EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.12.2021
SWD(2021) 454 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

{COM(2021) 802 final} - {SEC(2021) 430 final} - {SWD(2021) 453 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel tot herziening van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD, 2010/31/EU)

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Gebouwen zijn goed voor 40 % van het totale energieverbruik en 36 % van de energiegerelateerde broeikasgasemissies in de EU. Het koolstofvrij maken van de gebouwensector is dan ook van vitaal belang voor de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU voor 2030 en 2050 die zijn vastgesteld in de Europese klimaatwet en in de voorstellen voor de uitvoering van de Europese Green Deal. Volgens het klimaatdoelstellingsplan moeten de broeikasgasemissies van gebouwen ongeveer 60 % dalen om de totale emissiereductiedoelstelling van 55 % tegen 2030 te bereiken. Dat kan alleen als het renovatiepercentage op zijn minst verdubbelt.

Wat is het doel?

De herziening van de EPBD heeft twee hoofddoelstellingen: 1) bijdragen tot de vermindering van de broeikasgasemissies van gebouwen en het finale energieverbruik tegen 2030; 2) ervoor zorgen dat gebouwen een passende bijdrage leveren aan het bereiken van klimaatneutraliteit tegen 2050. De specifieke doelstellingen zijn: het tempo en de grondigheid van renovaties van gebouwen verhogen (beleidsterrein A); zorgen voor betere informatie over de energieprestaties en de duurzaamheid van gebouwen dankzij digitale instrumenten (alle beleidsterreinen); ervoor zorgen dat alle gebouwen in overeenstemming zijn met de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 (beleidsterrein B); en gebouwen integreren in koolstofvrij gemaakte en gedigitaliseerde energiesystemen (beleidsterrein C).

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Dankzij de versterking van het gemeenschappelijk kader zal de gebouwensector in de hele EU zijn broeikasgasemissies op de vereiste schaal kunnen verminderen. Als een of meer lidstaten niet zouden optreden, zou de EU als geheel geconfronteerd worden met hogere totale kosten voor het terugdringen van broeikasgassen. Optreden op EU-niveau biedt ook een hefboom om de sector te mobiliseren rond een gemeenschappelijke ambitie en leidt tot hogere verwachte marktresultaten. Het zal investeringen in de renovatie van gebouwen stimuleren, banen scheppen, innovatie stimuleren en de voordelen van de interne markt voor bouwproducten en -uitrusting vergroten.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?

De belangrijkste maatregel in het kader van beleidsterrein A is de invoering van minimumnormen voor energieprestaties, aangevuld met versterkte energieprestatiecertificaten, de invoering van renovatiepaspoorten voor gebouwen en een definitie van grondige renovatie. Voor beleidsterrein B is de belangrijkste maatregel de invoering van een norm voor “emissievrije gebouwen” en voor beleidsterrein C gaat het om strengere eisen voor oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen in gebouwen. De maatregelen voor elk beleidsterrein zijn gegroepeerd in vier opties, met een toenemend ambitieniveau: laag, gematigd en hoog (met twee varianten, I - II). Optie 3 (hoge ambitie I) is de voorkeursoptie in de effectbeoordeling. Daarin worden bestaande maatregelen versterkt en nieuwe maatregelen ingevoerd, met de nadruk op zowel nieuwe als bestaande gebouwen. Er worden met name minimumnormen voor energieprestaties voorgesteld waarbij bindende normen voor de slechtst presterende gebouwen op EU-niveau worden gecombineerd met op nationaal niveau vastgestelde normen. De

Raad voor regelgevingstoetsing heeft in negatieve adviezen zijn bezorgdheid geuit dat de effectbeoordeling onvoldoende solide bewijs bevat ter ondersteuning van de voorkeursoptie voor beleidsmaatregelen, met name wat betreft evenredigheid en de mate van EU-harmonisatie. Daarom is het wetgevingsvoorstel afgestemd op optie 2 (gematigde ambitie) voor verschillende aspecten, waaronder de renovatie van bestaande gebouwen, terwijl optie 3 (hoge ambitie I) is behouden voor nieuwe gebouwen en de modernisering ervan.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De versterking van het EPBD-kader en de invoering van de nieuwe voorgestelde beleidsmaatregelen kon rekenen op brede steun van de belanghebbenden. Er was echter geen eensgezindheid over de precieze opzet van de maatregelen. 75 % van de deelnemers aan de openbare raadpleging staat positief tegenover minimumnormen voor energieprestaties en 84 % is voorstander van de opname van een definitie van emissievrije gebouwen in de EPBD. Er is brede steun (89 %) voor een versterkte monitoring van de doelstellingen die de lidstaten hebben vastgesteld in hun langetermijnrenovatiestrategieën. Meer dan twee derde (68 %) van de respondenten is voorstander van maatregelen voor het verstrekken van informatie over de koolstofemissies gedurende de gehele levenscyclus. 68 % is ook van mening dat het nuttig zou zijn om een wettelijke definitie van “grondige renovatie” op te nemen. Meer dan driekwart (76 %) van de respondenten steunt de harmonisatie van energieprestatiecertificaten (EPC).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De beleidsmaatregelen in het kader van optie 3 (hoge ambitie I) zouden maximale voordelen opleveren in vergelijking met de huidige renovatietrends. Ten opzichte van het basisscenario zouden de renovatiepercentages naar verwachting gemiddeld 1,35 procentpunt hoger liggen in 2030, terwijl het energieverbruik voor verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijke doeleinden met 11,7 % zou dalen tegen 2030 en met 34 % tegen 2050. De uitstoot van broeikasgassen zou naar verwachting 23 % lager liggen in 2030 en 53,5 % in 2050, en ook de luchtvervuiling en het watergebruik zouden afnemen. In vergelijking met het basisscenario zouden de energiekosten voor consumenten in 2030 naar verwachting 8 % lager liggen en 27,6 % lager in 2050. De maatregelen zouden ook zorgen voor werkgelegenheid en toegevoegde waarde in het bouwecosysteem. Als wordt gekozen voor het gematigde ambitieniveau van optie 2, zou het gemiddelde renovatiepercentage naar verwachting 0,2 procentpunt hoger uitkomen dan in het basisscenario. In dat geval zou het finale energieverbruik 3,6 % lager liggen in 2030 en 16 % lager in 2050, en zouden de broeikasgasemissies voor verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijke doeleinden respectievelijk 4,2 % en 21 % lager liggen in 2030 en 2050. Ten opzichte van het basisscenario zouden de energiekosten voor consumenten in de optie met een gematigd ambitieniveau naar verwachting met 2 % stijgen tegen 2030 en met 12 % dalen tegen 2050.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de kosten van de belangrijkste opties)?

De kosten houden voornamelijk verband met investeringen in energierenovaties om te voldoen aan de minimumnormen voor energieprestaties en aan de eis dat nieuwe gebouwen emissievrij zijn. In vergelijking met het basisscenario wordt de relatieve toename van de investeringen geraamd op 80 % tegen 2030 in het scenario “hoge ambitie I”. Als in plaats van de voorkeursoptie wordt gekozen voor het gematigde ambitieniveau voor de renovatie van bestaande gebouwen, ligt de relatieve toename van de nodige investeringen lager, met naar verwachting 22,4 % tegen 2030.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en voor het concurrentievermogen?

Meer dan 90 % van de bedrijven in de bouw, architectuur en civiele techniek zijn kmo's. In de voorkeursoptie wordt een aanzienlijke toename van de activiteit tegen 2030 verwacht, met een extra toegevoegde waarde van 104 miljard EUR per jaar ten opzichte van 2020. Bij de gematigde optie zou tegen 2030 een toegevoegde waarde van naar verwachting ongeveer 29 miljard EUR per jaar worden gegenereerd.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Het voorstel strekt tot wijziging van een bestaande richtlijn (voor de derde keer) en is grotendeels gebaseerd op reeds bestaande structuren en regels. Niettemin zal het voorstel kosten voor overheidsinstanties meebrengen voor de omzetting, monitoring en handhaving op nationaal niveau, alsmede bepaalde administratieve kosten om te voldoen aan de informatieverplichtingen. Wat dit laatste betreft, zullen de digitalisering van energieprestatiecertificaten en de nieuwe bepalingen inzake gegevensuitwisseling en databanken naar verwachting de nalevingskosten doen dalen en de administratieve procedures in verband met renovaties vergemakkelijken.

Zijn er andere significante gevolgen?

Lagere energierekeningen zullen de energiearmoede helpen verminderen. De relatieve daling van de energiearmoede zal tegen 2030 naar verwachting ongeveer 3,5 miljoen huishoudens betreffen in de voorkeursoptie en 2,3 miljoen huishoudens bij een gematigd ambitieniveau. Daarnaast zal een vermindering van het energieverbruik aanzienlijke milieu- en gezondheidsvoordelen opleveren en er ook voor zorgen dat de EU minder afhankelijk wordt van ingevoerde energie.

Evenredigheid

De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan wat nodig is om ervoor te zorgen dat de gebouwensector een passende bijdrage levert aan de klimaatambitie van de EU voor 2030 en 2050. Aan de bezwaren van de Raad voor regelgevingstoetsing is tegemoetgekomen door het wetgevingsvoorstel te wijzigen.

D. Follow-up

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De Commissie is voornemens de EPBD uiterlijk eind 2027 te evalueren. De effecten van de herziene EPBD zullen worden gemonitord en de vooruitgang zal worden geëvalueerd op basis van de bepalingen in de huidige EPBD, de plannen voor de renovatie van gebouwen en de voortgang in het kader van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie. De Commissie zal beoordelen of de bestaande maatregelen, met inbegrip van koolstofbeprijzing, tot voldoende verbeteringen leiden om tegen 2050 te komen tot een volledig koolstofvrij en emissievrij gebouwenbestand, dan wel of verdere bindende maatregelen op Unieniveau moeten worden genomen, zoals strengere EU-brede minimumnormen voor energieprestaties.