

VERZOEK OM INPUT VOOR DE STRATEGIE BETREFFENDE VERWARMING EN KOELING (zonder effectbeoordeling)

Dit document dient om het publiek en belanghebbenden te informeren over de werkzaamheden van de Commissie, zodat zij feedback kunnen geven en effectief kunnen deelnemen aan raadplegingen.

Wij verzoeken deze groepen hun standpunt te geven over de analyse van het probleem door de Commissie en over mogelijke oplossingen. Bovendien worden zij uitgenodigd relevante informatie door te geven waarover zij beschikken.

TITEL VAN HET INITIATIEF	Strategie betreffende verwarming en koeling
LEIDEND DG VERANTWOORDELIJKE EENHEID	ENER B2 en C1
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Mededeling van de Commissie
INDICATIEVE PLANNING	Eerste kwartaal 2026
AANVULLENDE INFORMATIE	https://energy.ec.europa.eu/topics/eus-energy-system/energy-system-integration_en https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling_en

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het initiatief dat in dit document is beschreven, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

De [opdrachtbrief voor commissaris Jørgensen](#) bevat een oproep “om de integratie van het energiesysteem te bevorderen” en in het bijzonder “de verwarming en koeling van gebouwen koolstofvrij te maken en de energie-efficiëntie te verhogen”.

Om tegemoet te komen aan de in de opdrachtbrief genoemde mate van prioriteit van de integratie van het energiesysteem en voort te bouwen op het succes van het REPowerEU-plan, werd in het [actieplan voor betaalbare energie](#) een strategie voor verwarming en koeling voor het eerste kwartaal van 2026 aangekondigd.

Het initiatief is ook een antwoord op de oproepen aan de Commissie van de [Raad](#) om een alomvattende strategie voor het koolstofvrij maken van verwarming en koeling op te stellen, vergezeld van een specifiek actieplan inzake geothermische energie, en van het [Europees Parlement](#) om een strategie voor geothermische energie voor te leggen.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

Het gebruik van energie voor verwarming en koeling is goed voor de helft van het energieverbruik van de EU. Ongeveer 70 % is afkomstig van fossiele brandstoffen, voornamelijk gas, terwijl het aandeel hernieuwbare energie zeer langzaam groeit. Het grootste deel is afkomstig van vaste biomassa die in alle sectoren in verschillende systemen en op alle efficiëntieniveaus wordt gebruikt. Meer dan de helft van de vaste biomassa wordt gebruikt in de woonsector, waar moderne biomassa (pellets) ongeveer 14 % uitmaakt en de rest nog steeds verband houdt met brandhout dat, indien het niet goed is gedroogd, deeltjes uitstoot die de luchtkwaliteit aantasten; het gebruik van biomassa heeft ook gevolgen voor de koolstofemissies van de sector landgebruik. De verkoop van warmtepompen is na jaren van sterke groei teruggelopen en kan problemen ondervinden door de hoge elektriciteitsprijzen in vergelijking met gas, en het potentieel van de terugwinning van geothermische warmte, thermische zonne-energie en restwarmte is nog grotendeels onbenut. Stadsverwarmingssystemen, die zorgen voor een efficiëntere levering van verwarming en koeling in stedelijke gebieden, moeten snel koolstofvrij worden gemaakt en worden gemoderniseerd en uitgebreid zodat er hernieuwbare en restwarmtebronnen met lagere

temperaturen in kunnen worden opgenomen. Verwarming en koeling zijn direct voelbaar voor de burgers; meer dan 60 % van de energie die door huishoudens wordt verbruikt, gaat hieraan op en het is van invloed op zowel het comfort als de gezondheid van de mensen. De kosten voor warmte en koude zijn ook rechtstreeks van invloed op het concurrentievermogen: proceswarmte vertegenwoordigt 60 % van de totale energie die door de EU-industrie wordt verbruikt; en de kosten van fossiele brandstoffen voor verwarming zullen naar verwachting stijgen. Met de stijgende temperaturen en de frequente hittegolven vormt koeling inmiddels een belangrijke kwestie op het gebied van energiezekerheid voor de burgers en het energiesysteem als geheel. Een andere bron met een toenemende vraag naar koeling zijn datacenters.

Om de doelstellingen van de EU inzake energiezekerheid, betaalbaarheid, concurrentievermogen en decarbonisatie te verwezenlijken, moeten de inefficiënties en andere tekortkomingen van het energiesysteem dringend worden aangepakt, verspilling van energie worden tegengegaan en slimme integratie tussen de sector verwarming en koeling en de energiesector worden bevorderd.

De onlangs overeengekomen EU-wetgeving kan oplossingen bieden voor veel van de uitdagingen bij het koolstofvrij maken van verwarming en koeling. Voor een doeltreffende en tijdige uitvoering zal echter aanzienlijke steun op nationaal en lokaal niveau nodig zijn, gezien de complexiteit van de kwesties, de onderlinge verbanden tussen de beleidsinstrumenten en het belang van het lokale aspect. Deze wetgeving kan verdere verduidelijking, stroomlijning van bepalingen en richtsnoeren vereisen om de integratie van het energiesysteem, interconnecties, en snelle synergieën tussen verschillende beleidsterreinen en bestuursniveaus te waarborgen om het tegen betaalbare prijzen koolstofvrij maken van verwarming en koeling te versnellen.

Bovendien kunnen een aantal belemmeringen, als we geen extra inspanningen leveren, een beletsel blijven vormen voor het koolstofvrij maken van de economie. Deze belemmeringen houden verband met financiering (bv. hoge initiële kosten of hoge exploitatiekosten als gevolg van een ongunstige prijsverhouding tussen gas en elektriciteit, de noodzaak om risico's af te bouwen); infrastructuur (integratie van verwarming en koeling met elektriciteits- en gasinfrastructuur, inzet van kerntechnologieën zoals warmteopslag, technische en administratieve complexiteit van efficiënte stadsverwarming, impact van koeling op het energiesysteem); waardeketens (ondersteuning van de Europese productie, vaardigheden, stimulansen voor fabrikanten en installateurs, lastige consumentenervaring); en gedrag (bewustzijn, nieuwe bedrijfsmodellen, innovatieve collectieve oplossingen zoals hernieuwbare-warmtegemeenschappen). Er moet specifieke aandacht worden besteed aan het aanpakken van de belemmeringen die het hergebruik van restwarmte in de weg staan, aangezien deze restwarmte bijna 30 % van de totale energievraag in de EU vertegenwoordigt. Evenzo kunnen er belemmeringen bestaan voor de inzet van efficiënte koelingsapparaten als gevolg van veiligheids- of andere bouwgerelateerde beperkingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau zonder dat er rekening wordt gehouden met de technologische vooruitgang van koelingsapparaten.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vormt de basis voor het EU-optreden om onder meer “de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen” en “energie-efficiëntie en -besparing en de ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare vormen van energie te bevorderen”. Artikel 192 VWEU verschaft ook de rechtsgrondslag voor de besluitvorming over acties die in overeenstemming zijn met het milieubeleid van de EU.

Rechtsgrondslag

Artikel 194 VWEU

Praktische noodzaak van EU-optreden

Het versneld kosten- en energie-efficiënt koolstofvrij maken van verwarming en koeling binnen een beter geïntegreerd energiesysteem kan door de lidstaten alleen onvoldoende worden verwezenlijkt. Aangezien het klimaat op het grondgebied van de EU twee keer zo snel opwarmt als het wereldwijde gemiddelde, zal het opzetten van koelingsinfrastructuur ook in steden van essentieel belang zijn voor de gezondheid van de burgers en voor het beperken van de economische gevolgen van hittegolven. Er is een EU-benadering nodig om de uitvoering van de bestaande wetgeving te ondersteunen en de lidstaten met uiteenlopende uitgangssituaties in de verschillende landen de juiste instrumenten en richtsnoeren te bieden om de energietransitie naar een schoner, beter geïntegreerd en energie-efficiënter energiesysteem op gecoördineerde wijze te versnellen. Een strategie betreffende verwarming en koeling op EU-niveau zal helpen bij het aanpakken van deze uitdaging.

Ook schaalvoordelen op het gebied van energietechnologieën kunnen alleen worden bereikt door middel van een gemeenschappelijke aanpak op EU-niveau die leidt tot homogene regels.

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

De strategie betreffende verwarming en koeling heeft tot doel een kosteneffectieve transitie naar schone verwarming en koeling te realiseren door de energie-efficiëntie te verhogen, onder meer door betere systeemintegratie. Tegelijkertijd moet de betaalbaarheid van de verwarmings- en koelingsvoorziening worden gewaarborgd — grotendeels gedomineerd door geïmporteerde fossiele brandstoffen. De strategie zal de uitvoering van het onlangs aangenomen brede beleidskader ondersteunen. Dit is noodzakelijk op nationaal en lokaal niveau, gezien de complexiteit van de vraagstukken, de onderlinge verbanden tussen beleidsinstrumenten en het feit dat er sprake is van een lokale dimensie. Voor de versnelling van het op betaalbare wijze koolstofvrij maken van verwarming en koeling en de slimme integratie van energie-efficiëntie- en digitaliseringsoplossingen in de sector kunnen verdere verduidelijking, stroomlijning van bepalingen en richtsnoeren nodig zijn om interconnecties, versnelde procedures en betere synergieën tussen beleidsterreinen en bestuursniveaus te waarborgen.

De strategie is ook bedoeld om de belemmeringen aan te pakken die nog buiten de directe reikwijdte van de nieuwe wetgeving liggen en waarvoor extra inspanningen nodig zijn. Dit zijn onder meer financiële belemmeringen, belemmeringen die ontstaan als gevolg van de planning en ontwikkeling van infrastructuur, en uitdagingen om de vraag te stimuleren en de toegang van consumenten tot efficiënte en betaalbare oplossingen te vereenvoudigen, om de energiearmoede in de zomer en de winter aan te pakken en om de beschikbaarheid van opgeleide professionals te waarborgen door de aantrekkelijkheid van deze sector te verbeteren.

De strategie zal niet-wetgevende, specifieke acties op systeemniveau omvatten om in te spelen op efficiëntiehefbomen zoals planning en stadsverwarming; aan de aanbodzijde om de invoering van schone warmte en koude en het hergebruik van restwarmte te versnellen en aan de vraagzijde met betrekking tot stimulansen en uitdagingen voor specifieke gebruiksgevallen, van gebouwen tot industriële verwarming.

Waarschijnlijke effecten

Het verwezenlijken van de belangrijkste doelstelling van het op betaalbare, veerkrachtige en schone wijze koolstofvrij maken van verwarming en koeling zou de volgende positieve effecten hebben:

- een lager verbruik van fossiele brandstoffen, minder invoer, een grotere energiezekerheid en minder afhankelijkheid van geopolitieke factoren;
- betaalbaardere energie voor consumenten — huishoudens en bedrijven;
- een betere luchtkwaliteit voor de EU-burgers door een lager gebruik van vaste brandstoffen en verbetering van de kwaliteit van vaste biomassa-brandstoffen, in combinatie met betere stookovens;
- een betere efficiëntie van het energiesysteem, waarbij minder input nodig is om dezelfde hoeveelheid energie te genereren, met name door hergebruik van restwarmte om de doelstelling om 11 % van de vraag naar verwarming in de EU te dekken met restwarmte te bereiken;
- een flexibeler en veerkrachtiger elektriciteitssysteem waarin de systeemkosten en de rekening van de consument zijn opgenomen;
- mogelijkheden voor het opzetten van uitgebreide waardeketens in de EU voor de benodigde technologieën;
- innovatie in industriële processen die leidt tot meer efficiëntie en meer concurrentievermogen;
- verdere investeringen in de productie en uitrol van schone energie.

Toekomstige monitoring

Er zijn twee relevante aspecten met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van het initiatief:

- het toezicht op de uitvoering van de verschillende acties door de verschillende belanghebbenden, met name de Europese Commissie en de EU-lidstaten;
- het toezicht op de ontwikkeling van de verschillende sleutelindicatoren, met name het aandeel van het gebruik van hernieuwbare energie voor verwarming en koeling, het aandeel van de terugwinning van restwarmte en andere indicatoren voor energie-efficiëntie.

C. Betere regelgeving

Effectbeoordeling

In dit initiatief wordt een algemene beleidsbenadering uiteengezet, zonder toezeggingen van acties die verder gaan dan een versnelde uitvoering van de bestaande wetgeving. Daarom wordt er geen effectbeoordeling uitgevoerd ter ondersteuning van de voorbereiding ervan.
Raadplegingsstrategie
De belangrijkste raadplegingsactiviteit zal een openbare online raadpleging van twaalf weken zijn, die tegelijkertijd met verzoek om input wordt gelanceerd en waaraan alle burgers en organisaties een bijdrage kunnen leveren. De openbare raadpleging zal beschikbaar zijn via de website Uw mening telt! van de Commissie. Na afloop van de raadpleging zal daar een samenvattend verslag worden gepubliceerd.
Waarom deze raadpleging?
De online openbare raadpleging is bedoeld om van de lidstaten, belanghebbenden en burgers feedback te krijgen over de voorgestelde reikwijdte en inhoud van de strategie en over aanvullende elementen die de strategie zou moeten bestrijken.
Doelgroep
Schone verwarming en koeling is relevant voor een zeer groot aantal belanghebbenden in de EU. Dit zijn onder meer alle energieverbruikers voor ruimteverwarming en -koeling en voor industriële processen — van huishoudens en eigenaren van collectieve woningen, met inbegrip van overheidsinstanties en bedrijven, tot industriële gebruikers van proceswarmte of -koeling in uiteenlopende sectoren; warmteleveranciers en exploitanten van stadsverwarming en -koeling, fabrikanten van uitrusting en apparatuur of bouwmaterialen, projectontwikkelaars of ondernemingen die betrokken zijn bij de planning, de uitrol of de integratie van verwarmings- en koelingsinstallaties; architecten en bedrijven in de bouwsector; bedrijven die energiediensten verlenen; consumentenorganisaties; niet-gouvernementele organisaties; onderzoeks- en innovatieorganisaties en personen die warmte en koude produceren of verbruiken of er gewoon in geïnteresseerd zijn; EU-burgers gezien de vergaande gevolgen van de verwarming van woningen op de luchtkwaliteit.