

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie (herschikking)**

(COM(2021) 558 final — 2021/0203 (COD))

(2022/C 152/22)

Rapporteur: **Alena MASTANTUONO**

Raadpleging:	Europees Parlement, 13.9.2021 Raad van de Europese Unie, 20.9.2021
Rechtsgrond	Artikelen 194, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de voltallige vergadering	9.12.2021
Zitting nr.	565
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	118/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel toterschikking van de richtlijn energie-efficiëntie, aangezien energie-efficiëntie van doorslaggevend belang is om de economie en de samenleving van de EU volledig koolstofvrij te maken.

1.2. Het is ook ingenomen met het bindende karakter van de nieuwe EU-doelstelling. Verwezenlijking van de steeds veeleisender efficiëntiedoelen voor de EU — de lidstaten moeten in 2030 hun energieverbruik met 9 % hebben verminderd ten opzichte van de in 2020 vastgestelde referentiescenario-prognose — is een zware en ambitieuze opgave. Volgens het voortgangsverslag 2020 <sup>(1)</sup> hebben slechts 12 lidstaten hun indicatieve nationale streefcijfers voor 2020 min of meer gehaald.

1.3. De COVID-19-pandemie heeft de collectieve inspanningen van de EU ondermijnd en zal het verwezenlijken van ambitieuzere doelstellingen ongetwijfeld nog lastig maken. Voor het realiseren van hun indicatieve nationale bijdragen zullen alle lidstaten een extra inspanning moeten doen, waarbij de verschillende omstandigheden van elke lidstaat in aanmerking moeten worden genomen.

1.4. Het EESC herhaalt zijn standpunt uit het advies over de Europese klimaatwet <sup>(2)</sup>, namelijk dat moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen zo laag mogelijke sociaaleconomische kosten. Het beveelt aan een combinatie te gebruiken van instrumenten die compatibel zijn met een goed gereguleerde markt en waar nodig regelgevende maatregelen, waaronder door het meerjarig financieel kader en NextGenerationEU geschraagde financiële instrumenten, om een efficiënter energieklimaat tot stand te helpen brengen.

1.5. Het EESC is ingenomen met de voortrekkersrol die de publieke sector, waaronder de lokale en regionale overheden, in de voorgestelde herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie krijgt toebedeeld, en benadrukt dat hiervoor voldoende financiële en technische bijstand nodig is, evenals goed opgeleid personeel. De door de overheid te nemen maatregelen op het gebied van renovatie en vermindering van energieverbruik verdienen bijval. Volgens het EESC zullen ze de bouwsector, en dan met name kleine en middelgrote bedrijven, ten goede komen en zijn ze een stimulans om nieuwe technologieën te ontwikkelen en toe te passen en banen te creëren in het kader van de renovatiestrategie.

1.6. Ook is het een goede zaak dat meer nadruk wordt gelegd op het informeren en slagvaardiger maken van consumenten, bijvoorbeeld als het gaat om contractvereisten of om het gebruik van duidelijke en begrijpelijke taal. Bij voorlichtingscampagnes over de voordelen van energie-efficiëntie is voor het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol weggelegd.

<sup>(1)</sup> COM (2020) 564 final.

<sup>(2)</sup> PB C 364 van 28.10.2020, blz. 143.

1.7. Hoe snel huishoudens en bedrijven ingrijpende gevolgen van een stijging van de energieprijzen kunnen ondervinden, is inmiddels wel gebleken. Eerder dan verwacht is duidelijk geworden dat er maatregelen nodig zijn om deze kosten te beperken. In dit verband steunt het EESC de stimulansen en instrumenten voor de tenuitvoerlegging van de energie-efficiëntierichtlijn die bedoeld zijn om kwetsbare klanten en huishoudens te helpen, en wijst het erop dat ambitieuze doelstellingen voor stadsverwarming en -koeling tot slechtere omstandigheden in sociale huisvesting kunnen leiden. Het EESC is dan ook ingenomen met het voorstel om een sociaal klimaatfonds op te richten en dringt aan op toepassing van het beginsel van een “rechtvaardige transitie”, zodat rekening wordt gehouden met de verschillende situaties in de lidstaten.

1.8. Het EESC begrijpt het doel en de voordelen van het “energie-efficiëntie eerst”-beginsel. Dit is echter niet altijd een kosteneffectieve oplossing. In sommige gevallen kan het efficiënter zijn om niet zozeer energie te besparen, als wel om energie te produceren uit veilige en duurzame koolstofarme bronnen.

1.9. De Europese instellingen zouden moeten zorgen voor synergieën tussen de initiatieven in het pakket “Klaar voor 55”. Mocht het pakket ingrijpend worden gewijzigd, dan zouden de EU-instellingen daarvoor een effectbeoordeling moeten opstellen.

## 2. Achtergrond en feiten

2.1. Energie-efficiëntie is een cruciaal beleidsterrein bij het streven naar een volledig koolstofvrije EU-economie. De voorgestelde herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn is een belangrijk onderdeel van het pakket “Klaar voor 55”, dat de beginselen van de Green Deal van de EU ten uitvoer legt en de weg wijst naar de verwezenlijking van de nieuwe EU-doelstelling om de broeikasgasemissies in 2030 met ten minste 55 % te hebben verminderd.

2.2. Het voorstel maakt deel uit van dit bredere beleid en moet volledig in overeenstemming zijn met andere initiatieven van het “Klaar voor 55”-pakket (zoals wijzigingen in het EU-ETS-systeem; aanpassing van het financieel mechanisme ter ondersteuning van de uitvoering van het pakket; de verordening inzake de verdeling van de inspanningen; de richtlijn hernieuwbare energie; strengere emissienormen voor motorvoertuigen; en de herziene richtlijn betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen) om de gewenste duurzame ontwikkeling van de EU te waarborgen.

2.3. Het voorstel is vooral bedoeld om het totale energieverbruik en de uitstoot terug te dringen. De basisdoelstellingen zijn: in de gehele economie onbenut energiebesparingspotentieel aanboren, aansluiten bij de ambitieuzere energie-efficiëntiedoelstellingen van het klimaatdoelstellingsplan, en voor de lidstaten maatregelen vaststellen die verenigbaar zijn met de ambitieuzere klimaatdoelstelling — 55 % minder emissies — voor 2030. Zowel duurzaamheid als de maatschappelijke dimensie moeten hierbij in het oog worden gehouden, en wel door betaalbaar en inclusief energieverbruik mogelijk te helpen maken — zoals overeengekomen in de gezamenlijke Verklaring van Porto over sociaal engagement — en onverkort vast te houden aan het beginsel van een “rechtvaardige transitie”.

2.4. Ten grondslag hieraan ligt het leidende “energie-efficiëntie eerst”-beginsel, dat in alle sectoren zou moeten doorwerken en naast het energiestelsel onder meer ook voor de financiële sector zou moeten gelden.

2.5. In de herschikte richtlijn wordt een ambitieuzer bindend jaarlijks streefcijfer voorgesteld voor de vermindering van het energieverbruik in de EU. Zij is ook bedoeld als leidraad voor de vaststelling van nationale bijdragen, die bijna zullen neerkomen op een verdubbeling van de energie die de lidstaten jaarlijks moeten besparen.

2.6. Om andere sectoren het goede voorbeeld te geven zal de overheidssector jaarlijks 3 % van zijn gebouwenbestand moeten renoveren, zodat vaart wordt gezet achter de renovatiegolf, en energie-efficiëntie moeten integreren in overheidsopdrachten voor goederen, diensten, werken en gebouwen. Beide initiatieven kunnen in potentie nieuwe duurzame banen creëren en de overheidsuitgaven voor energieverbruik en -kosten omlaag brengen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel tot herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie, aangezien energie-efficiëntie van doorslaggevend belang is om de economie en de samenleving van de EU volledig koolstofvrij te maken. In het algemeen moeten voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs alle klimaat- en energiemaatregelen op de schop. Als het beleidskader voor energie-efficiëntie met een speciale mix van maatregelen wordt uitgebreid, zal het gemakkelijker zijn om de voor de transitie benodigde investeringen te mobiliseren. Daarom zou met de herziening van de richtlijn, die het algemene energie-efficiëntiedoel voor de EU bevat, het juiste signaal voor deze hervorming moeten worden afgegeven.

3.2. De energie-efficiëntierichtlijn is zeker geen geringe prestatie. Wel is het EESC zich er terdege van bewust dat de collectieve inspanningen van de EU om het energieverbruik terug te dringen te wensen overlaten.

3.3. De COVID-19-pandemie heeft deze inspanningen ondermijnd en zal het verwezenlijken van ambitieuzere doelstellingen ongetwijfeld nog lastig maken. Om hun indicatieve nationale bijdragen te realiseren zullen alle lidstaten een extra inspanning moeten leveren. Het EESC raadt een combinatie aan van instrumenten die compatibel zijn met een goed gereguleerde markt, zoals belastingen, accijnzen en beperkte maar verhandelbare rechten, bijvoorbeeld ETS, en waar nodig regelgevende maatregelen.

3.4. Het EESC herhaalt zijn opmerking uit het advies over de Europese klimaatwet<sup>(3)</sup>, namelijk dat moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen zo laag mogelijke sociaaleconomische kosten. Het is zaak een goed evenwicht te vinden, zodat de EU-doelstellingen tegen minimale totale kosten verwezenlijkt kunnen worden. Meestal daalt de kostenefficiëntie van energiebesparende maatregelen naarmate het volume van de bespaarde energie toeneemt: aanvankelijk leveren de maatregelen geen problemen op, maar gaandeweg worden ze duurder en slinkt de opbrengst. Het voorstel moet evenwichtig zijn en ervoor zorgen dat buitensporige kosten niet worden doorberekend aan de energieconsument.

