



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 22.6.2011
SEC(2011) 780 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende energie-efficiëntie en houdende wijziging en intrekking van de Richtlijnen
2004/8/EG en 2006/32/EG**

{COM(2011) 370 definitief}

{SEC(2011) 779 definitief}

Europa kan zijn verbruik van primaire energie in 2020 met 20 % verminderen door eenvoudigweg kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen toe te passen. Dit zou het concurrentievermogen van de EU-economie verbeteren en banen en nieuwe kansen voor bedrijven creëren. Energie-efficiëntie betekent ook een beter gebruik van energiebronnen en een geringere importafhankelijkheid. Het betekent minder CO₂- en andere schadelijke emissies, een kleinere impact op het ecosysteem en een betere levenskwaliteit voor burgers. Het bereiken van de 20 %-doelstelling voor energiebesparingen zou daarnaast helpen om de visie van de EU voor 2050 te realiseren, zoals vastgelegd in de Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050¹.

1. INLEIDING EN BELEIDSCONTEXT

De EU-leiders hebben zich verbonden tot het bereiken van de **doelstelling van een besparing van 20 % op primaire energie in 2020** ten opzichte van een uitgangspositie². Deze doelstelling houdt een besparing in van 368 miljoen ton olie-equivalent (Mtoe) op het verbruik van primaire energie (bruto binnenlands verbruik minus niet-energetisch verbruik) tegen 2020 ten opzichte van een verwacht verbruik in dat jaar van 1842 Mtoe.

Het actieplan voor energie-efficiëntie 2006³ was een **belangrijke eerste stap op weg naar het bereiken** van de doelstelling van 20 %, maar was niet gericht op het realiseren van het volledige economische potentieel. Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van het actieplan is een nieuwe impuls nodig om de benutting van het resterende potentieel te verhogen. Hiertoe is in 2011 een nieuw energie-efficiëntieplan⁴ vastgesteld.

Enkele van de in het energie-efficiëntieplan opgenomen maatregelen **moeten uitgevoerd worden door middel van een of meerdere nieuwe wetgevingsvoorstellen**. Deze omvatten het bepalen van duidelijke beleidsdoelstellingen; de ontwikkeling van de energiedienstenmarkt; de vergroting van de rol van de publieke sector; de verbetering van de mate waarin consumenten zich bewust zijn van hun energieverbruik; en verbeterde efficiëntie van de energievoorziening. **Deze maatregelen zijn nauw verbonden met de werkingssfeer van twee bestaande rechtsinstrumenten:** de energiedienstenrichtlijn (ESD) en de warmtekrachtkoppelingrichtlijn (WKK-richtlijn)⁵. De tussentijdse evaluatie van deze richtlijnen toont echter aan dat ze in hun huidige vorm niet toereikend zullen zijn om de beleidsdoelstelling te bereiken en daarom moeten ze worden herzien. **Het doel van deze effectbeoordeling (EB) is om analytische input te leveren voor de voorbereiding van de herziening van de richtlijnen.**

2. WAT IS HET PROBLEEM?

De 20 %-beleidsdoelstelling van de EU voor energiebesparingen zal niet worden gehaald met de huidige beleidsmaatregelen, wat betekent dat de daarmee verband houdende voordelen niet zullen worden gerealiseerd. Er is een resterend economisch potentieel in iedere sector (van energietransformatie tot energieverbruik), maar er zijn nog belangrijke uitdagingen, zoals ontoereikende politieke verbintenissen en onderontwikkelde markten voor verbeteringen van de energie-efficiëntie, een geringe mate van bewustzijn omtrent de mogelijkheden en

¹ COM(2011) 112.

² 7224/1/07, REV 1, de uitgangspositie is PRIMES 2007.

³ COM(2006) 545.

⁴ COM(2011) 109.

⁵ Respectievelijk Richtlijn 2006/32/EG en 2004/8/EG.

onvoldoende stimuleringsmaatregelen voor de toepassing van maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie aan vraag- en aanbodzijde.

3. DE EU SPEELT EEN BELANGRIJKE ROL

Het recht van de EU om op te treden in verband met energie-efficiëntie en -besparingen is vastgelegd 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 berust, is het recht van de EU om op te treden vastgesteld gezien het belang van energie-efficiëntie en -besparingen voor het bereiken van de doelstellingen van de EU op het gebied van klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid, concurrentievermogen en milieubescherming. Het bereiken van deze doelstellingen vereist een gecoördineerd optreden en een samenhangend beleid inzake energie-efficiëntie en -besparingen.

4. VOORNAAMSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN

De **algemene beleidsdoelstelling van de EU** inzake energie-efficiëntie is om 20 % van het primaire energieverbruik in de EU te besparen, in vergelijking met voorspellingen voor 2020. Omdat er onvoldoende vooruitgang geboekt werd om deze doelstelling te bereiken, is het **belangrijkste doel van deze effectbeoordeling te helpen de kloof te dichten door maatregelen te onderzoeken in alle sectoren die nog een economisch potentieel hebben.**

5. ANALYTISCHE BENADERING

Om de uitgangspositie voor ieder beleidsgebied te bepalen werd het algemeen evenwichtsmodel PRIMES gebruikt. Om de economische, sociale en milieueffecten van de beperkte lijst van beleidsopties in detail te analyseren werd het E3ME-model gebruikt. Een verscheidenheid aan studies werd gebruikt als bronnen voor de inputgegevens en aannames voor het modelleren van de individuele energie-efficiëntieopties.

In de gevallen waar het niet mogelijk was een model op te stellen, werden bottom-up-evaluaties en individuele studies gebruikt om de mogelijke effecten van de opties te bepalen.

De beste opties werden geselecteerd op basis van de vooruitgang die met de bestaande beleidsmaatregelen is bereikt en van de evaluatie van de resterende belemmeringen, de toegevoegde waarde voor de EU, mogelijke effecten, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang.

6. GEANALYSEERDE OPTIES

Drie niveaus van beleidsopties zijn in de analyse in aanmerking genomen. Het eerste niveau had betrekking op de behoefte aan en de vorm van nationale streefwaarden voor energie-efficiëntie. Een tweede analyseniveau had betrekking op de aard en effecten van individuele beleidsmaatregelen. Ten slotte werden, als derde niveau, de alternatieve wetgevingsbenaderingen beoordeeld.

Beleidsopties van het eerste niveau
A: Nationale streefwaarden/doelstellingen
A1: de huidige benadering behouden
A2: de indicatieve streefwaarde voor het eindgebruik van de EDS voor 2020 uitbreiden

A3: algemene indicatieve streefwaarde voor iedere lidstaat voor 2020
A4: bindende doelstelling voor iedere lidstaat voor 2020
Beleidsopties van het tweede niveau
B: Energiebesparingsverplichting
B1: de huidige benadering behouden
B2: de huidige ESD-bepalingen intrekken zonder vervanging
B3: alle lidstaten ertoe verplichten om energiebesparingsverplichtingen in te voeren, waarbij het opstellen van deze verplichtingen aan de lidstaten wordt overgelaten
B4: zoals B3, maar met harmonisatie van de voornaamste kenmerken
C: Verdere maatregelen om potentieel in de eindgebruiksfase te realiseren
C1: de huidige benadering behouden
C2: energiebesparingsmaatregelen voor de renovatie van openbare gebouwen
C2a: invoering van een bindend streefcijfer van 3 % voor kostenoptimale renovatie van openbare gebouwen
C2b: een bindend streefcijfer van 3 % voor energieneutrale renovatie van openbare gebouwen
C2c: oprichting van een nationale infrastructuur voor financiële en technische ondersteuning voor de renovatie van openbare gebouwen
C3: verplichte toepassing van energie-efficiëntie als criterium voor overheidsopdrachten
C4: vrijwillige maatregelen om energie-efficiëntie te bevorderen via overheidsopdrachten
C5: bijkomende verplichtingen voor slimme meteropneming en facturatie door energiebedrijven
C6: vrijwillige maatregelen voor meteropneming en facturatie
C7: verplichte energieaudits en energiebeheersystemen voor bedrijven
C8: vrijwillige stelsels voor de bevordering van energieaudits en het gebruik van energiebeheersystemen in bedrijven
C9: verplichtingen voor lidstaten ten behoeve van leveranciers van energiediensten (ESCO's)
C10: vrijwillige maatregelen ten behoeve van ESCO's
D: Maatregelen voor het realiseren van potentieel in de fase van energietransformatie en -distributie
D1: de huidige benadering behouden
D2: afschaffing van bestaande bepalingen
D3: verplichte warmtekrachtkoppeling en eis van stadsverwarming/-koeling voor nieuwe elektriciteitsinstallaties en installaties voor industrieën met een hoge verwarmingsvraag
D4: verplichte aansluiting van en prioritaire toegang tot hoogrenderende warmtekrachtkoppeling op het elektriciteitsnet
D5: vrijwillige maatregelen om warmtekrachtkoppeling en stadsverwarming/-koeling te ondersteunen
D6: minimumprestatie-eisen voor energieopwekking
D7: verplichting van energie-efficiëntie voor energieregulators
D8: vrijwillige maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van energietransformatie, -transmissie en -distributie
E: Nationale rapportering
E1: de huidige benadering behouden
E2: een lichte vorm van rapportering eisen
E3: gedetailleerde berekening van besparingen en evaluatie van maatregelen in de gehele economie eisen
E4: alleen rapportering binnen nationale hervormingsprogramma's

E5: rapportering combineren met andere relevante instrumenten
Beleidsopties van het derde niveau
1: de twee bestaande richtlijnen (ESD en WKK) in hun huidige vorm behouden
2: de twee bestaande richtlijnen afschaffen zonder vervanging
3: twee afzonderlijke herziene richtlijnen voorstellen en de werkingssfeer ervan uitbreiden
4: de twee richtlijnen samenvoegen en de werkingssfeer uitbreiden
5: verordening gebruiken als rechtsinstrument in plaats van een richtlijn

7. CONCLUSIES: NIEUW VOORKEURSBELEIDSKADER

7.1. Voorkeursopties

De analyse leidde tot de conclusie dat er **geen noodzaak is om op dit moment bindende nationale streefwaarden voor te stellen**. Hoewel dergelijke streefwaarden het belang van energie-efficiëntie kunnen onderstrepen en het onderwerp hoog op de politieke agenda's kunnen zetten, zijn het individuele maatregelen die een werkelijk verschil maken. Derhalve worden alleen door de lidstaten vastgestelde **indicatieve streefwaarden** aanbevolen (optie A3). De vooruitgang in dit verband moet echter worden bewaakt en geëvalueerd. Indien een evaluatie in 2013 aantoont dat deze benadering het bereiken van de algemene Europese 20 %-doelstelling voor energie-efficiëntie in gevaar brengt, moet de benadering worden gewijzigd in bindende nationale streefwaarden.

Om de noodzaak van bindende streefwaarden te vervangen en tegelijkertijd dezelfde resultaten te waarborgen, kunnen de volgende maatregelen naar voren worden gebracht.

De **energiebesparingsverplichting (optie B4)** is cruciaal om de toepassing van energie-efficiëntiemaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van de energiedienstenmarkt te ondersteunen. Daarom wordt voorgesteld om **nationale regelingen voor een energiebesparingsverplichting in te voeren, die een jaarlijkse vermindering van de finale energie met 1,5 % beogen**. Het is passend dat deze verplichting door lidstaten wordt opgelegd aan hun energienutsbedrijven (leveranciers of distributeurs), aangezien deze entiteiten over de meest relevante informatie beschikken inzake het energieverbruik van hun klanten. Bepaalde cruciale kenmerken van deze verplichtingsregelingen moeten op EU-niveau geharmoniseerd worden (bv. ambitieniveau en berekeningsmethoden), maar de lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om ze aan te passen aan hun nationale omstandigheden. Deze eis zal een financiële waarde verbinden aan energiebesparingen en de winsten van nutsbedrijven verbinden aan energie-efficiëntie in plaats van uitsluitend aan het volume van de geleverde energie. De verwachte besparingen zijn aanzienlijk (108-118 Mtoe primaire energie in 2020) terwijl de kosten per individu verwaarloosbaar zijn en gelijk verdeeld worden over de eindverbruikers van energie.

De **overheidssector kan een belangrijke rol spelen** bij het stimuleren van markttransformatie naar meer efficiënte producten, gebouwen en diensten gezien het hoge niveau van de overheidsbestedingen en er worden twee maatregelen voorgesteld. Ten eerste zou jaarlijks 3 % van de gebouwen die in handen zijn van de overheid gerenoveerd moeten worden tot kostenoptimale niveaus (optie C2a). Dit zou niet leiden tot bijzonder hoge energiebesparingen (ongeveer 9 Mtoe), maar wordt voorgesteld vanwege de hoge mate van publieke zichtbaarheid. Zelfs in termen van geld wegen de voordelen van deze optie op tegen de kosten: aanvullende energiegerelateerde investeringen van 1,6 miljard euro per jaar tussen 2010 en 2020 zullen worden gecompenseerd door besparingen op energiekosten van

1,92 miljard euro. Ten tweede zullen openbare instellingen die producten en gebouwen met hoge energieprestaties aanschaffen op basis van de beschikbare energielabels en -certificaten (optie C3) een stimulerend effect op de markt hebben. Dit zou leiden tot een direct effect dat neerkomt op een besparing van 9-18 Mtoe in 2020. Een initiële investering zou nodig zijn, maar de totale kosten voor overheidsorganisaties zouden afnemen.

