

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija EU-a za grijanje i hlađenje

(COM(2016) 51 final)

(2017/C 034/25)

Izjaviteljica: **Baiba MILTOVIČA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 16.2.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (COM(2016) 51 final)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.10.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	520
Rezultat glasovanja: (za/protiv/suzdržani)	229/3/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Već dugo postoji potreba za strategijom usredotočenom na grijanje i hlađenje, koji imaju izravan svakodnevni utjecaj na sve građane EU-a, te je takva strategija vrlo dobrodošla. Diljem Europe postoje brojne prilike za poboljšanja, pod uvjetom da se slijede najbolje prakse i uspostavi dosljedan okvir politika podržan raspoloživim sredstvima.

1.2. Ta opsežna strategija EU-a izrazito je ambiciozna. Ona polazi od toga da će postizanje klimatskih i energetske ciljeva EU-a u znatnoj mjeri ovisiti o učinkovitoj i dosljednoj provedbi te strategije na razini država članica. Njome se sugerira da bi jačanje uloge energije iz obnovljivih izvora u grijanju i hlađenju moglo biti najvažniji faktor za postizanje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva te da bi to trebalo prepoznati u okviru kontinuiranog programa energetske unije.

1.3. EGSO stoga preporučuje da se u godišnje izvješće o stanju energetske unije uključi poseban dio u kojem će se utvrditi napredak u pogledu te strategije.

1.4. Odbor cijeni rad Komisije na utvrđivanju i prikupljanju podataka koji se tiču grijanja i hlađenja. Ti su podaci od ključne važnosti. Eurostat bi trebao dati prednost radu na opsežnijem prikupljanju niza podataka, posebice o energiji koja se koristi za grijanje.

1.5. Uloga potrošača ključna je za učinkovitost bilo koje opće strategije, stoga Odbor poziva na daljnji razvoj svog prijedloga za sveobuhvatan europski energetske dijalog, s ciljem podizanja svijesti i stvaranja jasnih poticaja za potrošače kako bi ih se potaknulo na promjenu ponašanja. Ti poticaji ne bi trebali biti samo financijski već bi također trebali isticati pozitivan društveni učinak brojnih mjera koje ta strategija sadrži i trebali bi biti usmjereni na ugroženije skupine i na energetske siromašne.

1.6. Odbor preporučuje provedbu hitne komparativne analize sustava javnog i privatnog sektora za podupiranje učinkovitih programa grijanja i hlađenja s niskim emisijama ugljika.

1.7. Na regionalnoj i općinskoj razini u svim državama članicama potrebno je uspostaviti novi pristup politici prostornog planiranja dosljedan predloženoj strategiji kako bi se osiguralo njezino provođenje. Odbor ističe ulogu Sporazuma gradonačelnika u tom pogledu.

1.8. Zahtjevne energetske i klimatske ciljeve EU-a potrebno je pretvoriti u jasne doprinose država članica provedbom u nacionalnim planovima u obliku, na primjer, 5-godišnjih ciljeva, određenih po sektoru, uz parametre koji su osmišljeni posebno za grijanje i hlađenje.

2. Uvod

2.1. Strategija za grijanje i hlađenje predstavlja prvu namjensku procjenu na razini EU-a za sektor kao cjelinu. Grijanje i hlađenje predstavljaju otprilike 50 % ukupne potrošnje energije EU-a te će i dalje biti najveći dugoročni pokretač potražnje za energijom, pri čemu grijanje zgrada čini najveći zasebni sektor. Trajna priroda tehnologija grijanja za zgrade znači da će one imati važnu ulogu u tome hoće li EU moći postići svoje srednjoročne i dugoročne klimatske i energetske ciljeve. Grijanje prostora i vode za domaćinstva u zgradama trenutno je jedan od sektora u kojima se troši najviše energije, te je njegova dekarbonizacija najproblematičnija. Grijanje se trenutno uglavnom postiže energijom fosilnih goriva koja se izravno doprema u zgrade, stvarajući probleme s lokalnom sigurnosti i emisijama.

2.2. Uključeni su svi sektori civilnog društva. Zahtjevi za energijom većine velikih prerađivačkih industrija, u kojima se toplina uglavnom primjenjuje u velikoj mjeri, izravno utječu na njihovu konkurentnost; hlađenje je ključno u većem dijelu lanca obrade, distribucije te maloprodaje i skladištenja hrane, dok su troškovi i djelotvornost grijanja i hlađenja kućanstava od važnosti za sve.

2.3. Sve veći broj kućanstava diljem država članica velik udio prihoda troši na energiju povećavajući razinu energetske siromaštva. Posebno su osjetljive starije i ugrožene osobe te osobe s niskim dohodima te je EGSO predložio osnivanje opservatorija za energetske siromaštvo koji bi analizirao i rješavao taj problem ⁽¹⁾. Radi postizanja učinkovitih rezultata potrebna je kombinacija i sinergija socijalnih, financijskih i tehničkih mjera. Veći naglasak na prikupljanje točnih podataka o grijanju pomoći će u djelovanju protiv energetske siromaštva.

2.4. Grijanje i hlađenje nisu jednostavno ni ekonomično prenosivi. To dovodi do izrazito lokaliziranih i fragmentiranih „tržišta”. Hlađenje čini tek 5 % potražnje za energijom, grijanje 95 %, pri čemu potražnja za grijanjem znatno premašuje hlađenje, iako je hlađenje od životne važnosti u toplijim državama članicama. Ulaganje kapitala u sustave grijanja i hlađenja obično je srednjoročno ili dugoročno, ali razvoj tehnologije i inovacija u tom sektoru je brz.

2.5. U prijašnjim mišljenjima ⁽²⁾ EGSO je pozivao na integrirani i dosljedan pristup politike u cijelom sektoru energije te na veću ulogu civilnog društva i dijalog s njime o tim pitanjima. To je sada službeno postalo prioritet pomoću paketa mjera za energetske uniju, a utvrđivanje grijanja i hlađenja kao ključnog sektora pruža mogućnost za međusobno upućivanje i dosljednost u brojnim zakonodavnim paketima povezanim s klimom i energijom koji se razvijaju.

3. Pregled Komunikacije Komisije i napomene

3.1. U Komunikaciji se procjenjuje potencijal predmetnog sektora da pridonese strateškim klimatskim i energetske ciljevima EU-a, a popraćena je radnim dokumentom službi koji sadržava analitičku i znanstvenu osnovu. Njome se želi dati prioritet toplini kao području politike za energetske učinkovitost i potiče se utemeljena rasprava i konsenzus o toj temi te povezanim pitanjima smanjenja potražnje za energijom i dekarbonizacije.

⁽¹⁾ SL C 341, 21.11.2013., str. 21.

⁽²⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 84.; SL C 198, 10.7.2013., str. 56.; SL C 318, 29.10.2011., str. 155.; SL C 277, 17.11.2009., str. 75.

3.2. Tim strateškim okvirom utvrđuju se četiri kritična područja djelovanja. Toplinska učinkovitost zgrada, učinkovita i održiva tehnologija grijanja, integriranje neiskorištenog potencijala iz industrije uz poboljšavanje njegove učinkovitosti, te uska sinergija sa sustavom električne energije pri čemu toplinske pumpe i ostali sustavi obnovljive energije trebaju odigrati bitnu ulogu. Navode se mnoge moguće radnje ali detaljna rješenja iznijet će se kao dio paketa zakonodavnih revizija koje čine energetska unija.

3.3. Prevladavajuća vizija jest dekarbonizacija zgrada obnovom, učinkovitijim sustavima grijanja i hlađenja, proširenjem centraliziranog grijanja i prijelazom s fosilnih goriva na izvore energije s niskim emisijama ugljika. Stambene zgrade čine najveći udio fonda zgrada u Europi pri čemu 60 – 70 % stambenog fonda EU-a datira iz 1980. ili ranije, a domovi imaju najveću specifičnu potrošnju (kWh/m²/godina). Niske stope obnove zgrada povećavaju veliko financijsko opterećenje potrošača. Kućanstva EU-a prosječno troše otprilike 6,4 % raspoloživog prihoda (COM(2014) 520 final) na upotrebu energije povezanu s kućanstvom, otprilike dvije trećine za grijanje i jednu trećinu u druge svrhe. Sve veći broj kućanstava ima problema s plaćanjem troškova za energiju. Cjenovno pristupačno grijanje i hlađenje ključno je za održavanje dobre kvalitete života za potrošače u kućanstvima.

3.4. S obzirom na to da se ne mogu sve industrije razvijati u pravcu niskih emisija ugljika, posebno zbog toga što su brojnim prerađivačkim industrijama potrebna fosilna goriva bogata energijom, od ključne je važnosti koristiti mnogo veći udio otpadne topline koju neki industrijski pogoni i pogoni za proizvodnju električne energije proizvode kao nusproizvod. U radnom dokumentu uvažava se upotreba otpadne industrijske topline u sustavima centraliziranoga grijanja te sve veća uloga novih tehnologija i alternativnih goriva koji imaju potencijal važnog doprinosa.

3.5. Strategijom se utvrđuje nekoliko važnih izazova. Fosilna goriva čine više od 80 % iskorištene energije zbog čega je taj sektor ključan za postizanje ciljeva niskih emisija ugljika i za prijelaz na učinkovitiji i sigurniji energetski sustav. Dvije trećine zgrada EU-a, među kojima će većina i dalje biti u upotrebi 2050., izgrađeno je prije uvođenja zahtjeva za energetska učinkovitost. Poticaji za „poboljšanje” mogu biti fragmentirani zbog različitih oblika vlasništva ili unajmljivanja te oslabljeni nedostatkom odgovarajućih programa financiranja. Prisutan je nedostatak tržišno uvjetovane konkurencije u sektoru grijanja, nedostatak osposobljavanja i stručnosti među građevinarima i instalaterima te nedostatak osviještenosti o mogućim prednostima među potrošačima iz domaćinstava. Stopa obnove zgrada je niska (0,4 – 1,2 % godišnje), a osim toga energetska siromaštvo postaje sve veći problem u cijelom EU-u.

3.6. U gotovo 50 % zgrada nalaze se bojleri čija je učinkovitost manja od 60 % u usporedbi s trenutačnim razinama tehnologije (koji su sada zakonski obvezni pri zamjeni) većim od 90 %. Osim toga, grijanje kućanstava (fosilno i biomasom) ima velik učinak na onečišćenje zraka u nekim dijelovima Europe. Međutim, znatan broj bojlera upotrebljava se dugo nakon isteka tehničkog životnog vijeka. Trošak je i dalje velik čimbenik pri zamjenjivanju te, iako je povrat uvijek vrlo dobar, postoje poteškoće u pronalaženju početnoga kapitala, posebice pri prebacivanju na obnovljivi izvor energije, kao što su solarne ili geotermalne ili toplinske crpke. Industrija je u ovom stoljeću ostvarila velike uštede na temelju energetske učinkovitosti, ali MSP-ovi posebice imaju problema u davanju prioriteta poboljšanjima i njihovom financiranju.

3.7. Centralizirano grijanje, koje trenutačno čini 9 % grijanja u EU-u, istaknuto je jer ima mogućnost znatnog širenja te upotrebom otpadne topline ima veću mogućnost prebacivanja na obnovljive ili kombinirane izvore topline od pojedinačnih kućanstava. Kogeneracija toplinske i električne energije također je nedovoljno razvijena, a potencijal pametnih zgrada – stambenih, poslovnih ili industrijskih – u kombinaciji s pametnom mrežom jednako tako pruža mogućnost postizanja učinkovitosti te priliku za veće sudjelovanje kućanstava kao „proizvođača-potrošača”. Strategijom se neizravno predlaže razvijanje „kulture proizvođača-potrošača” na razini pojedinačnog kućanstva s pomoću novih tehnologija grijanja i povećane osviještenosti.

3.8. Predloženi su alati i rješenja. Dosljedna integracija, revizija i provedba instrumenata EU-a u okviru programa energetske unije koji je u razvoju osigurat će sastavne elemente strategije. Može se posebice istaknuti Direktiva o energetska učinkovitosti, Direktiva o energetska učinkovitosti zgrada, okvir EU-a za ekološki dizajn i označivanje energetske učinkovitosti, Direktiva o obnovljivoj energiji te sustav trgovanja emisijama (ETS). Strategija bi trebala biti važna pri učinkovitoj koordinaciji tih mjera.

3.9. Detaljno su navedene posebne radnje koje će Komisija poduzeti kao odgovor na spomenute izazove te radi podupiranja zakonodavnih mjera koje su već na snazi. Među njima su promicanje obnovljive energije i sudjelovanja građana, veća suradnja s udruženjima potrošača, veća predanost inovacijama s pomoću, na primjer, Strateškog plana za energetska tehnologija te poticanje novih pristupa financiranju mjera. Strategija mora biti uvjetovana zahtjevima potrošača te naglašavati prijelaz na dekarbonizirane sustave koji se temelje na obnovljivoj energiji i otpadnoj toplini.

4. Opće napomene

4.1. Grijanje i hlađenje imaju ključnu ulogu u industriji, u obradi i skladištenju hrane te u sektoru tercijarnih usluga. Također utječu na svakog građana EU-a u obliku općeprisutne želje za udobnim življenjem i radnim uvjetima. Trošak i dostupnost grijanja i hlađenja određuju ne samo mjeru u kojoj je prisutno energetska siromaštvo u društvu, nego i konkurentnost cijelih poslovnih sektora. Stoga EGSO pozdravlja taj prvi strateški pregled o grijanju i hlađenju u EU-u.

4.2. U dokumentu je izražena vizija da će provedba navedenih strategija biti ključna u ostvarivanju nižih troškova, poboljšanju energetske sigurnosti, smanjenju ovisnosti o uvozu i ispunjavanju klimatskih ciljeva. Odbor u potpunosti podupire tu viziju, ali ukazuje na opseg i složenost izazova navedenih u strategiji (među kojima su neki možda podcijenjeni), kao što su znatni zahtjevi u odnosu na države članice, promjene u ponašanju koje se očekuju od građana, učinkovitost sustava financijske potpore, nastojanja da se smanji nesigurnost u pogledu cijena energije, te utvrđivanje i provođenje najučinkovitijih tehničkih rješenja.

4.3. Potrošačima u mnogim državama članicama nude se programi centraliziranoga grijanja koji mogu imati znatne prednosti u pogledu troškova, učinkovitosti i upotrebe otpadne topline. Odbor potiče institucije EU-a da prepoznaju jasan i pozitivan naglasak strategije u tom sektoru te da razvoj i poboljšanje sustava komunalnoga centraliziranoga grijanja podupru mjerama financiranja te osiguravanjem obnove i tehničkog poboljšanja. Modernizacija termoelektrana može donijeti znatne prednosti u pogledu upotrebe energije i emisija te bi se pravilima novog modela tržišta na kojima se trenutačno radi trebala zahtijevati primjena najboljih dostupnih tehnologija. Posebice treba postići moguće sinergije između proizvodnje energije iz otpada (koja ima znatan potencijal) i centraliziranoga grijanja.

4.4. Veća pozornost u strategiji mogla bi se posvetiti ulozi potrošača i posebice važnosti edukacije i izobrazbe u promjeni ponašanja. Osobit izazov jest osviještenost o upotrebi energije i troškovima u zgradama s više stanara. Pametne zgrade i pametno grijanje trebaju pametne stanare s učinkovitim digitalnim sposobnostima. Strategija ne naglašava dovoljno ulogu koju mora imati potrošač kako bi bilo koja sveobuhvatna strategija bila učinkovita. Potrebno je dodatno dubinski istražiti što potiče promjene ponašanja da bi se shvatilo zašto potrošači daju prednost „udobnosti” nad uštedama postignutim na temelju učinkovitosti te zašto nevoljko mijenjaju svoj stil života kako bi uvećali koristi od nove tehnologije.

4.5. Strategijom se jasno ukazuje na to da će ciljani paketi financiranja biti ključni pri poticanju potrebnog javnog i privatnog ulaganja. EGSO napominje da se samo vrlo mali udio odobrenog financiranja EIB-a za sektor energije putem Europskog fonda za strateška ulaganja usmjerava u relevantne projekte grijanja i hlađenja. Radni dokument ne sadržava primjere ni analize relevantnih programa u državama članicama, među kojima su samo neki uspješni u poticanju ulaganja.

4.6. S obzirom na veliku važnost grijanja i hlađenja u postizanju klimatskih i energetske ciljeva EU-a, EGSO predlaže da se u godišnje izvješće o stanju energetske unije unese poseban odjeljak u kojem se utvrđuje napredak i put prema naprijed na temelju izazova utvrđenih u trećem odjeljku strategije. To bi imalo dvije važne prednosti:

— ukazivalo bi na središnju ulogu grijanja u ispunjavanju ciljeva i svi aspekti programa energetske unije trebali bi to uvažiti,

— pružilo bi konkretnu usredotočenost izvješća na potrošača i poduprlo nastojanje da se naglasak stavi na potrošače i ugrožene skupine.

5. Posebne napomene

5.1. U popratnom radnom dokumentu upotrebljavaju se podaci iz brojnih izvora kako bi se izgradila slika o tome kako se energija primjenjuje na grijanje i hlađenje u cijelom EU-u. Dane su procjene i razumni zaključci, ali slika uglavnom predstavlja sektor kakav se mogao utvrditi 2012./2013. Bilo bi korisno više podataka koji ukazuju na trendove tijekom posljednjih deset godina. Eurostat bi trebao dati prednost radu na prikupljanju opsežnijeg skupa podataka, posebice o energiji koja se koristi za grijanje ⁽³⁾.

5.2. Također treba napomenuti da ako 90 % pretpostavljenog porasta energije za grijanje proizvedene iz obnovljivih izvora do 2020. bude potjecalo od biomase, smanjenje emisija čestica i plinova u postupku sagorijevanja biomase i dalje predstavlja izazov. Zaključci ažurirane politike EU-a o održivoj bioenergiji za razdoblje od 2020. do 2030. bit će osobito važni (činit će dio paketa EU-a za obnovljivu energiju predviđenog prije kraja 2016.) te bi, uz druga pitanja, trebali uzeti u obzir negativne posljedice po zdravlje nekih vrsta biomase.

5.3. Među državama članicama postoje znatne razlike u energetske sustavima, pravnim strukturama, tehnologiji izgradnje i poslovnim modelima. Predstojeći zakonodavni paketi relevantni za provedbu strategije trebali bi osigurati prostor za prilagodbe na nacionalnoj razini.

5.4. Uvažavajući te raznolikosti u državama članicama važno je da se nakon postavljanja potrebnih ciljeva zadrži neutralnost tehnologije u pogledu najboljeg načina za njihovo postizanje na nacionalnoj i lokalnoj razini. Opsežno iskustvo gradova i lokalnih vlasti u razvijanju planova za održivu energiju, izneseno u okviru Sporazuma gradonačelnika, pruža korisna saznanja.

5.5. Strategijom se predlaže da banke koje posluju s građanima učine dostupnim posebno financiranje kredita za obnovu zgrada u privatnom najmu, ali europski hipotekarni zajmodavci (Europska hipotekarna federacija – Europsko vijeće za pokrivene obveznice) imaju planove kojima će vlasnicima nekretnina omogućiti da se kvalificiraju za smanjene otplatne stope svojih hipoteka ako se obvežu na energetske učinkovite obnove te za manje kamatne stope na kredite kojima će ih platiti. EGSO potiče europske regulatore da hitno i pozitivno razmotre tu inicijativu.

5.6. Odbor je u različitim mišljenjima napominjao rast poduzeća za energetske usluge (ESCO) ⁽⁴⁾ i ulogu koju mogu imati u promicanju izbora energije i učinkovitosti za potrošače. Iako pozdravlja taj doprinos, EGSO poziva Komisiju da potakne države članice da osiguraju propisan nadzor i praćenje ESCO-ova ili sličnih privatnih subjekata koji štite interese potrošača. Povjerenje potrošača u takve usluge i druge programe savjetovanja o energiji jest ključno pitanje ⁽⁵⁾.

5.7. EGSO iznimno cijeni inicijativu Europske komisije s Energetskim forumom građana u Londonu te poziva na veće sudjelovanje građana poduprto većom suradnjom s europskim udruženjima potrošača. Složena zakonodavna, regulatorna, tehnološka, društvena i bihevioralna kretanja koja su temelj eneretskog prijelaza zahtijevat će razumijevanje javnosti i odgovornost kako bi se ostvario njihov pun potencijal. Razlozi zbog kojih je potreban veći naglasak na sudjelovanju građana navedeni su u prijedlogu EGSO-a za europski energetske dijaloga, koji zadovoljava takva nastojanja.

⁽³⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 117.

⁽⁴⁾ SL C 120, 20.5.2005., str. 115.; SL C 162, 25.6.2008., str. 62.; SL C 24, 28.1.2012., str. 134.

⁽⁵⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 84.

5.8. Ova strategija poziva na to da najveći prioritet dobije radikalni, koordinirani pristup grijanju i hlađenju. Takav pristup treba ugraditi u trenutačne zakonodavne revizije i pakete. Stoga se u revizijama Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti, Direktive 2010/31/EU o energetske učinkovitosti zgrada, u novoj direktivi o obnovljivoj energiji za razdoblje 2020. – 2030. i ažuriranoj politici EU-a o održivosti bioenergije mora posebno osvrnuti na središnju ulogu grijanja i hlađenja te donijeti koordinirajuće mjere predložene u strategiji.

5.9. Stoga Odbor sa zabrinutošću primjećuje propuštenu priliku davanja prioriteta energetske učinkovitosti u nedavno objavljenom prijedlogu Uredbe o raspodjeli tereta (COM(2016) 482 final). Države članice u istočnoj Europi mogle bi više iskoristiti obnovu zgrada kao rješenje problema onečišćenja, energetske ovisnosti i energetske siromaštva te bi ta uredba mogla usmjeravati resurse kako bi se to ostvarilo.

Bruxelles, 19. listopada 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
