



Brussel, 7 juli 2023
(OR. en)

11645/23

ENER 437
ENV 830
TRANS 303
ECOFIN 760
RECH 346
CLIMA 348
IND 377
COMPET 743
CONSOM 272
DELECT 95

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	6 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	C(2023) 4376 final
Betreft:	GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE van 4.7.2023 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie wat betreft de herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad

Hierbij gaat voor de delegaties document C(2023) 4376 final.

Bijlage: C(2023) 4376 final



Brussel, 4.7.2023
C(2023) 4376 final

GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

van 4.7.2023

tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie wat betreft de herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING

Motivering en doel van de gedelegeerde verordening

Op grond van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie¹ (energie-efficiëntierichtlijn) moeten warmtekrachtkoppelingsinstallaties een besparing op primaire energie van meer dan 10 % opleveren voor systemen met een vermogen van meer dan 1 MWe (of meer dan 0 % voor kleinschalige systemen met een vermogen van minder dan 1 MWe) om te worden beschouwd als hoogrenderende warmtekrachtkoppelingsinstallaties ten opzichte van de gescheiden productie van warmte en elektriciteit.

Voor de berekening van de besparing op primaire energie zijn rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte en elektriciteit nodig. Overeenkomstig artikel 14, lid 10, van de energie-efficiëntierichtlijn en bijlage II, punt f), daarbij, is de Commissie verantwoordelijk voor het geven van de opdracht tot de raming van deze waarden op basis van operationele gegevens. Artikel 22, lid 1, van de energie-efficiëntierichtlijn machtigt de Commissie om deze referentiewaarden te herzien.

De referentiewaarden zijn voor het eerst vastgesteld bij Beschikking 2007/74/EG van de Commissie². Deze waarden moeten regelmatig worden bijgewerkt om rekening te houden met de technologische ontwikkelingen en zijn tweemaal herzien: in Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie³ en in Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie⁴. De referentiewaarden in deze gedelegeerde handeling zijn gebaseerd op een studie in opdracht van de Commissie: “Review of the Reference Values for High Efficiency Cogeneration (2022-2025)”⁵.

De gedelegeerde handeling volgt de algemene beginselen van Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt⁶, op grond waarvan de rendementsreferentiewaarden voor elektriciteit en warmte moeten worden geharmoniseerd zodat de referentiewaarde voor een bepaalde brandstof en een bepaald bouwjaar van toepassing is op alle EU-lidstaten. Deze eis blijft van kracht uit hoofde van bijlage II bij de energie-efficiëntierichtlijn.

Bovendien moeten de referentiewaarden worden gebaseerd op operationele gegevens die onder realistische omstandigheden zijn verzameld over installaties die door de markt zijn gebouwd, en niet op informatie van fabrikanten, ontwerpgegevens of onderzoeksprojecten. Diverse factoren kunnen leiden tot verschillen tussen de ontwerpgegevens en de operationele gegevens, zoals schommelingen in belastingsprofielen, verlies van prestatievermogen in de loop der tijd, enz.

De gedelegeerde verordening vervangt de bijlagen I, II en IV bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402. De overige bepalingen van de verordening zijn niet gewijzigd, omdat zij relevant blijven voor de doelstellingen van de verordening en in overeenstemming zijn met het meest recente onderzoek voor de herziening van de referentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte en elektriciteit.

¹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 1).

² PB L 32 van 6.2.2007, blz. 183.

³ PB L 343 van 23.12.2011, blz. 91.

⁴ PB L 333 van 19.12.2015, blz. 54.

⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/90120/download>

⁶ PB L 52 van 21.2.2004, blz. 50.

Milieuaspecten

De wijziging van de verordening sluit aan bij de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030. Warmtekrachtkoppeling is de meest efficiënte technologie voor gelijktijdige opwekking van warmte en elektriciteit en kan op kostenefficiënte wijze een besparing op primaire energie en milieuvoordelen opleveren. Met de wijzigingen worden investeringen in warmtekrachtkoppeling met gebruik van vloeibare of vaste fossiele brandstoffen⁷ in nieuwe warmtekrachtkoppelingssystemen voorkomen. Aardgas is de enige fossiele brandstof die in hoogrenderende warmtekrachtkoppelingssystemen kan worden gebruikt. In klimaat- en energiescenario's op lange termijn⁸ is het gebruik van aardgas in warmtekrachtkoppeling verenigbaar bevonden met de transitie naar klimaatneutraliteit tegen 2050 en de doelstellingen van de Unie voor 2030.

2. RAADPLEGING VOORAFGAAND AAN DE AANNEMING VAN DE HANDELING

Raadpleging van belanghebbenden

Aangezien deze gedelegeerde verordening van technische aard is, moest vóór de wijziging van de handeling geen effectbeoordeling of openbare raadpleging worden uitgevoerd, zoals het geval is voor belangrijke initiatieven.

Bovengenoemde studie is in maart 2021 gestart om de referentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte en elektriciteit te herzien. De lidstaten en belanghebbenden zijn via het comité voor de energie-efficiëntierichtlijn uitgenodigd om deel te nemen en informatie te verstrekken. Tijdens de studie zijn drie onlineworkshops voor belanghebbenden georganiseerd, op 15 juni, 27 september en 2 december 2021.

Samenvatting van de reacties en hoe daarmee rekening is gehouden

De lidstaten en belanghebbenden hebben tijdens de discussies in bovengenoemde workshops diverse opmerkingen en suggesties geformuleerd over de resultaten van de studie:

- Het beginsel dat de referentiewaarden voor alle brandstofcategorieën afzonderlijk worden vastgesteld, zodat vergelijkingen op gelijke termen kunnen worden gemaakt om de besparing op primaire energie van warmtekrachtkoppelingseenheden te bepalen, moet worden gehandhaafd. De referentiewaarden voor aardgascentrales zijn niet haalbaar voor installaties die vaste en vloeibare fossiele brandstoffen gebruiken.
- Voor sommige technologieën, zoals installaties met een Organische Rankine-cyclus (ORC) die biomassa en brandstofcellen gebruiken, moeten specifieke referentiewaarden voor de brandstofcategorieën worden vastgesteld.
- Voor warmtekrachtkoppelingssystemen die door hun flexibele werking elektriciteitssysteemdiensten kunnen leveren, moeten lagere referentiewaarden worden vastgesteld.
- Voor bepaalde energiebronnen, zoals biomassa, waterstof, e-brandstoffen, afval en afvalwarmte, zijn de voorgestelde referentiewaarden becommentarieerd, voornamelijk vanwege de niveaus en het toepassingsgebied ervan. Er is bijvoorbeeld gesuggereerd dat:

⁷ Met uitzondering van niet-hernieuwbare afvalstoffen en residuen.

⁸ SWD(2020) 176 final

- ORC-installaties die biomassa gebruiken, een afzonderlijke subcategorie met lagere referentiewaarden moeten hebben;
- bio-energiecentrales met een vermogen van minder dan 20 MW_{el} lagere referentiewaarden moeten hebben;
- brandstofcellen eigen referentiewaarden moeten hebben;
- verhandelde waterstof dezelfde referentiewaarden als waterstof moet hebben als het gaat om een bijproduct van de hoofdactiviteit;
- de huidige vermogensreferentiewaarde voor afvalwarmte van 30 % voor sommige toepassingen te hoog is;
- er een gedetailleerdere aanpak moet komen voor correctiefactoren inzake condensaat terugvoer. Stoom kan een van de outputs voor industriële verbruikers zijn. Wanneer stoom terugkomt van de consument, is het water (condensaat) dat nog ongeveer 10-16 % van de totale energie bevat die oorspronkelijk in de stoom aanwezig was. Condensaat terugvoer maximaliseert dus de energiewinning uit stoom om de efficiëntie te vergroten en tegelijkertijd de inputbehoeften te verminderen.

Naar aanleiding van deze suggesties:

- is in het studieverlag nadere informatie verstrekt om de achterliggende gedachte van het gebruik van één enkele referentiewaarde voor alle fossiele brandstoffen en een technologie-neutrale aanpak voor het vaststellen van de referentiewaarden toe te lichten;
- wordt bij het berekenen van de besparing op primaire energie geen rekening gehouden met de flexibele werking van warmtekrachtkoppelingssystemen;
- is meer duidelijkheid verschaft over de opmerkingen inzake referentiewaarden die van toepassing zijn op afzonderlijke energiebronnen. Wat de voorgestelde referentiewaarde voor afvalwarmte betreft, zijn de referentiewaarden verlaagd voor afvalwarmte met een temperatuur van minder dan 200 °C;
- is voorgesteld om de huidige aanpak inzake condensaat terugvoer, waarbij de lidstaten hun nationale methoden kunnen vaststellen, niet te wijzigen.

Het ontwerpvoorstel stond van 2 december 2022 tot en met 30 december 2022 op het portaal voor betere regelgeving, zodat het publiek feedback kon geven. In totaal zijn er 14 reacties ontvangen: 8 van ondernemersverenigingen (waaronder 4 organisaties die hun leden op EU-niveau vertegenwoordigen), 2 van individuele ondernemingen, 2 van overheidsinstanties, 1 van een ngo en 1 van een EU-burger. De sterkst vertegenwoordigde lidstaten onder de respondenten waren Tsjechië (4 reacties), Polen (3) en Finland (2). In de opmerkingen is om aanvullende verduidelijkingen of wijzigingen verzocht:

- Voor warmtekrachtkoppelingssystemen op vaste en vloeibare fossiele brandstoffen die in 2024 ouder dan 10 jaar zijn: toepassing van de referentiewaarden die tot december 2023 van kracht zijn (9 respondenten).
- Deze kwestie is reeds voldoende geregeld in de gedelegeerde handeling, met name in artikel 3, lid 2, op basis waarvan de nieuwe referentiewaarden die met ingang van 1 januari 2024 van toepassing zijn, vanaf 1 januari 2034 gelden voor warmtekrachtkoppelingseenheden van 10 jaar of ouder. Daarom zijn de gevolgen alleen groot voor warmtekrachtkoppelingseenheden die vaste of vloeibare fossiele brandstoffen gebruiken en na 2020 in bedrijf zijn

gesteld. Bij de voorbereiding van deze gedelegeerde handeling zijn echter – ondanks alle inspanningen – geen dergelijke eenheden geïdentificeerd.

- Een overweging met uitleg over het gebruik van referentiewaarden voor oudere warmtekrachtkoppelingseenheden wordt enigszins gewijzigd.
- De referentiewaarden voor verhandelde waterstof en restwaterstof moeten dezelfde zijn en onveranderd blijven (6 respondenten), aangezien de gesuggereerde referentiewaarden niet gebaseerd zijn op operationele gegevens.
 - Warmtekrachtkoppelingseenheden op aardgas zijn vaak zodanig ontworpen dat ze nu al “waterstofklaar” zijn. Een lagere referentiewaarde voor waterstof betekent dat de gecombineerde referentiewaarde lager zal zijn voor aardgaseenheden die waterstof als tweede brandstof gebruiken. Voor eenheden die meerdere brandstoffen gebruiken, is de referentiewaarde een gewogen gemiddelde waarde op basis van de respectieve aandelen van elke brandstof die in de warmtekrachtkoppelingseenheid wordt gebruikt. Het is daarom aangewezen een afzonderlijke referentiewaarde voor verhandelde waterstof vast te stellen om te voorkomen dat de energie-efficiëntievereisten voor nieuwe warmtekrachtkoppelingseenheden indirect worden afgezwakt.
 - Het ontwerp van gedelegeerde handeling is op basis van deze feedback niet gewijzigd.
- De flexibiliteit van de warmtekrachtkoppelingseenheden moet worden beloond met een specifieke correctiefactor. De Commissie komt met een analyse waarin deze specifieke kwestie wordt onderzocht en voert in voorkomend geval bij de volgende herziening een correctiefactor in (2 respondenten).
 - Momenteel is er onvoldoende bewijs dat warmtekrachtkoppelingsinstallaties vanwege hun flexibele werking mogelijk niet kunnen voldoen aan de vereiste inzake besparing op primaire energie.
 - De opzet van de elektriciteitsmarkt moet de nodige prikkels geven voor een flexibele werking van warmtekrachtkoppelingsinstallaties.
 - Er wordt een specifieke overweging ingevoegd om te benadrukken dat dit aspect bij de volgende herziening in aanmerking moet worden genomen.
- De referentiewaarden voor afval (brandstofcategorie S6) moeten hoger zijn (2 respondenten).
 - De tijdens de voorbereiding verzamelde operationele gegevens van dergelijke installaties waren weliswaar beperkt, maar wezen niet uit dat hogere referentiewaarden passend zijn.
 - Het ontwerp van gedelegeerde handeling is op basis van deze feedback niet gewijzigd.
- Stimuleren van de transitie van biogas naar biomethaan door middel van referentiewaarden, aangezien dit een van de ambities van de REPowerEU-mededeling is (1 respondent).
 - Een regelgevende interventie via een gedelegeerde handeling betreffende referentiewaarden is een indirecte maatregel om dit probleem aan te pakken. Marktmechanismen zijn geschikter om de opwaardering van biogas tot biomethaan te stimuleren.

- Het ontwerp van gedelegeerde handeling is op basis van deze feedback niet gewijzigd.
- Differentiëring van de referentiewaarden voor aardgas op basis van de omvang van de warmtekrachtkoppelingseenheden en invoering van twee categorieën: boven en onder 100 MW_{el} (1 respondent).
- Bij de voorbereiding van de gedelegeerde handeling is onvoldoende bewijs gevonden om de scheiding van categorieën te rechtvaardigen.
- Het ontwerp van gedelegeerde handeling is op basis van deze feedback niet gewijzigd.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING

Samenvatting van de voorgestelde maatregel

De gedelegeerde verordening omvat nieuwe referentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte en elektriciteit, die vanaf 1 januari 2024 moeten worden gebruikt.

Bij de gedelegeerde verordening worden de referentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte en elektriciteit bijgewerkt met nieuwe energiebronnen en wordt een aantal van de huidige referentiewaarden gecorrigeerd.

Rechtsgrondslag

De Commissie is krachtens artikel 14, lid 10, en artikel 22, lid 1, van de energie-efficiëntierichtlijn bevoegd om deze gedelegeerde verordening vast te stellen.

Evenredigheidsbeginsel

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaat deze gedelegeerde maatregel niet verder dan wat nodig is om de doelstelling ervan te verwezenlijken. De gedelegeerde verordening heeft de vorm van een wijzigingsverordening die rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Dit zorgt ervoor dat nationale en EU-instanties geen kosten hoeven te maken voor de omzetting in nationale wetgeving.

Keuze van instrument

Voorgesteld instrument: gedelegeerde verordening. Aangezien de gedelegeerde verordening de bestaande verordening wijzigt, is dit het enige geschikte instrument.

Gevolgen voor de begroting

De gedelegeerde verordening heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

van 4.7.2023

tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie wat betreft de herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van de Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG¹, en met name artikel 14, lid 10, tweede alinea,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402² zijn herziene geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte vastgesteld, als een matrix van naargelang van de relevante factoren gedifferentieerde waarden, met inbegrip van bouwjaar en type brandstof, en aangevuld met correctiefactoren met betrekking tot de gemiddelde klimatologische omstandigheden en vermeden netverliezen.
- (2) De Commissie heeft een herziening van de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte uitgevoerd (“de herziening”), rekening houdend met de door de lidstaten en de belanghebbenden verstrekte gegevens op grond van operationeel gebruik onder realistische omstandigheden. Als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de best beschikbare en economisch verantwoorde technologie, waargenomen tijdens de periode 2016-2021, moet het onderscheid dat in Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 wordt gemaakt ten aanzien van het bouwjaar van een warmtekrachtkoppelingseenheid, worden gehandhaafd in verband met de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit.
- (3) Bij de herziening is gebleken dat er nieuwe brandstoffen en opkomende technologieën moeten worden ingevoegd die ruimer kunnen worden gebruikt of in warmtekrachtkoppeling kunnen worden ingevoerd. De lijst van energiebronnen met specifieke referentiewaarden moet daarom worden uitgebreid tot e-gassen en verhandelde waterstof. Wat verhandelde waterstof betreft, moeten afzonderlijke referentiewaarden worden vastgesteld om waterstofgebruik in grote warmtekrachtkoppelingseenheden efficiënter te maken.

