

INDKALDELSE AF FEEDBACK

VEDRØRENDE ET INITIATIV (uden konsekvensanalyse)

INITIATIVETS TITEL	Varmepumper – handlingsplan for at fremskynde udbredelsen i EU
Ansvarligt GD — ansvarlig enhed	ENER.B3
FORVENTET TYPE INITIATIV	Andet — Nyt
VEJLEDENDE TIDSPLAN	4. kvartal 2023
YDERLIGERE OPLYSNINGER	https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency_en

A. Politisk baggrund, problemformulering og nærhedstjek**Politisk baggrund**

Udrulning af varmepumper er afgørende for omstillingen til ren energi og for opnåelse af kulstofneutralitet i overensstemmelse med målene i den [europæiske grønne pagt](#). Alle de politiske scenarier, der ligger til grund for "Fit for 55"-lovgivningsforslagene, omfatter en betydelig udbredelse af varmepumper i alle sektorer, navnlig i bygninger. For at opfylde 2030-målene og levere den nødvendige hurtige dekarbonisering af opvarmningsområdet bør man hurtigst muligt ophøre med at installere kedler i nye bygninger og udskifte kedler, der afbrænder fossile brændstoffer, med nyere udgaver¹.

I [REPowerEU-planen](#) opfordres der til at prioritere investeringer i vedvarende energi og energieffektivitet med henblik på at reducere importen af fossile brændstoffer og til at fordoble omfanget af den nuværende udrulning af varmepumper i bygninger. Planen opfordrer også til hurtigere udrulning af store varmepumper i fjernvarme- og fjernkølingsnet.

Der er et presserende behov for at skifte til vedvarende og effektive opvarmnings- og kølingsteknologier i bygninger, industri og net. Kommissionens [rapport om konkurrenceevnen for rene energiteknologier](#) indikerer, at det er nødvendigt at fremskynde udrulningen af alle typer varmepumper yderligere: fra varmepumper til enfamiliehuse, store ejendomme med flere lejligheder, tertiære bygninger og varmenet til højtemperaturvarmepumper til industrielle formål. I [industriplanen for den grønne pagt](#) peges der på varmepumper som en af de centrale teknologier i bestræbelserne på at opfylde EU-målene om klimaneutralitet i [forordningen om nettonulindustrien](#) og understøtte industriproduktionen.

Opfyldelsen af disse mål bygger på den ramme, der er fastsat af:

- [Renoveringsbølgen](#)
- de igangværende revisioner af produktspecifikke forordninger om opvarmning og køling i henhold til rammen for [miljøvenligt design og energimærkning](#)
- den igangværende lovgivningsmæssige revision af [direktivet om bygningers energimæssige ydeevne](#) (EPBD), [direktivet om vedvarende energi](#) (RED) og [direktivet om](#)

¹ [JRC's rapport 127122 om EU's udfordringer med at reducere anvendelsen af fossile brændstoffer i bygninger, december 2021](#).

[energieffektivitet](#) (EED), som er en del af "Fit for 55"-pakken.

Problem, som initiativet har til formål at løse

Dette initiativ har til formål at: i) adressere de langsomme fremskridt inden for dekarbonisering af energisystemet ii) skabe en ramme for overgangen til vedvarende og effektive opvarmnings- og kølingsteknologier i bygninger, industri og net iii) støtte konkurrenceevnen i EU's industri for ren energi.

Omkring 50 % af den energi, der forbruges i EU i dag, anvendes til opvarmning og køling. Mere end 70 % af opvarmningen og kølingen er stadig baseret på fossile brændstoffer, hovedsagelig naturgas. I boligsektoren anvendes ca. 80 % af det endelige energiforbrug til rum- og vandopvarmning². Fremskridt med hensyn til at forbedre energieffektiviteten for forbrændingsbaserede rum- og vandvarmere nærmer sig grænsen for, hvad der er fysisk muligt. Derfor kræver yderligere reduktioner i energiforbruget til rum- og vandopvarmning udrulningen af nye og mere effektive teknologier, dvs. varmepumper, som også er en vedvarende energiteknologi.

Uden en yderligere målrettet EU-indsats risikerer 22 mio. gamle individuelle varmeapparater og flere tusind gamle store fossilbaserede varmeanlæg at blive udskiftet med fossile kedler. For at bidrage til at reducere forbruget af fossil gas og olie støtter REPowerEU-planen en hurtigere udbredelse af individuelle varmepumper i bygninger og store varmepumper i fjernvarme- og fjernkølenet. Dette giver sig udslag i målet om at installere **mindst 10 mio. ekstra varmepumper inden 2027**. Med udfasningen af enkeltstående kedler inden 2029 som led i bestræbelserne på at fremme miljøvenligt design **kan der desuden forventes en samlet udrulning af mindst 30 mio. varmepumper frem mod 2030 sammenlignet med 2020**, hvoraf de fleste er hydroniske (herunder hybrider).

Udrulningen af varmepumper risikerer at blive hæmmet af faktorer på både efterspørgsels- og udbudssiden, f.eks.:

1. **strukturelle hindringer** — nuværende opvarmningsinfrastruktur og -systemer, høje startomkostninger til varmepumper, utilstrækkelig elnetkapacitet og (mangel på) teknisk beredskab i bygninger til opvarmning ved lav temperatur
2. **informationsbarrierer** — manglende information om eksisterende varmepumpeløsninger og nødvendige støttefunktioner samt ringe bevidsthed og accept blandt kunder og installatører
3. **markedssvigt** — umodne eller underudviklede forretningsmodeller for energimæssig ydeevne i varmesektoren, skæve incitamenter, misforhold mellem finansieringsbehovet i forbindelse med renoveringsprojekter og de typiske produkter, der tilbydes af finansielle institutioner, mangel på attraktive finansielle produkter, begrænset brug af mekanismer, der mobiliserer offentlig kapital med henblik på at tiltrække private investeringer og begrænset udbredelse af energieffektivitet samt visse vedvarende og intelligente teknologier
4. **en lovgivningsmæssig og politisk ramme**, der ikke er tilstrækkelig understøttende med hensyn til produktstandarder og -mærker, godkendelsesprocedurer, nationale bygningsreglementer, centraliseret fjernvarme og -planlægning, gunstig energibeskatning og muligheder for reaktion på efterspørgselssiden
5. **begrænsninger i industrien og værdikæderne**, der på nuværende tidspunkt forhindrer EU-industrien i fuldt ud at udnytte de nødvendige industrielle og finansielle ressourcer og opskalere produktionen til masseproduktionsniveau
6. **kvalifikationskløfter** i hele værdikæden og en stigende mangel på uddannede rådgivere og installatører.

EU's varmepumpeproduktionssektor er godt rustet til at imødekomme denne efterspørgsel og skal forblive konkurrencedygtig i mødet med store mængder importerede lavprisprodukter. En strategi for fremskyndelse af udrulningen af varmepumper vil støtte industriens konkurrenceevne og skabe lokal merværdi og beskæftigelse i EU.

Grundlaget for en EU-indsats (retsgrundlag og nærhedstjek)

Retsgrundlag

Af artikel 194, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fremgår følgende: "Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre

² Eurostat, 2022, [Energy consumption in households - Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder".

Konkret behov for en EU-indsats

Initiativet vil indeholde opfølgingsforanstaltninger på lokalt, nationalt eller EU-plan alt efter, hvor disse foranstaltninger bedst træffes i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Dekarbonisering af opvarmning og køling og fremskyndelse af udrulningen af varmepumper i bygninger, fjernvarmenet og industrien kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kræver en supplerende indsats på EU-plan for at sikre sammenhæng mellem fælles mål og politisk engagement. Der regnes med tilstrækkelig fleksibilitet med henblik på at muliggøre tilpasning til de nationale og lokale forhold i medlemsstaterne.

B. Hvad sigter initiativet mod at opnå, og hvordan?

Dette initiativ vil fokusere på at fremskynde udrulningen af varmepumper. Det vil tage form af strategisk kommunikation med en integreret tilgang på tværs af politikområder. Det vil søge at få udarbejdet en handlingsplan med specifikke foranstaltninger, som har til formål at tackle de vigtigste hindringer og styrke pullfaktorerne med henblik på en hurtigere udrulning af varmepumper. I handlingsplanen vil der blive taget hensyn til: i) lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige instrumenter og støtteværktøjer ii) finansierungs-, kommunikations- og kompetenceanvendelsesaspekter iii) flere indsatsniveauer (på EU-plan, nationalt og lokalt eller regionalt).

Nedenstående aspekter vil understøtte handlingsplanen for fremskyndelse af udrulningen af varmepumper i hele EU.

- 1) **En platform/en accelerator/et partnerskab** bestående af Kommissionen, medlemsstaterne, den relevante sektor, finansielle institutioner og uddannelsesudbydere i hele varmepumpeværldet, herunder vedrørende forskning og innovation, opskalering af produktionen, skabelse af de rette nationale betingelser, herunder et gunstigt el-/gasprisforhold, og tværgående standardiserings- og interoperabilitetsaspekter med henblik på at sikre, at varmepumper kan udbredes bredt uden at underminere elnettets stabilitet.
- 2) Fokus på **kommunikation** og et særligt **partnerskab om færdigheder** vedrørende varmepumper. Der er behov for at øge bevidstheden om varmepumper for at støtte deres udbredelse. Forbrugere, virksomheder og småindustri bør have let adgang til oplysninger om eksisterende varmepumpeløsninger og om, hvorvidt deres bygninger, industrianlæg og netværk er klar til varmepumper osv.
- 3) Ajourførte **lovgivningsmæssige regler** vil sigte mod at sende et tilstrækkeligt stærkt politisk signal til markedet for varmepumper, herunder ved at udfase enkeltstående kedler senest i 2029. Disse regler omfatter omarbejdede udgaver af EPBD og EED, nødforanstaltningen i artikel 122 om tilladelse til vedvarende energi, det reviderede RED, revisionen af lovgivningen om udformning af elektricitetsmarkedet, forordningen om nettonulindustrien og retsakter om kritiske råstoffer samt Kommissionens forslag til omarbejdning af [energibeskatningsdirektivet](#) og til en [forordning om fluorholdige drivhusgasser](#).
- 4) Mere tilgængelig **finansiering**. For at lette adgangen til alle relevante EU-finansieringsprogrammer vil handlingsplanen kortlægge finansieringsmulighederne i forbindelse med udrulningen af varmepumper på individuelt niveau og for fjernvarmenet, der forsynes med store varmepumper, som led i strategier for opvarmning og køling på lokalt og regionalt plan, navnlig for de mindre velhavende, såsom personer, der er berørt af energifattigdom. I denne forbindelse vil handlingsplanen også specifikt tage hensyn til behovet for at fremme tilgange til hele energisystemet inden for bygningsrenovering med henblik på at prioritere investeringer i integrerede energioptimeringsprojekter i bygninger.

Forventede virkninger

Initiativet forventes at sikre en hurtig udrulning af effektive opvarmningsløsninger såsom individuelle varmepumper eller fjernvarmenet, der navnlig forsynes af store varmepumper. Det har til formål at gribe den mulighed, der ligger i den kommende udskiftning af 22 mio. gamle individuelle varmeapparater og flere tusind gamle store varmeanheder baseret på fossile brændstoffer. Ved at

fordoble den nuværende udrulningstakt for varmepumper i bygninger og nå op på 40 mio. nye installerede varmepumper senest i 2030, vil dette initiativ øge EU's energisikkerhed ved at reducere brugen af importerede fossile brændstoffer til opvarmningsformål og styrke konkurrenceevnen for EU's industriproducenter. Det vil bidrage til at nå 2030-målene for vedvarende energi og energieffektivitet i henhold til RED og EED, og det vil bidrage til at gennemføre EPBD's regler om minimumsstandarder for bygningers energimæssige ydeevne og forberede markedet på nulemissionsbygninger.

De positive virkninger vil gavne forbrugere, virksomheder, industrier og store fjernvarme- og fjernkølingsoperatører. Der vil blive lagt særlig vægt på at finde løsninger for husholdninger, navnlig sårbare husholdninger og husholdninger, der er i risiko for energifattigdom, for at sikre, at de har let adgang til bæredygtige opvarmningsløsninger til deres hjem, til pålidelige installatører og til økonomisk støtte.

Markedets pull-effekt vil have en positiv indvirkning på væksten og konkurrenceevnen i varmepumpeværdikæden i EU og fremme skabelsen af arbejdspladser af høj kvalitet inden for varmepumpeproduktion og -installation.

Fremtidig overvågning

Der vil blive oprettet et system til overvågning af output, resultater og virkninger bestående af:

- markedsovervågning med henblik på at identificere resultater og markedstendenser og indsamle kontekstuelle oplysninger
- overvågning af finansieringen
- overvågning af de operationelle resultater af initiativer vedrørende færdigheder
- overvågning af konkurrenceevnen i EU's varmepumpeværdikæde.

Der vil blive udformet en detaljeret data- og overvågningsplatform, der tager hensyn til og integrerer eventuelle eksisterende data og dataordninger med henblik på at overvåge planens gennemførelse.

C. Bedre lovgivning

Konsekvensanalyse

Der vil ikke blive foretaget nogen konsekvensanalyse af denne meddelelse. På grund af de i denne meddelelse bebudede foranstaltningers bredspektrede og diversificerede karakter, er det ikke muligt at foretage en særskilt dybdegående analyse allerede på dette trin i politikudviklingen. Meddelelsen vil bygge på de konsekvensanalyser, der er foretaget i forbindelse med revisionen af de produktspecifikke forordninger om økodesign og energimærkning af varme- og køleapparater, EPBD, EED og REDII.

Høringsstrategi

Meddelelsen vil bygge på en faktuel statusopgørelse og analyse af mangler i hele EU, herunder status på nationalt plan. For at støtte forberedelsen og udrulningen af initiativet vil der blive foretaget en undersøgelse af synergier med lignende områder og initiativer, så som [industriforum for ren energi](#), Investors Dialogue on Energy, [Built4People-partnerskabet](#) og [pagten for færdigheder](#), med de eksisterende storstilede partnerskaber inden for anlægsindustrien og det nye partnerskab vedrørende vedvarende energi på land, som samler en lang række relevante interessenter på lokalt plan, som repræsenterer et væld af viden, kapacitet og bedste praksis.

- Der vil blive gennemført en offentlig høring med en varighed på 12 uger via Kommissionens centrale [offentlige høringsside](#). Bidrag kan indgives på ethvert af de 24 officielle EU-sprog.
- Møder i forbindelse med [EU's uge for bæredygtig energi](#) (20.-22. juni 2023).
- Dedikerede virtuelle halvdagsarrangementer i Q2/Q3 2023 (datoer bekendtgøres snart).

Hvorfor foretager vi denne høring?

Kommissionen vil gøre status over, analysere og bygge videre på interessenternes synspunkter, holdninger og idéer vedrørende hindringer for udrulningen af varmepumper for at opbygge en fælles forståelse af de relevante politiske tiltag.

Målgruppe

Målgrupperne spænder fra virksomheder og erhvervs sammenslutninger, forbrugergrupper og nationale, regionale og lokale myndigheder til fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer,

civilsamfundsorganisationer, uddannelsesinstitutioner, forsknings- og innovationsorganisationer og privatpersoner.