3.5. Het EESC steunt stimulansen en instrumenten voor de tenuitvoerlegging van de energie-efficiëntierichtlijn die bedoeld zijn om de sociale impact van het voorstel te temperen en kwetsbare klanten en huishoudens die bijzonder zwaar zijn getroffen door COVID-19 te helpen. Het is dan ook zeer ingenomen met het voorstel om een sociaal klimaatfonds op te richten, dat als een extra financiële buffer tegen toenemende energiearmoede zou moeten fungeren, en dringt aan op toepassing van het beginsel van een “rechtvaardige transitie”, zodat rekening wordt gehouden met de verschillende situaties in de lidstaten.

3.6. De Europese instellingen zouden moeten zorgen voor synergieën tussen de initiatieven in het pakket “Klaar voor 55”. Mocht het pakket ingrijpend worden gewijzigd, dan zouden de EU-instellingen daarvoor een effectbeoordeling moeten opstellen.

3.7. Het is toe te juichen dat de overheid in de richtlijn een leidende rol krijgt toebedeeld, en zij zou zich moeten inspannen voor een vermindering van het energieverbruik in diensten en gebouwen. Het is geen eenvoudige opgave om vooruitgang te boeken in alle relevante sectoren, met name vervoer, openbare gebouwen, ICT, ruimtelijke ordening en water- en afvalbeheer. Het is een goede zaak dat in artikel 6 van de richtlijn het toepassingsgebied van de renovatieverplichting wordt verruimd tot alle overheidsinstanties op alle bestuursniveaus en overal waar zij actief zijn. Hiervoor zijn voldoende financiële en technische bijstand en goed opgeleid personeel nodig. In het verlengde van zijn advies over de hervorming van het begrotingskader van de EU<sup>(4)</sup> pleit het EESC er daarom voor dat bij overheidsinvesteringen de “gulden regel” wordt toegepast om de productiviteit en de sociale en ecologische basis voor het welzijn van de toekomstige generaties veilig te stellen. Het EESC moedigt lokale en regionale overheden aan om samen te werken met de centrale overheid en alle onderdelen van de bouwsector en aldus synergieën tot stand te brengen en onnodige belemmeringen voor de verwezenlijking van de renovatiedoelstellingen weg te nemen.

3.8. Het EESC staat achter de door de overheid te nemen maatregelen om de bouwsector — met name de kleine en middelgrote ondernemingen — te ondersteunen en nieuwe technologieën te ontwikkelen en toe te passen in het kader van de renovatiestrategie. Naast kwalitatieve en sociale criteria moeten criteria zoals kosteneffectiviteit en economische haalbaarheid worden toegepast bij overheidsopdrachten en een rol blijven spelen op andere gebieden, zodat een gelijk speelveld gewaarborgd is.

3.9. Het EESC is ingenomen met het bindende karakter van de nieuwe EU-doelstelling en zou daarom graag zien dat in de indicatieve nationale streefcijfers rekening wordt gehouden met de verschillende uitgangspunten, de specifieke nationale omstandigheden en het emissiereductiepotentieel van de lidstaten, met inbegrip van de insulaire lidstaten en eilanden, alsook met de inspanningen die zijn geleverd conform de conclusies van de Raad van december 2020<sup>(5)</sup>.

3.10. Het streven naar energie-efficiëntie houdt nauw verband met de missie en doelstellingen van NextGenerationEU, met name de faciliteit voor herstel en veerkracht. Een aanzienlijk deel van de 37 % van de faciliteit voor herstel en veerkracht die is gereserveerd voor groene projecten zou moeten worden besteed aan energie-efficiëntieprojecten, afhankelijk van de werkelijke vraag en behoefte in elke lidstaat.

<sup>(3)</sup> PB C 364 van 28.10.2020, blz. 143.

<sup>(4)</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Hervorming van het begrotingskader van de EU voor een duurzaam herstel en een rechtvaardige transitie, goedgekeurd op 20.10.2021 (PB C 105 van 4.3.2022, blz. 11).

<sup>(5)</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/nl/pdf>

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC begrijpt het doel en de voordelen van het “energie-efficiëntie eerst”-beginsel, dat echter niet altijd even kosteneffectief is en niet als dogma mag worden opgevat. In sommige gevallen kan het efficiënter zijn om, in plaats van energie te besparen, energie te produceren uit veilige en duurzame koolstofarme bronnen.

4.2. Bij de aanpassing van de percentages in artikel 8 van de energie-efficiëntierichtlijn zou rekening moeten worden gehouden met verschillen tussen de lidstaten: geen vast percentage voor alle lidstaten, maar een gedifferentieerd percentage dat is afgestemd op de omstandigheden in elk van de landen. Als het de bedoeling is om de energie-intensiteit van het bbp mee te wegen in de formule voor de berekening van de bijdragen van de lidstaten aan het halen van de energie-efficiëntiedoelen, dan moet deze formule zo worden aangepast dat het aandeel van de industrie in het bbp erin tot uiting komt en de meer geïndustrialiseerde landen niet worden benadeeld.

4.3. Het is goed dat de lidstaten verslag moeten uitbrengen over instrumenten voor energie-efficiëntie, onder meer over hoe die presteren. Wat dit aangaat zou het EESC graag samen met de maatschappelijke organisaties die actief zijn in de lidstaten, waaronder de sociale partners, een helpende hand bieden bij het opzetten van ondersteuningsmechanismen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het is belangrijk om alle belanghebbenden (producenten, leveranciers, beheerders van faciliteiten, gebruikers en consumenten) goed te informeren over de aanvullende vereisten, zodat energie-efficiëntie- en energieprestatiecontracten breder ingang zullen vinden. Het EESC verwacht van de Europese Commissie dat zij zich hierbij een actieve en leidende rol zal aanmeten, en wijst nogmaals op het belang van het maatschappelijk middenveld, dat ernaar uitkijkt om aan bewustmakings- en voorlichtingscampagnes mee te werken en zich voor opleidingsprogramma's in te zetten.

4.4. Het is een goede zaak dat de Commissie geen auditverplichtingen heeft opgenomen, aangezien dit voorwaarden zou opleggen aan de investeringsplannen van ondernemingen. Bedrijven zijn altijd bereid om hun energie-efficiëntie te verbeteren, en energiebeheersystemen zijn een kosteneffectief alternatief gebleken voor audits.

4.5. Ook is het een goede zaak dat meer nadruk wordt gelegd op het informeren en slagvaardiger maken van consumenten als het gaat om contractvereisten en het gebruik van duidelijke en begrijpelijke taal. Hierbij spelen regelgevende instanties een belangrijke rol, met name op markten waar weinig economisch actoren actief zijn.

4.6. Het is van fundamenteel belang dat alle beroepsbeoefenaren die bijdragen aan het nieuwe energie-efficiëntiebeleid naar behoren zijn opgeleid, zodat zij over de nodige vaardigheden en kwalificaties beschikken. Het gebrek aan gekwalificeerde werknemers in deze sector wordt onderkend.

4.7. Net als in zijn advies over een renovatiegolf voor Europa benadrukt het EESC dat spouwmuur- en vloerisolatie het meest efficiënt is om CO<sub>2</sub> te besparen, en bovendien het eenvoudigst en goedkoopst. Toch zijn ook deze relatief goedkope ingrepen voor veel huiseigenaren nog te duur, hoewel zij de energiekosten drukken. Het EESC pleit er daarom voor dat nationale overheden dit soort maatregelen subsidiëren, aangezien die ook banen kunnen opleveren. Uit een studie van Renovate Europe blijkt dat voor elke 1 miljoen euro die in de energierenovatie van gebouwen wordt geïnvesteerd er in de EU gemiddeld 18 banen bijkomen<sup>(6)</sup>.

4.8. Hoewel een bovengrens voor het energieverbruik een zeer nuttige indicator is voor zaken als het verbruik van huishoudens, is het de vraag of een dergelijke indicator alléén wel geschikt is voor de industriële sector. Innovatieve decarbonisatietechnologieën zijn vaak energie-intensiever dan conventionele (maar meer vervuilende) alternatieven. Krijgt de industrie dus een verbruiksplafond opgelegd, dan zou deze sector kunnen nalaten om zijn processen koolstofvrij te maken en zou ook de industriële productie in gevaar kunnen komen.

4.9. Ambitieuze doelstellingen voor stadsverwarming en -koeling kunnen leiden tot meer energiearmoede. Veel huishoudens met een laag inkomen zijn namelijk gehuisvest in sociale woningen, die doorgaans centraal worden beheerd. De wijzigingen van de energie-efficiëntierichtlijn mogen geen terugwerkende kracht hebben en de gewijzigde definitie van efficiënte centrale verwarming/koeling (artikel 24) mag niet gelden voor al in gebruik zijnde systemen, maar alleen voor nieuwe of gerenoveerde systemen.

Brussel, 9 december 2021.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

<sup>(6)</sup> [https://www.renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/BPIE-Research-Layout\\_FINALPDF\\_08.06.pdf](https://www.renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/BPIE-Research-Layout_FINALPDF_08.06.pdf)