

Fiche 4: Herziening richtlijn over energie-efficiëntie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 november 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016)761
- d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_376?qid=1483372356905&rid=1
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016)405
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op drie hoofddoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de Europese Unie moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten. De huidige energie-efficiëntie richtlijn schrijft momenteel een Europees energie-efficiëntiepercentage voor van 20% en een nationaal doel voor

een jaarlijkse toename van energie-efficiëntie van 1,5% en daaraan gekoppelde energiebesparingsmaatregelen die door lidstaten genomen dienen te worden.

In het voorstel voor aanpassing van de EED geeft de Europese Commissie aan dat energie-efficiëntie beschouwd zou moeten worden als een energiebron. De Commissie ziet een toename van energie-efficiëntie als één van de meest kosteneffectieve wijzen voor de energietransitie naar een koolstofarme economie en het creëren van economische groei, werkgelegenheid en investeringsmogelijkheden. De EU wil de consument centraal stellen bij de energietransitie.

De belangrijkste voorgestelde maatregelen in het voorstel zijn als volgt:

- o De Commissie stelt een bindende Europese energie-efficiëntie doelstelling voor van 30% in 2030 die betrekking heeft op zowel het primaire als het finale energieverbruik. Dit percentage wordt niet direct vertaald in een nationaal bindende doelstelling. De lidstaten dienen op basis van de voorgestelde governance-verordening een nationaal energie- en klimaatplan op te stellen, waarin ze een indicatieve nationale bijdrage op het gebied van energie-efficiëntie opnemen. Indien de Commissie in 2024 concludeert dat het EU-doel niet gehaald dreigt te worden of een lidstaat haar eigen nationale indicatieve doelstelling niet haalt, krijgt de Commissie de mogelijkheid om aanbevelingen te doen voor aanvullende maatregelen op zowel Europees als nationaal niveau.
- o De huidige verplichting voor lidstaten om jaarlijks 1,5% energiebesparing op het eindverbruik te realiseren, ofwel door een energiebesparingsverplichting voor leveranciers of netbeheerders, ofwel door alternatieve maatregelen, wordt voortgezet naar de periode van 2021 tot en met 2030. Tevens wordt de gehanteerde definitie van energiebesparing onder dit artikel aangepast door de focus te verleggen naar additionaliteit en door op te nemen welke maatregelen wel en niet mee mogen tellen, ook voor de periode tot en met 2020. Tenslotte worden lidstaten verplicht om rekening te houden met energiearmoede bij het ontwerp van alternatieve maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie ten behoeve van de meest kwetsbare consumenten.
- o De bepalingen op het gebied van meting en facturering van stadsverwarming, stadskoeling en warmwater voor huishoudelijke doeleinden wordt aangepast. De Commissie scherpt de bepalingen aan ten aanzien van informatievoorziening van het gebruik van warmte en koude in appartementsgebouwen of multifunctionele gebouwen die over een centrale verwarmings- of koelingsbron beschikken of die zijn aangesloten op een systeem voor stadsverwarming of -koeling. Daarnaast bevat het voorstel van de Commissie een verplichting voor de uitrol van op afstand leesbare meters en kostenverdelers, per 1 januari 2020 voor nieuwe meters en per 1 januari 2027 voor bestaande meters.

Het huidige artikel over verplichte energie-audits voor grote ondernemingen wordt niet gewijzigd in het voorstel van de Commissie. Dit betekent dat de Commissie de huidige systematiek voor de energie-audits wil blijven handhaven.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment heeft de Commissie verschillende beleidsopties van een aantal aspecten van het voorstel onderzocht. De belangrijkste problemen die volgende Commissie aan bod komen, zijn het ontbreken van een vast ambitieniveau inzake energie-efficiëntie voor 2030, de aard van het initiatief (verplicht of indicatief), en de constatering dat op het gebied van energiebesparingsverplichtingen en meting en facturering een groot aantal economisch rendabele energiebesparingen niet worden gerealiseerd. De belangrijkste drijfveren die zijn vastgesteld, zijn het feit dat nu een kader ontbreekt voor na 2020 en de noodzaak om rekening te houden met technische vooruitgang op het gebied van meting en facturering.