Informatie over feitelijk energieverbruik die op frequente basis ter beschikking wordt gesteld van huishoudens en bedrijven via hun energierekeningen (optie C5) en **over de mogelijkheden voor besparingen** voor grote bedrijven via energieaudits (optie C7) zijn beide belangrijk voor het verkleinen van de informatie kloof die een van de belemmeringen voor efficiëntie vormt. De analyse heeft aangetoond dat bij beide opties de kosten voor eindverbruikers en bedrijven relatief laag zou zijn in vergelijking met de voordelen. De mogelijke besparingen van de twee opties zijn ook aanzienlijk en zouden ongeveer 90 Mtoe kunnen bedragen voor optie C5 en tot 30 Mtoe voor optie C7. De schaal van de besparingen zou echter afhangen van individuele reacties van consumenten en de interactie tussen deze maatregelen en andere nationale maatregelen die consumenten ertoe zouden aanzetten om gebruik te maken van de beschikbare informatie.

Leveranciers van energiediensten zijn een belangrijke speler en zouden een deel van de kosten van de initieel benodigde investeringen in energie-efficiëntie maatregelen op zich kunnen nemen. Maar zelfs indien de markten waar leveranciers van energiediensten actief zijn, goed ontwikkeld zijn, zijn de transactiekosten te hoog voor potentiële klanten om het beschikbare dienstenaanbod op een eenvoudige manier te beoordelen. Daarom wordt voorgesteld dat lidstaten structuren opzetten om markttoezicht uit te oefenen en lijsten van aangeboden energiediensten en standaardcontracten ter beschikking stellen (optie C9). Hiertoe zouden lidstaten de agentschappen kunnen gebruiken die reeds zijn opgericht om energiebeleidsmaatregelen te volgen, zodat deze optie voor hen geen omvangrijke administratieve kosten met zich zou brengen.

Ter ondersteuning van **efficiëntere energieopwekking, -transmissie en -distributie** wordt voorgesteld een aantal regelgevende maatregelen in te voeren. Deze omvatten maatregelen om te waarborgen dat overtollige warmte van energieopwekking en industriële processen en andere bronnen van energie uit afval in de eerste plaats worden gebruikt om te voldoen aan de warmtevraag in gebouwen en bedrijven en dat primaire energetische brandstoffen efficiënter worden gebruikt. Dit zou worden bereikt door de vereiste om installaties met een capaciteit van de nieuwe generatie en installaties voor industrieën met een grote verwarmingsbehoefte uit te rusten met warmteterugwinningseenheden alsmede de vereiste om de aansluiting ervan op consumenten via stadsverwarming/-koelingsnetwerken te waarborgen (optie D3). Ten tweede is het van essentieel belang, met het oog op de verlaging van de administratieve kosten en het creëren van gelijke mededingingsvoorwaarden, om duidelijke regels voor de aansluiting op en prioritaire toegang tot het elektriciteitsnet vast te stellen voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (optie D4). Hierdoor zou warmtekrachtkoppeling op dezelfde voet komen te staan als hernieuwbare energietechnologieën.

Daarnaast zouden energieregulatoren verplicht moeten worden tarieven en netwerkvoorschriften op te stellen die het mogelijk maken dat energie-efficiënte oplossingen en technologieën aan consumenten worden aangeboden (optie D7). Aangezien dit niet tot extra taken zou leiden voor regulatoren, maar eerder een duidelijk mandaat zou inhouden om binnen hun taken prioriteit aan energie-efficiëntie te geven, zouden de extra administratieve kosten niet groot zijn. Ook wordt voorgesteld dat de Commissie de vooruitgang opvolgt met betrekking tot energie-efficiëntie van elektriciteits- en warmteopwekking en, indien deze

ontoereikend is, moeten verdere maatregelen worden voorgesteld na gedetailleerde analyse (optie D6bis).

Om de administratieve kosten te beperken en tegelijkertijd te waarborgen dat de voortgang adequaat wordt opgevolgd, wordt **een lichte vorm van rapportering voorgesteld** (optie E2). Deze benadering zou de administratieve kosten verminderen door af te zien van de duurste taken: de evaluatie vooraf en achteraf van individuele beleidsmaatregelen. Naar schatting worden de kosten hierdoor met ongeveer de helft verminderd.

