



Brussel, 18.4.2013
COM(2013) 225 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Financiële steun voor energie-efficiëntie in gebouwen

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 143 final}

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Financiële steun voor energie-efficiëntie in gebouwen

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	Waarom dit verslag?	4
2.	Gebouwen in Europa.....	4
3.	Financiële steun van de EU ten behoeve van energie-efficiëntie in gebouwen.....	4
4.	Financiering voor energie-efficiëntie in gebouwen door internationale financiële instellingen (IFI's)	7
5.	Financiering voor energie-efficiëntie in gebouwen in het kader van nationale programma's	8
6.	Financiering voor energie-efficiëntie in gebouwen door de particuliere sector	8
7.	Wat kan er gebeuren om meer en efficiëntere investeringen te bevorderen?	9
8.	Conclusies	12

1. WAAROM DIT VERSLAG?

Gebouwen zijn een centraal element van het energie-efficiëntiebeleid van de EU aangezien bijna 40% van het eindenergieverbruik (en 36% van de broeikasgasemissies) een gevolg is van het gebruik van huizen, kantoren, winkels en andere gebouwen. Bovendien beschikt de sector over het op één na grootste niet-benutte en kosteneffectieve potentieel voor besparingen inzake gebruik van primaire energie (na de energiesector zelf). Het energie-efficiënter maken van gebouwen brengt ook belangrijke secundaire effecten mee, zoals creatie van werkgelegenheid, verlichting van de brandstofarmoede, verbetering van de volksgezondheid en versterking van de energievoorzieningszekerheid en concurrentiekracht van de industrie.

Dit verslag heeft een tweevoudig doel. In de eerste plaats moet de Commissie krachtens artikel 10, lid 5, van de herschikte richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (Richtlijn 2010/31/EU¹; hierna 'de REPG') een analyse uitbrengen over de doeltreffendheid van de EU-financiering en van het gebruik van de middelen van de EIB en andere publieke financiële instellingen, alsook over de coördinatie van uniale en nationale financiering. In dit verslag worden de voornaamste resultaten van deze analyse gepresenteerd.

In de tweede plaats moeten de lidstaten krachtens de nieuwe energie-efficiëntierichtlijn (Richtlijn 2012/27/EU²; hierna 'de EER') uiterlijk tegen april 2014 een langetermijnstrategie vaststellen voor de bevordering van investeringen in de renovatie van het nationale gebouwenbestand. In de EER wordt ook onderstreept dat de Commissie de lidstaten moet bijstaan bij het opzetten van financieringsfaciliteiten die de bevordering van energie-efficiëntie tot doel hebben. Dit verslag heeft derhalve ook ten doel aan te geven hoe de financiële steun voor energie-efficiëntie in gebouwen kan worden verbeterd.

Bij dit verslag hoort een werkdocument van de Commissiediensten waarin nadere informatie wordt gegeven over het gebouwenbestand in Europa en over de bestaande financiële ondersteuningsinstrumenten op nationaal en EU-niveau.

2. GEBOUWEN IN EUROPA

Uit een analyse van het Europese gebouwenbestand blijken er aanzienlijke verschillen te zijn tussen de lidstaten, wat ouderdom, type, eigendom, renovatietempo en energieprestaties betreft. Hoewel nationale beleidsmaatregelen en regelgevingskaders wel degelijk bepaalde thema's delen, moeten maatregelen om het gebouwenbestand te verbeteren daarom rekening houden met die verschillen. Een uniforme aanpak is duidelijk niet geschikt.

3. FINANCIËLE STEUN VAN DE EU TEN BEHOEVE VAN ENERGIE-EFFICIËNTIE IN GEBOUWEN

De Europese Unie ondersteunt reeds vele jaren de verbetering van de energieprestaties van gebouwen met behulp van een reeks programma's voor financiële steun. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voornaamste instrumenten en de beschikbare financiering:

¹ PB L 153 van 18.6.2010, blz. 13.

² PB L 315 van 14.11.2012, blz. 1.

Financieringsbron	Instrumenten/mechanismen	Totale beschikbare financiering	Financiering voor energie-efficiëntie
Cohesiebeleid	Operationele programma's incl. financiële instrumenten (bv. JESSICA)	€10,1 miljard gepland voor duurzame energie (hernieuwbare energiebronnen & energie-efficiëntie)	€5,5 miljard gepland voor energie-efficiëntie, WKK en energiebeheer
Financiële steun voor onderzoek	KP7 (bv. Concerto, E2B PPP, Slimme steden)	€2,35 miljard voor energie-onderzoek	€290 miljoen voor energie-efficiëntie
Financiële steun in het kader van het uitbreidingsbeleid	IFI-faciliteiten (SMEFF, MFF, EEFF)	€552,3 miljoen (respectievelijk €381,5 +117,8 +53)	Ongeveer een derde van de total financiering voor projecten in industrie en gebouwen
Europees energieprogramma voor herstel (EEPR)	Europees energie-efficiëntiefonds (EEE-F)	€265 miljoen	70% van de middelen toe te wijzen aan energie-efficiëntie
Financiering ten behoeve van concurrentievermogen en innovatie (CIP)	Programma "Intelligente energie – Europa" (inclusief ELENA) ICT-beleidsondersteuningsprogramma (ICT PSP)	Ongeveer €730 miljoen voor elk programma	Ongeveer 50% van de middelen werd toegewezen aan energie-efficiëntie in alle sectoren

Tabel 1: Financiering voor energie-efficiëntie in het huidige meerjarig financieel kader (2007-2013)³

In de volgende afdelingen wordt nadere informatie over deze instrumenten verstrekt.

3.1. Financiële steun in het kader van het cohesiebeleid

In de huidige programmeringsperiode voor 2007-2013 is naar planning ongeveer 10,1 miljard EUR bestemd voor steun aan investeringen in duurzame energie in de gehele EU, waarvan ongeveer 5,5 miljard EUR voor energie-efficiëntie. Het voor energie-efficiëntie bestemde aandeel verschilt naargelang van de lidstaat, afhankelijk van het door de desbetreffende lidstaat vastgestelde totale volume van beschikbare middelen en de nationale behoeften en prioriteiten. Tot het einde van 2011 is bijna 3,8 miljard EUR toegewezen aan specifieke energie-efficiëntieprojecten, onder meer via revolverende fondsen, wat een tenuitvoerleggingspercentage inhoudt van 68%.

Uit de in de afgelopen jaren opgedane ervaring blijkt dat de lidstaten steeds meer financiële middelen in het kader van het cohesiebeleid toeleiden naar energie-efficiëntie, in het bijzonder voor gebouwen, en dat het gebruik van financiële instrumenten toeneemt. We beschikken echter niet over duidelijke gegevens over het effect van deze financiering op de energie-efficiëntie in de gebouwensector.

3.2. Financiële steun voor onderzoek

In het kader van het lopende EU-kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling 2007-2013 is 290 miljoen EUR toegewezen voor het aspect energie-efficiëntie. Twee onderzoeksprojecten zijn specifiek gericht op de bouwsector:

- het publiek-privaat partnerschap "Energie-efficiënte gebouwen" kreeg 1 miljard EUR om groene technologieën en de ontwikkeling van energie-efficiënte systemen en materialen in nieuwe en gerenoveerde gebouwen (met inbegrip van historische gebouwen) te bevorderen teneinde het energieverbruik en de CO₂-uitstoot ervan radicaal te verminderen;
- het CONCERTO-initiatief dat erop gericht is aan te tonen dat de optimalisering van het gebouwenbestand van gehele buurten efficiënter en goedkoper is dan de optimalisering van

³ Merk op dat het doorgaans niet mogelijk is geweest het specifieke aandeel van deze financiering ten behoeve van maatregelen in verband met gebouwen te specificeren.

elk gebouw afzonderlijk. Sinds 2005 zijn in het kader van dit initiatief ten belope van ongeveer 180 miljoen EUR projecten meegefinancierd in 58 buurten, resulterend in een vermindering van de CO₂-uitstoot van het desbetreffende gebouwenbestand met ongeveer 310 000 ton per jaar en een vermindering van het totale elektriciteitsverbruik met 20%.

3.3. Financiële steun voor de uitbreiding via IFI-faciliteiten

Verscheidene EU-financieringsprogramma's worden uitgevoerd in samenwerking met internationale financiële instellingen (IFI's). Deze intermediaire financiële faciliteiten⁴ zijn opgericht in het kader van het PHARE-instrument en combineren EU-subsidies met IFI-financiering. Van de totale EU-toewijzing van ongeveer 550 miljoen EUR is ongeveer een derde bestemd voor projecten in verband met energie-efficiëntie in de sector van de industrie en van de gebouwen.

De energie-efficiëntieprogramma's werden volledig operationeel in 2010 en hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt, met investeringen ten belope van 518 miljoen EUR, gestimuleerd door een EU-subsidie van 112 miljoen EUR. Aangezien de projecten als zodanig zeer sterk van elkaar verschillen is er geen alomvattend overzicht van de invloed van deze faciliteiten beschikbaar.