Wat betreft de energie-efficiëntie doelstelling van het voorstel geeft de Commissie de voorkeur aan het hanteren van een bindend Europees finaal en primair energieconsumptiedoel van 30% met indicatieve nationale doelstellingen. In het impact assessment heeft de Commissie wat betreft de formulering van het streefcijfer een doelstelling inzake 1) primair en/of finaal energieverbruik, 2) energiebesparing en 3) energie-intensiteit geanalyseerd. Uit het impact assessment wordt voorkeur uitgesproken voor een doelstelling gebaseerd op zowel primair als finaal energieverbruik. Wat de aard van het streefcijfer betreft heeft de Commissie de volgende opties beoordeeld: 1) indicatieve EU- en nationale doelstellingen, 2) een bindende EU-doelstelling en 3) bindende doelstellingen voor de lidstaten. Uit het impact assessment komt geen voorkeursoptie naar voren voor de aard van de doelstelling. De Commissie geeft aan dat de keuze voor de aard en hoogte van de energie-efficiëntiedoelstelling politiek is. Wel geeft de Commissie aan dat een hoger niveau van energie-efficiëntie in 2030 een positief effect zou hebben op de economische groei, werkgelegenheid en het niveau van gasinvoer.

Wat betreft de jaarlijkse 1,5% energiebesparingsdoelstelling vergeleek de Commissie 1) geen regelgevende maatregelen op EU-niveau, verdere richtsnoeren opstellen voor regelgevingskader en werken aan de handhaving; 2) verlenging tot 2030; 3) verlenging tot 2030 en deze tevens vereenvoudigen en actualiseren; of 4) verlengen tot 2030 en ophogen energiebesparingspercentage. De Commissie komt daarbij in het impact assessment tot de conclusie dat optie 3 de voorkeur heeft. Deze sluit volgens de analyse het beste aan bij de Europese doelstellingen voor 2030 binnen de Energie Unie, verduidelijkt de eisen onder de verplichting voor energiebesparingsmaatregelen en is effectiever in het stimuleren van maatregelen die deels onder andere richtlijnen vallen zoals de EPBD en de RED door vereenvoudiging van de regels.

Ten aanzien van meting en facturering van warm en koud water vergeleek de Commissie optie 1, het continueren van het huidige raamwerk met optie 2, het actualiseren en verhelderen van de bepalingen. De Commissie geeft de voorkeur aan optie 2, omdat deze optie volgens de analyse tot meer effectieve metings- en factureringsdiensten leidt door uitrol van op afstand leesbare meters. Tevens zou juridische onduidelijk wegnemen en tot betere coherentie met andere wetgeving leiden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland geeft momenteel invulling aan energiebesparingsbeleid door een combinatie van maatregelen in de industrie, gebouwde omgeving, landbouw en vervoer, zoals energiebelasting, vrijwillige convenanten, subsidieregelingen en verplichtingen. Daarnaast is een aanvullend energiebesparingsdoel van 100 Petajoule additionele finale energiebesparing afgesproken in het Energieakkoord voor Duurzame groei uit 2013 met meer dan 40 partijen.

Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energieagenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus langetermijnperspectief voor het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te schetsen, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die beslissingen moeten nemen en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. De transitie naar een CO₂-arme, maar ook betrouwbare, betaalbare, en veilige energievoorziening in Nederland is een grote maatschappelijke opgave, maar biedt tegelijk grote economische kansen. In dit fiche wordt de essentie van het Nederlandse beleid weergegeven. Verdere details zijn terug te vinden in verschillende rapporten en kamerbrieven¹.

