

FIȘĂ DE INFORMARE NR. 28

PERFORMANȚA ENERGETICĂ A CLĂDIRILOR

ENER 6

ENV 9

DATE DESPRE PROPUNERE

1. **Data adopării de către Comisie:** 13.11.2008; **Responsabil:** dl. Andris PIEBALGS (DG Energie și Transport)
2. **Denumire document:** Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind performanța energetică a clădirilor (reformare)
COM (2008)0780; 2008/0223/COD.
3. **Tipul documentului:** legislativ (propunere de directivă).
4. **Temeiul juridic:** TFUE, Art.194
5. **Procedură:** codecizie
6. **Stadiul actual:** propunerea adoptată sub forma **Directivei 2010/31/UE** publicată în JO L 153, 18.6. 2010, p 13

1. CONTEXT

Îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor¹ reprezintă principala inițiativă din domeniul eficienței energetice, componentă esențială a politicii energetice a UE. Aceasta a evoluat substanțial în ultimii ani, după lansarea Cartei Verzi², care a propus o strategie pentru o politică energetică sustenabilă, competitivă și sigură. Politica în domeniul îmbunătățirii eficienței energetice reprezintă o componentă atât a politicii UE în domeniul securității energetice, cât și a politicii UE în domeniul combaterii schimbărilor climatice.

Propunerea de modificare (reformare) a directivei³ referitoare la performanța energetică a clădirilor face parte din pachetul eficiență energetică, componentă a ansamblului de măsuri din cadrul celei de-a 2-a revizuirii strategice a politicii energetice inițiat de Comisia Europeană la 13 noiembrie 2008.

2. PREZENTAREA DIRECTIVEI INIȚIALE 2002/91/CE

Directiva 2002/91/CE reprezintă un element cheie pentru îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor. Directiva îmbină într-un text juridic diferite instrumente de reglementare (precum cerințele de performanță energetică) și instrumente cu caracter informativ (precum certificatele și inspecțiile). Statele membre au următoarele obligații:

- de a stabili **cerințe minime de performanță energetică** pentru clădirile noi și pentru cele mari, deja existente, care sunt supuse unei renovări majore.

¹ Consumul de energie în clădiri reprezintă circa 40% din totalul consumului UE de energie finală și determină circa 36% din totalul de emisii de CO₂ în UE

² COM (2006) 105 final

³ Directiva 91/2002/CE

- de a institui un **sistem de certificate de performanță energetică** care să furnizeze informații cu privire la calitatea energetică a unei clădiri și la îmbunătățirile care pot fi aduse. Aceste certificate sunt valabile timp de 10 ani și ar trebui să fie prezentate potențialilor cumpărători/locatari;
- de a institui un sistem **de inspecție regulată a sistemelor de încălzire și de climatizare mijlocii și mari**, în vederea monitorizării și optimizării performanței energetice a acestora. Ca alternativă, statele membre pot organiza campanii de promovare, dacă demonstrează că acestea au un efect echivalent cu cel al inspecției sistemelor de încălzire.

Directiva lasă o marjă de manevră foarte mare statelor membre, nu numai în privința implementării, dar chiar a fixării standardelor/obiectivelor de performanță energetică, precum și a standardelor legate de certificate și inspecții.

Comisia a justificat acest lucru prin satisfacerea principiilor subsidiarității și proporționalității, dat fiind condițiile diferite la nivel național/regional, precum climatul exterior și tradițiile specifice din domeniul construcțiilor. Astfel, **directiva 2002/91/CE nu a stabilit standarde minime pentru performanța energetică, ci a lăsat statelor membre posibilitatea de a le fixa.** Obligația statelor membre constă doar în urmărirea unor cerințe minime naționale și nu a unora europene. Directiva a oferit doar un cadru general pentru metodologia de calcul a performanței energetice a clădirilor.

Unele țări au realizat progrese importante în ultimii ani, dar majoritatea au încă un potențial enorm pentru îmbunătățiri, încă nevalorificat.

3. PROPUNEREA DE REFORMARE A DIRECTIVEI

Propunerea de modificare (reformare) a directivei clarifică, extinde și consolidează domeniul de aplicare a actualei Directive 2002/91/CE în special prin:

- **extinderea domeniului de aplicare a dispoziției** care cere statelor membre să definească **cerințe minime de performanță energetică** pentru clădirile noi și lucrările importante de renovare;
- **consolidarea dispozițiilor** referitoare la **certificatele de performanță energetică**, controlul **sistemelor de încălzire și de aer condiționat**, la **informații și la experții independenți** și adăugarea **obligației de calcul al nivelurilor optime din punct de vedere al costului ale cerințelor minime de performanță energetică**;
- **încurajarea statelor membre de a dezvolta cadre și obiective destinate creșterii procentului de clădiri cu consum scăzut sau zero de energie sau cu emisii scăzute sau zero de dioxid de carbon**;
- **încurajarea sectorului public** de a se implica mai activ și de a prelua inițiativa.

