EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een wetgevingsvoorstel tot herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (Richtlijn 2010/31/EU)

A. Behoefte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Uit de evaluatie van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (REPG) blijkt dat duidelijke vooruitgang is geboekt om de efficiëntie in de bouwsector te verhogen: de daling van het jaarlijkse energieverbruik per vloeroppervlakte (kWh/m² per jaar) is aanzienlijk versneld na 2006 (toen de REPG van 2002 in werking is getreden), en bleef aanhouden door het effect van de herschikking van de REPG in 2013 en 2014. Er zijn bewijzen dat 48,9 Mtoe werd bespaard op eindenergie in 2014 in vergelijking met het in de REPG vastgestelde referentiejaar 2007. Dit lijkt in overeenstemming te zijn met de effectbeoordeling van 2008, en toont aan dat de richtlijn tegen 2020 waarschijnlijk de verwachte resultaten zal opleveren.

De transformatie van het bestaande gebouwenbestand vordert echter relatief traag, en er is nog steeds een aanzienlijk potentieel voor aanvullende kosteneffectieve energiebesparingen tegen 2030. Het voornaamste probleem is dat een groot deel van dit potentieel niet zal worden benut bij ongewijzigd beleid, aangezien een groot aantal rendabele investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen niet gerealiseerd zal worden. Daarom moet de EU nu ingrijpen om specifieke belemmeringen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie in gebouwen die binnen de werkingssfeer van de REPG vallen verder weg te nemen.

De bij dit initiatief betrokken belanghebbenden zijn consumenten, huishoudens, ondernemingen en overheidsinstanties, de bouwsector (met name kmo's), nationale en regionale overheden, investeerders en andere financiële actoren.

Wat is het doel van dit initiatief?

De REPG is gebaseerd op artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de rechtsgrondslag vormt voor een EU-beleid ter bevordering van energie-efficiëntie en energiebesparing. Het algemene doel van de herziening van de REPG, met inbegrip van het initiatief "Slimme financiering voor slimme gebouwen", bestaat erin het gebruik van technologieën voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie in de bouwsector te bevorderen, de broeikasgasemissies (BKG) op kosteneffectieve wijze terug te dringen en tevens de energievoorzieningszekerheid in de Unie te helpen waarborgen.

Zoals uiteengezet in de aanvangseffectbeoordeling had de herziening de volgende specifieke doelstellingen:

1) de bij de evaluatie van de REPG vastgestelde tekortkomingen aanpakken om ervoor te zorgen dat de richtlijn afgestemd blijft op het beoogde doel (REFIT-onderdeel);
2) nagaan of er nood is aan aanvullende maatregelen inzake energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energie in gebouwen met het oog op 2030; en
3) de toegang tot financiering verbeteren en investeringen stimuleren ("Slimme financiering voor slimme gebouwen").

De operationele doelstellingen van de voorkeursoptie bestaan erin:

- de rol van de richtlijn bij het verhogen van de renovatiepercentages te optimaliseren;
- belemmeringen voor energie-efficiëntie van gebouwen verder weg te nemen; en
- het gebouwenbestand van de EU slimmer te maken, technologische ontwikkelingen te integreren en elektromobiliteit te ondersteunen.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De aanpak op EU-niveau van de energieprestatie van gebouwen biedt een meerwaarde doordat via gecoördineerd optreden een sterkere interne markt wordt gecreëerd waarin het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de bouwsector worden ondersteund, synergieën met het klimaatbeleid worden benut, EU-burgers in staat worden gesteld om weloverwogen keuzes te maken bij de aankoop/huur, en houdt bijgevolg een verbetering in van de kwaliteit van de gebouwen waarin we wonen en werken.

Uit de effectbeoordeling die het voorstel voor een beschikking inzake de verdeling van de inspanningen (COM(2016) 482 final) onderbouwt, is gebleken dat alle lidstaten de energie-efficiëntie op soortgelijke wijze moeten verhogen in een kosteneffectief scenario voor de reductie van BKG in de EU. Zonder een EU-wetgevingsinstrument voor gebouwen zouden niet alle lidstaten maatregelen nemen voor deze sector (zo kunnen sommige lidstaten bijvoorbeeld voldoen aan hun streefdoel in het kader van de verdeling van de inspanningen zonder extra maatregelen te nemen). Als een of meerdere lidstaten geen maatregelen nemen met betrekking tot gebouwen, zouden de totale kosten voor de reductie van BKG stijgen voor de gehele EU.

Maatregelen op EU-niveau vormen een drijvende kracht voor de actualisering van de nationale regelgeving voor de bouwsector in de hele EU. Voordat de richtlijn van 2002 werd vastgesteld, hadden veel lidstaten geen eisen inzake energie-efficiëntie opgenomen in hun regelgeving, en tot de vaststelling van de richtlijn van 2010 werden minimumeisen inzake prestatie niet aan kostenoptimaliteit getoetst door de lidstaten.

De bouwsector is van vitaal belang voor de Europese economie. De sector omvat drie miljoen ondernemingen, genereert een jaaromzet van meer dan 1 211 miljard EUR, draagt ongeveer 10 % bij aan het bbp van de EU, en biedt rechtstreekse werkgelegenheid aan in totaal 14 miljoen mensen (bouwproducten en -diensten, verwarmings-, airconditioning- en

verlichtingsapparatuur, ter plaatse geïnstalleerde hernieuwbare systemen, slimme bedieningssystemen, systemen voor de automatisering van gebouwen, slimme meters, enz.).

Door de verbetering van de energieprestatie van gebouwen wordt niet alleen de klimaatverandering tegengegaan en groei en werkgelegenheid gecreëerd, maar ontstaan bovendien ook vele andere voordelen die de doelstellingen op het gebied van milieu- en sociaal beleid helpen verwezenlijken.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Om de beoogde doelstelling te verwezenlijken, zijn de volgende opties overwogen:

- status quo;
- vereenvoudigingsmaatregelen;
- optie I: betere uitvoering en verdere richtsnoeren;
- optie II: betere uitvoering met gerichte wijzigingen om de huidige bepalingen te versterken; en
- optie III: betere uitvoering en herziening die verder gaat dan de huidige interventielogica en mate van subsidiariteit.

Deze beleidsopties werden beoordeeld en gekoppeld aan de volgende maatregelen:

1. het koolstofvrij maken van gebouwen versnellen door de renovatiepercentages aanzienlijk te verhogen;
2. de uitvoering van de minimumeisen inzake energieprestatie verfijnen;
3. moderniseren door slimme technologieën te gebruiken en achterhaalde bepalingen te vereenvoudigen ten behoeve van de burgers; en
4. meer financiële steun en informatie verstrekken aan de gebruikers via beter geïntegreerde en deugdelijkere systemen voor energieprestatiecertificering.

De voorkeursoptie is optie II, samen met vereenvoudigingsmaatregelen. Deze optie is het beste afgestemd op het resultaat en de bevindingen van de evaluatie en het bestaande kader. Hiermee worden de REPG en het algemene regelgevingskader voor een betere energieprestatie van gebouwen aanzienlijk verbeterd, waarbij een grote mate van flexibiliteit bij de uitvoering op nationaal niveau wordt geboden.

Wie steunt welke optie?

Bij de raadpleging van de belanghebbenden bleek in de bouwsector brede steun te bestaan voor een ambitieus beleid dat de renovatie van bestaande gebouwen stimuleert. Sommige partijen hadden bedenkingen bij de heropening van de huidige richtlijn en wezen op het risico dat de bepalingen worden afgezwakt. Dit onderschrijft de opvatting dat wijzigingen gericht in plaats van alomvattend moeten zijn, en dat EU-beleid vereist is in deze sector om de inspanningen en ambitie in de hele EU op peil te houden.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Door de voorkeursoptie zal het jaarlijkse eindenergieverbruik waarschijnlijk met 28 Mtoe afnemen tegen 2030, wat neerkomt op een vermindering van 38 Mt CO_2-uitstoot. Het aandeel van het totale eindenergieverbruik in het bbp van de EU zou met 0,3 procentpunten dalen tegen 2030. Van de in totaal 23,3 miljoen huishoudens die in energiearmoede leven, zouden 515 000 tot 3,2 miljoen huishoudens uit deze situatie worden gehaald.

De voorkeursoptie draagt ook bij tot het concurrentievermogen van de Europese industrie (met name wat isolatie en vlakglas betreft), waarbij de waarde van de EU-markt zal stijgen met 23,8 miljard EUR tegen 2030, en een renovatiemarkt voor kmo's wordt gecreëerd ter waarde van 80 tot 120 miljard EUR. De voorkeursoptie zal ook ongeveer 220 000 extra jobs opleveren (ten aanzien van het referentiescenario) tegen 2030.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Naar schatting zal de voorkeursoptie leiden tot een stijging van energiegerelateerde bouwactiviteiten (dakisolatie, vervanging van ramen, moderniseringen van bouwsystemen, enz.) ter waarde van 47,6 miljard EUR tegen 2030. Evenwel is slechts 1 tot 4 miljard EUR hiervan rechtstreeks vereist voor de betrokken maatregelen. Uiteindelijk zullen de jaarlijkse energie-uitgaven van ondernemingen en huishoudens dalen met 24 tot 36 miljard EUR.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

99 % van de ondernemingen in de bouwsector zijn kmo's. De voorkeursoptie zorgt voor nieuwe zakelijke mogelijkheden, met name wat de renovatie van gebouwen betreft, doordat de vraag naar technologieën en systemen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie wordt gestimuleerd. Kmo's zouden hun bouwarbeiders moeten bijscholen om de nieuwe mogelijkheden van de grotere renovatiemarkt ten volle te benutten. Fabrikanten en distributeurs van bouwproducten bieden evenwel vaak opleidingen aan, en in de meeste landen wordt ook financiële steun (uit EU- en nationale fondsen) verstrekt voor de bijscholing van werknemers in de bouwsector.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Volgens de berekeningen van de administratieve kosten (aan de hand van het standaardkostenmodel) levert de voorkeursbeleidsoptie een netto-lastenverlichting van in totaal 98,1 miljoen EUR per jaar op (981 miljoen EUR voor de periode 2020-2030), namelijk een daling van ongeveer 108,5 miljoen EUR per jaar voor de particuliere sector en een lichte

stijging (van ongeveer 10,4 miljoen EUR) voor de publieke sector. Over het algemeen verbetert de begrotingssituatie enigszins door de verwachte stijging van de economische activiteit. Aan de inkomstenzijde is er een lichte daling van de inkomsten uit energieaccijnzen en de prijzen in het kader van het emissiehandelssysteem (ETS). De totale btw-inkomsten dalen, met inbegrip van de btw op energie, en door deflatoire uitwerkingen in het scenario is er een lichte daling van de belastinginkomsten in lopende prijzen. Niettemin stijgen de inkomsten uit de vennootschapsbelasting, aangezien ondernemingen meer winst maken door de lagere energiekosten. Aan de uitgavenzijde zullen overheden minder besteden aan energie nadat de voorgestelde maatregelen zijn uitgevoerd, en het uitgespaarde geld wordt gebruikt om investeringen in energie-efficiëntie te financieren.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Ja. Energiearmoede, die voornamelijk voorkomt in oude, niet-gerenoveerde gebouwen, zal verminderen. Volgens Eurostat SILC leven ongeveer 10,8 % (d.w.z. 23,3 miljoen) van de huishoudens in energiearmoede.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De resultaten van de uitvoering van de REPG worden om de tien jaar beoordeeld. Bijgevolg is de volgende evaluatie gepland voor begin 2028.