



Brussel, 6.11.2013  
COM(2013) 762 final

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

**Tenuitvoerlegging van de richtlijn energie-efficiëntie – richtsnoeren van de Commissie**

{ SWD(2013) 445 final}  
{ SWD(2013) 446 final}  
{ SWD(2013) 447 final}  
{ SWD(2013) 448 final}  
{ SWD(2013) 449 final}  
{ SWD(2013) 450 final}  
{ SWD(2013) 451 final}

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## Tenuitvoerlegging van de richtlijn energie-efficiëntie – richtsnoeren van de Commissie

### 1. INLEIDING

Europa kan het zich niet veroorloven energie te verspillen. Europa energie-efficiënt maken is reeds lang een EU-doelstelling; staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben hieraan herhaaldelijk steun betuigd.

In 2007 heeft de Europese Raad ambitieuze doelstellingen voor 2020 betreffende energie en het klimaat goedgekeurd: 20 % minder broeikasgassen, 20 % van de energie uit hernieuwbare bronnen en 20 % efficiënter gebruik van energie<sup>1</sup>.

Deze doelstellingen werden opnieuw bevestigd in Europa 2020-strategie<sup>2</sup> die wordt onderschreven door de Europese instellingen, de lidstaten en de sociale partners, die allemaal een bijdrage leveren om ervoor te zorgen dat in de EU de nodige maatregelen worden genomen om de Europa 2020-doelstellingen te verwezenlijken.

Voorspellingen uit 2010<sup>3</sup> wezen erop dat de EU-doelstelling inzake energie-efficiëntie voor 2020 niet zou worden behaald en dat er derhalve nieuwe maatregelen op Europees en nationaal niveau nodig waren. Om dit probleem aan te pakken, heeft de Commissie in 2011 een voorstel voor een richtlijn energie-efficiëntie gedaan. Het voorstel bouwde voort op de ervaring die op diverse gebieden was opgedaan, met name wat betreft de energiestatistiek van gebouwen, energiediensten en warmtekrachtkoppeling. Voor al deze gebieden geldt dat de energie-efficiëntie aanzienlijk kan worden verbeterd. Het voorstel is er derhalve op gebaseerd dat het grootste deel van de vereiste energiebesparing kan worden verwezenlijkt door de efficiëntie van het energieverbruik te verbeteren (d.w.z. minder energieverbruik voor een gelijkwaardig niveau van economische activiteit of diensten). Het algehele doel van het voorstel was een significante bijdrage te leveren aan het behalen van de EU-doelstelling inzake energie-efficiëntie voor 2020 en een gemeenschappelijk kader te scheppen om energie-efficiëntie in de Unie ook na 2020 te bevorderen. De twee medewetgevers hebben het voorstel voor de richtlijn energie-efficiëntie uiteindelijk op 25 oktober 2012 aangenomen als Richtlijn 2012/27/EU<sup>4</sup>.

### 2. DE RICHTLIJN ENERGIE-EFFICIËNTIE

De richtlijn energie-efficiëntie (de "REE") is op 14 november 2012 in het Publicatieblad bekendgemaakt en op 4 december 2012 in werking getreden. De lidstaten moeten deze

---

<sup>1</sup> In tegenstelling tot de andere twee doelstellingen, is de doelstelling over energie-efficiëntie niet opgenomen in een wettelijk bindend instrument.

<sup>2</sup> COM(2010) 2020 definitief.

<sup>3</sup> Effectbeoordeling voor het energie-efficiëntieplan (SEC/2011/277).

<sup>4</sup> Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG (betreffende het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energierelevante producten) en 2010/30/EU (betreffende de etikettering en standaardinformatie voor producten) en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG (inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling) en 2006/32/EG (betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten).

richtlijn uiterlijk op 5 juni 2014 omzetten in nationaal recht (behalve een aantal bepalingen waarvoor een andere omzettingsdatum geldt<sup>5</sup>).

De REE behelst wettelijk bindende maatregelen waarmee de inspanningen van de lidstaten worden versterkt om energie efficiënter te gebruiken in alle stadia van de energieketen, van de transformatie van energie en de distributie ervan tot het eindverbruik. De belangrijkste vereisten van de richtlijn, wat het toekomstige energiebeleid betreft, zijn hieronder in het kort beschreven.

Ten eerste wordt de in het kader van de Europa 2020-strategie door de lidstaten aangegane politieke verbintenis versterkt, doordat de REE de EU-doelstelling inzake energie-efficiëntie voor het eerst duidelijk als volgt vastlegt en kwantificeert: "*het energieverbruik van de Unie mag in 2020 niet meer bedragen dan 1 474 Mtoe<sup>6</sup> primaire energie of niet meer dan 1 078 Mtoe finale energie*"<sup>7</sup>. Door de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013 zijn deze doelstellingen bijgesteld tot "niet meer dan 1 483 Mtoe primaire energie of niet meer dan 1 086 Mtoe finale energie".

De volledige en correcte tenuitvoerlegging van de REE zal een belangrijke rol spelen bij het behalen van de EU-doelstelling van 20 % efficiënter gebruik van energie in 2020 en, zoals uiteengezet in het groenboek COM (2013) 169 final, een bijdrage leveren aan het EU-kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030. De beoordeling van de vooruitgang op weg naar de door de lidstaten in overeenstemming met artikel 3 van de REE vastgelegde nationale indicatieve energie-efficiëntiestreefcijfers zal een bijdrage leveren aan de discussie over de geschikte types doelstelling voor 2030 en het niveau daarvan.

De REE stelt de lidstaten ook verplicht om nationale indicatieve energie-efficiëntiestreefcijfers voor 2020 vast te leggen, die kunnen worden gebaseerd op verschillende indicatoren (verbruik van primaire of finale energie dan wel besparingen van primaire of finale energie dan wel energie-intensiteit). De lidstaten moesten uiterlijk op 30 april 2013 aan de Commissie kennisgeven van deze streefcijfers en de weerslag daarvan in het verbruik van primaire en finale energie in 2020, hetzij als onderdeel van de nationale hervormingsprogramma's, hetzij in een afzonderlijke mededeling<sup>8</sup>.

Deze informatie is een van de elementen die in het kader van het Europees semester<sup>9</sup> worden geëvalueerd teneinde de verwezenlijking van de algemene EU-doelstelling tegen 2020 alsmede de mate waarin de individuele inspanningen voldoen aan de gemeenschappelijke doelstelling te beoordelen. Alle lidstaten hebben hun nationale indicatieve streefcijfers doorgegeven, maar twee lidstaten hebben daarbij nog niet gebruikgemaakt van het op grond van de richtlijn verplichte formaat. Als de nationale indicatieve energie-efficiëntiestreefcijfers bij elkaar worden beschouwd, blijkt dat de lidstaten tegen 2020 slechts streven naar een primaire-energiebesparing van 16,4 % en een finale-energiebesparing van 17,7 %, en dat zij derhalve niet voldoen aan de 20 % van de algehele EU-doelstelling<sup>10</sup>. Werkelijk betrouwbare

---

<sup>5</sup> Zie artikel 28, lid 1.

<sup>6</sup> Megaton olie-equivalent.

<sup>7</sup> Bijgewerkte cijfers waarbij rekening is gehouden met de toetreding van Kroatië tot de EU op 1 juli 2013.

<sup>8</sup> Een lijst met de nationale streefcijfers en een evaluatie is opgenomen in de mededeling van de Commissie (COM (2013) final xxx) over "Algemene vooruitgang in de richting van de EU-doelstelling betreffende energie-efficiëntie".

<sup>9</sup> Met name in COM(2013) 350 final en het thematische document betreffende *EUROPE 2020 TARGETS: climate change and energy*.

<sup>10</sup> Bij de twee lidstaten die niet hebben gemeld hoe hun doelstellingen in 2020 hun weerslag vinden in de primaire en finale energie (Slovenië en Kroatië) zijn de gegevens over hun energieverbruik in 2010 als grondslag voor de berekeningen gebruikt ([http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/reporting\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/reporting_en.htm)).

cijfers kunnen echter pas worden gegeven als er een diepgaande evaluatie wordt verricht, waarbij rekening wordt gehouden met de streefcijfers van alle lidstaten, de resultaten van alle energiemodellen en de verdere beleidsinstrumenten die momenteel worden ontwikkeld. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, en artikel 24, lid 7, van de REE moet de Commissie haar beoordeling van de bereikte vooruitgang in de richting van het doel van 20 % meer energie-efficiëntie in 2020 uiterlijk op 30 juni 2014 bij het Europees Parlement en de Raad indienen.

Bovendien zijn de lidstaten op grond van de richtlijn verplicht om uiterlijk op 30 april 2014 hun strategieën voor de renovatie van gebouwen te bepalen en bekend te maken. Deze verplichting is cruciaal, omdat bijna 40 % van het finale-energieverbruik plaatsvindt in huizen, kantoren van de publieke en de private sector, winkels en andere gebouwen. Gebouwen van de publieke sector moeten het goede voorbeeld geven: 3 % van de gebouwen die eigendom zijn van en gebruikt worden door de centrale overheid moeten elk jaar worden gerenoveerd, zodat deze voldoen aan de door de lidstaat in het kader van de richtlijn energieprestatie van gebouwen gestelde eisen<sup>11</sup>. De leidende rol van de publieke sector wordt ook erkend in de bepalingen van de REE betreffende overheidsopdrachten op grond waarvan de centrale overheid onder bepaalde omstandigheden verplicht is de meest energie-efficiënte producten, diensten en gebouwen aan te kopen.