Estimarea impactului minim total evidențiază următoarele:

- economii de energie de 60 – 80 Mtoe/an până în 2020, ceea ce înseamnă o **reducere cu 5-6% a consumului final de energie al UE în 2020**;
- reduceri ale emisiilor de CO₂ de 160-210 Mt/an până în 2020, ceea ce înseamnă **4-5% din emisiile totale de CO₂ ale UE în 2020**;

- între **280.000 și 450.000 de potențiale noi locuri de muncă până în 2020**, în special în sectorul construcțiilor, al certificării și auditului energetic, precum și al inspecției sistemelor de încălzire și de climatizare.

Una dintre principalele concluzii rezultate din implementarea Directivei 2002/91/CE a fost aceea că **stabilirea cerințelor de performanță energetică s-a făcut foarte diferit în statele membre**, iar Comisia a constatat că, în multe cazuri, cerințele minime de performanță au fost stabilite “*departe de nivelurile optime de cost*”.

De aceea, Comisia a încercat să corecteze această deficiență în propunerea de reformare a directivei, promițând că va elabora o **metodologie comparativă** care va permite **calcularea nivelurilor optime de cost**. Totuși, **statele membre, vor stabili, în continuare, cerințele minime, utilizând propria metodologie de calcul**, urmând ca ulterior să apeleze la metodologia comparativă pentru a constata în ce măsură s-au aliniat cu nivelurile optime de cost.

Astfel, **modificarea propusă de Comisie**, cu ocazia reformării directivei, **nu fixează cerințe minime europene**, ci doar încearcă să stimuleze un proces, probabil relativ lent, de aliniere a cerințelor naționale la nivelurile optime din punct de vedere al costurilor.

La 23 aprilie 2009, Parlamentul European a votat cu o largă majoritate, în prima lectură, Raportul Comisiei pentru industrie, energie și transporturi [raportor Adriana-Silvia ȚICĂU (PSE – RO)], care a amendat semnificativ textul inițial propus de Comisie. Scopul amendamentelor a fost de a extinde domeniul de aplicare la sistemele de încălzire, de a introduce criteriile pentru eficiența energetică și de a asigura informarea cetățenilor.

Principalele amendamente se referă la:

- metodologia de calculare a performanțelor energetice a clădirilor;
- instrumentele de finanțare comunitare și naționale;
- obligația statelor membre de a asigura că toate clădirile noi vor avea un consum energetic zero.

Spre deosebire de Comisie, care s-a oprit doar la o metodologie comparativă, Parlamentul European a propus o **metodologie comună** de calculare a nivelului optim al cerințelor din punct de vedere al costurilor.

În privința finanțării la nivel comunitar, amendamentele Parlamentului European au propus mai multe măsuri printre care: o **majorare semnificativă a sumei maxime ce poate fi alocată din Fondul European de Dezvoltare Regională pentru sprijinirea eficienței energetice** și instituirea unui **Fond pentru eficiența energetică**, bazat pe contribuții de la bugetul comunitar, Banca Europeană de Investiții și statele membre.

De asemenea, Parlamentul European a propus o **listă de instrumente financiare naționale** posibile din care statele membre să poată utiliza cel puțin două: reduceri de TVA pentru economisirea de energie, reduceri fiscale pentru bunuri și servicii care realizează economii de energie, subvenții directe, sisteme de garantare a împrumutului, sisteme de împrumut subvenționate, condiții impuse furnizorilor de energie pentru a oferi asistență financiară consumatorilor.

În Consiliul UE, la 12 iunie 2009, proiectul de directivă privind performanța energetică a clădirilor (reformare) a fost salutat, multe delegații exprimându-și sprijinul pentru obiectivele generale ale proiectului de directivă. Totuși, unele delegații au subliniat că **sarcina administrativă nu ar trebui să crească în mod semnificativ din cauza**

acestei directive. Astfel, proprietarii nu ar trebui descurajați să efectueze renovări, ca urmare a unor norme mai stricte. Multe state au acordat o importanță majoră **subsidiarității, considerentelor legate de eficiență din punctul de vedere al costurilor și adaptabilității la condițiile naționale.** De asemenea, delegațiile au atras atenția asupra **diferențelor existente în politicile naționale de promovare a eficienței energetice în clădiri,** precum și asupra diferitelor opinii cu privire la funcționarea în practică a directivei în vigoare în prezent. Delegațiile au exprimat opinii diferite privind amendamentele propuse de Parlamentul European.

La 17 noiembrie 2009, s-a ajuns la un compromis interinstituțional, între Comisie, Consiliu și Parlamentul European. Compromisul a fost rezultatul negocierilor interinstituționale desfășurate în două etape. Prima etapă a tratat fondul propunerii, iar a doua etapă adaptarea propunerii la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în ceea ce privește actele delegate și actele de punere în aplicare (articolele 290 și 291 din TFUE), precum și temeiul juridic.

Procesul formal s-a încheiat prin aprobarea Consiliului din 14 aprilie 2010 și a Parlamentului European la a doua lectură, la 18 mai 2010.

Principalele subiecte de negociere asupra cărora s-a ajuns la un acord au fost următoarele:

Schimbarea temeiului juridic (preambul): în urma intrării în vigoare a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, colegiatorii au convenit să schimbe temeiul juridic făcând referire la articolul 194 alineatul (2) din TFUE. La articolul 1 s-a adăugat un alineat în care se subliniază că directiva stabilește cerințe minime care nu împiedică statele membre să mențină sau să introducă măsuri mai stricte.

Dispoziții privind actele delegate și actele de punere în aplicare (articolele 22-26): Directiva conferă Comisiei, pentru o perioadă de cinci ani – reînnoită în mod automat – după intrarea în vigoare a directivei, competențe de adoptare a cadrului metodologic comparativ prevăzut la articolul 5 (până la 30 iunie 2011) și de adaptare la progresul tehnic (punctele 3 și 4 din anexa I). În orice moment, Parlamentul și Consiliul pot revoca delegarea competențelor și pot aduce obiecții față de actul delegat în termen de două luni de la data notificării, cu posibilitatea de a solicita o prelungire cu încă două luni. La cererea Parlamentului, a fost inclusă o declarație a Comisiei privind notificarea actelor delegate în timpul perioadei de vacanță a instituțiilor, precum și o declarație comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei în care se arată că dispozițiile directivei nu constituie un precedent în ceea ce privește poziția acestora în legătură cu actele delegate. Comisiei i se solicită, de asemenea, să adopte un act de punere în aplicare, în conformitate cu procedura de consultare prevăzută la articolul 3 din Decizia 1999/468/CE, pentru a institui un sistem voluntar comun de certificare a performanței energetice a clădirilor nerezidențiale [articolul 10 alineatul (9)].

Cerințele minime de performanță energetică, optime din punctul de vedere al costurilor, și cadrul metodologic comparativ (articolul 5 și anexa III): Comisia va elabora o metodologie comparativă de calcul al nivelurilor optime, din punctul de vedere al costurilor, ale performanței energetice a clădirilor. Consiliul nu a acceptat cererea Parlamentului European pentru o metodologie comună. Pe de altă parte, a fost acceptată adăugarea unei noi Anexa III propusă de Parlament în care este descris conținutul cadrului metodologic comparativ. În plus, Consiliul a fost de acord să introducă un sistem de referință (benchmarking) prin care statele membre trebuie să justifice diferențele semnificative între nivelele optime în funcție de costuri ale cerințelor minime de performanță energetică și cerințele minime de performanță

energetică aflate în vigoare. De asemenea, statele membre vor prezenta un plan indicând măsurile adecvate care trebuie luate în continuare.

Clădiri existente (articolul 7): s-a consolidat dispoziția respectivă în sensul că toate clădirile existente supuse unor renovări majore trebuie să satisfacă cerințele de performanță energetică și că astfel de cerințe trebuie stabilite și pentru elementele clădirilor. Totuși, Consiliul nu a acceptat fixarea unor ținte pentru clădirile existente.

Sisteme tehnice ale clădirilor (articolul 8): se introduce o nouă dispoziție, care impune stabilirea de cerințe de performanță energetică pentru sistemele tehnice ale clădirilor (de exemplu, sisteme de încălzire, de apă caldă și de climatizare).

Clădiri al căror consum de energie este aproape egal cu zero (articolul 9): s-a obținut un consens în ceea ce privește definiția „clădirilor al căror consum de energie este aproape egal cu zero” și necesitatea de a elabora planuri naționale în vederea creșterii numărului acestora. Statele membre garantează că până la 31 decembrie 2018 clădirile noi ocupate și deținute de autoritățile publice vor fi „clădiri al căror consum de energie este aproape egal cu zero”, iar până la 31 decembrie 2020 toate clădirile noi vor fi „clădiri al căror consum de energie este aproape egal cu zero”.

Stimulente financiare și bariere de piață (articolul 10): acest articol nou a fost introdus pentru a pune în evidență importanța unei finanțări adecvate. Statele membre elaborează lista măsurilor existente și a celor propuse, iar Comisia prezintă o analiză a fondurilor disponibile.

Nu au fost agreate însă propunerile Parlamentului European referitoare la finanțarea la nivel comunitar. Totuși, Comisia a acceptat ca în Comunicarea⁴ privind acceptarea poziției comune, din 15 aprilie 2010, să anexeze o Declarație privind finanțarea destinată eficienței energetice:

„Comisia subliniază rolul crucial jucat de instrumentele financiare în transformarea cu succes a sectorului european al construcțiilor într-un sector eficient din punct de vedere energetic și cu emisii reduse de carbon. Comisia va continua să încurajeze statele membre să utilizeze extensiv fondurile disponibile în cadrul Fondului European de Dezvoltare Regională (în prezent, un procent de până la 4% din sumele totale la nivel național aparținând Fondului European de Dezvoltare Regională, în valoare de 8 miliarde de euro, poate fi folosit în scopul creșterii eficienței energetice și a utilizării energiei din surse regenerabile în sectorul locuințelor, la care se adaugă sprijinul financiar neplafonat disponibil deja pentru energiile durabile în cazul clădirilor publice și comerciale/industriale). De asemenea, Comisia va sprijini statele membre în privința unei mai bune utilizări a tuturor fondurilor disponibile și a finanțării, care pot acționa ca pârgie pentru stimularea investițiilor în eficiența energetică.

În plus, Comisia va examina posibilitatea dezvoltării în continuare a tuturor inițiativelor existente, cum ar fi inițiativa „Proiecte urbane inteligente”⁵ sau utilizarea bugetului Energie inteligentă – Europa II, de exemplu în scopul schimbului de cunoștințe și al asistenței tehnice pentru crearea de fonduri naționale care pot fi reînnoite.

⁴ COM (2010) 165

⁵ Planul SET, COM (2009) 519

Mai mult, Comisia va pregăti o prezentare generală și o analiză a mecanismelor financiare în vigoare actualmente în statele membre și va lua în considerație concluziile rezultate, în efortul său de a disemina cele mai bune practici pe întreg teritoriul UE.

În sfârșit, Comisia, ca urmare a analizei menționate la articolul 9a alineatul (4) din Directiva [2010/XXX/CE], va reflecta asupra posibilei evoluții în viitor a stimulentele financiare [printre altele, în ceea ce privește instrumentele comunitare la care se face trimitere în acest scop la articolul 9a alineatul (4a)] și a utilizării optime a acestora pentru investițiile în îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor.”

Certificate de performanță energetică (articolele 11-13): s-a consolidat dispoziția respectivă prin îmbunătățirea conținutului certificatelor, prin accentuarea obligativității afișării certificatelor în clădirile publice și prin cerința ca indicatorul de performanță din certificat să figureze în anunțurile de vânzare sau de închiriere.

Inspecția sistemelor de încălzire și de climatizare (articolele 14-16), experți independenți și sisteme de control independent (articolul 18 și anexa II): flexibilitatea sporită pentru statele membre în ceea ce privește inspecțiile sistemelor de climatizare s-a corelat cu cerința de a asigura sisteme de control independent pentru certificate și rapoarte de inspecție a sistemelor de încălzire și de climatizare.

Clauza de revizuire (articolul 19): s-a precizat clauza de revizuire prin stabilirea unui termen pentru evaluarea directivei (1 ianuarie 2017).

Transpunere (articolul 28): s-au modificat condițiile de adoptare a măsurilor de transpunere de către statele membre în „doi ani de la intrarea în vigoare” a directivei. Datele de aplicare a dispozițiilor naționale de transpunere a majorității dispozițiilor directivei sunt acum „doi ani și șase luni” și „trei ani” de la intrarea în vigoare a directivei. S-a acordat o perioadă suplimentară (până la 31 decembrie 2015) pentru aplicarea articolului 11 alineatele (1) și (2) în cazul unităților individuale care fac obiectul închirierii.

Întocmit: Andrei MOCEAROV

Data: 25.11.2009

Actualizat: Andrei MOCEAROV

Data: 23.06.2010