



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ
«Μέτρα για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης
των κτιρίων και άλλες διατάξεις»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ θεσπίζεται το αναγκαίο κανονιστικό πλαίσιο ώστε να συμμορφωθεί η χώρα μας με την Οδηγία 2002/91/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.12.2002 για την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων (εφεξής «Οδηγία»).

Η έκδοση οδηγιών από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα προβλέπεται στο άρθρο 249 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 189) συμφώνως προς το οποίο «η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Η οδηγία, επομένως, μπορεί να απευθύνεται σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, αν και, όπως αποδεικνύεται στην πρακτική, συνήθως αφορά στο σύνολο των κρατών μελών, οπότε και μετατρέπεται σε πράξη γενικής ισχύος. Η προβλεπόμενη, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, δεσμευτικότητα της διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την ελευθερία των κρατών μελών ως προς τον τύπο και τα μέσα εφαρμογής της, η επιλογή των οποίων επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών τους αρχών (βλ. Αστ. Δ. Πλιάκο, Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι, Περί θεσμών, αναθ. έκδ, Αθήνα 2006, σελ. 104-106). Τα κράτη μέλη οφείλουν, ωστόσο, να μεταφέρουν την οδηγία στην εθνική έννομη τάξη τους με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή της, τηρώντας την τασσόμενη από την οδηγία προθεσμία ενσωμάτωσης στο εσωτερικό δίκαιο και επιλέγοντας κα-

2

τά κανόνα τα πλέον πρόσφορα μέσα. Το κοινοτικό σύστημα, παραλλήλως, ασκεί με διάφορους και αλληλοσυμπληρούμενους τρόπους πίεση για την ορθή μεταφορά της, όπως επί παραδείγματι, με την άσκηση προσφυγής κατά κράτους για παράβαση της υποχρέωσής του να συμμορφωθεί προς την οδηγία [άρθρο 226 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 169)] (βλ. Β. Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 1507 επ.).

Επιδιωκόμενος στόχος της υπό μεταφορά στο εθνικό μας δίκαιο Οδηγίας είναι η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων εντός της Κοινότητας, λαμβανομένων υπόψη των εξωτερικών κλιματολογικών και τοπικών συνθηκών καθώς και των κλιματικών απαιτήσεων των εσωτερικών χώρων και της σχέσης κόστους οφέλους (άρθρο 1 Οδηγίας). Για τον σκοπό αυτό θεσπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, συμφώνως προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, γενικές αρχές οι οποίες καθιερώνουν σύστημα απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων. Η λεπτομερής εφαρμογή των απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσης ανατίθεται στα κράτη μέλη, επιτρέποντας στα τελευταία να επιλέξουν το καταλληλότερο για την περίπτωση τους καθεστώς [σκ. (21) της Οδηγίας].

Η χώρα μας, συμμορφούμενη προς τις επιταγές της Οδηγίας, θεσπίζει τα εξής μέτρα:

- προβλέπεται η θέσπιση τακτικώς επανεξεταζόμενης μεθόδου υπολογισμού της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων (άρθρο 3 και γενικό πλαίσιο του παραρτήματος της Οδηγίας) διά του Κανονισμού ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων, ο οποίος θα εγκριθεί με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (άρθρο 3 παρ. 1 και 5).

- προβλέπεται ο καθορισμός, διά του ανωτέρω Κανονισμού, ελάχιστων απαιτήσεων ενεργειακής κατανάλωσης των κτηρίων, η αναθεώρησή τους τουλάχιστον ανά πενταετία και η αναπροσαρμογή τους, λαμβανομένης υπόψη της προόδου στον τομέα των κτηριακών κατασκευών (άρθρο 3 παρ. 1).

- επιβάλλεται η εφαρμογή των ως άνω ελάχιστων απαιτήσεων επί νέων κτηρίων καθώς και επί υφιστάμενων τα οποία ανακαινίζονται ριζικώς. Για τα νέα, μάλιστα, κτήρια συνολικής επιφάνειας άνω των 1.000 τ.μ., υποβάλλεται στην αρμόδια Πολεοδομία πριν από την έναρξη της ανέγερσής τους, παραλλήλως προς τη μελέτη ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων, και μελέτη για τη σκοπιμότητα εγκατάστασης ενός εκ των αναφερόμενων στη σχετική διάταξη του Νοχ εναλλακτικών ενεργειακών συστημάτων (άρθρα 4 και 5).

- θεσπίζεται υποχρέωση υποβολής αίτησης για την έκδοση πιστοποιητικού ενεργειακής απόδοσης εκ μέρους του ιδιοκτήτη του κτηρίου και υποχρέωση διάθεσης του εν λόγω πιστοποιητικού από τον ιδιοκτήτη στον αγοραστή ή μισθωτή του, με την απειλή επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε βάρος του προσώπου που παραβιάζει την ανωτέρω υποχρέωση (άρθρο 6).

- ανατίθεται η έκδοση του πιστοποιητικού σε ειδικευμένους επιθεωρητές, των οποίων τα προσόντα και γενικότερα το καθεστώς στο οποίο θα υπάγονται θα καθορισθεί με προεδρικό διάταγμα (άρθρο 9).

- θεσπίζεται τακτική επιθεώρηση λεβήτων και συστημάτων κλιματισμού, με την απειλή επιβολής διοικητικών κυρώσεων για τους παραβάτες των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις σχετικές προτεινόμενες διατάξεις (άρθρα 7 και 8).

- θεσπίζεται υποχρέωση κατάρτισης μελέτης ενεργειακής απόδοσης του κτηρίου, η υποβολή της οποίας στην αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας ανέγερσης νέου κτηρίου ή για τη ριζική ανακαίνιση υφιστάμενου κτηρίου κατά την έννοια του παρόντος (άρθρο 10).

- γίνεται χρήση της δυνατότητας που παρέχει η Οδηγία (άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας) να εξαιρεθούν από την εφαρμογή των ελάχιστων απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσης ορισμένα κτήρια, κυρίως λόγω της μικρής επιφάνειας, του σκοπού ή της διάρκειας χρήσης τους (άρθρο 11).

- παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στους αρμόδιους υπουργούς για τη λήψη κατάλληλων μέτρων όσον αφορά στην ενημέρωση των χρηστών των κτηρίων σχετικά με μεθόδους βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων (άρθρο 12).

Το Νοσχ, τέλος, συμπληρώνεται από διατάξεις που αφορούν σε θέματα των εταιρειών «Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου Α.Ε.» (Δ.Ε.Σ.Φ.Α. Α.Ε.), «Δημόσια Επιχείρηση Αερίου Ανώνυμη Εταιρεία» (Δ.Ε.Π.Α. Α.Ε.) καθώς και του Συμβουλίου Εθνικής Ενεργειακής Στρατηγικής (Σ.Ε.Ε.Σ.) (άρθρο 13 παρ. 3 και 4).

Η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης στον κτηριακό τομέα (οικιστικό τομέα-νοικοκυριά και τριτογενή τομέα-εμπορικά κτήρια) περιλαμβάνεται σε δέσμη μέτρων που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αξιοποίηση του εκτιμώμενου δυναμικού εξοικονόμησης άνω του 20% της ετήσιας κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι το 2020 [βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19.10.2006 με τίτλο «Σχέδιο δράσης για την ενεργειακή απόδοση: αξιοποίηση του δυναμικού», COM (2006) 545)]. Στο

ανωτέρω σχέδιο, το οποίο καλύπτει περίοδο έξι ετών, από την 1.1.2007 μέχρι την 31.12.2012, προτείνονται, μεταξύ άλλων, η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας σε μικρότερα κτήρια (πρβλ. άρθρο 5 παρ. 2 Νσχ), η θέσπιση ελάχιστων ευρωπαϊκών προτύπων ενεργειακών επιδόσεων για νέα και ανακαινισμένα κτήρια, η προώθηση των λεγόμενων «παθητικών κατοικιών» («passive houses», «zero-energy houses», «houses without heating»), κατοικιών, δηλαδή, με ιδιαιτέρως χαμηλή κατανάλωση ενέργειας λόγω απουσίας παραδοσιακών συστημάτων θέρμανσης ή κλιματισμού, και η λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη για χρηματοδότηση επενδύσεων υψηλής οικονομικής απόδοσης.

Συναφώς αναφέρεται ότι έχει προταθεί να ανατεθεί στην Επιτροπή η προσαρμογή στην τεχνική πρόοδο των τμημάτων 1 και 2 του γενικού πλαισίου του Παραρτήματος της Οδηγίας για τον υπολογισμό της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων (παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό), με τη λήψη μέτρων τα οποία δεν θα τροποποιούν ουσιώδη στοιχεία της Οδηγίας [βλ. άρθρα 3, 13 και 14 της Οδηγίας και 9.9 στο παράρτημα της Πρότασης Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσαρμογή στην απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2006/512/EK, ορισμένων πράξεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης, όσον αφορά την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο - Πρώτο μέρος - Προσαρμογή στην κανονιστική διαδικασία με έλεγχο (COM/2007/0741 τελικό - COD 2007/0262)].