¹ PB L 315 van 14.11.2012, blz. 1.

² Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie van 12 oktober 2015 tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie (PB L 333 van 19.12.2015, blz. 54).

- (4) De herziening ondersteunt het gebruik van één enkele referentiewaarde voor de gescheiden productie van elektriciteit voor alle fossiele brandstoffen, op basis van het gebruik van aardgas in elektriciteitscentrales met stoom- en gasturbine. De bouw van nieuwe warmtekrachtkoppelingseenheden die gebruikmaken van vloeibare of vaste fossiele brandstoffen is niet in overeenstemming met de langetermijndoelstellingen van het energie- en klimaatbeleid van de Unie. Om retroactieve wijzigingen in de huidige systemen te voorkomen, moeten de referentiewaarden worden bijgewerkt en van toepassing zijn op de nieuwe en ingrijpend gerenoveerde warmtekrachtkoppelingseenheden die fossiele brandstoffen gebruiken en op of na 1 januari 2024 in bedrijf worden gesteld.
- (5) Bij de herziening is gebleken dat de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van warmte alleen met betrekking tot fossiele brandstoffen moeten worden gewijzigd. De nieuwe referentiewaarden voor fossiele brandstoffen worden vastgesteld op basis van aardgasketels die alleen warmte produceren en moeten van toepassing zijn op nieuwe of ingrijpend gerenoveerde eenheden voor gescheiden productie van warmte die op of na 1 januari 2024 worden voltooid.
- (6) De voorwaarden voor investeringen in warmtekrachtkoppeling en het investeerdersvertrouwen moeten stabiel zijn, en dus moeten er geharmoniseerde referentiewaarden voor elektriciteit en warmte worden vastgesteld.
- (7) Met Richtlijn 2012/27/EU wordt onder meer beoogd warmtekrachtkoppeling te bevorderen om energie te besparen; er moet daarom een stimulans worden geboden om oudere warmtekrachtkoppelingseenheden te moderniseren teneinde de energie-efficiëntie ervan te verbeteren. Om een dergelijke stimulans te bieden, en in overeenstemming met de vereiste dat de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden gebaseerd moeten zijn op de beginselen van punt f) van bijlage II bij Richtlijn 2012/27/EU, moeten de rendementsreferentiewaarden voor elektriciteit die van toepassing zijn op een warmtekrachtkoppelingseenheid overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 vanaf het elfde jaar na het bouwjaar worden verhoogd.
- (8) Thermische opwekking wordt steeds belangrijker voor de veiligheid, veerkracht en flexibiliteit van het energiesysteem. De werking van sommige warmtekrachtkoppelingssystemen kan, afhankelijk van de toepassing, veranderen om de voorzieningszekerheid, flexibiliteit of ondersteunende diensten van het elektriciteitssysteem te waarborgen. Bij toekomstige herzieningen van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 wordt de ontwikkeling van de efficiëntieniveaus onderzocht, aangezien de werking van thermische centrales moet worden aangepast om flexibeler te kunnen reageren op de fluctuerende aanvoer van hernieuwbare energie en elektrificatie aan de vraagzijde.
- (9) Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 moet dan ook dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 wordt als volgt gewijzigd:

de bijlagen I en II worden vervangen door de tekst in bijlage I bij deze verordening;

bijlage IV wordt vervangen door de tekst in bijlage II bij deze verordening.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Deze verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2024.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 4.7.2023

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN