



Европейски икономически и социален комитет

TEN/460
Директива относно
енергийната ефективност

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на Европейския икономически и социален комитет
относно

**„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно
енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО“
COM(2011) 370 окончателен**

Докладчик: г-н **Mordant**
Съдокладчик: г-н **Libaert**

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. Препоръки и заключения

- 1.1 ЕИСК препоръчва на Съвета и на Парламента Комисията възможно най-бързо да направи оценка дали ЕС е в състояние да постигне целта за двадесетпроцентна икономия на енергия, както и усилията да бъдат насочени към постигането на реални резултати.
- 1.2 ЕИСК отправя искане към Комисията да популяризира и изтъква добрите практики, които се прилагат в държавите-членки, по-специално във връзка с подобряването на енергийната ефективност на жилищния фонд.
- 1.3 ЕИСК препоръчва Комисията да намери възможности за допълнително европейско финансиране на мерките, които трябва да направят възможно постигането на целите на директивата, и да подкрепя тяхното прилагане.
- 1.4 ЕИСК отправя искане към Комисията да разгледа спешно причините за слабото използване на наличните ресурси и, ако е необходимо, да започне преразглеждане на правилата за финансиране и да разгледа по какъв начин може да се укрепи ролята на създадения неотдавна Фонд за енергийна ефективност, както по отношение на източниците на финансиране, така и по отношение на критериите за отпускане на средства, които трябва да допринесат за постигане на екологичните, социалните и икономическите цели.
- 1.5 Освен това ЕИСК отправя искане към Комисията да разгледа възможността нейното предложение за „облигации за финансиране на проекти във връзка със стратегията „Европа 2020“ да обхване и проекти, които допринасят за постигането на целите на настоящата директива.
- 1.6 ЕИСК отправя искане към Комисията да пристъпи към бързо оценяване на неизползвания потенциал на промишлеността в областта на енергийната ефективност, с цел да се определят подходящите мерки, които следва да се предприемат.
- 1.7 ЕИСК препоръчва на Комисията да проучи до каква степен и при какви условия инструментите за сравнителна оценка на емисиите на CO₂ и други замърсяващи газове (определени в справочните документи за най-добри налични техники) биха могли да бъдат използвани както това е направено в директивата за промишлените емисии и да

бъдат изготвени в рамките на система на управление с участието на всички заинтересовани страни, включително работодателите, синдикатите и НПО.

- 1.8 ЕИСК препоръчва условията за въвеждане на интелигентни измервателни уреди да станат по-стриктни, като се спазват принципите за универсалност и достъпност на енергията за потребителите и се зачита конфиденциалният характер на личните данни.
- 1.9 ЕИСК отправя искане в разглежданото предложение за директива да се предвиди държавите-членки да смекчават отражението на разходите за тези мерки върху сметките на крайните потребители, по-специално при необходимост – разходите за интелигентни измервателни уреди, като следят всички тези мерки да бъдат безплатни за домакинствата с ниски доходи, съгласно реда и условията, които държавите-членки ще определят.
- 1.10 ЕИСК отправя искане към Комисията да допринесе за разширяване на консултативните правомощия на представителите на работниците и служителите в европейските предприятия по такъв начин, че да обхванат и енергийната ефективност, с цел да се създаде възможност за постигане на целите на директивата.
- 1.11 ЕИСК отправя искане към Комисията да даде по-точно определение на понятието „малки и средни предприятия“, в което да се посочат техните размери и областите, в които работят, както и да не допуска голяма част от предприятията да бъдат освободени от енергийни одити и участие в изпълнението на целите на директивата, като резултат от възприемането на твърде широко определение.
- 1.12 ЕИСК отправя искане към Комисията да следи за по-добрата интеграция на транспортния сектор и за това в рамките на разглежданата директива да бъдат предвидени мерки, за да се допринесе за постигането на желаната цел.
- 1.13 ЕИСК отправя искане към Комисията да изиска от държавите-членки да помислят за по-строги, дори задължителни, мерки за целия си сграден фонд и призовава за определянето на такава количествена цел, която да бъде съпроводена от подходящи мерки за финансиране и стимулиране, а също и от съпътстващи мерки.
- 1.14 ЕИСК отправя искане към Комисията да допринася за европейската координация, необходима за подобряване на училищните и университетските програми, на програмите за обучение и за научна и развойна дейност (НИРД), с цел те да бъдат съобразени с основните въпроси и цели на директивата и да насърчават партньорствата в тази област.
- 1.15 ЕИСК подчертава основната роля, която местните и регионалните публични служби могат да изпълнят в областта на енергийните одити, за да помогнат на частните лица да повишат енергийната ефективност на своите жилища и да ги стимулират в тази насока.
- 1.16 ЕИСК счита, че потребителите играят ключова роля за намаляване на потреблението на енергия. Европейската комисия трябва да гарантира, че ще бъдат създадени

