

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.3.2011
SEC(2011) 280 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

**COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Planul european 2011 pentru eficiență energetică

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

Europa își poate reduce consumul de energie primară cu 20% în 2020 prin simpla aplicare a unor măsuri rentabile¹ de economisire a energiei. Astfel, economia UE ar fi mai competitivă și s-ar crea locuri de muncă și noi posibilități de afaceri. Cetățenii UE ar cheltui mai puțin cu facturile de energie, reducându-se numărul de gospodării care nu dispun de mijloace pentru a se încălzi. Eficiența energetică înseamnă totodată o mai bună întrebuințare a resurselor energetice și o dependență redusă față de importuri. Consumul mai mic de energie este de asemenea echivalent cu mai puține emisii de CO₂ și de alte substanțe nocive, cu un impact redus asupra ecosistemului și cu o calitate mai bună a vieții oamenilor. Eficiența energetică și economisirea energiei sunt benefice pentru întreaga economie a UE, pentru statele membre, societăți comerciale și indivizi.

1. ÎN CE CONSTĂ PROBLEMA?

La Consiliul European din primăvara anului 2007, șefii de stat și de guvern din UE au subliniat „*nevoia de a spori eficiența energetică în UE pentru a realiza obiectivul de economisire a 20 % din consumul de energie al UE față de prognoza pentru anul 2020*”².

Însă **UE nu se îndreaptă în direcția** realizării integrale a acestor economii de energie eficiente din punctul de vedere al costurilor. Scenariul de eficiență energetică PRIMES 2009 arată o staționare a tendinței de creștere continuă a cererii de energie, dar reducerea consumului în raport cu previziunile precedente va fi tot de numai aproximativ 9% în 2020. Prin urmare, dacă nu își va **dubla eforturile** în privința eficienței energetice, UE nu va atinge obiectivul de 20% și nu va obține toate beneficiile economice, sociale și de mediu asociate.

La baza progresului insuficient în această direcție stau eșecurile înregistrate la nivelul pieței (precum semnalele insuficiente ale prețurilor, motivațiile divergente, asimetria informațiilor, piețele inexistente sau incomplete și costurile inițiale mari) și la nivelul reglementării (precum lipsa unor cadre politice cuprinzătoare, aplicarea nesatisfăcătoare a legislației și nivelul scăzut de ambiție). Efectul de recul reprezintă o altă provocare, a cărei abordare este totuși dificilă la nivelul UE, deoarece este legată de comportamentul și libertatea de alegere a oamenilor.

2. POLITICILE EXISTENTE SUNT INSUFICIENTE

În scopul de a soluționa limitările menționate mai sus și de a beneficia de avantajele eficienței energetice, **au fost adoptate o serie de politici la nivelul UE și la nivel național.**

Planul de acțiune pentru eficiență energetică (PAEE) din 2006 a furnizat un cadru strategic cuprinzător (85 de măsuri) **la nivelul UE**, care a dus la adoptarea a peste 20 de măsuri juridice și a numeroase inițiative fără caracter obligatoriu. Evaluarea PAEE a arătat că majoritatea măsurilor au fost întreprinse sau sunt în curs de implementare. PAEE și-a atins obiectivul de a reprezenta un important promotor al adoptării unor politici ambițioase la nivelul UE și la nivel

¹ De exemplu, studiul Fraunhofer ISI *et al.*, 2009: *Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries* (Studiu privind potențialul de economisire a energiei în statele membre ale UE, țările candidate și țările SEE); *Action Plan for Energy Efficiency: Impact Assessment* SEC(2006) 1174 (Planul de acțiune pentru eficiență energetică – Evaluarea impactului); Lechtenböhmer și Thomas, Institutul Wuppertal, 2005: *The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU* (Potențialul pe termen mediu de eficiență energetică în domeniul cererii din UE).

² 7224/1/07 REV 1.

național și local. Cu toate acestea, PAEE nu a fost conceput să valorifice întregul potențial de economisire a energiei și, de aceea, este necesar să se actualizeze.