In de energietransitie naar 2030 en 2050 stuurt Nederland op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen ('sturen op CO₂-reductie'). Dit is de meest kosteneffectieve manier om de effecten van klimaatverandering te beperken en de doelstelling van het Parijs Akkoord te realiseren. Het is duidelijk dat er fors moet worden ingezet op energie-efficiëntie en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. Door te sturen op CO₂-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO₂-uitstoot reducerende technologieën in de markt tot stand. Sturen op CO₂-reductie moet wat Nederland betreft centraal komen te staan in het Europese energie- en klimaatbeleid. Nederland heeft een economisch belang bij een geleidelijke en dus tijdig ingezette energietransitie. Zowel de ambitie voor 2050 als de noodzaak voor een tijdig ingezette energietransitie vraagt om aanscherping van het Europees Emissiehandelssysteem (ETS) en een ambitieuze invulling van de Effort Sharing Regulation (ESR). Daarnaast kiest het kabinet voor extra maatregelen op nationaal niveau gericht op een tijdige transitie naar 2050 zolang het ETS en de ESR onvoldoende prikkels bieden. In het nationale klimaat- en energieplan geven we hier invulling aan. Het kabinet hecht eraan dat lidstaten in voldoende mate flexibiliteit krijgen om hun bijdragen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie vorm te geven op basis van een ambitieus maatregelenpakket dat kosteneffectief CO₂-uitstoot reduceert op de lange termijn. Lidstaten moeten daarom in hun nationale klimaat- en energieplannen naast hun bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie aantonen met welke maatregelen ze bijdragen aan de lange termijn broeikasgasreductie in 2040 (in lijn met het EU-doel van 80-95% reductie in 2050). In het governance-model moet vervolgens rekening worden gehouden met de CO₂-reductie effecten van deze maatregelen. Lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om tussen verschillende maatregelen

¹ Energieagenda, Energierapport, Warmtevisie, herziening Warmtewet, Energieakkoord.

– energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO₂-besparende maatregelen – onderling te compenseren op basis van de bijdrage aan de lange termijn CO₂-reductieopgave. Volgens de Commissie zijn de voorgestelde subdoelen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie de meest kosteneffectieve invulling voor de lange termijn CO₂-reductie opgave op EU-niveau. Echter, indien op basis van voortschrijdend inzicht blijkt dat dit op nationaal niveau niet het geval is, moet ruimte bestaan binnen het governance mechanisme om de nationale energietransitie op een zo kosteneffectief mogelijke wijze in te kunnen vullen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Europees energie-efficiëntie doel

Het kabinet geeft de voorkeur aan een EU-doelstelling die de mogelijkheid biedt om CO₂- emissies te reduceren op een zo kosteneffectieve mogelijke wijze. Daarom wil het kabinet vasthouden aan de afspraken die door de Europese Raad van oktober 2014 zijn gemaakt voor het Klimaat- en Energiebeleidsraamwerk voor 2030. Hierin is een Europese indicatieve doelstelling voor energie-efficiëntie van 27% overeengekomen, met oog op ophoging naar 30% zonder doorvertaling naar nationaal bindende doelstellingen.

Eind januari leveren het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een doorrekening op van verschillende scenario's voor de door Nederland te maken kosten in het voorstel. Daarbinnen bekijken ze de haalbaarheid en kosten door van verschillende hoogtes van een Europese doelstelling. Naar aanleiding van deze resultaten zal Nederland positie innemen over de gewenste hoogte van de doelstelling. De discussie over de gewenste hoogte van de Europese broeikasgasreductiedoelstelling en de daaraan gekoppelde subdoelstellingen moet volgens het kabinet plaatsvinden in het kader van de mondiale faciliterende dialoog onder het Parijs-akkoord in 2018. Naar aanleiding van deze dialoog kan de hoogte van de energie-efficiëntie doelstelling worden aangepast. Op deze manier wordt tevens bijgedragen aan het versterken van het maatschappelijk bewustzijn rondom de lange termijn transitieopgave naar een CO₂-arme economie en het ontwikkelen van een goed handelingsperspectief voor burgers en bedrijven.

