

VERZOEK OM INPUT VOOR EEN INITIATIEF (zonder effectbeoordeling)

| | |
|--|---|
| TITEL VAN HET INITIATIEF | Warmtepompen – actieplan om de uitrol in de hele EU te versnellen |
| LEIDEND DG VERANTWOORDELIJKE EENHEID | – ENER.B3 |
| VERWACHT SOORT INITIATIEF | Ander – Nieuw |
| INDICATIEF TIJDSHEMA | Q4 2023 |
| AANVULLENDE INFORMATIE | https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency_en |

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

Bij de overgang naar schone energie en het bereiken van koolstofneutraliteit volgens de doelstellingen van de [Europese Green Deal](#) speelt het gebruik van warmtepompen een grote rol. Alle beleidsscenario's die ten grondslag liggen aan de 'Fit for 55'-wetgevingsvoorstellen laten een significante gebruik van warmtepompen zien in alle sectoren, en vooral in gebouwen. Om de doelstellingen voor 2030 te halen en de nodige snelle decarbonisatie van warmte te realiseren, moet zo snel mogelijk worden gestopt met het installeren van ketels in nieuwe gebouwen en het vervangen van ketels op fossiele brandstoffen door nieuwere modellen¹.

Volgens het [REPowerEU-plan](#) moet prioriteit gegeven worden aan investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie om de import van fossiele brandstoffen te verminderen en om de huidige uitrolpercentages van warmtepompen in gebouwen te verdubbelen. Het plan vraagt ook een snellere uitrol van grote warmtepompen in stadsverwarmings- en -koelingsnetwerken.

Er is dringend behoefte aan een verschuiving naar hernieuwbare en efficiënte verwarmings- en koeltechnologieën in gebouwen, industrie en netwerken. Het [rapport van de Europese Commissie over het concurrentievermogen van schone-energie-technologieën](#) geeft aan dat de uitrol van alle soorten warmtepompen verder moet versnellen: van warmtepompen voor eengezinswoningen, grote appartementsgebouwen, tertiaire gebouwen en warmtenetten, tot warmtepompen op hoge temperatuur voor industriële toepassingen. Het [Green Deal-plan voor de industrie](#) duidt warmtepompen aan als een van de belangrijkste technologieën om te voldoen aan de EU-klimaatneutraliteitsdoelstellingen in de [Net-Zero Industry Act](#), de verordening voor een nettonulindustrie om de industriële productie te ondersteunen.

Deze doelstellingen bouwen voort op het kader dat is vastgesteld door:

- de [renovatiegolf](#);
- de lopende evaluaties van productspecifieke voorschriften inzake verwarming en koeling in het kader van [ecodesign en energie-etikettering](#); en
- de lopende herziening van de [richtlijn betreffende de energieprestaties van gebouwen](#) (EPBD), de [richtlijn betreffende hernieuwbare energie](#) (RED) en de [richtlijn betreffende energie-efficiëntie](#) (EED), die deel uitmaken van het 'Fit for 55'-pakket.

¹ [EU challenges of reducing fossil fuel use in buildings](#), JRC Report 127122, December 2021.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

Dit initiatief moet: i) de trage vooruitgang op het gebied van de decarbonisatie van energiesystemen aanpakken; ii) een kader bieden voor de omschakeling naar hernieuwbare en efficiënte verwarming en koeling in gebouwen, industrie en netwerken; en iii) het concurrentievermogen van de sector voor schone energie in de EU ondersteunen.

Ongeveer 50 % van alle energie die vandaag in de EU wordt verbruikt, wordt gebruikt voor verwarming en koeling. Meer dan 70 % van de verwarming en koeling is nog steeds gebaseerd op fossiele brandstoffen, voornamelijk aardgas. In de residentiële sector wordt ongeveer 80 % van het finale energieverbruik gebruikt voor ruimte- en waterverwarming². Het verbeteren van de energie-efficiëntie van op verbranding gebaseerde ruimte- en waterverwarmers nadert zijn fysieke grenzen. Om de energie die voor ruimte- en waterverwarming wordt gebruikt verder terug te dringen, moeten nieuwe en efficiëntere technologieën worden ingevoerd, dat wil zeggen warmtepompen, die ook een hernieuwbare technologie zijn.

Zonder verdere gerichte EU-maatregelen dreigen 22 miljoen oude individuele verwarmingstoestellen en enkele duizenden oude grote verwarmingstoestellen op basis van fossiele brandstoffen te worden vervangen door nieuwe fossiele ketels. Om het gebruik van fossiele gassen en olie te helpen verminderen, ondersteunt het REPowerEU-plan een snellere opname van individuele warmtepompen in gebouwen en van grootschalige warmtepompen in stadsverwarmings- en stadskoelingsnetten. Dit vertaalt zich in de doelstelling om **tegen 2027 minstens 10 miljoen extra warmtepompen te installeren**. Met de uitfasering van op zichzelf staande ketels tegen 2029 onder ecodesign, kunnen we bovendien **tegen 2030 een totale bijkomende inzet van 30 miljoen of meer warmtepompen verwachten ten opzichte van 2020**, waarvan de meeste hydronisch (inclusief hybride) zijn.

De uitrol van warmtepompen dreigt te worden vertraagd door factoren aan zowel de vraag- als de aanbodzijde, zoals:

1. **structurele barrières** – huidige verwarmingsinfrastructuur en -systemen, hoge kosten vooraf van warmtepompen, onvoldoende capaciteit van het elektriciteitsnet, en technische (on)paraatheid van gebouwen voor verwarming op lagere temperaturen;
2. **informatiebarrières** – informatielacunes in bestaande warmtepompoplossingen en noodzakelijke faciliterende werken, en een geringe kennis en aanvaarding bij klanten en installateurs;
3. **marktfalen** – onvolledige of onderontwikkelde energieprestatie modellen in bedrijven in de verwarmingssector, gesplitste stimulansen, een kloof tussen de financieringsbehoeften voor renovatieprojecten en de typische producten die door financiële instellingen worden aangeboden, gebrek aan aantrekkelijke financiële producten, beperkt gebruik van mechanismen die publiek kapitaal gebruiken om particuliere investeringen aan te trekken en beperkte benutting van energie-efficiëntie, bepaalde hernieuwbare en slimme technologieën;
4. **een regelgevend kader en beleidskader** dat onvoldoende ondersteunend is op het vlak van productnormen en -labels, vergunningsprocedures, nationale bouwvoorschriften, gecentraliseerde stadsverwarming en -planning, gunstige energiebelasting en responsmogelijkheden aan de vraagzijde;
5. **beperkingen van de industrie en de waardeketen** die de industrie in de EU nog niet in staat stellen de vereiste industriële en financiële middelen volledig te gebruiken en de productie op te schalen naar massa-productieniveaus; en
6. **vaardigheidskloof** in de waardeketen en een groeiend gebrek aan opgeleide adviseurs en installateurs.

De warmtepompsector in de EU is goed geplaatst om aan deze vraag te voldoen en moet competitief blijven wanneer men te maken krijgt met grote volumes van goedkope import. Een strategie om de uitrol van warmtepompen te versnellen, zal het industriële concurrentievermogen ondersteunen en een lokale toegevoegde waarde plus extra werkgelegenheid in de EU opleveren.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

Rechtsgrond

Artikel 194, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) stelt: "In het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de

² Eurostat, 2022, [Energy consumption in households - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&code=sdg_7_3_1&plugin=1).

noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, is het beleid van de Unie op het gebied van energie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, erop gericht (...) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren.”

Praktische noodzaak van EU-optreden

Het initiatief zal follow-upmaatregelen op lokaal, nationaal of EU-niveau bevatten, al naar gelang waar deze maatregelen het best worden genomen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het decarboniseren van verwarming en koeling en het versnellen van de uitrol van warmtepompen in gebouwen, warmtenetten en industrie kan onvoldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt en vereist aanvullende maatregelen op EU-niveau om te zorgen voor consistentie van gedeelde doelstellingen en politiek engagement. Voldoende flexibiliteit zou moeten worden overwogen om een aanpassing aan de nationale en lokale omstandigheden in de lidstaten mogelijk te maken.

B. Wat is het beoogde resultaat van het initiatief en hoe wordt dit bereikt?

Dit initiatief richt zich op het versnellen van de uitrol van warmtepompen. Het zal de vorm aannemen van een strategische mededeling, met een geïntegreerde aanpak op alle beleidsterreinen. Het zal ernaar streven een actieplan op te stellen met specifieke maatregelen om de belangrijkste obstakels aan te pakken en de pullfactoren voor een snellere uitrol van warmtepompen te versterken. In het actieplan wordt rekening gehouden met: i) regelgevende en niet-regelgevende instrumenten en facilitaire instrumenten; ii) de aspecten financiering, communicatie en gebruik van vaardigheden; en iii) verschillende actieniveaus (EU, nationaal en lokaal of regionaal).

Onderstaande aspecten zullen de basis vormen voor het actieplan om de uitrol van warmtepompen in de hele EU te versnellen.

- 1) **Een platform/versneller/partnerschap** van de Commissie, de lidstaten, de sector zelf, financiële instellingen en opleidingsaanbieders in de hele waardeketen van warmtepompen, onder meer op het gebied van onderzoek en innovatie, schaalvergroting van de productie, het creëren van de juiste nationale voorwaarden waaronder een gunstige verhouding tussen elektriciteits- en gasprijs, en horizontale standaardiserings- en interoperabiliteitsaspecten om ervoor te zorgen dat warmtepompen op grote schaal kunnen worden uitgerold zonder de stabiliteit van het elektriciteitsnet te ondermijnen.
- 2) Focus op **communicatie** en een specifiek **partnerschap rond warmtepompvaardigheden**. Er is behoefte aan bewustmaking over warmtepompen om de aanvaarding ervan te ondersteunen. Consumenten, bedrijven en kleine industrieën moeten gemakkelijk toegang hebben tot informatie over bestaande warmtepompoplossingen en over de gereedheid van hun gebouwen, industriële installaties en netwerken voor warmtepompen enz.
- 3) Bijgewerkte **wettelijke regels** moeten zorgen voor een voldoende sterk beleidssignaal voor de warmtepompmarkt, onder meer door tegen 2029 zelfstandige ketels uit te faseren. Deze regels omvatten de herschikte EPBD en EED, de noodmaatregel artikel 122 betreffende het toestaan van hernieuwbare energiebronnen, de herziene RED, de herziening van de wetgeving betreffende het ontwerp van de elektriciteitsmarkt, de verordening voor een nettonulindustrie en de verordening kritieke grondstoffen, en de voorstellen van de Commissie voor de herschikking van de [Energiebelastingrichtlijn](#) en voor een [verordening betreffende gefluoreerde broeikasgassen](#).
- 4) Meer toegankelijke **financiering**. Om de toegang tot alle relevante financieringsprogramma's van de EU te vergemakkelijken, zal het actieplan financieringsmogelijkheden in kaart brengen voor de uitrol van warmtepompen op individueel niveau en voor warmtenetten die worden geleverd door grote warmtepompen in het kader van verwarmings- en koelingsstrategieën op lokaal en regionaal niveau, vooral voor minder vermogende mensen, zoals mensen die getroffen worden door energiearmoede. In dit verband zal in het actieplan ook specifiek worden ingegaan op de noodzaak om de aanpak van het gehele energiesysteem bij de renovatie van gebouwen te stimuleren om prioriteit te geven aan investeringen in geïntegreerde energie-upgradeprojecten in gebouwen.

Waarschijnlijke effecten

Verwacht wordt dat het initiatief zal zorgen voor een snelle uitrol van efficiënte verwarmingsoplossingen, zoals individuele warmtepompen of warmtenetten die met name door grote warmtepompen worden geleverd. Het doel is de kans te grijpen die wordt geboden door de aanstaande vervanging van 22 miljoen oude individuele verwarmingstoestellen en enkele duizenden

oude grote verwarmingstoestellen op fossiele basis. Door de huidige uitrolpercentages voor de bouw van warmtepompen te verdubbelen en tegen 2030 een voorraad van 40 miljoen nieuwe warmtepompen te realiseren, zal dit initiatief de energiezekerheid van de EU vergroten door het gebruik van geïmporteerde fossiele brandstoffen voor verwarmingsdoeleinden te verminderen, en het concurrentievermogen van de industriële fabrikanten in de EU versterken. Het zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie voor 2030 in het kader van de RED en de EED en zal bijdragen tot de uitvoering van de EPBD-regels inzake minimumnormen voor energieprestaties voor gebouwen en tot de voorbereiding van de markt voor emissievrije gebouwen.

De positieve gevolgen zouden worden gedeeld tussen consumenten, bedrijven, industrieën en grote exploitanten van stadsverwarming en -koeling. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan oplossingen voor huishoudens, met name kwetsbare huishoudens en huishoudens met een risico op energiearmoede, om ervoor te zorgen dat zij gemakkelijk toegang hebben tot duurzame verwarmingsopties voor hun huizen, tot betrouwbare installateurs en tot financiële steun.

Het marktreductie-effect zal een positief effect hebben op de groei en het concurrentievermogen van de waardeketen van warmtepompen in de EU, wat de creatie van hoogwaardige banen in de productie- en installatiesector van warmtepompen bevordert.

Toekomstige monitoring

Er wordt een systeem opgezet om output, resultaten en effecten te monitoren, bestaande uit:

- marktmonitoring om resultaten en markttrends te identificeren en contextuele informatie te verzamelen;
- monitoring van financiering;
- monitoring van de operationele resultaten van initiatieven op het gebied van vaardigheden; en
- monitoring van het concurrentievermogen van de EU-waardeketen van warmtepompen.

Er zal een gedetailleerd platform voor gegevens en monitoring worden ontworpen dat alle bestaande gegevens en gegevensregelingen in aanmerking zal nemen en integreren om de uitvoering van het plan te monitoren.

C. Betere regelgeving

Effectbeoordeling

Voor deze mededeling is geen effectbeoordeling verricht. Gezien het brede en gediversifieerde karakter van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen is het niet mogelijk om reeds in deze fase van de beleidsontwikkeling een afzonderlijke diepgaande analyse uit te voeren. De mededeling zal voortbouwen op de effectbeoordelingen die zijn uitgevoerd voor de herziening van de productspecifieke verordeningen inzake ecodesign en energie-etikettering van verwarmings- en koelapparaten, EPBD, EED en REDII.

Raadplegingsstrategie

In de mededeling zal worden voortgebouwd op een feitelijke inventarisatie en hiaatanalyse in de hele EU, met inbegrip van de stand van zaken op nationaal niveau. Om de voorbereiding en uitrol van het initiatief te ondersteunen, zullen synergieën met aangrenzende gebieden en initiatieven worden onderzocht, zoals het [Clean Energy Industrial Forum](#), de Investors Dialogue on Energy, het [Built4People-partnerschap](#), het [Pact voor vaardigheden](#) met de bestaande grootschalige partnerschappen voor de bouwsector en het nieuwe partnerschap voor onshore hernieuwbare energie, dat veel relevante belanghebbenden op lokaal niveau samenbrengt en een schat aan kennis, capaciteit en beste praktijken vertegenwoordigt.

- Via de centrale [pagina van de openbare raadplegingen](#) van de Commissie zal een openbare raadpleging plaatsvinden met een duur van 12 weken; u kunt uw suggesties in elk van de 24 officiële EU-talen doen.
- Sessies op de [European Sustainable Energy Week](#) (20-22 juni 2023).
- Specifieke virtuele raadplegingsevenementen van een halve dag in Q2/Q3 2023 (data worden binnenkort bekendgemaakt).

Waarom deze raadpleging?

De Commissie zal de balans opmaken, analyseren en voortbouwen op de inzichten, standpunten en ideeën van de belanghebbenden over de belemmeringen voor de uitrol van warmtepompen om tot een gemeenschappelijk inzicht in de relevante beleidsreacties te komen.

Doelgroep

De doelgroepen variëren van bedrijven en ondernemersverenigingen, consumentengroepen en nationale, regionale en lokale overheden tot vakbonden en werkgeversorganisaties, maatschappelijke organisaties, onderwijsorganisaties, onderzoeks- en innovatieorganisaties en individuen.