Advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot de beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (in het kader van het SAVE-programma voorgelegd voorstel) [1]

(93/C 19/33)

De Raad heeft op 16 juli 1992 besloten, overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 130 S en 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité advies te vragen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 oktober 1992 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Flum.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 301e Zitting (vergadering van 25 november 1992) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op 26 juni 1992 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn van de Raad ter beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiency (SAVE-programma) [1] voorgelegd. Als gevolg van de weinig zuinige omgang met natuurlijke energiebronnen in met name de industrielanden (de inputzijde van het economisch proces) en de daarmee rechtstreeks en indirect verbonden milieulasten (outputzijde van het economisch proces) groeit de behoefte aan een programma voor een efficiënter energiegebruik. Daarom is het richtlijnvoorstel van de Commissie in principe zeer welkom en vormt het een stap in de goede richting.

2. Inhoud van de richtlijn

2.1. Aangezien de prijzen op de wereldmarkten voor energie door een zeer groot aantal factoren worden bepaald en hierin geen potentiële energieschaarste tot uiting komt, schiet het marktmechanisme in zoverre tekort dat het niet in staat is, op de korte of middellange termijn via de prijzen een zuiniger gebruik van energiedragers te stimuleren. Daarom moet er een maatregelenpakket komen dat gericht is op een efficiënter energiegebruik en op vermindering van de CO_2-uitstoot, waarmee in belangrijke mate tot verlichting van de belasting van het milieu wordt bijgedragen.

2.2. Dit is het uitgangspunt van het richtlijnvoorstel van de Commissie dat in het kader van het SAVE-programma is voorgelegd. Het SAVE-programma is in 1991 van start gegaan en heeft een looptijd van vijf jaar. Doel van dit programma is, de lid-staten van de Gemeenschap steun te bieden bij het ontwikkelen en coördineren van eigen programma's voor een efficiënter energiegebruik. Het SAVE-programma [2] vormt een onderdeel van de energiebesparende maatregelen van de Gemeenschap.

3. Hoofdpunten van de richtlijn

3.1. Beoogd wordt het CO_2-niveau in de Gemeenschap te stabiliseren. Daartoe wordt — in overeenstemming met artikel 130 R van het Verdrag — in het uitgestippelde beleid voor een efficiënt energiegebruik het accent op een pakket van zeven maatregelen gelegd:

— energiecertificatie van gebouwen;

— facturering van de kosten van verwarming, klimaatregeling en warm tapwater op basis van het werkelijke verbruik;

— bevordering van de financiering door derden van energie-efficiënte investeringen in de openbare sector;

— thermische isolatie van nieuwe gebouwen;

— periodieke controle van verwarmingsketels;

— periodieke controle van voertuigen;

— energie-audits in ondernemingen.

3.2. Elektriciteitscentrales vallen niet onder het programma; hiervoor heeft de Gemeenschap afzonderlijke onderzoeks- en demonstratieprojecten opgezet.

4. Opmerkingen over de inleiding bij het richtlijnvoorstel

4.1. Over de inleiding van het Commissiedocument kan nog worden opgemerkt dat de uit energiegebruik afkomstige CO_2-uitstoot in de Bondsrepubliek Duitsland tussen 1987 (het jaar dat als basis voor de nationale beleidsmaatregelen is genomen) en 1991 met circa 9 % is gedaald. Daarentegen is de CO_2-uitstoot door het gebruik van minerale oliën en gas in dezelfde periode licht gestegen. Bij de in het richtlijnvoorstel genoemde overschakeling naar andere soorten van fossiele energiedragers is geen aandacht besteed aan vraagstukken als het veiligstellen van de voorziening, het aantal jaren dat de verschillende fossiele energiedragers nog beschikbaar

[1] PB nr. C 179 van 16. 7. 1992, blz. 8.
[2] PB nr. L 307 van 8. 11. 1991.

zullen zijn, en een eventuele verschuiving van het CO_2-probleem naar een methaanprobleem. In de komende jaren zullen de uit het gebruik van steenkool afkomstige CO_2-emissies alleen al dankzij de genomen aanpassingsmaatregelen immers aanzienlijk afnemen. Eerste verslag van de Duitse enquêtecommissie „Bescherming van de aardatmosfeer", Bundestag, Drucksache 12-2400 van 31 maart 1992.

4.2. De opmerking van de Commissie dat de verwachte toename van de CO_2-uitstoot van ten minste 12 % via tijdige en volledige tenuitvoerlegging van het SAVE-programma met naar schatting drie punten tot 9 % kan worden teruggebracht, zou moeten worden toegelicht.

4.3. Het is ook interessant te weten hoeveel een besparing van 3 % omgerekend op mondiaal niveau uitmaakt. In 1986 bedroeg de CO_2-uitstoot in de Gemeenschap — met inbegrip van de voormalige DDR — volgens het eindverslag van de enquêtecommissie „Bescherming van de aardatmosfeer" 3,187 miljard ton. Dit is 15,9 % van de uit energiegebruik afkomstige CO_2-uitstoot in de wereld, die 20,055 miljard ton bedraagt. Een besparing van 3 % op EG-niveau komt neer op 95,61 miljard ton, hetgeen vrij veel lijkt. In verhouding tot de mondiale uitstoot gaat het evenwel slechts om een percentage van 0,48.