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 3

Στην περ. ζ) της παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου γίνεται αναφορά στο άρθρο 1 παρ. 7α του Γ.Ο.Κ. σχετικώς με τα παθητικά ηλιακά συστήματα. Επίσης, στην περ. α) της παρ. 3 του εν λόγω άρθρου γίνεται αναφορά στο άρθρο 1 παρ. 7β του Γ.Ο.Κ. σχετικώς με τα ενεργητικά ηλιακά συστήματα. Εν προκειμένω επισημαίνεται ότι πρόκειται για τις περιπτώσεις α) και β) της παραγράφου 44 του άρθρου 2 του ν. 1577/1985 (ΦΕΚ Α΄ 210) «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός», η οποία προστέθηκε με την παρ. 7 του άρθρου 1 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ Α΄ 140) «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» και άλλες πολεοδομικές διατάξεις».

2. Επί του άρθρου 6 παρ. 1

Συμφώνως προς τα οριζόμενα στην Οδηγία, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι κατά την κατασκευή, πώληση ή εκμίσθωση κτηρίων θα διατίθεται πιστοποιητικό ενεργειακής απόδοσης στον ιδιοκτήτη ή από τον ιδιοκτήτη στον υποψήφιο αγοραστή ή μισθωτή (άρθρο 7 παρ. 1 Οδηγίας). Σχετικώς, στο πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου του Νσχ η χορήγηση πιστοποιητικού στον ιδιοκτήτη νέου ή ανακαινισμένου κατά το άρθρο 5 κτηρίου τίθεται υπό την προϋπόθεση ότι εκείνος θα ζητήσει, μόλις ολοκληρωθεί η κατασκευή ή η ανακαίνιση του κτηρίου, την έκδοση πιστοποιητικού ενεργειακής απόδοσης, για δε τον τυχόν αγοραστή ή μισθωτή ως άνω κτηρίου, η χορήγηση πιστοποιητικού συνιστά υποχρέωση του ιδιοκτήτη του κτηρίου. Για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων ορίζεται κατωτέρω, στο εδ. δ' της παρ. 1 του άρθρου, ότι με κοινή απόφαση των αρμόδιων υπουργών καθορίζονται οι διοικητικές κυρώσεις σε βάρος του υποχρέου σε περίπτωση μη έκδοσης ή μη διάθεσης του ανωτέρω πιστοποιητικού από το πρόσωπο που έχει τη σχετική υποχρέωση. Παρατηρείται σχετικώς ότι για την περίπτωση της μη διάθεσης του πιστοποιητικού από ιδιοκτήτη σε αγοραστή ή μισθωτή, στην ανωτέρω κ.υ.α. θα προβλέπονται κυρώσεις σε βάρος του ιδιοκτήτη. Για την περίπτωση, όμως, της μη έκδοσης του πιστοποιητικού σημειώνεται ότι, εφόσον, εκ του άρθρου 6 παρ. 2, αρμόδιοι για την έκδοση του πιστοποιητικού καθίστανται οι επιθεωρητές, η σχετική κ.υ.α θα ορίζει κυρώσεις σε βάρος των επιθεωρητών. Το σημείο αυτό χρήζει διευκρίνισης ενόψει του άρθρου 9 παρ. 2 εδ. α' το οποίο ορίζει ότι οι σε βάρος των επιθεωρητών διοικητικές κυρώσεις, τα όργανα που τις επιβάλλουν και κάθε άλλο ειδικότερο θέμα ή αναγκαία λεπτομέρεια καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα.

Σημειώνεται επίσης ότι, καθώς η ανωτέρω κ.υ.α. ορίζεται να ρυθμίζει αποκλειστικώς ζητήματα διοικητικών κυρώσεων και, ειδικώς, θέματα σχετικά με την είσπραξη προστίμου σε περίπτωση επιβολής του, σκόπιμο θα ήταν, ενδεχομένως, να προβλεφθεί, στην ίδια ή σε άλλη κανονιστική πράξη, η ρύθμιση και της διαδικασίας αίτησης από τον ιδιοκτήτη για τη χορήγηση πιστοποιητικού, στο μέτρο ιδίως που το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να προμηθευθεί πιστοποιητικό προϋποθέτει την προηγούμενη αίτησή του κατά το άρθρο 6 παρ. 1 εδ. α'.

3. Επί του άρθρου 13

Στην παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου γίνεται αναφορά στην κοινή υπουργική απόφαση 21475/4707/30.07.1998 (ΦΕΚ Α΄ 880). Επισημαίνεται ότι η εν λόγω υπουργική απόφαση «Περιορισμός των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, με τον καθορισμό μέτρων και όρων για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων» δημοσιεύθηκε στο τεύχος Β΄ 880 του ΦΕΚ της 19.8.1998.

Αθήνα, 5 Μαΐου 2008

Οι εισηγητές
Δημήτριος Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί επιστημονικοί συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Ευρωπαϊκών Μελετών
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών