



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 9 januari 2014
(OR. en)**

5160/14

**ENER 7
ENV 13
TRANS 5
ECOFIN 16
RECH 10**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	8 januari 2014
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2013) 938 final
Betreft:	Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Voortgangsrappport over de toepassing van Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en over de toepassing van Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt.

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2013) 938 final

Bijlage: COM(2013) 938 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.1.2014
COM(2013) 938 final

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

**Voortgangsrapport over de toepassing van Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-
efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en over de toepassing van
Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de
vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt.**

{SWD(2013) 541 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Voortgangsrapport over de toepassing van Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en over de toepassing van Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt.

INLEIDING

Richtlijn 2006/32/EG¹ betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (de energiedienstenrichtlijn of de EDR) heeft tot doel het eindgebruik van energie economischer en efficiënter te maken door de vaststelling van indicatieve streefwaarden en stimulansen en de institutionele, financiële en juridische raamwerken die vereist zijn om de bestaande marktbelemmeringen en tekortkomingen die het efficiënte eindgebruik van energie in de weg staan, weg te nemen. De richtlijn heeft ook ten doel de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling en bevordering van een markt voor energiediensten en voor het aanbieden van energiebesparingsprogramma's en andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie bij eindverbruik.

De energiedienstenrichtlijn heeft betrekking op de distributie van en kleinhandel in energie en het aanbieden van maatregelen om de energie-efficiëntie bij het eindgebruik te verbeteren, met uitzondering van de activiteiten die vallen onder het emissiehandelssysteem van de EU en, tot op zekere hoogte, de activiteiten van de strijdkrachten. De werkingssfeer van de richtlijn omvat de kleinhandelsverkoop, de levering en de distributie van veelomvattende netwerkgebaseerde energiedragers, zoals elektriciteit en aardgas, alsook andere types van energie, zoals stadsverwarming, stookolie, steenkool en bruinkool, energieproducten uit de bos- en landbouw en transportbrandstoffen.

Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de EDR moesten de lidstaten een tweede actieplan voor energie-efficiëntie (APEE) opstellen en dit uiterlijk op 30 juni 2011 bij de Commissie indienen².

Overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de EDR dient de Commissie op basis van de ingediende APEE's te evalueren in hoeverre de lidstaten vorderingen hebben geboekt bij het bereiken van hun nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarden.

Dit verslag vormt bijgevolg de afsluiting van de evaluatie- en rapporteringsoefening van de Commissie betreffende de tweede reeks APEE's overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de EDR. Het wordt later dan gepland bekendgemaakt aangezien niet alle lidstaten hun APEE's binnen de in de EDR vastgestelde termijn hebben ingediend.

Hoogrenderende warmtekrachtkoppeling biedt een groot energiebesparingspotentieel binnen de EU aangezien de bij de stroomproductie opgewekte warmte niet wordt verspild maar

¹ PB L 114 van 27.4.2006, blz. 64.

² Hoewel Kroatië in april 2013 een APEE heeft ingediend, was het land niet verplicht dat te doen krachtens de EDR aangezien die verplichting begon te gelden vóór de toetreding van Kroatië tot de EU.

eveneens wordt gebruikt. Richtlijn 2004/8/EG³ inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt (de warmtekrachtkoppelingsrichtlijn of de WKK-richtlijn) heeft tot doel de installatie en het bedrijf van warmtekrachtkoppelingsinstallaties te vergemakkelijken om zo energie te besparen en de klimaatverandering te bestrijden. De WKK-richtlijn moet het op korte termijn mogelijk maken de bestaande WKK-installaties te consolideren en de bouw van nieuwe installaties te bevorderen. Op langere termijn moet de richtlijn het vereiste kader creëren voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling ten einde de emissies te verminderen.

Krachtens artikel 10 van de WKK-richtlijn moesten de lidstaten een verslag publiceren met de resultaten van de analyse en de evaluaties die zij hebben verricht met betrekking tot de garanties van oorsprong, het nationale potentieel voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en het bestaande wet- en regelgevingskader met betrekking tot warmtekrachtkoppeling.

Overeenkomstig artikel 11 van de WKK-richtlijn moet de Commissie op gezette tijden rapporteren over de gemaakte voortgang bij het bereiken van de doelstellingen van de WKK-richtlijn. Dit verslag beantwoordt aan deze eis. Het wordt later dan gepland bekendgemaakt omdat niet alle lidstaten hun verslagen binnen de in de WKK-richtlijn vastgestelde termijn hebben ingediend.

Opgemerkt dient te worden dat de EDR en de WKK-richtlijn met ingang van 5 juni 2014 bijna volledig zullen worden ingetrokken krachtens de energie-efficiëntierichtlijn (de 'EER')⁴. De verplichting om overeenkomstig artikel 4 van de EDR een streefcijfer vast te stellen, wordt echter niet ingetrokken vóór 1 januari 2017.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de Commissiediensten (SWD(2013) 541 definitief) waarin nadere gegevens zijn opgenomen betreffende de toepassing door de lidstaten van zowel de energiediensten- als de warmtekrachtkoppelingsrichtlijn en waarin de voortgang bij de energie-efficiëntie van de energievoorziening en het eindenergiegebruik wordt geëvalueerd. Daarin wordt ook een gedetailleerde analyse gegeven van het APEE van elke lidstaat.

TENUITVOERLEGGING VAN RICHTLIJN 2006/32/EG BETREFFENDE ENERGIE-EFFICIËNTIE BIJ HET EINDGEBRUIK EN ENERGIEDIENSTEN

Krachtens de energiedienstenrichtlijn moeten de lidstaten voor 2016 een nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarde van 9% eindenergiegebruik vaststellen⁵. De meeste van de desbetreffende bepalingen zijn vervangen door meer gedetailleerde bepalingen in de EER. De eisen met betrekking tot het 9%-streefcijfer worden echter pas ingetrokken in 2017. Hoewel de berekeningen en de methodologie zeer verschillend zijn, moet het EDR-streefcijfer worden gezien als een stap voor het bereiken van de meer ambitieuze EU-doelstelling van een vermindering van het energieverbruik met 20% tegen 2020.

³ PB L 52 van 21.2.2004, blz. 50.

⁴ Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, PB L 315 van 14.11.2012, blz. 1.

⁵ In bijlage I bij de richtlijn wordt gespecificeerd dat de lidstaten hun streefcijfer moeten berekenen aan de hand van het gemiddelde jaarlijkse binnenlandse energie-eindverbruik voor de recentste periode van vijf jaar voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van die Richtlijn.

Overeenkomstig de richtlijn moeten de lidstaten rapporteren over hun voornaamste in hun APEE's vastgestelde en geplande energie-efficiëntiemaatregelen. In het algemeen en rekening houdend met hun veelomvattendheid, niveau van beschrijving van nationale beleidsmaatregelen en dekking van cruciale sectoren, lag de algemene kwaliteit van de door de lidstaten in 2011-2012 ingediende APEE's in het kader van de EDR veel hoger dan die van de eerste in 2007-2008 ingediende APEE's. Dit blijkt ook uit de energiebesparingen die naar verwachting zullen worden bereikt dankzij de tenuitvoerlegging van de nieuwe in de tweede APEE's opgenomen maatregelen.

Aangezien de EDR vooral is toegespitst op besparingen bij eindenergie

gebruik en energiediensten – met uitzondering, zoals gespecificeerd, van de meeste energie-efficiëntiemaatregelen aan de aanbodzijde en maatregelen om de energie-efficiëntie van de deelnemers aan het emissiehandelssysteem te verbeteren – worden in de tweede reeks APEE's nadere gegevens verstrekt over ondernomen of geplande activiteiten om de energie-efficiëntie bij de energievoorziening te verbeteren. Voorts worden in de APEE's vele diverse maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie beschreven die verder gaan dan energiediensten.

Het grootste energiebesparingspotentieel in de EU ligt bij gebouwen en daarom is het versterken van de energie-efficiëntie in de gebouwensector voor de lidstaten een prioritaire doelstelling. Bijna alle lidstaten hebben in hun tweede APEE maatregelen aangemeld met betrekking tot zowel nieuwe als bestaande gebouwen, alsook residentiële en tertiaire gebouwen⁶. De besparingen die zijn bereikt dankzij regelgeving en acties in de gebouwensector maken een groot deel uit van de totale nationale besparingen, waarbij sommige besparingen het resultaat zijn van vroegtijdige maatregelen ten gevolge van sinds 1995 ten uitvoer gelegde regelgeving. Zoals in de eerste rapporteringsperiode is de residentiële sector ook een cruciaal onderdeel van de tweede reeks APEE's; 17 lidstaten hebben ingrijpende programma's voor de renovatie van gebouwen aangemeld.

Sommige lidstaten hebben bij hun besparingen berekeningen vermeld betreffende de effecten van specifieke EU-wetgeving inzake energie-efficiëntie, zoals uitvoeringsverordeningen betreffende ecologisch ontwerp en betreffende energie-etikettering.

Wat de financiering van energiebesparingsmaatregelen betreft, hebben verscheidene lidstaten het gebruik van EU-fondsen gemeld, alsmede inkomsten uit de verkoop van toegewezen eenheden (AAU's) in het kader van het Kyoto-protocol⁷. Tegelijkertijd worden in de gehele EU inspanningen geleverd om de betrokkenheid van de particuliere sector bij de financiering van energie-efficiëntiemaatregelen te vergroten.

Ten opzichte van de eerste rapporteringsperiode wordt er voor de tweede periode een groter aantal veelbelovende horizontale maatregelen gemeld. Sporend daarmee kan worden gesteld dat energiebesparingsverplichtingen nu een centraal element zijn van de inspanningen om het tempo van de energiebesparingen te verhogen. Vijf lidstaten hebben gemeld dat bij hen reeds

⁶ Zie afdeling 3.2 van het begeleidend werkdocument van de Commissiediensten SWD(2013) 541 definitief inzake het voortgangsrapport betreffende energie-efficiëntie in de Europese Unie.

⁷ Zie afdeling 4 van het begeleidend werkdocument van de Commissiediensten SWD(2013) 541 definitief.

regelingen voor witte certificaten⁸ operationeel zijn. Twee lidstaten geven in hun tweede APEE aan dat dergelijke regelingen weldra zullen worden ingevoerd. Bedrijven die energiediensten leveren ('ESCO's') blijven een centraal element voor de financiering van de energie-efficiëntie in de EU. In dat kader melden verscheidene lidstaten dat zij modelcontracten voor energiediensten verstrekken en dat zij werken aan de invoering van wetgeving of de verwijdering van wettelijke hinderpalen om energiediensten in de openbare sector open te stellen voor ESCO's. Tegelijkertijd moet ook worden opgemerkt, zoals reeds gebeurde in het eerste voortgangsrapport, dat voor vele gerapporteerde ESCO-gerelateerde maatregelen weinig nadere gegevens zijn verstrekt over concreet te ondernemen acties.

De totale eindenergiebesparingen voor 2010, als aangemeld door de lidstaten, liepen op tot ongeveer 59 Mtoe (miljoen ton olie-equivalent). Dit cijfer ligt ongeveer 35% hoger dan de som van de tussentijdse energiebesparingsstreefcijfers die door de 27 lidstaten in hun eerste, in 2008 ingediende APEE's waren vastgesteld. De aangemelde tussentijdse energiebesparingsniveaus liggen tussen 1,8% van het referentieverbruik in Litouwen en bijna 9% van dat verbruik in Duitsland en Zweden, waar het indicatieve EDR-streefcijfer voor 2016 reeds effectief werd bereikt aan het einde van de tussentijdse periode.

Voor 2016 wordt een totale eindenergiebesparing voorspeld van ongeveer 132 Mtoe⁹, een niveau dat aanzienlijk hoger ligt dan het indicatieve streefcijfer van 9% dat een besparing van ongeveer 89 Mtoe zou inhouden. Spanje en Duitsland voorspellen de hoogste besparingsniveaus, terwijl vier lidstaten een besparingsniveau voor 2016 voorspellen dat lager ligt dan 9% van hun referentie-energieverbruik. Bij een vergelijking van de door de lidstaten aangemelde besparingsniveaus is het echter belangrijk te kijken naar de methoden die zijn gebruikt om de energiebesparingen te berekenen, en niet zomaar naar de opgegeven en voorspelde niveaus. Om de besparingen te kwantificeren zijn verschillende onderscheiden methoden gebruikt. De in de onderstaande tabel 1 opgenomen cijfers geven dan ook slechts een ruwe indicator van de feitelijke besparingseffecten op EU-niveau. De diverse nationale benaderingen en methoden zijn nader besproken in het begeleidende werkdocument van de Commissiediensten.

Zoals uit bovenstaand overzicht van de voortgang op het gebied van energie-efficiëntie in de EU blijkt, hebben zich verschillende positieve ontwikkelingen voorgedaan tussen de eerste en tweede EDR-rapporteringsronde. De door de Commissie verstrekte leidraad en het desbetreffende rapporteringsmodel zijn in ruime kring gebruikt, wat heeft geresulteerd in een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de APEE's. Sommige lidstaten kunnen hun rapportering echter nog verbeteren door nadere gegevens te verstrekken over hun maatregelen en over de concrete tenuitvoerlegging daarvan en door meer duidelijkheid te geven over de door hen gebruikte methodologie om besparingen te kwantificeren. Uit de tweede rapporteringsronde blijkt dat er nog ruimte is voor verbetering voor informatieverstrekking in de APEE's teneinde beter aan te tonen of en hoe de lidstaten hun energiebesparingsstreefcijfer kunnen bereiken.

⁸ Dit zijn door onafhankelijke certificeringsinstanties afgegeven certificaten waarin de claims van marktdeelnemers ten aanzien van de besparing van energie ten gevolge van maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie worden bevestigd (artikel 3, punt s), EDR).

⁹ Zie afdeling 4.9 en tabel 10 van het begeleidend werkdocument van de Commissiediensten SWD(2013) 541 definitief.

Tabel 1: APEE–eindenergiebesparingsstreefcijfers en gemelde besparingen voor 2010 en prognoses voor 2016

Lidstaat	2010-eindenergiebesparingsstreefcijfers (<i>primaire equivalent in italic</i>)		2010-gemelde eindenergiebesparingen (<i>primaire equivalent in italic</i>)		2016-prognoses voor de eindenergiebesparingen (<i>primaire equivalent in italic</i>)	
	Mtoe	% van het referentie-verbruik	Mtoe	% van het referentie-verbruik	Mtoe	% van het referentie-verbruik
Oostenrijk	0,428	2,0%	1,180	5,5%	1,874	8,8%
België	0,789	3,0%	1,301	4,9%	2,985	11,4%
Bulgarije ¹⁰	0,209	3,0%	0,305	4,4%	1,066	15,3%
Cyprus ¹¹	0,060	3,3%	0,066	3,6%	0,191	10,4%
Tsjechië ¹²	0,355	1,8%	0,532	2,7%	1,596	8,2%
Denemarken	0,449	3,0%	0,664	4,4%	1,285	8,6%
Estland	0,061	2,3%	0,079	3,0%	0,213	8,1%
Finland	0,507	3,0%	1,040	6,1%	2,123	12,5%
Frankrijk	5,000	3,8%	5,159	3,9%	18,000	13,5%
Duitsland	12,181	6,1%	17,937	9,0%	33,868	17,1%
Griekenland ¹³	0,439	2,8%	0,794	5,1%	1,415	9,0%
Hongarije	0,152	1,0%	0,293	1,9%	1,371	9,0%
Ierland	0,559	4,5%	0,523	4,2%	1,576	12,6%
Italië	3,066	2,7%	4,102	3,6%	10,880	9,6%
Letland	0,006	0,2%	0,294	8,8%	0,299	9,0%
Litouwen	0,054	1,5%	0,067	1,8%	0,341	9,4%
Luxemburg	0,045	2,7%	0,128	7,6%	0,238	14,1%
Malta	0,011	3,0%	0,014	3,8%	0,033	9,0%
Nederland	0,978	2,0%	2,278	4,7%	6,416	13,1%
Polen	1,021	2,0%	3,037	5,9%	5,779	11,3%
Portugal	0,344	1,9%	0,662	3,6%	2,240	12,2%
Roemenië ¹⁴	0,940	3,0%	2,222	7,1%	2,800	9,0%
Slowakije	0,224	3,0%	0,668	9,0%	0,671	9,0%
Slovenië	0,102	2,5%	0,101	2,5%	0,591	14,5%

¹⁰ De 2016-cijfers voor Bulgarije zijn de bottom-up-besparingstotalen als gegeven in het APEE.

¹¹ De cijfers voor Cyprus, Ierland en Nederland zijn getoond in de vorm van het primaire energie-equivalent. Aangezien in de EDR de "primaire" of de "eind"-energiebesparingen niet specifiek worden gedefinieerd, hebben de lidstaten cijfers ingediend die gebaseerd zijn op hun eigen definities.

¹² Tsjechië geeft niet duidelijk aan welke tussentijdse besparingen zijn bereikt. Het in de tabel opgenomen cijfer voor 2010 is één derde van het prognosecijfer voor 2016.

¹³ Om rekening te houden met de invloed van de recessie heeft Griekenland het zeer hoge tussentijdse besparingscijfer, verkregen via top-down-methoden, aangepast teneinde een meer realistisch bereik van mogelijke besparingen te verkrijgen. Het hier getoonde 2010-cijfer vertegenwoordigt de onderkant van dat bereik. Er bestaat geen duidelijke prognose van de energiebesparingen voor 2016. De gegeven waarde is in de veronderstelling dat het indicatieve streefcijfer van 9% wordt bereikt.

¹⁴ Roemenië heeft geen besparingsprognose gegeven voor 2016. Het in de tabel opgenomen cijfer voor 2016 vertegenwoordigt het indicatieve EDR-streefcijfer van 9%.

	2010-eindenergiebesparings- streefcijfers (<i>primair equivalent in italic</i>)		2010-gemelde eindenergiebesparingen (<i>primair equivalent in italic</i>)		2016-prognoses voor de eindenergiebesparingen (<i>primair equivalent in italic</i>)	
Lidstaat	Mtoe	% van het referentie- verbruik	Mtoe	% van het referentie- verbruik	Mtoe	% van het referentie- verbruik
Spanje ¹⁵	2,179	3,0%	4,720	6,5%	13,126	18,1%
Zweden	2,003	6,3%	2,846	9,0%	4,626	14,6%
Verenigd Koninkrijk	11,737	9,0%	8,547	6,6%	17,816	13,7%

De in de tweede APEE's opgegeven niveaus van totale bereikte en voorspelde besparingen liggen hoger dan de andere indicatoren voor het tempo van verbetering van de energie-efficiëntie. In hun tweede APEE's melden de lidstaten die vooral top-down-indicatoren gebruiken, een totale verbetering van de energie-efficiëntie van 6,6% tijdens de driejarige tussentijdse periode (2007-2010), wat een gemiddelde jaarlijkse verbetering van 2,1% ten opzichte van het referentieverbruik inhoudt. Dit cijfer contrasteert met het door het Odyssee-project¹⁶ voor de periode 2000-2009 opgetekende cijfer van een gemiddelde jaarlijkse vermindering van de eindenergie-intensiteit met ongeveer 1,2%. De sterke toename van het jaarlijkse verbeteringsritme, als gemeld in de APEE's, kan wellicht niet volledig worden toegeschreven aan een krachtiger beleid, maar heeft waarschijnlijk ook te maken met extra structurele en statistische elementen alsook met de gebrekkige samenhang van gegevens en de overlapping daarvan bij de samenvoeging van de effecten van nationale maatregelen.

De lidstaten die voornamelijk bottom-up- of maatregelspecifieke methoden hebben gebruikt om de door hen opgegeven besparingen te kwantificeren, melden een totale besparing van 5,1% van het referentie-energieverbruik voor de tussentijdse periode tot 2010. Ook dit cijfer lijkt veeleer hoog te liggen aangezien bottom-up-cijfers, in tegenstelling tot bij top-down-methoden, autonome besparingen zouden moeten uitsluiten, hoewel zij wel degelijk sommige vroegtijdige besparingen omvatten. Er bestaat ook een zeker risico van dubbeltellingen, bijvoorbeeld wanneer één hoeveelheid bespaarde KWh het gevolg is van meerdere beleidsmaatregelen.

¹⁵ Hoe het 9%-EDR-streefcijfer voor Spanje is bekomen, blijkt niet duidelijk uit het APEE.

¹⁶ Door de EU gefinancierd project inzake energie-efficiëntie-indicatoren (<http://www.odyssee-indicators.org/>) met gebruikmaking van top-down-methodologieën die vergelijkbaar zijn met de door vele lidstaten in hun tweede APEE gebruikte methodologieën.

Tabel 2: Overzicht van in de tweede APEE's opgenomen maatregelen aan de aanbodzijde¹⁷

Lidstaat	Maatregelen ter bestrijding van elektriciteits-transmissie- en distributieverliezen	Maatregelen ter bevordering van hoogrenderende WKK	Maatregelen ter bevordering van andere hoogrenderende opwekingsinstallaties, inclusief wind en PV	Maatregelen ter bevordering en efficiëntieverhoging van stadsverwarming	Maatregelen ter bevordering van afnamebeheer	Maatregelen ter bevordering of ontwikkeling van slimme netwerken	Maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van de olie- of gasvoorziening	Vrijwillige overeenkomsten ter bevordering van besparingen aan de aanbodzijde	Maatregelen ter bevordering van de mededinging tussen leveranciers
AT		X		X					
BE		X ¹⁸							
BG	X	X		X		X			
CY	X	X	X						
CZ		X	X	X					
DK	X			X ¹⁹			X	X	
EE	X	X		X			X		X
FI								X	
FR						X			
DE		X ²⁰							X
GR	X	X	X	X					
HU				X					
IE	X		X		X	X		X	X
IT	X	X	X			X			
LT	X	X	X	X		X	X		
LV		X							
LU		X							
MT	X	X				X			
NL		X							
PL	X			X		X			
PT		X							
RO									
SK		X							
SI		X	X	X		X		X	
ES		X	X						
SE				X		X			
UK						X			

¹⁷ De tabel is uitsluitend van beschrijvende aard en dient om aan te tonen dat de lidstaten in hun APEE's diverse types maatregelen hebben genomen. Het aantal kruisjes houdt geen verband met de alomvattendheid of de kwaliteit van de in de tweede APEE's opgenomen maatregelen.

¹⁸ Afzonderlijke maatregelen voor de regio's Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

¹⁹ Maatregel of strategie vermeld, maar geen details gegeven.

²⁰ De in het APEE beschreven WKK-maatregelen zijn voornamelijk gericht op het eindgebruik of op micro-WKK-installaties.

TENUITVOERLEGGING VAN RICHTLIJN 2004/8/EG INZAKE DE BEVORDERING VAN WARMTEKRACHTKOPPELING

Hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (gedefinieerd als de gelijktijdige opwekking in één proces van thermische energie en elektrische en/of mechanische energie) biedt een groot potentieel voor energiebesparing, maar wordt momenteel nog steeds weinig gebruikt in de EU. De doelstelling van de WKK-richtlijn is derhalve een transparant en gemeenschappelijk kader tot stand te brengen voor de bevordering en het vergemakkelijken van de installatie van WKK-faciliteiten. Op korte termijn moet de richtlijn het mogelijk maken om de bestaande WKK-installaties te consolideren en nieuwe faciliteiten te bevorderen. Op middellange tot lange termijn moet de richtlijn het vereiste kader voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling creëren teneinde de uitstoot van CO₂ en andere stoffen te verminderen en bij te dragen tot duurzame ontwikkeling.

Krachtens de WKK-richtlijn moeten de lidstaten hun nationaal potentieel voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling analyseren, de belemmeringen en administratieve kaders evalueren en de betrouwbaarheid van hun systemen voor oorspronggarantie inschatten (artikel 10, lid 1, van de WKK-richtlijn). Om de vier jaar, met ingang van 21 februari 2007, moeten de lidstaten een evaluatie maken van de voortgang die is gemaakt bij het vergroten van het aandeel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (WKK) in hun energiemix. De lidstaten moesten hun tweede nationale voortgangsverslag uiterlijk op 11 oktober 2011 hebben gepubliceerd en de Commissie moest op basis van die verslagen een algemene evaluatie maken over de toepassing van de WKK-richtlijn. Alle lidstaten hebben voldaan aan hun verplichting om hun nationaal WKK-potentieel en de belemmeringen om dit potentieel te realiseren te analyseren en hun administratieve kaders te evalueren, inclusief hun systeem van garantie van oorsprong. Alle lidstaten hebben ook hun eerste en tweede voortgangsverslag ingediend als vereist krachtens de WKK-richtlijn, hoewel dit soms met enige vertraging is gebeurd. Om de rapportering te vergemakkelijken en met het oog op de evaluatie vergelijkbare informatie te verkrijgen, heeft de Commissie niet-verplichte modellen en vragenlijsten verstrekt voor de lidstaten. Niet alle lidstaten echter hebben deze vragenlijsten of modellen gebruikt of hebben ze volledig ingevuld. Dit heeft geresulteerd in een afwisselende kwaliteit en/of volledigheid en in onderling afwijkende methodologieën. De in de nationale verslagen verstrekte informatie over de voortgang bij het optrekken van het aandeel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling is derhalve vaak niet vergelijkbaar en is op wisselende wijze volledig en veelomvattend. Deze opmerking geldt ook voor de nationale analyse van het potentieel.

Hoewel de WKK-richtlijn in nationaal recht is omgezet, waren in sommige lidstaten de systemen voor garantie van oorsprong of de berekeningsmethodologieën voor de hoeveelheid elektriciteit die wordt opgewekt via hoogrenderende warmtekrachtkoppeling in 2010 nog niet volledig operationeel of in de praktijk slechts zelden gebruikt. De regels voor het nationale netwerksysteem met betrekking tot de aansluiting van en toegang tot het net voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling zijn op verschillende en zeer diverse wijze ten uitvoer gelegd. Hoewel er vooruitgang is geboekt bij het meer objectief en transparant maken van de netwerkregels, zijn de voorwaarden voor aansluiting op het net en de betalingsvoorwaarden vaak nog ingewikkeld en lastig, met name voor opwekking via gedistribueerde WKK.

Op de lidstaten berust ook de verplichting om de belemmeringen voor warmtekrachtkoppeling te evalueren. Overeenkomstig de verslagen van de lidstaten vormen de brandstofprijzen, de vraag naar verwarming en koeling, de ingewikkeldheid van de wetgeving, het gebrek aan promotiecampagnes en de regels voor toegang tot de elektriciteitsnetten de meest voorkomende belemmeringen voor invoering van warmtekrachtkoppeling. Andere belangrijke barrières zijn de economische risico's, de onzekere toestand ten gevolge van het emissiehandelssysteem, het gebrek aan (verwarmings)infrastructuur en financiële middelen, het gebrekkige bewustzijn en de onrijpheid van bepaalde technologieën.

In hun tweede voortgangsrapport gaven de meeste lidstaten informatie over hun steunregelingen voor warmtekrachtkoppeling, hoewel deze informatie wettelijk niet vereist was. Gedurende de rapporteringsperiode (tot 2010) waren teruglevertarieven, prijsvoordelen en/of gewaarborgde aankooprijzen voor via warmtekrachtkoppeling opgewekte elektriciteit de meest frequente steunregelingen, meer bepaald gebruikt in zeventien lidstaten. In vijftien lidstaten werden deze prijsondersteuningsmechanismen gekoppeld aan kapitaalsubsidies. In vele lidstaten werden ook belastingsvrijstellingen voor energie en energiebedrijven en versnelde belastingsverminderingen gebruikt. Sommige lidstaten combineerde verschillende steunmechanismen, zoals certificaten gekoppeld aan quotasystemen (vier lidstaten). Het toepassingsgebied, de voorwaarden en de looptijd van/voor de nationale steunregelingen variëren aanzienlijk. Steunregelingen waren vaak gericht op een specifiek warmtekrachtkoppelingssegment, bv. met selectie op basis van brandstof, zoals biomassa, of capaciteit, bv. beneden 10 MW²¹.

De vooruitgang bij de toename van het aandeel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling sinds de inwerkingtreding van de WKK-richtlijn in 2004 bleef beperkt. Het aandeel van WKK in de totale elektriciteitsproductie in de EU-27 is toegenomen van 10,5% in 2004 tot 11,2% in 2011. In absolute termen is de elektriciteitsproductie via WKK met 38 TWh²² toegenomen, namelijk van 337 TWh in 2004 tot 375 TWh in 2011.

Uit de nationale overeenkomstig artikel 10 van de WKK-richtlijn ingediende verslagen, die een beeld geven over de toestand tot 2010, met een focus op de periode vanaf 2008, blijkt dat de totale elektriciteitsproductie via warmtekrachtkoppeling tussen de lidstaten een grote variëteit vertoont.

Er was een lichte achteruitgang in de totale WKK-productie in 2009, met name in de industrie, waarschijnlijk ten gevolge van de economische baisse, die gevolgd werd door een opleving in 2010. Tussen 2008 en 2009 is de elektriciteitscapaciteit toegenomen, maar is de elektriciteitsproductie afgenomen, wat wijst op een onderbenutting van de capaciteit. De warmteproductie uit WKK-installaties is gestabiliseerd: er is geen afname aan het licht gekomen en in het algemeen was er sinds 2004 een gestage groei. De gematigde toename is vooral een gevolg van het gebruik van stadsverwarming in de residentiële, commerciële en dienstensector.

Het aandeel van warmtekrachtkoppeling in de (thermische) warmteproductie varieert van meer dan 30% in Zweden (40%), Bulgarije (33%), Tsjechië (33%) en Estland (31%) tot minder dan 1% in Griekenland, Malta en Cyprus. Er was in die periode een gestage toename van het gebruik van aardgas, van 39% tot 48%, als brandstof voor WKK-installaties, terwijl

²¹ Megawatt.

²² Terawattuur.

steen- en bruinkool in die periode een achteruitgang kenden van 35% naar 21%. Biomassa en biogas kenden in het algemeen een opwaartse trend, namelijk van 9% in 2005 tot 15% in 2010. De meest gebruikte technologie is nog steeds die van de aftap-condensatiestoomturbine, maar het aandeel van deze techniek is toch geleidelijk teruggelopen van 40% in 2005 tot 36% in 2010. In die periode is het aandeel van gecombineerde stoom- en gasturbines (STEG) toegenomen (van 23% in 2005 tot 29% in 2010). Hoewel het aandeel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling binnen de elektriciteitsmarkt is toegenomen, blijft de vooruitgang alles samen beperkt en wordt slechts een aandeel bereikt van 12% van de elektriciteitsproductie in plaats van het economisch potentieel van 21%, als door de lidstaten vastgesteld in hun nationale analyse betreffende het WKK-potentieel, te bereiken²³.

CONCLUSIE

In de praktijk heeft de tenuitvoerlegging van de EDR in de eerste plaats geresulteerd in maatregelen die gericht waren op het eindgebruik van energie, zoals bijvoorbeeld programma's om gebouwen al dan niet ingrijpend te renoveren. Uit de APEE's van de lidstaten blijkt dat in de periode tot 2010 grote besparingen op het gebied van het eindenergiegebruik zijn bereikt en dat dus kan worden verwacht dat het indicatieve streefcijfer van een 9%-besparing tegen 2016 door de meeste lidstaten met gemak zal worden overschreden. Dit is bemoedigend en toont aan dat het engagement van de lidstaten daadwerkelijk energiebesparingen oplevert. De bereikte vooruitgang moet worden gehandhaafd met het oog op het behalen van het ambitieuze EU-streefcijfer om in 2020 een energiebesparing van 20% te bewerkstelligen en de EER, als centraal instrument om die doelstelling te bereiken, concreet om te zetten en ten uitvoer te leggen.

Wat de WKK-richtlijn betreft, blijkt er in het algemeen een bescheiden toename te zijn van de elektriciteitsproductie uit hoogrenderende warmtekrachtkoppeling dankzij de toename van het stadsverwarmingsvermogen in de residentiële, commerciële en dienstensectoren. Sinds 2004 is er bovendien een gestage groei geweest van de warmteproductie door WKK-installaties.

Voorstellen voor aanvullende maatregelen op of wijzigingen van hetzij de energiediensten-hetzij de WKK-richtlijn worden momenteel niet als passend beschouwd. Reden hiervoor is het feit dat beide richtlijnen worden ingetrokken en reeds zijn vervangen door de energie-efficiëntierichtlijn waarin de bepalingen van beide richtlijnen zijn opgenomen en de verplichtingen van de lidstaten zijn versterkt.

²³ Bijlage X van de effectbeoordeling van de energie-efficiëntierichtlijn (SEC(2011) 779 definitief).