национални стратегии, които ще ангажират и мобилизират потребителите за изпълнението на тази цел, за да могат да бъдат постигнати възможно най-добрите резултати, както за отделните потребители, така и за обществото. Политиките за енергийната ефективност трябва да бъдат подкрепени от подходящи (финансови) стимули за потребителите, които да са привлекателни и следователно приемливи за тях. Нуждите на уязвимите групи потребители трябва да бъдат неразривна част от всички политики за енергийната ефективност.

2. Въведение

Предмет на настоящото становище е предложението за директива относно енергийната ефективност (СОМ(2011) 370 окончателен), основаващо се на действащите директиви относно комбинираното производство на енергия и енергийните услуги. Целта на предложението за директива е те да бъдат обединени в един единствен законодателен акт от общ характер относно енергийната ефективност при енергийните доставки и крайното потребление на енергия.

3. Основно съдържание на предложението за директива относно енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2004/8/ЕО и Директива 2006/32/ЕО

- 3.1 ЕС си е поставил за цел до 2020 г. да постигне двадесетпроцентна икономия на първична енергия и е включил тази задача сред петте големи цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.
- 3.2 Последните оценки на Комисията, в които се отчитат националните цели за енергийна ефективност за 2020 г., определени от държавите-членки в рамките на стратегията „Европа 2020“, навеждат на мисълта, че до тази дата ЕС ще изпълни двадесетпроцентната цел едва наполовина. Европейският съвет и Европейският парламент поискаха от Комисията да приеме нова амбициозна стратегия в областта на енергийната ефективност, с цел да се предприемат решителни действия за използване на значителния наличен потенциал.
- 3.3 За да даде нов тласък на енергийната ефективност, на 8 март 2011 г. Комисията представи нов План за енергийна ефективност (ПЕЕ), в който са определени мерки за реализиране на допълнителни икономии, свързани с доставката и използването на енергията.

4. **Общи бележки по предложението за директива**

- 4.1 Настоящото становище е изготвено на основата на становище CESE 1180/2011 на Комитета относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.“ от 14 юли 2011 г., като го допълва. По-специално Комитетът припомня позициите, които застъпи в това становище по отношение на производството на топлинна енергия и електроенергия, на комбинираното производство на топло- и електроенергия (5.3) и на енергийното обслужване (5.4). Освен това Комитетът припомни своето искане да се проучи функционирането на настоящите разпоредби относно сертификатите за енергийните характеристики на сградите, екологичното етикетирание на електродомакинските уреди и на интелигентните измервателни устройства, и в случай на необходимост те да бъдат изменени.
- 4.2 Комитетът подкрепя предмета и целите на предложението за директива, насочено към установяване на „обща рамка за насърчаване на енергийна ефективност в Европейския съюз, с оглед да се осигури постигането до 2020 г. на целта на Европейския съюз за двадесетпроцентно спестяване на първична енергия и да се създадат условия за допълнителни подобрения на енергийната ефективност след тази дата“. Комитетът е убеден в значението на популяризирането на енергийната ефективност в ЕС поради нейния неизползван потенциал и поради факта, че постигането на поставената цел ще бъде от полза за ЕС както от екологична, така и от икономическа и социална гледна точка. ЕИСК признава, че през последните години бяха предприети голям брой законодателни или незаконодателни „инициативи“ в подкрепа на „зелените“ сгради или „зелените“ строителни продукти. Изглежда, обаче, че липсва цялостен план за „зеленото строителство“, което води до некоординираност на действията и разхищение на средства. Би било полезно Европейската комисия да изготви Зелена книга относно „зеленото строителство“, в която да включи всички инициативи, отнасящи се до строителството и строителните материали.
- 4.3 Комитетът подкрепя предложението за директива, тъй като то отменя, обединява и преразглежда Директива 2004/8/ЕО относно комбинираното производство на енергия и Директива 2006/32/ЕО относно енергийните услуги; подобен интегриран подход би могъл да насърчи синергиите, по-специално в областта на комбинираното производство на топло- и електроенергия, и по този начин да улесни постигането на поставените цели. Комитетът счита, че трябва да се търси и по-добра интеграция на транспортния сектор и да се предвидят мерки в рамките на разглежданата директива, за да се допринесе за постигане на поставената цел.
- 4.4 Като счита за жизненоважно постигането на целта за двадесетпроцентно спестяване на първична енергия до 2020 г., Комитетът препоръчва да се предвиди оценка от страна на Комисията още през 2013 г. на това дали ЕС е в състояние да постигне тази цел в

рамките на действащите разпоредби. ЕИСК препоръчва възможно най-много усилия да бъдат насочени към постигането на реални резултати.

- 4.5 Предвид значението на работните места за развитието и прилагането на предложените мерки, Комитетът изразява съжаление по повод факта, че не са споменати работното място и значението на насърчаването на социалния диалог на работното място, с оглед на постигането на поставените цели. В действителност ангажираността и участието на работниците в програмите за енергийна ефективност са от основно значение за постигане на целите, също както разработването и прилагането на подходящи образователни и обучителни програми и мерки за осигуряване на добри условия на труд и здравословни и безопасни условия на работното място. Работниците трябва да бъдат информирани и с тях да се извършват консултации във връзка с тези аспекти в рамките на социалния диалог, който трябва да се насърчава.
- 4.5.1 ЕИСК препоръчва също така да се приеме приложение относно обучението, което води до сертифицирането или лицензирането на доставчиците на услуги, които са предмет на настоящата директива, както това е направено в Директива 2009/28/ЕО за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници.
- 4.6 Комитетът изразява загриженост по въпроса за финансирането на инвестициите, които ще се окажат необходими. Въпреки че, както се подчертава в параграф 6.5.1 от становище CESE 1180/2011, понастоящем изглежда, че в много случаи делът на финансирането на ЕС е твърде малък, за да представлява стимул, в параграф 4 от обяснителния меморандум на разглежданото предложение се посочва само, че при изпълнението на предложението за директивата „ще бъде използван наличният бюджет и това няма да има отражение върху многогодишната финансова рамка“. Без съмнение е важно да се използват максимално съществуващите финансови инструменти, но трябва да се отчитат очевидните факти: понастоящем тези финансови инструменти са неподходящи поради слабото усвояване от страна на държавите-членки и на регионите на средствата, достъпни по линия на структурните фондове и Кохезионния фонд. Комитетът е убеден, че за да могат да се постигнат поставените цели, Комисията трябва:
- да разгледа спешно причините за слабото усвояване на наличните средства и при необходимост да преразгледа правилата за финансиране. Това е още по-неотложно и съществено в контекста на ограниченията върху публичните финанси в настоящия момент, които произтичат от решенията, взети на европейско равнище посредством плановете за бюджетна дисциплина;
 - да разгледа въпроса за това как да се засили ролята на създадения неотдавна фонд за енергийна ефективност, както по отношение на източниците на финансиране, така и по отношение на критериите за отпускане на финансиране, които според

Комитета трябва да бъдат насочени към постигане едновременно на екологични и на икономически и социални цели;

- да разгледа възможността нейното предложение за „облигации за финансиране на проекти във връзка със стратегията „Европа 2020“ да обхване и инвестиционни проекти, с които се цели да се допринесе за постигане на целите на разглежданото предложение за директива;
- да разгледа другите възможни механизми за финансиране и сред тях така наречените системи на трети инвеститори, които осигуряват предварителното финансиране и се изплащат в резултат от икономията на енергия, дължаща се на повишаване на енергийната ефективност на съответните жилища. В този смисъл ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да използва дружествата за енергийни услуги (ESCO, Energy Service Companies) в частност за въвеждането на „интелигентни“ измервателни устройства.

4.7 Комитетът подчертава, че съгласно Плана за енергийна ефективност от 2011 г. обществените сгради представляват едва 12% от сградния фонд в ЕС. По този повод подчертава важността на останалата част от сградния фонд и предлага държавите-членки да обмислят приемането на повишени и евентуално задължителни мерки за целия си сграден фонд и се обявява за поставянето на такава цел, придружена от подходящи мерки в сферата на финансирането, насърчаването и подкрепата. Това е особено необходимо, тъй като, както се подчертава в съображение (15) от предложението за директива, „съществуващият сграден фонд е секторът с най-голям потенциал за енергоспестяване. Освен това, сградите са от огромно значение за постигане на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с 80-95% до 2050 г. в сравнение с 1990 г.“ Освен това Комитетът подчертава, че реновирането на сградния фонд на ЕС с цел повишаване на енергийната му ефективност:

- би дало възможност да се създадат много работни места в Европа, чието качество трябва да се гарантира посредством засилен социален диалог. Уменията във връзка с тези работни места трябва да се създават посредством подходящи образователни и обучителни програми;
- би донесло приходи за държавите (посредством намаляването на безработицата и увеличаването на данъчните постъпления);
- би насърчило възстановяването на европейската икономика;
- би дало възможност също за постигане на социалните цели посредством приемането на специфични мерки, предназначени за домакинствата с ниски и средни доходи, като се улеснява намаляването на техните сметки за енергия чрез намаляване на количеството енергия, необходимо за отопление и осветление.

5. Специфични бележки

- 5.1 В член 4, в който се предвижда задължение за годишно реновиране на 3% от общата разгъната застроена площ, заемана от обществените институции на държавите-членки, се споменава използвана разгъната застроена площ над 250 м². Комитетът счита, че тези задължения следва да са приложими по отношение на сградите, заемани от европейските институции. Освен това Комитетът поставя под въпрос тази минимална площ от 250 м² и се пита дали на практика това няма да освободи социалните агенции за жилищно настаняване от техните задължения във връзка с реновирането, тъй като обитаемата площ на социалните жилища често пъти е по-малка. Освен това преследването на поставените цели в областта на енергийната ефективност трябва да има и социална насоченост, като се определят мерки, допринасящи за намаляването на сметките за енергия на домакинствата в неравностойно положение, посредством стимулиране на енергийното реновиране на заеманите от тях жилища.
- 5.1.1 В резултат на настоящата икономическа ситуация, обаче, е възможно разпоредбите на член 4 и 6 да не бъдат постигнати в рамките на поставените срокове. Според ЕИСК Комисията би трябвало да предвиди възможност за проявяване на европейска солидарност по отношение на държавите, които не могат сами да постигнат целите.
- 5.2 Същевременно предвидените в член 6 схеми за задължения за енергийна ефективност, в случай че са необходими, ще доведат до разходи. Според Комитета е необходимо да се смекчи отражението на разходите за тези мерки върху сметките на крайните потребители (вж. параграф 4.5.5 на становище CESE 1180/2011). В частност той смята, че подобренията трябва да са безплатни за домакинствата с ниски доходи, както подчертава в параграф 6.7.2 на същото становище CESE 1180/2011.
- 5.3 В член 7, параграф 1 се предвижда държавите-членки да насърчават по-специално малките и средните предприятия да се подлагат на енергийни одити. Комитетът счита, че при това положение би било целесъобразно в член 2 да се даде определение на понятието „малки и средни предприятия“.
- 5.4 В член 7, параграф 2 се предвижда предприятията, различни от „малките и средните предприятия“, да се подложат на енергиен одит най-късно до 30 юни 2014 г. и след това на всеки три години, считано от датата на предходния енергиен одит. Както се посочва в параграф 5.5.1 на становище CESE 1180/2011, в промишлеността може да има неизползван потенциал за повишаване на енергийната ефективност, независимо от постигнатия напредък в тази сфера и от факта, че на европейско равнище са предприети мерки, като например схемите за обмен на квоти на емисии, които вече се прилагат по отношение на енергоемките индустрии. С цел възможно най-бързо определяне на неизползвания потенциал в промишлеността и на подходящите мерки, които следва да се предприемат във връзка с този потенциал, Комитетът предлага:

- енергийните одити да се извършат незабавно и ефективно;
- да се предлага много широка подкрепа, да се внедряват и разпространяват традиционни и нови инструменти, улесняващи фокусирано и последователно повишаване на енергийната ефективност както в енергоемки инсталации, така и в такива, които са свързани с МСП;
- одитите да обхващат както въпроси, свързани с управлението, така и с конструкцията. Промените в управлението са относително лесни за изпълнение, но промените в конструкцията (подове, покриви, промяна на функциите на сградата, тежки материали) са скъпи и времеемки, особено предвид факта, че изпълнението на препоръките на одита изисква проучване на съотношението разходи-ползи и план за изпълнение, за да може да се изготви оферта с точни параметри и бюджет. Освен тези ограничения, често са необходими и разрешителни, което удължава значително процеса на реновиране. Затова е необходимо да се предвиди, когато препоръчаните от одита модификации изискват мащабно реновиране, възможност да продължаване на срока.

5.4.1. Участието на работниците е изключително важно за по-добрата енергийна ефективност. Без техните знания, опит и ангажираност не могат да се постигнат резултати. Ето защо ЕИСК препоръчва да се проучи до каква степен и при какви условия инструментите за сравнителна оценка на емисиите на CO₂ и други замърсяващи газове (справочните документи за най-добри налични техники, изготвени от Института за бъдещи технологични изследвания в Севиля с оглед на бившата Директива за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването и на Директивата относно емисиите от промишлеността (Директивата IED) от 2010 г., които се използват и за схемата за търговия с емисии и включват референти стойности за енергийната ефективност) биха могли да се използват в разглежданата директива и да се изготвят в рамките на система на управление с участието на всички заинтересовани страни, включително работодателите, синдикатите и НПО. По този начин би било възможно в оценките на състоянието и в предложенията, които предстои да се изготвят в рамките на тази система на управление, да се отчитат разходите и ползите, произтичащи от възможните мерки за енергийна ефективност, а също така, наред с другото, и на социалното измерение – заетостта, въздействието върху условията на труд, анализите и социалните стандарти, инструментите за прогнозна оценка на нуждите от работни места, професионалните квалификации и обучения, и разпоредбите, които трябва да се приложат във връзка с това.

5.5 В член 8, параграф 1 се споменават условията, които трябва да се спазват при въвеждането на интелигентни измервателни уреди. Комитетът счита, че тези условия са недостатъчни. Той отправя искане всяка държава да направи в своя нормативен контекст предварителен задълбочен анализ на разходите и ползите, произтичащи от тези измервателни уреди, и смята, че при този анализ трябва да се отчитат техническата приложимост и ефективността на разходите за инвеститора, който финансира поставянето на интелигентни измервателни уреди, включително разходите за поддръжка, управление и замяна, рисковете от подобни

измервателни уреди по отношение на принципите за универсалност и достъпност на енергията за потребителите, а също така и по отношение на конфиденциалния характер на личните данни. Що се отнася до електроенергията, този анализ е включен в икономическата оценка, упомената в точка 2 от Приложение I на Директива 2009/72/ЕО от 13 юли 2009 г.

- 5.6 В член 10, параграф 1 се налага задължението за изготвяне на национален план относно отоплението и охлаждането. В този план трябва да се обърне внимание на аспектите на конкуренцията, за да се потърси решение на проблемите, които могат да създадат монополите върху централните топлофикационни системи.
- 5.7 На практическо равнище ЕИСК подчертава колко е важно да се развиват предлаганите от публичните администрации или частните дружества енергийни услуги, предназначени да реализират решения с по-висока енергийна ефективност, както за предприятията и публичните органи, така и за частните лица. Европейското финансиране би трябвало да даде възможност за тяхното развитие, като ги направи достъпни за частните лица и МСП, в съответствие с условията, диктувани от общия интерес.
- 5.8 От правна гледна точка договорите за енергийните характеристики, които се споменават в текста на Комисията, макар и във връзка с договорните отношения на публичните органи, представляват инструмент, който може да разшири системното търсене на по-голяма енергийна ефективност.
- 5.9 Член 1 относно обхвата следва да изключва историческите сгради, обявени за паметници на културата, тъй като практическите и естетическите трудности, произтичащи между другото и от поставянето на интелигентни измервателни уреди, като цяло са по-големи в историческите сгради. Така например, законите за опазване на историческото наследство често забраняват на собствениците на исторически сгради да поставят нови системи за управление на енергията. Държавите-членки следва да разполагат със свободата да решават поотделно за всеки случай дали за конкретна и частна историческа сграда, обявена за паметник на културата, е необходимо изключение и прилагане на по-гъвкав набор от решения.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson

