

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1158

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche : Mededeling energie efficiëntieplan 2011 (zie bijgaand)
- Fiche : Zevende kaderprogramma Euratom over de jaren 2012 en 2013 (kamerstuk 22 112, nr. 1159)
- Fiche : Maatregelen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek (kamerstuk 22 112, nr. 1160)
- Fiche : Richtlijn gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (kamerstuk 32 728/ 22 112, nr. 2)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Mededeling energie efficiëntieplan 2011

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Energie Efficiëntie Plan 2011

Datum Commissiedocument: 8 maart 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 109/4

Pre-lex: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109FIN:EN:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

SEC (2011) 277

SEC (2011) 278

SEC (2011) 279

SEC (2011) 280

ARES (2010) 967 906 17/12/2010

Behandelingstraject Raad: Het Voorzitterschap beoogt conclusies aan te nemen tijdens de Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie van 10 juni 2011.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

In de mededeling beschrijft de Commissie een pakket aan maatregelen. Deze moeten EU-breed een impuls geven aan energie-efficiëntie en zo ervoor zorgen dat het streefdoel voor de EU als geheel om in 2020 20% van de primaire energieconsumptie te besparen, vergeleken met projecties, wordt gehaald. De Commissie schat in dat met de huidige maatregelen de EU maar de helft van de 20% zal bereiken. De Commissie stelt in haar mededeling dat de gebouwde omgeving het grootste besparingspotentieel heeft, gevolgd door de transportsector.

De belangrijkste voorstellen zijn:

- **Voorbeeldrol overheid:** een bindende verplichting voor de publieke sector om per jaar 3% van de gebouwen te renoveren en naar de top 10% beste energieklassen te brengen en een verplichting voor overheidsaanbestedingen om gebruik te maken van de hoge efficiëntie-standaarden bij aankoopgoederen, diensten en werken.
- **Gebouwde omgeving:** oplossen van het probleem van «split incentives» (investeerder in energiebesparingsmaatregelen (vaak eigenaar) profiteert niet van de opbrengst (vaak voor de huurder) op EU-niveau en overheden moeten ESCO-markt¹ ondersteunen via accreditatielijsten en modelcontracten. Innovatieve financiering van ESCO's (op EU- en nationale schaal) is volgens de Commissie een geschikte manier om de ontwikkeling van de ESCO-markt te ondersteunen.

Om het dreigende tekort aan geschoolde vaklieden het hoofd te bieden stelt de Commissie voor de lidstaten te ondersteunen bij het inschatten van de opleidingsbehoeften van de bouwsector en aanbevelingen voor de certificatie, kwalificatie of opleiding van vaklieden uit te werken. Een en ander in lijn met het Europees Kwalificatiekader en tegen de

¹ ESCO = Energy Service Company.

achtergrond van het Europa 2020 kerninitiatief «Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen».

- **Energiesector:** voor nieuwe energiecentrales stelt de Commissie een verplichting voor restwarmtebenutting (op locaties met warmte vraag) voor en daarnaast verplichting tot gebruik van de beste beschikbare technologie voor het geval ETS onvoldoende *incentives* blijkt te genereren. Daarnaast komt de Commissie met een voorstel voor een door de lidstaten in te vullen verplichting voor energiebedrijven om bij hun klanten energiebesparing te realiseren én wil de Commissie ervoor zorgen dat nationale energietoezichthouders energie-efficiëntie in grotere mate mee kunnen gaan wegen bij toezicht, regulering, tarifiering van netten.
- **Industrie:** de Commissie komt meteen aantal voorstellen gericht op het MKB (vooral *benchmarks* en uitwisselen van informatie) en daarnaast, een verplichting voor energie-audits bij grote bedrijven en nieuwe uitvoeringsmaatregelen in het bestaande kader van de Ecodesignrichtlijn en de richtlijn Energie-etikettering.
- **Vervoer:** in het witboek Vervoer wordt ingegaan op een strategie voor verbetering van energie-efficiëntie in de transportsector.
Financiële ondersteuning: het plan doet geen concrete voorstellen voor nieuwe financiële instrumenten, maar onderschrijft het belang van mechanismen om de beschikbaarheid van financiering te verbeteren. In voorbereiding op de nieuwe Financiële Perspectieven onderzoekt de Commissie de mogelijkheden voor verbetering van bestaande financiële mechanismen van de EU, alsmede verdere opties voor het vergroten van de investeringen in energie-efficiëntie. In 2013 zal de Commissie bezien of het energiebesparingsbeleid van de lidstaten zal leiden tot het streefdoel van 20% voor de EU als geheel. Indien dat niet het geval is, komt de Commissie met het voorstel om juridisch bindende nationale doelstellingen op te leggen.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De voorgestelde maatregelen worden alleen op hoofdlijnen aangegeven. De maatregelen zullen nader worden uitgewerkt in wetgevende voorstellen onder meer die voor een herziening van de richtlijnen Warmte Krachtkoppeling (2004/8/EG en Energie Efficiency en Energiediensten (2006/32/EC). Op het gebied van energie heeft de EU een gedeelde bevoegdheid (art 4, lid 2 VWEU).