Verplichting tot energiebesparing op het eindverbruik

Het voorstel van de Commissie om het verplichte energiebesparingspercentage van 1,5% op het eindverbruik te verlengen naar de periode van 2021 tot en met 2030, betekent dat Nederland ook voor de periode na 2020 een bindende nationale jaarlijkse besparingsdoelstelling krijgt opgelegd. De Commissie behoudt de mogelijkheid om lidstaten in gebreke te stellen indien deze doelstelling niet wordt bereikt. Dit staat gelijk aan een nationaal bindende doelstelling voor energiebesparing en strookt niet met de afspraken die zijn gemaakt in de Raadsconclusies van de Europese Raad van oktober 2014. Het kabinet heeft reeds in de Energieagenda aangegeven geen voorstander te zijn van zelfstandige nationaal bindende doelstellingen op energie-efficiëntie. Daarom vindt Nederland het onwenselijk dat de energiebesparingsverplichting in haar huidige vorm wordt gecontinueerd, tenzij deze aantoonbaar bijdraagt aan een kosteneffectieve invulling van de broeikasgasreductiedoelen voor de lange termijn. ECN maakt hierover momenteel in

bovengenoemde studie in inschatting van. Daarnaast zal PBL een studie uitvoeren naar de transitiepaden richting 2040, waarin ook bekeken zal worden hoe energiebesparing zich verhoudt tot andere maatregelen in een op CO₂-reductie geoptimaliseerd pakket. Indien de kosteneffectiviteit van het nationale maatregelenpakket in gevaar komt, is het wenselijk dat Nederland flexibiliteit behoudt in het vervullen van de verplichting met andere CO₂-reducerende opties.

De verplichting tot energiebesparing op het eindverbruik vergt een aanvullende nationale beleidsopgave ten opzichte van de CO₂-reductie opgave uit het ETS en de ESR. Het kabinet heeft reeds aangegeven in de Energieagenda dat aanvullend CO₂-reductiebeleid ten opzichte van het ETS en de ESR wenselijk is. Energiebesparende maatregelen zijn hier onderdeel van. Om stijgende kosten van een abrupt noodzakelijke transitie na 2030 te voorkomen en te profiteren van de economische kansen die de energietransitie biedt, is meer nodig dan alleen versterking van het ETS. Het kabinet is van mening dat de industrie moet investeren in broeikasgasreductie en tegelijkertijd haar verdienvermogen en concurrentiepositie moet behouden. Hiervoor is een transitieaanpak richting 2030 nodig die bestaat uit een mix van stimuleringsmaatregelen en normering en verplichtingen, ook op het gebied van energiebesparing. Een Europese norm kan helpen in het behouden van het *level playing field* tussen verschillende lidstaten en ETS-bedrijven wanneer Nederland kiest voor aanvullend CO₂-reductie beleid. Echter, lidstaten moeten de flexibiliteit behouden om hun nationale beleid zodanig vorm te geven, dat naast energiebesparing ook andere kosteneffectieve CO₂-reductie opties zoals *Carbon Capture Utilization and Storage* (CCUS) meegenomen kunnen worden. Daarom wil Nederland bij een verplichting de flexibiliteit behouden om haar aanvullende CO₂-reductieopgave zo kosteneffectief mogelijk in te vullen.

Het kabinet handhaaft de huidige doelstellingen voor 2020. In het huidige voorstel staat een nieuwe definitie voor het vaststellen van energiebesparing, ook voor de periode tot en met 2020. In het voorstel past de Commissie tevens de reikwijdte van de verplichting aan, waardoor het type maatregelen dat voor de verplichting mee mag tellen, verandert. Dit kan tot het ongewenste effect leiden dat nationaal beleid aangepast dient te worden, ook in de periode tot en met 2020, om aan de jaarlijkse 1,5% energiebesparing doelstelling te voldoen. Het kabinet acht dit onwenselijk. Tevens stelt de Commissie een onredelijke termijn aan de lidstaten door de definitie ook voor de periode tot en met 2020 aan te passen.