4.4. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is tot de conclusie gekomen dat een stabilisering van de concentratie van broeikasgassen op het niveau van 1990 een emissiereductie op wereldniveau vereist van ten minste 60 % kooldioxide, 75 tot 100 % volledig gehalogeneerde CFK's, 15 tot 20 % methaan en 70 tot 80 % distikstofoxide; tegen deze achtergrond lijkt 0,48 % onbeduidend. Dit percentage staat waarschijnlijk ook in geen enkele verhouding tot de hiermee gepaard gaande kosten voor economie en werkgelegenheid, waarover in het richtlijnvoorstel met geen woord wordt gesproken. Het voorstel maakt deel uit van een groot programma voor vermindering van de CO_2-uitstoot; de genoemde cijfers moeten dan ook tegen deze achtergrond worden gezien.

4.5. Het is een goede zaak dat met betrekking tot de omzetting van de richtlijn het subsidiariteitsprincipe wordt genoemd. Er dient evenwel op worden toegezien dat dit principe bij de tenuitvoerlegging van een EG-maatregel niet wordt uitgehold.

5. Algemene opmerkingen

5.1. Het voorstel inzake beperking van CO_2-emissies via een efficiënter energiegebruik is in principe een goede zaak en wordt ook met voldoening ontvangen. Als bijzondere bijdrage tot het energie- en milieubeleid, en vooral ook als één van de uitgangspunten voor een gemeenschappelijke strategie voor energiebesparing is het voorstel zeer nuttig. Het maakt deel uit van een uitgebreid pakket van communautaire energiemaatregelen, gericht op besparing van energie, bescherming van het milieu en behoud van de natuur.

5.2. De presentatie van het onderwerp als zodanig en van verschillende onderdelen van de richtlijn is op een aantal punten voor verbetering vatbaar. Het Comité wil met zijn suggesties en voorstellen ertoe bijdragen dat de richtlijn zo goed mogelijk in nationale voorschriften wordt omgezet.

5.3. Het richtlijnvoorstel heeft zeven hoofdpunten die de lid-staten in hun energiebesparingsbeleid in aanmerking moeten nemen en voor de tenuitvoerlegging waarvan zij zelf verantwoordelijk zijn. Een positief aspect is dat wel is vastgelegd wat de inhoud van de maatregelen moet zijn, maar niet op welke manier de lid-staten één en ander ten uitvoer moeten leggen.

5.4. Met betrekking tot de voorgestelde maatregelen zijn zowel door de Gemeenschap als door de lid-staten afzonderlijk al veel belangrijke stappen gezet. In een aantal lid-staten bestaan reeds strenge maatregelen, b.v. op het gebied van warmte-isolatie, controle van verwarmingsketels en periodieke controle van voertuigen met het oog op een optimaal energieverbruik en vermindering van schadelijke emissies.

5.5. Een belangrijk criterium bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen is de stand van de techniek. Er moet voor worden gezorgd dat deze niet op het huidige niveau blijft staan, maar verder wordt ontwikkeld. Ook moet erop worden toegezien dat controle-inrichtingen en -methodes in de lid-staten onderling vergelijkbaar zijn.

5.6. Het Comité zou graag hebben gezien dat ook de ervaringen die met de onderzoeks- en demonstratieprojecten voor elektriciteitscentrales zijn opgedaan, de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken en het effect van deze projecten op het verlichten van de belasting van het milieu in het richtlijnvoorstel zouden zijn verwerkt.

5.7. Uitwisseling van informatie tussen de lid-staten, zoals in het SAVE-programma reeds is gepland, is om redenen van efficiency van bijzonder groot belang.

5.8. De communautaire energievoorziening kan het niet zonder eigen energiebronnen stellen. De totstandkoming van een interne markt voor energie zal de afhankelijkheid van invoer uit derde landen niet verminderen. Met nieuwe technieken is een milieuvriendelijk gebruik van b.v. steenkool mogelijk. 90 % van de Duitse bruinkool- en steenkoolcentrales is aan de huidige stand van de techniek aangepast; de overige 10 % wordt vóór 1994 gesloten.

5.9. Er moet voor worden gezorgd dat het maatregelenpakket geen nadelige invloed op het concurrentie-

vermogen van ondernemingen uitoefent; daartoe moeten de verschillende maatregelen in alle lid-staten op hetzelfde niveau worden uitgevoerd.

5.10. De lid-staten hebben tegenover de Commissie een tweeledige informatieplicht:

— zij moeten de Commissie de tekst van de nationale wettelijke voorschriften meedelen na omzetting van de richtlijn in nationaal recht;

— zij moeten de Commissie om de twee jaar verslag uitbrengen over de resultaten van de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

6. Bijzondere opmerkingen over de artikelen

6.1. *Artikel 2 (energiecertificatie van gebouwen)*

6.1.1. Het Comité acht de door de Commissie voorgestelde energiecertificatie in principe een goede zaak.

6.1.2. De geplande uitzonderingsbepalingen moeten zo stringent zijn dat misbruik is uitgesloten.

6.1.3. De voor openbare gebouwen geplande geleidelijke invoering van de energiecertificatie met ten minste 5 % per jaar wordt onaanvaardbaar geacht. Juist de overheid zou hier het goede voorbeeld moeten geven. Een bijzondere bonus is daarom ook ten opzichte van particuliere woningen en bedrijfsgebouwen niet op zijn plaats.

6.2. *Artikel 3*

6.2.1. Als de eigenaar niet tegelijkertijd ook de feitelijke gebruiker van het gebouw is, valt te verwachten dat investeringen ter besparing van energie op bepaalde hindernissen zullen stuiten.

6.2.2. Daarom moeten algemene voorwaarden worden gecreëerd om dergelijke hindernissen uit de weg te ruimen. Te denken valt b.v. aan belastingaftrek voor eigenaren en subsidie voor sociaal zwakkere huurders, die een huurverhoging als gevolg van doorberekening van de investeringskosten niet kunnen opbrengen.

6.2.3. Bij het vastleggen van energiekosten moet ook rekening worden gehouden met de ligging van de woning.

6.2.4. Het Comité gaat ervan uit dat de lid-staten rekening houden met de specifieke omstandigheden in ieder afzonderlijk gebouw en met de genoemde uitzonderingen.

6.3. *Artikel 4*

6.3.1. De geplande „third party financing" speelt bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn een grote rol. Het gebruik van dergelijke middelen moet volgens de regels kunnen worden aangetoond. Verder moet ervoor worden gezorgd dat de bij financiering door derden gebruikelijke toewijzing van contracten aan algemene aannemers alleen wordt toegestaan als de kosten niet hoger uitvallen dan bij opsplitsing van een contract, en het MKB hiervan geen nadeel ondervindt. Het Comité wijst in dit verband ook op de richtlijn over het plaatsen van overheidsopdrachten [1].

6.4. *Artikel 5*

6.4.1. De lid-staten zouden ervaringen moeten uitwisselen om de maatregelen die zij inzake thermische isolatie van nieuwe gebouwen nemen, zo doeltreffend mogelijk te kunnen opzetten. Er zou moeten worden nagegaan of de Commissie hierbij door het vaststellen van technische normen en het (laten) verrichten van gericht onderzoek de lid-staten de helpende hand kan bieden. Ook zou van de reeds opgedane ervaring in de lid-staten gebruik moeten worden gemaakt.

6.4.2. De resultaten zouden ook moeten worden gebruikt voor de verbetering van de thermische isolatie van bestaande gebouwen. Volgens het Comité moet ervoor worden gezorgd dat voor thermische isolatie uitsluitend materialen worden gebruikt die geen gevaar voor de gezondheid opleveren.

6.5. *Artikel 6 en 7*

6.5.1. Bij de periodieke controle van verwarmingsketels en voertuigen met het oog op een optimaal energieverbruik en vermindering van schadelijke emissies moet naar strenge maatstaven worden gestreefd, zoals vandaag de dag reeds in verscheidene lid-staten zowel via specifieke wettelijke voorschriften als via EG-normen gebeurt.

6.5.2. De periodieke controles moeten van een hoog technisch niveau zijn en moeten in onderling vergelijkbare controle-inrichtingen en via vergelijkbare controlemethodes plaatsvinden, waarbij de voorschriften inzake uitstootbeperking worden nageleefd.

6.5.3. De Commissie zou moeten nagaan, welke mogelijkheden er zijn als de lid-staten deze richtlijn in ontoereikende mate in nationale wetgeving omzetten. Dit argument geldt in principe voor de hele richtlijn.

6.6. *Artikel 8*

6.6.1. Het streven van de Commissie om via energie-audits ook industriële bedrijven bij energiebesparingsmaatregelen te betrekken, acht het Comité een bijzonder goede zaak. Om ervoor te zorgen dat deze audits een uniforme opzet krijgen en onderling vergelijkbaar zijn, dient een door alle lid-staten toe te passen model te worden gecreëerd. Er zij op gewezen dat ook in de ontwerp-verordening over „milieu-audit" die momenteel in behandeling is, energie-audits zijn gepland [2].

[1] PB nr. L 297 van 29. 10. 1992.
[2] PB nr. C 76 van 27. 3. 1992.

6.7. *Artikel 9 en 10*

6.7.1. Het Comité stelt met voldoening vast dat pas na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité conclusies worden getrokken uit het tweejaarlijkse verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

6.7.2. Deze procedure zorgt ervoor dat de richtlijn steeds aan de actuele milieu-eisen kan worden aangepast.

6.7.3. Het Comité neemt met grote voldoening kennis van het voorstel van de Commissie om wijzigingen op de richtlijn d.m.v. een gekwalificeerde meerderheid te laten vaststellen.

6.8. *Artikel 11 en 12*

6.8.1. De richtlijn dient zo snel mogelijk te worden vastgesteld, aangezien het hierbij om een belangrijke maatregel ten behoeve van het milieu gaat.

Gedaan te Brussel, 25 november 1992.

De Voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

Susanne TIEMANN