

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.3.2011
SEC(2011) 280 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Europees Energie-efficiëntieplan 2011

SEC(2011) 277 definitief
SEC(2011) 275 definitief
SEC(2011) 276 definitief
SEC(2011) 278 definitief
SEC(2011) 279 definitief
COM(2011) 109 definitief

Europa kan zijn gebruik van primaire energie tegen 2020 met 20% verminderen eenvoudigweg door kosteneffectieve¹ energiebesparingsmaatregelen te treffen. Dit zal de EU-economie concurrerender maken en zal nieuwe banen en bedrijfskansen creëren. De energiefactuur van de EU-burgers zal bovendien dalen, wat het aantal energiearme huishoudens doet teruglopen. Energie-efficiëntie betekent ook een beter gebruik van de energiebronnen en een kleinere afhankelijkheid van ingevoerde energie. Minder energieverbruik betekent ook minder CO₂-uitstoot en minder emissies van andere schadelijke stoffen, minder effecten op de ecosystemen en een betere levenskwaliteit voor de mensen. Energie-efficiëntie en -besparing brengen baten voor de EU-economie als geheel, de lidstaten, de bedrijfswereld en de particuliere burger.

1. WAT IS HET PROBLEEM?

Op de Voorjaarsraad 2007 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU beklemtoond dat *'de energie-efficiëntie in de EU moet worden verhoogd teneinde te komen tot een besparing van 20% ten opzichte van de prognoses voor 2020'*².

De EU is echter niet op de goede weg om deze kosteneffectieve energiebesparingen ten volle te realiseren. Het PRIMES 2009-energie-efficiëntiescenario toont een breuk in de trend van permanent toenemende energievraag, maar de vermindering van het verbruik ten opzichte van vorige prognoses zal in 2020 nog steeds slechts 9% bedragen. Als de EU dus niet **haar inspanningen inzake energie-efficiëntie verdubbelt** zal zij haar 20%-doelstelling niet bereiken en zal zij niet alle vruchten daarvan kunnen plukken voor haar economie, samenleving en milieu.

De oorzaken van die ontoereikende vooruitgang zijn marktfalen (zoals ontoereikende prijssignalen, gescheiden prikkels, asymmetrische informatie, ontbrekende of onvolledige markten en hoge initiële kosten) en gebrekkige regelgeving (zoals het ontbreken van algemene beleidskaders, gebrekkige handhaving en beperkte ambitie). Van de weeromstuit ontstaat een andere uitdaging, die echter moeilijk op EU-niveau kan worden aangepakt aangezien die betrekking heeft op het gedrag en de vrije keuze van de burger.

2. HET BESTAANDE BELEID IS ONTOEREIKEND

Om de hierboven genoemde beperkingen aan te pakken en de baten van energie-efficiëntie te kunnen oogsten zijn **een aantal beleidslijnen uitgezet op EU en nationaal niveau**.

Het energie-efficiëntieactieplan (EEAP) van 2006 voorzag in een algemeen beleidskader, bestaande uit 85 maatregelen, **op EU-niveau** dat heeft geleid tot de vaststelling van meer dan 20 wetgevingsmaatregelen en talrijke zachte-wetgevingsinstrumenten. Uit een evaluatie van het EEAP blijkt dat de meeste van deze maatregelen zijn uitgevoerd of weldra ten uitvoer zullen zijn gelegd. Het EEAP heeft zijn doelstelling, namelijk een belangrijke aanjager te zijn voor de vaststelling van een ambitieus beleid op EU-, nationaal en lokaal niveau, bereikt. Het

¹ Bijvoorbeeld Fraunhofer ISI *et al.* 2009: Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries; Actieplan voor energie-efficiëntie: Effectbeoordeling SEC(2006)1174; Lechtenböhmer and Thomas, Wuppertal Institute. 2005: The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU.

² 7224/1/07 REV 1.

EEAP was echter niet ontworpen om het volledige energiebesparingspotentieel te verwezenlijken en daarom is een actualisering ervan vereist.

Er zijn ook een aantal beleidslijnen uitgezet **door de lidstaten**, maar die volstaan niet om de achterstand goed te maken. De eerste nationale energie-efficiëntieactieplannen (NEEAP's), verplicht ingevoerd krachtens de richtlijn betreffende energiediensten, bieden een goed overzicht van de beleidslijnen die de lidstaten hebben uitgezet om hun energie-efficiëntie- en energiebesparingspotentieel te realiseren³. De evaluatie van de NEEAP's door de Commissie toont de vooruitgang die in elke lidstaat is geboekt. De Commissie heeft geconcludeerd dat hoewel vele NEEAP's reeds samenhangende en brede strategieën voor het bereiken van de tussentijdse en algemene doelstellingen bevatten, sommige ook op stuksgewijs denken zijn gebaseerd, wat de vaststelling van verspreide en versnipperde energie-efficiëntie maatregelen tot gevolg heeft.

3. DE EU HEEFT EEN BELANGRIJKE ROL TE SPELEN

De bevoegdheid van de EU om op te treden op het gebied van energie-efficiëntie en -besparing is neergelegd in artikel 194, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hoewel een groot deel van de verantwoordelijkheid bij de lidstaten ligt, **heeft de EU onbetwistbaar het recht om op te treden gezien het belang van energie-efficiëntie en -besparing om de EU-doelstellingen op het vlak van klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid, concurrentievermogen en milieubescherming te verwezenlijken**. De aanpak van deze doelstellingen vergt gecoördineerde actie en een coherent beleid voor energie-efficiëntie en -besparing. De EU heeft derhalve een rol te spelen bij:

- de vaststelling van minimumnormen op gebieden waar het risico van verstoring van de interne markt bestaat wanneer de lidstaten ieder voor zich maatregelen nemen;
- de vaststelling van een gemeenschappelijk kader dat de fundamentele legt voor coherente en elkaar wederzijds versterkende mechanismen, zonder dat dit afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de concrete te bereiken niveaus op een transparante en vergelijkbare wijze vast te leggen;
- de oprichting van een platform voor de uitwisseling van beste praktijken en het stimuleren van capaciteitsopbouw;
- het gebruik van EU-instrumenten om de energie-efficiëntie te bevorderen, bv. door financiering, en die ook een plaats te geven op de andere beleidsterreinen;
- de internationale promotie van de EU als voorloper op dit gebied, een activiteit die ook baten oplevert voor de bedrijfs wereld in de EU.

4. VOORNAAMSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN

De algemene beleidsdoelstelling van de EU, als vastgelegd door de EU-leiders, is de energie-efficiëntie in de EU te verbeteren en zo de beoogde besparing van het EU-energieverbruik te verwezenlijken met 20% ten opzichte van de prognoses voor 2020, zoals geraamd in het

³ Oorspronkelijk moesten de NEEAP's medio 2007 worden ingediend, maar in vele landen was er vertraging en werden zij pas medio 2008 ingediend.

groenboek van de Commissie inzake energie-efficiëntie⁴. Deze doelstelling is consistent met het algemene energiebeleid van de EU. Een verhoogde energie-efficiëntie is een essentieel onderdeel van de nieuwe Europese Energiestrategie 2020⁵.

Meer in het algemeen draagt energie-efficiëntie bij tot de bredere initiatieven om de beleidsdoelstellingen op het gebied van klimaatverandering te bereiken en het economisch herstel en slimme, duurzame en inclusieve groei te bevorderen, zoals neergelegd in *Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*⁶.

5. AANPAK VAN DE ANALYSE

Het doel van deze effectbeoordeling was de **verwezenlijkingen en uitdagingen** van het bestaande beleid en de trends op het gebied van het energieverbruik te analyseren en na te gaan of het **mogelijk is verder actie op EU-niveau te ondernemen**.

De analyse gebeurde evenredig met het geplande niveau van detail in het beleidsdocument zelf. Aangezien de concrete maatregelen in de toekomst zullen worden vastgesteld en vergezeld zullen gaan van de nodige effectbeoordelingen, is de huidige evaluatie uitsluitend van kwalitatieve aard. Kwantitatieve voorbeelden van vergelijkbaar beleid of algemene berekeningen van de mogelijke effecten worden evenwel waar mogelijk gepresenteerd.

In de analyse werd in de eerste plaats gekeken naar de beste manier om het probleem van de energie-efficiëntie op EU-niveau aan te pakken, en in de tweede plaats naar welke soorten EU-beleidsinstrumenten vereist zijn om de lidstaten te ondersteunen bij de invulling van hun energiebesparingspotentieel.

Er werden drie belangrijke beleidsalternatieven geanalyseerd: (i) uitsluitend streefcijfers vaststellen en het aan de lidstaten overlaten de voor hen geëigende beleidsmix uit te werken; (ii) geen streefcijfers vaststellen, maar wel gedetailleerde EU-beleidsinstrumenten, waarbij de lidstaten worden verzocht die ten uitvoer te leggen en/of aan te vullen; (iii) een algemeen beleidskader op lidstaatniveau ontwikkelen (met inbegrip van doelstellingen/streefcijfers), terwijl de EU beleidsinstrumenten ontwikkelt om de lidstaten te ondersteunen.