De analyse van de beleidsopties van het derde niveau leidde tot de conclusie dat het gunstig zou zijn wanneer de werkingssfeer van de ESD- en WKK-richtlijnen zou worden uitgebreid. De samenvoeging van de twee richtlijnen in één wetgevingstekst zou voor een vereenvoudiging en verbeterde samenhang zorgen.

Alle voorgestelde opties hangen **onderling nauw samen en versterken elkaar wederzijds**. Alleen indien ze in één pakket worden gecombineerd, kunnen ze tegen sociaal aanvaardbare kosten leiden tot de vereiste verminderingen van het energieverbruik.

7.2. Totaal effect

De voorgestelde instrumentenmix bevat een aantal overlappingen en interacties. De modellering van het totale pakket toonde aan dat de vraag naar primaire energie in 2020 met 19,7 % tot 20,9 % gedaald zal zijn in vergelijking met de voorspelde uitgangspositie voor 2007 in het kader van PRIMES, terwijl de eindvraag naar energie in 2020 gedaald zal zijn met 15,6 % tot 19,5 %. De sectoren waarin de vraag het meeste zal afnemen, zijn vervoer en huishoudens. De verminderingen zijn ook aanzienlijk in de tertiaire sector, ten gevolge van verbeterde apparatuur en verbeterde verwarming en koeling. De efficiëntie van de opwekking zal ook verbeteren en enkele maatregelen die een kleinere eindvraag naar energie beogen, leiden tot een lagere elektriciteitsconsumptie en derhalve ook tot een lagere elektriciteitsproductie.

Maatregelen voor het behalen van het energiebesparingsstreefcijfer van 20 % in 2020 zullen ook bijdragen tot het behalen van het streefcijfer voor de vermindering van broeikasgassen, met name in niet-ETS-sectoren. Volgens de 'Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050' maakt het behalen van de streefcijfers voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie van 20 % een vermindering van broeikasgasemissies met 25 % mogelijk. In dit verband heeft de Commissie beloofd de impact van de nieuwe maatregelen voor de uitvoering van het energie-efficiëntiestreefcijfer van 20 % op de ETS op te volgen⁶.

De gevolgen voor de ETS worden getoond in het globale 20 %-efficiëntiemodel, hoewel de resultaten wezenlijk verschillen afhankelijk van het gebruikte model. Hoewel beide modellen een verdere afname van broeikasgasemissies voorspellen, tonen ze verschillende resultaten wat betreft de gevolgen voor de ETS-prijs: het E3ME-model voorspelt dat de prijs van ETS tot nul zal dalen in 2020, terwijl het PRIMES-model een veel lagere impact voorspelt (een vermindering van 16,5 euro/t naar 14,2 euro/t in 2020). Deze geringere invloed op de ETS-prijs tot 2020 in PRIMES kan onder andere worden verklaard door een groter aandeel van de in het model opgenomen maatregelen die leiden tot vermindering van de broeikasgasemissies in niet-ETS-sectoren, waarbij wordt uitgegaan van een volledige toekomstplanning van de markt en een oneindige flexibiliteit van ETS-verhandeling tot 2050. Het is passend de gevolgen van de voorgestelde maatregelen op de ETS op te volgen.

⁶ COM(2011) 112.

De extra kosten voor het totale energiesysteem stijgen met 2,6 % tot 4,7 % in vergelijking met het referentiescenario⁷. De stijging in energie-efficiëntie zal op de korte termijn waarschijnlijk leiden tot een stijging van de elektriciteitsprijzen van 141 euro/MWh tot 146 euro/MWh vanwege de noodzaak om de vaste kosten van energie-efficiëntiemaatregelen te financieren⁸. Maar op de lange termijn wordt deze stijging gecompenseerd door een stabilisatie van de elektriciteitsprijzen ten gevolge van een kleinere vraag.

Derhalve kan worden bevestigd dat met het voorgestelde **beleidspakket de 20 %-doelstelling bereikt kan worden en extra voordelen ontstaan, die tot na 2020 tastbaar blijven**. De extra kosten voor het bereiken van de algemene 20 %-doelstelling door middel van de voorgestelde reeks maatregelen zijn betrekkelijk laag. De totale economische, sociale en milieueffecten van de hierboven voorgestelde opties zullen een zeer positieve bijdrage leveren tot EU-beleidsmaatregelen en een pijler vormen voor het succes van de Europa 2020-strategie.

⁷ PRIMES 20 %-referentiescenario.

⁸ Ibid 7.