Het voorstel verplicht lidstaten om in het vormgeven van alternatieve maatregelen onder de verplichting tot energiebesparing energiearmoedebeleid op te nemen. Nederland streeft in haar energiebeleid naar betaalbare energie en energiezekerheid voor alle Nederlandse huishoudens. Beleid gericht op energie-efficiëntie en energiebesparing dragen hiertoe significant bij, omdat door een lager energieverbruik de energielasten omlaag gaan. Echter, in Nederland is het armoedebeleid algemeen vormgegeven in generieke instrumenten en wordt in energie-efficiëntie instrumenten geen specifiek armoedebeleid gevoerd gericht op de meest kwetsbare huishoudens. Daarnaast is Nederland van mening dat armoedebeleid niet onder de bevoegdheid van de Europese Commissie valt en dit op het niveau van de lidstaten geregeld te worden.

Energie-audits

Het kabinet is van mening dat in de herziening van de richtlijn de bepalingen ten aanzien van de verplichting voor energie-audits voor grote ondernemingen betrokken moeten worden. Hiermee kunnen onduidelijkheden en interpretatieverschillen tussen verschillende lidstaten over de verplichting worden weggenomen. De Nederlandse inzet is gericht op verdere verduidelijking van de auditverplichting, het vereenvoudigen van de plicht voor multinationals en een doelmatige benadering van de uitvoering. Uitgangspunten daarbij zijn dat de energie-audit alleen ingezet moet worden wanneer het daadwerkelijk leidt tot aanvullende energiebesparing, dat het midden- en kleinbedrijf buiten de reikwijdte blijft van verplichting en dat de lasten voor de uitvoeringsinstanties en het bedrijfsleven zo laag mogelijk worden gehouden.

Concreet staat Nederland de volgende wijzigingen voor:

- 1) Momenteel is in de richtlijn niet duidelijk welke ondernemingen en vestigingen daarvan – qua omvang en type – precies onder de auditplicht vallen. Nederland stelt voor om dit in de richtlijn te verduidelijken. Nederland staat voor dat lidstaten de ruimte krijgen om een minimumgrens aan energieverbruik te introduceren voor bedrijven die onder de verplichting vallen. Lidstaten mogen zelf de hoogte van deze grens bepalen op basis van transparantie en objectieve criteria.
- 2) Momenteel is in de richtlijn niet duidelijk hoe een vestiging van een onderneming die gehuisvest is in een bepaalde EU-lidstaat en onderdeel vormt van een onderneming die geregistreerd staat in een andere EU-lidstaat of in een derde land, valt onder de auditplicht. Ook is niet duidelijk of de auditplicht geldt in een lidstaat voor een vestiging van een buitenlandse onderneming die in totaliteit voldoet aan de criteria voor de auditplicht, maar waarvan de vestiging in de lidstaat op zichzelf niet voldoet. Nederland zou de richtlijn zodanig willen aanpassen dat hierover duidelijkheid ontstaat in Europese regelgeving.

Meting, bemetering en facturering voor verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijke doeleinden

Het kabinet staat positief tegenover de boodschap van de Europese Commissie om de uitrol van individuele meters voor eindafnemers van stadsverwarming, stadskoeling en warm water voor huishoudelijke doeleinden verder te stimuleren. Echter, het kabinet heeft een aantal kanttekeningen en vragen bij de voorstelde bepalingen van de Commissie.

Nederland vindt dat het bepalen van technische haalbaarheid en kostenefficiëntie van individuele meting zeer casuïstisch is. Derhalve is het complex om hiervoor algemene criteria op te stellen. Tevens staat Nederland verduidelijking voor van de bepalingen over de kostenallocatie.

Verder acht het kabinet het noodzakelijk om een uitzonderingsgrond voor multifunctionele gebouwen op te nemen op de verplichting voor uitrol van individuele meters bij nieuwbouw of grootschalige renovaties. Nederland is van mening dat alternatieve verdelingsmechanismen, zoals een warmtekosten-verdeelsystematiek op basis van vierkante meters ook toepasbaar zou moeten

zijn. Bij multifunctionele gebouwen doet zich in een beperkt aantal gevallen de situatie voor dat het oppervlakte van gebouweenheden flexibel is in te delen, afhankelijk van de vraag van de gebruiker. Dit kan het geval zijn in kantoorgebouwen en winkelcentra. In deze gevallen is een uitzonderingsgrond op de uitrol van individuele meters wenselijk.

Het kabinet kan zich niet vinden in het voorstel van de Commissie dat vanaf 1 januari 2020 alle geïnstalleerde meters en kostenverdelers op afstand leesbaar moeten zijn. Het verplicht plaatsen van op afstand uitleesbare meters stuit in Nederland op vrij felle kritiek, omdat dit door gebruikers kan worden gezien als een inbreuk op hun privacy. Om deze reden heeft Nederland gekozen voor een systeem waarbij op afstand leesbare meters wel ter beschikking moeten worden gesteld aan iedere verbruiker, maar dat de verbruiker ervoor kan kiezen de op afstand leesbare meter uit te zetten of te weigeren. De verplichting rust dus op het verplicht aanbieden van de meters. Met het huidige voorstel komt deze mogelijkheid te vervallen. Het kabinet bepleit dan ook een aanpassing van het voorstel waarmee op afstand uitleesbare meter en kostenverdelers verplicht aan verbruikers moeten worden aangeboden.

Nederland wil voor de levering van koud water voor koeling voor huishoudelijke doeleinden uit een bodemenergiesysteem een uitzondering maken voor de bepalingen ten aanzien van facturering. Binnen een dergelijk verwarmings- en koelingssysteem wordt de mate van gebruik van koud water niet beïnvloed door het gedrag van de consument. Daarom is het onnodig en niet kosteneffectief om af te rekenen op basis van actueel gebruik.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Europese Raad heeft in oktober 2014 besloten tot een bindend broeikasgasreductiedoel dat ook wordt doorvertaald naar nationale doelen, een bindend doel op Europees niveau voor hernieuwbare energie van 27% en een indicatief doel op Europees niveau voor energie-efficiëntie van 27% met het oog op ophoging naar 30%. Dit besluit is gebaseerd op een compromis tussen enerzijds een groep landen die pleitten voor nationale flexibiliteit en voorstanders van de door de Commissie voorgestelde bindende Europese doelstellingen. Lidstaten zullen naar verwachting een vergelijkbare positie innemen ten aanzien van dit voorstel voor de herziening van de EED. Een aantal lidstaten staat kritisch tegenover de voorstellen op het gebied van warmte en koude. De vermindering van administratieve lasten en de stroomlijning van de plannings- en rapportageverplichtingen door middel van een integraal governance-systeem wordt binnen de EU breed gedragen.

Het Europees Parlement (EP) staat een bindende doelstelling van 40% energie-efficiëntie voor met doorvertaling naar nationaal bindende doelstellingen. Daarnaast benadrukt een gedeelte van het EP een versterkte focus op energie-armoede. De rechterflank van het EP benadrukt dat lidstaten flexibiliteit moeten behouden in het vaststellen van de nationale energiemix.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 194 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsbasis. Op grond van dit artikel is de Unie bevoegd om maatregelen te treffen om onder andere energie-efficiëntie te stimuleren. Echter, het kabinet betwijfelt of de EU bevoegd is om in het kader van het Europees energiebeleid maatregelen tegen sociale uitsluiting te treffen, waar maatregelen inzake energiearmoede onder vallen. Voor zover de EU daartoe al bevoegd is, zou dit onderdeel moeten vormen van de sociale politiek zoals wordt vormgegeven krachtens artikel 151 VWEU en verder.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is deels positief deels negatief. Nederland acht het gerechtvaardigd om in Europees verband een indicatieve doelstelling op het gebied van energie-efficiëntie te stellen en hierop te handhaven. Echter, Nederland staat kritisch tegenover het voorschrijven van nationale energiebesparingsmaatregelen indien een lidstaat aan kan tonen dat dit niet past binnen kosteneffectief CO₂-reductiebeleid op de lange termijn. Het vaststellen van een op CO₂-reductie geoptimaliseerd nationaal pakket aan beleidsmaatregelen kan beter op het niveau van de lidstaten worden bepaald. Nederland heeft een negatief subsidiariteitsoordeel over de maatregelen die de Commissie treft om energie-armoede te adresseren. Nederland is van mening dat dit op het niveau van de lidstaten moet worden geregeld.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is overwegend positief. Echter, Nederland vindt dat de Commissie meer flexibiliteit in moet bouwen voor lidstaten in het leveren van een bijdrage aan de energie-efficiëntie doelstellingen. Hierin moeten lidstaten de ruimte krijgen in het vaststellen van een maatregelenpakket gericht op sturen op CO₂. Daarnaast is het kabinet van mening dat de Europese doelstelling ook middels andere maatregelen, zoals maatregelen op het gebied van energie-etiketteringsvoorschriften en Ecodesign, gerealiseerd kan worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid voor de periode na 2020 is het centraal stellen van CO₂-reductie. Aanpassing van de richtlijn met een Europese doelstelling van 30% energiebesparing in 2030 (artikel 3) en voortzetting van de nationale doelstelling van 1,5% energiebesparing per jaar tot en met 2030 betekent dus een aanvullende beleidsopgave voor Nederland. Daarnaast past het voorstel de voorwaarden aan voor het berekenen van de gerealiseerde energiebesparing in de periode tot en met 2020. ECN voert momenteel een studie uit naar de maatschappelijke kosten van het voorstel van de Commissie, waarin op hoofdlijnen een inschatting wordt gemaakt van de gevolgen in beleidsdruk.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Aanvullende maatregelen kunnen extra kosten met zich meebrengen voor bedrijfsleven en daarmee indirect voor de burger. Aan de andere kant vermindert energiebesparing de energiekosten van de gebruiker en levert het werkgelegenheid op in bijvoorbeeld de bouwnijverheid. Het netto-effect van de kosten is afhankelijk van de beleidsmaatregelen die het kabinet zal nemen om de richtlijn in Nederland te implementeren. ECN voert momenteel een studie uit naar de maatschappelijke kosten van het voorstel van de Commissie, waarin op hoofdlijnen een eerste inschatting wordt gemaakt van kosten voor het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De administratieve lasten zullen naar verwachting niet toenemen, de voorgestelde wijzigingen betreffen bestaande verplichtingen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Aanvullende energiebesparingsmaatregelen ten opzichte van CO₂-reductiebeleid kunnen extra kosten met zich meebrengen en kunnen daarom nadelig zijn voor de concurrentiepositie van sommige sectoren. Dit is echter alleen relevant als de betreffende sector concurreert op de internationale markt, bijvoorbeeld de energie-intensieve industrie en de glastuinbouw. Daarentegen levert verbeterde energie-efficiëntie ook concurrentievoordelen op ten opzichte van het bedrijfsleven buiten de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal een wijziging vragen van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en de Warmtewet. Daarnaast is het aannemelijk dat de op deze wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden aan te passen en om de bijlagen aan te passen aan de technische vooruitgang. Dit betreft een verlenging met de standaardperiode van vijf jaar van de huidige termijn die loopt tot 4 december 2017. Nederland staat hier positief tegenover.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn is naar verwachting niet haalbaar voor Nederland. Om voldoende tijd te bieden om de herziene richtlijn op nauwkeurige wijze in nationale wetgeving om te zetten, onafhankelijk van de duur van de onderhandelingen, acht het kabinet een implementatietermijn van 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn noodzakelijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 24 is een evaluatiebepaling opgenomen. Uiterlijk 31 december 2023 zal de Commissie de voortgang op de doelstelling evalueren en indien nodig aanvullende maatregelen voorstellen. De kabinetspositie ten aanzien van deze evaluatiebepaling is in paragraaf 3b beschreven.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft geen veranderingen tot gevolg voor de bestaande uitvoering en handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.