Nadien werden voor elke sector (d.w.z. de residentiële en tertiaire sector, het vervoer, de industrie en de energiesectoren) verschillende types beleidsinstrumenten geanalyseerd (d.w.z. op basis van vrijwilligheid, regelgeving, financiering, bewustmaking en opleiding) om na te gaan of de toepassing daarvan op EU-niveau vereist is om de specifieke beleidsdoelstellingen van de onderscheiden sectoren te kunnen bereiken. De selectie van de beste opties was gebaseerd op de voortgang die is gemaakt bij de tenuitvoerlegging van het bestaande beleid en de evaluatie van de resterende barrières, de toegevoegde EU-waarde, de mogelijke effecten, de doeltreffendheid, de efficiëntie en de samenhang.

⁴ COM(2005) 265: De besparing van primaire energie bedraagt 370 Mtoe in 2020 ten opzichte van het referentiescenario waarin het verbruiksniveau van primaire energie lineair wordt voortgezet. Het referentiescenario werd in 2007 geactualiseerd om rekening te kunnen houden met twee nieuwe lidstaten.

⁵ COM(2010) 639 definitief.

⁶ COM(2010) 2020 definitief.

6. CONCLUSIES: NIEUW BELEIDSKADER DAT DE VOORKEUR WEGDRAAGT

Voorkeur voor een algemeen beleid

Het is essentieel dat op lidstaatniveau een samenhangende beleidsmix wordt ontwikkeld met duidelijke, eenvoudige en meetbare doelstellingen. Gecoördineerde maatregelen op EU-niveau kunnen de lidstaten het kader bieden dat zij nodig hebben om daarbinnen hun verdere activiteit te ontwikkelen. De Commissie kan voor elke sector specifieke maatregelen voorstellen die samen een gemeenschappelijk kader bieden en kan tevens de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van hun eigen instrumenten.

Deze aanpak moet het mogelijk maken het kosteneffectieve potentieel waar te maken en moet een antwoord vormen op de voornaamste hinderpalen, zoals beleidsversnippering, ontbreken van politiek engagement en gebrek aan een voorspelbaar beleid. Dit moet het ook mogelijk maken de eventuele synergieën tussen de verschillende beleidslijnen te benutten.

In aanvulling daarop kan de Commissie zich buigen over de beste aanpak voor de vaststelling van doelstellingen en de interactie van dergelijke doelstellingen met andere beleidsinstrumenten (met name klimaatdoelstellingen). Zij kan de vaststelling van NEEAP's als essentieel document voorstellen. Een versterkt en uitgebreid (tot alle vraag- en aanbodsectoren) nationaal energie-efficiëntieactieplan kan een hoge politieke zichtbaarheid geven aan energie-efficiëntie en kan het proces vooruitstuwten. Om bovendien het engagement van de plaatselijke autoriteiten te versterken, wordt voorgesteld het succesvolle door de Commissie ondersteunde convenant van burgemeesters verder te laten groeien en zijn potentieel te laten realiseren.

Voorkeur voor een aanpak van de residentiële en dienstensectoren

Uit de analyse is gebleken dat om de uitdaging van een te lage renovatiegraad van gebouwen aan te gaan, het onnodig is het huidige beleidskader (optie A3a) verder te versterken. De recente wijziging van het wetgevingskader (met name van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen) is immers reeds ambitieus en de klemtoon moet nu worden gelegd op de tenuitvoerlegging daarvan. Hetzelfde geldt niet voor de producteisen. Teneinde de verspreiding van energie-efficiënte producten te versterken, moet de werkingssfeer van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp en de richtlijn betreffende energie-etikettering verder worden uitgebreid zodat er meer productgroepen, meer in het bijzonder in de tertiaire sector, alsmede bepaalde bouwmaterialen (bv. vensters), onder gaan vallen (optie A3b). Dit kan de verdere ontwikkeling van markten voor energie-efficiënte producten en materialen ondersteunen.

Maatregelen op het gebied van de financiering zijn essentieel om het ernstige probleem van de beschikbaarheid van kapitaal voor de hoge vooraf te financieren kosten, en in zekere zin ook het huurder-verhuurderprobleem, aan te pakken. De beperkte financiële middelen op EU-niveau kunnen met name meer specifiek worden gebruikt voor het verlenen van technische bijstand aan de lidstaten en lokale autoriteiten, maar dienen ook voor risicodeling en steun voor projectgaranties (optie A4a). Met de huidige economische crisis kan niet worden verwacht dat aanzienlijke aanvullende openbare middelen voor energie-efficiëntie kunnen worden bestemd en het is daarom essentieel dat deze instrumenten worden ingezet om financiering door derde partijen te activeren. Maatregelen die verder het engagement van investeerders uit de particuliere sector kunnen ondersteunen, zijn een aan de energienutsbedrijven opgelegde verplichting tot energiebesparingen (optie D3d) en ondersteuning voor de ontwikkeling van ondernemingen die energiediensten leveren (ESCO's) (optie D5). Voorts wordt de invoering van bepaalde energie-efficiëntiemaatregelen als voorwaarde voor steun uit overheidsmiddelen nuttig geacht (optie A4b).

Het aanhoudende gebrek aan afdoende gekwalificeerd personeel in de bouwsector ten gevolge van de onderontwikkeling van de desbetreffende markten wordt erkend als één van de voornaamste niet-technologische en niet-financiële belemmeringen voor de ontwikkeling van optimale energierenovaties of de installatie van energie-efficiënte apparatuur in gebouwen. Dit probleem kan op EU-niveau worden aangepakt door de lidstaten bepaalde instrumenten aan te reiken (bv. de uitwerking van nationale kwalificatiestappenplannen, curricula voor scholing en opleiding en accreditatie- en certificatiestelsels) en door platforms uit te bouwen voor de uitwisseling van beste praktijken.

Aanvullende maatregelen inzake bewustmaking (optie A5) en vergroting van het engagement, op basis van vrijwilligheid, van particuliere entiteiten (optie A2) hebben zeker hun nut en kunnen ten uitvoer worden gelegd als er voldoende middelen beschikbaar zijn. De EU speelt op dit gebied slechts een beperkte rol en het is dus vooral aan de lidstaten en plaatselijke autoriteiten om op te treden.

Voorkeur voor een aanpak van de vervoerssector

Overeenkomstig de prognoses zal het energieverbruik in de vervoerssector in de periode tot 2020 meer groeien dan in alle andere sectoren. Om het energiebesparingspotentieel van deze sector te realiseren, is steun nodig voor de transformatie van het vervoer naar efficiëntere voertuigen, vervoerstakken en gebruiksgewoonten. Aangezien het weldra te verschijnen witboek over het vervoer een nieuwe impuls zal geven aan een grotere hulpbronnenefficiëntie in deze sector, gepaard aan een lagere koolstofuitstoot, werden in deze effectbeoordeling echter geen opties voor de vervoerssector geanalyseerd.

Voorkeur voor een aanpak van de industriële sector

Hoewel in de industrie de grootste energie-efficiëntieverbeteringen kunnen worden waargenomen, is er nog steeds ruimte voor verbetering. Het EU-beleid heeft reeds aandacht geschonken aan een deel van de milieueffecten van deze sector. De doelstelling wat de industrie betreft is derhalve het gebruik van dit niet benutte potentieel te ondersteunen en daarbij de samenhang met de bestaande beleidsinstrumenten (bv. de regeling voor de handel in emissierechten en de nieuwe richtlijn betreffende industriële emissies) te bewaren. De hinderpalen in deze sector zijn vooral: het ontbreken van sterke prijssignalen, het gebrek aan bewustzijn en opleidingen (vooral voor het midden- en kleinbedrijf) en het ontbreken van een beleidsplanning voor de lange termijn, wat de risicoperceptie doet toenemen en ondernemingen afschrikt om daadwerkelijk te investeren.

Na analyse van mogelijke benaderingen in deze sector is geconcludeerd dat er nieuwe wetgevingsinstrumenten kunnen worden ontwikkeld die in de lijn liggen van de hierboven genoemde doelstelling en het bestaande beleid (optie C3). Te dien einde kunnen meer tenuitvoerleggingsmaatregelen in het kader van de richtlijn ecologisch ontwerp worden voorgesteld die betrekking hebben op in industriële processen veel gebruikte producten (zoals grote pompen of ovens). Meer gespecialiseerde apparatuur en systemen kunnen worden aangepakt door middel van algemene energie-efficiëntie-eisen die ten uitvoer kunnen worden gelegd via normen. Daar bovenop kunnen bepaalde eisen qua energiebeheer (bv. energieaudits) worden ingevoerd voor grote energieverbruikers. Het midden- en kleinbedrijf kan worden bijgestaan met informatietoolkits en hulp bij het beheer van hun energieverbruik (optie C5).

Er kunnen vele projecten in de industriële sector het licht zien dankzij de invoering van energiebesparingsverplichtingen, wanneer die aan energieondernemingen worden opgelegd (optie D3d), en de bevordering van ESCO's (optie D5).

