

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES

(COM(2011) 370 konč. – 2011/0172 (COD))

(2012/C 24/30)

Poročevalec: **g. MORDANT**

Soporočevalec: **g. LIBAERT**

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta 15. julija oziroma 1. avgusta 2011 sklenila, da v skladu s členoma 194(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES

COM(2011) 370 konč.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. oktobra 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 475. plenarnem zasedanju 26. in 27. oktobra 2011 (seja z dne 26. oktobra) s 165 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO Svetu in Parlamentu priporoča, naj Komisija čim prej oceni, ali je Unija sposobna doseči cilj 20-odstotnega prihranka energije, in da se prizadevanja usmerijo v doseganje dejanskih rezultatov.

1.2 EESO Komisijo poziva, naj razširja in se opira na obstoječe dobre prakse v državah članicah, zlasti na področju izboljšanja energetske učinkovitosti stavb.

1.3 Odbor Komisiji priporoča, da razišče možnosti za dodatno evropsko financiranje ukrepov, s katerimi bo mogoče doseči cilje iz direktive, in podpre izvajanje teh ukrepov.

1.4 EESO poziva Komisijo, naj čim prej preuči razloge za nizko stopnjo uporabe razpoložljivih sredstev in po potrebi spremeni pravila financiranja ter preuči, kako povečati vlogo nedavno ustanovljenega sklada za energetske učinkovitost tako z vidika virov financiranja kot meril za dodelitev sredstev, ki morajo prispevati k uresnitvi okoljskih, socialnih in ekonomskih ciljev.

1.5 Prav tako Komisijo poziva, naj preuči možnost, da se predlagana „pobuda za projektne obveznice strategije Evropa 2020“ razširi na projekte, ki prispevajo k uresnitvi ciljev iz te direktive.

1.6 EESO Komisijo poziva, naj čim prej oceni, koliko neizkoriščenih možnosti na področju energetske učinkovitosti je še v industrijskih sektorjih, da bo lahko opredelila ustrezne ukrepe, ki jih je treba sprejeti.

1.7 EESO Komisiji predlaga, da preuči, v kakšni meri in pod kakšnimi pogoji bi se lahko instrumenti za merjenje emisij CO₂ in drugih onesnaževal (opredeljenih v dokumentih BREF) uporabljali podobno kot v direktivi o industrijskih emisijah in se oblikovali v okviru sistema upravljanja, v katerem so udeleženi vsi ustrezni akterji, tj. delodajalci, sindikati in nevladne organizacije.

1.8 EESO priporoča, naj se ob spoštovanju načel univerzalnosti in dostopnosti energije potrošnikom ter varstva osebnih podatkov zaostrijo pogoji za morebitno uvedbo inteligentnih števec.

1.9 EESO poziva, naj se v predlogu obravnavane direktive od držav članic zahteva, da ublažijo vpliv stroškov ukrepov na višino računa, ki ga plačajo končni potrošniki, po potrebi zlasti stroškov inteligentnih števec, in poskrbijo, da bodo vsi ti ukrepi pod pogoji, ki jih določijo države članice, brezplačni za gospodinjstva z nizkimi dohodki.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj pristojnosti svetov delavcev in evropskih svetov delavcev razširi na področje energetske učinkovitosti, da bo mogoče doseči cilje direktive.

1.11 EESO Komisijo poziva tudi, naj natančneje opredeli pojem „mala in srednje velika podjetja“, kar zadeva njihovo velikost in področje dejavnosti, da bi tako preprečili uporabo preširoke opredelitve, na podlagi katere večini podjetij ne bi bilo treba izvesti energetskih pregledov ali prispevati k uresnitvi ciljev direktive.

1.12 EESO Komisijo poziva, naj si prizadeva za boljšo povezanost prometnega sektorja in predvidi ukrepe v okviru obravnavane direktive, da bi tako prispevala k uresničitvi zastavljenega cilja.

1.13 EESO Komisijo poziva, naj od držav članic zahteva, da predvidijo okrepljene in po možnosti zavezujoče ukrepe za vse stavbe, ter poziva k opredelitvi količinskih ciljev, ki jih dopolnjujejo ustrezni ukrepi glede financiranja in spodbud ter spremlevalni ukrepi.

1.14 EESO Komisijo poziva, naj spodbudi potrebno usklajevanje na ravni EU za izboljšavo šolskih in univerzitetnih programov, programov usposabljanja ter raziskav in razvoja, da bodo prilagojeni izzivom in ciljem iz direktive ter spodbujali tvorstna partnerstva.

1.15 EESO poudarja, da lahko imajo lokalne in regionalne javne službe v okviru energetskih pregledov bistveno vlogo pri podpiranju in spodbujanju posameznikov, da izboljšajo energetsko učinkovitost svojih stanovanj.

1.16 EESO meni, da imajo potrošniki ključno vlogo pri zmanjšanju porabe energije. Evropska komisija mora zagotoviti nacionalne strategije, ki vključujejo potrošnike in jih spodbujajo v to smer, da se dosežejo najboljši možni rezultati tako za posamezne potrošnike kot tudi za družbo. Politike energetske učinkovitosti je treba podpreti z ustreznimi (finančnimi) spodbudami, ki so za potrošnike privlačne in zato tudi sprejemljive. Potrebe ranljivih skupin potrošnikov je treba upoštevati kot sestavni del vseh politik na področju energetske učinkovitosti.

2. Uvod

To mnenje obravnava predlog direktive o energetske učinkovitosti (COM(2011) 370 konč.), ki temelji na veljavnih direktivah o soproizvodnji in o energetskih storitvah, ki naj bi ju preoblikovali v en sam splošen zakonodajni akt o energetske učinkovitosti pri oskrbi z energijo in končni porabi energije.

3. Kratka vsebina predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES

3.1 EU si je zastavila cilj, da do leta 2020 doseže 20-odstotni prihranek primarne energije, ta cilj pa je tudi opredelila kot enega od petih krovnih ciljev strategije Evropa 2020 – strategije za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

3.2 Zadnje ocene Komisije, pri katerih se upoštevajo nacionalni cilji povečanja energetske učinkovitosti za leto 2020, ki so jih države članice določile v skladu s strategijo Evropa 2020, kažejo, da bo EU leta 2020 dosegla le polovico 20-odstotnega cilja. Evropski svet in Evropski parlament sta pozvala Komisijo, naj sprejme novo ambiciozno strategijo o energetske učinkovitosti, da bi z odločnimi ukrepi izkoristili velik obstoječi potencial.

3.3 Da bi Komisija ponovno spodbudila energetsko učinkovitost, je 8. marca 2011 predložila nov načrt za energetsko učinkovitost, v katerem je določila ukrepe za doseganje dodatnega prihranka pri oskrbi z energijo in rabi energije.

4. Splošne ugotovitve glede predloga direktive

4.1 To mnenje se navezuje na mnenje Odbora CESE 1180/2011 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Načrt za energetsko učinkovitost 2011 z dne 14. julija 2011, ki ga tudi dopolnjuje. Odbor opozarja zlasti na stališča, ki jih je sprejel v tem mnenju glede proizvodnje toplote in električne energije, soproizvodnje (5.3.) in energetskih storitev (5.4.). Poleg tega znova poziva, naj se preuči izvajanje obstoječih določb o energetske certifikiranju stavb, ekološkem označevanju gospodinjskih aparatov in inteligentnih števcih ter te določbe po potrebi spremenijo.

4.2 Odbor podpira vsebino in cilje predlagane direktive, ki naj bi uvedla „skupni okvir za spodbujanje energetske učinkovitosti v Uniji, da se zagotovi uresničenje cilja 20-odstotnega prihranka primarne energije do leta 2020 in vzpostavi temelj za dodatno energetsko učinkovitost po tem letu“. Odbor izraža prepričanje, da je pomembno spodbujati energetsko učinkovitost v Uniji, saj so v njej še neizkoriščene možnosti, izpolnitev zastavljenega cilja pa bo za Unijo koristna tako z okoljskega kot tudi ekonomskega in socialnega vidika. EESO priznava, da je bilo v zadnjih letih veliko zakonodajnih in nezakonodajnih pobud v zvezi z „zelenimi stavbami“ in „zelenimi“ gradbenimi proizvodi. Očitno ni splošnega pristopa za „zeleno gradnjo“, kar povzroča premajhno usklajenost dejavnosti in razsipavanje z viri. Bilo bi smotno, da Evropska komisija objavi zeleno knjigo o „zelenih gradnjah“, ki bi vsebovala vse pobude za stavbe in gradbeni material.

4.3 Odbor podpira predlog direktive, ki prenavlja Direktivo 2004/8/ES o soproizvodnji in Direktivo 2006/32/ES o energetskih storitvah, hkrati pa ju razveljavlja in združuje. Ta celostni pristop bi lahko spodbudil sinergije, zlasti na področju soproizvodnje toplotne in električne energije, ter tako prispeval k lažji uresničitvi zastavljenih ciljev. Odbor meni, da bi si bilo treba prizadevati tudi za boljšo povezanost prometnega sektorja in predvideti ukrepe v okviru obravnavane direktive, da bi tako prispevali k uresničitvi zastavljenega cilja.

4.4 Po mnenju Odbora je doseganje cilja 20-odstotnega prihranka primarne energije do leta 2020 bistvenega pomena, zato EESO priporoča, da Komisija že v letu 2013 oceni, ali bo Unija lahko dosegla ta cilj v okviru veljavnih določb, in da se prizadevanja v čim večji meri usmerijo v doseganje dejanskih rezultatov.

4.5 Odbor glede na pomen delovnih mest za oblikovanje in izvajanje predlaganih ukrepov obžaluje, da delovno mesto ni omenjeno, prav tako tudi ne pomen spodbujanja socialnega dialoga na delovnem mestu za doseg opredeljenih ciljev. Vključitev zaposlenih v programe energetske učinkovitosti in njihovo sodelovanje sta dejansko bistvenega pomena za doseg ciljev, prav tako kot razvoj in izvajanje ustreznih programov izobraževanja in usposabljanja ter ukrepov za zagotavljanje dobrih delovnih pogojev ter zdravja in varnosti pri delu. S temi vidiki je treba seznaniti delavce in se glede tega z njimi posvetovati v okviru socialnega dialoga, ki ga je treba spodbujati.

4.5.1 EESO prav tako priporoča, da se na podlagi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov sprejme priloga o usposabljanju, na podlagi katerega je izvajalcem storitev, ki jih obravnava ta direktiva, podeljen certifikat ali kvalifikacija.

4.6 Odbor se sprašuje glede financiranja naložb, ki bodo morda potrebne. Dejansko se zdi, da je v mnogih primerih delež sredstev EU prenizek, da bi lahko učinkovala kot spodbuda, kot je poudarjeno v točki 6.5.1 mnenja CESE 1180/2011, vendar pa točka 4 obrazložitvenega memoranduma v obravnavanem predlogu navaja zgolj, da se bo direktiva „izvajala z uporabo obstoječega proračuna in ne bo vplivala na večletni finančni okvir“. Zagotovo je pomembno, da se v čim večji meri uporabijo obstoječi finančni instrumenti, vendar pa se je treba zavedati, da so ti trenutno neustrezni, saj države članice in regije razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada premalo izkoristijo. Da bi bilo mogoče doseči opredeljene cilje, mora Komisija po mnenju Odbora:

- čim prej preučiti razloge za nizko stopnjo uporabe razpoložljivih sredstev in po potrebi spremeniti pravila financiranja. To je še toliko bolj nujno in pomembno z vidika omejitev, ki trenutno obremenjujejo javne finance in ki so nastale predvsem na podlagi odločitev, sprejetih na evropski ravni v okviru načrtovanja varčevalnih ukrepov;
- preučiti, kako povečati vlogo nedavno ustanovljenega sklada za energetske učinkovitosti tako z vidika virov financiranja kot meril za dodelitev sredstev, ki morajo po mnenju Odbora prispevati k doseganju tako okoljskih kot tudi ekonomskih in socialnih ciljev;
- preučiti možnost, da se predlagana „pobuda za projektne obveznice strategije Evropa 2020“ razširi na naložbene projekte, ki prispevajo k uresničevanju ciljev iz tega predloga direktive;

— preučiti druge možne mehanizme financiranja, predvsem sisteme t. i. tretjih vlagateljev, ki zagotavljajo predfinanciranje, sredstva pa se povrnejo s prihrankom energije na podlagi izboljšave energetske učinkovitosti zadevnih stanovanj. S tega vidika EESO podpira predlog Komisije, da se zlasti za uvedbo „inteligentnih“ števec uporabijo podjetja za energetske storitve (ESCO, *Energy Service Companies*).

4.7 Odbor poudarja, da je po podatkih iz načrta za energetske učinkovitosti 2011 med vsemi stavbami EU samo 12 % javnih stavb. Zato poudarja pomen ostalih stavb in predlaga, da države članice razmislijo o uvedbi več – in po možnosti zavezujočih – ukrepov za vse svoje stavbe, ter se zavzema za opredelitev takega cilja, ki bi ga dopolnjevali ustrezni ukrepi glede financiranja in spodbud ter spremljevalni ukrepi. To je še toliko bolj potrebno, ker – kot je poudarjeno v uvodni izjavi (15) predloga direktive – „so obstoječe stavbe največji posamezen sektor, v katerem bi bilo mogoče doseči prihranek energije. Poleg tega so stavbe ključne za doseganje cilja EU v zvezi z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov za 80–95 % do leta 2050 v primerjavi z letom 1990.“ Odbor še poudarja, da bo energetska obnova stavb EU:

- omogočila, da se ustvarijo številna nova delovna mesta v Evropi, njihovo kakovost pa je treba zagotoviti v okviru okrepljenega socialnega dialoga. Nova delovna mesta je treba ustvariti na podlagi ustreznih programov izobraževanja in usposabljanja;
- tako prispevala k povečanju dohodkov držav (zlasti z zmanjšanjem stopnje brezposelnosti in povečanjem prihodkov od davkov);
- spodbudila oživitve evropskega gospodarstva;
- omogočala tudi doseganje socialnih ciljev z izvajanjem posebnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti za gospodinjstva z nizkim ali srednje visokim prihodkom, za znižanje njihovih stroškov za energijo z zmanjšanjem količine energije, potrebne za ogrevanje in razsvetlavo.

5. Posebne ugotovitve

5.1 V členu 4, ki določa, da se vsako leto prenovijo 3 odstotki skupne tlorisne površine stavb v lasti javnih organov držav članic, je navedena skupna tlorisna površina več kot 250 m². Odbor meni, da bi bilo treba to obveznost izvajati tudi za stavbe v lasti evropskih institucij. Poleg tega se Odbor sprašuje o ustreznosti minimalne površine 250 m², in tudi, ali to v praksi ne bo pomenilo, da bi bili zlasti ponudniki socialnih stanovanj oproščeni obveznosti prenove, saj je bivalna površina teh stanovanj pogosto manjša od te minimalne vrednosti. Zato je treba pri uresničevanju ciljev za energetske učinkovitosti upoštevati tudi socialni vidik z opredelitvijo ukrepov, ki prispevajo k zmanjšanju stroškov prikrajšanih gospodinjstev za energijo v okviru spodbud za energetske prenove stanovanj, v katerih bivajo.

5.1.1 V sedanjih gospodarskih razmerah pa morda ciljev iz členov 4 in 6 ne bo mogoče doseči v predvidenih rokih. Po mnenju EESO bi morala Komisija zagotoviti evropsko solidarnost za države, ki same ne bodo zmogle izpolniti ciljev.

5.2 Mehanizmi obveznosti energetske učinkovitosti iz člena 6 so sicer potrebni, vendar bo to pomenilo dodatne stroške. Po mnenju Odbora je treba ublažiti vpliv stroškov ukrepov na višino računa, ki ga plačajo končni potrošniki (glej točko 4.5.5 mnenja CESE 1180/2011). Predvsem pa meni, da bi prenavljanje za gospodinjstva z nizkimi dohodki moralo biti zastoj, kot je poudaril v točki 6.7.2 mnenja CESE 1180/2011.

5.3 Člen 7(1) določa, da države članice spodbujajo zlasti mala in srednje velika podjetja k izvedbi energetskih pregledov. Odbor meni, da bi bilo treba v točki 2 opredeliti „mala in srednje velika podjetja“.

5.4 Člen 7(2) določa, da se v podjetjih, ki niso „mala in srednje velika podjetja“, energetski pregled izvede najpozneje do 30. junija 2014 in na vsaka tri leta od datuma zadnjega energetskega pregleda. Po mnenju Odbora, kot je navedeno v točki 5.5.1 mnenja CESE 1180/2011, so v industrijskih sektorjih morda še vedno neizkoriščene možnosti za izboljšanje energetske učinkovitosti, čeprav je bil določen napredek že dosežen in že obstajajo ukrepi EU, kot je sistem trgovanja z emisijami, ki se že osredotoča na energetsko intenzivne sektorje. Da bi čim prej opredelili neizkoriščene možnosti v industrijskih sektorjih in ustrezne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v zvezi s tem, Odbor predlaga, da se:

— čim prej in učinkovito izvedejo energetski pregledi;

— zagotovijo široka podpora, uporaba in razširjanje že uveljavljenih in novih orodij, ki omogočajo usmerjeno in dosledno izboljševanje energetske učinkovitosti tako v energetsko intenzivnih sektorjih kot v malih in srednje velikih podjetjih;

— pregledi nanašajo tako na vidike upravljanja kot strukturna vprašanja. Spremembe na področju upravljanja je dokaj lahko izvesti, strukturne spremembe (tla, strehe, sprememba namembnosti zgradbe, težak material) pa so drage in zahtevajo veliko časa, zlasti ker sta za izvajanje priporočil po pregledu potrebna analiza stroškov in koristi ter izvedbeni načrt, da se pripravi ponudba z natančnimi parametri in proračunom. Poleg teh omejitev je pogosto treba pridobiti dovoljenja, kar precej podaljša proces prenove. Zato je treba predvideti podaljšanje roka za izvedbo sprememb, če je treba na podlagi priporočil po pregledu izvesti večja obnovenjena dela.

5.4.1 Za večjo energetsko učinkovitost je zelo pomembno sodelovanje delavcev. Brez njihovega znanja, izkušenj in predanosti rezultatov ni mogoče doseči. Zato EESO predlaga, da se preuči, v kakšni meri in pod kakšnimi pogoji bi se lahko instrumenti za merjenje emisij CO₂ in drugih plinastih onesnaževal (dokumenti BREF, ki jih je pripravil inštitut IPTS – Inštitut za tehnološka predvidevanja iz Seville kot dopolnitev prejšnje direktive IPPC in t. i. direktive IED o industrijskih emisijah iz leta 2010, ki se uporabljajo tudi za sistem trgovanja z emisijami in vključujejo standarde energetske učinkovitosti) uporabljali podobno kot v obravnavani direktivi in se oblikovali v okviru sistema upravljanja, v katerem so udeleženi vsi ustrezni akterji, tj. delodajalci, sindikati in nevladne organizacije. Tako bi bilo v predvidevanjih in predlogih, ki jih je treba oblikovati v okviru sistema upravljanja, mogoče upoštevati: stroške in koristi načrtovanih ukrepov za energetsko učinkovitost ter med drugim tudi socialno razsežnost in razsežnost zaposlovanja, vpliv na delovne pogoje, socialne analize in standarde, orodja za oceno predvidenih potreb na področju zaposlovanja, kvalifikacij in strokovnega usposabljanja ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti v zvezi s tem.

5.5 V členu 8(1) so navedeni pogoji, ki jih je treba upoštevati pri uvedbi inteligentnih števecov. Odbor meni, da ti pogoji niso ustrezni, in poziva, naj vsaka država v svojem zakonodajnem okviru najprej poglobljeno preuči stroške in koristi uvedbe teh števecov. Po njegovem mnenju je treba pri tem upoštevati tehnično izvedljivost in stroškovno učinkovitost namestitve inteligentnih števecov za vlagatelja, vključno s stroški vzdrževanja, upravljanja in zamenjave, ter tveganja, ki bi lahko nastala zaradi uvedbe teh števecov z vidika načel univerzalnosti in dostopnosti energije potrošnikom ter varstva osebnih podatkov, ki jih je treba upoštevati. Stroški električne energije se preučijo v okviru ekonomske ocene, omenjene v točki 2 Priloge I Direktive 2009/72/ES z dne 13. julija 2009.

5.6 V členu 10(1) je določena obveznost priprave nacionalnega načrta ogrevanja in hlajenja. To bi moralo zajemati tudi vidike konkurenčnosti, da bi se odpravile morebitne težave zaradi monopolov na področju daljinskega ogrevanja.

5.7 Na bolj konkretni ravni EESO poudarja pomen razvoja energetskih storitev, ki jih zagotavljajo javne uprave ali nudijo zasebne družbe in so namenjene izvajanju bolj energetsko učinkovitih rešitev za podjetja, skupnosti in posameznike. Z evropskimi sredstvi bi omogočili, da se ob upoštevanju pogojev, določenih v skladu s splošnim interesom, te storitve razvijajo in so dostopne posameznikom in MSP.

5.8 S pravnega vidika je pogodbeno zagotavljanje prihranka energije, omenjeno v dokumentu Komisije, tudi v okviru pogodbenih odnosov z javnimi subjekti, orodje, ki prispeva k sistematičnim prizadevanjem za večjo energetsko učinkovitost.

5.9 Iz člena 1 o področju uporabe bi bilo treba izključiti zgodovinske stavbe, saj so praktične in estetske težave, ki med drugim nastanejo pri namestitvi inteligentnih števecov, običajno dosti večje v teh stavbah. Tako, na primer, lastniki zgodovinskih stavb zaradi predpisov glede ohranjanja kulturne dediščine pogosto ne morejo uvesti novih sistemov upravljanja z energijo. Države članice bi morale imeti možnost, da se od primera do primera odločijo, kdaj bi bilo treba za posamezno zgodovinsko stavbo pod spomeniškim varstvom uporabiti tako izvzetje in bolj fleksibilne rešitve.

V Bruslju, 26. oktobra 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
