

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — O strategie a UE pentru încălzire și răcire

[COM(2016) 51 final]

(2017/C 034/25)

Raportor: **Baiba MILTOVIČA**

Sesizare	Comisia Europeană, 16.2.2016
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [COM(2016) 51 final]
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	6.10.2016
Data adoptării în sesiunea plenară	19.10.2016
Sesiunea plenară nr.	520
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	229/3/3

1. Concluzii și recomandări

1.1. O strategie care să se concentreze pe încălzire și pe răcire și pe impactul lor direct, zilnic, asupra tuturor cetățenilor UE este așteptată de mult timp și este extrem de binevenită. Dacă se urmează cele mai bune practici și dacă se stabilește un cadru politic coerent, sprijinit prin fondurile disponibile, există multe oportunități de îmbunătățire în întreaga Europă.

1.2. Această strategie cuprinzătoare a UE este extrem de ambițioasă. Ea lasă să se înțeleagă că atingerea obiectivelor UE privind clima și energia va depinde, într-o măsură semnificativă, de aplicarea efectivă și consecventă a acestei strategii la nivelul statelor membre. Strategia sugerează faptul că consolidarea rolului energiei din surse regenerabile în încălzire și răcire ar putea fi cel mai fructuos mijloc de a contribui la realizarea obiectivelor pe termen mediu și lung și ar trebui să fie recunoscută ca atare în programul în curs al uniunii energetice.

1.3. Prin urmare, CESE recomandă ca raportul anual cu privire la starea uniunii energetice să conțină o secțiune specifică în care să se identifice progresele realizate în ce privește punerea în aplicare a strategiei.

1.4. Comitetul apreciază activitatea desfășurată de Comisie pentru a identifica și a colecta datele privind încălzirea și răcirea. Astfel de date sunt esențiale. Eurostat ar trebui să acorde prioritate activității de colectare a unui set de date mai cuprinzător, în special în ceea ce privește energia utilizată pentru încălzire.

1.5. Rolul care le revine consumatorilor în ce privește eficientizarea oricărei strategii globale este esențial, iar Comitetul recomandă dezvoltarea în continuare a propunerii sale pentru un amplu dialog european privind energia, care ar îmbunătăți considerabil gradul de conștientizare, și crearea unor stimulente clare pentru consumatori, pentru a impulsiona schimbarea de comportament. Astfel de stimulente ar trebui să fie nu numai financiare, ci ar trebui, de asemenea, să sublinieze impactul social pozitiv al numeroaselor măsuri prevăzute de strategie și să vizeze persoanele vulnerabile și persoanele care se confruntă cu sărăcia energetică.

1.6. Comitetul recomandă o analiză comparativă urgentă a sistemelor publice și private destinate să sprijine realizarea unor programe eficiente de încălzire și de răcire cu emisii reduse de dioxid de carbon.

1.7. Este de dorit să se pună în practică în toate statele membre, la nivel regional și local, o nouă abordare privind politica de planificare urbană, în concordanță cu strategia propusă, pentru a asigura punerea în aplicare a strategiei. Comitetul subliniază rolul Convenției primarilor în acest sens.

1.8. Obiectivele de nivel înalt ale UE privind energia și clima trebuie să se traducă prin contribuții explicite ale statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare în planurile naționale, de exemplu, prin obiective cincinale, specificate pe sector, cu indicatori elaborați în mod specific pentru încălzire și răcire.

2. Introducere

2.1. Strategia pentru încălzire și răcire oferă prima evaluare la nivelul UE dedicată acestui sector în ansamblul său. Încălzirea și răcirea reprezintă aproximativ 50 % din consumul total de energie al UE și vor rămâne cel mai important motor pe termen lung pentru cererea de energie – încălzirea clădirilor reprezentând în acest sens sectorul cu ponderea cea mai mare. Având în vedere caracterul lor durabil, tehnologiile de încălzire a clădirilor vor juca un rol important în ceea ce privește capacitatea UE de a realiza obiectivele privind clima și energia pe termen mediu și lung. Încălzirea spațiului și a apei menajere pentru clădiri reprezintă, în prezent, unul dintre principalele sectoare de utilizare a energiei – fiind și cel mai dificil de decarbonizat. În prezent, încălzirea se realizează în principal cu energie din combustibili fosili livrată direct către clădiri, ceea ce creează la nivel local probleme legate de siguranță și de emisii.