Het subsidiariteitsoordeel is deels positief, deels negatief. Enerzijds bestaat er een streefdoel voor energie-efficiëntie van 20% voor de EU als geheel en de analyse van de Commissie dat dit doel niet gehaald lijkt te worden. Er is derhalve reden voor de EU om dit aan de orde te stellen wanneer het gaat om energie-efficiëntie. Het voorstel voor versterking van de Ecodesignrichtlijn is een goed voorbeeld van positieve subsidiariteit en kan een belangrijke bijdrage leveren aan (kosten)effectiviteit, evenals labeling. Anderzijds voldoet een aantal van de in de mededeling voorgestelde maatregelen niet aan het subsidiariteitsbeginsel. Ten aanzien van energiebesparing in bijvoorbeeld de bestaande bouw en de voorbeeldrol van overheden is het nationale en niet het EU-niveau veelal het beste om de meest efficiënte en effectieve maatregelen te nemen.

De proportionaliteit wordt eveneens deels positief, deels negatief beoordeeld. Zoals hierboven genoemd, hebben de voorstellen voor ecodesign en labeling een duidelijke meerwaarde. Deze voorstellen vallen

onder het kader van de richtlijnen Ecodesign en Energielabeling en zijn noodzakelijk vanuit het oogpunt van (kosten-)effectiviteit. Ook het advies dat de Commissie wil geven over het opleiden van vakmensen ziet Nederland als proportioneel. Op dit gebied zal de Commissie advies verstrekken en vervolgens ruimte geven aan de lidstaten om hieraan nadere invulling te geven. Nederland is geen voorstander van bindende nationale doelstellingen. Sommige maatregelen gaan, in de mate waarin ze nationale maatregelen voorschrijven, verder dan noodzakelijk is met het oog op de besparingsdoelstelling. Lidstaten krijgen hierdoor onvoldoende ruimte om met eigen (bestaand en toekomstig) beleid aan te sluiten op de nationale situatie. Per lidstaat verschilt het immers op welke terreinen al inspanningen worden geleverd om tot energiebesparing te komen en het verschilt waar de meeste potentie zit om energie te besparen. Om die reden ligt nationale invulling in de rede. Maatregelen moeten bestaande initiatieven niet teniet doen en de mogelijkheid bieden voor alternatieven. Sommige maatregelen lijken daar onvoldoende in te voorzien.

De Commissie heeft geen inschatting gegeven van de kosten die gepaard gaan met de verschillende maatregelen en doet nog geen concrete voorstellen voor financiële instrumenten. Een aantal voorstellen zoals de voorbeeldrol van de overheden zal financiële gevolgen hebben voor zowel het rijk als de decentrale overheden. Budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen. De door de Commissie voorgestelde verplichtingen ten aanzien van de publieke sector om per jaar 3% van de gebouwen te renoveren en naar de top 10% beste energieklasse te brengen, dient te worden getoetst conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw). Andere voorstellen hebben in meerdere of mindere mate financiële gevolgen voor burgers en bedrijven.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Het definitieve oordeel per maatregel volgend op deze mededeling Energie-Efficiëntie Plan 2011 zal afhangen van de uiteindelijke vormgeving van de voorstellen.

Nederland is een voorstander van rendabele investeringen in energie-efficiëntie als middel om de CO₂-uitstoot te reduceren, de energieafhankelijkheid te verkleinen en concurrentiekracht te bevorderen, hetgeen is terug te zien in de ambities van dit kabinet om de nationale aanpak voor energiebesparing voort te zetten en te versterken. De juridisch bindende Europese doelen voor CO₂-reductie en duurzame energie zijn leidend. Dat betekent voor Nederland 20% CO₂-reductie en 14% duurzame energie in 2020. Een aparte bindende nationale doelstelling voor energiebesparing bovenop de genoemde doelen zou ertoe kunnen leiden dat ook niet-kosteneffectieve maatregelen genomen moeten worden, die het beleid rond CO₂-reductie onnodig kostbaar maken. Nederland is om die reden geen voorstander van juridisch bindende doelstellingen voor energie-efficiëntie.

Concrete maatregelen ten aanzien van energie-efficiëntie ziet het kabinet in veel gevallen als een nationale aangelegenheid. Nederland heeft reeds een pakket aan maatregelen op energie-efficiëntiegebied getroffen. Zo zijn er afspraken van het Rijk met decentrale overheden, energiebedrijven, bouw- en installatiebedrijven, woningbouwcorporaties, industrie, MKB, landbouw en belangengroepen om in de verschillende sectoren maatregelen te treffen die de energie-efficiëntie vergroten. Daarnaast zet Nederland generieke instrumenten in zoals de energie- en milieu-

investeringsaftrek en de regeling voor willekeurig afschrijven (Vamil) om investeringen in energie-efficiëntie te bevorderen. Uitgangspunt bij de beoordeling van de concrete voorstellen zal zijn dat deze een aantoonbare toegevoegde waarde moeten hebben op EU-niveau en zoveel mogelijk ruimte laten voor de invulling met eigen maatregelen, zodat kan worden aangesloten op de nationale situatie.

Nederland ziet graag een analyse van de samenhang van de doelstellingen voor reductie van broeikasgasemissies en hernieuwbare energie met het energie efficiëntieplan, waarbij ook aandacht moet zijn voor de gevolgen voor het emissiehandelssysteem, de CO₂-prijs, voorzieningszekerheid, administratieve lasten en betaalbaarheid voor burgers en bedrijven. Ook acht Nederland het gewenst dat er een gezamenlijke methodiek komt om de voortgang op het gebied van energiebesparing te meten.

Nederland stelt vast dat in het plan en het bijbehorende *impact assessment* geen duidelijkheid is gegeven over de kosten en de investeringen die met het plan gemoeid zijn. Nederland zal bij de Commissie aandringen op een Europese kostenbatenanalyse, waar mogelijk op lidstaatniveau, inclusief de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheden.

Nederland zal niet vooruitlopen op de onderhandelingen in het kader van de Financiële Perspectieven. Lidstaten behouden uiteraard zeggenschap over besteding van nationale middelen.

Voorbeeldrol overheden

Nederland ondersteunt het principe dat overheden een voorbeeldrol dienen te vervullen bij de energiebesparing van gebouwen en geeft daar reeds nationaal invulling aan met de programma's Duurzaam Inkopen en Energieambitie Rijkshuisvesting 2020. Het door de Commissie voorgestelde EU-kader met een bindende procentuele doelstelling voor renovatie van overheidsgebouwen heeft voor Nederland geen meerwaarde. Een dergelijke verplichting voor de publieke sector om per jaar 3% van de gebouwen te renoveren en naar de top 10% beste energieklassen te brengen is niet voldoende financieel onderbouwd en kan door de publieke sector (zowel Rijk als decentrale overheden) niet worden gerealiseerd. Nederland vraagt zich af hoe de voorgestelde bindende doelstelling om per jaar 3% van de overheidsgebouwen te renoveren en naar de top 10% beste energieklassen te brengen, zich verhoudt tot de bepalingen van de herziene EPBD-richtlijn (2010/31/EU). In de herziene EPBD-richtlijn worden immers al eisen gesteld met betrekking tot ingrijpende renovaties. Ook moeten de lidstaten op grond van de EPBD-richtlijn beleid ontwikkelen en maatregelen nemen om te stimuleren dat overheidsgebouwen die worden gerenoveerd, worden getransformeerd tot bijna-energie neutrale gebouwen. Nederland heeft grote twijfels bij de haalbaarheid van de 3% doelstelling voor gebouwen in de publieke sector. Voor een kosteneffectieve invulling dient rekening gehouden te worden met natuurlijke renovatiemomenten. Nederland pleit daarom voor behoud van flexibiliteit.

Ten aanzien van de verplichting voor overheidsaanbestedingen om gebruik te maken van de hoge efficiëntiestandaarden bij aankoopgoederen, diensten en werken, is Nederland geen voorstander van het opnemen van verplichtingen voor externe beleidsdoelen. Nederland heeft een sterke voorkeur voor de huidige (EU-)praktijk waar het criterium duurzaamheid geldt. Nederlandse overheden geven reeds invulling aan de voorbeeldrol in hun inkoopbeleid door middel van het nationale programma Duurzaam Inkopen.

Energiesector

Nederland is geen voorstander van warmtebenutting als specifieke voorwaarde voor grootschalige opwekking. Redenen daarvoor zijn dat a) andere, mogelijk kosteneffectievere, manieren om de efficiëntie te verbeteren uitgesloten worden, b) een te strenge invulling van de maatregel producenten kan doen uitwijken naar suboptimale locaties zonder nabije warmtevraag, en c) een te losse invulling van de maatregel geen impact sorteert.

Nederland is wel voorstander van generiek instrumentarium om de efficiëntie van de energiesector te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van het Europese emissiehandelsstelsel of een Europees geldende CO₂-efficiëntienorm voor elektriciteitscentrales.

Een door de EU opgelegde en door de lidstaten in te vullen verplichting voor energiebedrijven om energiebesparing te bereiken bij hun klanten conflicteert met bestaande initiatieven als het convenant «Meer met Minder» voor de bestaande gebouwde omgeving, «Lenteakkoord» voor nieuwbouw, het convenant met de woningcorporaties, de «Blok voor Blok-benadering» en initiatieven op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een dergelijke verplichting past niet binnen het beginsel van de vrije markt. Ook hier pleit Nederland ervoor dat lidstaten de bevoegdheid blijven houden om alternatieve beleidsmaatregelen in te zetten die hetzelfde opleveren tegen vergelijkbare of lagere kosten.

De convenanten hebben een bijdrage geleverd aan het aanbieden van nieuwe vormen van energiediensten, zoals energiebesparingsmaatregelen die worden gefinancierd via de energierekening. Hoewel de ESCO-markt in Nederland nog in de kinderschoenen staat, is Nederland positief over de nieuwe mogelijkheden die ESCO's bieden om het investeren in energie-efficiëntie te stimuleren. Voorstellen die de ontwikkeling van de ESCO-markt bevorderen, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmerende regelgeving, zal Nederland ondersteunen. De ontwikkeling van ESCO's biedt nieuwe mogelijkheden voor energiebesparing.

Gebouwde omgeving

Nederland erkent het probleem van de «split incentives». De beoordeling van het voorstel op dit terrein is afhankelijk van de verdere uitwerking door de Commissie. Voor Nederland staat voorop dat de woningmarkt nationaal en decentraal bepaald is. Iedere lidstaat heeft weer andere wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat Nederland het agenderen van het onderwerp «split incentives» belangrijk vindt. In Nederland wordt het probleem al aangepakt onder andere via de wijziging van het Woningwaarderingstelsel en door middel van geïntegreerd ontwerpen bij prestatiecontracten. Oplossingen op EU-niveau moeten dan ook niet prescriptief zijn, maar lidstaten motiveren om het «split incentives» probleem op nationaal niveau aan te pakken. Ten aanzien van mogelijke voorstellen voor innovatieve financiering van ESCO's, is Nederland van mening dat de financiering van met name proceskosten goed moeten worden bezien.

Industrie

Nederland is evenals de Commissie een voorstander van meerjarenafspraken met de industrie om energie-efficiëntie te bevorderen. Nederland ziet geen toegevoegde waarde in de maatregel om daarnaast jaarlijkse audits te verplichten. Nederland zet momenteel een compleet pakket aan maatregelen in om energie-efficiëntie onder de aandacht te brengen bij

diegenen in het bedrijfsleven die de investeringsbeslissingen maken. Eerst worden middels een energiescan de verbeteringen in kaart gebracht, die vervolgens in energiebesparingsplannen worden uitgewerkt en middels flankerende instrumenten als de Energie-investeringsaftrek worden uitgelokt. In lidstaten waar meerjarenafspraken zijn gemaakt met de industrie, biedt het verplichten van jaarlijkse audits geen toegevoegde waarde. Nederland pleit er daarom voor dat lidstaten zelf kunnen kiezen of ze willen werken met meerjarenafspraken dan wel met verplichte jaarlijkse audits.

Nederland is een groot voorstander van intensivering van activiteiten rond de richtlijnen Ecodesign en Energielabeling. Het energielabel geeft de beste stand van energie-efficiënte techniek weer. Dat is een belangrijk gegeven voor consumenten en industrie. Op grond van Ecodesign worden minimum efficiency-eisen gesteld aan apparaten en producten. De combinatie van Ecodesign en Energielabel zorgt ervoor dat de industrie een blijvende prikkel heeft om energiezuinige producten te ontwikkelen.