Maatregelen voor een grotere bewustwording (optie C4) en een toegenomen engagement op basis van vrijwilligheid van particuliere entiteiten (optie C2) kunnen ook nuttig zijn en kunnen ten uitvoer worden gelegd als er voldoende middelen beschikbaar zijn. De EU heeft op dit gebied echter slechts beperkte bevoegdheden en het is vooral aan de lidstaten en de plaatselijke autoriteiten om dergelijke maatregelen te nemen.

Voorkeur voor een aanpak van de energiesector

Momenteel wordt geoordeeld dat de gemiddelde energie-efficiëntie van de opwekkingscapaciteit aanzienlijk lager ligt dan bij gebruik van de best beschikbare technologieën. De voornaamste reden daarvoor is het ontbreken van voldoende sterke prijssignalen bij het nemen van investeringsbeslissingen voor de bouw van nieuwe capaciteit en de buitenbedrijfstelling van bestaande capaciteit. De derde fase van het emissiehandelsstelsel zal, voor de productie-eenheden die daaronder vallen, enige impact hebben op dit probleem. Het is daarom nu niet het moment om nieuwe regelgevingsinstrumenten voor te stellen zonder die concrete effecten te kennen (optie D3a). Aangezien het aantal kleinschalige opwekkingsinstallaties snel toeneemt, kan echter toch worden nagedacht over de behoefte aan nieuwe regelgevingsinstrumenten om een hoge efficiëntie van die kleine installaties te waarborgen.

Ook het potentieel van het gebruik van proceswarmte en van warmteterugwinning wordt nog niet volledig gerealiseerd. Uit de analyse blijkt dat nieuwe regelgevingsmaatregelen voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling en stadsverwarming en -koeling te overwegen zijn na een verdere analyse en eventuele herziening van het voornaamste beleidskader op dit gebied (d.w.z. de richtlijn betreffende warmtekrachtkoppeling) (optie D3b).

De nationale regelgevende instanties kunnen een belangrijke rol spelen bij de sturing van energie-efficiëntieverbeteringen in de netwerken, de bevordering van slimme netwerken en slimme metersystemen die het mogelijk maken de daluren beter te benutten, en de optimalisering van energievraag en -aanbod. Dit kan gebeuren door de nationale regelgevende instanties meer bevoegdheden te geven (optie D3c).

Energieondernemingen beschikken over belangrijke informatie over het energieverbruik van hun klanten, maar zijn er niet toe geneigd die informatie te gebruiken om het energieverbruik van die klanten te verminderen. Dat zou immers hun eigen inkomsten doen teruglopen. Dit probleem kan worden ondervangen door de invoering van regelingen voor verplichte energiebesparing die ervoor zorgen dat een kleine en kortdurende stijging van de energiefactuur resulteert in de uitvoering van de meest kosteneffectieve langetermijnmaatregelen (optie D3d). Over de beste methoden om dit te doen is nadere studie vereist. Om geen negatieve interactie met het emissiehandelsstelsel te krijgen, moeten de certificaten die de vermindering van het energieverbruik bewijzen, kunnen worden verhandeld binnen het stelsel voor emissiehandel.

Doorgaans zijn de beheerders van energieondernemingen zich goed bewust van de mogelijkheden om in hun ondernemingen energie te besparen. De specifieke subsector die extra steun moet krijgen op het gebied van informatie, richtsnoeren en uitwisseling van beste praktijken is echter de sector van de ESCO's (optie D5). Overeenkomsten op basis van vrijwilligheid kunnen ook resulteren in energiebesparingen en kunnen in overweging worden genomen (optie D2).

Zullen de maatregelen volstaan om de 20%-doelstelling te verwezenlijken?

De voorkeursopties zijn goed voor een groot aantal diverse ondersteuningsinstrumenten die het mogelijk maken de realisatie van het energiebesparingspotentieel te vergemakkelijken, de

daaruit voortvloeiende baten te maximaliseren en de energie-efficiëntiemarkten rijper te maken. Een kwantificatie bleek niet voor alle opties mogelijk, maar voor die opties waarvoor dat wel mogelijk was, kan worden geconcludeerd dat de kans groot is dat de huidige achterstand op het gebied van energiebesparingen wordt goedge maakt. De concrete resultaten zullen echter afhangen van het niveau van ambitie van de regelgevings- en andere initiatieven en van het tempo waarin die ten uitvoer worden gelegd. Een tussentijdse evaluatie en een eventuele actualisering van het plan zijn derhalve essentieel om te waarborgen dat de energie-efficiëntie op continue wijze wordt verbeterd.