3.4. EEE-F

Het Europees energie-efficiëntiefonds (EEE-F) is in 2011 opgericht met 265 miljoen EUR aan beschikbare middelen en financiering komende van de Europese Unie⁵, de Europese Investeringsbank, de Italiaanse Cassa dei Depositi e Presititi en de Deutsche Bank. Het fonds verstrekt schuld-, kapitaals- en garantie-instrumenten en verleent subsidies voor technische bijstand ter ondersteuning van projectontwikkeling. Ongeveer 70% van de middelen is bedoeld voor energie-efficiëntieprojecten, terwijl de rest is toegewezen aan hernieuwbare energie en schoon stedelijk vervoer. Het fonds heeft tot doel bewezen technologieën breed te verspreiden en de Europese ESCO-markt (ESCO: leverancier van energiediensten) en het gebruik van contracten ter verbetering van energieprestaties te bevorderen. Tot dusverre is één project ondertekend en worden er 39 andere projecten voorbereid. De doeltreffendheid van het fonds zal in 2013 worden geëvalueerd.

3.5. Intelligente energie - Europa II (IEE-II)

Het IEE-II-programma heeft tot doel niet-technologische belemmeringen voor innovatie, marktintroductie, tenuitvoerlegging en verspreiding van oplossingen die bijdragen tot duurzame, veilige en redelijk geprijsde energie voor Europa, uit de weg te ruimen. Van de totale begroting van 730 miljoen EUR is ongeveer 50% toegewezen aan het aspect energie-efficiëntie.

Wat de effectiviteit van het programma betreft: de in 2009-2011 geselecteerde projecten hebben naar raming een cumulatieve investering in duurzame energie van 1,5 miljard EUR opgeleverd. De geraamde besparing van fossiele energie en de uitstootvermindering bedroegen voor al deze projecten minimaal respectievelijk 350 000 ton olie-equivalent en 1 200 000 ton CO₂-equivalent per jaar.

De EENA-faciliteit (Europese hulp voor plaatselijke energie), die is gefinancierd in het kader van IEE-II, verstrekt subsidies voor lokale en regionale publieke instanties voor de ontwikkeling, de structurering en het opstarten van investeringen in energie-efficiëntie en

⁴ De Energie-efficiëntiefinancieringsfaciliteit (EEFF), de Financieringsfaciliteit voor gemeenten (MFF) en de Financieringsfaciliteit voor het midden- en kleinbedrijf (SMEFF).

⁵ In het raam van de EU-begroting werd aan het fonds een bedrag van 125 miljoen EUR + 20 miljoen EUR toegekend voor technische bijstand en van 1,3 miljoen EUR voor bewustmakingsactiviteiten.

hernieuwbare energie. De faciliteit voert haar werkzaamheden uit via IFI's en dekt tot maximaal 90% van de kosten voor technische ondersteuning. Van de start van de faciliteit tot eind 2012 is er in totaal 31 miljoen EUR gegaan naar bijdragen voor projectontwikkeling.

Een analyse van de prestaties van de ELENA-EIB-faciliteit toont aan dat het hefboomeffect voor lopende projecten 54 is, d.w.z. meer dan het dubbele van het vereiste niveau (namelijk 20), wat dus potentieel kan resulteren in een totaal investeringsbedrag van 1,5 miljard EUR. Naar raming kan de energiebesparing van ondertekende en goedgekeurde projecten oplopen tot 919 GWh per jaar en kunnen de CO₂-emissies hierdoor in het totaal met 588,357 ton per jaar teruglopen.

3.6. ICT-beleidsondersteuningsprogramma

Het ICT-beleidsondersteuningsprogramma (Information and Communications Technologies Policy Support Programme - ICT PSP), met een begroting van 730 miljoen EUR, heeft tot doel de aanzet te geven tot slimme en inclusieve groei door een bredere marktverspreiding te bevorderen en het optimaal gebruik van innovatieve digitale technologieën en inhoud door burgers, regeringen en bedrijven te versnellen.

Tussen 2007 en 2013 is meer dan 74 miljoen EUR toegewezen voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie en duurzaamheid, resulterend in 35 proefprojecten en 5 thematische netwerken. Bij projecten met betrekking tot gebouwen is een vermindering van het energieverbruik en van de CO₂-emissions tot 20% vastgesteld.

4. FINANCIËLE STEUN VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE IN GEBOUWEN DOOR INTERNATIONALE FINANCIËLE INSTELLINGEN (IFI'S)

Afgezien van hun rol bij de tenuitvoerlegging van de EU-financieringsprogramma (zie hierboven) beschikken de IFI's over eigen investeringsinstrumenten ten behoeve van energie-efficiëntie in gebouwen.

Van 2008 tot eind 2011 heeft de Europese Investeringsbank (EIB) het aspect energie-efficiëntie volledig in zijn activiteiten geïntegreerd, resulterend in een totaal financieringsvolume van 4,8 miljard EUR in de EU, waarvan 1,7 miljard EUR in de gebouwensector. Wat de doeltreffendheid van deze middelen betreft, wordt geraamd dat de energie-efficiëntieprojecten in het totaal een emissiereductie hebben opgeleverd van 3523 ktCO_{2e} (of 1005 ktCO_{2e} pro rata de EIB-financiering) in 2010 en van 679 ktCO_{2e} (of 379 ktCO_{2e} pro rata de EIB-financiering) in 2011.

Sinds 2002 heeft de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) leningen en kapitaal verstrekt aan 104 energie-efficiëntieprojecten in de EU voor een gezamenlijk bedrag van 1,8 miljard EUR. De totale uit de markt gehaalde financiering bedroeg gedurende deze periode 14,9 miljard EUR (d.w.z. een hefboom van ongeveer 1:7). Wat de doeltreffendheid van deze investeringen betreft, heeft dit geresulteerd in een emissiereductie van 5 miljoen ton CO₂ per jaar en een geraamde energiebesparing van 1,8 Mtoe per jaar.

Sinds 2002 heeft de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa in totaal een bedrag van 2,4 miljard EUR goedgekeurd voor projecten die ten minste gedeeltelijk betrekking hebben op energie-efficiëntie, waarbij meer dan 1,9 miljard uitsluitend was bestemd voor energie-efficiëntie. Er zijn geen gegevens over de effectiviteit van deze financiering beschikbaar.

5. FINANCIËLE STEUN VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE IN GEBOUWEN IN HET KADER VAN NATIONALE PROGRAMMA'S

Ook de nationale regeringen besteden middelen om maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie in gebouwen te ondersteunen. Veel van de bestaande maatregelen zijn de Commissie gemeld in het kader van de nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (NAPEE's)⁶ en de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen. Uit de desbetreffende verslagen blijkt dat maatregelen ter verhoging van de energie-efficiëntie van gebouwen een groot aandeel hebben in de totale gerapporteerde energiebesparing (bv. 58% voor Italië, 63% voor Ierland, 71% voor Slovenië en 77% voor Oostenrijk). Meer dan drie vierde van de gerapporteerde maatregelen zijn subsidies en zachte leningen, gevolgd door bealstingsstimulansen. Er worden ook maatregelen gebruikt zoals energieprestatiecontracten, het gebruik van toegewezen eenheden (AAE's) in het kader van het Kyoto-protocol en aan de energieleveranciers opgelegde verplichtingen.

Slechts weinige lidstaten hebben echter nadere gegevens verstrekt over de doeltreffendheid van hun nationale steunmaatregelen, wat het moeilijk maakt om een overzicht te krijgen van het effect ervan. Dit is grotendeels te wijten aan het ontbreken van duidelijk becijferde energie-efficiëntiedoelstellingen en van ernstige evaluaties achteraf. Zelfs als dergelijke evaluaties, voor- of achteraf, plaatsvinden, zijn zij onderling moeilijk te vergelijken omdat er verschillende indicatoren en meetmethoden worden gebruikt en omdat de gehanteerde instrumenten nauwelijks vergelijkbaar zijn.

Wat het effect van de EU-financiering betreft, kan worden vermeld dat vele lidstaten in hun NAPEE's aangeven dat zij middelen in het kader van het cohesiebeleid hebben gebruikt om investeringen op energie-efficiëntiegebied te stimuleren. Voorts blijkt uit voorbeelden van goede praktijken dat EU-subsidies de aanzet kunnen geven tot aanvullende publieke dan wel particuliere investeringen. Uit de opgedane ervaring blijkt echter dat de capaciteit moet worden versterkt om de investeringen op een optimale wijze te plannen en in te zetten.

In een analyse van 25 stelsels voor financiële steun ten behoeve van energie-efficiëntie is geconcludeerd dat de meest succesvolle programma's gebaseerd zijn op preferentiële leningen, vaak aangevuld met subsidies en/of technische bijstand, maar dat het succes ervan afhangt van meer elementen dan uitsluitend de desbetreffende financiële voorwaarden. Van belang blijken ook de administratieve procedures, de voorlichting van het publiek en de flexibiliteit van de financieringsvoorwaarden.

6. FINANCIËLE STEUN VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE IN GEBOUWEN DOOR DE PARTICULIERE SECTOR

In de meeste gevallen worden energie-efficiëntieprojecten in gebouwen gefinancierd door de particuliere sector. Naast de eigenaars en huurders van gebouwen die investeren in de opwaardering van hun eigendommen en woningen, blijken ook commerciële banken belangstelling te tonen voor deze sector. De commerciële financiering blijft tot dusverre echter op een vrij laag niveau hangen.

Omdat de investeringen door particuliere eigenaars van vastgoed zo verspreid en relatief kleinschalig zijn, is het moeilijk een zicht te krijgen op de middelen die door die eigenaars worden besteed aan de verbetering van de energie-efficiëntie van hun gebouwen. Hoewel de investeringen in de niet-residentiële sector enigszins grootschaliger zijn, is het ook daar niet

⁶ NAPEE's zijn een rapporteringsverplichting in het kader van Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. Alle NAPEE's (en hun vertaling in het Engels) zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/end-use_en.htm

gemakkelijk een zicht te krijgen op de feitelijke omvang van de investeringen in energie-efficiëntie.

7. WAT KAN ER GEBEUREN OM MEER EN EFFICIËNTERE INVESTERINGEN TE BEVORDEREN?

Hierna volgt een overzicht van de acties en initiatieven die worden genomen of zouden moeten worden genomen om de hierboven geschetste toestand te verbeteren. Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan de door de belanghebbenden toegezonden standpunten in het kader van de openbare raadpleging van februari-mei 2012⁷.

7.1. Versterking van het regelgevingskader

Met de recentelijk vastgestelde energie-efficiëntierichtlijn, de herschikte richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen en de maatregelen in het kader van de richtlijnen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering beschikken wij nu over een veelomvattend regelgevingskader voor de bevordering van de energie-efficiëntie van gebouwen.

Vele respondenten van de openbare raadpleging gaven aan het niet nodig te vinden op korte termijn nieuwe EU-regelgeving vast te stellen, maar meenden wel dat er een langetermijnvisie en -verbintenis op het gebied van energie-efficiëntie moet worden ontwikkeld en vastgesteld. Sommige respondenten waren in dat verband voorstander van bindende streefcijfers, maar de meeste belanghebbenden waren van mening dat het cruciale element een ambitieuze tenuitvoerlegging en handhaving van de bestaande wetgeving door de lidstaten is.

Andere suggesties waren het gebruik van de BTW en andere belastingsregelingen om energie-efficiëntiemaatregelen en –diensten te bevorderen, alsook een wijziging van de regels voor openbare aanbestedingen en overheidssubsidies en de vaststelling van één EU-breed berekenings- en certificatiestelsel voor de energie-efficiëntie van gebouwen.

De Commissie zal van nabij toezien op de **tenuitvoerlegging door de lidstaten** en zal alle nodige maatregelen treffen om een volledige naleving van het relevante EU-wetgevingskader te waarborgen. De Commissie zal ook de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten blijven bevorderen, namelijk via **gecoördineerde acties voor de tenuitvoerlegging van de REPG en de EER**.

De Commissie **weegt momenteel af of de regels voor staatssteun**, als van toepassing op het gebied van energie-efficiëntie, moeten worden aangepast in het licht van het bepaalde in de EER teneinde een duidelijk kader te handhaven voor het verstrekken van financiële steun voor energie-efficiëntiemaatregelen.

Wat overheidsopdrachten betreft, is het voor de lidstaten krachtens de EER reeds verplicht om **erop toe te zien dat de centrale regeringen** (onder bepaalde voorwaarden) **uitsluitend goederen, diensten en gebouwen met hoge energie-efficiëntieprestaties aankopen**, zoals vereist is voor contracten met waarden die boven de drempelbedragen van artikel 7 van Richtlijn 2004/18/EG⁸ liggen. Bovendien moeten overheidsinstanties op regionaal en lokaal niveau ertoe worden aangespoord hetzelfde te doen.

De Commissie werkt aan een **gemeenschappelijk EU-breed certificatiestelsel voor de energieprestatie van niet-residentiële gebouwen**, met het doel een gemeenschappelijke EU-methodologie vast te stellen om de energieprestaties van niet-residentiële gebouwen in cijfers vast te leggen. Deze methodologie zal gebaseerd zijn op een herziene reeks van REPG-gerelateerde CEN-normen. Dit biedt een unieke gelegenheid om de energieprestatiecertificatie van gebouwen in geheel Europa op basis van vrijwilligheid te harmoniseren.

⁷ De vragen van de raadpleging, de antwoorden en een overzicht van de resultaten zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/consultations/20120518_eeb_financial_support_en.htm

⁸ PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

7.2. Beter toegang tot financiering

Ondanks talrijke positieve ervaringen is er nog steeds veel ruimte voor verbetering van de opname en doeltreffendheid van de financiële steun van de EU. Dit werd bevestigd door de reacties op de openbare raadpleging die overweldigend positief waren over de beschikbare instrumenten op EU-niveau, maar tegelijk zeer negatief over de complexiteit en bureaucratische aard van de aanvraagprocedures en die wezen op het geringe bewustzijn inzake de beschikbare financieringsinstrumenten, met name op lokaal niveau.

Enkele suggesties ter verbetering waren: meer flexibiliteit bij het gebruik van de middelen uit de cohesiefondsen (bv. door leningen en subsidies beter te combineren), grotere bundelingsmogelijkheden voor kleine projecten en meer voorlichting van (met name lokale) beleidmakers over de wijze waarop EFRO-financiering doeltreffender kan worden gebruikt.

De belanghebbenden hebben ook gepleit voor het gebruik van overheidsmiddelen voor het verlenen van technische bijstand met het oog op het verkrijgen van leningen tegen aantrekkelijke voorwaarden en het stimuleren van de ESCO/EPC-markt (EPC: energieprestatiecontract), bijvoorbeeld door financiële middelen ter beschikking te stellen voor maatregelen in gebouwen uit de overheidsector.

Voorts werd ook gewezen op de noodzaak de investeerders te voorzien van meer objectieve, betrouwbare en gestandaardiseerde informatie inzake de prestaties van leningen (bv. terugbetalingstermijnen, rendement, standaardtarieven) teneinde zo meer belangstelling van de particuliere sector voor dit gebied op te wekken.

In het kader van haar voorstellen voor het komend meerjarig financieel kader (MFK) heeft de Commissie voorgesteld **de cohesiefondsfinanciering voor maatregelen ter bevordering van een koolstofarme economie op te trekken** (voornamelijk door het voorbehouden van 20% van de EFRO-middelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie in de meer ontwikkelde en de overgangsregio's en van 6% in de minder ontwikkelde regio's), om **het gebruik van financiële instrumenten uit te breiden** en om **de 4%-maximumgrens bij steun voor investeringen in hernieuwbare energie in gebouwen af te schaffen**.

Voorts zal de Commissie in de eerste helft van 2013 **technische richtsnoeren uitwerken betreffende het gebruik van innovatieve financiële instrumenten** teneinde een bredere benutting en een betere coördinatie en toepassing van dergelijke instrumenten te vergemakkelijken.

De lidstaten moeten er nu voor zorgen dat **de in het kader het nieuwe MFK uitgewerkte operationele programma's zo zijn opgezet dat zij optimaal gebruik kunnen maken van cohesiefondsfinanciering voor investeringen in energie-efficiëntie**, in combinatie met nationale financiering (en eventueel middelen van de IFI's).

Om de lidstaten bij te staan zal de Commissie in de loop van 2013 **richtsnoeren uitwerken voor de selectie en evaluatie van energie-efficiëntieprojecten in de context van cohesiefondsfinanciering**, alsmede om een meer gestandaardiseerde aanpak vast te stellen.

De EER biedt voor de lidstaten de gelegenheid om een doorbraak te bewerkstelligen qua niveau van investeringen in energie-efficiënte gebouwen, aangezien de lidstaten krachtens de richtlijn tegen april 2014 **een langetermijnstrategie moeten hebben opgesteld voor het mobiliseren van investeringen in de renovatie van het nationale bestand van residentiële en commerciële gebouwen**, en tevens **de oprichting van financiële faciliteiten ter bevordering van energie-efficiëntiemaatregelen moeten vergemakkelijken** teneinde de baten van de diverse verschillende financieringsstromen te maximaliseren.

Bovendien is de Commissie voornemens haar **steun voor projectontwikkelingsbijstand** voort te zetten door de voortzetting van de ELENA-faciliteit in het kader van Horizon 2020. De komende editie van deze bijstand zal open zijn voor een **breder bereik van begunstigen**, zowel uit de particuliere als de overheidssector, ter ondersteuning van de ontwikkeling en ter lancering van innovatieve stelsels voor de financiering van duurzame-energieprojecten. In parallel daarmee zal de Commissie **een monitorings- en evaluatiekader vaststellen**, om de standaardisering van energie-efficiëntie-investeringen te vergemakkelijken en dus de benchmarking van ondersteunde investeringsprojecten mogelijk te maken.

De Commissie is voornemens de desbetreffende sector aan te sporen om meer te investeren in nieuw onderzoek en nieuwe ontwikkeling op het gebied van oplossingen die toegesneden zijn op de behoeften van overheidsdiensten, meer bepaald door **steun te verlenen voor precommerciële en introductiecommerciële overheidsopdrachten voor innovatie** in het kader van Horizon 2020.

7.3. Een antwoord bieden op marktfalen

De markt slaagt er zeer vaak niet in de aanzet te geven tot de nodige verbeteringen aan de energieprestaties van gebouwen ten gevolge van onder meer technische en financiële belemmeringen en hinderpalen qua gedrag en informatieverstrekking. Een grote meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging was van mening dat de financiële belemmeringen het dringendst moeten worden aangepakt, met name wat de hoge directe investeringskosten en de beperkte toegang tot krediet betreft, alsook de te lange terugbetalingstermijnen en de grote kredietrisico's, en ten slotte de gesplitste stimulansen tussen de eigenaars en huurders van gebouwen met meerdere appartementen.

In vele antwoorden is echter beklemtoond dat het relatieve belang van de onderscheiden belemmeringen verschilt per lidstaat en sector (bv. residentieel, commercieel, openbaar).

Voorts werd het ontbreken van toereikende en betrouwbare informatie inzake energiebesparingen, efficiëntiemaatregelen en instrumenten voor financiële steun (voor eigenaars van gebouwen, bouwfirma's en de financiële sector) door vele respondenten gezien als de tweede belangrijkste belemmering, die moest worden aangepakt, met daarnaast ook de behoefte aan opleiding en training en gestandaardiseerde monitoring van de energiebesparingen.

Wat de marktbelemmeringen betreft, moeten de lidstaten overeenkomstig de EER evaluaties maken en passend maatregelen treffen om regelgevings- en andere belemmeringen voor de energie-efficiëntie weg te werken, met name op het gebied van **gesplitste stimulansen tussen de eigenaars en huurders van gebouwen**, of tussen eigenaars onderling, en het **gebruik van energieprestatiecontracten en andere financieringsmechanismen met derde partijen op basis van langetermijncontracten**.

Hoewel het verstrekken van specifiek toegesneden advies over instrumenten voor financiële steun en technische oplossingen voor de energieprestaties in gebouwen (in het bijzonder gericht op huiseigenaars en kmo's) bij voorkeur moet worden georganiseerd op nationaal, regionaal en/of lokaal niveau, zal de Commissie onderzoeken of de op EU-niveau verstrekte informatie kan worden verbeterd (voornamelijk met behulp van het **webportaal Build UP**: www.buildup.eu).

In 2013 zal de Commissie een studie opstarten om een **alomvattend overzicht te krijgen van de financiële steun voor energie-efficiëntie in de lidstaten**, waarbij onder meer de ontbrekende informatie moet worden aangevuld inzake het effect van financiële maatregelen op de energieprestatie van gebouwen.

Binnen het volgend meerjarig financieel kader heeft de Commissie voorgesteld haar **steun voor het wegwerken van de niet-technologische hinderpalen** voort te zetten via het Horizon 2020-programma, in het kader waarvan 6,1 miljard EUR zal worden toegewezen aan onderzoek en ontwikkeling ter uitvoering van het programma "Veilige, schone en efficiënte energie" in 2014-2020. Een groot deel van deze begroting zal worden bestemd voor niet-technologische aspecten en het wegwerken van bestaande belemmeringen op regelgevings-, financieel, markt- en gedragsgebied, wat zal gebeuren in het kader van de prioriteit 'Marktintroductie van energie-innovatie' waarmee de positieve ervaring met het programma 'Intelligente energie – Europa' wordt voortgezet.

7.4. Versterking van de markt voor energiediensten

Een verdere ontwikkeling van de markt voor energiediensten wordt vaak beschouwd als een van de meest doeltreffende manieren om een spoorslag te geven aan de invoering van energie-efficiëntie maatregelen, met name bij openbare gebouwen en in de industrie. Het zakenmodel op deze markt is gebaseerd op de levering van energiediensten (d.w.z. het rationeel gebruik van energie in plaats van de levering van energie als zodanig), vaak met behulp van zogenaamde energieprestatiecontracten (EPC). In het kader van een EPC zorgt een dienstenleverancier (d.w.z. een onderneming die energiediensten levert, oftewel ESCO) voor een verbetering van de energie-efficiëntie door financiering van de voorafgaande investeringskosten, waarna die kosten worden terugverdiend dankzij de bereikte besparingen. Energieprestatiecontracting kan dus worden gezien als een financieel instrument ter verbetering van de energie-efficiëntie zonder dat de klant voorafgaandelijk kapitaalkosten moet maken.

Verscheidene belanghebbenden hebben de noodzaak van grotere steun voor de ESCO/EPC-markt onderstreept, bv. door het opzetten van meer systemen voor kredietwaarborgen, de vaststelling van een robuuster certificatiekader en het vergroten van het vertrouwen in het EPC-concept.

In de publieke sector is het potentieel voor buitenbalansfinanciering geïdentificeerd als een driver voor investeringen in overheidsgebouwen, met name in het licht van de verplichting om jaarlijks 3% van de gebouwen van de centrale overheid te renoveren.

Om een verdere ontwikkeling van de ESCO/EPC-markt te vergemakkelijken, zal de Commissie geleidelijk haar campagne ontplooiën **om capaciteit voor energieprestatiecontracting en ESCO's in geheel Europa te bevorderen en op te bouwen**. Die campagne wordt ten uitvoer gelegd voornamelijk via workshops voor capaciteitsopbouw, onder meer georganiseerd door drie partners, namelijk het Europees expertisecentrum op het gebied van publiek-private partnerschappen (EPEC) van de EIB, gericht op de centrale regeringen, het ManagEnergy-initiatief, gericht op regionale spelers, en het 'Convenant van burgemeesters'-initiatief, gericht op lokale overheden.

8. CONCLUSIES

Het beeld dat oprijst na studie van het gebouwenbestand in Europa, de bestaande financiële steunmaatregelen voor de energie-efficiëntie van gebouwen en de diverse marktbelemmeringen is als volgt:

- de situatie verschilt tussen de lidstaten, zowel qua gebouwenbestand als qua financiële steunmaatregelen en relevante marktbelemmeringen;
- hoewel de investeringen in maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie in gebouwen toenemen en er vele voorbeelden van beste praktijken zijn wat instrumenten

betreft die kosteneffectieve energiebesparingen opleveren, is er slechts beperkte informatie beschikbaar over de doeltreffendheid van de financiële steunmaatregelen, zowel op nationaal als op EU-niveau;

- er bestaan nog steeds belangrijke belemmeringen voor een verdere doorbraak van energie-efficiëntie-investeringen in gebouwen, zoals een gebrek aan bewustzijn en deskundigheid op het gebied van financiering voor energie-efficiëntie bij alle betrokken partijen; hoge initiële kosten, relatief lange terugbetalingsperiodes en (gepercipieerde) kredietrisico's bij investeringen in energie-efficiëntie; en concurrerende prioriteiten voor de uiteindelijke begunstigten.

De EU kan haar energie-efficiëntiestreefcijfer voor 2020 en haar ambities voor toekomstige besparingen in de periode tot 2050 uitsluitend bereiken en waarmaken als zij haar financiële steun voor de verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen verbetert. Dit lukt alleen als wordt gewaarborgd dat het regelgevingskader goed ten uitvoer wordt gelegd, er meer middelen beschikbaar komen en belangrijke marktbelemmeringen worden weggerukt.

Zoals hierboven geschetst zet de Commissie momenteel talrijke initiatieven en activiteiten op om deze doelstellingen te ondersteunen. Gezien de aard echter van het gebouwenbestand en de sector en gezien hun verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de desbetreffende wetgeving en het opruimen van de marktbelemmeringen, zitten de lidstaten momenteel aan het stuur en moeten zij ervoor moeten zorgen dat meer kosteneffectieve investeringen plaatsvinden.

Bovendien houdt het belang van een op maat gesneden aanpak voor de financiering van energie-efficiëntie in dat er nauwe samenwerking vereist is tussen overheidsinstanties, financiers en de bouwsector.

En, *last but not least*, moeten de eigenaars van gebouwen ervan worden overtuigd dat zij baat hebben bij het energie-efficiënter maken van hun gebouwen, niet alleen omdat hun energiefactuur daardoor kleiner zal worden, maar ook omdat het comfort en de waarde van hun eigendom erdoor zullen verbeteren. Het attitudeprobleem is wellicht één van de belangrijkste hinderpalen die moeten worden geslecht om Europa's gebouwenbestand energie-efficiënter te maken. Er zijn echter sterke macro-economische redenen om dit te doen en er moeten gerichte stimulansen worden ingevoerd en bewustmakingscampagnes worden gevoerd om de desbetreffende attitudes om te buigen. De stappenplannen voor de renovatie van gebouwen, die door de lidstaten krachtens de nieuwe energie-efficiëntierichtlijn moeten worden uitgewerkt, zijn in deze context een cruciaal instrument en moeten uitdrukkelijk gericht zijn op de aanpak van deze kwesties.

In de toekomst zal de Commissie verder overleg plegen met de lidstaten en de betrokken partijen over de wijze waarop hinderpalen voor investeringen in de energie-efficiëntie van gebouwen kunnen worden opgeruimd en de wijze waarop de financiële steun voor energie-efficiëntie in gebouwen verder kan worden verbeterd.