2.2. Toate sectoarele societății civile sunt implicate. Necesarul de energie al celor mai multe industrii prelucrătoare de mari dimensiuni, unde energia termică este de obicei utilizată pe scară largă, afectează în mod direct competitivitatea acestora; răcirea este esențială în mare parte din lanțul de procesare a produselor alimentare, de distribuție, de vânzare cu amănuntul și de depozitare a acestora, în timp ce costul și eficiența încălzirii și răcirii locuințelor sunt de interes pentru toți.

2.3. Un număr tot mai mare de gospodării din toate statele membre cheltuiesc o mare parte din venit pe energie, ceea ce crește nivelul sărăciei energetice. Sunt expuse în special persoanele în vârstă, persoanele vulnerabile și categoriile de populație cu venituri mici, iar CESE a propus instituirea unui observator al sărăciei energetice care să analizeze și să se ocupe de această problemă ⁽¹⁾. Pentru a se obține rezultate efective, este nevoie de o combinație de măsuri sociale, financiare și tehnice, care trebuie să acționeze în sinergie. Un accent sporit pe colectarea de date precise privind încălzirea va contribui la eforturile de a combate sărăcia energetică.

2.4. Încălzirea și răcirea, ca atare, nu pot fi transportate ușor sau în mod economic. Acest lucru face ca „piețele” să fie foarte localizate și fragmentate. Răcirea reprezintă doar 5 % din cererea de energie, iar încălzirea 95 %, cererea de încălzire depășind considerabil cererea de răcire, deși răcirea este vitală în statele membre cu o climă mai caldă. Investițiile de capital în sistemele de încălzire și de răcire tind să fie efectuate pe termen mediu și lung, însă dezvoltarea tehnologiei și a inovării în acest sector este rapidă.

2.5. În avizele sale anterioare ⁽²⁾, CESE a solicitat o abordare integrată și coerentă în materie de politici în cadrul întregului sector energetic și, de asemenea, creșterea rolului societății civile cu privire la aceste aspecte, precum și a dialogului cu aceasta. Acest lucru reprezintă acum o prioritate oficială, prin Pachetul privind uniunea energetică, iar identificarea încălzirii și răcirii ca sector vital oferă posibilitatea unor referințe încrucișate și a asigurării coerenței în multe pachete legislative în curs de elaborare privind energia și clima.

3. Prezentare generală a comunicării Comisiei Europene și observații

3.1. Comunicarea evaluează potențialul sectorului de a contribui la obiectivele strategice ale UE în materie de climă și energie și este susținută de un document de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei, care oferă o bază analitică și științifică. Documentul își propune să acorde prioritate energiei termice ca domeniu de politică pentru eficiența energetică și încurajează o dezbatere în cunoștință de cauză și un consens cu privire la acest subiect, precum și la problemele legate de reducerea cererii de energie și de decarbonizare.

⁽¹⁾ JO C 341, 21.11.2013, p. 21.

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

3.2. Acest cadru strategic identifică patru domenii esențiale de acțiune: eficiența termică a clădirilor; tehnologii eficiente și durabile de încălzire; integrarea potențialului nefolosit din industrie, concomitent cu îmbunătățirea eficienței acestuia, precum și o sinergie mai strânsă cu sistemul de energie electrică, în cadrul căruia pompele de căldură și sistemele de energie din surse regenerabile joacă un rol important. Sunt prezentate numeroase acțiuni posibile, însă soluțiile detaliate vor fi prezentate ca parte a pachetului legislativ de revizuire care vizează și uniunea energetică.

3.3. Viziunea dominantă este reprezentată de decarbonizarea clădirilor prin lucrări de renovare, sisteme mai eficiente de încălzire și de răcire, extinderea termoficării și trecerea de la combustibili fosili la surse de energie cu emisii reduse de dioxid de carbon. Clădirile rezidențiale alcătuiesc cea mai mare parte din parcul imobiliar al Europei, 60-70 % din acest parc imobiliar datând din 1980 sau de mai devreme, locuințele având cel mai mare consum specific (kWh/m²/an). Ratele scăzute de renovare a clădirilor cresc povara financiară – deja semnificativă – pentru consumatori. Gospodăriile din UE cheltuiesc în medie 6,4 % din venitul lor disponibil pe consumul de energie casnic [COM(2014) 520 final], aproximativ două treimi pentru încălzire și o treime în alte scopuri. Un număr tot mai mare de gospodării se confruntă cu probleme în ce privește plata costurilor energiei. Încălzirea și răcirea la prețuri accesibile sunt esențiale pentru a menține o calitate bună a vieții pentru consumatorii casnici.

3.4. Întrucât nu toate industriile pot urma un traseu energetic cu emisii reduse de dioxid de carbon, în special din pricină că, pentru multe industrii prelucrătoare, este nevoie de combustibili fosili cu densitate energetică ridicată, va fi esențial să se utilizeze un procentaj mult mai mare din căldura reziduală produsă de unele instalații industriale și de producere a energiei ca subprodus. Documentul de lucru recunoaște utilizarea căldurii reziduale industriale în sistemele de termoficare și, de asemenea, rolul evolutiv al unor noi tehnologii și combustibili alternativi ca având potențialul de a aduce o contribuție importantă.

3.5. Strategia identifică mai multe provocări semnificative. Combustibilii fosili reprezintă peste 80 % din energia utilizată, ceea ce face ca acest sector să fie esențial pentru atingerea obiectivelor privind emisiile reduse de dioxid de carbon și pentru trecerea la un sistem energetic mai eficient și mai sigur. Două treimi din clădirile din UE – dintre care majoritatea vor fi încă în folosință în 2050 – au fost construite înainte de introducerea cerințelor de eficiență energetică. Stimulentele pentru „îmbunătățire” pot fi fragmentate în funcție de regimurile de proprietate sau de închiriere în vigoare și fragilizate de lipsa unor sisteme de finanțare adecvate. Există o lipsă de concurență de piață în sectorul încălzirii, o lipsă de pregătire și de expertiză în rândul constructorilor și al instalatorilor și o lipsă de conștientizare a beneficiilor potențiale în rândul consumatorilor casnici. Rata renovării clădirilor este scăzută (0,4-1,2 % pe an), iar pe lângă aceasta, sărăcia energetică reprezintă o problemă tot mai amplă în întreaga UE.

3.6. Aproape 50 % dintre clădiri au cazane a căror eficiență este mai mică de 60 %, în comparație cu nivelurile tehnologiei actuale (impuse în prezent prin lege la înlocuire), care depășesc 90 %. În plus, încălzirea locuințelor (cu combustibili fosili și biomasă) are consecințe majore asupra poluării aerului în anumite zone ale Europei. Cu toate acestea, o parte semnificativă a cazanelor rămân în funcțiune mult timp după durata lor de viață tehnică. Costul rămâne un factor important în ce privește înlocuirea și, chiar dacă rata de amortizare este, întotdeauna, foarte bună, există dificultăți în găsirea capitalului inițial, în special în cazul trecerii la o sursă de energie termică regenerabilă, cum ar fi energia solară sau geotermală sau pompele de căldură. În acest secol, industria a făcut progrese în materie de eficiență energetică, însă IMM-urile, în special, se confruntă cu probleme în ce privește stabilirea priorităților și îmbunătățirea finanțării.

3.7. Asigurând în prezent 9 % din încălzire în UE, încălzirea centralizată este evidențiată ca fiind capabilă de o expansiune substanțială și, prin utilizarea căldurii reziduale, are o capacitate mai mare decât gospodăriile individuale de a trece la surse de căldură regenerabile sau mixte. Cogenerarea de energie electrică și termică este, de asemenea, prea puțin dezvoltată, iar potențialul clădirilor inteligente – utilizate pentru locuințe, pentru prestarea de servicii sau în scopuri industriale – în combinație cu o rețea inteligentă oferă, de asemenea, perspective de eficiență, precum și posibilitatea unei participări sporite a gospodăriilor ca „prosumatori”. Strategia sugerează în mod indirect dezvoltarea „prosumerismului” la nivel de gospodărie individuală prin intermediul noilor tehnologii de încălzire și al unui grad de conștientizare crescut.

3.8. Se propun o serie de instrumente și soluții. Integrarea, revizuirea și punerea în aplicare coerente ale instrumentelor UE în cadrul programului de dezvoltare a uniunii energetice vor reprezenta elementele constitutive ale strategiei. Pot fi evidențiate, în special, Directiva privind eficiența energetică, Directiva privind performanța energetică a clădirilor, cadrul UE de proiectare ecologică și de etichetare energetică, Directiva privind energia din surse regenerabile și schema de comercializare a certificatelor de emisii (ETS). Strategia ar trebui să contribuie la o mai bună coordonare a acestor măsuri.

3.9. Sunt detaliate acțiuni specifice pe care Comisia le va întreprinde pentru a răspunde provocărilor prezentate și pentru a sprijini măsurile legislative deja în vigoare. Printre acestea se numără promovarea energiei din surse regenerabile, stimularea participării cetățenilor, o mai mare cooperare cu asociațiile de consumatori, angajamentul sporit în materie de inovare, de exemplu, prin intermediul Planului strategic privind tehnologiile energetice (planul SET), și încurajarea unor noi abordări în ce privește finanțarea măsurilor. Strategia trebuie să fie orientată către consumatori și să sublinieze trecerea la sisteme decarbonizate bazate pe energie din surse regenerabile și căldură reziduală.

4. Observații generale

4.1. Încălzirea și răcirea joacă un rol vital în industrie, în procesarea și depozitarea produselor alimentare și în sectorul serviciilor terțiare. De asemenea, ele au un impact asupra fiecărui cetățean al UE, având în vedere dorința universală de a avea condiții confortabile de viață și de lucru. Costul și disponibilitatea sistemelor de încălzire și răcire determină nu numai gradul în care sărăcia energetică este prezentă într-o societate, ci și competitivitatea unor întregi sectoare de activitate. Prin urmare, CESE salută această primă imagine de ansamblu strategică asupra încălzirii și răcirii în UE.

4.2. Conform viziunii care stă la baza acestui document, punerea în aplicare a strategiilor prezentate va avea un rol esențial în reducerea costurilor, îmbunătățirea securității energetice, reducerea dependenței de importuri și realizarea obiectivelor în materie de climă. Comitetul sprijină pe deplin această viziune, însă constată amploarea și complexitatea provocărilor evidențiate în strategie, dintre care unele, cum ar fi cerințele substanțiale care vor fi impuse statelor membre, transformările necesare în ceea ce privește comportamentul cetățenilor, eficacitatea mecanismelor de sprijin financiar, reacția la incertitudinea în ce privește prețul energiei și definirea și punerea în aplicare a celor mai eficiente soluții tehnice, pot fi subestimate.

4.3. Consumatorii din numeroase state membre sunt deserviți de sisteme de încălzire centralizată, care pot avea beneficii considerabile în ceea ce privește costurile, eficiența și utilizarea căldurii reziduale. Comitetul îndeamnă instituțiile UE să recunoască accentul clar și pozitiv pe care strategia îl pune asupra acestui sector și să susțină dezvoltarea și îmbunătățirea sistemelor de termoficare municipale, prin măsuri financiare și prin lucrări de renovare și îmbunătățiri tehnice. Modernizarea centralelor termice poate aduce beneficii semnificative în termeni de consum de energie și de emisii, iar noile norme de organizare a pieței, aflate în curs de dezvoltare, ar trebui să impună aplicarea celor mai bune tehnologii disponibile. În special, ar trebui promovate potențialele sinergii dintre valorificarea energetică a deșeurilor (care dispune de un potențial considerabil) și încălzirea centralizată.

4.4. Strategia ar putea acorda o atenție sporită rolului consumatorilor și, în special, importanței educației și a formării în ce privește schimbarea de comportament. Sensibilizarea cu privire la consumul și costurile de încălzire în imobilele colective reprezintă o provocare deosebită. Clădirile inteligente și încălzirea inteligentă au nevoie de ocupanți inteligenți, care să dispună de competențe digitale reale. Strategia nu accentuează suficient rolul pe care consumatorii trebuie să îl joace în eficientizarea oricărei strategii globale. Trebuie să se țină seama de tendința de a renunța la economia de energie în favoarea „confortului”, precum și de reticența consumatorilor de a-și schimba în mod semnificativ stilul de viață pentru a beneficia la maximum de noua tehnologie, realizându-se o cercetare aprofundată a factorilor care declanșează o schimbare de comportament.

4.5. Strategia clarifică faptul că pachetele de finanțare orientate vor fi esențiale pentru încurajarea investițiilor publice și private necesare. CESE observă că doar o proporție foarte mică din finanțarea aprobată de BEI pentru sectorul energetic prin Fondul european pentru investiții strategice este direcționată către proiecte de încălzire și răcire relevante. Documentul de lucru nu conține exemple sau o analiză a sistemelor relevante din statele membre, dintre care doar unele au reușit să încurajeze investițiile.

4.6. Având în vedere importanța covârșitoare a încălzirii și a răcirii în atingerea obiectivelor UE în materie de climă și energie, CESE sugerează ca raportul anual privind starea uniunii energetice să conțină o secțiune specifică de identificare a progreselor și a căii de urmat în funcție de provocările identificate în a treia secțiune a strategiei. Acest lucru ar avea două avantaje semnificative:

— ar indica rolul central jucat de încălzire în realizarea obiectivelor și ar impune ca el să fie recunoscut în toate aspectele programului uniunii energetice;

- ar garanta că raportul pune un accent concret pe consumatori și ar sprijini aspirația de a plasa consumatorii și grupurile vulnerabile în centrul atenției.

5. Observații specifice

5.1. Documentul de lucru însoțitor utilizează date provenite din numeroase surse pentru a construi o imagine a modului în care energia este utilizată pentru încălzire și răcire în întreaga UE. Se fac estimări și se trag concluzii rezonabile, dar, în esență, imaginea creată este cea a unui sector la nivelul anului 2012-2013. Ar fi fost utile mai multe date care să indice tendințele din ultimii zece ani. Eurostat ar trebui să acorde prioritate activității privind colectarea unui set de date mai cuprinzător, în special în ceea ce privește energia utilizată pentru încălzire ⁽³⁾.

5.2. De asemenea, ar trebui remarcat faptul că, dacă 90 % din creșterea preconizată a energiei din SRE utilizată în sistemele de încălzire până în 2020 provine din biomasă, reducerea emisiilor de particule și de gaze provenite din procesul de ardere a biomasei continuă să constituie o provocare. Concluziile politicii actualizate a UE privind bioenergia durabilă pentru perioada 2020-2030 (care urmează să facă parte din pachetul UE privind energia din surse regenerabile, prevăzut a fi prezentat înainte de sfârșitul anului 2016) vor fi deosebit de importante și ar trebui să țină seama, pe lângă altele, de impactul negativ asupra sănătății al utilizării anumitor forme de biomasă.

5.3. Există variații semnificative între statele membre în ce privește sistemele energetice, structurile juridice, tehnologia utilizată în construcții și modelele de afaceri. Pachetele legislative viitoare relevante pentru punerea în aplicare a strategiei ar trebui să permită realizarea de ajustări la nivel național.

5.4. Având în vedere această diversitate în rândul statelor membre, este important ca, după stabilirea obiectivelor necesare, să se mențină neutralitatea tehnologică în ceea ce privește modul în care obiectivele sunt cel mai bine realizate la nivel național și local. După cum demonstrează Convenția primarilor, experiența vastă a orașelor și a autorităților locale în elaborarea unor planuri pentru energia durabilă oferă perspective valoroase.

5.5. Strategia sugerează ca băncile care oferă servicii cu amănuntul (*retail banks*) să acorde împrumuturi speciale pentru renovarea clădirilor închiriate aflate în proprietate privată, dar creditorii ipotecari europeni (The European Mortgage Federation – European Covered Bond Council) au planuri care să le permită proprietarilor să fie eligibili pentru rate reduse de rambursare la creditele lor ipotecare dacă se angajează să efectueze lucrări de renovare în scopul eficienței energetice, precum și rate ale dobânzii mai mici la creditele care ar servi la plata acestor lucrări. CESE solicită autorităților de reglementare europene să ia în considerare de urgență și în mod favorabil această inițiativă.

5.6. În diverse avize ale sale, Comitetul a remarcat dezvoltarea societăților de servicii energetice (SSE) ⁽⁴⁾ și rolul pe care acestea îl pot juca în promovarea alegerii tipului de energie și a eficienței energetice pentru consumatori. Cu toate că salută această contribuție, CESE solicită Comisiei să încurajeze statele membre să asigure o supraveghere și o monitorizare adecvate ale SSE sau a organismelor private similare care protejează interesele clienților. Încrederea consumatorilor în astfel de servicii și în alte programe de consultanță în domeniul energiei reprezintă o chestiune vitală ⁽⁵⁾.

5.7. CESE apreciază în mod deosebit inițiativa Comisiei Europene privind Forumul cetățenesc pentru energie din Londra și solicită o mai mare participare a cetățenilor și o cooperare sporită cu asociațiile europene de consumatori. Evoluțiile legislative, de reglementare, tehnologice, societale și comportamentale complexe care stau la baza tranziției energetice vor necesita o bună înțelegere din partea publicului și responsabilitate pentru concretizarea întregului lor potențial. Necesitatea punerii unui accent sporit pe participarea cetățenilor este argumentată în propunerea CESE referitoare la un dialog european privind energia care răspunde unor astfel de aspirații.

⁽³⁾ JO C 264, 20.7. 2016, p. 117.

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

⁽⁵⁾ JO C 383, 17.11. 2015, p. 84.

5.8. Această strategie solicită să se acorde prioritate maximă unei abordări radicale și coordonate în ceea ce privește încălzirea și răcirea. O astfel de abordare trebuie să fie inclusă în revizuirile și pachetele legislative actuale. În consecință, revizuirea Directivei 2012/27/UE privind eficiența energetică (DEE), a Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor (DPEC), a noii directive privind energia din surse regenerabile (DESR) pentru perioada 2020-2030 și politica actualizată a UE în domeniul durabilității bioenergiei trebuie să facă trimitere în mod specific la rolul central al încălzirii și răcirii și să adopte măsurile de coordonare propuse în cadrul acestei strategii.

5.9. Prin urmare, Comitetul remarcă cu îngrijorare că, în Regulamentul privind partajarea eforturilor recent publicat [COM(2016) 482 final], s-a pierdut ocazia de a acorda prioritate eficienței energetice. Statele membre din Europa de Est ar putea recurge în mai mare măsură la renovarea clădirilor drept soluție la problemele de poluare, dependență energetică și sărăcie energetică, iar regulamentul mai sus menționat ar putea canaliza resursele în acest sens.

Bruxelles, 19 octombrie 2016.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS
