

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energijski učinkovitosti stavb (prenovitev)

(COM(2021) 802 final – 2021/0426 (COD))

(2022/C 290/18)

Poročevalec: **Mordechaj Martin SALAMON**

Zaprosilo	Evropski parlament, 14. 2. 2022 Svet, 9. 2. 2022
Pravna podlaga	Člen 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	10. 3. 2022
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 3. 2022
Plenarno zasedanje št.	568
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	212/6/6

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog za prenovitev direktive o energijski učinkovitosti stavb, ki obravnava ključne izzive, opredeljene v prejšnjih mnenjih EESO, da se zagotovijo orodja za boj proti energijski revščini in odpravijo strukturno dolgoročno nezadostno vlaganje v stavbe ter tako spodbudi prenova zlasti energijsko najmanj učinkovitih stavb, da bi se usmerili v razogljičenje ogrevanja in hlajenja.

1.2 EESO v celoti podpira ta pristop EU k doseganju energijsko učinkovitega in visokokakovostnega grajenega okolja brez fosilnih goriv, saj so za pospešitev potrebne prehode učinkovitejši ukrepi na ravni EU.

1.3 EESO meni, da je po nedavnem izrazitem zvišanju cen energije in glede na obete, da bodo cene vsaj srednjeročno ostale na visoki ravni, še pomembneje pripraviti strategijo za zaježitev in odpravo energijske revščine. Izvajati je treba konkretne ukrepe za izboljšanje energijske učinkovitosti stavb, da se zagotovijo dostojna, cenovno dostopna in zdrava stanovanja za vse. Ti ukrepi morajo vključevati varno odstranitev azbesta.

1.4 EESO močno podpira določitev minimalnih standardov energijske učinkovitosti, zlasti za najmanj energijsko učinkovite stanovanjske stavbe. Uvedba tega načela na ravni EU je pomemben korak naprej.

1.5 EESO poziva, naj se že na začetku predvidi bolj celostno stopnjevanje zahtev glede sanacije, z jasnejšim in popolnejšim časovnim okvirom do leta 2050, da bi spodbudili prenove, usmerjene v prihodnost.

Ker sama direktiva o energijski učinkovitosti stavb ne zagotavlja novega financiranja in je financiranje potrebnih prenov zahtevna naloga, EESO meni, da morajo biti v direktivi nujno predvideni ustrezen okvir in instrumenti za dostop do možnosti javnega in bančnega financiranja.

1.6 EESO pozdravlja večje zahteve ter boljšo zanesljivost in uporabnost energijskih izkaznic, saj imajo ključno vlogo pri izboljšanju energijske učinkovitosti stavbnega fonda.

1.7 EESO pozdravlja večji pomen nacionalnih načrtov prenove stavb ter vključitev poročanja o prizadevanjih držav članic za zmanjšanje energijske revščine.

1.8 EESO podpira uvedbo izkazov o prenovi stavb do leta 2024, s katerimi bodo potrošniki lažje dostopali do informacij in nižjih stroškov pri načrtovanju prenove svoje stavbe.

1.9 EESO priznava, da je treba vključiti zahteve glede poročanja o emisijah ogljika v celotnem življenjskem ciklu (proizvodnja in gradnja, uporaba in konec življenjske dobe) stavb, saj je pri novih stavbah lahko vpliv na podnebje največji zaradi uporabljenih materialov in postopka gradnje. Poudarja, da je treba zagotoviti, da opredelitev „brezemisijske stavbe“ omogoča njeno čim boljše vzajemno delovanje z energetskimi sistemi v okolici ter vključuje vse vgrajene emisije toplogrednih plinov. Ocene življenjskega cikla bi se morale razumeti kot orodja za usmerjanje za posamezen projekt, s katerimi se primerjajo različne izbire materiala in tehnik.

1.10 EESO poziva k izvajanju resničnega skupnega procesa za izobraževanje in usposabljanje na področju gradbeništva.

2. Ozadje

2.1 Komisija je v okviru cilja evropskega zelenega dogovora, da se do leta 2050 doseže podnebna nevtralnost, predlagala prenovitev direktive o energijski učinkovitosti stavb. Direktiva je v okviru strategije „Pripravljeni na 55“ nadaljevanje strategije za val prenove, v kateri je določen cilj vsaj podvojitve letne stopnje energijske prenove stavb do leta 2030 in poudarjena potreba po ustreznih regulativnih, finančnih in podpornih ukrepih.

2.2 Z direktivo o energijski učinkovitosti stavb naj bi se zagotovili potrebni ukrepi in orodja na treh osrednjih področjih strategije za val prenove, in sicer: reševanje vprašanj energijske revščine in energijsko najmanj učinkovitih stavb; javne stavbe in socialna infrastruktura kažejo pot; razogljichenje ogrevanja in hlajenja.

2.3 Predlagana je vrsta sprememb in dopolnitev sedanje direktive o energijski učinkovitosti stavb, zlasti naslednje:

- Od leta 2030 morajo biti vse nove stavbe brezemisijske, nove javne stavbe pa morajo biti brezemisijske že do leta 2027.
- Državam članicam se naloži nova zahteva, da zagotovijo nadgradnjo vseh stavb, ki so v lasti javnih organov, in vseh nestanovanjskih stavb, tako da bodo do leta 2027 dosegale vsaj razred energijske učinkovitosti F, do leta 2030 pa vsaj razred energijske učinkovitosti E. Izboljšati je treba tudi energijsko učinkovitost vseh stanovanjskih stavb, tako da bodo dosegle vsaj razred F do leta 2030 in vsaj razred E do leta 2033. Zaradi nove opredelitve razredov energijske učinkovitosti se bo na podlagi zahtev do leta 2033 izboljšala energijska učinkovitost več kot 15 % stanovanjskega fonda.
- Obveznost pridobitve energijske izkaznice se razširi na stavbe v večji prenovi, stavbe, za katere se obnovi najemna pogodba, in vse javne stavbe. Stavbe ali stavbne enote, ki so naprodaj ali se oddajajo v najem, morajo imeti energijsko izkaznico, ki jo je treba navesti v vseh oglasih.
- Nacionalni načrti prenove stavb bodo v celoti vključeni v nacionalne energetske in podnebne načrte, da se zagotovita primerljivost in spremljanje napredka, vključno s časovnimi načrti za postopno opuščanje fosilnih goriv pri ogrevanju in hlajenju najpozneje do leta 2040.
- Izkaz o prenovi stavbe bo omogočil dostop do informacij in nižjih stroškov za potrošnike za lažje načrtovanje in postopno prenavo v smer ničelne stopnje emisij.
- Države članice so pozvane, da v pravila za javno in zasebno financiranje vključijo vidik prenove ter vzpostavijo ustrezne instrumente, zlasti za gospodinjstva z nizkimi dohodki.
- Za finančne spodbude za uporabo fosilnih goriv v stavbah se uvede samoderogacijska klavzula.
- Vzpostavi je treba polnilno infrastrukturo za električna vozila in parkirna mesta za kolesa.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja predlog za prenovitev direktive o energijski učinkovitosti stavb, ki obravnava ključne izzive, opredeljene v prejšnjih mnenjih EESO, da se zagotovijo orodja za boj proti energijski revščini in odpravijo strukturno dolgoročno nezadostno vlaganje v stavbe ter tako spodbudi prenova zlasti energijsko najmanj učinkovitih stavb, da bi se usmerili v razogljichenje ogrevanja in hlajenja.

3.2 Problem slabo ali zmerno izoliranih stavb, ki se ogrevajo in ohlajajo s fosilnimi gorivi, je prisoten v vsej EU. Brez usklajenih politik na ravni EU obstaja tveganje, da države članice ne bodo zadostno ukrepale zaradi pomislekov glede neenakih konkurenčnih pogojev.

3.3 EESO zato v celoti podpira ta predlog Komisije o pristopu EU k doseganju energijsko učinkovitega in visokokakovostnega grajenega okolja brez fosilnih goriv. Za pospešitev potrebnega prehoda so učinkovitejši ukrepi na ravni EU. Poleg tega skupni pristop na ravni EU prispeva k izkoriščanju prednosti notranjega trga, kot sta ekonomija obsega in tehnološko sodelovanje med državami članicami. Prispeva tudi k večji varnosti za vlagatelje in na splošno podpira vodilno vlogo, ki jo lahko imajo Evropa in evropska podjetja kot oblikovalci svetovnih standardov in vodilni akterji na tem področju.

3.4 EESO meni, da je po nedavnem izrazitem zvišanju cen energije in glede na obete, da bodo cene vsaj srednjeročno ostale na visoki ravni, še pomembneje pripraviti strategijo za zaježitev in odpravo energijske revščine. Leta 2018 ni zmoglo poravnati računov za elektriko 6,8 % oseb v EU (30,3 milijona), zaradi česar jim je grozil odklop elektrike, nedavni dogodki pa so ta problem še zaostri. Dolgoročno je treba sprejeti konkretne ukrepe za izboljšanje energijske učinkovitosti stavb, da se zagotovijo dostojna, cenovno dostopna in zdrava stanovanja za vse. To je še zlasti nujno, ker se bodo povečali stroški gretja in hlajenja s fosilnimi gorivi zaradi višjih stroškov pravic iz sistema ETS.

3.5 EESO močno podpira določitev minimalnih standardov energijske učinkovitosti, zlasti za stanovanjske stavbe z najmanjšo energijsko učinkovitostjo. Uvedba tega načela na ravni EU je pomemben korak naprej. Kljub temu se države članice same odločijo, ali bi moral biti preostali stanovanjski stavbni fond zajet v standardih, določenih na nacionalni ravni.

3.6 EESO sicer podpira poudarek na izkoreninjenju energijske revščine z dajanjem prednosti prenovi dela stanovanjskega stavbnega fonda z najslabšo energijsko učinkovitostjo, vendar to ne bi smelo povzročiti nezadostnega izboljšanja drugih stanovanjskih stavb. EESO zato poziva k bolj celostnemu razvoju zahtev glede sanacije že od začetka, z jasnejšim in popolnejšim časovnim okvirom do leta 2050. Tako bodo lastniki stavb imeli informacije o prihodnjih zahtevah in bodo lahko načrtovali stroškovno optimalno preново.

3.7 Energijske izkaznice postajajo glavno orodje, zato je treba izboljšati njihovo zanesljivost in uporabnost. EESO zato pozdravlja večje zahteve glede njihove pretvorbe v digitalno obliko, kakovosti, podrobnosti vsebine in metodah izračuna, cenovni dostopnosti, dostopu do njih in njihovi objavi. Državljanom bi morala biti po potrebi vselej na voljo tudi energijska izkaznica v papirni obliki.

3.8 EESO pozdravlja, da so prizadevanja posameznih držav članic za zmanjšanje energijske revščine vključena v nacionalne načrte prenove stavb, v sklopu katerih bodo poročale o zmanjšanju števila ljudi, ki živijo v energijski revščini, in deležu prebivalstva, ki živi v neustreznih stanovanjih (npr. v katerih puščajo stene ali strehe) ali v neustreznih pogojih toplotnega udobja.

3.9 EESO podpira uvedbo izkazov o prenovi stavb do leta 2024, vendar dvomi v njihov učinek, ker niso obvezni. Izkazi o prenovi stavb bodo potrošnikom omogočili lažji dostop do informacij in nižjih stroškov pri načrtovanju prenove svojih stavb. Pozitivno je tudi, da se upoštevajo širše koristi v zvezi z zdravjem, udobjem in prilagodljivostjo stavbe podnebnim spremembam.

3.10 Mnogo energijsko revnih ljudi in tudi več lastnikov majhnih stanovanj nima finančnih zmožnosti, da bi se odločili za preново, zato EESO meni, da morajo biti v direktivi nujno predvideni ustrezni okvir in orodja za financiranje. To mora vključevati jasne razlage in smernice glede finančnih vidikov prenove, vključno z najemom kreditov na lokalni ravni. EESO opozarja tudi na svoj poziv v mnenju TEN/723 k poenotenju več shem, da bi postale jasnejše in dostopnejše za gospodinjstva in javne organe, ki so jim namenjene.

3.11 EESO priznava, da je treba v direktivo o energijski učinkovitosti stavb vključiti zahteve glede poročanja o emisijah ogljika v celotnem življenjskem ciklu (proizvodnja in gradnja, uporaba in konec življenjske dobe) stavb. Pri gradnji novih nizkoenergijskih stavb bi lahko na podnebje najbolj vplivali materiali in postopek gradnje, in ne uporaba stavbe. Ocene življenjskega cikla bi se morale razumeti kot orodja za usmerjanje za posamezen projekt, s katerimi se primerjajo različne izbire materiala in tehnika.

3.12 EESO poudarja, da je treba zagotoviti, da opredelitev „brezemisijske stavbe“ omogoča njeno čim boljše vzajemno delovanje z energetskimi sistemi v okolici ter vključuje vgrajene emisije toplogrednih plinov iz uporabe gradbenih materialov in z gradbišča.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Direktiva o energijski učinkovitosti stavb sama po sebi ne zagotavlja novega financiranja, vendar določa zahteve za ravni financiranja in usklajevanja finančnih prizadevanj držav članic, da bi oblikovali prilagojen pravni in finančni okvir, vključno s ciljno usmerjeno finančno podporo. Vendar EESO dvomi, da bo financiranje v resnici enostavno dostopno morebitnim obnoviteljem, in meni, da ni jasno, ali bodo skupna prizadevanja za financiranje v posamezni državi članici zadostovala za doseg ciljev prenove.

4.2 Zdaj se finančna in nepovratna sredstva prepogosto lahko izplačajo šele po zaključku energijske prenove, kar mnogim potrošnikom otežuje, da začnejo dela. EESO zato priporoča, naj se v besedilo zapiše, da morajo sheme financiranja zagotoviti vsaj del začetnih stroškov, ki jih morajo plačati potrošniki.

4.3 EESO ponovno poziva (TEN/749), naj se precejšen delež 37 % finančnih sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so namenjena zelenim projektom, dodeli projektom energijske učinkovitosti glede na dejansko povpraševanje in potrebe v posameznih državah članicah.

4.4 EESO meni, da je za uspeh direktive o energijski učinkovitosti stavb ključno, da so države članice obvezane prilagoditi regulativne okvire, ki ne ustrezajo namenu, ter odpraviti negospodarske ovire, predvsem problem ločenih spodbud, ki onemogočajo prenovo številnim lastnikom hiš in najemnikom. Hkrati meni, da je treba predvideti ukrepe za zaščito najemnikov pred nesorazmernimi višinami najemnin po prenovi, bodisi s subvencijo najemnine bodisi z določitvijo zgornjih mej za zvišanje najemnine.

4.5 EESO meni, da je skrajni čas za prenovo členov direktive, ki se nanašajo na energijske izkaznice. Izkušnje z energijskimi izkaznicami po Evropi kažejo, da je potrebnih več prilagoditev, pri čemer so nekatere vključene v ta predlog.

4.6 EESO priznava, da je korak naprej, da bodo morale države članice zagotoviti kakovost, zanesljivost in cenovno dostopnost energijskih izkaznic ter da morajo izvajati preverjanje in vzpostaviti dobro delujoč nadzorni sistem.

EESO kot koristne izboljšave ocenjuje skrajšano obdobje veljavnosti energijskih izkaznic na pet let za stavbni fond z najmanjšo energijsko učinkovitostjo, zahtevo, da morajo biti strokovnjaki usposobljeni ali potrjeni ter neodvisni, ter izrecno zahtevo glede vključitve obiska na kraju samem pred izdajo izkaznic.

4.7 EESO predlaga, da se poveča uporabnost energijske izkaznice za potrošnike, tako, da se vanjo vključijo

(a) informacije o preostali življenjski dobi ogrevalnega sistema in povprečnih stroških del ter

(b) kontaktni podatki najbližje točke „vse na enem mestu“.

4.8 EESO podpira predlog o racionalizaciji razredov energijske učinkovitosti (A–F) na ravni EU in vzpostavitvi skupnih predlog. Pozdraviti je treba tudi zahteve, da se na nacionalni ravni vzpostavijo enostavno dostopne podatkovne zbirke o energijskih izkaznicah, izkazih o prenovi stavb in indikatorjih pripravljenosti na pametne sisteme, ter posredovanje informacij iz nacionalnih podatkovnih zbirk opazovalnici za stavbni fond.

4.9 EESO ugotavlja, da je potrebna skladnost med izkazi o prenovi stavb in energijskimi izkaznicami, da se preprečijo podvajanja in nepotrebni dodatni stroški.

4.10 EESO ponovno poziva (TEN/723), naj se dodatno okrepi evropska opazovalnica za energijsko revščino in vzpostavi tesno sodelovanje z opazovalnico za stavbni fond.

4.11 Za evropske državljane bo ključen dostop do svetovanja, informacij, pomoči pri načrtovanju in finančnega svetovanja. Ocenjuje se, da točke „vse na enem mestu“ pri energijski prenovi zdaj letno pomagajo le približno 100 000 lastnikom stanovanj, leta 2030 pa naj bi bile po ocenah zmožne pomagati približno 2 000 000 lastnikom letno⁽¹⁾. EESO poziva k boljšemu razvoju in usklajevanju teh točk na nacionalni ravni, njihovemu ustreznemu financiranju, čezmejni izmenjavi primerov dobre prakse in natančnejšemu spremljanju s strani Komisije.

4.12 EESO podpira razširitev javnega posvetovanja o osnutku nacionalnega načrta prenove stavb in predlaga, da se izrecno omenijo potrošniške organizacije, saj so najprimernejše za izvajanje ocen in zagotavljanje povratnih informacij glede uspešnosti programov in finančnih instrumentov pri doseganju potrošnikov.

4.13 EESO ugotavlja, da je bil indikator pripravljenosti na pametne sisteme okrepljen z določitvijo potrebnih opredelitev, zahtev in izmenjavo podatkov, vendar obžaluje, da še ne velja za stanovanjske stavbe in da še niso določene zahtevane ravni, ki jih je treba doseči.

4.14 Glede na obsežne naložbe, pričakovane inovacije in povečano stopnjo dejavnosti v ustreznih sektorjih se bo potreba po usposobljeni, preusposobljeni in dodatno usposobljeni delovni sili znatno povečala. EESO zato pozdravlja zahtevo, da morajo države članice spodbujati in financirati izobraževanje in usposabljanje, da bi zagotovile usposobljeno delovno silo v gradbenem sektorju, ter s tem povezane zahteve glede poročanja o pregledu zmogljivosti v gradbeništvu ter sektorjih energijske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov v nacionalnem načrtu prenove stavb. Poziva k izvajanju resničnega skupnega procesa za izobraževanje in usposabljanje na področju gradbeništva.

4.15 EESO ponovno poziva (CCMI/166) Komisijo in države članice, naj zagotovijo, da se med prenovo stavb odstranijo škodljive snovi, in poudarja potrebo po varni odstranitvi azbesta.

4.16 Ker je že zdaj mogoče opaziti naraščajoče povpraševanje po polnilni infrastrukturi, EESO predlaga, da se poveča raven zahtev, med drugim s pospešeno namestitvijo pametnih polnilnih mest v nestanovanjskih stavbah, če je le mogoče pred letom 2027.

4.17 Informacije, svetovanje in financiranje za prenovo se bodo najverjetneje zagotavljali na lokalni in regionalni ravni. Prav tako se v direktivi o energijski učinkovitosti stavb pričakuje, da bodo lokalne in regionalne oblasti dale zgled s posodobitvijo svojih stavb. EESO zato meni, da je pomembno, da se na ravni EU in nacionalni ravni pozornost in prizadevanja usmerijo v usklajevanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi in njihovo vključevanje, pri čemer je treba preučiti tudi potencial pobud, kot je Konvencija županov.

4.18 Da bi presegli poročanje in spodbudili podnebne ukrepe pred letom 2030, EESO poziva Komisijo, naj pred letom 2030 pravočasno določi najvišje vrednosti za emisije CO₂ na kvadratni meter na leto, prilagojene glede na podnebna območja.

4.19 EESO podpira razširitev opredelitve pojma „energija iz obnovljivih virov“ na več virov energije, zlasti energijo okolice, ki se izkorišča z električnimi napravami, kot so toplote črpalke, vendar predlaga, da se biomasa in bioplin opredelita kot delno obnovljiva, saj se lahko le zelo majhen delež uporabljene biomase ali proizvedenega bioplina obravnava kot v celoti obnovljiv. Ta širša opredelitev bi lahko vključevala tudi obnovljive tekoče vire energije (biogoriva in obnovljiva tekoča in plinasta goriva nebiološkega izvora, namenjena uporabi v prometu), ki bi se lahko v omejenem obsegu uporabljala v prehodnem obdobju, ko ni na voljo alternativ. V direktivo bi lahko vključili novo priložo, v kateri bi bil opredeljen vpliv različnih oblik biomase, proizvodnje bioplina in tekočih virov energije na podnebje.

4.20 Poleg podnebju škodljivih emisij in ne glede na nosilca energije, ne smemo prezreti klasičnih onesnaževal zraka, kot so drobni delci/drobni prah in NO_x.

4.21 EESO poudarja, da je treba skrbno preučiti praktične učinke uporabe izbrane opredelitve pojma „brezemisijska stavba“ kot stavbe z nizkimi energijskimi potrebami, v kateri se mora vsa potrebna energija proizvesti na kraju samem ali v povezanih sistemih daljinskega ogrevanja ali hlajenja. Ta opredelitev

(a) načeloma obravnava stavbo kot „otok“, ki je slabo povezan z okoliškim elektroenergetskim sistemom, saj je izrecno dovoljen le omejen nabor zunanjih obnovljivih virov energije;

(b) ne vključuje vgrajenih emisij toplogrednih plinov iz uporabe gradbenih materialov in emisij z gradbišča.

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

4.22 EESO predlaga, da se za brezemisijske stavbe vključi električna energija, proizvedena zunaj stavbe iz obnovljivih virov energije, in sicer tako, da bo enakovredna proizvodnji električne energije na kraju samem. Klavzula „izhoda v sili“ v Prilogi III na koncu odstavka I ne bo na splošno zagotovila stroškovno učinkovitega prehoda na energijsko učinkovite stavbe in energetske sisteme, ki se napajajo z energijo iz obnovljivih virov, na nacionalni ravni. Razširitev celotnega energetskega sistema z velikimi enotami je na enoto proizvedene energije veliko cenejša kot majhne enote na vsaki stavbi. To je še zlasti pomembno za obdobja, ko stavba ne proizvaja lastne energije (sonce/veter). Hkrati se bodo zaradi prilagodljivosti v zvezi z elektroenergetskim sistemom znižali stroški tako znotraj stavbe kot v celotnem sistemu.

4.23 Komisija predlaga ukinitvev subvencij za naprave na fosilna goriva od leta 2027. EESO je nad tem presenečen, saj to pomeni, da bodo – ob razumnem 15-letnem obdobju amortizacije – subvencionirane naprave, ki jih je treba opustiti najpozneje do leta 2040. EESO zato močno priporoča, naj se ta rok prestavi najpozneje na leto 2025.

V Bruslju, 23. marca 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG
