

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona)”

[COM(2021) 558 final – 2021/0203 (COD)]

(2022/C 152/22)

Sprawozdawczyni: **Alena MASTANTUONO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada Unii Europejskiej, 20.9.2021
Podstawa prawna	Art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	9.12.2021
Sesja plenarna nr	565
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	118/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, ponieważ zajęto się w nim obszarem działań, który ma zasadnicze znaczenie w osiągnięciu pełnej dekarbonizacji gospodarki i społeczeństwa UE.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wiążący charakter nowego celu UE. Zdaje sobie sprawę, że coraz bardziej wymagające cele w zakresie efektywności energetycznej na poziomie UE, w ramach których od państw członkowskich wymaga się ograniczenia w 2030 r. zużycia energii o 9 % w porównaniu z przewidywaniami w scenariuszu odniesienia z 2020 r., stanowią ogromne wyzwanie i są bardzo ambitne. Zgodnie ze sprawozdaniem z postępu za 2020 r. ⁽¹⁾ tylko 12 państw członkowskich zrealizowało w mniejszym lub większym stopniu swoje orientacyjne cele krajowe na 2020 r.

1.3. Pandemia COVID-19 podkopała wspólne wysiłki UE i z pewnością będzie mieć dalsze konsekwencje w odniesieniu do realizacji ambitniejszych celów. Realizacja orientacyjnych wkładów ustalonych na poziomie krajowym będzie wymagać od wszystkich państw członkowskich wzmoczonych wysiłków, a warunki poszczególnych państw członkowskich muszą zostać wzięte pod uwagę.

1.4. EKES ponownie podkreśla swoje stanowisko wyrażone w opinii w sprawie Europejskiego prawa o klimacie ⁽²⁾, że ogólnym celem powinno być osiągnięcie możliwie jak największego obniżenia emisji gazów cieplarnianych przy jak najniższych kosztach społeczno-gospodarczych. EKES zaleca połączenie, w miarę potrzeby, instrumentów zgodnych z dobrze uregulowanymi środkami rynkowymi i regulacyjnymi, w tym instrumentów finansowych opartych na wsparciu z wieloletnich ram finansowych i NextGenerationEU, aby przyczynić się do efektywniejszego otoczenia energetycznego.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wiodącą rolę sektora publicznego, w tym władz lokalnych i regionalnych, określoną w przekształconej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej i podkreśla, że będzie to wymagało odpowiedniego finansowania i wsparcia technicznego, jak również wykwalifikowanej kadry. Komitet popiera środki związane z renowacją i ograniczaniem zużycia energii, które mają zostać przyjęte przez sektor publiczny, i postrzega je jako wsparcie dla branży budowlanej, w szczególności MŚP, oraz jako zachętę do opracowywania i wdrażania nowych technologii i tworzenia miejsc pracy w ramach inicjatywy „Fala renowacji”.

1.6. EKES docenia również to, że położono większy nacisk na informowanie konsumentów i wzmocnienie ich pozycji, na przykład w odniesieniu do wymogów umownych lub używania jasnego i zrozumiałego języka. Podkreśla zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego w kampaniach informacyjnych w zakresie korzyści płynących z efektywności energetycznej.

⁽¹⁾ COM(2020) 564 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 143.

1.7. Wzrost cen energii pokazał, jak kwestia ta może mieć szybki i poważny wpływ na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Znaczenie środków mających na celu złagodzenie tych kosztów stało się oczywiste wcześniej niż się spodziewano. W tym kontekście EKES wspiera zachęty i narzędzia służące wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, aby pomóc odbiorcom wrażliwym i gospodarstwom domowym, i zwraca uwagę na to, że ambitne cele w zakresie systemu ciepłowniczego i chłodniczego mogą pogorszyć warunki mieszkań socjalnych. W związku z tym Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję stworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego oraz wzywa do postępowania zgodnego z zasadą sprawiedliwej transformacji, aby wziąć pod uwagę różną sytuację poszczególnych państw członkowskich.

1.8. EKES rozumie cel zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” i korzyści płynące z jej stosowania. Jednak nie zawsze jest to racjonalne pod względem kosztów rozwiązanie. W niektórych przypadkach efektywniejsze może okazać się nie oszczędzanie energii, a raczej jej produkowanie z bezpiecznych i zrównoważonych źródeł niskoemisyjnych.

1.9. EKES wzywa instytucje europejskie do zadbania o synergię inicjatyw w ramach pakietu „Gotowi na 55”. EKES zwraca się do instytucji UE o przygotowanie oceny skutków w przypadku wprowadzenia zasadniczych zmian w pakiecie.

2. Kontekst i fakty

2.1. Efektywność energetyczna to zasadniczy obszar działania na drodze do pełnej dekarbonizacji gospodarki Unii. Proponowane przekształcenie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej jest istotnym elementem pakietu „Gotowi na 55”, który wdraża zasady Europejskiego Zielonego Ładu i wyznacza kierunek realizacji nowych celów Unii w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r.

2.2. Wniosek jest częścią tej szerszej polityki i aby zapewnić tak pożądaną zrównoważony rozwój UE musi on być w pełni spójny z innymi inicjatywami pakietu „Gotowi na 55” (takimi jak zmiany w unijnym systemie ETS; dostosowania mechanizmu finansowego przeznaczonego na wsparcie wdrażania pakietu; rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego; dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii; surowsze normy emisyjne dla pojazdów silnikowych oraz zmieniona dyrektywa w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych).

2.3. Głównym celem wniosku jest ograniczenie ogólnego zużycia energii i zmniejszenie emisji. Jego głównymi celami są: użarżmienie niewykorzystanego potencjału w zakresie oszczędności energetycznej w całej gospodarce; odzwierciedlenie zwiększonych celów efektywności energetycznej Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. oraz wyznaczenie państwom członkowskim celów, które są zbieżne z ambitniejszymi celami klimatycznymi na 2030 r., to jest z ograniczeniem emisji o 55 %. Działania te należy podejmować, biorąc odpowiednio pod uwagę czynniki społeczne i w zakresie zrównoważonego rozwoju, poprzez przyczynianie się do niewykluczającego nikogo zużycia energii w przystępnych cenach, w oparciu o uzgodnienia wspólnego Zobowiązania społecznego z Porto i przy pełnym poszanowaniu zasady sprawiedliwej transformacji.

2.4. Opiera się to na wiodącej zasadzie „efektywność energetyczna przede wszystkim”, która powinna być uwzględniana we wszystkich sektorach, wykraczając poza system energetyczny, w tym w sektorze finansowym.

2.5. Dyrektywa w wersji przekształconej proponuje wyznaczenie ambitniejszego, wiążącego celu rocznego w zakresie ograniczenia wykorzystania energii na poziomie UE. Jej celem jest również pomoc w ustalaniu wkładów ustalonych na poziomie krajowym, co przełoży się niemal na podwojenie zobowiązań państw członkowskich w zakresie rocznej oszczędności energii.

2.6. Jako katalizator i pionier stanowiący przykład dla innych branż, sektor publiczny będzie zobowiązany do przeprowadzenia renowacji 3 % swoich zasobów budowlanych rocznie, aby przyspieszyć falę renowacji oraz włączyć efektywność energetyczną do przetargów publicznych na towary, usługi, prace i budynki. Obie inicjatywy mają potencjał tworzenia nowych zrównoważonych miejsc pracy i ograniczania wydatków publicznych na wykorzystanie energii i jej kosztów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, ponieważ zajęto się w nim obszarem działań, który ma zasadnicze znaczenie w osiągnięciu pełnej dekarbonizacji gospodarki i społeczeństwa UE. Ogólnie rzecz biorąc, osiągnięcie celów porozumienia paryskiego wymaga przekształcenia wszystkich strategii w dziedzinie klimatu i energii. Wzmocnienie ram polityki w zakresie efektywności energetycznej za pomocą specjalnego zestawu środków politycznych pomoże uruchomić inwestycje niezbędne dla tej transformacji. W związku z tym EKES uważa, że przegląd dyrektywy, który obejmuje ogólny cel UE w zakresie efektywności energetycznej, powinien stanowić właściwy sygnał dla przeprowadzenia tej reformy.

3.2. EKES docenia osiągnięcia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Jednocześnie Komitet jest świadom niedociągnięć w zakresie wspólnych wysiłków UE na rzecz ograniczania zużycia energii.

3.3. Pandemia COVID-19 podkopała wspólne wysiłki UE i z pewnością będzie mieć dalsze konsekwencje w odniesieniu do realizacji ambitniejszych celów. Realizacja orientacyjnych wkładów ustalonych na poziomie krajowym będzie wymagać większych wysiłków ze strony wszystkich państw członkowskich. EKES zaleca, aby w miarę potrzeby połączyć instrumenty zgodne z dobrze uregulowanym rynkiem, takie jak podatki, akcyzy, ograniczone, lecz podlegające odsprzedaży prawa, na przykład ETS, oraz środki regulacyjne.

3.4. EKES podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w opinii w sprawie Europejskiego prawa o klimacie⁽³⁾, że celem powinno być osiągnięcie możliwie jak największego obniżenia emisji gazów cieplarnianych przy jak najniższych kosztach społeczno-gospodarczych. Należy doprowadzić do właściwej równowagi, tak aby UE mogła zrealizować swoje cele po minimalnych łącznych kosztach. Rentowność środków ukierunkowanych na oszczędność energii przeważnie obniża się wraz ze wzrostem ilości zaoszczędzonej energii: pierwsze środki łatwo się stosuje, natomiast kolejne są kosztowniejsze i przekładają się na mniejsze wyniki. W ramach wniosku należy dążyć do osiągnięcia równowagi i zadbać o to, by nadmierne koszty nie były przerzucane na konsumentów energii.

3.5. EKES wspiera zachęty i narzędzia służące wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, aby złagodzić społeczne skutki wniosku i pomóc odbiorcom wrażliwym i gospodarstwom domowym szczególnie dotkniętym epidemią COVID-19. W związku z tym Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje propozycję utworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego, który powinien zapewnić dodatkowe środki finansowe, by uniknąć wzrostu ubóstwa energetycznego, i wzywa do przestrzegania zasady sprawiedliwej transformacji w celu uwzględnienia różnych sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

3.6. EKES wzywa instytucje europejskie do zadbania o synergię inicjatyw w ramach pakietu „Gotowi na 55”. EKES zwraca się do instytucji UE o przygotowanie oceny skutków w przypadku wprowadzenia zasadniczych zmian w pakiecie.

3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wskazaną w dyrektywie wiodącą rolę organów publicznych, które powinny pracować nad ograniczeniem zużycia energii w usługach i budynkach. EKES rozumie wyzwania związane z dokonaniem postępów we wszystkich odnośnych branżach, a w szczególności w transporcie, budynkach publicznych, ICT, planowaniu przestrzennym i zarządzaniu zasobami wodnymi i odpadami. Z przyjemnością odnotowuje, że postanowienia art. 6 dyrektywy rozszerzają zakres obowiązku renowacyjnego, który teraz obejmuje wszystkie organy publiczne na każdym poziomie administracji i wszystkie aspekty ich działalności. EKES podkreśla, że będzie to wymagało odpowiedniej pomocy finansowej i technicznej oraz wyszkolonego personelu. W związku z tym EKES zaleca stosowanie złotej reguły budżetowej w odniesieniu do inwestycji publicznych, zgodnie ze swą opinią w sprawie przekształcenia unijnych ram fiskalnych⁽⁴⁾, w celu zagwarantowania wydajności oraz społecznej i ekologicznej bazy dobrobytu przyszłych pokoleń. EKES zachęca władze lokalne i regionalne do współpracy z rządem krajowym oraz wszystkimi podmiotami branży budowlanej, aby wypracować synergię i wyeliminować zbędne przeszkody we wdrażaniu celów w zakresie renowacji.

3.8. Komitet popiera środki, które mają zostać przyjęte przez sektor publiczny, aby wesprzeć branżę budowlaną, w szczególności MŚP, oraz opracowywać i wdrażać nowe technologie w ramach inicjatywy „Fala renowacji”. Należy stosować w zamówieniach publicznych takie kryteria jak opłacalność i wykonalność ekonomiczna, a także kryteria jakościowe i społeczne – wszystkie one powinny nadal odgrywać rolę w innych dziedzinach, aby zapewnić równe warunki działania.

3.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje wiążący charakter nowego celu UE i w związku z tym zaleca, by orientacyjne cele krajowe uwzględniały różne punkty wyjścia i szczególne uwarunkowania krajowe oraz potencjał redukcji emisji, w tym w wyspiarskich państwach członkowskich i na wyspach, a także wysiłki podjęte zgodnie z konkluzjami Rady z grudnia 2020 r.⁽⁵⁾.

3.10. EKES podkreśla ściśle powiązanie między dążeniem do osiągnięcia efektywności energetycznej a misją i celami NextGenerationEU, w szczególności Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. EKES wzywa do przeznaczenia znaczącej części 37 % Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, zarezerwowanej na projekty ekologiczne, na projekty w zakresie efektywności energetycznej, zgodnie z rzeczywistym popytem i rzeczywistymi potrzebami w każdym państwie członkowskim.

⁽³⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 143.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji”, przyjęta 20 października 2021 r. (Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 11).

⁽⁵⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/pl/pdf>

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES rozumie cel zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” i korzyści płynące z jej stosowania. Jednak nie zawsze jest to rentowne rozwiązanie i zasady tej nie należy uznawać za dogmat. W niektórych przypadkach efektywniejsze może okazać się nie oszczędzanie energii, a raczej jej produkowanie z bezpiecznych i zrównoważonych źródeł niskoemisyjnych.

4.2. EKES zalecałby, aby podczas dostosowywania wartości procentowych w art. 8 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej wzięto pod uwagę różnice krajowe: nie należy stosować jednej stawki zryczałtowanej dla wszystkich państw członkowskich, lecz raczej zróżnicowaną stawkę dopasowaną do uwarunkowań każdego kraju. Jeżeli wzór wyliczania wkładu państw członkowskich w realizację celów efektywności energetycznej ma częściowo opierać się na energochłonności PKB, to powinien on być odpowiednio dostosowany, aby odzwierciedlać udział przemysłu w PKB, tak aby bardziej uprzemysłowione kraje nie były poszkodowane.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wymóg postawiony państwom członkowskim w zakresie sprawozdawczości dotyczącej instrumentów efektywności energetycznej, w tym ich wydajności. Jednocześnie EKES, wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w państwach członkowskich, w tym partnerami społecznymi, jest gotowy, by odegrać wspierającą rolę w tworzeniu mechanizmów pomocy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. EKES podkreśla znaczenie odpowiedniego informowania wszystkich zainteresowanych podmiotów (producentów, dostawców, podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie infrastrukturą, użytkowników i konsumentów) o dodatkowych wymaganiach, tak aby zwiększyć wykorzystanie zamówień w zakresie efektywności energetycznej i wydajności energetycznej. EKES oczekuje, że Komisja Europejska podejmie aktywną i wiodącą rolę w tym zakresie oraz ponownie podkreśla znaczenie społeczeństwa obywatelskiego, które chętnie angażuje się w kampanie uświadamiające i informacyjne oraz w propagowanie programów szkoleniowych.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja nie uwzględniła obowiązkowego zobowiązania do przeprowadzania audytów, ponieważ obwarowałoby to plany inwestycyjne przedsiębiorstw warunkami. Przedsiębiorstwa zawsze chętnie poprawiają swoją efektywność energetyczną, a systemy zarządzania energią okazały się rentowną alternatywą dla audytów.

4.5. EKES docenia również to, że położono większy nacisk na informowanie konsumentów i wzmocnienie ich pozycji, na przykład w odniesieniu do wymogów umownych lub używania jasnego i zrozumiałego języka. Podkreśla to ważną rolę organów regulacyjnych w tym obszarze, zwłaszcza na rynkach o ograniczonej liczbie podmiotów gospodarczych.

4.6. Zdaniem EKES-u bardzo ważne jest, aby wszyscy profesjonalści zaangażowani w opracowanie nowego podejścia do polityki efektywności energetycznej byli odpowiednio przeszkoleni, tak aby posiadali wymagane umiejętności i kwalifikacje, a jednocześnie zwrócić uwagę na brak wykwalifikowanych pracowników w tej branży.

4.7. Tak jak w opinii poświęconej fali renowacji dla Europy, Komitet podkreśla, że mur szczelinowy i izolacja podłogi są najskuteczniejszymi, najprostszymi i najrentowniejszymi środkami obniżania emisji CO₂. Jednak nawet te stosunkowo niedrogie środki są zbyt kosztowne dla wielu właścicieli domów, pomimo niższych kosztów energii, które generują. W związku z tym EKES opowiada się za wprowadzeniem przez rządy krajowe systemu dotacji dla tych środków, ponieważ mogą one również tworzyć miejsca pracy. Badanie *Renovate Europe* pokazuje, że każde 1 mln EUR zainwestowane w renowację energetyczną budynków generuje średnio 18 miejsc pracy w UE ⁽⁶⁾.

4.8. Choć EKES uważa, że pułap zużycia energii jest bardzo użytecznym wskaźnikiem w odniesieniu do takich zagadnień, jak zużycie energii w gospodarstwach domowych, wyraża wątpliwości, czy wyłącznie taki wskaźnik jest właściwy dla sektora przemysłowego. Innowacyjne technologie dekarbonizacyjne są często bardziej energochłonne niż konwencjonalne (choć bardziej zanieczyszczające) alternatywy. Dlatego określenie pułapu zużycia dla przemysłu mogłoby uniemożliwić temu sektorowi dekarbonizację stosowanych procesów, a jednocześnie położyć się cieniem na wynikach produkcji.

4.9. EKES zwraca uwagę na to, że ambitne cele w zakresie systemu ciepłowniczego i chłodniczego mogą przyczynić się do wzrostu ubóstwa energetycznego, ponieważ wiele gospodarstw domowych o niskich dochodach żyje w mieszkaniach socjalnych, które zazwyczaj są zarządzane centralnie. Zmiany w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej nie mogą być wsteczne, a zmiana w definicji efektywnego centralnego ogrzewania/chłodzenia (art. 24) nie powinna mieć zastosowania do już działających systemów, a jedynie do tych zmodernizowanych.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ https://www.renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/BPIE-Research-Layout_FINALPDF_08.06.pdf