



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 19 november 2008 (15.01)  
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:  
2008/0223 (COD)**

**15929/08  
ADD 2**

**ENER 398  
ENV 850  
CODEC 1592**

**INGEKOMEN DOCUMENT**

---

|            |                                                                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:       | de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie                                         |
| ingekomen: | 17 november 2008                                                                                                                         |
| aan:       | de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger                                                                        |
| Betreft:   | Werkdocument van de commissiediensten                                                                                                    |
|            | – Begeleidend document bij het voorstel voor een herschikking van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (2002/91/EG) |
|            | = Samenvatting van de effectbeoordeling                                                                                                  |

---

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument SEC(2008) 2865.

Bijlage: SEC(2008) 2865



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.11.2008

SEC(2008) 2865

**WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIEDIENSTEN**

*Begeleidend document bij het*

**VOORSTEL VOOR EEN HERSHIKKING VAN DE RICHTLIJN BETREFFENDE  
DE ENERGIEPRESTATIE VAN GEBOUWEN (2002/91/EG)**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2008) 780 definitief}

{SEC(2008) 2864}

## **SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

### ***De EU-bouwsector en de beleidsdoelstellingen van de Unie***

Meer dan 40% van het eindverbruik van energie en dus van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de Gemeenschap komt voor rekening van de woon- en tertiaire sector. Activiteiten in de bouw-/gebouwvernieuwingsector vormen een belangrijk onderdeel van de EU-economie, meer bepaald ongeveer 9% van het bruto binnenlands product van de EU en 7-8% van de werkgelegenheid. Het potentieel voor kosteneffectieve energiebesparingen is zeer groot en kan resulteren in aanzienlijke economische, maatschappelijke en milieubaten. De bouwsector in de EU kan dus in belangrijke mate bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling van de EU in verband met groei, energiebesparing en klimaat en kan bijdragen tot een beter comfort en een lagere energiefactuur voor de burger. De energie-efficiëntie van gebouwen vormt ook een belangrijk onderdeel van bredere initiatieven om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU, zoals omschreven in de mededeling van de Commissie betreffende *een energiebeleid voor Europa*<sup>1</sup>, te realiseren.

### ***De regelgeving van de EU***

Van de bestaande centrale EU-instrumenten is de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (REPG) het belangrijkste instrument dat een alomvattende aanpak voor de verbetering van de efficiëntie van het energieverbruik in de bouwsector mogelijk maakt. De richtlijn heeft zowel betrekking op ruimte- en waterverwarming als op koeling, ventilatie en verlichting.

De richtlijn combineert in één juridisch instrument verschillende regelgevings- (d.w.z. energieprestatie-eisen) en informatieverleningsinstrumenten (d.w.z. certificaten en keuringen):

- de lidstaten moeten minimumeisen inzake de energieprestaties vaststellen voor nieuwe gebouwen en bestaande grote gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd;
- de lidstaten moeten een regeling voor de energieprestatiecertificering van gebouwen invoeren met informatie over de energiekwaliteit van bedoelde gebouwen en over de mogelijkheden om die te verbeteren. Dergelijke certificaten zijn geldig voor maximaal 10 jaar en moeten door de eigenaar aan de toekomstige koper/huurder worden verstrekt;
- de lidstaten moeten een systeem opzetten voor de geregelde keuring van middelgrote en grote centraleverwarmingsketels en airconditioningsystemen opdat hun energieprestaties gemonitord en geoptimaliseerd worden. Als alternatief kunnen de lidstaten ook voorlichtingscampagnes opzetten, als die tenminste een gelijk effect hebben op maatregelen ter keuring van c.v.-ketels.

Bij de richtlijn worden geen concrete energieprestatie-eisen op EU-niveau vastgesteld, maar wordt van de lidstaten wel geëist dat zij mechanismen vaststellen voor de toepassing van de relevante bepalingen. Zij moeten hun eigen methodologie ontwikkelen of bestaande Europese normen gebruiken voor de berekening van de energieprestaties van gebouwen en moeten

---

<sup>1</sup> COM(2007) 1.

ervoor zorgen dat er genoeg gekwalificeerde deskundigen zijn om de certificaties en keuringen uit te voeren.

Tot dusver is de voornaamste bijdrage van de REPG geweest dat zij het aspect van de energie-efficiëntie van gebouwen op de politieke agenda heeft geplaatst, dat er bouwnormen zijn vastgesteld en dat de burgers meer worden geïnformeerd. De tenuitvoerlegging is een uitdaging geweest voor talrijke lidstaten, maar momenteel hebben 22 lidstaten de Commissie in kennis gesteld van een volledige omzetting in nationaal recht (wordt nog geëvalueerd). Wat de tenuitvoerleggingskosten betreft, melden verscheidene lidstaten dat die kosten vrij bescheiden zijn, maar dat de richtlijn tot grote energiebesparing in de bouwsector heeft geleid.

### ***Bestaat er behoefte aan verdergaande actie?***

Ondanks de reeds ondernomen actie in de bouwsector wordt een groot energiebesparings-potentieel nog steeds onderbenut. Dit is een gevolg van de complexiteit van de sector en van een zeker falen van de marktwerking (bv. een onvolledige internalisering van de externe kosten van energieprijzen, huurder-eigenaarproblemen, ontoereikende informatie en een te trage invoering van nieuwe en innovatieve technologieën), maar ook van de enigszins beperkte formulering van de huidige REPG en de gebrekkige ambities bij de tenuitvoerlegging ervan.

Om dit probleem aan te pakken zijn er verschillende mogelijkheden:

- intrekking van de REPG en vervanging ervan door 'zachte' beleidsinstrumenten. Daaronder worden proactieve en ambitieuze acties verstaan, die dan wel zeer grote kosten voor alle lidstaten met zich mee zouden brengen;
- een 'business as usual'-scenario, waarbij niets meer wordt gedaan dan de huidige maatregelen, inclusief een voortgezette en verbeterde tenuitvoerlegging. Bij deze keuze blijft het buiten de REPG vallende potentieel onbenut, wat eveneens geldt voor het volledige potentieel van de richtlijn;
- EU-actie via aanvullende en verbeterde instrumenten bovenop de REPG.

Van de drie beleidsalternatieven kan de grootste bijdrage voor de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstelling worden verwacht van een herziening van de REPG. Dit kan gebeuren via een wijziging van de huidige bepalingen, waarbij de essentiële beginselen van de richtlijn worden gehandhaafd, maar de efficiëntie ervan aanzienlijk wordt verhoogd. Dit kan de omzetting in nationaal recht en het inzicht in die beginselen vergemakkelijken. Tezelfdertijd kan daardoor een groter deel van de potentiële baten van de richtlijn worden benut. Cruciaal daarbij blijft de verdere en betere toepassing van de REPG.

De oplossing is echter een geïntegreerde mix van beleidsinstrumenten, en er zijn dus andere maatregelen van niet-regelgevende aard nodig, hoewel zij op zich niet zullen volstaan, om de tenuitvoerlegging van de REPG aan te vullen. Er moeten meer bepaald grotere inspanningen komen om financiële en belastingsstimulansen te geven, deskundigen op te leiden en acties op basis van vrijwilligheid te bevorderen. De zachte wetsinstrumenten van de huidige REPG moeten verder worden ontwikkeld.

### ***Het recht van de EU om dergelijke maatregelen te treffen***

De uitdagingen van de klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en milieubescherming vergen een gecoördineerde actie op EU-niveau. Een grotere energie-efficiëntie is een deel van de oplossing en de instrumenten die op dit gebied reeds op EU-niveau zijn vastgesteld, geven uitdrukking aan de noodzaak van communautaire actie.

De bouwsector is goed voor bijna de helft van de niet onder de emissiehandelsregeling vallende CO<sub>2</sub>-uitstoot en kan aanzienlijk bijdragen tot de vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissies, en wel tegen negatieve of lage kosten. De specifieke kenmerken van de bouwsector vormen een beperking op de energie-efficiëntiebat en de bouwproducten. In gebouwen gebruikte apparaten en diensten vormen een belangrijk onderdeel van de interne energiemarkt van de EU. Gezien de toegenomen mobiliteit van mensen en het feit dat bedrijven steeds internationaler actief worden binnen de EU, kunnen soortgelijke maatregelen de administratieve lasten voor die bedrijven verlichten.

De energie-efficiëntiemaatregelen kunnen derhalve niet op voldoende efficiënte wijze worden genomen door de lidstaten alleen en er is actie op communautair niveau nodig om de nationale maatregelen te vergemakkelijken en te ondersteunen. De voornaamste elementen van de huidige REPG zijn qua subsidiariteit en evenredigheid reeds besproken toen de oorspronkelijke richtlijn in 2002 werd vastgesteld. Zij zijn getoetst aan de praktijk en het is dus aangetoond dat de aanpak passend en geschikt is.

### ***Welke opties voor een betere REPG?***

Uit de effectbeoordeling blijkt dat verscheidene aspecten van de huidige REPG verbeterd kunnen worden. Het betreft, in de eerste plaats, de herziening van bepaalde onduidelijke formuleringen en, in de tweede plaats, de herziening van elk van de fundamentele pijlers van de richtlijn. Binnen elke pijler werden verschillende opties geanalyseerd met het oog op hun economische, maatschappelijke en milieueffecten en hun gevolgen voor de subsidiariteit en evenredigheid.

Voor de analyse zijn een groot aantal gegevens- en informatiebronnen gebruikt, meer bepaald de basisgegevens van het PRIMES-model en de prognoses van het DG TREN, het BEAM-model van Ecofys, meer dan 35 studies, de kennis die is verworven met de huidige tenuitvoerlegging van de REPG, alsook de input van de lidstaten en de betrokken partijen.

De bestudeerde opties omvatten een mix van beleidsinstrumenten, alsmede alternatieven die niet op regelgeving zijn gebaseerd, zoals informatieverstrekking en andere 'zachte' maatregelen. Er zijn vijf hoofdaspecten voor actie geselecteerd:

### **Verduidelijking en vereenvoudiging**

Dit is essentieel voor een goede toepassing van de REPG. Op dit gebied moeten er twee cruciale maatregelen worden genomen: (i) verduidelijking en vereenvoudiging van de tekst zelf en (ii) de keuze van het geschikte juridische instrument (herschikking vs. wijziging).

### **A: De 1000 m<sup>2</sup>-drempel voor bestaande ingrijpend gerenoveerde gebouwen**

Het huidige REPG-voorschrift, nl. dat uitsluitend bestaande gebouwen met een vloeroppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup> aan bepaalde energieprestatienormen moeten voldoen bij ingrijpende renovaties (de investering bedraagt meer dan 25% van de hele waarde van het gebouw, exclusief de waarde van de grond, dan wel gebouwen waarbij meer dan 25% van de buitenschil van het gebouw gerenoveerd wordt), houdt in dat slechts 29% van de gebouwen in

de EU onder het bereik van deze bepaling vallen. Het beste moment voor de invoering van energie-efficiëntiemaatregelen is duidelijk het moment waarop die gebouwen ingrijpend worden gerenoveerd (ongeveer elke 25 tot 40 jaar). Op dat moment zijn de extra benodigde investeringen niet erg hoog en kunnen die dankzij de energiebesparingen binnen de levensduur van die maatregelen worden terugverdiend.

Er zijn drie opties qua uitbreiding van bedoelde REPG-bepaling in overweging genomen:

*Optie A1: verlaging van de drempel tot 500 m<sup>2</sup>*

*Optie A2: verlaging van de drempel tot 200 m<sup>2</sup>*

*Optie A3: afschaffing van de 1000 m<sup>2</sup>-drempel*

Bij elke optie blijven de lidstaten verantwoordelijk voor de vaststelling van specifieke energie-efficiëntiemaatregelen en wordt de definitie van "ingrijpende renovatie" gehandhaafd.

Uit de analyse is gebleken dat optie A3 de gunstigste is.

### **B: Energieprestatiecertificaten**

De energiecertificaten, die krachtens de huidige REPG reeds verplicht zijn, kunnen een krachtig instrument zijn om een door de vraag gedreven markt naar energie-efficiënte gebouwen te creëren. Zij maken het economische actoren immers mogelijk om de kosten in verband met energieverbruik en -efficiëntie in te schatten. Sommige afgeleverde certificaten zijn echter van onbevredigende kwaliteit, of zijn niet altijd beschikbaar bij de verkoop van gebouwen. Dit beperkt het reële effect van dergelijke certificaten aanzienlijk.

*Optie B1: kwaliteits- en overeenstemmingsnormen voor certificaten.* Er is voorgesteld dat van de overheid of een daartoe aangewezen instantie wordt geëist dat zij op statistische basis controles uitvoert op de kwaliteit van certificaten en op de daadwerkelijke overeenstemming met de energienormen voor gebouwen. Deze optie zou waarborgen dat de informatie in de certificaten van goede kwaliteit en betrouwbaar is. Naar verwachting zou dit de aanzet geven tot meer renovatiewerkzaamheden en dus tot grotere energiebesparing.

*Optie B2: de eis invoeren dat de in de certificaten vervatte aanbevolen en kosteneffectieve maatregelen binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd.* Een dergelijke eis kan grote besparingen meebrengen, maar zou de financiële lasten voor de EU-burgers en -bedrijven aanzienlijk kunnen verhogen aangezien bedoelde maatregelen dan niet kunnen worden gecombineerd met 'ingrijpende renovaties'. Dit is op EU-niveau dus moeilijk aanvaardbaar.

*Optie B3: van de certificaten een verplicht onderdeel van verkoopsadvertenties en -documenten maken.* Dit zou inhouden dat de informatie over de energieprestatie van gebouwen wordt opgenomen in verkoopsadvertenties (te vergelijken met de gegevens betreffende de CO<sub>2</sub>-emissie van nieuwe auto's) en dat het certificaat bij elke transactie moet worden voorgelegd.

*Optie B4: eisen dat de certificatie wordt gekoppeld aan andere ondersteunings- of ontmoedigingsmechanismen.* Er is voorgesteld dat de energie-efficiëntieverbetering van een gebouw, die dankzij financiële stimulansen is bewerkstelligd, wordt vermeld en aangetoond in het certificaat. Dit zou eigenaars/huurders van een gebouw helpen om op geïnformeerde wijze beslissingen te nemen over de kosteneffectiviteit van hun investeringen en zou een

aantoonbaar bewijs leveren dat de desbetreffende subsidies daadwerkelijk tot energiebesparingen hebben geleid. Een dergelijke eis kan mogelijk echter niet in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel en kan dus een wijziging van de rechtsgrondslag van de richtlijn vergen.

Uit de analyse blijkt dat de opties B1 en B3 aanzienlijk kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de relevante EU-beleidsdoelstellingen. Optie B4 kan ook verder worden ontwikkeld buiten de werkingssfeer van de REPG.

### **C: Keuring van verwarmings- en airconditioningsystemen**

Bij dergelijke systemen kan een grote energiebesparing worden bereikt, tot 40-60% van hun totaal energieverbruik. Krachtens de REPG moet boven een bepaalde drempel momenteel een geregelde keuring van die systemen gebeuren, maar het is heel onduidelijk wat de resultaten daarvan zijn. De kwaliteit van bedoelde keuringen is ook niet altijd bevredigend. Naar wordt geschat, kan de huidige REPG op dit gebied slechts resulteren in een energiebesparing van 10% tegen 2020. Er is dus een grote ruimte voor verdergaande besparingen.

*Optie C1: de eis invoeren van een 'keuringsverslag' voor verwarmings- en aircosystemen.* Er is voorgesteld onafhankelijke deskundigen ten behoeve van de eigenaars van gebouwen een keuringsverslag te doen opstellen met een energie-efficiëntiebeoordeling van het verwarmings-/koelingssysteem en aanbevelingen voor de verbetering daarvan. Een dergelijk verslag houdt een grote verbetering in van de bestaande eisen en zal de consument helpen belangrijke beslissingen inzake kosteneffectieve besparingen te maken.

*Optie C2: invoering van overeenstemmingseisen.* Er kunnen ook op statistische basis controles, op meer of minder gedetailleerde wijze, worden uitgevoerd op de keuringsverslagen. Dit zou waarborgen dat de keuringen op gezette tijden worden uitgevoerd en van bevredigende kwaliteit zijn.

Uit de analyse blijkt dat de opties C1 en C2, samen, het doeltreffendst zijn.

### **D: Energieprestatie-eisen**

Momenteel stellen de lidstaten elk hun eigen energieprestatie-eisen en de hoogte van hun ambitie op dat gebied vast. Die eisen variëren dan ook aanzienlijk binnen de EU, zelfs in landen waarin hetzelfde klimaat heerst, en voor vele lidstaten worden de kostenoptimale niveaus nog steeds niet bereikt. Gezien de verschillen qua berekeningsmethoden en gebruikte parameters zijn grensoverschrijdende vergelijkingen moeilijk te maken. Verdergaande stimuleringsmaatregelen op communautair niveau kunnen dus grotere energiebesparingen opleveren.

*Optie D1: specificatie van energieprestatie-eisen voor de gehele EU.* Het idee is specifieke energieprestatie-eisen voor te stellen. Dit maakt het mogelijk het energiebesparingspotentieel beter te benutten, vergemakkelijkt grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten en ondersteunt de interne markt voor relevante bouwmaterialen en apparaten. Het niveau van dergelijke eisen bepalen, is echter behoorlijk moeilijk en dit zou grote discussie uitlokken en veeleisende EU-regulering vergen.

*Optie D2: invoering van een benchmark-mechanisme.* Deze optie houdt in dat in de voornaamste REPG-methodologie een benchmark-mechanisme wordt ingevoerd om het meest kosteneffectieve niveau van energieprestatie-eisen voor gebouwen te berekenen. De

huidige REPG-bepalingen hoeven dan niet te worden gewijzigd en de lidstaten kunnen nog altijd hun eigen niveaus vaststellen. Een benchmark-mechanisme zou duidelijk uitwijzen dat bepaalde lidstaten onder de optimale niveaus zitten, m.a.w. dat geld uit energiebesparingen verloren gaat bij de toepassing van deze voorschriften voor gebouwen. Dit is een "zacht" wetgevingsinstrument, maar kan aanzienlijke 'peer-pressure' opwekken die alle lidstaten kan sturen in de richting van optimale en dus meer ambitieuze efficiëntieniveaus.

*Optie D3: invoering van de eis van een evoluerend verbeteringsstelsel voor het gebouwenpark, dat is toegespitst op de slechtst presterende gebouwen.* Er wordt voorgesteld dat de lidstaten actieplannen uitwerken ter versnelling van de renovatie- en energie-efficiëntie-inspanning voor de slechtst presterende gebouwen. Een dergelijke aanpak resulteert in hoge administratieve kosten voor de lidstaten en houdt grote lasten in voor de eigenaars van de slechtst presterende gebouwen.

*Optie D4: vaststelling op EU-niveau van eisen qua lage of nulenergie/koolstofarme gebouwen/passieve huizen.* De invoering van een dergelijke eis voor nieuw te bouwen gebouwen vanaf een bepaalde datum kan leiden tot nieuwe gebouwen met grotere energie-efficiëntie en kan de innovatie bevorderen. Het zou echter de prijs van gebouwen/huizen doen stijgen en het is mogelijk dat de extra investeringen niet volledig kunnen worden terugverdiend door de bereikte energiebesparing, zodat aan burgers en de nationale begrotingen een grote last wordt opgelegd. Er kan dan ook worden gekozen voor een zachtere aanpak waarbij de lidstaten worden verplicht stappenplannen te ontwikkelen, waaruit hun vastberadenheid blijkt om energiezuinige en lage-emissiehuizen te bevorderen.

Uit de analyse blijkt dat optie D2 aanzienlijk kan bijdragen tot het bereiken van kostenoptimale niveaus. De lidstaten kunnen voor optie D3 kiezen wanneer zij nationale maatregelen, met name in verband met nationale actieplannen voor energie-efficiëntie, opstarten. Optie D4 kan in aanmerking komen op een minder verplichtende wijze, met andere woorden door nationale stappenplannen op te stellen.

Er wordt voorgesteld de overheid een grotere voorbeeldrol te doen spelen, meer bepaald door ten opzichte van andere sectoren meer stringente verplichtingen met betrekking tot de aflevering van keuringsbewijzen en kortere tijdshorizonnen voor het naleven van de herziene verplichtingen op te leggen.

### **Conclusies**

**Een herziening van de richtlijn kan grote positieve effecten tot gevolg hebben. Daarbij kan een groot deel van het resterende potentieel in de bouwsector worden benut, wat kan bijdragen tot de verwezenlijking van het volledige potentieel van de huidige REPG.** Hierdoor kan een vereenvoudigd en verbeterd kader voor energiebesparing tot stand worden gebracht.

Het totale minimeffect van de gunstigste opties waarvoor prognoses mogelijk zijn, is:

- 60-80 miljoen toe/jaar (ton olie-equivalent) energiebesparing tegen 2020, d.w.z. een verlaging van het totale energieverbruik binnen de EU met 5-6% in 2020;
- 160 tot 210 miljoen ton/jaar minder CO<sub>2</sub>-uitstoot tegen 2020, d.w.z. 4-5% van de totale CO<sub>2</sub>-emissies in de EU in 2020;



- 280 000 (tot 450 000) potentiële nieuwe banen tegen 2020, voornamelijk in de bouwsector, de energiecertificatiesector en de sector van de auditors en keurders van verwarmings- en airconditioningsystemen.

De investeringseisen en de administratieve kosten van de maatregelen zijn geanalyseerd en blijken ten opzichte van de baten vrij laag te liggen. Een afschaffing van de 1000 m<sup>2</sup>-drempel in de gehele EU kan bijvoorbeeld 8 miljard euro per jaar extra kapitaalkosten vergen, maar zou tot 25 miljard euro/jaar energiebesparingen opleveren tegen 2020 en dus resulteren in negatieve CO<sub>2</sub>-uitstootverminderingskosten.

De investeringsbehoeften variëren aanzienlijk binnen Europa, afhankelijk van de sociale en economische omstandigheden, de huidige staat van het gebouwenpark en het type renovaties. Zij zijn niet gelijk gespreid over de EU-burgers, d.w.z. er zullen extra kosten zijn voor burgers die hun gebouwen/huizen ingrijpend renoveren en/of eigendom kopen/verkopen. In het geval van hoge olieprijsen bieden de oorspronkelijke investeringen echter een aantrekkelijke return.

De totale baten voor de samenleving, in termen van een vermindering van het energieverbruik en dus ook van het terugdringing van de CO<sub>2</sub>-emissie en een kleinere afhankelijkheid van ingevoerde energieproducten, het scheppen van banen, met name op lokaal en regionaal niveau, de positieve gezondheidseffecten en de arbeidsproductiviteit, liggen veel hoger dan de kosten van de geanalyseerde maatregelen.