

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento que acompaña a la

**PROPUESTA DE REFUNDICIÓN DE LA
DIRECTIVA SOBRE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS
(2002/91/CE)**

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

{COM(2008) 780 final}
{SEC(2008) 2864}



RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Sector de los edificios y objetivos de la política en la UE

El consumo de energía en edificios residenciales o comerciales supone en la UE la parte más importante, con un 40 % aproximadamente del consumo de energía final total y de las emisiones de CO₂. La actividad económica vinculada a los edificios supone una parte significativa de la economía de la UE, un 9 % del PIB y un 7 -8 % del empleo. El potencial de ahorro energético rentable es considerable, del mismo modo que el beneficio económico, social y medioambiental de ahí derivado. Esto significa que el sector europeo de los edificios puede desempeñar un papel fundamental en el logro de los objetivos de la UE en materia de crecimiento, energía y medio ambiente, contribuyendo a la vez a un mayor nivel de confort y una disminución del gasto en energía de los ciudadanos. La eficiencia energética de los edificios constituye también una parte importante de otras iniciativas más amplias encaminadas a lograr objetivos energéticos o de cambio climático de la UE, como se subrayaba en la Comunicación de la Comisión *Una política energética para Europa*¹.

Acción legislativa de la UE

De entre todos los instrumentos importantes de que dispone la UE, la Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios (DEEE) constituye el principal, que permite promover un consumo eficiente de energía en el sector de los edificios a través de un enfoque de carácter global. La Directiva regula las necesidades energéticas del calentamiento de locales y del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación.

Combina en un texto jurídico instrumentos de carácter preceptivo (requisitos de eficiencia energética) e instrumentos relativos a la información (certificados e inspecciones):

- Los Estados miembros tienen que fijar unos requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios nuevos y para los grandes edificios existentes que sean objeto de reformas importantes.
- Los Estados miembros tienen que establecer un sistema de certificados de eficiencia energética que facilite información sobre las cualidades energéticas de un edificio y sobre cómo mejorarlas. Son válidos durante 10 años y deben ser puestos a disposición de posibles compradores o inquilinos.
- Los Estados miembros establecerán un programa de inspección regular de los sistemas de calefacción y aire acondicionado de tamaño mediano y grande para controlar y optimizar su eficiencia energética. Una posibilidad alternativa es la de campañas de promoción, siempre que demuestren que sus efectos son equivalentes a las inspecciones de los sistemas de calefacción.

La Directiva no fija unos niveles concretos para la UE pero exige que los Estados miembros establezcan mecanismos que lleven a la práctica sus disposiciones. También tienen que implantar una metodología propia, o utilizar las normas europeas vigentes, para calcular la eficiencia energética de edificios y garantizar que existan suficientes especialistas cualificados para efectuar las certificaciones e inspecciones.

¹ COM(2007) 1

El mayor logro de la DEEE hasta el momento ha sido introducir los aspectos de la eficiencia energética de los edificios en las agendas políticas, los códigos de la construcción y la atención de los ciudadanos. Su aplicación ha constituido un desafío para muchos Estados miembros, pero en la actualidad 22 de ellos declaran haber efectuado una transposición completa (este aspecto está evaluándose). Por lo que se refiere a los costes de ejecución, varios Estados miembros han señalado que se han mantenido moderados; las mejoras en términos de ahorro de energía experimentadas por el sector de los edificios como resultado de la Directiva han sido, sin embargo, significativas.

Necesidad de ampliar las actividades

A pesar de las acciones emprendidas en el sector de los edificios, una gran parte del potencial de ahorro energético rentable sigue sin aprovecharse. Esto se debe a la complejidad del sector, a la existencia de determinadas deficiencias en el mercado (p. ej., internalización incompleta de las externalidades en los precios de la energía, problemas entre propietarios e inquilinos, información deficiente, bajo índice de adopción de tecnologías innovadoras), y también a los límites de la redacción de la actual DEEE y al bajo nivel de ambición de su aplicación.

Estas son algunas posibles alternativas para responder a estos retos:

- Derogar la CEEE y sustituirla por instrumentos políticos «flexibles». Esto supondría el establecimiento de acciones proactivas y costes muy elevados para todos los Estados miembros.
- No tomar ninguna medida ni añadir nada nuevo a las medidas ya vigentes, incluida la continuación y mejora de su aplicación. En este caso se quedarían sin aprovechar, no sólo nuevos potenciales situados fuera del ámbito de la DEEE, sino también su propio potencial pleno.
- Intervención comunitaria consistente en establecer instrumentos mejorados y complementarios a la DEEE.

De las tres alternativas, la que más posibilidades tiene de contribuir a los objetivos políticos de la UE es la revisión de la DEEE. Ésta puede llevarse a cabo mediante una modificación de las actuales disposiciones, manteniendo sus principios y su filosofía pero aumentando significativamente su eficacia. De este modo se facilitaría la transposición de las modificaciones propuestas y su comprensión. Al mismo tiempo se conseguiría aprovechar un mayor ámbito potencial, con todos los beneficios que ello conlleva. La aplicación ininterrumpida de la DEEE es una ventaja fundamental.

Ahora bien, la mejor solución sería una combinación integrada de instrumentos, por lo que se haría necesario también otro tipo de medidas no preceptivas que, si bien por sí solas no serían suficientes, complementarían la DEEE. Sería necesario intensificar los esfuerzos para ofrecer mayores incentivos financieros y fiscales, así como aumentar la información y la formación de especialistas, y acordar acciones de carácter voluntario. Sería preciso también potenciar los instrumentos «flexibles» ya vigentes con arreglo a la DEEE.

Justificación de las nuevas actividades comunitarias

El cambio climático, la seguridad en el abastecimiento de energía y la protección medioambiental son retos que requieren una acción coordinada a nivel de la UE. El fomento de la eficiencia energética constituye parte de la solución de estos problemas; los instrumentos

ya adoptados a nivel comunitario al respecto son un reflejo de esta necesidad de acción comunitaria.

El sector de los edificios es responsable de aproximadamente la mitad de las emisiones de CO₂ no cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión y posee un gran potencial de reducción de dicho gas a un coste bajo o negativo. La especificidad del sector de los edificios limita la tasa de aumento de la eficiencia energética; los productos para la construcción, los dispositivos y los servicios ligados a dicho sector constituyen una parte importante del mercado interior de la UE. Por otro lado, teniendo en cuenta la movilidad creciente de la población y el mayor número de empresas que opera en toda la UE, la adopción de este tipo de medidas haría que disminuyera la carga administrativa que pesa sobre ellas.

Los objetivos de eficiencia energética no podrían conseguirse en grado suficiente de forma independiente por cada Estado miembro; es necesaria una actuación a nivel comunitario que facilite y respalde la adopción de medidas a nivel nacional. Los principales elementos de la actual DEEE fueron ya objeto de debate desde el punto de vista de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cuando fue adoptada en 2002, también se ha examinado su funcionamiento en la práctica, comprobándose la idoneidad del enfoque.

Opciones para mejorar la DEEE

La evaluación de impacto llegó a la conclusión de que era posible mejorar diversos aspectos de la actual DEEE. Las mejoras consisten, en primer lugar, en la revisión de algunas ambigüedades en su redacción y, en segundo lugar, en la de los principales pilares de la Directiva. Dentro de cada pilar se han analizado distintas opciones para determinar sus efectos económicos, sociales y medioambientales, así como sus implicaciones en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En el análisis se ha utilizado un gran número de fuentes de información: datos de referencia del modelo PRIMES y proyecciones de la DG TREN, el modelo BEAM de Ecofys, más de 35 estudios, información derivada de la experiencia de la aplicación de la DEEE, aportaciones de los Estados miembros y las partes interesadas.

Entre las opciones debatidas está una combinación de instrumentos entre los que se incluyen medidas alternativas de carácter no preceptivo, como la promoción de la información y otras medidas flexibles. Se han determinado cinco áreas principales de acción:

Clarificación y simplificación

Esto es esencial para una aplicación adecuada de la DEEE. Se imponen dos actuaciones clave en este campo: i) aclarar y simplificar el propio texto de la Directiva y ii) elegir el método jurídico más adecuado (refundición o modificación).

A: Umbral de 1 000 m² en el caso de reformas importantes de edificios existentes

Las disposiciones vigentes de la DEEE establecen que sólo los edificios existentes de más de 1 000 m² deben cumplir determinados requisitos de eficiencia energética en caso de reformas importantes (cuando la inversión es superior al 25 % del valor del edificio, excluyendo el valor del terreno en el que está construido, o cuando se renueva más del 25 % del cerramiento exterior del edificio); esto significa que sólo un 29 % aproximadamente del sector europeo de los edificios entra en su ámbito de aplicación. No cabe duda de que el mejor momento para introducir medidas de eficiencia energética es cuando se efectúan reformas importantes en el

edificio (cada 25-40 años aproximadamente). De este modo, las inversiones suplementarias no son demasiado altas y, gracias al ahorro de energía logrado, se amortizan durante el periodo de vigencia de las medidas.

Para ampliar el ámbito de aplicación de la DEEE son posibles tres opciones:

Opción A1: Bajar el umbral a 500 m²

Opción A2: Bajar el umbral a 200 m²

Opción A3: Suprimir el umbral de los 1000 m²

En cada una de estas opciones los Estados miembros seguirían siendo responsables de establecer requisitos concretos de eficiencia energética, y se mantendría la definición de «reformas importantes».

Nuestro análisis indica que la opción A3 es la más beneficiosa.

B: Certificados de eficiencia energética

Los certificados, que son ya obligatorios con arreglo a la actual DEEE, pueden ser un instrumento de gran valor para impulsar, a través del propio mercado, la demanda de edificios de alto rendimiento energético, ya que permiten que los agentes económicos hagan su cálculo de costes en relación con el consumo y la eficiencia energética. Sin embargo, en la práctica, algunos certificados emitidos no satisfacen el nivel de calidad requerido, o no se facilitan sistemáticamente en las transacciones inmobiliarias. Estos hechos limitan significativamente su impacto real.

Opción B1: Imponer requisitos de calidad y conformidad a los certificados. Se propone exigir la realización, por parte de las autoridades públicas u organismos acreditados, de controles al azar para comprobar la calidad de los certificados y la conformidad con los códigos energéticos de la construcción. De este modo se garantizaría que la información de los certificados alcance un buen nivel de calidad y fiabilidad. Ello tendría como resultado un mayor índice de renovación, con el correspondiente ahorro energético.

Opción B2: Exigir que las medidas rentables recomendadas por el certificado se lleven a la práctica en un determinado periodo de tiempo. Este requisito permitiría realizar grandes ahorros, pero supondría una gran carga financiera para los ciudadanos y empresas de la UE, ya que las medidas podrían no ir combinadas con «reformas importantes»; por lo tanto, el requisito no está justificado a nivel comunitario.

Opción B3: Hacer que los certificados constituyan un componente obligatorio del anuncio inmobiliario o de los documentos de la transacción. De este modo la información acerca de la eficiencia energética de un edificio quedaría incorporada en la publicidad de las transacciones inmobiliarias (de forma parecida a los datos sobre emisión de CO₂ de los automóviles nuevos). El certificado debería presentarse en cada transacción.

Opción B4: Vincular los certificados a mecanismos de incentivación o disuasión. Con esto se propone que las mejoras de eficiencia energética de un edificio logradas a través de un incentivo financiero queden plasmadas o demostradas en el certificado. De este modo los propietarios e inquilinos del inmueble tomarían decisiones con conocimiento de causa acerca de la rentabilidad de sus inversiones, y existiría una prueba de que los fondos concedidos han

llevado realmente a un ahorro de energía. Ahora bien, este requisito podría no ajustarse al principio de subsidiariedad y podría exigir un cambio de la base jurídica de la Directiva.

El análisis indica que las opciones B1 y B3 podrían contribuir significativamente a la realización de los objetivos de la UE en este campo. La opción B4 podría ser desarrollada fuera del contexto de la DEEE.

C: Inspección de los sistemas de calefacción y aire acondicionado

Estos sistemas tienen un potencial de ahorro energético muy alto, de hasta un 40 -60 % de su consumo total de energía. En la actualidad la DEEE impone una inspección regular por encima de un determinado umbral, pero no queda claro cuáles son las consecuencias. Del mismo modo, el nivel de las inspecciones no siempre es satisfactorio. Como resultado de ello, se calcula que la actual DEEE sólo produciría en este campo un 10 % de ahorro energético para 2020. El potencial de ahorro es aún muy importante.

Opción C1: Exigir un «informe de inspección» de los sistemas de calefacción y aire acondicionado. Se propone la elaboración de un «informe de inspección» por parte de expertos independientes en donde se expondría el índice de eficiencia energética del sistema de calefacción por refrigeración, así como recomendaciones para su mejora, informe que sería entregado al propietario del edificio. Este informe constituiría una importante mejora en comparación con los requisitos actualmente vigentes y orientaría a los consumidores respecto a las posibilidades de un ahorro energético rentable.

Opción C2: Introducir requisitos de conformidad. Se propone la introducción de controles al azar de los informes de inspección con diferentes grados de detalle. Con ello podría garantizarse que las inspecciones se efectúen regularmente y alcancen un nivel de calidad suficiente.

El análisis indica que, si se adoptan conjuntamente, las opciones C1 y C2 son las más beneficiosas.

D: Requisitos de eficiencia energética

En la actualidad los Estados miembros determinan los requisitos concretos de eficiencia energética y establecen su nivel de ambición. Éstos son muy diferentes en toda la UE, incluso dentro de zonas climáticas similares, y en muchos Estados miembros no se han alcanzado los niveles óptimos de rentabilidad. Las comparaciones entre países son difíciles debido a las distintas fórmulas de cálculo y los diferentes parámetros. Por ello, una acción de fomento a nivel comunitario podría resultar en un importante ahorro energético adicional.

Opción D1: Fijación de requisitos de eficiencia energética para toda la UE. Esta propuesta supone la fijación de unos niveles de eficiencia energética específicos. Gracias a ello se aprovecharía una parte mayor del potencial de ahorro energético, se facilitarían las operaciones transfronterizas de las empresas y se fomentaría el mercado interior de materiales y equipos para la construcción. Ahora bien, la determinación de los niveles constituiría una tarea difícil y controvertida, y exigiría un altísimo nivel de reglamentación a nivel europeo.

Opción D2: Introducción de un mecanismo de evaluación comparativa. La propuesta consiste en introducir un mecanismo de evaluación comparativa en la metodología principal de la DEEE con el fin de calcular el nivel de rentabilidad óptimo de los requisitos de eficiencia energética de los edificios. Las actuales disposiciones de la DEEE no cambiarían y los Estados miembros seguirían estableciendo sus niveles concretos. Un mecanismo de

evaluación comparativa indicaría claramente si los Estados miembros se encuentran por debajo de niveles óptimos de rentabilidad, es decir, si la aplicación de la normativa de edificios conlleva una pérdida económica respecto al ahorro energético. Se trata de un instrumento de carácter «flexible» pero podría dar lugar a una presión significativa por parte de los homólogos, presión que llevaría a todos los Estados miembros a adoptar índices óptimos y mucho más ambiciosos.

Opción D3: Implantación de un plan de mejora evolutivo para los edificios existentes, centrado en los menos eficientes. Se propone que los Estados miembros elaboren planes de acción para aumentar el índice de renovación y el rendimiento energético de los edificios menos eficientes. Esta forma de proceder supondría costes administrativos elevados para los Estados miembros y constituiría una gran carga para los propietarios de los edificios menos eficientes.

Opción D4: Establecimiento de requisitos a escala comunitaria en materia de edificios con un consumo de energía o una emisión de carbono bajos o nulos, así como de viviendas pasivas. La introducción de estos requisitos para los edificios nuevos a partir de una determinada fecha daría como resultado unos edificios nuevos altamente eficientes y fomentaría la innovación. Sin embargo, aumentaría el precio de las casas y las inversiones suplementarias podrían no verse enteramente compensadas por el ahorro energético, lo que impondría una carga considerable a los ciudadanos y los presupuestos nacionales. Podría adoptarse un enfoque más flexible que consistiría en incluir la obligación de desarrollar «hojas de ruta» en las que los Estados miembros mostrarían su compromiso a favor de la obtención de casas con un bajo nivel de consumo/emisión.

El análisis indica que la opción D2 podría contribuir significativamente al logro de niveles óptimos de rentabilidad. La opción D3 podría ser adoptada por los Estados miembros al iniciar sus actividades a nivel nacional, especialmente en el marco de los planes nacionales de acción en materia de eficiencia energética. La opción D4 podría concebirse en una forma menos prescriptiva, por ejemplo a través de hojas de ruta.

Se propone potenciar el papel del sector público como ejemplo, cumpliendo unas obligaciones más estrictas en materia de exhibición del certificado y unos plazos más cortos que otros sectores a la hora de ajustarse a las nuevas disposiciones.

Conclusiones

La revisión de la Directiva podría tener un gran impacto positivo. Podría aprovecharse una gran parte del potencial que aún ofrece el sector de los edificios y se facilitaría también la realización de todas las posibilidades de la actual DEEE. De este modo se crearía un marco simplificado y mejorado para impulsar el ahorro energético.

El impacto mínimo total de las opciones más beneficiosas sobre las que ha sido posible hacer una cuantificación es el siguiente:

- ahorro energético de entre 60 y 80 Mtep/año para 2020, lo que supone una reducción del 5 -6 % del consumo de energía final de la UE en dicho año;
- reducción de emisiones de CO₂ de entre 160 y 210 Mt/año para 2020, lo que supone un 4 -5 % de la emisión total en dicho año;

- potencial de creación de empleo de entre 280 000 y 450 000 puestos de trabajo, principalmente en el sector de la construcción, los certificadores y auditores energéticos y los inspectores de sistemas de calefacción y aire acondicionado.

Se han analizado las necesidades de inversión y los costes administrativos de las medidas, y han resultado ser relativamente modestos en comparación con los beneficios y ganancias. Por ejemplo, una medida a nivel comunitario que suprimiera el umbral de los 1 000 m² acarrearía unos gastos de capital adicionales de 8 000 millones de euros al año, pero produciría un ahorro energético por valor de 25 000 millones de euros anuales para 2020, lo que significa que los costes de reducción del CO₂ serían negativos.

Las necesidades de inversión varían sustancialmente en Europa según las condiciones sociales y económicas imperantes, según el estado inicial del edificio y el tipo de renovación que se vaya a realizar. No están distribuidas de forma igual entre los ciudadanos de la UE: los que lleven a cabo renovaciones importantes en sus edificios o realicen transacciones inmobiliarias deberán correr con costes adicionales. Sin embargo, los altos precios del petróleo hacen que estas inversiones iniciales se traduzcan en beneficios interesantes.

Las ventajas globales para la sociedad (reducción del consumo de energía y, por lo tanto, de las emisiones de CO₂, menor dependencia de importaciones de energía, creación de empleo, especialmente a nivel regional y local, efectos benéficos sobre la salud y la productividad laboral) superan con creces los costes de las medidas.