

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao desempenho energético dos edifícios (reformulação)

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

(2022/C 290/18)

Relator: **Mordechaj Martin SALAMON**

Consulta	Parlamento Europeu, 14.2.2022 Conselho, 9.2.2022
Base jurídica	Artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	10.3.2022
Adoção em plenária	23.3.2022
Reunião plenária n.º	568
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	212/6/6

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta de reformulação da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios, uma vez que aborda os principais desafios identificados em pareceres anteriores do CESE, com o intuito de fornecer instrumentos para combater a pobreza energética e corrigir o subinvestimento estrutural a longo prazo na área da construção, impulsionando a renovação dos edifícios, em particular aqueles com pior desempenho, e abrindo caminho para a descarbonização do aquecimento e do arrefecimento.

1.2. O CESE apoia incondicionalmente esta abordagem da UE para alcançar um ambiente construído eficiente em termos energéticos, de alta qualidade e sem associação a combustíveis fósseis, uma vez que as medidas a nível da UE são mais eficazes para acelerar a transição necessária.

1.3. O CESE considera que o recente aumento acentuado dos preços da energia e a perspetiva de preços elevados, pelo menos a médio prazo, demonstraram que é ainda mais importante executar uma estratégia para reduzir e erradicar a pobreza energética. Há que aplicar medidas concretas para melhorar a eficiência energética dos edifícios, a fim de assegurar uma habitação digna, a preços acessíveis e saudável para todos. Estas medidas devem incluir a remoção segura do amianto.

1.4. O CESE apoia fortemente a definição de padrões mínimos de desempenho energético, especificamente para os edifícios residenciais com pior desempenho. A introdução deste princípio a nível da UE é um passo em frente significativo.

1.5. O CESE apela para que se imponha desde o início uma progressão mais global dos requisitos em matéria de melhorias, com um calendário mais claro e completo até 2050, a fim de incentivar renovações orientadas para o futuro.

Tendo em conta que a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios não proporciona por si só novos financiamentos e que a missão de financiar as renovações necessárias constitui um desafio de grande envergadura, o CESE considera crucial que o quadro e os instrumentos previstos na diretiva para aceder ao financiamento, tanto público como bancário, estejam à altura do desafio.

1.6. Atendendo ao papel central dos certificados de desempenho energético na melhoria da eficiência energética do parque imobiliário, o CESE acolhe com agrado o reforço dos respetivos requisitos e da sua fiabilidade e facilidade de utilização.

1.7. O CESE congratula-se com a importância crescente dos planos nacionais de renovação de edifícios e com a inclusão de relatórios sobre os esforços dos Estados-Membros para reduzir a pobreza energética.

1.8. O CESE apoia a criação de um «passaporte de renovação» dos edifícios até 2024, que facilite o acesso dos consumidores à informação e permita reduzir os custos do planeamento da renovação dos edifícios.

1.9. O CESE reconhece a necessidade de incluir requisitos de informação sobre as emissões de carbono de todo o ciclo de vida dos edifícios (fabrico e construção, utilização e fim de vida), uma vez que a principal influência climática quando se constroem novas habitações pode provir dos materiais e do esforço de construção. O CESE salienta a necessidade de assegurar que a definição de «edifício com emissões nulas» permite uma interação ótima com os sistemas energéticos circundantes e inclui todas as emissões de gases com efeito de estufa incorporadas. As avaliações do ciclo de vida devem ser compreendidas como instrumentos de orientação específicos do projeto, que comparam diferentes escolhas de materiais e técnicas.

1.10. O CESE defende a aplicação de um verdadeiro processo comunitário para a formação e a melhoria de competências no setor da construção.

2. Contexto

2.1. A Comissão propôs uma reformulação da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios no contexto da ambição do Pacto Ecológico Europeu de alcançar a neutralidade climática até 2050. No âmbito da estratégia «Objetivo 55», a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios destina-se a dar seguimento à Estratégia Vaga de Renovação que estabelece o objetivo de, pelo menos, duplicar a taxa anual de renovação energética dos edifícios até 2030 e destaca a necessidade de adotar as medidas regulamentares, financeiras e de apoio necessárias.

2.2. A Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios procura fornecer as medidas e os instrumentos necessários no âmbito dos três domínios prioritários da Estratégia Vaga de Renovação, nomeadamente combater a pobreza energética e intervir nos edifícios com pior desempenho; mostrar o caminho por via da intervenção nos edifícios públicos e infraestruturas sociais; e descarbonizar o setor do aquecimento e arrefecimento.

2.3. São propostas várias alterações e aditamentos à atual Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios, em particular:

- a partir de 2030 todos os novos edifícios devem ter emissões nulas; os novos edifícios públicos devem ter emissões nulas já em 2027;
- é imposto um novo requisito aos Estados-Membros para assegurar que todos os edifícios pertencentes a organismos públicos e todos os edifícios não residenciais sejam melhorados para, pelo menos, a classe de desempenho energético F até 2027 e, pelo menos, a classe E até 2030. Todos os edifícios residenciais devem também ser melhorados para, pelo menos, a classe F até 2030 e, pelo menos, a classe E até 2033. Atendendo à recalibragem das classes de desempenho energético, estes requisitos levarão à modernização de mais de 15 % do parque imobiliário até 2033;
- a obrigação de ter um certificado de desempenho energético é alargada a edifícios em fase de grandes renovações, edifícios para os quais é renovado um contrato de arrendamento e todos os edifícios públicos. Os edifícios ou unidades de construção que são disponibilizados para venda ou arrendamento devem ter um certificado de desempenho energético, que deve ser declarado em todos os anúncios;
- os planos nacionais de renovação de edifícios serão totalmente integrados nos planos nacionais em matéria de energia e clima, a fim de assegurar a comparabilidade e o acompanhamento dos progressos — incluindo roteiros para a eliminação gradual dos combustíveis fósseis no aquecimento e arrefecimento até 2040, o mais tardar;
- um «passaporte de renovação» do edifício dará acesso à informação e reduzirá os custos para os consumidores a fim de facilitar o seu planeamento e uma renovação por etapas para um nível de emissões zero;
- os Estados-Membros são convidados a incluir considerações de renovação nas regras de financiamento público e privado e a criar instrumentos adequados, em particular para os agregados familiares com baixos rendimentos;
- é introduzida uma cláusula de caducidade para incentivos financeiros à utilização de combustíveis fósseis em edifícios;
- devem ser criadas infraestruturas de carregamento para veículos elétricos e lugares de estacionamento para bicicletas.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE congratula-se com a proposta de reformulação da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios, uma vez que aborda os principais desafios identificados em pareceres anteriores do CESE, com o intuito de fornecer instrumentos para combater a pobreza energética e corrigir o subinvestimento estrutural a longo prazo na área da construção, impulsionando a renovação dos edifícios, em particular aqueles com pior desempenho, e abrindo caminho para a descarbonização do aquecimento e do arrefecimento.

3.2. O problema dos edifícios com isolamento deficiente ou moderado que dependem de combustíveis fósseis para aquecimento e arrefecimento diz respeito a toda a UE. Na ausência de políticas coordenadas a nível da UE, existe o risco de os Estados-Membros não adotarem medidas suficientes por recearem condições de concorrência desiguais.

3.3. Por conseguinte, o CESE apoia incondicionalmente a proposta da Comissão de uma abordagem da UE para alcançar um ambiente construído eficiente em termos energéticos, de alta qualidade e sem associação a combustíveis fósseis. As medidas a nível da UE são mais eficientes para acelerar a transição necessária. Além disso, uma abordagem conjunta a nível da UE ajuda a usufruir dos benefícios do mercado interno, como as economias de escala e a cooperação tecnológica entre os Estados-Membros. Contribui igualmente para aumentar a segurança dos investidores e, de um modo geral, apoia o papel de liderança que a Europa e as empresas europeias podem desempenhar enquanto definidores de normas à escala mundial e pioneiros neste domínio.

3.4. O CESE considera que o recente aumento acentuado dos preços da energia e a perspetiva de preços elevados, pelo menos a médio prazo, demonstraram a importância crescente de pôr em prática uma estratégia para reduzir e erradicar a pobreza energética. Se, em 2018, 6,8 % das pessoas em toda a UE (30,3 milhões) não conseguiam pagar as faturas dos serviços públicos e, portanto, corriam o risco de ver o seu abastecimento cortado, os acontecimentos recentes agravaram este problema. A longo prazo, há que adotar medidas concretas destinadas a melhorar a eficiência energética dos edifícios, a fim de assegurar uma habitação digna a preços acessíveis e saudável para todos. Tal é ainda mais urgente tendo em conta que os custos do aquecimento e do arrefecimento com base em combustíveis fósseis aumentarão devido ao aumento dos custos das licenças de emissão.

3.5. O CESE apoia fortemente a definição de padrões mínimos de desempenho energético, especificamente para os edifícios residenciais com pior desempenho. A introdução deste princípio a nível da UE é um passo em frente significativo. Cabe, no entanto, aos Estados-Membros decidir se o resto do parque de edifícios residenciais deve ser abrangido por padrões definidos a nível nacional.

3.6. Embora o CESE apoie a ênfase colocada na erradicação da pobreza energética através da renovação prioritária da parte do parque imobiliário residencial com pior desempenho, tal não deve conduzir à falta de melhoria dos outros edifícios residenciais. Por conseguinte, o CESE apela para que se imponha desde o início uma progressão mais global dos requisitos em matéria de melhorias, com um calendário mais claro e completo até 2050. Tal permitirá também aos proprietários de edifícios conhecer os requisitos futuros, a fim de planear a renovação com um nível de custo ótimo.

3.7. Uma vez que os certificados de desempenho energético estão a tornar-se um instrumento central, é necessário melhorar a sua fiabilidade e usabilidade. Por conseguinte, o CESE congratula-se com as maiores exigências relativas à passagem a um formato digital, à qualidade, ao conteúdo pormenorizado e aos métodos de cálculo, à acessibilidade dos preços, bem como ao acesso aos certificados de desempenho energético e à sua publicação. O certificado de desempenho energético deve estar sempre disponível em papel para os cidadãos que dele necessitem.

3.8. O CESE acolhe com agrado a inclusão dos esforços de cada Estado-Membro para reduzir a pobreza energética nos planos nacionais de renovação de edifícios, em que darão conta da redução do número de pessoas afetadas pela pobreza energética e da percentagem da população que vive em condições inadequadas de alojamento (por exemplo, paredes ou telhados com fugas) ou de conforto térmico.

3.9. O CESE apoia a criação de um «passaporte de renovação» dos edifícios até 2024, mas interroga-se quanto à sua eficácia, uma vez que não é obrigatório. O passaporte facilitará o acesso dos consumidores à informação e reduzirá os custos do planeamento da renovação dos seus edifícios. Como desenvolvimento positivo, também inclui benefícios mais alargados relacionados com a saúde, o conforto e a resposta do edifício às alterações climáticas.

3.10. Atendendo à incapacidade generalizada das pessoas que se encontram em situação de pobreza energética e também de muitos pequenos proprietários para satisfazer os requisitos de financiamento necessários para iniciar a renovação, o CESE considera crucial que o quadro e os instrumentos previstos na Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios estejam à altura do desafio. Tal deve incluir explicações e orientações claras sobre os aspetos financeiros da renovação, nomeadamente o recurso a créditos a nível local. O CESE lembra também o seu apelo, formulado no Parecer TEN/723, para que os diversos dispositivos sejam harmonizados, a fim de os tornar mais compreensíveis e acessíveis para os agregados familiares e os poderes públicos visados.

3.11. O CESE reconhece a necessidade de incluir na diretiva requisitos de informação sobre as emissões de carbono de todo o ciclo de vida dos edifícios (fabrico e construção, utilização e fim de vida). Quando são construídos novos edifícios de baixo consumo energético, a principal influência climática pode provir não da utilização do edifício, mas dos materiais e do esforço de construção. As avaliações do ciclo de vida devem ser compreendidas como instrumentos de orientação específicos do projeto, que comparam diferentes escolhas de materiais e técnicas.

3.12. O CESE salienta a necessidade de assegurar que a forma como é definido um «edifício com emissões nulas» permita uma interação ótima com os sistemas energéticos circundantes e inclua as emissões de gases com efeito de estufa incorporadas na utilização de materiais de construção e no estaleiro de construção.

4. Observações na especialidade

4.1. Embora a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios não proporcione por si só novos financiamentos, estabelece requisitos para os níveis de financiamento e de coordenação dos esforços financeiros dos Estados-Membros para criar um quadro jurídico e financeiro adaptado, incluindo apoio financeiro específico. Contudo, o CESE questiona se o financiamento será na realidade facilmente disponibilizado aos futuros renovadores e considera que não é claro se o esforço total de financiamento em cada Estado-Membro será suficiente para atingir os objetivos de renovação.

4.2. Hoje em dia, com frequência, o financiamento e as subvenções só podem ser desembolsados uma vez concluída a renovação energética, o que dificulta o início dos trabalhos para muitos consumidores. Por conseguinte, o CESE recomenda que o texto indique que os planos de financiamento devem cobrir pelo menos uma parte dos custos iniciais suportados pelos consumidores.

4.3. O CESE reitera o seu apelo, formulado no Parecer TEN/749, para que uma parte substancial dos 37 % do Mecanismo de Recuperação e Resiliência reservados a projetos ecológicos seja atribuída a projetos de eficiência energética, de acordo com a realidade da procura e da necessidade em cada Estado-Membro.

4.4. O CESE considera fundamental para o êxito da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios que se exija aos Estados-Membros que ajustem os quadros regulamentares não adequados à finalidade visada e removam as barreiras não económicas, sobretudo o problema dos incentivos contraditórios, que constitui um obstáculo à renovação para muitos proprietários e inquilinos. Ao mesmo tempo, o CESE considera necessário incluir uma salvaguarda que proteja os inquilinos de níveis de renda desproporcionados após a renovação, quer através do apoio ao arrendamento, quer através de um limite máximo aos aumentos de renda.

4.5. O CESE considera que se impunha há muito uma revisão dos artigos da diretiva relativos aos certificados de desempenho energético. A experiência com os certificados de desempenho energético em toda a Europa aponta para uma série de ajustamentos necessários, alguns dos quais se encontram na proposta atual.

4.6. O CESE reconhece como um progresso o facto de os Estados-Membros terem de assegurar a qualidade, a fiabilidade e a acessibilidade do preço dos certificados de desempenho energético, bem como realizar controlos e instaurar um sistema de controlo eficaz.

O CESE considera como melhorias significativas a redução do período de validade do certificado de desempenho energético para cinco anos no caso do parque imobiliário com pior desempenho, a obrigação de que os peritos sejam qualificados ou certificados e independentes, e a exigência explícita de incluir uma visita ao local antes da emissão do certificado de desempenho energético.

4.7. O CESE propõe reforçar a utilidade dos certificados de desempenho energético para os consumidores através da inclusão de informações sobre:

a) o tempo de vida útil restante do sistema de aquecimento, o custo médio das obras, e

b) os dados de contacto do balcão único mais próximo.

4.8. O CESE apoia a proposta de racionalizar a nível da UE as classes de desempenho (A-F) no âmbito do certificado de desempenho energético e criar modelos comuns. Também são passos positivos os requisitos de criação de bases de dados facilmente acessíveis a nível nacional para os certificados de desempenho energético, os passaportes de renovação dos edifícios e os indicadores de aptidão para tecnologias inteligentes, bem como a transferência de informações das bases de dados nacionais para o Observatório do Parque Imobiliário.

4.9. O CESE observa que a coerência entre o passaporte de renovação de edifícios e os certificados de desempenho energético é necessária para evitar a redundância e custos adicionais desnecessários.

4.10. O CESE reitera o seu apelo, formulado no Parecer TEN/723, para um maior reforço do Observatório da Pobreza Energética e a promoção de uma estreita cooperação com o Observatório do Parque Imobiliário.

4.11. O acesso a consultoria, informação, assistência no planeamento e orientação financeira será crucial para os cidadãos europeus. Estima-se que, atualmente, os balcões únicos ajudem apenas cerca de 100 000 proprietários por ano a realizar renovações energéticas, ao passo que em 2030 o potencial poderá ser de cerca de 2 000 000 proprietários por ano⁽¹⁾. O CESE apela para um melhor desenvolvimento nacional e coordenação dos balcões únicos, para o seu financiamento adequado, para a partilha transfronteiriça das boas práticas e para um acompanhamento mais rigoroso por parte da Comissão.

4.12. O CESE apoia o alargamento da consulta pública sobre os projetos de planos nacionais de renovação de edifícios e propõe que as organizações de consumidores sejam mencionadas especificamente, uma vez que são as mais bem posicionadas para fornecer uma avaliação e um retorno de informação sobre a forma como os programas e os instrumentos financeiros chegam aos consumidores.

4.13. O CESE toma nota do reforço do indicador de aptidão para tecnologias inteligentes através do estabelecimento das definições, dos requisitos e da partilha de dados necessários, mas lamenta que ainda não se aplique aos edifícios residenciais e que não tenham sido incluídos os níveis a alcançar.

4.14. Atendendo aos grandes investimentos, às inovações previstas e ao aumento dos níveis de atividade nos setores pertinentes, a necessidade de mão de obra qualificada, requalificada e aperfeiçoada aumentará consideravelmente. Por conseguinte, o CESE acolhe com agrado o requisito de os Estados-Membros promoverem e financiarem a educação e formação a fim de assegurarem uma mão de obra qualificada no setor da construção, bem como o requisito correspondente de apresentarem uma panorâmica das capacidades dos setores da construção, eficiência energética e energias renováveis no plano nacional de renovação de edifícios. O CESE defende a aplicação de um verdadeiro processo comunitário para a formação e a melhoria de competências no setor da construção.

4.15. O CESE reitera o seu apelo, formulado no Parecer CCMI/166, para que a Comissão e os Estados-Membros assegurem a remoção das substâncias nocivas quando da renovação dos edifícios, e salienta a necessidade de uma remoção segura do amianto.

4.16. À luz da aceleração da procura de infraestruturas de carregamento, que já se observa atualmente, o CESE propõe aumentar o nível dos requisitos, incluindo a instalação mais atempada de pontos de carregamento inteligentes em edifícios não residenciais, possivelmente antes de 2027.

4.17. É muito provável que o fornecimento de informação, aconselhamento e financiamento para a renovação tenha lugar a nível local e regional. Além disso, a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios prevê que os órgãos de poder local e regional estejam entre os primeiros a modernizar os seus edifícios. O CESE considera, portanto, importante que a atenção e o esforço a nível da UE e nacional se concentrem na coordenação e no envolvimento dos órgãos de poder local e regional, explorando também o potencial de iniciativas como o Pacto de Autarcas.

4.18. A fim de ir além da comunicação de informações e incentivar a ação climática antes de 2030, o CESE insta a Comissão a fixar, muito antes de 2030, valores máximos para as emissões de CO₂ por metro quadrado por ano, ajustados em função das zonas climáticas.

4.19. O CESE apoia o alargamento da definição de «energia proveniente de fontes renováveis» para incluir mais fontes de energia, em particular energia ambiente aproveitada por dispositivos elétricos como as bombas de calor, mas propõe que a biomassa e o biogás sejam definidos como parcialmente renováveis, uma vez que só uma parte muito pequena da biomassa utilizada, ou do biogás produzido, pode ser considerada totalmente renovável. Nos casos em que não estejam disponíveis alternativas, esta definição mais ampla também poderia incluir as energias renováveis líquidas (biocombustíveis e combustíveis renováveis de origem não biológica), para um uso limitado e durante um período transitório. Poderia ser aditado um novo anexo à diretiva, em que se determine o impacto climático das diferentes formas de biomassa, da produção de biogás e da energia líquida.

4.20. Para além das emissões nocivas para o clima e independentemente do vetor energético, não se devem ignorar os poluentes atmosféricos clássicos, como partículas/poeiras finas, NO_x e outros.

4.21. O CESE salienta a necessidade de ter cuidadosamente em conta os efeitos práticos da utilização da definição adotada de «edifício com emissões nulas» como um edifício com um baixo consumo de energia e onde toda a energia necessária deve ser produzida no local ou nos sistemas de aquecimento ou arrefecimento urbanos interligados. A definição:

- a) considera, em princípio, o edifício como uma «ilha» pouco conectada ao sistema elétrico circundante, uma vez que só se autoriza explicitamente uma gama limitada de fontes externas de energia renovável;
- b) não inclui as emissões de gases com efeito de estufa incorporadas na utilização de materiais de construção e as emissões do estaleiro de construção.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

4.22. O CESE propõe que se inclua a eletricidade produzida externamente a partir de fontes de energia renováveis em pé de igualdade com a produção de eletricidade no local para edifícios com emissões nulas. A «cláusula de saída» que figura no anexo III, fim do parágrafo I, não fornecerá os meios gerais para permitir, a nível nacional, a passagem dos edifícios à eficiência energética de uma forma eficaz em termos de custos, nem para que os sistemas energéticos sejam abastecidos com energias renováveis. Expandir o sistema energético global com unidades grandes é muito mais barato por unidade de energia produzida do que com unidades pequenas em cada edifício. Tal é particularmente importante em períodos em que a produção de energia do próprio edifício não funciona (sol/vento). Além disso, a flexibilidade em relação ao sistema elétrico reduzirá os custos tanto no interior do edifício como em todo o sistema.

4.23. A Comissão propõe a cessação da concessão de subsídios a instalações que utilizem combustíveis fósseis a partir de 2027. O CESE manifesta a sua surpresa relativamente a esta proposta, pois significa que, com um período de amortização razoável de 15 anos, serão subsidiadas instalações que deverão ser eliminadas progressivamente até 2040. Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente que o prazo seja antecipado para 2025, o mais tardar.

Bruxelas, 23 de março de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