Și **statele membre** au adoptat o serie de politici, însă acestea nu sunt suficiente pentru a reduce distanța față de obiective. Primele planuri naționale de acțiune pentru eficiență energetică (PNAEE), a căror prezentare este impusă de Directiva privind serviciile energetice, oferă o perspectivă bună asupra multor politici instituite de statele membre în vederea atingerii potențialului lor de eficiență energetică și de economisire a energiei³. Evaluarea PNAEE efectuată de Comisie a arătat progresele înregistrate în fiecare stat membru. Concluzia evaluării a fost că, deși multe PNAEE includ deja strategii coerente și cuprinzătoare în vederea atingerii obiectivelor intermediare și globale, unele dintre acestea nu reflectă o gândire de ansamblu, prevăzând măsuri fragmentate și izolate în privința eficienței energetice.

3. UE JOACĂ UN ROL IMPORTANT

Dreptul de a acționa pe care îl deține UE în domeniul eficienței energetice și al economiilor de energie este prevăzut la articolul 194 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Deși o mare parte din responsabilitate le revine statelor membre, **dreptul de a acționa al UE a fost instituit ca urmare a importanței pe care o au eficiența energetică și economisirea energiei pentru realizarea obiectivelor UE în domeniul schimbărilor climatice, al siguranței aprovizionării cu energie, al competitivității și al protecției mediului înconjurător**. Pentru atingerea acestor obiective sunt necesare o acțiune coordonată și o politică coerentă în domeniul eficienței energetice și al economiilor de energie. Prin urmare, UE are rolul:

- de a stabili cerințe minime în domenii în care există riscul denaturării pieței interne dacă statele membre iau măsuri la nivel individual;
- de a stabili un cadru comun ca bază a unor mecanisme coerente, care să se susțină reciproc, lăsând în același timp în responsabilitatea statelor membre fixarea, în mod transparent și comparabil, a nivelurilor concrete care trebuie atinse;
- de a crea o platformă de schimb al celor mai bune practici și de a stimula consolidarea capacităților;
- de a utiliza instrumentele UE pentru a promova eficiența energetică, de exemplu prin finanțare, și de a o integra în celelalte politici;
- de a promova UE la nivel internațional drept pionier în acest domeniu - activitate benefică și pentru societățile comerciale din UE.

4. PRINCIPALELE OBIECTIVE DE POLITICĂ

Obiectivul general al politicii UE, stabilit de liderii Uniunii, este de a crește eficiența energetică în UE astfel încât să se atingă obiectivul de reducere cu 20% a consumului de energie al UE în raport cu previziunile pentru anul 2020, conform estimărilor Comisiei

³ Inițial, PNAEE aveau ca termen limită jumătatea anului 2007, dar multe au înregistrat întârzieri și au fost prezentate până la jumătatea anului 2008.

prezentate în cartea sa verde pe tema eficienței energetice⁴. Acest obiectiv se înscrie în politica generală a UE în domeniul energiei. Creșterea eficienței energetice este un element esențial al noii strategii europene în domeniul energiei pentru anul 2020⁵.

În termeni mai generali, eficiența energetică contribuie la inițiative mai largi care vizează atingerea obiectivelor politicii în domeniul schimbărilor climatice, precum și stimularea redresării economice și a unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii, conform strategiei *Europa 2020: O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii*⁶.

5. ABORDARE ANALITICĂ

Scopul acestei evaluări a impactului a fost **să analizeze realizările și provocările** politicilor existente, precum și tendințele înregistrate la nivelul consumului de energie și de a estima dacă **există posibilități de a întreprinde acțiuni suplimentare la nivelul UE**.

Evaluarea este proporțională cu gradul de detaliere prevăzut pentru documentul strategic propriu-zis. Dat fiind că măsurile concrete se vor elabora ulterior și vor fi însoțite de evaluări ale impactului acolo unde este cazul, această evaluare este în principal calitativă. Totuși, în măsura posibilului, au fost prezentate și exemple cantitative de politici similare sau calcule generale ale efectelor posibile.

Evaluarea a luat în discuție, în primul rând, modul optim de abordare a eficienței energetice la nivelul UE și, în al doilea rând, tipurile de instrumente de politică ale UE necesare pentru a sprijini statele membre în atingerea potențialului de economisire a energiei.

S-au analizat trei opțiuni de politică principale: (i) să se limiteze acțiunea la stabilirea unor obiective, lăsând pe seama statelor membre elaborarea mixului necesar de politici; (ii) să nu se stabilească obiective, dar să se elaboreze instrumente de politică detaliate la nivelul UE, invitând statele membre să le aplice și/sau să le completeze; (iii) să se stabilească un cadru strategic global la nivel de stat membru (care să includă obiective), iar UE să elaboreze instrumente de politică în sprijinul statelor membre.

Apoi s-au analizat, pentru fiecare sector (rezidențial și terțiar, transporturi, industrie și energie), diferite tipuri de instrumente de politică (cu caracter voluntar, de reglementare, de finanțare, de sensibilizare și de formare) pentru a stabili dacă ar fi necesară aplicarea lor la nivelul UE în vederea atingerii obiectivelor de politică specifice pentru respectivele sectoare. Cele mai bune opțiuni au fost selectate pe baza progreselor înregistrate de politicile existente, precum și în urma evaluării obstacolelor rămase, a valorii adăugate UE, a impactului posibil, a eficacității, eficienței și coerenței.

6. CONCLUZII: NOUL CADRU DE POLITICĂ PREFERAT

Abordarea strategică generală preferată

⁴ COM(2005) 265: Economii de energie primară de 370 Mtep în 2020 față de un scenariu de referință care oferă o proiecție a nivelului consumului de energie primară. Scenariul de referință a fost actualizat în 2007, pentru a lua în considerare două noi state membre.

⁵ COM(2010) 639 final.

⁶ COM(2010) 2020 final.

Este esențial să se elaboreze un mix coerent de politici la nivelul statelor membre, cu obiective clare, simple și măsurabile. Existența unor măsuri bine coordonate la nivelul UE ar putea oferi statelor membre cadrul necesar pentru continuarea eforturilor lor. Comisia ar putea propune măsuri pentru fiecare sector în parte, care ar oferi un cadru comun și ar sprijini totodată statele membre în elaborarea propriilor instrumente.

Această abordare ar duce la atingerea potențialului de rentabilitate și ar surmonta obstacolele principale, precum fragmentarea politicilor, lipsa angajamentului politic și a predictibilității politicilor; totodată, ar garanta explorarea posibilelor sinergii între diferitele politici.

În plus, Comisia ar putea studia care este cea mai potrivită abordare pentru stabilirea de obiective și interacțiunea acestor obiective cu alte instrumente de politică (în special cu obiectivele din domeniul climei). Comisia ar putea propune ca PNAEE să constituie documente de referință. Existența unui plan național de acțiune în domeniul eficienței energetice consolidat și extins (la toate sectoarele cererii și ofertei) ar putea conferi o puternică vizibilitate politică eficienței energetice și ar putea fi motorul acestui proces. În plus, pentru a crește gradul de implicare a autorităților locale, se sugerează menținerea modelului de succes al Pactului primarilor sprijinit de Comisie, pentru ca acesta să continue să se dezvolte și să își atingă potențialul.

Calea preferată de urmat pentru sectorul rezidențial și sectorul serviciilor

Evaluarea impactului a concluzionat că, pentru a soluționa provocarea reprezentată de ratele prea mici de renovare a clădirilor, nu este necesar să se consolideze mai mult cadrul strategic actual în domeniul clădirilor (opțiunea A3a), deoarece recenta modificare a cadrului legislativ (mai ales a Directivei privind performanța energetică a clădirilor) este deja ambițioasă, atenția trebuind să se concentreze asupra punerii sale în aplicare. Situația nu este aceeași în cazul cerințelor pentru produse. Pentru a stimula folosirea produselor eficiente energetic, ar putea fi extins mai mult domeniul de aplicare al măsurilor privind proiectarea ecologică și etichetarea energetică, astfel încât să fie cuprinse mai multe grupe de produse, în special din sectorul terțiar, și, de asemenea, unele materiale de construcții (precum ferestrele) (opțiunea A3b). Această acțiune ar favoriza constituirea unor piețe ale produselor și materialelor eficiente din punct de vedere energetic.

Existența unor măsuri legate de finanțare ar fi esențială pentru a soluționa puternicele constrângeri legate de lichiditatea disponibilă pentru acoperirea costurilor mari de pornire, precum și pentru a aborda, într-o anumită măsură, problematica proprietar-chiriaș. Resursele financiare limitate la nivelul UE ar putea fi direcționate în special către furnizarea de asistență tehnică statelor membre și autorităților locale, oferind însă sprijin și în ceea ce privește împărțirea riscurilor și garanțiile pentru proiecte (opțiunea A4a). Având în vedere criza economică, este puțin probabil ca eficiența energetică să beneficieze de fonduri publice suplimentare semnificative și, prin urmare, este esențial ca aceste instrumente să urmărească o participare financiară mai mare din partea terților. Măsurile care ar putea încuraja mai mult participarea investitorilor privați sunt obligația de economisire a energiei impusă distribuitorilor de energie (opțiunea D3d) și sprijinul pentru dezvoltarea societăților de servicii energetice (ESCO) (opțiunea D5). Mai mult, se consideră benefică introducerea anumitor condiții de eficiență energetică pentru a beneficia de finanțare publică (opțiunea A4b).

Lipsa persistentă a unui personal calificat în domeniul construcțiilor cauzată de nedezvoltarea piețelor este recunoscută drept unul dintre principalele obstacole, de altă natură decât cele tehnologice și financiare, din calea realizării de renovări energetice optime sau a instalării de aparate electrice în clădiri. Acest aspect ar putea fi tratat la nivelul UE, oferind statelor membre instrumente de sprijin (de exemplu, elaborarea unor foi de parcurs naționale în

materie de calificări, programe de educație și de formare, sisteme de acreditare și de certificare) și creând platforme pentru schimbul celor mai bune practici.

În plus, ar fi benefice și ar putea fi implementate măsuri de sensibilizare (opțiunea A5) și de sporire a implicării voluntare a entităților private (opțiunea A2), cu condiția să existe suficiente resurse, având în vedere că UE are un rol limitat și că măsurile de acest tip ar ține în principal de resortul statelor membre sau al autorităților locale.

Calea de urmat preferată pentru sectorul transporturilor

În sectorul transporturilor se prevede cea mai mare creștere a consumului de energie până în anul 2020. Pentru a realiza economiile de energie care mai sunt încă posibile, este nevoie de sprijin pentru evoluția acestui sector către vehicule, moduri de transport și utilizări mai eficiente. Cu toate acestea, în evaluarea impactului nu s-a analizat nicio opțiune, deoarece cartea albă privind transporturile care urmează să fie publicată va impulsiona mai mult reducerea susținută a emisiilor de carbon și utilizarea eficientă a resurselor în acest sector.

Calea de urmat preferată pentru sectorul industrial

Deși a înregistrat cele mai mari îmbunătățiri la nivelul eficienței energetice, sectorul industrial mai are încă un potențial neexploatat în acest sens. Politicile UE au abordat deja parțial unele dintre efectele pe care acest sector le-ar putea avea asupra mediului. Prin urmare, obiectivul în ceea ce privește sectorul industrial este de a sprijini valorificarea acestui potențial neexploatat, păstrând totodată coerența cu instrumentele de politică existente (precum schema de comercializare a certificatelor de emisii – ETS și noua Directivă privind emisiile industriale). Obstacolele din acest sector sunt, în principal, absența unor semnale puternice ale prețurilor, lipsa sensibilizării și a formării (în special în cazul IMM-urilor) și, deopotrivă, inexistența unei planificări strategice pe termen lung, aceasta sporind riscurile percepute și descurajând investițiile realizate de societăți.

În urma analizării abordărilor posibile, s-a concluzionat că ar putea fi elaborate noi instrumente juridice, conforme cu obiectivul menționat mai sus și cu politica în vigoare (opțiunea C3). În acest scop, ar putea fi propuse noi dispoziții de aplicare în temeiul Directivei privind proiectarea ecologică, acestea urmând să vizeze produsele utilizate în mod obișnuit în procesele industriale (precum pompele sau cuptoarele de dimensiuni mari). Echipamentele și sistemele produse la comandă ar putea face obiectul unor cerințe generice de eficiență energetică care să fie puse în aplicare prin intermediul standardelor. În plus, pentru consumatorii mari de energie ar putea fi instituite anumite cerințe privind managementul energetic (de exemplu auditurile energetice). IMM-urilor li s-ar putea oferi dosare cu informații și asistență pentru a-și gestiona consumul de energie (opțiunea C5).

Proiectele din sectorul industrial ar putea beneficia de o puternică mobilizare dacă societăților din domeniul energetic li s-ar impune obligații de economisire a energiei (opțiunea D3d) și dacă ar fi promovate societățile de servicii energetice – ESCO (opțiunea D5).

Ar fi de asemenea benefice măsurile de sensibilizare (opțiunea C4) și de sporire a implicării voluntare a entităților private (opțiunea C2), acestea putând fi implementate dacă ar exista suficiente resurse. UE are în continuare un rol limitat, iar astfel de măsuri țin în principal de resortul statelor membre sau al autorităților locale.

Calea de urmat preferată pentru sectorul energiei

În prezent, eficiența medie a capacității de producție este cu mult mai mică față de nivelul celor mai bune tehnologii disponibile. Principalul motiv al acestei situații este lipsa unor semnale suficient de puternice ale prețurilor în raport cu deciziile de investiții privind

construirea de noi capacități și scoaterea din funcțiune a celor vechi. În a treia fază a sa, schema ETS va avea cu siguranță un impact asupra acestei probleme pentru unitățile pe care le include. Prin urmare, nu este adecvat să se propună noi instrumente normative fără cunoașterea efectelor sale concrete (opțiunea D3a). Dat fiind numărul tot mai mare de instalații mici de producție, s-ar putea studia totuși necesitatea unor noi instrumente normative care să asigure un grad înalt de eficiență al acestor instalații.

Nu este exploatat pe deplin nici potențialul de utilizare a căldurii reziduale sau al valorificării energetice. Conform evaluării, ar putea fi elaborate noi măsuri de reglementare pentru promovarea cogenerării și a sistemelor urbane de încălzire și de răcire în urma unei analize mai aprofundate și a unei eventuale revizuirii a cadrului principal de politică din domeniu (și anume Directiva privind cogenerarea) (opțiunea D3b).

Autoritățile naționale de reglementare (ANR) ar putea avea un rol important în ceea ce privește dirijarea îmbunătățirii eficienței energetice a rețelei, promovarea rețelelor inteligente, dar și a sistemelor de contorizare inteligente care oferă posibilități de reducere a vârfurilor de consum și de optimizare a cererii și ofertei de energie. Acest lucru s-ar putea realiza conferind ANR competențe suplimentare (opțiunea D3c).

Societățile din domeniul energetic dețin informații valoroase cu privire la consumul de energie al clienților lor, dar nu sunt stimulate să le utilizeze în scopul reducerii acestui consum, deoarece ar presupune reducerea veniturilor lor. Soluția ar putea consta în introducerea unor scheme obligatorii de economisire a energiei care ar asigura instituirea celor mai rentabile măsuri pe termen lung cu prețul unei mici creșteri pe termen scurt a facturii la energie (opțiunea D3d). Trebuie să se studieze amănunțit cele mai bune metode în acest sens. Pentru a nu interacționa în mod negativ cu ETS, ar trebui ca certificatele care demonstrează reducerea consumului de energie să nu fie tranzacționate în cadrul acestei scheme.

În mod normal, directorii societăților din domeniul energetic sunt foarte conștienți de posibilitățile de economisire a energiei de care dispun. Subsectorul societăților de servicii energetice ar avea însă nevoie de sprijin suplimentar în ceea ce privește informațiile, orientările și schimbul celor mai bune practici (opțiunea D5). Acordurile încheiate voluntar ar putea de asemenea genera economii de energie, existând posibilitatea de a fi luate în considerare (opțiunea D2)

Vor fi suficiente măsurile pentru a atinge obiectivul de 20%?

Opțiunile preferate prevăd o serie amplă de instrumente de sprijin care ar stimula valorificarea potențialului de economisire a energiei și beneficiile asociate, precum și maturizarea piețelor eficienței energetice. Nu a fost posibilă cuantificarea tuturor opțiunilor, dar pe baza celor care au putut fi cuantificate, se poate trage concluzia că există șanse bune de a elimina lacunele rămase în domeniul economiilor de energie. Rezultatele concrete vor depinde însă de cât de ambițioase vor fi inițiativele cu sau fără caracter normativ și de ritmul în care vor fi implementate. Prin urmare, este foarte important să se efectueze o evaluare intermediară a planului și o eventuală actualizare a acestuia pentru a garanta că se depun eforturi susținute în privința eficienței energetice.