De lidstaten moeten waarborgen dat er in de periode 2014-2020 een bepaalde mate van energiebesparing bij de eindverbruiker wordt bereikt door een regeling inzake energie-efficiëntieverplichtingen of alternatieve beleidsmaatregelen in te voeren.

Ook het energiebesparingspotentieel van alle categorieën en soorten ondernemingen wordt erkend. Zij worden aangemoedigd energie-audits uit te voeren; alle ondernemingen die geen kleine of middelgrote onderneming (kmo) zijn, moeten deze zelfs verplicht om de vier jaar uitvoeren. De lidstaten wordt verzocht programma's uit te werken die de kmo's aanmoedigen om energie-audits te laten uitvoeren en die de huishoudens meer besef bijbrengen van de voordelen van dergelijke audits. Bij energie-audits kunnen er mogelijkheden voor energiebesparing worden bepaald, op basis waarvan er een markt voor energiediensten tot ontwikkeling kan komen.

Informatie over het energieverbruik is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de consumenten weloverwogen keuzes over energievoorziening en -gebruik kunnen maken. De richtlijn omvat derhalve gedetailleerde eisen op het gebied van meting en facturering voor eindafnemers.

Rond de 30 % van de primaire energie van de EU wordt gebruikt door de energiesector, voornamelijk voor het omzetten van energie in elektriciteit en warmte voor distributie. De richtlijn is er derhalve op gericht de efficiëntie van netwerken en infrastructuur te maximaliseren en vraagrespons mogelijk te maken; verder wordt de toename van het gebruik van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling alsmede stadsverwarming en -koeling verplicht en aangemoedigd.

Energie-efficiëntie is een van de meest kosteneffectieve manieren om de energievoorzieningszekerheid te versterken en de uitstoot van broeikasgassen en andere verontreinigende stoffen terug te dringen. Het energiesysteem en de maatschappij als geheel moeten aanzienlijk energie-efficiënter worden. Het verbeteren van de energie-efficiëntie is een prioriteit in alle in het Energiestappenplan 2050 vastgelegde ontkolingsscenario's; in de onderhavige context moet de nadruk daarom eveneens op energie-efficiëntie liggen.

Uit een analyse van tendensen in belangrijke indicatoren blijkt dat de EU haar doelstelling in 2020 kan behalen als er sterk beleid op het gebied van energie-efficiëntie wordt gevoerd en de

---

<sup>11</sup> Artikel 4 van Richtlijn 2010/31/EU.

REE volledig ten uitvoer wordt gelegd. Als dat doel wordt bereikt, zouden de energiekosten voor de Europese huishoudens en het bedrijfsleven tot 2020 jaarlijks rond de 38 miljard euro lager liggen, zou de behoefte aan investeringen in energie-opwekking en -distributie jaarlijks rond de zes miljard euro lager liggen en zou er ongeveer 24 miljard euro worden geïnvesteerd in de renovatie van woningen en kantoren, hetgeen tot concurrentievoordelen voor het bedrijfsleven leidt en werkgelegenheid op lokaal niveau schept.

### **3. WERKDOCUMENTEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE MET MEER GEDETAILEERDE RICHTSNOEREN OVER DE REE-BEPALINGEN**

Het merendeel van de REE-bepalingen moet uiterlijk op 5 juni 2014 in nationaal recht zijn omgezet. Overeenkomstig artikel 7 moeten de lidstaten de beleidsmaatregelen die zij voornemens zijn vast te stellen uiterlijk op 5 december 2013 aan de Commissie meedelen. Als de lidstaten gebruikmaken van de alternatieve benadering overeenkomstig artikel 5, lid 6, en van uitzonderingen op de eisen van artikel 14, lid 5, moeten zij de Commissie daarvan uiterlijk op 31 december 2013 op de hoogte brengen.

Aangezien er voor energie-efficiëntie talrijke kleinschalige acties nodig zijn, omvat de richtlijn energie-efficiëntie ingewikkelde, gedetailleerde en dikwijls zeer technische bepalingen. De Commissie hecht belang aan nauwe samenwerking met de lidstaten bij het omzetten en de doeltreffende uitvoering van de richtlijn en heeft daartoe zeven werkdocumenten van de diensten van de Commissie opgesteld waarin nauwkeuriger wordt uiteengezet hoe sommige bepalingen volgens de diensten van de Commissie dienen te worden geïnterpreteerd en hoe deze het best kunnen worden toegepast. Deze werkdocumenten wijzigen de rechtsgevolgen van de richtlijn niet en doen geen afbreuk aan de bindende interpretatie ervan door het Hof van Justitie. De thema's uit de richtlijn die in de documenten aan bod komen, zijn juridisch gezien ingewikkeld, zijn moeilijk om te zetten en kunnen veel invloed op de energie-efficiëntie hebben. Zij gaan in op de artikelen 5 tot en met 11, 14 en 15 van de REE die betrekking hebben op bepalingen inzake centrale-overheidsgebouwen, overheidsopdrachten, verplichtingen en alternatieven op het gebied van energie-efficiëntie, energie-audits, meting en facturering, warmtekrachtkoppeling en netwerken alsmede vraagresponso. Er moet worden opgemerkt er in de REE minimumvereisten zijn vastgelegd en dat de lidstaten overeenkomstig artikel 1, lid 2, verdergaande maatregelen kunnen treffen, voor zover die verenigbaar zijn met het Unierecht.

De gedetailleerde werkdocumenten zijn gekoppeld aan deze mededeling en hieronder wordt een samenvatting van de belangrijkste zaken gegeven.

Aangezien voor de volledige omzetting van de REE in nationale wetgeving langetermijnplanning nodig is, publiceert de Commissie deze mededeling en de bijbehorende werkdocumenten voordat de omzettingstermijn van de richtlijn is verstreken.

#### **3.1. Richtsnoeren betreffende artikel 5 (voorbeeldfunctie van de gebouwen van overheidsinstanties)**

Op grond van artikel 5 zijn de lidstaten verplicht elk jaar 3 % van de totale vloeroppervlakte van gebouwen die eigendom zijn van en gebruikt worden door de centrale overheid en die niet voldoen aan de minimumeisen inzake energieprestaties zoals vastgelegd op grond van Richtlijn 2010/31/EU (richtlijn energieprestatie van gebouwen gestelde) te renoveren, zodat deze ten minste de efficiëntieniveaus bereiken die zij voor de toepassing van die richtlijn hebben vastgelegd. De lidstaten moeten uiterlijk op 31 december 2013 een inventaris van de betrokken centrale-overheidsgebouwen opstellen en publiek beschikbaar stellen. Indien een lidstaat meer dan 3 % van de totale vloeroppervlakte van centrale-overheidsgebouwen renoveert, mag hij dat meetellen in een van de drie voorgaande of volgende jaren. In plaats

van de verplichting om 3 % van de vloeroppervlakte van centrale-overheidsgebouwen te renoveren, kunnen de lidstaten andere kostenefficiënte maatregelen treffen waarmee zij in hun centrale-overheidsgebouwen ten minste een gelijkwaardig energiebesparingsniveau bereiken. De bij een alternatieve benadering vereiste totale energiebesparing is cumulatief, hetgeen betekent dat de lidstaten verplicht zijn de som van de jaarlijkse energiebesparingen gedurende de gehele periode van 2014 tot 2020 te behalen, ongeacht de besparingen die in elk individueel jaar tijdens deze periode worden behaald. De lidstaten mogen ramingen gebruiken om het vereiste besparingsniveau te bepalen.

Voor het bepalen van de reikwijdte van de verplichting op grond van artikel 5 is de definitie van "centrale overheid" in artikel 2, lid 9, van de REE essentieel. "Centrale overheid" betekent "alle bestuursinstellingen waarvan de bevoegdheid zich over het gehele grondgebied van een lidstaat uitstrekt". Voor de definitie kunnen de lidstaten daarnaast te rade gaan bij bijlage IV bij de richtlijn inzake overheidsopdrachten<sup>12</sup>, die een lijst omvat met centrale-overheidsinstanties in alle lidstaten, en bij de definitie van "centrale overheid" in de richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad betreffende de toepassing van het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Voor lidstaten met een federale structuur is de laatste zin van overweging 17 van de REE van belang.

Het werkdokument over artikel 5 biedt mogelijke criteria en referenties waarmee kan worden bepaald welke gebouwen onder de werkingssfeer van de verplichting vallen. Hierin staan ook praktische voorbeelden waarmee uiteen wordt gezet hoe de doelstelling van 3 % renovatie en de verplichting bij de alternatieve benadering kan worden bepaald en behaald.

### **3.2. Richtsnoeren betreffende artikel 6 (overheidsaankopen)**

In Richtlijn 2004/18/EG (richtlijn inzake overheidsopdrachten) wordt het kader voor overheidsopdrachten vastgesteld; de richtlijn is erop gericht te waarborgen dat beginselen als eerlijke concurrentie en een optimale kosten-batenverhouding vanuit het gezichtspunt van de belastingbetaler worden geëerbiedigd. Wat er wordt aangekocht, wordt echter in specifieke wetgeving zoals de REE bepaald. Op grond van artikel 6 van de REE zijn centrale overheden onder bepaalde voorwaarden verplicht om producten, diensten en gebouwen te kopen met hoge energie-efficiëntieprestaties zoals bepaald in EU-wetgevingshandelingen als de richtlijn energie-etikettering<sup>13</sup> en de aanvullende gedelegeerde verordeningen daarbij, de richtlijn inzake ecologisch ontwerp<sup>14</sup> en de bijbehorende uitvoeringsverordeningen, de richtlijn energieprestatie van gebouwen of het Energy Star-programma. Bijlage III bij de REE omvat een lijst met vereisten inzake de energie-efficiëntie die in deze EU-handelingen zijn gedefinieerd.

In het werkdokument worden de desbetreffende bepalingen van de in bijlage III genoemde EU-handelingen met betrekking tot overheidsopdrachten nader verklaard. Ook in dit verband is de definitie van "centrale overheid" doorslaggevend bij het bepalen van de werkingssfeer van de verplichtingen inzake overheidsopdrachten.

De verplichting inzake overheidsopdrachten geldt onder het voorbehoud dat er aan criteria als rendabiliteit, technische duurzaamheid alsmede duurzaamheid in bredere zin is voldaan. In het werkdokument worden deze "voorwaarden" nader verklaard, bijvoorbeeld wat betreft het verschil tussen kosteneffectiviteit over de levenscyclus en economische haalbaarheid, en er worden omstandigheden genoemd waarin de lidstaten deze kunnen toepassen. Bovendien

---

<sup>12</sup> Richtlijn 2004/18/EG.

<sup>13</sup> Richtlijn 2010/30/EU.

<sup>14</sup> Richtlijn 2009/125/EG.

worden er mogelijke criteria gegeven op basis waarvan de lidstaten kunnen bepalen welke organen onder de verplichtingen inzake openbare aanbesteding vallen.

### **3.3. Richtsnoeren betreffende artikel 7 (verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie)**

De in artikel 7 genoemde maatregelen zijn goed voor de helft van de energiebesparingen, waarnaar met de REE wordt gestreefd. Een aantal bepalingen<sup>15</sup> van dit ingewikkelde artikel moeten reeds worden toegepast voordat de omzettingstermijn van de REE is verstreken.

Op grond van dit artikel moeten de lidstaten verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie opstellen of andere beleidsmaatregelen treffen om voor een vastgelegde totale energiebesparing bij de eindafnemers te zorgen. De energiebesparing die op grond van lid 9 met de verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie en alternatieve maatregelen moet worden behaald, moet ten minste overeenstemmen met nieuwe besparingen, ieder jaar vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020, van 1,5 % van de jaarlijkse energieverkoop per volume van alle energiedistributeurs of alle detailhandelaars in energie, aan eindafnemers, gemiddeld genomen over de jaren 2010, 2011 en 2012. In het werkdocument wordt verklaard hoe deze verplichte, in de periode 2014-2020 te behalen, totale nagestreefde nieuwe energiebesparing moet worden berekend, en wordt verduidelijkt welke statistische variabelen er kunnen worden gebruikt. Bovendien kunnen de lidstaten deze totale hoeveelheid met maximaal 25 % terugbrengen door middel van vier specifieke mogelijkheden: zij kunnen lagere energiebesparingspercentages gebruiken, sectoren waarvoor het emissiehandelssysteem geldt gedeeltelijk of geheel uitsluiten, bepaalde besparingen aan de voorzieningszijde meetellen of energiebesparingen meetellen die voortkomen uit na 31 december 2008 getroffen maatregelen die ook nog na 2020 effect hebben. In het werkdocument wordt uiteengezet hoe de in artikel 7, lid 2, vervatte mogelijkheden kunnen worden gebruikt.

In het werkdocument worden voorbeelden gegeven van de soorten beleidsmaatregelen en de energiebesparingen die deze opleveren en die kunnen meetellen. Tevens wordt de aandacht gevestigd op de methoden en beginselen die zijn vervat in bijlage V bij de REE die moeten worden toegepast bij de berekening van energiebesparingen.

Aangezien er "nieuwe" besparingen worden vereist, kunnen de lidstaten niet alle maatregelen die zij op een bepaald moment op het gebied van efficiënter eindverbruik van energie hebben getroffen, meetellen bij de verplichtingen op grond van artikel 7. In het werkdocument wordt uitgelegd dat energiebesparingen die zijn behaald op basis van individuele acties in de verplichtingsperiode (dat wil zeggen van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020) meetellen, zelfs als de beleidsmaatregel waaruit de acties voortkomen is goedgekeurd of ingevoerd vóór 1 januari 2014. In het kader van de omzetting en tenuitvoerlegging moeten de lidstaten de Commissie uiterlijk op 5 december 2013 in kennis stellen van de bijzonderheden van de voorgenomen, voorgestelde of in wetgeving gedefinieerde methode voor de uitvoering van de verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie alsmede van de beleidsmaatregelen die zij voornemens zijn als alternatieve maatregelen te nemen.

Er moet aan worden herinnerd dat de lidstaten verplicht zijn regels vast te stellen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die van toepassing zijn bij niet-naleving van de op grond van dit artikel (artikel 13 REE) bepaalde nationale bepalingen.

---

<sup>15</sup> Artikel 7, lid, 9 en bijlage V, lid 4; de lidstaten moeten de beleidsmaatregelen die zij voornemens zijn vast te stellen uiterlijk op 5 december 2013 aan de Commissie meedelen.

### 3.4. Richtsnoeren betreffende artikel 8 (energie-audits en energiebeheersystemen)

Artikel 8 legt twee belangrijke verplichtingen op aan de lidstaten: het bevorderen van de toegang van eindafnemers tot energie-audits en het waarborgen dat ondernemingen die geen kmo zijn ten minste om de vier jaar een energie-audit ondergaan. De audits moeten kosteneffectief zijn, worden uitgevoerd door gekwalificeerde/geaccrediteerde deskundigen en worden gecontroleerd door onafhankelijke instanties.

In de REE worden "kleine en middelgrote ondernemingen" of "kmo's" gedefinieerd overeenkomstig Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie; in het werkdocument worden de elementen van de in de aanbeveling vastgelegde definitie nader verklaard (minder dan 250 werknemers, de jaaromzet mag 50 miljoen EUR niet overschrijden en/of het jaarlijkse balanstotaal mag niet meer bedragen dan 43 miljoen EUR). Voor de definitie van "werknemers" geldt de nationale arbeidswetgeving. In het werkdocument wordt uiteengezet dat overeenkomstig de EU-definitie moet worden vastgesteld of een onderneming een partneronderneming in een ander land heeft of is verbonden met een onderneming in een ander land. Dit is het geval als een onderneming meer dan 25 % van het kapitaal of de stemrechten van een andere onderneming bezit<sup>16</sup> (of vice versa). Dan moet worden gekeken naar het totale aantal werknemers van de partnerondernemingen of verbonden ondernemingen om te bepalen of de ondernemingen kmo's zijn.

Bij de praktische toepassing van deze definitie moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met geconsolideerde gegevens van elke onderneming, met inbegrip van ondernemingen in andere lidstaten en buiten Europa, om een geharmoniseerde definitie en behandeling in de hele EU te waarborgen. In het werkdocument worden voorbeelden gegeven van hulpmiddelen waarmee kan worden bepaald welke ondernemingen verplicht energie-audits moeten uitvoeren, waaronder registers van kmo's en openbare registers waarin de grootte van ondernemingen is vermeld.

Als gevolg daarvan kunnen kleine filialen in een lidstaat verplicht zijn om de vier jaar een energie-audit uit te voeren, omdat zij niet voldoen aan de definitie van kmo's en daardoor deel uitmaken van de categorie grote ondernemingen. Dit dient niet te worden beschouwd als extra last of als buitenproportioneel<sup>17</sup>: enerzijds kunnen dergelijke ondernemingen energiebeheersystemen toepassen en op basis daarvan worden vrijgesteld van de auditverplichting, of zij kunnen regelingen treffen om het filiaal te helpen bij de audit, bijvoorbeeld met behulp van interne deskundigen van de moedermaatschappij, en anderzijds is de desbetreffende energie-audit waarschijnlijk beperkter wat betreft de werkingssfeer en de kosten.

In het werkdocument wordt de in artikel 8 bepaalde flexibiliteit betreffende de naleving van de auditverplichting nader toegelicht. Hieruit volgt dat grote ondernemingen die een energie- of een milieubeheersysteem toepassen, zijn vrijgesteld van de verplichting om de vier jaar energie-audits uit te voeren. Grote ondernemingen die op vrijwillige basis energie-audits

---

<sup>16</sup> In het algemeen zijn kmo's *autonoom*, aangezien zij ofwel geheel onafhankelijk zijn ofwel een of meerdere minderheidspartnerschappen (elk minder dan 25 %) met andere ondernemingen hebben. Als dat aandeel tot hoogstens 50 % stijgt, worden de ondernemingen als *partnerondernemingen* beschouwd. Boven die drempel gelden de ondernemingen als *verbonden ondernemingen*.

<sup>17</sup> Op grond van bijlage VI, punt d), moeten energie-audits "proportioneel" zijn. Volgens het proportionaliteitsbeginsel moet worden gecontroleerd of een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel dan wel een wettelijk of bestuursrechtelijk middel proportioneel is en noodzakelijk is om een bepaalde doelstelling te bereiken. Het Hof van Justitie pas het proportionaliteitsbeginsel toe wanneer wettelijke maatregelen worden gezien in het licht van particuliere belangen, individuele rechten en fundamentele vrijheden.



uitvoeren (onder gepaste supervisie), worden geacht te voldoen aan de verplichting regelmatig energie-audits uit voeren.

Om hoogwaardige energie-audits en energiebeheersystemen te waarborgen, moeten de lidstaten op basis van bijlage VI van de REE minimumeisen voor energie-audits vastleggen. In het werkdocument worden praktische voorbeelden gegeven met betrekking tot de mate van detail waaraan een energie-audit moet voldoen. Verder wordt toegelicht hoe de REE-auditsystemen zich verhouden tot de accreditatie en conformiteitsbeoordeling overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008.

Er moet aan worden herinnerd dat de lidstaten, net als bij artikel 7, verplicht zijn regels vast te stellen met betrekking tot sancties die worden toegepast bij niet-naleving van de nationale, voor energie-audits geldende bepalingen.

### **3.5. Richtsnoeren betreffende de artikelen 9 tot en met 11 (meting en informatie over facturering)**

Op grond van artikel 9 moeten eindafnemers van elektriciteit, aardgas, stadsverwarming, stadskoeling en warm water tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters die het daadwerkelijke energieverbruik van de eindafnemer nauwkeurig weergeven en informatie geven over de werkelijke tijd van het verbruik (voor zover dit technisch mogelijk en financieel redelijk is). In de bepalingen van de REE betreffende meting en facturering zijn enkele bepalingen van de vroegere Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (waarvan de meeste op 5 juni 2014 door de REE worden ingetrokken) overgenomen en doeltreffender gemaakt. Uiterlijk op 31 december 2016 dient er te zijn voldaan aan de verplichting ook individuele verbruiksmeters voor eindgebruikers van verwarming en koeling te installeren in appartementengebouwen en multifunctionele gebouwen met een centrale verwarmings-/koelingsbron of met levering vanuit een stadsverwarmingsnet of een centrale bron die verschillende gebouwen bedient (voor zover dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is).

Verder wordt toegelicht dat het op grond van artikel 9 niet vereist is om slimme metersystemen in te voeren (aangezien dat is geregeld in Richtlijn 2009/72/EG en Richtlijn 2009/73/EG die deel uitmaken van het derde energiepakket), maar dat in lidstaten die slimme meting invoeren op grond van artikel 9, lid 2, diverse verplichtingen gelden, bijvoorbeeld dat van de slimme meters de hoeveelheid elektriciteit kan worden afgelezen die bij de eindafnemer aan het net wordt geleverd. Verder wordt toegelicht dat "eindafnemers" niet alleen personen zijn die de energie gebruiken, maar ook personen of organisaties, zoals de vereniging van eigenaars in een appartementencomplex, die collectief energie inkopen. Op grond van artikel 10 moet aan eindafnemers met traditionele individuele meters gewoonlijk ten minste om de zes maanden worden meegedeeld hoeveel hun factuur voor de in de laatste periode gebruikte energie zal bedragen. Op verzoek van de eindafnemer of als hij heeft gekozen voor elektronische facturering dient dit om de drie maanden te gebeuren.

Indien er slimme elektriciteits-/gasmeters beschikbaar zijn, hebben klanten op grond van artikel 10 het recht op gedetailleerde informatie over hun energieverbruik op basis van hun huidige leveringscontract gedurende de voorafgaande twee jaar en (behalve in uitzonderingsgevallen) op een vergelijking met het verbruik van een gemiddelde gebruiker.

Op grond van artikel 11 hebben eindafnemers het recht om kosteloos facturen en factureringinformatie voor hun energieverbruik te ontvangen.

Er moet aan worden herinnerd dat de lidstaten verplicht zijn regels vast te stellen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die van toepassing zijn bij niet-naleving

van de nationale bepalingen die overeenkomstig de artikelen 9 tot en met 11 zijn vastgelegd (artikel 13 REE).

### **3.6. Richtsnoeren betreffende artikel 14 (bevordering van de efficiëntie bij verwarming en koeling)**

Met artikel 14 wordt de werkingssfeer van Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling uitgebreid en worden de materiële bepalingen ervan vervangen. De richtsnoeren hebben alleen betrekking op nieuwe aspecten die in het kader van de REE worden ingevoerd.

De lidstaten zijn verplicht een uitgebreide beoordeling te maken van het kosteneffectieve potentieel voor de toepassing van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en doeltreffende efficiënte stadsverwarming en -koeling, waarbij rekening wordt gehouden met de klimaatomstandigheden, de economische haalbaarheid en de technische geschiktheid. De Commissie moet uiterlijk op 31 december 2015 van deze beoordeling op de hoogte worden gesteld. Op basis van het geconstateerde potentieel moeten de lidstaten maatregelen nemen om het kosteneffectieve potentieel van de toepassing van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en doeltreffende efficiënte stadsverwarming en -koeling te verwezenlijken. De beoordeling door de lidstaten moet informatie omvatten over de strategieën, beleidslijnen en maatregelen die kunnen worden genomen om voor 2020, respectievelijk 2030 het potentieel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling te verwezenlijken. Voor installaties voor elektriciteitsopwekking en industriële installaties met een vermogen van meer dan 20 MW moet er een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd inzake de haalbaarheid van warmtekrachtkoppeling, terugwinning van afvalwarmte of aansluiting op een stadsverwarmingsnetwerk, wanneer deze installaties worden gebouwd of ingrijpend worden gerenoveerd. Bij het verlenen van vergunningen voor deze installaties dient rekening te worden gehouden met de resultaten van de kosten-batenanalyse.

Het werkdocument omvat een gedetailleerde toelichting betreffende de vereisten waaraan de inhoud van de uitgebreide beoordeling en de methode voor de kosten-batenanalyse moeten voldoen en betreffende eventuele vrijstellingen van de verplichtingen voor installaties.

### **3.7. Richtsnoeren betreffende artikel 15 (omzetting, transport en distributie van energie)**

Op grond van artikel 15 zijn de lidstaten verplicht te waarborgen dat de nationale reguleringsinstanties voor energie, de transmissiesysteembeheerders en de distributiesysteembeheerders het energie-efficiëntiepotentieel van slimme netwerken optimaal benutten alsmede de energie-efficiëntie van het ontwerp en beheer van de gas- en elektriciteits-infrastructuur beoordelen en verbeteren. Tevens dienen zij te waarborgen dat tarieven en reguleringen aan specifieke criteria inzake energie-efficiëntie voldoen en dat deze de vraagrespons niet belemmeren. Uiterlijk op 30 juni 2015 moeten de lidstaten het potentieel voor energie-efficiëntie van hun gas- en elektriciteitsinfrastructuur beoordelen en concrete maatregelen vaststellen om de energie-efficiëntie in de netwerkinfrastructuur te verbeteren. Het artikel voorziet in toegangs- en dispatchingprioriteiten voor warmtekracht en kent evenveel waarde toe aan vraagzijdemiddelen, en met name aan vraagrespons, als aan aanbod wat betreft de deelname op groothandels- en kleinhandelsmarkten. Met name wordt bevorderd dat vraagrespons toegang krijgt tot en deelneemt aan de markten voor balancerings-, reserve- en andere systeemdiensten; daarbij moeten er technische of contractuele specificaties voor deelname worden opgesteld, met inbegrip van de deelname van aggregators en andere dienstverleners op het gebied van vraagrespons.

#### 4. CONCLUSIE

Energie-efficiëntie is een ingewikkeld onderwerp en vergt veel van overheden. Op politiek vlak kan er een kloof ontstaan tussen de toezeggingen door de lidstaten en de uitvoering. De richtlijn energie-efficiëntie biedt een nieuwe overkoepelende wettelijke structuur voor de doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie waarover op Europees niveau overeenstemming is bereikt. Tot op heden is de bestaande wetgeving inzake energie-efficiëntie slechts ten dele uitgevoerd. De REE vervangt en versterkt twee richtlijnen inzake energie-efficiëntie (Richtlijn 2004/8/EG inzake warmtekrachtkoppeling en Richtlijn 2006/32/EG betreffende energiediensten) en staat in verbinding met de verplichtingen die reeds zijn vastgelegd in Richtlijn 2009/125/EG betreffende ecologisch ontwerp, Richtlijn 2010/30/EU betreffende energie-etikettering en Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen. Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 2 van deze mededeling moet de Commissie verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad in 2014 over de bereikte vooruitgang op weg naar het doel voor 2020 en kan haar beoordeling indien nodig voorstellen voor verdere maatregelen omvatten. Hopelijk helpen deze mededeling en de bijbehorende werkdocumenten de lidstaten bij de omzetting en tenuitvoerlegging van de ambitieuze maatregelen waarover zij overeenstemming hebben bereikt en die zijn vastgesteld in de richtlijn energie-efficiëntie.