по време на санирането на сградите и набляга на нуждата от безопасно премахване на азбеста.

4.16. С оглед на ускореното търсене на инфраструктура за зареждане, което се наблюдава в момента, ЕИСК предлага да се повиши нивото на изискванията, включително инсталирането на интелигентни зарядни точки в нежилищни сгради по-рано, може би преди 2027 г.

4.17. Много вероятно е предоставянето на информация, консултации и финансиране за санирането да се осъществява на местно и регионално равнище. Още повече, в ДЕХС се очаква местните и регионалните власти да дадат пример с модернизирани своите сгради. Ето защо ЕИСК счита за важно вниманието и усилията на европейско и национално равнище да са в посока на координиране и ангажиране на местните и регионалните власти, като се проучи и потенциалът на инициативи като Конвента на кметовете.

4.18. С цел да се излезе извън рамката на докладване и да се стимулират действия във връзка с въздействието върху климата преди 2030 г., Комитетът настоятелно призовава Комисията далеч преди 2030 г. да определи максимални стойности за емисиите на CO₂ на квадратен метър годишно, съобразени с климатичните зони.

4.19. ЕИСК подкрепя разширяването на определението за „енергия от възобновяеми източници“ с цел включване на повече енергийни източници, по-специално енергия от околната среда, използвана чрез електрически устройства като термопомпи, но предлага биомасата и биогазът да бъдат определени като частично възобновяеми, тъй като само много малка част от използваната биомаса и произведения биогаз могат да се считат за изцяло възобновяеми. За ограничено използване в преходен период, когато не съществуват алтернативи, това по-широко определение би могло да включва и енергия от възобновяеми източници (биогорива и възобновяемите горива от небиологичен произход). Би могло да се включи ново приложение към директивата, в което да се определи въздействието върху климата на различните форми на биомаса, производството на биогаз и течна енергия.

4.20. В допълнение към вредните за климата емисии и независимо от енергийния носител, класическите замърсители на въздуха не трябва да се пренебрегват, като например частици/фин прах, NO_x и други.

4.21. ЕИСК подчертава, че е необходимо внимателно да се разгледат практическите ефекти от използването на избраното определение за „сграда с нулеви емисии“ като сграда, изискваща ниско количество енергия и в която цялата необходима енергия трябва да се произвежда на място или в свързаната районна отоплителна или охладителна система. Определението

а) по принцип регламентира сградата като „остров“, който е недобре свързан със заобикалящата електроенергийна система, тъй като изрично са позволени само ограничен кръг от външни възобновяеми енергийни източници;

б) не включва съпътстващите емисии на парникови газове от използването на строителните материали и емисиите от строителната площадка.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4234ac4d-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

4.22. ЕИСК предлага за сградите с нулеви емисии произведената навън енергия от възобновяеми енергийни източници да бъде включена на равни начала с производството на електроенергия на място. „Клаузата за неучастие“ в края на първия параграф от приложение III няма да предостави основните средства за разходоефективна промяна на сградите на национално равнище към енергийна ефективност и за захранване на енергийните системи с енергия от възобновяеми източници. Разширяването на цялостната енергийна система с големи агрегати е много по-евтино за единица произведена енергия, отколкото малки агрегати във всяка сграда. Това е много важно за периоди, когато собственото производство на сградата не работи (слънце/вятър). Също така гъвкавостта във връзка електроенергийната система ще намали разходите както в сградата, така и в системата като цяло.

4.23. Комисията предлага субсидиите за инсталации, изгарящи изкопаеми горива, да бъдат прекратени от 2027 г. нататък. ЕИСК изразява учудване от това, защото разумен период на амортизация от 15 г. означава, че ще бъдат субсидирани инсталации, които трябва да бъдат изведени от експлоатация най-късно до 2040 г. Поради това Комитетът решително препоръчва крайният срок да бъде изтеглен напред най-късно до 2025 г.

Брюксел, 23 март 2022 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG
