

Vergaderjaar 2025–2026

36 868

Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Dit voorstel van wet strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231) (hierna: de richtlijn). Op grond van artikel 36 van de richtlijn dienen de artikelen uit de richtlijn uiterlijk op 11 oktober 2025 in nationale wet- en regelgeving te zijn omgezet. Deze richtlijn is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie (hierna: EU) en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de achtergrond en de hoofdlijnen van de richtlijn. In paragraaf 3 wordt dieper ingegaan op de artikelen waarvan de implementatie plaatsvindt met onderhavig wetsvoorstel. Paragraaf 4 gaat in op onderdelen van de richtlijn die reeds zijn geïmplementeerd of waarbij aan de in de richtlijn opgenomen verplichtingen voor de lidstaat invulling wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Paragraaf 5 beschrijft de verhouding van de richtlijn en het wetsvoorstel tot Europees recht. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Tot slot wordt in paragraaf 7 ingegaan op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel en de handhaving van de in dit wetsvoorstel voorgestelde verplichtingen en gaat paragraaf 8 in op het overgangsrecht en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

2. Implementatiewetgeving

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op het Fit for 55-pakket en andere ontwikkelingen die gedurende de aanloopfase tot het vaststellen van de richtlijn hebben geleid tot de in de richtlijn opgenomen verplichtingen. Vervolgens worden de hoofdlijnen van de richtlijn en de belangrijkste doelen ervan kort besproken.

2.1 Fit for 55

Het doel van de richtlijn is het verhogen van het Europese energie-efficiëntiestreefcijfer voor 2030 om de aangescherpte klimaatambitie te verwezenlijken. Deze aangescherpte klimaatambitie is opgenomen in het Fit for 55-pakket¹ waarmee gestreefd wordt om netto 55% van de broeikasgassen te reduceren in 2030 ten opzichte van 1990, zodat Europa op koers blijft om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Het Fit-for-55-pakket bestaat uit het herzien van een verscheidenheid aan richtlijnen en verordeningen om zo een evenwichtig en rechtvaardige klimaattransitie te bewerkstelligen. Onderdelen van het pakket zijn onder andere het aanscherpen van het EU-emissiehandelssysteem (hierna EU-ETS), de vermindering van methaanemissies, het vergroten van de productie en het gebruik van hernieuwbare energie en het vergroten van energie-efficiëntie.

2.2 REPowerEU

Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn brak de oorlog in Oekraïne uit, wat leidde tot een energiecrisis. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) is met een aanvullend pakket maatregelen gekomen om de impact van deze crisis te minimaliseren; het REPowerEU-plan². Het doel van dit plan is om de EU energie-onafhankelijker te maken en dit doel is meegenomen in het onderhandelingsproces van de richtlijn. De extra inzet op energiebesparing en energie-efficiëntie is een belangrijke voorwaarde om de aangescherpte klimaatambitie te realiseren, de afhankelijkheid van de EU op het gebied van de import van energie te verkleinen en de energieprijzen te drukken.

2.3 Herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie

Energie die we niet gebruiken, hoeven we ook niet te produceren, te transporteren, te betalen of te importeren. Energiebesparing verlaagt de energierekening, maakt de EU minder afhankelijk van derde landen voor fossiele brandstoffen en spaart het klimaat. Het is essentieel voor de betaalbaarheid van energie voor burgers, voor een stabiel ondernemersklimaat voor bedrijven en voor een robuuste ontwikkeling van het energiesysteem.

De herziening van de richtlijn draagt bij aan de benodigde inzet op het reduceren van het primair en finaal energiegebruik, maar ook op het efficiënter omgaan met energie. Het finale energiegebruik ziet op het verbruik door de eindgebruiker. Primair energiegebruik ziet op het finale energiegebruik plus omzettings- en systeemverliezen. De richtlijn bevat een verscheidenheid aan artikelen die doelen en instrumenten introduceren die moeten leiden tot verdere energiebesparing in verschillende sectoren, waaronder de publieke sector, energiesystemen en ICT. Ook het aanpakken van energiearmoede bij huishoudens is onderdeel van de in de richtlijn opgenomen regels in onder andere artikel 24, maar ook als toevoeging in verschillende andere artikelen. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste wijzigingen, waarna de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen meer in detail worden toegelicht in paragraaf 3.

De richtlijn legt in artikel 3, met de introductie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel de basis voor het integreren van energie-efficiëntie in beleid, planning en investeringen. Energie-efficiëntie wordt in de richtlijn

¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/fit-for-55/>.

² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/European-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

gedefinieerd als de verhouding tussen de verkregen prestatie, dienst, goederen of energie, en de energie-input. Energie-efficiëntie is niet alleen belangrijk voor de vraagzijde van de energiemarkt, maar ook de aanbodzijde. Door in te zetten op besparingen is op termijn minder aanbod nodig. Ook moet, conform artikel 7 van de richtlijn, het energie-efficiëntie-eerstbeginsel bij aanbestedingsopdrachten een rol krijgen.

Op grond van artikel 3 van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (hierna: richtlijn 2012/27) waren lidstaten verplicht om een indicatief nationaal energie-efficiëntiestreefcijfer vast te stellen. Op basis hiervan is in 2020 een EU-referentiescenario voor 2030 vastgesteld. In artikel 4 van de herziening van deze richtlijn wordt hierop voortgeborduurd door het vastleggen van een aanscherping van het eerder door de lidstaten vastgestelde energie-efficiëntiestreefcijfer. In het eerste lid van artikel 4 van de richtlijn is opgenomen dat de lidstaten gezamenlijk voor een vermindering van het energiegebruik met ten minste 11,7% moeten zorgen in 2030 ten opzichte van het in 2020 vastgestelde EU-referentiescenario voor 2030. Dit komt neer op een maximaal finaal energieverbruik van 763 megaton olie equivalent (hierna: Mtoe) en een primair energieverbruik van 992,5 Mtoe in 2030 voor de gehele EU. Een belangrijke invulling hiervan is opgenomen in artikel 8 van de richtlijn. Dit artikel verplicht de lidstaten om een cumulatieve besparing op het eindgebruik van energie te realiseren. Onderdeel hiervan is de in het eerste lid, onderdeel b, van artikel 8 van de richtlijn opgenomen nieuwe jaarlijks besparingen voor de periode van 2021 tot en met 2030. Tot 1 januari 2024 bedraagt het percentage 0,8%. In 2024 en 2025 dient het jaarlijkse percentage 1,3% te zijn, in 2026 en 2027 loopt dit op tot 1,5% per jaar en vanaf 2028 is het percentage 1,9% per jaar. Bijlage V van de richtlijn beschrijft de voorwaarden waaraan de besparingen moeten voldoen om mee gerekend te mogen worden voor deze doelstelling. Zo moeten de besparingen worden gerealiseerd middels nationaal beleid en dienen zij additioneel te zijn op Europese regelgeving³, zoals onder andere bestaande Ecodesign regelgeving⁴. Een voorbeeld van bestaand additioneel beleid is de energiebesparingsplicht die bedrijven en instellingen verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. De besparingen die meetellen voor de doelstelling van artikel 8 van de richtlijn zijn cumulatief. Zo telt de besparing van een maatregel die in 2020 is uitgevoerd gedurende 10 jaar jaarlijks opnieuw mee. De besparing van een maatregel uitgevoerd in 2029, telt slechts één keer mee. Dit stimuleert de lidstaten om zo vroeg mogelijk te beginnen met besparingsbeleid, zodat besparingen meerdere jaren mogen worden meegeteld.

De richtlijn benadrukt de voorbeeldrol van overheidsinstanties bij het bereiken van meer energie-efficiëntie in het nieuwe artikel 5 en in artikel 6. Artikel 5 van de richtlijn verplicht lidstaten om het totale finale energiegebruik van alle overheidsinstanties gezamenlijk jaarlijks met 1,9% te verminderen ten opzichte van het totale energieverbruik van overheidsinstanties in de lidstaat in 2021, zoals vastgesteld door de lidstaat. Artikel 6 van de richtlijn verplicht lidstaten om jaarlijks minimaal 3% van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen, met een

³ Overweging preambule paragraaf 72

⁴ Verordening (EU) 2024/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG

totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m², die eigendom zijn van overheidsinstanties te renoveren tot bijna-energie-neutrale of emissievrije gebouwen.

De uitgaven van aanbestedende diensten, die veelal overheidsinstanties zijn, worden in artikel 7 als instrument gebruikt om energie-efficiëntie te stimuleren. Zo moeten aanbestedende diensten bij het gunnen van overheidsopdrachten en concessies het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toepassen. Van aanbestedende diensten wordt verwacht dat zij dit beginsel meenemen in hun afweging voordat zij een product gaan inkopen. Voor een aantal productcategorieën, zoals lampen of verwarmingsinstallaties is het uitsluitend toegestaan om producten, diensten, gebouwen of werken in te kopen met hoge energie-efficiëntieprestaties, tenzij dit technisch niet haalbaar is.

Met deerschikking van de richtlijn wordt in artikel 11 het ondergaan van een energie-audit niet langer gekoppeld aan de «grote onderneming» (niet zijnde midden- en kleinbedrijf), maar in plaats daarvan wordt de verplichting opgelegd aan ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van meer dan 10 Terajoule (TJ) in de afgelopen drie jaar. Daarnaast worden ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van meer dan 85 TJ in de afgelopen drie jaar verplicht om binnen twee jaar na de implementatiedatum van de richtlijn een energiebeheersysteem toe te passen. Een dergelijk systeem brengt het energieverbruik in kaart en zorgt voor een structurele aanpak en daarmee het structureel verduurzamen en het verbeteren van de energie-efficiëntie van een organisatie.

In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de wijzigingen van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, de Energiewet en de Warmtewet, zoals deze worden voorzien in onderhavig wetsvoorstel. De Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie ziet ook op de implementatie van eerdere versies van de richtlijn en bevat onder andere regels over energiereelateerde producten en de energie-audit voor ondernemingen.

3. Inhoud implementatievoorstel herschikkingsrichtlijn

In deze paragraaf worden de wijzigingen uit onderhavig wetsvoorstel toegelicht door eerst het betreffende artikel van de richtlijn te bespreken. Daarna wordt in een opvolgende paragraaf de wijze van implementatie in de nationale wet- en regelgeving toegelicht. Hierbij zullen eerst de voorgestelde wijzigingen van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie worden besproken en vervolgens de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet, de Warmtewet en het wetsvoorstel Wet collectieve warmte.

3.1 Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Voor de definitie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt in artikel 2 van de richtlijn verwezen naar de definitie van het beginsel zoals opgenomen in Verordening (EU) 2018/1999⁵. In artikel 2, onder 18, van

⁵ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

deze verordening is de volgende definitie opgenomen: «energie-efficiëntie eerst: dat in energieplanning en in besluiten over energiebeleid en -investeringen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met alternatieve, kostenefficiënte energie-efficiëntiemaatregelen om de vraag naar energie en de energievoorziening efficiënter te maken, met name door middel van kosteneffectieve besparingen op het eindgebruik van energie, vraagresponsinitiatieven en efficiëntere omzetting, transmissie en distributie van energie, zonder afbreuk te doen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van die besluiten».

Het beginsel heeft zowel invloed op de vraag- als de aanbodzijde en houdt rekening met de algehele efficiëntie van het integrale energiesysteem, de voorzieningszekerheid en de kosteneffectiviteit. Energie-efficiëntie wordt ook wel de eerste energiebron genoemd, omdat het realiseren van meer energiebesparing ervoor kan zorgen dat andere energiebronnen niet of in mindere mate nodig zijn. Uiteindelijk moet het beginsel ertoe leiden dat de meest energie-efficiënte oplossingen voor klimaatneutraliteit in de gehele waardeketen (van energieproductie via nettransport tot de eindgebruiker) worden bevorderd. Dit om te zorgen dat zowel in het primaire energiegebruik als in het finale energiegebruik efficiëntieverbeteringen worden gerealiseerd. Ook moet flexibel energiegebruik als energie-efficiëntiemaatregel worden toegepast, zodat energie zoveel mogelijk wordt gebruikt wanneer het duurzaam wordt opgewekt. Daarnaast is het zo dat artikel 3 van de richtlijn ertoe strekt dat energie-efficiëntie ook buiten de sector energiesystemen moet worden meegenomen als een overkoepelend beginsel bij het nemen van beslissingen op het vlak van beleid, planning en investeringen. Kortom, het is van belang voor de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel dat een efficiënt gebruik van energie wordt meegenomen als belangrijke factor in de planning en besluitvorming. Het toepassen van het beginsel betekent echter niet dat altijd de meest energie-efficiënte optie gekozen moet worden. Een goede reden om niet voor de meest energie-efficiënte oplossing te kiezen zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een alternatief in betere luchtkwaliteit voorziet, of omdat de meest energie-efficiënte oplossing leidt tot aantasting van een beschermd stadsgezicht.

Om het beginsel impact te laten hebben, moet het consequent toegepast worden. In artikel 3 van de richtlijn is daarom opgenomen dat energie-efficiëntieoplossingen moeten worden beoordeeld in plannings-, beleids- en bij belangrijke investeringsbeslissingen. Het gaat hierbij om plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen met een waarde van meer dan € 100 miljoen. Indien het gaat om vervoersinfrastructuurprojecten ligt de drempelwaarde op € 175 miljoen. Het beginsel moet worden toegepast in energiesysteemsectoren, maar ook in niet-energie sectoren, wanneer deze sectoren een impact hebben op de energieconsumptie en energie-efficiëntie. Voorbeelden van deze sectoren zijn de gebouwde omgeving, transport, water, ICT, landbouw en de financiële sector. Het belang van een consequente toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de energiesector en daarbuiten wordt verder benadrukt door een tweetal door de Commissie hierover vastgestelde aanbevelingen.⁶ In 2027 zal de Commissie verkennen of de hiervoor genoemde financiële drempels verlaagd moeten worden. Het kabinet brengt conform artikel 3, vijfde lid, onder d, van de richtlijn tweejaarlijks verslag uit via het

⁶ Aanbeveling (EU) 2021/1749 van de Commissie van 28 september 2021 over «energie-efficiëntie eerst»: van beginselen tot praktijk Richtsnoeren en voorbeelden voor de toepassing ervan in de besluitvorming in de energiesector en daarbuiten (PB L 350 van 4.10.2021, blz. 9) en Aanbeveling (EU) 2024/2143 van de Commissie van 29 juli 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energie-efficiëntie-eerstbeginsel (PB L-serie van 9.08.2024).

Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplanrapportage (hierna: INEK) over de wijze waarop met dit beginsel rekening is gehouden in de nationale beslissingen betreffende de planning, het beleid en belangrijke investeringen met betrekking tot de nationale en regionale energiesystemen.

3.1.1 Implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Hieronder wordt eerst de met dit wetsvoorstel voorgestelde implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in nationale wet- en regelgeving toegelicht. Daartoe worden eerst de voorgestelde wijzigingen van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie besproken. Vervolgens wordt kort toegelicht in hoeverre het belang van energiebesparing en dat van energie-efficiëntie reeds een rol spelen in nationale wet- en regelgeving. In paragraaf 3.5 worden de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet die samenhangen met de implementatie van onder andere artikel 3 van de richtlijn toegelicht.

3.1.1.1 Implementatie in wetsvoorstel: wijzigingen Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

Om het energie-efficiëntie-eerstbeginsel verder te verankeren is de verplichting die volgt uit artikel 3, eerste lid, van de richtlijn om het energie-efficiëntie-eerstbeginsel bij plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen vanaf de in de richtlijn vastgestelde financiële drempelwaarden toe te passen, opgenomen in voorgesteld eerste lid van artikel 9, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Deze financiële drempelwaarden zullen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in regelgeving worden vastgelegd. Dit omdat in het tweede lid, van artikel 3, van de richtlijn is opgenomen dat de Commissie de drempelwaarden uiterlijk op 11 oktober 2027 zal evalueren en mogelijk aansluitend een wetgevingsvoorstel zal doen om deze waarden te herzien. Vooralsnog wordt de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, overeenkomstig de in de richtlijn opgenomen waarden, in lagere regelgeving gekoppeld aan plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen met een geraamde waarde vanaf € 100 miljoen euro of € 175 miljoen bij infrastructurele projecten. Daarnaast wordt in het voorgestelde derde lid, van artikel 9, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie een grondslag opgenomen om verdere invulling te kunnen geven aan het toepassen van dit beginsel en om verdere regels te kunnen stellen over de sectoren waarop de verplichting van het eerste lid van voorgesteld artikel 9 van toepassing is.

3.1.1.2 Implementatie: lagere regelgeving

In artikel 3, eerste lid, onder a en b, van de richtlijn is opgenomen dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel dient te worden toegepast bij grootschalige investeringen in zowel de sector energiesystemen als ook in de niet-energiesectoren, wanneer deze sectoren een impact hebben op het energiegebruik en de energie-efficiëntie. Voor wat betreft de sector energiesystemen wordt de implementatie van artikel 3, van de richtlijn verder besproken in paragraaf 3.5.1 van deze toelichting.

Als voorbeelden van niet-energiesectoren worden in artikel 3, eerste lid, onder b, van de richtlijn genoemd gebouwen, vervoer, water, ICT, landbouw en de financiële sector. Bij grootschalige investeringen, met een waarde van meer dan 100 miljoen of 175 miljoen, wanneer sprake is van vervoersinfrastructuurprojecten, moet bijvoorbeeld bij de niet-energiesectoren worden gedacht aan investeringen die moeten leiden tot grootschalige bouw, zoals wooncomplexen of openbare voorzieningen, de bouw van een nieuw industrieterrein of de aanleg van belangrijke

vervoersinfrastructuur zoals snelwegen of spoorwegen.⁷ Dergelijke ontwikkelingen hebben naast een impact op het energieverbruik en de energie-efficiëntie ook altijd impact op de fysieke leefomgeving. In de voorbereidingsfase naar de uitvoering van dit soort ontwikkelingen zal dus aan de hand van de bestaande regels over de fysieke leefomgeving moeten worden getoetst of en hoe een dergelijke ontwikkeling in de leefomgeving in te passen is. De regels over de fysieke leefomgeving zijn gebundeld in het stelsel van de Omgevingswet en de implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in lagere regelgeving vindt dus onder andere plaats in het stelsel van de Omgevingswet en meer specifiek in de regelgeving over het omgevingsplan, het projectbesluit en het uitvoeren van een milieubelastende activiteit, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Omgevingsbesluit. Voor het uitvoeren van een project met geraamde waarde van meer dan 100 miljoen of 175 miljoen wanneer sprake is van vervoersinfrastructuurprojecten, zal doorgaans een omgevingsvergunning moeten worden verleend of zullen nieuwe ontwikkelingen mogelijk moeten worden gemaakt met behulp van een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan. Wanneer het bevoegd gezag bij het nemen van een dergelijk besluit het belang van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, betreft, wordt vroeg in het besluitvormingsproces over nieuwe ontwikkelingen en de bijbehorende investeringen rekening gehouden met dit beginsel. In de eerder genoemde aanbeveling van de Commissie is opgenomen dat de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel bijvoorbeeld bij een ontwikkeling gericht op grootschalige bouw kan leiden tot energierenovaties van bestaande gebouwen of grootschalige bouw voorzien van efficiënte verwarmings-systemen. Bij een ontwikkeling gericht op vervoersinfrastructuur zou de toepassing van het beginsel kunnen leiden tot het realiseren van aanvullende oplossingen die zien op fiets- en voetgangersinfrastructuur of het mede ontwikkelen van een oplaadinfrastructuur van elektrische voertuigen. De toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel hoeft niet te betekenen dat altijd de meest energie-efficiënte optie gekozen wordt, maar wel dat de belangen van energie-efficiëntie en mogelijke energie-efficiëntie-oplossingen in de besluitvorming worden meegenomen.

Overigens is specifiek voor vergunningen voor het uitvoeren van milieubelastende activiteiten, zoals bedoeld in afdeling 3.2 tot en met 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het doelmatig gebruik van energie reeds als toetsingscriterium opgenomen in artikel 8.9, eerste lid, onder f, van het Bkl. Dit houdt in dat bij het verlenen van een vergunning voor het verrichten van een milieubelastende activiteit moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan het doelmatig gebruik van energie en daarmee dus ook aan het in acht nemen van de belangen van energie-efficiëntie. Wanneer de aanvraag voorziet in nieuwe ontwikkelingen met een geraamde waarde van meer dan € 100 miljoen of € 175 miljoen voor vervoersinfrastructuurprojecten zal, bij de beoordeling of wordt voldaan aan het doelmatig gebruik van energie, in de regelgeving worden opgenomen dat hierbij ook rekening gehouden moet worden met het belang van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel.

⁷ Zie voor meer voorbeelden ook tabel 3 van Aanbeveling (EU) 2024/2143 van de Commissie van 29 juli 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energie-efficiëntie-eerstbeginsel (PB L-serie van 9.08.2024).

De wijziging van de lagere regelgeving die nodig is om bovenstaande nader uit te werken zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en treedt gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel in werking. In deze algemene maatregel van bestuur zullen een aantal wijzigingen van het Bkl worden opgenomen waarmee wordt aangesloten bij reeds bestaande instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet, zoals bij de regels over het omgevingsplan, het projectbesluit en de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten. Ter implementatie van de richtlijn zal in het implementatiebesluit worden opgenomen dat het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel niet ertoe dwingt om te kiezen voor de meest energie-efficiënte optie, maar om het meenemen van de belangen van energie-efficiëntie in de besluitvorming. Voor de concrete invulling van de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt, voor de diverse partijen die handen en voeten moeten geven aan de toepassing van dit beginsel, een handleiding opgesteld en voor de inwerkingtreding van de regelgeving openbaar gemaakt. In deze handleiding zullen ook de eerder genoemde aanbevelingen van de Commissie op dit punt worden verwerkt.⁸

3.1.1.3 Implementatie: feitelijk handelen

De implementatie van het beginsel zal daarnaast gedeeltelijk worden ingevuld door middel van feitelijk handelen, via beleid. Een voorbeeld hiervan is de trias energetica als onderdeel van het Nationaal Plan Energiesystemen (hierna: NPE); de kabinetsvisie voor het energiesysteem tot 2050. De trias energetica is een driestappenstrategie. Deze strategie gaat ervan uit dat eerst besparing wordt toegepast door het tegengaan van energieverstopping, daarna zoveel mogelijk energie duurzaam wordt opgewekt en tot slot dat er zo efficiënt mogelijk gebruik gemaakt wordt van (fossiele) energiebronnen om in de resterende energiebehoefte te voorzien. Bij het uitwerken van toekomstig energiebeleid en het inrichten van het toekomstige energiesysteem wordt dus al rekening gehouden met energie-efficiëntie.

Ook komt energiegebruik als onderdeel terug in het beleidskompas; een instrument dat beleidsmakers moeten gebruiken bij het uitdenken van mogelijk nieuw beleid. Bij het onderdeel «de gevolgen van het beleid» moet, wanneer sprake is van ontwerp-regelgeving die substantiële gevolgen heeft voor het milieu, reeds inzichtelijk worden gemaakt wat de gevolgen zijn voor het energiegebruik. Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel heeft ook een rol gespeeld als onderdeel van de beleidsvorming bij de totstandkoming van het aanvullend pakket Klimaatbeleid (Kamerstukken II 2022/23 32 813, nr. 1230). Bij de besluitvorming en verdere uitwerking van de maatregelen uit het Klimaatfonds worden de gevolgen voor energie-efficiëntie meegenomen en meegewogen. Verder wijst de overheid via communicatiecampagnes op het belang van energiebesparing en daarmee het efficiëntere gebruik van energie.

Daarnaast kent Nederland voor bedrijven en instellingen met een jaarlijks energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas equivalent of meer een verplichting om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te

⁸ Aanbeveling (EU) 2021/1749 van de Commissie van 28 september 2021 over «energie-efficiëntie eerst»: van beginselen tot praktijk Richtsnoeren en voorbeelden voor de toepassing ervan in de besluitvorming in de energiesector en daarbuiten (PB L 350 van 4.10.2021, blz. 9) en Aanbeveling (EU) 2024/2143 van de Commissie van 29 juli 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energie-efficiëntie-eerstbeginsel (PB L-serie van 9.08.2024).

treffen.⁹ Dit betekent dat deze bedrijven in hun planning, beleid en proces al rekening moeten houden met de energie-efficiëntie van hun bedrijfsproces. Over de getroffen of te treffen verduurzamingsmaatregelen moet door bedrijven worden gerapporteerd. Voor grote energiegebruikers geldt in het kader van de energiebesparingsplicht dat een onderzoek moet worden uitgevoerd, zoals opgenomen in artikel 5.15b van het Bal. Onderdeel van deze verplichting is dat grote energiegebruikers onder andere structurele energiezorg en maatregelen daartoe in de planning, het beleid en uitvoering van de bedrijfsvoering mee dienen te nemen.

3.2 Hoofdstuk 2 van de richtlijn: voorbeeldfunctie van de publieke sector

In overweging 33 van de preambule bij de richtlijn is opgenomen dat de publieke sector goed is voor ongeveer 5% tot 10% van het totale finaal energiegebruik van de EU en dat overheidsinstanties jaarlijks ongeveer 1.800 miljard euro uitgeven. De publieke sector is daarom een belangrijke motor voor de ontwikkeling van markten naar efficiëntere producten, gebouwen en diensten, en om een gedragsverandering op het vlak van energiegebruik teweeg te brengen bij burgers en bedrijven. Om de publieke sector een voorbeeldrol te laten vervullen, introduceert de richtlijn in artikel 5 en 6 verplichtingen om het energiegebruik van overheidsinstanties terug te dringen en een renovatiegolf te bewerkstelligen. Ook aanbestedende diensten en aanbestedende instanties moeten het belang van energie-efficiëntie meenemen in hun aanbestedingen. Dit is opgenomen in artikel 7 van de richtlijn. Hieronder wordt ingegaan op de implementatie van de artikelen 5 en 7 van de richtlijn. De implementatie van artikel 6 van de richtlijn wordt toegelicht in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting.

3.2.1 Voorbeeldrol overheidsinstanties op het gebied van energiebesparing

Om de voorbeeldfunctie van overheidsinstanties toe te passen is inzicht nodig op wie deze van toepassing is. Overheidsinstanties worden in artikel 2, onder 12, van de richtlijn gedefinieerd als: «nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn». Uit een door de Commissie gepubliceerde aanbeveling¹⁰ over de artikelen 5, 6 en 7 van de richtlijn volgt dat «rechtstreeks door deze autoriteiten gefinancierd» inhoudt dat die entiteiten voor meer dan de helft met overheidsmiddelen worden gefinancierd en «door deze autoriteiten beheerd» betekent dat een nationale, regionale of lokale autoriteit een meerderheid heeft met betrekking tot de keuze van het beheer van de entiteit. Deze definitie is smaller dan «aangebestede diensten», omdat de entiteiten rechtstreeks gefinancierd en beheerd worden in plaats van één van de twee. Doordat aan beide eisen moet worden voldaan hebben de verschillende lagen van de overheid directe controle over de beslissingen en wordt verwacht dat zij daarmee de mogelijkheid hebben om hun voorbeeldrol te vervullen. Een voorbeeld van een overheidsinstantie is bijvoorbeeld de politie of een gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld van wat niet onder de definitie valt is de Royal Schiphol Group.

⁹ Artikel 5.15 van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie voor een verdere toelichting op de plicht tot verduurzaming van het energiegebruik en de bijbehorende rapportageplichten ook Stb. 2023, 215 en Stb. 2023, 272.

¹⁰ Aanbeveling (EU) 2024/1716 van de Commissie van 19 juni 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen.

3.2.1.1 Vermindering van het finale energiegebruik

Artikel 5 van de richtlijn verplicht overheidsinstanties om gezamenlijk jaarlijks 1,9% van hun finale energiegebruik te verminderen ten opzichte van het finale energiegebruik in 2021. Het gaat hierbij om het finale energiegebruik in alle publieke sectoren. Dit betreft het energiegebruik voor gebouwen, processen en mobiliteit, met inbegrip van gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, waterbeheer en afvalwaterzuivering, riolering en waterzuivering, afvalbeheer, stadsverwarming en -koeling, energiedistributie, -levering en -opslag, openbare verlichting, infrastructuurplanning, onderwijs en sociale diensten. Het percentage van gezamenlijk 1,9% finale energiebesparing zal bindend zijn voor de lidstaat vanaf 11 oktober 2027. Tot die tijd betreft dit een indicatieve waarde.

Artikel 5, eerste lid, van de richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het openbaar vervoer en de strijdkrachten uit te sluiten van de verplichting tot vermindering van het energiegebruik. De reductie van het energiegebruik van het openbaar vervoer en de strijdkrachten is indicatief en hoeft niet mee te worden genomen bij de nulmeting van 2021. Wel kunnen de besparingen nog steeds worden meegenomen voor het nakomen van de besparingsverplichting voor overheidsinstanties. Artikel 5, tweede lid, van de richtlijn geeft aan dat overheidsinstanties in gemeenten tot 50.000 inwoners pas vanaf 31 december 2026 hoeven te voldoen aan de energie reductiedoelstelling. Overheidsinstanties in de kleinste bestuurlijke eenheden, tot 5.000 inwoners, hoeven pas vanaf 31 december 2029 te voldoen.

Artikel 5, zesde lid, van de richtlijn stelt dat regionale en lokale autoriteiten in hun langetermijnplanning specifieke energie-efficiëntie maatregelen op moeten nemen, zoals decarbonisatieplannen of plannen voor duurzame energie, om zo te kunnen sturen op energie-efficiëntie. Op deze manier kan er vooruit worden gekeken en eventueel worden bijgestuurd waar nodig.

3.2.1.2 Implementatie finale energiebesparing overheidsinstanties

De verplichting voor de lidstaat om het energiegebruik van alle overheidsinstanties gezamenlijk met 1,9% te verminderen ten opzichte van de referentiewaarde in 2021, die volgt uit artikel 5, eerste lid, van de richtlijn, wordt opgenomen in het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen van het energiegebruik van overheidsinstanties en in hoeverre deze in lijn liggen met de doelstellingen, wordt voorgesteld om overheidsinstanties te verplichten om op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen datum en daarna iedere vier jaar een plan in te dienen bij de Minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: de Minister). Deze verplichting is opgenomen in het voorgestelde artikel 18b, tweede lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. In dit plan geeft de overheidsinstantie aan hoe in de toekomst het eigen finale energiegebruik jaarlijks met 1,9% wordt verminderd.

In aanvulling op de verplichting tot het indienen van een plan bij de Minister, zoals opgenomen in het tweede lid van het voorgestelde artikel 18b, schrijft het voorgestelde artikel 18b, derde lid, voor dat overheidsinstanties jaarlijks een rapportage aanleveren over de voortgang op de verplichting zoals opgenomen in het eerste lid van artikel 18b. Voor een overheidsinstantie betekent dit bijvoorbeeld dat de overheidsinstantie in

kaart moet brengen wat het energiegebruik van haar gebouwen, processen en mobiliteit in 2021 en het afgelopen kalenderjaar was.

Daarnaast biedt het voorgestelde artikel 18b, vierde lid onder a, van dit wetsvoorstel een grondslag om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te stellen over op welke overheidsinstanties de verplichtingen zoals opgenomen in het voorgestelde eerste lid van het artikel 18b van het wetsvoorstel van toepassing zijn. Onder de in de richtlijn gehanteerde definitie van overheidsinstanties vallen onder andere het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en entiteiten die bestuurd en gefinancierd worden door deze overheden. Er wordt gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheid die in artikel 5, eerste lid, van de richtlijn wordt geboden om het openbaar vervoer en de strijdkrachten uit te sluiten van de verplichting tot vermindering van het energiegebruik. Dit omdat het inzetten op het reduceren van het energiegebruik in plaats van het sturen op meer efficiëntie een negatief effect kan hebben op zowel de strijdkrachten als het openbaar vervoer. Naar verwachting zullen de strijdkrachten de komende jaren meer oefeningen doen in het kader van toenemende veiligheidsdreigingen. Voor het openbaar vervoer geldt dat het gebruik daarvan energiezuiniger per gereisde kilometer is dan bijvoorbeeld het gebruik van de auto. Voor het energiesysteem is het daarom beter om meer energie in het openbaar vervoer te gebruiken, wanneer dit zorgt voor een vermindering van het energiegebruik door gereisde kilometers met de auto. Als een reductie van het energiegebruik wordt gerealiseerd door het openbaar vervoer en de strijdkrachten kan deze wel worden afgetrokken van het totale energiegebruik van de overheidsinstanties. Een verhoging van het energiegebruik heeft daarentegen geen negatief effect. Daarom worden de strijdkrachten en het openbaar vervoer niet uitgezonderd van de verplichting om te monitoren en jaarlijkse rapportage in te dienen. Overheidsinstanties in gemeenten tot 50.000 en 5.000 inwoners, zoals bedoeld in de richtlijn artikel 5, derde lid, zullen pas vanaf respectievelijk 2027 en 2030 moeten voldoen aan het besparingspercentage.

In het voorgestelde artikel 18b, vierde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie worden daarnaast grondslagen opgenomen waarmee bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop het energiegebruik van een overheidsinstantie wordt bepaald, de eisen aan het plan, de rapportage en de wijze van rapporteren door een overheidsinstantie.

Het voorgestelde artikel 18b, vijfde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie voorziet in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de wijze waarop door een overheidsinstantie voldaan kan worden aan de verplichting tot reductie van het finale energiegebruik zoals opgenomen in het voorgestelde eerste lid, van artikel 18b, van het wetsvoorstel. Hierin zit de mogelijkheid besloten om een verdeling te maken per overheidsinstantie. Het kabinet verwacht dat de gezamenlijke verplichting tot vermindering van het totale energiegebruik van overheidsinstanties behaald kan worden. Wel blijft het nodig om hierop te kunnen sturen mocht dit doel niet behaald worden. Of Nederland op koers ligt, wordt door middel van het indienen van plannen en een jaarlijkse rapportage per overheidsinstantie gemonitord. In principe wordt van elke overheidsinstantie verwacht dat wordt gestreefd om individueel 1,9% energiebesparing te realiseren. Indien uit de monitoring of de plannen blijkt dat de gezamenlijke reductie van energie minder dan 1,9% bedraagt, kan de Minister in lagere regelgeving vastleggen op welke wijze overheidsinstanties aan deze verplichting dienen te voldoen. Het is dan mogelijk dat een additionele opgave opgelegd wordt aan overheidsinstanties om zo

het gezamenlijke doel van 1,9% vermindering van het totale finale energiegebruik per jaar te realiseren.

De plannen en rapportages worden ingediend bij en beoordeeld door de Minister. Naar verwachting zal de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) deze taak namens de Minister uitvoeren. Hiermee wordt aangesloten bij andere rapportages die volgen uit de richtlijn en die ook met gebruikmaking van een loket van RVO ingediend worden. De rapportage maakt het mogelijk dat Nederland in het INEK conform artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn, tijdig kan rapporteren aan de Commissie over de voortgang van deze verminderingsoelstelling en de maatregelen die overheidsinstanties voornemens zijn vast te stellen om de vermindering te bereiken. Voor deze rapportage stelt de Minister voor 2021 een indicatieve referentiewaarde vast aan de hand van de regionale klimaatmonitor¹¹. Voor 11 oktober 2027 stelt Nederland een definitieve referentiewaarde vast die is gebaseerd op het werkelijke finale energiegebruik in 2021. Dit wordt gedaan op basis van de eerste rapportage door overheidsinstanties, waarin het verbruik van 2021 moet worden gerapporteerd.

3.2.2 Overheidsopdrachten

3.2.2.1 Hoge energie-efficiëntieprestaties

Overheidsinstanties die via aanbestedingen openbare middelen investeren moeten het goede voorbeeld geven bij de gunning van overheidsopdrachten, concessieopdrachten en speciale-sectoropdrachten (hierna ook: opdrachten). Artikel 7, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn introduceert een verplichting voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om bij het gunnen van overheidsopdrachten, concessieopdrachten en speciale-sectoropdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de in artikel 8, eerste lid, van Richtlijn 2014/23/EU, artikel 4 van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 15 van Richtlijn 2014/25/EU¹² vastgelegde drempelwaarden¹³, uitsluitend producten, diensten, gebouwen en werken te kopen met hoge energie-efficiëntieprestaties in overeenstemming met de eisen van bijlage IV bij de richtlijn, tenzij dit technisch niet haalbaar is.¹⁴

3.2.2.2 Bijlage IV bij de richtlijn opgenomen eisen

De diensten, producten, gebouwen en werken die door aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven worden aangekocht en die onder artikel 7, eerste lid, van de richtlijn vallen, moeten hoge energie-efficiëntieprestaties hebben. De energie-efficiëntie-eisen die in dit verband in acht moeten worden genomen, worden nader omschreven in bijlage IV bij de richtlijn en hebben betrekking op:

¹¹ <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/energieverbruik>.

¹² Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PbEU 2014, L 94); Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PbEU 2014, L 94); Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PbEU 2014, L 94).

¹³ Voor beide richtlijnen is dit bedrag € 5.538.000.

¹⁴ In deze toelichting is er voor gekozen steeds de terminologie uit de Aanbestedingswet 2012 te gebruiken. Dat betekent dat waar in Richtlijn 2023/1791/EU wordt gesproken over «aanbestedende diensten en aanbestedende instanties» in deze toelichting wordt gesproken over «aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven». Waar in Richtlijn 2023/1791/EU wordt gesproken over «overheidsopdrachten en concessies» wordt in deze toelichting gesproken over «overheidsopdrachten, concessieopdrachten en speciale-sectoropdrachten».

- producten die onder gedelegeerde handelingen inzake energie-etikettering vallen;
- producten die niet onder een gedelegeerde handeling inzake energie-etikettering vallen, maar wel onder een uitvoeringsmaatregel op basis van Richtlijn 2009/125/EG¹⁵;
- producten en diensten die onder criteria voor groene overheidsopdrachten van de Europese Unie of beschikbare gelijkwaardige nationale criteria vallen;
- banden van voertuigen uit de hoogste brandstofrendementsklasse, zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2020/740¹⁶;
- gebouwen.

3.2.2.3 Technische haalbaarheid

Indien de algemene verplichting van artikel 7, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn technisch niet haalbaar is, is deze niet van toepassing. Het is de verantwoordelijkheid van de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om vóór het starten van een aanbestedingsprocedure per geval te beoordelen of het technisch (niet) mogelijk is om hoge energie-efficiëntieprestaties te eisen. Indien niet kan worden aangetoond dat de vereiste energie-efficiëntie technisch onhaalbaar is, zijn de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om producten, diensten, gebouwen en werken aan te kopen die voldoen aan de energie-efficiëntie-eisen zoals opgenomen in bijlage IV bij de richtlijn.

Technische haalbaarheid houdt in dat de technische kenmerken van het bestaande systeem, zoals een gebouw of installatie, het mogelijk maken om de voorschriften uit deze richtlijn toe te passen. Het is technisch niet haalbaar wanneer de voorschriften niet toepasbaar zijn vanwege de technische eigenschappen van het systeem. De aanschaf van energie-zuinige warmtepompen kan bijvoorbeeld technisch onhaalbaar zijn als het verwarmingssysteem van een gebouw niet geschikt is om te werken bij de temperaturen die nodig zijn voor een efficiënt gebruik van een warmtepomp.

Om technische onhaalbaarheid aan te tonen, is een goed gedocumenteerde beoordeling nodig. Deze beoordeling dient rekening te houden met technologische beperkingen, locatiespecifieke omstandigheden of technische onverenigbaarheid met bestaande infrastructuur of systemen. Deze analyse moet worden uitgevoerd in de voorbereidingsfase van de aankoop en opgenomen worden in de relevante documenten (van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf). Voor transparantie en gelijke behandeling wordt aanbevolen om de bevindingen van deze beoordeling op te nemen in de aankondiging van de opdracht. Een goed gedocumenteerde beoordeling, bijvoorbeeld gebaseerd op een vergelijkende analyse na marktconsultatie, kan de technische onhaalbaarheid aantonen en verantwoorden.

Indien blijkt dat het technisch niet haalbaar is om de meest energie-efficiënte oplossingen aan te schaffen, maar minder efficiënte alternatieven wel mogelijk zijn, kunnen de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven ervoor kiezen om deze minder efficiënte alternatieven aan

¹⁵ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieregerelateerde producten (PbEU 2009, L 285).

¹⁶ Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere parameters, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1369 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1222/2009 (PbEU 2020, L 177).

te schaffen. Belangrijk is in ieder geval dat de motivering die aan deze conclusie ten grondslag ligt gedocumenteerd wordt.

3.2.2.4 Toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Artikel 7, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn stelt verder dat bij alle opdrachten boven eerdergenoemde drempelwaarden, het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toegepast moet worden (zie paragraaf 3.1 voor uitleg van dit beginsel), ook voor de opdrachten waarvoor geen specifieke eisen zijn gesteld in bijlage IV bij de richtlijn. Dit principe zal bij deze opdrachten op dezelfde wijze worden toegepast als bedoeld in artikel 3 van de richtlijn. Dit betekent dat bij de plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen voorafgaand aan de inkoop van producten, diensten, gebouwen en werken, energiegebruik mee moet worden genomen in de afweging. De toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel vindt dus plaats vóór het starten van de aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld bij het opstellen van de contractering- en aanbestedingsstrategie (gedurende de zogenaamde «scoping»/vaststellen van de behoefte). In deze situatie kan invulling worden gegeven aan het energie-efficiëntie-eerstbeginsel door bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse uit te voeren. Daarnaast staat het de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf vrij om ook invulling te geven aan het energie-efficiëntie-eerstbeginsel tijdens de aanbestedingsprocedure. Bijvoorbeeld door in het kader van gunningscriteria (artikelen 2.113 en verder van de Aanbestedingswet 2012) of technische specificaties (artikelen 2.75 en verder van de Aanbestedingswet 2012) de meest energie-efficiënte optie te eisen.

In het kader van transparantie verplicht artikel 7, vijfde lid, tweede alinea, van de richtlijn dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven informatie openbaar maken over de energie-efficiëntiegevolgen van opdrachten boven eerdergenoemde drempelwaarden. Deze informatie moet worden opgenomen in aankondigingen van opdrachten die op Tenders Electronic Daily (TED, het Europese digitale aanbestedingsplatform) worden bekendgemaakt. Momenteel wordt gewerkt aan een wijziging van de Europese eForms (Europese uniforme aanbestedingsformulieren). In deze wijziging wordt meegenomen dat aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven in TenderNed (het nationale elektronische aanbestedingsplatform) kunnen aangeven of het energie-efficiëntie-eerstbeginsel is toegepast. Deze gegevens worden periodiek in een rapport verwerkt en gepresenteerd door het Ministerie van Klimaat en Groene Groei aan de Interdepartementale Commissie Europa van de ministerraad. Deze rapportages geven inzicht in de mate van naleving van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en helpen bij het monitoren van de impact van de richtlijn op Europees niveau. De verplichting tot rapportage is neergelegd in artikel 7, achtste lid, tweede alinea, van de richtlijn.

3.2.2.5 Openbare veiligheid, noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, contracten van de strijdkrachten of opdrachten voor de levering van militaire uitrusting

Artikel 7, tweede lid, van de richtlijn regelt dat de verplichtingen uit artikel 7, eerste lid, van de richtlijn niet van toepassing zijn indien zij de openbare veiligheid ondermijnen of een belemmering vormen voor de respons op noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid.

Onder openbare veiligheid wordt gewoonlijk verstaan het terrein waarop de staat in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn grondgebied en zijn burgers.¹⁷ «Het begrip «openbare veiligheid» in de zin van artikel 52 van het Verdrag betreffende de werking van de EU en zoals uitgelegd door het Hof van Justitie omvat zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat, alsmede vraagstukken in verband met de openbare veiligheid [...]. Het veronderstelt dat er sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een van de fundamentele belangen van de samenleving, zoals een bedreiging voor het functioneren van de instellingen en de essentiële openbare diensten en voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekking of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen».¹⁸

In de wetgeving van de EU bestaat geen formele definitie van «noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid», maar bij een noodsituatie op het gebied van volksgezondheid kan gedacht worden aan de volgende gevallen:

- het zich voordoen of een onmiddellijke dreiging van een ziekte of gezondheidsaandoening veroorzaakt door bioterrorisme;
- een epidemie (bijv. malaria) of een pandemie (bijv. COVID-19);
- een nieuw en zeer dodelijk infectieus agens of biologisch toxine, dat een aanzienlijk risico inhoudt op een aanzienlijk aantal menselijke sterfgevallen of permanente of langdurige handicap.

Het gebruik van deze uitzonderingen moet worden onderbouwd met concreet bewijs.

Opdrachten voor de levering van bepaalde militaire uitrusting zijn ook uitgesloten van de toepassing van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn. Het begrip «militaire uitrusting» valt onder de definitie van «militair materiaal» in artikel 1, onderdeel 6, van Richtlijn 2009/81¹⁹.

Voor wat betreft opdrachten voor de strijdkrachten is artikel 7, eerste lid van de richtlijn niet van toepassing voor zover de toepassing ervan een conflict doet ontstaan met de aard en het hoofddoel van de activiteiten van de strijdkrachten. Bij de definitie van het begrip «strijdkrachten» moet een onderscheid worden gemaakt tussen «strijdkrachten» en «veiligheidsdiensten». «Strijdkrachten» verwijzen in wezen naar de krijgsmacht van een lidstaat, gewoonlijk het leger, de marine en de luchtmacht, terwijl de term «veiligheidsdiensten» betrekking heeft op paramilitaire troepen, politie of andere wetshandavingsinstanties en inlichtingendiensten. De formulering «contracten van de strijdkrachten» wordt ruim opgevat als een contract dat specifiek ten behoeve van de strijdkrachten wordt gesloten en niet alleen contracten die door de strijdkrachten zelf zijn gesloten. Dergelijke contracten zouden ook kunnen worden gesloten door het Ministerie van Defensie, agentschappen voor bevoorrading van de strijdkrachten en andere bevoegde instanties van de lidstaten. Daarom

¹⁷ Aanbeveling (EU) 2024/1716 van de Commissie van 19 juni 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen (kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 3744) (zie pagina 38).

¹⁸ Overweging 19 van Verordening (EU) 2018/1807 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de Europese Unie (PbEU 2018, L 303).

¹⁹ Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PbEU 2009, L 216).

kan ervan worden uitgegaan dat alle opdrachten die binnen het toepassingsgebied van artikel 2, onderdeel c, van Richtlijn 2009/81/EG vallen, evenals opdrachten voor werken en diensten voor specifieke militaire doeleinden (eerste helft van onderdeel d van artikel 2 van Richtlijn 2009/81/EG), in aanmerking kunnen komen voor de uitzondering indien uit de beoordeling per geval blijkt dat de naleving van de verplichtingen van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn zou leiden tot een aantasting van de primaire aard of het hoofddoel van de activiteiten van de strijdkrachten.

3.2.2.6 Energieprestatiecontracten

Artikel 7, derde lid, van de richtlijn legt aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven op dat indien zij dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte gunnen, zij nagaan of het haalbaar is energieprestatiecontracten te sluiten die energiebesparing op de lange termijn opleveren. In artikel 2, onderdeel 33, van de richtlijn staat de definitie van een energieprestatiecontract. Een dergelijk contract zorgt ervoor dat werken, leveringen of diensten zodanig worden betaald dat ze in verhouding staan tot de mate van energie-efficiëntieverbetering of andere prestatiecriteria. Deze gegarandeerde prestaties die voortvloeien uit het energieprestatiecontract waarborgen de doeltreffendheid van de investering. Bij dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte kan gedacht worden aan dienstverleningscontracten voor de levering van warmte of vervoersdiensten, onderhoud van gebouwen of straatverlichting, of het beheer van energieverbruikende voorzieningen.

3.2.2.7 Vaststelling van bepalingen en praktijken voor het verbeteren van de energie-efficiëntie en het wegnemen van bijbehorende belemmeringen

Het zevende en achtste lid van artikel 7 van de richtlijn gaan over de belemmeringen die overheidsinkopers ervan weerhouden te investeren in energie-efficiëntie en gebruik te maken van energieprestatiecontracten voor de lange termijn. Het zevende lid gebiedt lidstaten om juridische en wettelijke bepalingen, alsook bestuurspraktijken met betrekking tot overheidsinkopen en jaarlijkse begroting en boekhouding, vast te stellen om het effect van deze belemmeringen voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven te verminderen. Het achtste lid, eerste alinea, gaat over het wegnemen van regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen voor energie-efficiëntie. Voorbeelden van regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen zijn:

- een gebrek aan begrotingsmiddelen;
- juridische en institutionele belemmeringen;
- tijdgebrek;
- gebrek aan belangstelling van beoogde overheidsinkopers;
- gebrek aan toegang tot leveranciers.

Het achtste lid, tweede alinea, bevat voor lidstaten de verplichting om in het kader van hun voortgangsverslagen bij de nationale energie- en klimaatplannen verslag uit te brengen aan de Europese Commissie over de maatregelen die zijn genomen om belemmeringen voor de invoering van energie-efficiëntieverbeteringen bij overheidsinkopen weg te nemen.

3.2.2.8 Implementatie overheidsopdrachten

In dit voorstel is ervoor gekozen om artikel 7 van de richtlijn te implementeren in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en niet in de Aanbestedingswet 2012. Deze keuze is gemaakt omdat de afwegingen omtrent energie-efficiëntie en de toepassing van het energie-efficiëntie eerstbeginsel uit artikel 7 moeten plaatsvinden voorafgaand aan het

starten van een aanbestedingsprocedure. Artikel 7 van de richtlijn kan wel effect hebben op de aanbestedingsprocedure, maar de beoogde afwegingen dienen primair plaats te vinden tijdens de besluitvorming over wat er wordt aangekocht.²⁰ De Aanbestedingswet 2012 stelt met name regels over de aanbestedingsprocedure zelf, niet over de keuzes die hieraan voorafgaand gemaakt worden. Daarnaast bevat de Aanbestedingswet 2012 procedurele regels over de inrichting van een aanbestedingsprocedure («hoe wordt er ingekocht»), maar het bevat geen regelgeving die inhoudelijk invulling geeft aan de aanbesteding («wat wordt er ingekocht»). Dit maakt dat het niet binnen de aard van de Aanbestedingswet 2012 past om artikel 7 van de richtlijn in de Aanbestedingswet 2012 te implementeren. Bovendien past implementatie in de Aanbestedingswet 2012 niet, omdat artikel 7 van de richtlijn ook betrekking heeft op de aankoop of huur van gebouwen. Dit terwijl opdrachten betreffende de aankoop of verhuur van gebouwen in de Aanbestedingswet 2012 worden uitgezonderd.²¹

Het voorstel is om de verplichting uit artikel 7, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn om uitsluitend producten, diensten, gebouwen en werken vanaf eerdergenoemde drempelwaarden aan te kopen met hoge energie-efficiëntieprestaties in overeenstemming met de eisen van bijlage IV bij de richtlijn, te implementeren in artikel 9a, tweede lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Hierin is ook de uitzondering van technische niet-haalbaarheid opgenomen.

Ter implementatie van de verplichting uit artikel 7, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn om bij opdrachten boven de genoemde drempelwaarden, ook als daarvoor in bijlage IV van de richtlijn geen specifieke eisen zijn opgenomen, het energie-efficiëntie eerstbeginsel toe te passen, is in het wetsvoorstel artikel 9a, derde lid van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie opgenomen. Vervolgens wordt voorgesteld in artikel 9a, vierde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie op te nemen dat de verplichtingen uit artikel 7, eerste lid, van de richtlijn niet gelden in geval zij de openbare veiligheid ondermijnen, een belemmering voor de respons op noodsituaties in geval van volksgezondheid vormen, het opdrachten betreffen voor de levering van militaire uitrusting of contracten voor de strijdkrachten, ter implementatie van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

Artikel 7, derde lid, van de richtlijn verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zich inspannen om te bezien of het haalbaar is energieprestatiecontracten voor langere termijn te sluiten. Voorgesteld wordt deze verplichting op te nemen in artikel 9a, vijfde lid van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

Ingevolge artikel 7, vierde en vijfde lid, eerste alinea, van de richtlijn kunnen lidstaten nadere verplichte eisen stellen bij het plaatsen van opdrachten, in het kader van energie-efficiëntie, maar ook betreffende bredere sociale-, duurzaamheids- of milieuaspecten. Voorgesteld wordt om hiervoor geen verplichtingen in regelgeving te introduceren en het stellen van dergelijke verplichtingen aan de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf over te laten. In andere Europese sectorale regelgeving worden ook steeds meer eisen verplicht gesteld bij aanbestedingen in het kader van sociale-, duurzaamheids- of milieuaspecten. Om

²⁰ Aanbeveling (EU) 2024/1716 van de Commissie van 19 juni 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen (kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 3744) (zie o.a. pagina 38).

²¹ Artikelen 2.24, onder b, 2a.16, onder a, en 3.27, onder a, van de Aanbestedingswet 2012.

stapeling van regelgeving te voorkomen lijkt het stellen van extra eisen momenteel niet wenselijk. Daarnaast kunnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vaak zelf het beste inschatten of extra eisen binnen hun aanbesteding mogelijk zijn.

Voor de implementatie van artikel 7, zevende en achtste lid, van de richtlijn is in gesprekken met aanbestedende diensten gebleken dat zij het moeilijk vinden nu al belemmeringen aan te wijzen bij de uitvoering van de richtlijn. Zij zullen pas na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel effectief het energie-efficiëntie-eerstbeginsel moeten toepassen in hun aanbestedingen. Daarnaast zijn bij het kabinet momenteel geen belemmeringen bekend die de inkoop van de meest energie-efficiënte optie in de weg staan. Het kabinet zal de uitvoering van deze richtlijn nauw monitoren en bij aanbestedende diensten blijven polsen of mogelijke belemmeringen ontstaan. Bij signalen van mogelijke belemmeringen zal onderzocht worden of deze middels juridische of wettelijke bepalingen zijn weg te nemen. Dit zal ook gerapporteerd worden aan de Europese Commissie middels het INEK-verslag.

3.3 Energiebeheersysteem en energie-audit

Ondernemingen zijn verantwoordelijk voor meer dan de helft van het totale energiegebruik in Nederland.²² Dit kan duiden op een groot potentieel om energie te besparen. In 2016 is daarom een energie-auditverplichting voor grote ondernemingen opgenomen in de voorloper van deze richtlijn. Met artikel 11 van de richtlijn wordt voortgeborduurd op deze eerder ingeslagen weg, maar worden een aantal wijzigingen doorgevoerd, waaronder een verandering van de doelgroep en een verplichting tot het invoeren van een energiebeheersysteem vanaf bepaalde energieverbruiksgrenzen.²³ Om te bepalen welke ondernemingen energie-auditplichtig zijn of een energiebeheersysteem moeten invoeren, moet het energiegebruik worden bepaald. Hierbij dienen alle energiedragers die worden gebruikt, te worden opgeteld. Met deze verandering wordt de energie-auditverplichting gekoppeld aan het energiegebruik van een onderneming in plaats van het aantal werknemers en de omzet zoals voorheen. Bij grootgebruikers van energie is er een grotere kans om in absolute zin meer te besparen door het nemen van energie-efficiëntiemaatregelen dan wanneer de energie-auditverplichting alleen gekoppeld is aan het aantal werknemers en de omzet van een onderneming.²⁴ Onder de eerdere verplichting tot het ondergaan van een energie-audit, zoals opgenomen in artikel 8 van richtlijn 2012/27, viel bijvoorbeeld een kantoor met 300 werknemers en een omzet boven de gestelde drempel, dat maar beperkt energie verbruikte, terwijl bijvoorbeeld een grootgebruiker van energie met slechts 150 werknemers in dienst, werd ontzien.

²² <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83989NED/table?dl=21D0E>.

²³ In artikel 8, vierde lid, van richtlijn 2012/27 was de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit gekoppeld aan ondernemingen die geen kmo's waren. In onderdeel 26, van artikel 2, van richtlijn 2012/27 werd voor de definitie van een kmo verwezen naar titel I van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van en kleine, middelgrote en micro-ondernemingen; tot de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen behoren ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet € 50 miljoen en/of het jaarlijkse balanstotaal € 43 miljoen niet overschrijdt. De energie-auditverplichting was gekoppeld aan ondernemingen niet zijnde een kmo.

²⁴ Commission staff working document – Evaluation of Directive 2012/27/EU on Energy efficiency – accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (SWD(2021)623).

Hieronder zal eerst kort de in het eerste lid, van artikel 11, van de richtlijn opgenomen verplichting tot het invoeren van een energiebeheersysteem worden toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit en de ontwikkeling die deze verplichting met de herschikking van de richtlijn heeft doorgemaakt.

3.3.1 Energiebeheersysteem

Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn introduceert een verplichting tot het invoeren van een gecertificeerd energiebeheersysteem (hierna: EBS) voor ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van meer dan 85 TJ in de afgelopen drie jaar. Uit artikel 11, eerste lid, van de richtlijn volgt dat ondernemingen die de hiervoor genoemde energiegebruiksgrens overschrijden uiterlijk op 11 oktober 2027, twee jaar na de in de richtlijn opgenomen implementatiedatum, een EBS toe dienen te passen (hierna: EBS-verplichting). De kern van een EBS is het voortdurend doorlopen van de plan-do-check-act/adapt-cyclus om de energie-efficiëntie in de bedrijfsvoering van de onderneming te vergroten. Daarbij gaat het om het maken van beleid, het plannen van acties, het uitvoeren van maatregelen naar aanleiding van die acties, het controleren van de daaruit volgende resultaten en het op basis daarvan uitvoeren van nieuwe acties of het maken van nieuw beleid. Doel van een EBS en energiebeheer is de onderneming zo te organiseren dat de energie-efficiëntie continu verbeterd wordt. Belangrijk is dat de manier van werken wordt onderschreven voor het bestuur van de onderneming. Door het verplicht stellen van een EBS zullen deze ondernemingen structureel aan de slag moeten gaan met energiebesparing en wordt dit onderdeel van de bedrijfsvoering.

3.3.2 Energie-audit

In het tweede lid, van artikel 11, van de richtlijn wordt de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit opgelegd aan ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van meer dan 10 TJ in de afgelopen drie jaar, die geen energiebeheersysteem invoeren. De energie-audit moet ten minste om de vier jaar worden uitgevoerd en voldoen aan de minimumcriteria zoals opgenomen in bijlage VI, bij de richtlijn. Deze verplichting was voor ondernemingen, geen kmo zijnde, reeds opgenomen in artikel 8 van richtlijn 2012/27 en geïmplementeerd in artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. De definitie van een energie-audit is opgenomen in onderdeel 32 van het tweede artikel van de richtlijn en houdt in dat ondernemingen een systematische procedure moeten uitvoeren met als doel toereikende informatie te verzamelen omtrent het huidige energiegebruiksprofiel van een gebouw of groep gebouwen, van een industriële of commerciële activiteit of installatie of van private of publieke diensten, mogelijkheden voor kosteneffectieve energiebesparing te signaleren en kwantificeren, het potentieel van het kosteneffectieve gebruik of de kosteneffectieve productie van hernieuwbare energie te bepalen en verslag uit te brengen van de resultaten. Doel van dit verplichte onderzoek is dat de resultaten ervan tot een groter bewustzijn leiden bij ondernemingen over hoe deze ondernemingen efficiënter om kunnen gaan met het gebruik van energie en energie kunnen besparen. Met de herziening van de richtlijn verandert de doelgroep van ondernemingen die geen kmo's zijn²⁵ (ondernemingen met meer dan 250 werknemers en een balanstotaal van meer dan 50 miljoen euro of een omzet van meer dan 43 miljoen euro) naar ondernemingen met een energiegebruik vanaf gemiddeld 10 TJ per kalenderjaar over de afgelopen drie jaar.

²⁵ Zoals gedefinieerd in Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

Aan de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit wordt in artikel 11, tweede lid, van de richtlijn toegevoegd dat een onderneming naast het verslag van een energie-audit ook een concreet en haalbaar actieplan moet opstellen. Dit actieplan stellen de ondernemingen op basis van de uit de energie-audit voortvloeiende aanbevelingen op en bevat alle technisch en economisch haalbare maatregelen ter uitvoering van die aanbevelingen. Het actieplan dient te worden voorgelegd aan het management van de onderneming. De energie-auditverplichting is dus de combinatie van de auditrapportage en een daarbij horend auditverslag en actieplan. De regels rondom de energie-auditverplichting strekken niet zover dat er een verplichting bestaat tot het uitvoeren van de in het actieplan opgenomen maatregelen. Artikel 11, tweede lid, van de richtlijn vereist dat de ondernemingen het actieplan en het uitvoeringspercentage van de in het actieplan opgenomen maatregelen bekend maken in het jaarverslag en dat zij ter beschikking van het publiek worden gesteld.

3.3.3 Vrijstelling

In het tiende en elfde lid, van artikel 11, van de richtlijn zijn een tweetal gevallen opgenomen waarin ondernemingen zijn vrijgesteld van de in het eerste en tweede lid van datzelfde artikel opgenomen vereisten. De eerste uitzondering, die is opgenomen in artikel 11, tiende lid, van de richtlijn, betreft de situatie dat een onderneming een energieprestatiecontract (hierna: EPC) uitvoert dat betrekking heeft op de nodige elementen van een EBS en dat voldoet aan de eisen van bijlage XV bij de richtlijn. Zo dient een EPC onder andere een heldere en transparante lijst te bevatten van verplichtingen die zijn gemaakt tussen beide partijen en de maatregelen die de energie-efficiëntie gaan verbeteren. Daarnaast dienen de voortgang en financiële consequenties gemonitord te worden. De in het elfde lid, van artikel 11 opgenomen vrijstelling betreft de situatie dat een onderneming een milieubeheersysteem toepast, dat door een onafhankelijk orgaan overeenkomstig de Europese of internationale normen is gecertificeerd. Dit milieubeheersysteem dient een energie-audit te omvatten die berust op de minimumcriteria die zijn opgenomen in bijlage VI bij de richtlijn. Deze minimumeisen uit bijlage VI bevatten onder andere een gedetailleerd overzicht van het energiegebruiksprofiel, een lijst met maatregelen om het energiegebruik te verminderen en het potentieel voor de kostenefficiënte productie van hernieuwbare energie. Wanneer een onderneming een EPC uitvoert of een milieubeheersysteem toepast, is de verwachting dat dit zorgt voor dusdanige sturing op een efficiënt energiegebruik van de onderneming dat het in kaart brengen van energiebesparende maatregelen al is gedaan of weinig bijdraagt.²⁶

3.3.4 Implementatie verplichting tot toepassen energiebeheersysteem en ondergaan van energie-audit

Artikel 11 van de richtlijn wordt geïmplementeerd met een aantal voorgenomen wijzigingen van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Voorgesteld wordt om de EBS-verplichting uit het eerste lid, van artikel 11, van de richtlijn op te nemen in het eerste lid, van artikel 18, van deze wet. Ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van meer dan 85 TJ in de afgelopen drie jaar worden in het voorgestelde eerste lid verplicht om uiterlijk binnen twee jaar na het overschrijden van deze energiegebruiksgrens een energiebeheersysteem in te voeren. De termijn van twee jaar komt overeen met de in het eerste lid, van artikel 11, van de richtlijn genoemde termijn waarmee wordt vastgelegd dat een onderneming uiterlijk op 11 oktober 2027, twee jaar na de implementatiedatum van de

²⁶ Aanbeveling (EU) 2024/2002 van de Commissie van 24 juli 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 11 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energiebeheersystemen en energieaudits pagina 18.

richtlijn, een energiebeheersysteem moet hebben ingevoerd. In het voorgestelde nieuwe tweede lid, van artikel 18, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie is opgenomen dat in afwijking van het eerste lid, een onderneming uiterlijk op 11 oktober 2027 een energiebeheersysteem invoert wanneer het energiegebruik van de onderneming de energiegebruiksgrens, zoals genoemd in het eerste lid, in de jaren 2022, 2023 en 2024 heeft overschreden. Een energiebeheersysteem zoals gedefinieerd in de richtlijn komt in de Nederlandse praktijk neer op een energiemanagementsysteem. Volgens de definitie in de richtlijn zit er namelijk een strategisch component in het energiebeheersysteem waardoor de onderneming niet alleen moet kunnen aflezen hoeveel energie ze wanneer gebruikt, maar ook hoe ze dit zuiniger kan doen, bijvoorbeeld doordat het systeem kan aangeven waar de onderneming qua energiegebruik afwijkt van de norm. Dezelfde eisen uit bijlage VI van de richtlijn die aan de energie-audit worden gesteld, worden ook gesteld aan een energie-audit die als onderdeel van het energiebeheersysteem wordt uitgevoerd. Over de wijze waarop aan de verplichting van het voorgestelde eerste en tweede lid, van artikel 18 kan worden voldaan zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

Voorgesteld wordt om in artikel 18, derde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, ondernemingen, met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik in de afgelopen drie jaar van 10 TJ of meer, te verplichten tenminste eens per vier jaar een energie-audit te ondergaan. Hiermee wordt het tweede lid van artikel 11 van de richtlijn geïmplementeerd. De eisen waaraan een energie-audit moet voldoen zijn vastgelegd in het Besluit energie-audit, waarin ook wordt verwezen naar de eisen in bijlage VI van richtlijn.²⁷ De herziening van de richtlijn heeft ertoe geleid dat bijlage VI is aangepast in die zin dat daarin onder andere eisen zijn opgenomen ten aanzien van het in kaart brengen van het potentieel voor kosteneffectief gebruik of voor kostenefficiënte productie van hernieuwbare energie. Conform artikel 11, tweede lid, van de richtlijn, wordt met onderhavig wetsvoorstel in artikel 18, derde lid, onder b, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie ook geregeld dat energie-auditplichtige ondernemingen een concreet en haalbaar actieplan moeten opstellen op basis van het verslag van de energie-audit. In dit actieplan worden de maatregelen voor de uitvoering van alle uit de energie-audit voortkomende aanbevelingen vastgelegd, voor zover deze maatregelen technisch en economisch haalbaar zijn. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de eisen die aan het actieplan worden gesteld. Op dit niveau zal ook worden geregeld dat het actieplan, inclusief uitvoeringspercentage, conform artikel 11, tweede lid, van de richtlijn opgenomen moet worden in het bestuursverslag van de onderneming en daarmee ook aan het management van de onderneming moet worden voorgelegd. Hiervoor is gekozen omdat in het bestuursverslag het bestuur verantwoording aflegt over de genomen beslissingen. Dit leent zich goed voor het doel om het efficiëntere gebruik van energie in te bedden in de bedrijfsvoering. Het bestuursverslag moet doorgaans gedeponneerd worden bij de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) en in sommige gevallen ook worden gepubliceerd.

De aanpassing in de afbakening van de doelgroep kan ervoor zorgen dat de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit komt te rusten op ondernemingen waarop deze verplichting niet eerder van toepassing was. In artikel 11, tweede lid, van de richtlijn is voor deze groep ondernemingen voorzien in een datum waarop een eerste energie-audit moet zijn uitgevoerd, namelijk uiterlijk op 11 oktober 2026. Deze verplichting wordt

²⁷ Stb. 2021, 236.

met het onderhavige wetsvoorstel omgezet in het nationale recht met het voorgestelde vierde lid, van artikel 18, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. In het voorgestelde vierde lid, van artikel 18, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie is opgenomen dat een onderneming, wanneer de onderneming niet eerder een energie-audit heeft ondergaan, uiterlijk op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen datum en anders uiterlijk een jaar na het overschrijden van de energiegebruiksgrens het verslag van een energie-audit en het actieplan aan de Minister stuurt. Bij algemene maatregel van bestuur zal een datum worden vastgesteld die overeenkomt met één jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Hiermee wordt afgeweken van de in artikel 11, tweede lid, van de richtlijn opgenomen datum van 11 oktober 2026. Hier is voor gekozen om zo aan te sluiten bij de termijn van één jaar na het overschrijden van de energiegebruiksgrens die voor de overige ondernemingen geldt waarvoor de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit nieuw is. Door bij algemene maatregel van bestuur een datum vast te stellen die overeenkomt met één jaar na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, wordt aangesloten bij de termijn die ook is toegelicht in paragraaf 6.2 van de aanbeveling van de Europese Commissie. Met deze aanbeveling verstrekt de Europese Commissie richtsnoeren aan de lidstaten voor de uitleg van de in artikel 11 van de richtlijn opgenomen regels.

Op grond van artikel 11, tiende en elfde lid, van de richtlijn hebben ondernemingen verschillende mogelijkheden om geheel of gedeeltelijk vrijgesteld te zijn van zowel de EBS-verplichting als de energie-auditverplichting. In het voorgestelde artikel 18, vijfde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie zijn, in de onderdelen f en g, grondslagen opgenomen waarmee bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om van deze verplichting, zoals opgenomen in het voorgestelde eerste en derde lid, van artikel 18 te zijn vrijgesteld.

Daarnaast blijft de mogelijkheid voor ondernemingen bestaan om door middel van een keurmerk invulling te geven aan de energie-auditverplichting. De lijst met goedgekeurde keurmerken zal opnieuw worden herzien ten aanzien van de aanvulling van de minimumcriteria van bijlage VI bij de richtlijn en de keurmerken zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling. De regeling en de bijbehorende bijlage waarmee de keurmerken worden aangewezen, wordt periodiek geactualiseerd. De hier genoemde vrijstelling of invulling geldt alleen voor de locatie die in het bezit is van een EBS, milieubeheersysteem, EPC of keurmerk, en niet automatisch voor de gehele onderneming. Indien een EBS, EPC, keurmerk of milieubeheersysteem betrekking heeft op de gehele onderneming (inclusief alle vestigingen en alle onderdelen (activiteit, gebouw, mobiliteit) hoeft er geen energie-audit en actieplan ingeleverd te worden. Wel zal een afschrift van het EBS, het EPC, het milieubeheersysteem of het keurmerk moeten worden overgelegd. Hiertoe worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld.

In het voorgestelde artikel 18, zesde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie is opgenomen dat de Minister de verslagen van de energie-audits, de actieplannen en de gegevens over het toepassen van een energiebeheersysteem, een milieubeheersysteem, een energieprestatiecontract of een keurmerk ter beschikking stelt aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het ter beschikking stellen van de overgelegde certificaten en een lijst van maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie aan het bevoegd gezag, zoals bedoeld in paragraaf 5.1.2 van de Omgevingswet.

3.4 Wijzigingen ten behoeve van inzicht in doelgroep voor toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de situatie dat de Minister is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Het toezicht op de naleving wordt namens de Minister uitgevoerd door RVO. Ook op dit punt vinden geen wijzigingen plaats. Artikel 11, derde lid, van de richtlijn verplicht lidstaten om te regelen dat ondernemingen, waarop de EBS-verplichting of de auditverplichting van toepassing is, gegevens over het energiegebruik ter beschikking stellen aan de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van datzelfde artikel. Om het toezicht beter uitvoerbaar te maken en invulling te geven aan artikel 11, derde lid, van de richtlijn zijn in het wetsvoorstel enkele wijzigingen ten aanzien van artikel 7 en artikel 23 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie opgenomen.

Met de in artikel I, onderdeel H, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 23, eerste lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie worden met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 18 en 18b de bij besluit van de Minister aangewezen ambtenaren belast. Met de voor het tweede lid, van artikel 23, van deze wet voorgestelde wijziging wordt eenzelfde aanpassing opgenomen voor de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Toezicht en handhaving zal namens de Minister worden uitgevoerd door de daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren van RVO. De aanwijzing van deze ambtenaren zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving en dat besluit zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De Minister is eveneens het bevoegd gezag voor het ontvangen van de rapportages door overheidsinstanties in het kader van artikel 5 van de richtlijn die op grond van het voorgestelde artikel 18b van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie ingediend moeten worden. Zoals eerder in deze toelichting vermeld, ligt het voor de hand dat RVO ook deze rapportages namens de Minister ontvangt en beoordeelt.

Overheidsinstanties zijn een brede doelgroep. Onderdeel van de implementatie van artikelen 5 en 11 van de richtlijn zijn daarom de mogelijkheden om de verschillende doelgroepen scherper in beeld te krijgen en effectiever toezicht uit te kunnen voeren door energiedata te kunnen analyseren. In artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie is reeds opgenomen dat de Minister in het kader van het beleid op het gebied van de verduurzaming van het energiegebruik, inlichtingen en gegevens met betrekking tot energiegebruik, maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie en overige maatregelen ter verbetering van energiebesparing verzamelt, analyseert en bewerkt. Omdat de energiebesparingsplicht in 2023 verbreed is naar een verplichting tot het verduurzamen van het energiegebruik wordt «de verduurzaming van het energiegebruik» toegevoegd aan de categorieën gegevens waar deze bevoegdheid betrekking op heeft.²⁸

Naast het verzamelen, analyseren en bewerken van deze gegevens is het noodzakelijk dat de Minister deze gegevens ook kan gebruiken voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen die in de voorgestelde artikelen 18 en 18b van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie zijn opgenomen. Om dit te bewerkstelligen, wordt voorgesteld om met artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel een toevoeging te

²⁸ Stb. 2023, 215 en Stb. 2023, 272.

doen aan artikel 7, tweede lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Deze toevoeging strekt ertoe dat er een uitzondering wordt gemaakt op de in het tweede lid van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie opgenomen regel, namelijk dat de Minister gegevens of inlichtingen, welke de Minister heeft verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, uitsluitend voor de uitvoering van die taak gebruikt. De uitzondering wordt gemaakt voor bepaalde gegevens die zijn verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak in het voorgestelde artikel 23, vierde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Deze bepaling strekt ertoe dat de Minister bij het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 18 en 18b gebruik kan maken van de inlichtingen en gegevens die de Minister heeft verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 7, eerste lid. Deze bevoegdheid leidt ertoe dat effectiever toezicht kan worden uitgeoefend op het naleven van de energie-auditplicht en de rapportageverplichting voor overheidsinstanties.

3.5 Wijzigingen Energiewet

3.5.1 Implementatie van artikel 3 van de richtlijn in de regelgeving van de energiesector

Voor de transmissie- en distributiesysteembeheerders heeft de implementatie van de richtlijn op hoofdlijnen gevolgen op twee onderdelen. Enerzijds moet het energie-efficiëntie-eerstbeginsel worden toegepast bij het nemen van investeringsbeslissingen en daarmee samenhangend het beheren, onderhouden en ontwikkelen van het systeem. Hiervoor is de voorgestelde aanpassing van artikel 3.25, eerste lid, van de Energiewet in onderhavig wetsvoorstel opgenomen. Artikel 3.34, tweede lid, onderdeel a, van de Energiewet bepaalt dat in een investeringsplan ten minste een beschrijving en onderbouwing van de noodzakelijke uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen gelet op artikel 3.25, eerste lid, van diezelfde wet is opgenomen. Transmissie- en distributiesysteembeheerders van gas en elektriciteit leggen elke twee jaar hun investeringsplannen voor aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), die als regulerende instantie is aangewezen om de investeringsplannen te toetsen. Daarnaast onderzoekt de Minister of de investeringsplannen voldoende rekenschap geven van het benodigde energie- en klimaatbeleid. In de plannen dienen transmissie- en distributiesysteembeheerders al rekening te houden met verschillende scenario's en bijbehorend energiegebruik.

3.5.2 Artikel 27: Minimaliseren systeemverliezen

Artikel 27 van de richtlijn schrijft voor op welke manieren de nationale energiereguleringsinstanties, in Nederland de ACM, de transmissiesysteembeheerders en distributiesysteembeheerders van gas- en elektriciteitsinfrastructuur rekening moeten houden met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel uit artikel 3 van de richtlijn. Volgens het tweede lid moet het energie-efficiëntie-eerstbeginsel worden toegepast bij «besluiten inzake netplanning, netontwikkeling en investeringen». Daarnaast moeten systeemverliezen worden beperkt, gemonitord, gekwantificeerd en moet hierover worden gerapporteerd.

3.5.2.1 Implementatie

De implementatie van artikel 27, in samenhang met artikel 3, waar het ziet op verplichtingen voor de transmissie- en distributiesysteembeheerders en de ACM wordt met dit wetsvoorstel beoogd door een aanpassing van

artikel 3.25 (hiervoor toegelicht) en artikel 3.30 van de Energiewet. Deze artikelen zien op het beheren, onderhouden en ontwikkelen van het systeem, waarmee via de bestaande wisselwerking met artikel 3.34 Energiewet over het investeringsplan dit ook wordt gekoppeld aan investeringsbeslissingen en de toets van de ACM op het investeringsplan. In de Energiewet wordt voor de term «net» de term «systeem» gebruikt.

Daarnaast schrijft de richtlijn voor dat netverliezen, die in de Energiewet worden omschreven als systeemverliezen, moeten worden geminimaliseerd. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.30 van de Energiewet worden de voorschriften omtrent het beperken, kwantificeren en monitoren van systeemverliezen geïmplementeerd. Dit sluit grotendeels aan bij de praktijk, echter volgde de staande praktijk rondom systeemverliezen nog niet volledig uit de Energiewet.

Artikel 3.30 van de Energiewet schrijft voor dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder doelmatige maatregelen moet treffen om systeemverliezen te minimaliseren. Voorgesteld wordt om dit artikel van de Energiewet ter implementatie van de richtlijn aan te vullen met de verplichting voor deze systeembeheerders om de systeemverliezen te monitoren en te kwantificeren. Daarnaast stellen de transmissie- en distributiesysteembeheerders de ACM op de hoogte van de doelmatige maatregelen en de verwachte energiebesparing als gevolg van de vermindering van systeemverliezen. Los van een rapportageplicht aan de ACM, welke zal worden uitgewerkt in het Energiebesluit op grond van de delegatiegrondslag van artikel 5.23 van de Energiewet, is de verwachting dat met de bestaande werkwijze van de transmissie- en distributiesysteembeheerders en de ACM, deze systeembeheerders energiegebruik al zwaar laten meewegen in hun plannen en de beoordeling daarvan om systeemverliezen te beperken.

De implementatie van de verplichting voor de ACM om, over de voortgang die is geboekt bij de energie-efficiëntieverbetering met betrekking tot het beheer van de gas- en elektriciteitsinfrastructuur, een hoofdstuk op te nemen in haar jaarverslag volgt uit het aanwijzen van de ACM als de nationale regulerende instantie, bedoeld in artikel 27 van de richtlijn. Deze bepaling van de richtlijn wordt geïmplementeerd door de voorgestelde wijziging van artikel 5.1 van de Energiewet.

3.6 Verduurzaming van systemen voor stadsverwarming en -koeling

In artikel 26 van de richtlijn zijn verschillende bepalingen opgenomen rondom verwarming en koeling. In het eerste lid van artikel 26 zijn criteria opgenomen waaraan een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling op de in die bepaling vastgestelde moment dient te voldoen. Het tweede lid van artikel 26 van de richtlijn biedt een alternatief voor de criteria zoals gesteld in het eerste lid van artikel 26. Op grond van dit tweede lid mogen lidstaten andere criteria, dan die van het eerste lid, kiezen en gelden daarbij maximale uitstootnormen.

In het vierde lid van artikel 26 van de richtlijn is opgenomen dat, om een systeem voor stadsverwarming en -koeling als efficiënt te kunnen aanmerken, het systeem voor stadsverwarming of -koeling wanneer dit wordt gebouwd of de voorzieningseenheden ervan ingrijpend worden gerenoveerd, moet voldoen aan de criteria van het eerste of het tweede lid die van toepassing zijn op het moment waarop het na de renovatie in gebruik wordt genomen of blijft. Daarnaast bevat het vierde lid van artikel 26 aanvullende eisen ten aanzien van de duurzaamheid van de warmtebronnen wanneer er sprake is van de aanleg van een systeem of ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden van een systeem

voor stadsverwarming en -koeling. Wanneer het systeem voor stadsverwarming en -koeling na bijvoorbeeld het doorvoeren van maatregelen vijf jaar later wel voldoet aan de op die datum gestelde uitstootnorm, hoeft niet nogmaals een verduurzamingsplan te worden opgesteld.

In artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn is voor exploitanten van bestaande systemen voor stadsverwarming en -koeling die niet voldoen aan de criteria voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling als bedoeld in het eerste lid of als alternatief het tweede lid, een verplichting opgenomen tot het opstellen van een plan. Dit plan moet gericht zijn op het waarborgen van een efficiënter gebruik van energie, het beperken van distributieverliezen en het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingsvoorziening. Deze verplichting geldt voor de exploitanten van alle bestaande systemen voor stadsverwarming en -koeling met een totale warmte- en koude output van meer dan 5 MW die niet voldoen aan de criteria van artikel 26, eerste lid, punten b tot en met e of alternatief het tweede lid, van de richtlijn. Het verduurzamingsplan moet iedere vijf jaar worden opgesteld en door de bevoegde autoriteit worden goedgekeurd.

3.6.1 Implementatie

Bij de implementatie van het voorgaande is gekozen voor toepassing van de criteria van artikel 26, tweede lid van de richtlijn. De mogelijkheid die artikel 26, tweede lid, van de richtlijn biedt om andere criteria te kiezen dan die van het eerste lid, wordt ingevuld met de uitstootnormen die in dat lid worden genoemd. Deze keuze is ingegeven door het feit dat dit beter aansluit bij de minimumeisen ten aanzien van de duurzaamheid van een collectieve warmtevoorziening zoals deze zijn opgenomen in het voorstel voor de Wet collectieve warmte. In dit voorstel zijn de eisen uitgedrukt in een maximaal toegestane CO₂-uitstoot per geleverde eenheid warmte. Voor de implementatie van de hierboven genoemde bepalingen van artikel 26 van de richtlijn in de Warmtewet, voorafgaand aan de implementatie in het Wetsvoorstel collectieve warmte, wordt daarom ook gekozen voor de benadering van artikel 26, tweede lid van de richtlijn. Hierna zullen steeds eerst de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen ten aanzien van de Warmtewet worden toegelicht en vervolgens de voorgenomen wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Warmtewet op te nemen dat een systeem geldt als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling wanneer dat systeem voldoet aan de in artikel 26, tweede lid, van richtlijn 2023/1791/EU opgenomen uitstootnormen. Op 9 september 2024 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gepubliceerd waarin richtsnoeren zijn opgenomen voor de implementatie van artikel 26 van de richtlijn.²⁹ In deze aanbeveling duidt de Commissie nader dat de emissies die in aanmerking moeten worden genomen de emissies zijn die rechtstreeks verband houden met de opwekking van warmte en koude, bijvoorbeeld door verbranding van een energiedrager. Indirecte emissiebronnen, zoals de emissies die voortvloeien uit de productie of de opslag van de energiedrager hoeven hierbij niet te worden meegerekend.

²⁹ Aanbeveling (EU) 2024/2395 van de Commissie van 2 september 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 26 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende verwarming en koeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Warmtenetten Investeringsubsidie, zoals opgenomen in Titel 4.10 van de Regeling Nationale EZK-en LNV subsidies (RNES).

3.6.2 Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie warmtenet

De in het vierde lid van artikel 26 van de richtlijn opgenomen bepalingen worden geïmplementeerd door een hoofdstuk 8a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie warmtenet» aan de Warmtewet toe te voegen. In het voorgestelde nieuwe artikel 30 van de Warmtewet wordt een aantal voor de implementatie van artikel 26, vierde lid, van de richtlijn van belang zijnde begrippen opgenomen. Ten eerste het begrip ingrijpende renovatie waaronder op grond van onderdeel 50, van artikel 2 van de richtlijn een renovatie wordt verstaan waarvan de kosten hoger liggen dan 50% van de investeringskosten voor een nieuwe vergelijkbare eenheid. Uit de eerder genoemde aanbeveling volgt dat met de investeringskosten voor een nieuwe vergelijkbare eenheid wordt bedoeld de totale investeringskosten van een compleet nieuw systeem voor stadsverwarming en -koeling. Ten tweede wordt het begrip warmtebron gedefinieerd dat wel in artikel 26 van de richtlijn wordt gebruikt, maar waarvoor zowel in de richtlijn als in de Warmtewet geen begripsbepaling was opgenomen.

Voor de definitie van een warmtebron is aangesloten bij de definitie zoals die wordt gebruikt in het Wetsvoorstel collectieve warmte.

Uit de eerder genoemde aanbeveling volgt dat artikel 26, vierde lid, van de richtlijn tot doel heeft de investeringen van lidstaten met het oog op de aanleg of ingrijpende renovatie van een stadsverwarmings- en koelingsstelsel en/of de voorzieningseenheden daarvan te sturen. Doel is dat de investeringen van de lidstaten leiden tot efficiënte stadsverwarmings- en koelingsstelsels die voldoen aan de in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn opgenomen uitstootnormen.

Voorstel is om de in het vierde lid van artikel 26 van de richtlijn gestelde regels in de Warmtewet te implementeren door deze op te nemen als regels die moeten worden nageleefd bij de aanleg of ingrijpende renovatie van een warmtenet of de voorzieningseenheden ervan. Met de ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden van een warmtenet wordt de ingrijpende renovatie van de warmtebron en overige hulpmiddelen dienstbaar aan de warmtebron en het transport van warmte bedoeld. De aanleg van een warmtenet of ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden ervan vergen grote investeringen. Veel warmtenetten in de bestaande gebouwde omgeving hebben een onrendabele top en worden daardoor niet gerealiseerd. Steun vanuit de overheid in enige mate in de vorm van bijvoorbeeld een investeringssubsidie blijft doorgaans noodzakelijk om te komen tot de aanleg van een warmtenet of de ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden ervan.³⁰ Door het bepaalde in artikel 26, vierde lid, van de richtlijn op deze wijze in de Warmtewet te implementeren wordt ervoor zorg gedragen dat wanneer er sprake is van de aanleg van een warmtenet of de ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden ervan dat warmtenet op de datum van ingebruikname aan de voor die datum gestelde uitstootnormen voldoet, om te kunnen gelden als een efficiënt stelsel voor stadsverwarming en -koeling. Dit onderdeel van de bepaling is geïmplementeerd door het opnemen van een definitiebepaling van een efficiënt stelsel voor stadsverwarming en -koeling in artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet en door in deze definitie een koppeling op te nemen met het voldoen aan de uitstootnormen zoals opgenomen in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn. In het voorgestelde tweede lid van artikel 31, van de Warmtewet, is de bepaling zoals opgenomen in artikel 26, vierde lid, onderdeel a, van de richtlijn geïmplementeerd. Hiermee wordt geregeld dat, wanneer een warmtenet of de voorzieningseenheden ervan ingrijpend worden

³⁰ Zoals nader toegelicht in de Kamerbrief over de randvoorwaarden van de verdere uitrol van warmtenetten van 7 oktober 2024: Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.

gerenoveerd, het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas niet toe neemt ten opzichte van het gemiddelde jaarlijkse verbruik over de laatste drie kalenderjaren van volledige exploitatie van het warmtenet voorafgaand aan de ingrijpende renovatie.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 31 van de Warmtewet regelt dat een nieuwe warmtebron geen andere fossiele brandstoffen gebruikt dan aardgas, wanneer deze nieuwe warmtebron warmte levert aan een warmtenet, waarvan de aanleg of ingrijpende renovatie van de voorzieningseenheden uiterlijk in 2030 heeft plaatsgevonden. In dit voorgestelde derde lid, van artikel 31, van de Warmtewet is de zuivere implementatie van het bepaalde in artikel 26, vierde lid, onder b, van de richtlijn opgenomen. Het gebruik van aardgas wordt in nieuwe warmtenetten en bij de ingrijpende renovatie van warmtenetten niet beleidsmatig gestimuleerd.

3.6.3 Verduurzamingsplan voor stadsverwarming en -koeling

Op grond van artikel 12a, derde lid, onderdeel c, van de wet zijn warmteleveranciers nu reeds verplicht om in het bestuursverslag informatie te verstrekken over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Daarom is er voor gekozen om het bezien van de vraag of het warmtenet een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling is, te koppelen aan deze reeds bestaande verplichting en in te vullen met gebruikmaking van de informatie die op grond van genoemde verplichting in het bestuursverslag opgenomen moet worden. Voor het implementeren van de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan wordt dan ook voorgesteld om de regels hieromtrent in te voegen in artikel 12a van de Warmtewet. De verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan richt zich op vergunninghouders die warmte leveren aan verbruikers met gebruikmaking van een warmtenet met een capaciteit van meer dan 5 MW. Conform de aanbeveling van de Commissie moet hierbij worden gekeken naar de geïnstalleerde capaciteit van alle warmteopwekkingseenheden die het warmtenet voeden. Van deze geïnstalleerde capaciteit moet de capaciteit die alleen wordt gebruikt op momenten van piekvraag, dat wil zeggen minder dan enkele uren per jaar, worden uitgezonderd. Het tijdstip waarop het warmtenet aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling dient te voldoen, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Het verduurzamingsplan moet elke vijf jaar worden opgesteld en ter instemming aan de ACM worden gestuurd. Het door de vergunninghouder op te stellen plan moet gericht zijn op het waarborgen van een efficiënter verbruik van primaire energie, het beperken van distributieverliezen, het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingsvoorziening en aantonen dat het warmtenet met de in het verduurzamingsplan opgenomen maatregelen gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. Zowel uit de tekst van artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn als uit de eerder genoemde aanbeveling van de Commissie volgt echter geen verplichting tot het daadwerkelijk uitvoeren van de in het verduurzamingsplan opgenomen maatregelen. Een dergelijke verplichting is dan ook niet opgenomen in de voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet. Het uitvoeren van de maatregelen aan het warmtenet door de vergunninghouder is wel nodig om ervoor te zorgen dat het warmtenet alsnog aan de uitstootnormen zoals opgenomen in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn voldoet. Door aan die uitstootnormen te voldoen kwalificeert het warmtenet als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. Daarnaast is er een prikkel voor warmtebedrijven om ervoor te zorgen dat de collectieve warmtevoorziening een efficiënt systeem is om op die manier in aanmerking te kunnen komen voor overheidssteun overeenkomstig het staatssteunkader.

De keuze om de ACM aan te wijzen als partij aan wie een verduurzamingsplan ter instemming moet worden toegestuurd sluit aan bij het feit dat de ACM op grond van artikel 15 van de Warmtewet reeds is belast met taken ter uitvoering van de wet en het toezicht op de naleving van de wet. De ACM kan instemmen met het plan en daarmee het verduurzamingsplan goedkeuren of de vergunninghouder opdragen het verduurzamingsplan binnen een door de ACM te bepalen termijn te wijzigen. Op grond van het voorgestelde achtste lid van artikel 12a van de Warmtewet is de vergunninghouder gehouden om aan de door de ACM gegeven opdracht tot wijziging van het plan binnen de daarvoor door de ACM gestelde termijn te voldoen. Het voorgestelde negende lid van artikel 12a van de Warmtewet biedt een grondslag tot het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels over bijvoorbeeld de inhoud van het verduurzamingsplan. Deze en andere regels over onder andere de wijze waarop een verduurzamingsplan aan de ACM dient te worden toegestuurd zullen worden opgenomen in het Warmtebesluit en de Warmteregeling.

3.7 Implementatie in wetsvoorstel Wet collectieve warmte

Het voorstel van wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte) (hierna: wetsvoorstel collectieve warmte) is bij koninklijke boodschap van 18 juni 2024 ingediend. Hieronder zal in overeenstemming met de volgorde van het wetsvoorstel eerst worden ingegaan op de implementatie van de uit artikel 26, tweede en vijfde lid, van de richtlijn voortvloeiende regels en vervolgens op de regels voortvloeiend uit artikel 26, vierde lid, van de richtlijn.

Dit wetsvoorstel voorziet met het voorgestelde artikel IV in een aantal wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte als dat wetsvoorstel tot wet is of wordt verheven.

Ten eerste betreft dit een bepaling waarmee wordt geregeld dat een systeem geldt als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling wanneer dat systeem voldoet aan de in artikel 26, tweede lid, van richtlijn 2023/1791/EU opgenomen uitstootnormen. Deze bepaling is opgenomen in voorgesteld artikel 2.24a, onderdeel van de nieuw in te voegen paragraaf 2.5.5a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie collectieve warmtevoorziening».

Ten tweede betreft dit een wijziging van artikel 2.17. Aangewezen warmtebedrijven zijn op grond van artikel 2.17 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte bij inwerkingtreding van dat wetsvoorstel verplicht om een investeringsplan op te stellen. Voor het implementeren van de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan wordt voorgesteld dit artikel aan te vullen met de regels hieromtrent. Daarmee wordt het verduurzamingsplan dus onderdeel van het investeringsplan. De termijn waarbinnen dat investeringsplan dient te worden opgesteld, wordt op grond van artikel 2.17, eerste lid, bij ministeriële regeling bepaald.

Welke inhoudelijke onderdelen in het investeringsplan moeten worden opgenomen, is in artikel 2.17, tweede lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte uiteengezet. Het voorgestelde artikel IV, onderdeel A, voegt hier een onderdeel aan toe. Dit onderdeel van het investeringsplan hoeft alleen te worden opgenomen indien de collectieve warmtevoorziening op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen moment niet aan de in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn opgenomen uitstootnormen voldoet. Het op te nemen onderdeel van het investeringsplan bestaat uit een beschrijving door het warmtebedrijf van de wijze waarop

het gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling, zoals bedoeld in voorgesteld artikel 2.24a van het wetsvoorstel collectieve warmte.

De verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan wordt in artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn gekoppeld aan de exploitanten van alle bestaande systemen voor stadsverwarming en -koeling met een totale warmte- en koude output van meer dan 5 MW. De grens van 5 MW wordt hier niet expliciet in de tekst van de bepaling opgenomen, omdat bij een aangewezen warmtebedrijf dat warmte levert aan meer dan 1500 gebruikers altijd sprake zal zijn van een collectieve warmtevoorziening met een totale warmte- en koude output van meer dan 5 MW.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen op dit punt aan de inhoud van het verduurzamingsplan nog nadere regels worden gesteld. Het verduurzamingsplan dient, als onderdeel van het investeringsplan, door het aangewezen warmtebedrijf te worden voorgelegd aan de ACM en het college. De ACM zal het verduurzamingsplan, als onderdeel van het investeringsplan, toetsen en daarbij beoordelen of de in het ontwerp-investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk zijn voor het aangewezen warmtebedrijf om de taken, waaronder het zorg dragen voor de duurzaamheid voor de collectieve warmtevoorziening, op doelmatige wijze uit te voeren en of het aangewezen warmtebedrijf ook anderszins in redelijkheid tot het ontwerp-investeringsplan heeft kunnen komen. Het aangewezen warmtebedrijf verantwoordt hoe de toets van de ACM in de verdere uitwerking van het investeringsplan is betrokken. Op grond van artikel 2.17, zevende lid, is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren.³¹ Dit geldt echter niet voor de beschrijving van de wijze waarop de collectieve warmtevoorziening gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. Desondanks draagt de verplichting tot het opstellen van een investeringsplan wel bij aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn. Dit omdat hierdoor periodiek wordt bepaald of het warmtenet, respectievelijk de collectieve warmtevoorziening, voldoet aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem van stadsverwarming en -koeling. Daarnaast is er een prikkel is voor warmtebedrijven om ervoor te zorgen dat de collectieve warmtevoorziening een efficiënt systeem is om in aanmerking te kunnen komen voor overheidssteun overeenkomstig het staatssteunkader. In veel gevallen zullen collectieve warmtesystemen financiële steun van de overheid nodig hebben om tot een rendabele businesscase te komen.

In artikel IV, onderdeel C, wordt er een gelijkkluidende aanvulling voorgesteld van artikel 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Hiermee wordt de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan ook geregeld voor kleine collectieve warmtesystemen. Kleine collectieve systemen zijn in artikel 1.1 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte gedefinieerd als systemen met – kortgezegd – minder dan 1500 aansluitingen. Bij een dergelijk aantal aansluitingen zal niet altijd sprake zijn van een collectieve warmtesysteem met een totale warmte- en koude output van meer dan 5 MW. Vandaar dat in deze bepaling de grens van een capaciteit van meer dan 5 MW wel is opgenomen in de bepaling.

Voor het implementeren van de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan is aansluiting gezocht bij een verplichting tot het opstellen van een plan leveringszekerheid en duurzaamheid, zoals deze al op grond van artikel 3.10 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte

³¹ Zie voor de verdere procedure rondom het investeringsplan ook paragraaf 3.7.4 van de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel collectieve warmte (Kamerstukken 2023–24, 36 576, nr. 3).

voor kleine collectieve warmtesystemen is opgenomen. Het warmtebedrijf is verplicht om een dergelijk plan elke drie jaar op te stellen en dit plan op verzoek aan de ACM en het college te verstrekken. Op grond van artikel 3.10, derde lid, kan de ACM ambtshalve of op advies van het college het warmtebedrijf binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na het verzoek opdragen het plan te wijzigen. Zie voor een verdere toelichting op kleine collectieve warmtesystemen en het plan leveringszekerheid en duurzaamheid ook paragraaf 4.6.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet collectieve warmte.

Voor de in artikel III, onderdeel D, opgenomen voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet worden in artikel IV, onderdeel B gelijklopende wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte voorgesteld. Deze wijzigingen zijn opgenomen in de voorgestelde nieuw in te voegen paragraaf 2.5.5a, getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie collectieve warmtevoorziening». In het voorgestelde artikel 2.24a van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zijn een aantal voor deze paragraaf van belang zijnde begripsbepalingen opgenomen. In artikel 2.24b zijn bepalingen opgenomen die overeenkomen met de implementatie van artikel 26, vierde lid van de richtlijn, zoals deze hiervoor is toegelicht in paragraaf 3.6.2. In verband met het opnemen van deze regels in het systeem van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is ervoor gekozen om aan te sluiten bij het begrip «collectieve warmtevoorziening» in plaats van het in de voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet opgenomen begrip «warmtenet». Een collectieve warmtevoorziening is op grond van artikel 1.1 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte gedefinieerd als een collectief warmtesysteem of geheel van collectieve warmtesystemen. Het begrip collectief warmtesysteem is in artikel 1.1 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte gedefinieerd als «systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte». Gedacht kan worden aan het geheel aan voorzieningseenheden die nodig zijn voor het ontsluiten en transporteren van de warmte naar de gebruiker. Zoals bijvoorbeeld het distributienetwerk, warmte overdrachts- en onderstations maar ook kleinere onderdelen zoals meet- en pompinstallaties. Door het opnemen van een paragraaf 2.5.5a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie collectieve warmtevoorziening» na artikel 2.24 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is deze paragraaf op grond van artikel 3.8 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte van overeenkomstige toepassing op kleine collectieve warmtesystemen.

4. Overige aspecten herschikkingsrichtlijn

In deze paragraaf zal de implementatie van enkele artikelen van de richtlijn waarvoor dit wetsvoorstel niet in implementatie voorziet worden toegelicht. Daarbij wordt onder andere toegelicht op welke punten de richtlijn ruimte voor een beleidskeuze biedt en op welke manier wordt voorgesteld hiermee om te gaan. Ook kan implementatie in wet- en regelgeving van voorschriften uit de richtlijn in sommige gevallen achterwege blijven omdat de bestaande regelgeving daar al in voorziet en bevat de richtlijn artikelen die geen implementatie in wetgeving behoeven bijvoorbeeld omdat voorschriften zich richten tot uitsluitend een lidstaat of tot de Commissie. Hierbij valt vooral te denken aan onderzoeks- en rapportageverplichtingen voor de Commissie. Voor de overige artikelen van de richtlijn wordt verwezen naar de transponeringstabel.

4.1 Artikel 4: Energie-efficiëntiestreefcijfers

Een belangrijke aanpassing van de richtlijn is de aanscherping van het hoofddoel dat de EU in 2030 maximaal respectievelijk 763 Mtoe finaal en 992,5 Mtoe primaire energie mag gebruiken, zoals opgenomen in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn. Op EU-niveau is nu een bindend doel van 11,7% finale energiebesparing in 2030 ten opzichte van de prognoses van het in 2020 vastgestelde EU-referentiescenario vastgelegd. Ditzelfde percentage geldt voor primaire energiebesparing, maar dit EU-doel is indicatief. Lidstaten moeten een indicatieve nationale bijdrage vaststellen op basis van het primair en finaal energiegebruik, om gezamenlijk te voldoen aan dit doel. Voor Nederland komt dit respectievelijk neer op 1935 PJ en 1609 PJ. Deze doelen zijn opgenomen in het INEK.

In de klimaat- en energieverkenning 2025 (hierna: KEV)³² heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) gekeken naar de haalbaarheid van het hoofddoel voor Nederland. Het primaire doel ligt buiten de geraamde bandbreedte. Als alles meezit (bijvoorbeeld wanneer de winters relatief warm zijn) en al het aangekondigd beleid wordt uitgevoerd, ligt het finale doel binnen de bandbreedte, maar deze kans wordt laag ingeschat. Om zekerheid te creëren dat het finale doel behaald wordt, is extra beleidsinzet op energiebesparing nodig.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet deels in de invulling van deze extra beleidsinzet. Het wetsvoorstel was immers niet opgenomen in de berekeningen van de KEV. De verschillende artikelen uit de richtlijn, die aparte energiebesparingsdoelen behelzen, zullen de hoofddoelen voor primair en finaal energiegebruik onder artikel 4 van de richtlijn dichterbij binnen bereik brengen. Implementatie van de richtlijn in 2026 middels onderhavig wetsvoorstel zal daarmee tijdig bijdragen aan het doelbereik op de primaire en finale energiebesparingsdoelen die gelden voor 2030. Hieronder zal de implementatie van een aantal artikelen en de effecten daarvan op het bereiken van de hoofddoelen kort worden toegelicht.

De besparingen gerealiseerd onder de doelstelling van artikel 5 uit de richtlijn dragen bij aan de totale energiebesparing in Nederland. Wanneer overheidsinstanties gezamenlijk 1,9% per jaar aan finale energie besparen ten opzichte van 2021 dan zal dat oplopen tot een aanzienlijke cumulatieve besparing leiden in 2030. De bijbehorende rapportages over het energiegebruik van de overheidsinstanties hebben als doel de bewustwording verder te vergroten wat op zichzelf al tot besparing zal leiden.

Het realiseren van de renovatieverplichtingen uit artikel 6 van de richtlijn draagt extra bij aan zowel de doelstelling van artikel 5, als aan de hoofddoelstelling.

De energiebeheersysteemverplichting uit artikel 11 van de richtlijn draagt bij aan energiebesparing bij ondernemingen in Nederland. Momenteel zijn er weinig ondernemingen die een energiebeheersysteem toepassen. Door de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel zal dit aantal sterk toenemen. Uit onderzoek blijkt dat er een besparing verwacht kan worden van 4% in het eerste jaar dat een energiebeheersysteem wordt ingevoerd.³³ Door de borging van regelmatige monitoring en evaluatie als onderdeel van het energiebeheersysteem zal deze besparing jaarlijks door blijven zetten. Aangezien de verplichting zal rusten op ondernemingen

³² Klimaat- en energieverkenning 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl).

³³ Sustainable Energy Technologies and Assessments, 57 (2023) 103280, «Deeper and persistent energy savings and carbon dioxide reductions achieved through ISO 50001 in the manufacturing sector.», Patrick Fitzgerald, Peter Therkelsen, Paul Sheaffer, Prakash Rao.

met een energiegebruik van meer dan 85 TJ gemiddeld over de afgelopen drie jaar, de grote energiegebruikers, is de verwachting dat bij deze grote energieverbruikers de besparing door de implementatie van dit artikel groot is.

De effecten van andere artikelen zoals het invoeren van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel uit artikel 3 van de richtlijn of de aangescherpte regels voor aanbestedingen uit artikel 7 van de richtlijn zijn op dit moment nog moeilijk te kwantificeren. Dit ligt aan het feit dat het beginsel nieuw is en er nog niet wordt vastgelegd in welke mate dit reeds wordt toegepast. Ook is het niet bekend in hoeveel gevallen er door het beginsel in te voeren een andere beslissing zal worden genomen. Wel is de verwachting dat de aard van het beginsel, te weten energie-efficiënte opties vroeg in het proces te inventariseren, meer ruimte biedt binnen projecten om deze opties daadwerkelijk te implementeren.

De extra beleidsinzet die nodig is voor het behalen van beide doelen zal daarnaast worden ingevuld door samen met de verschillende sectoren te kijken waar extra bespaard kan worden. Dit wordt geborgd door energiebesparing mee te wegen in de klimaat- en energiebesluitvorming en bij bestedingen uit het Klimaatfonds (Kamerstuk 30 196, nr. 832 en Kamerstuk 30 196, nr. 850). Dit biedt de mogelijkheid om inzet op energiebesparing in samenhang te bezien met andere beleidsdoelen zoals CO₂-reductie en de internationale concurrentiepositie. Zodoende kan het onderling versterkende effect optimaal worden benut. Immers zullen, zolang de energievoorziening niet volledig verduurzaamd, energiebesparende maatregelen ook leiden tot CO₂-reductie.

In 2025 heeft de gezamenlijke klimaat- en energiebesluitvorming voor de sector industrie bijvoorbeeld geleid tot extra middelen voor de subsidiëring Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), waarmee bedrijven gestimuleerd worden technologie of innovaties in het productieproces te ontwikkelen die het energiegebruik of de CO₂-uitstoot verminderen. Een ander voorbeeld dat zorgt voor energiebesparing in de sector mobiliteit is de pseudo-eindheffing die vanaf 2027 enkel fossiel aangedreven door werkgevers ter beschikking gestelde auto's, die ook privé en voor woon-werkverkeer gebruikt worden, fiscaal normeert. Ook is er in deze besluitvormingsronde gekozen om te investeren in het verbeteren van de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor de klimaat- en energiemaatregelen. Deze inzet zorgt ervoor dat maatregelen waartoe reeds is besloten een eerder en bovendien een groter effect zullen hebben.

Door energiebesparing in de komende besluitvormingscycli mee te wegen, creëert het kabinet de benodigde randvoorwaarden om met aanvullende maatregelen het doel op energiebesparing binnen bereik te brengen. De onzekerheid met betrekking tot welke maatregelen er in komende besluitvormingsrondes zullen worden getroffen is een inherent component van het politieke besluitvormingsproces en de verschillende doelen die daarbij met elkaar worden afgewogen. Door de regelmaat in besluitvormingsmomenten, gevolgd door monitoring, kan op basis van actuele informatie over de voortgang bijgestuurd worden indien nodig.

4.2 Artikel 6: Renovatieverplichting gebouwen overheidsinstanties

Implementatie van artikel 6 van de richtlijn vindt plaats via verschillende bestaande en nog in ontwikkeling zijnde beleidsmatige maatregelen gericht op de verduurzaming van gebouwen. Deze maatregelen worden gebundeld in een beleidsprogramma waarbij overheidsinstanties de mogelijkheid wordt gegeven de eis om bestaande gebouwen te renoveren

naar bijna-energieneutrale (ook wel: BENG) of emissievrije (ook wel: ZEB) gebouwen in te vullen op natuurlijke momenten die passen bij hun gebouwportefeuille. Deze beleidsinstrumenten dragen eraan bij dat jaarlijks 3% van het totale vloeroppervlak van gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties wordt gerenoveerd tot minstens bijna-energieneutrale of emissievrije gebouwen.

4.2.1 Juridische borging gebouweisen

Om te borgen dat de verschillende eisen met hetzelfde oogmerk die aan gebouwen worden gesteld op dezelfde plaats worden geregeld en om duidelijkheid te bieden aan degenen tot wie de regels zich richten, ligt het voor de hand om de norm vast te leggen in het stelsel van de Omgevingswet. Het stelsel van de Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden en bundelt alle regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving.

In het kader van de implementatie van de richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (hierna: EPBD IV) zal de ZEB-norm voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw in 2025 worden uitgewerkt en uiterlijk in 2026 in het Besluit bouwwerken leefomgeving worden vastgelegd. Vanaf dat moment is er een Nederlandse eis betreffende de ZEB-norm waar in andere wet- of regelgeving naar verwezen zal kunnen worden. Totdat de ZEB-norm voor bestaande bouw is vastgesteld wordt gestuurd op de renovatiestandaard voor utiliteitsgebouwen. Bij het opstellen van de ZEB-norm is de technische en functionele haalbaarheid voor verschillende type gebouwen het uitgangspunt. Hierbij is ook bijzondere aandacht voor bijvoorbeeld monumenten en bepaalde gebouwen van Defensie. Deze regels worden te zijner tijd ook vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

4.2.2 Stimuleren van bijdragen aan de renovatieverplichting door overheidsinstanties

In Nederland wordt vergaande verduurzaming van gebouwen van overheidsinstanties naar de renovatiestandaard gestimuleerd.³⁴ De renovatiestandaard komt overeen met energielabel A++ of A+++ (afhankelijk van de gebruiksfunctie van een gebouw onderwijs, sport, winkel, kantoor, etc.) wat samen gaat met een laag energiegebruik. Het is een vrijwillige standaard voor de gewenste energieprestatie van een gebouw in 2050.

Een belangrijk sturingsinstrument dat wordt ingezet is de subsidie voor duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA-regeling).³⁵ Vanaf 2024 worden projectaanvragen die leiden tot de renovatiestandaard gewaardeerd met een hoger subsidiepercentage.³⁶

Voor het verduurzamen van het Rijksvastgoed is vanuit het Klimaatfonds circa € 370 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt de mogelijkheid onderzocht om eigenaren met een grote gebouwportefeuille via een portefeuilleaanpak de gelegenheid te bieden maatregelen in fasen uit te voeren.

Verder wordt ingezet op het scheppen van ondersteunend beleid ten aanzien de randvoorwaarden die nodig zijn voor overheidsinstanties om te kunnen verduurzamen. Zo is er beleid gericht op o.a. ontzorging,

³⁴ De renovatiestandaard is niet hetzelfde als BENG of ZEB, omdat die ook op andere indicatoren sturen, zoals de energiebehoefte. Nederland heeft geen BENG-grenswaarden voor bestaande bouw en de grenswaarden voor ZEB zijn in 2026 gereed.

³⁵ Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed.

³⁶ In 2024 zijn de subsidiepercentages 20% voor losse maatregelen, 30% voor integrale verduurzaming en 40% voor integrale verduurzaming naar de renovatiestandaard.

communicatie, kennisontwikkeling en worden aanvullende beleidsmaatregelen uitgewerkt om belemmeringen in de financiering weg te nemen. Het verstrekken van dotaties aan bestaande landelijke fondsen (BNG Duurzaamheidsfonds en het Nationaal Restauratiefonds) en Regionale Energiefondsen moet ervoor zorgen dat maatschappelijk vastgoed gebruik kan maken van kleinere leningen.

Ook wordt gewerkt aan het opzetten van een Waarborgfonds voor het maatschappelijk vastgoed. Via het waarborgfonds kunnen eigenaren van maatschappelijk vastgoed tegen aantrekkelijke rentes middelen lenen bij financiers.

Om een versnelling in de verduurzaming van de gebouwenvoorraad van overheidsinstanties te realiseren wordt vanaf 2025 een programmatische aanpak georganiseerd gericht op gemeenten. Deze aanpak voorziet in het bundelen van projecten en standaardisering van producten en processen, zodat de markt beter kan inspelen op de renovatieopgave van het maatschappelijk vastgoed.

4.2.3 Ondersteunende afspraken

De maatschappelijk vastgoedsectoren bepalen in sectorale routekaarten de aanpak voor de verduurzaming van hun vastgoed. In de routekaarten staat hoe de sectoren toewerken naar het realiseren van de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050. Er zijn twaalf sectorale routekaarten³⁷ voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Deze routekaarten worden medio 2025 geactualiseerd, waarbij ook de verplichtingen op grond van de richtlijn en de EPBD IV³⁸ worden meegenomen. Daarnaast zal op bestuurlijk niveau commitment worden georganiseerd bij overheidsinstanties voor hun bijdrage aan de renovatieverplichting.

4.3 Artikel 8: Verplichting inzake energiebesparing

Artikel 8 van de richtlijn omvat verplichtingen inzake energiebesparingen door nationaal beleid. In de periode 2021 tot en met 2030 dient trapsgewijs elk jaar meer te worden bespaard, beginnend bij 1,3% in 2024 en 2025, 1,5% in 2026 en 2027 en 1,9% in 2028 tot en met 2030 genomen als gemiddelde gedurende de meest recente periode van drie jaar voorafgaand aan 1 januari 2019. Artikel 8, tweede lid, bevat beleidsruimte, namelijk de mogelijkheid om te kiezen voor een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie of alternatieve beleidsmaatregelen. Nederland kiest om, net als voorheen, met behulp van alternatieve beleidsmaatregelen aan de besparingsverplichting te voldoen. Eén van deze maatregelen is de bestaande verplichting tot het verduurzamen van het energiegebruik zoals bedoeld in de artikelen 5.15a en 5.15b van het Bal en artikel 3.84a van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook stimuleringsmaatregelen, zoals de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en het nationaal isolatieprogramma geven hier invulling aan. Alle maatregelen worden gemonitord en hierover wordt gerapporteerd in het INEK en de voortgangsrapportage hiervan.

³⁷ In 2019 hebben twaalf maatschappelijke sectoren een routekaart opgesteld: Rijksvastgoed, de Nationale Politie, provincies, gemeenten, primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, zorg – cure, zorg – care, sport en monumenten.

³⁸ Op grond van de op 24 april 2024 vastgestelde EPBD IV moeten lidstaten eisen en grenswaarden bepalen voor Zero Emission Buildings.

4.4 Artikel 12: Datacentra

Artikel 12 van de richtlijn strekt ertoe dat lidstaten eigenaars en exploitanten van datacentra met een geïnstalleerd IT-vermogen van ten minste 500 kilowatt verplichten informatie over de energieprestaties van diezelfde datacentra te verzamelen en jaarlijks openbaar te maken. Dit betreft onder andere gegevens over het energiegebruik, het waterverbruik en de toepassing van (rest)warmte. Dit artikel is vanwege een kortere implementatietermijn reeds geïmplementeerd.³⁹

4.5 Artikelen 13 tot en met 21: Informatieverstrekking en bemetering

Deze artikelen betreffen regels voor het bemeteren, uitlezen en factureren van het energiegebruik zodat de consument inzicht heeft in zijn verbruik. Deze artikelen zijn reeds geïmplementeerd in het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie en het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. Wanneer de Energiewet en het wetsvoorstel collectieve warmte in werking treden, zal een aantal van deze regels in deze wetten en daarop gebaseerde lagere regelgeving worden opgenomen.

4.6 Artikel 22: Voorlichting en bewustwording

Artikel 22 van de richtlijn ziet op het bewust maken van de consument over mogelijkheden om energie te besparen. In 2022 is in Nederland de campagne «Zet ook de Knop om» van start gegaan. Deze campagne gaf laagdrempelige tips hoe consumenten en bedrijven kunnen besparen. Deze campagne is uitgebouwd naar grotere maatregelen die meer investering vragen. Daarnaast zijn in de energiecrisis van 2022 in verschillende gemeenten «fixteams» gestart. Zij gaan langs huizen en ondernemers om kleine maatregelen uit te voeren. Ook kunnen zij extra voorlichting geven hoe verdere stappen gezet kunnen worden om extra te besparen. Er wordt momenteel ook gewerkt aan het opzetten van een één-loket-systeem waarbij hulp van informatie tot financiering wordt geboden bij het nemen van energie-efficiëntie maatregelen. Dit wordt samen opgepakt met de één-loket-systemen uit de EPBD.

4.7 Artikel 24: Energiearmoede

Beleid rondom energiearmoede wordt gecoördineerd vanuit de interdepartementale aanpak energiearmoede. In dat kader is afgesproken dat in het Energiebesluit een nationale definitie voor kwetsbare afnemers zal worden opgenomen.⁴⁰ Ook is het Landelijk onderzoeksprogramma Energiearmoede opgezet. Dit wordt uitgevoerd door Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO). Daarnaast is met het NPE een strategie richting 2050 uitgezet, waarin ook de betaalbaarheid van energie op de lange termijn betrokken wordt door slimme inrichting van het energiesysteem.⁴¹ Op de aanpak van energiearmoede wordt dus al veel inzet gepleegd. Een groot gedeelte van huishoudens die in energiearmoede leven, wonen in sociale huurwoningen. Onderdeel van de Nationale prestatieafspraken 2025–2035, waarin afspraken zijn vastgelegd tussen het kabinet, de

³⁹ Besluit van 26 april 2024 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de implementatie van artikel 12 van richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231) (Stb. 2024, 122).

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 511.

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 518.

woningbouwcorporaties en gemeentes, is dat deze voorzien in het energiezuiniger maken van sociale huurwoningen. Door het energiezuiniger maken van deze huurwoningen wordt hiermee direct geholpen in het verlagen van de energierekening van de huurders.⁴² Deze huishoudens worden ook geholpen door het Nationaal Isolatieprogramma, dat tot doel heeft om 2,5 miljoen huizen te isoleren voor 2031.⁴³ Voor gemeenten is € 200 miljoen beschikbaar gesteld met als doel het inzetten van fixteams om te helpen met het bestrijden van energiearmoede. Om gemeenten te ondersteunen in hun aanpak tegen energiearmoede zijn er toolkits ontwikkeld met snelle bespaartips, hulp bij knelpunten en worden praktijkverhalen gedeeld.⁴⁴

4.8 Artikel 28: Groene banen

Om te zorgen dat de energietransitie, en daarmee ook energiebesparing, gerealiseerd kan worden is er genoeg capaciteit en kundigheid nodig. Artikel 28 van de richtlijn ziet toe op het realiseren van voldoende personeel voor het bewerkstelligen van de energietransitie. In februari 2023 heeft Nederland een Actieplan Groene en Digitale Banen gepresenteerd.⁴⁵ Dit actieplan is gericht op het reduceren van de tekorten aan ict'ers en technici, in samenwerking met werkgevers, het onderwijs en regionale overheden, door 1) instroom in het bèta-technisch onderwijs te verhogen, 2) behoud en het vergroten van de instroom in de bèta-technisch arbeidsmarkt en het tegengaan van de verlaten van vrouwelijke werknemers uit de sector, 3) in te zetten op groei van de arbeidsproductiviteit en 4) het versterken van de governance en tegengaan van versnippering van de verschillende subsidies en overlegstructuren.

4.9 Artikel 29: Energiediensten

Artikel 29 van de richtlijn ziet op het aanbieden van energiediensten. Het leveren van energiediensten gebeurt door middel van het afsluiten van een EPC. In een EPC maakt de opdrachtgever afspraken met een uitvoerende partij van energiediensten. De kern van een energieprestatiecontract zijn afspraken over de te behalen energiebesparing. Dit artikel was reeds opgenomen in de vorige richtlijn, maar bevat nu extra bepalingen over het stimuleren van deze markt. De EPC-markt in Nederland is beperkt. Door RVO wordt een database opgezet van uitgevoerde en lopende projecten om anderen te inspireren. Ook zal in de planverplichtingen in het kader van artikel 18b van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie gevraagd worden of overheidsinstanties hebben gekeken of een EPC voordelig is voor hun gebouwen van meer dan 750 m². Deze afmeting volgen direct uit de richtlijn.

4.10 Artikel 30: Financiering

Artikel 30 van de richtlijn ziet op de financiering van energie-efficiëntie maatregelen. Om hieraan te voldoen verkent het kabinet verschillende mogelijkheden, zowel ten aanzien van ondersteuning bij het financieren van energiebesparende maatregelen als op het gebied van begeleiding en advisering van mkb-ondernemers bij het treffen van energiebesparende maatregelen. Daarnaast verstrekt het Warmtefonds leningen aan particulieren en verenigingen van eigenaren. De leningen kunnen worden

⁴² Kamerstukken II 2024/2025, 29 453, nr. 574.

⁴³ Kamerstukken II 2021/2022, 30 196, nr. 787.

⁴⁴ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/toolkit-programma-verduurzaming-gebouwde-omgeving/alle-toolkits/toolkit-energiebesparing/toolkit-energiearmoede>

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1173.

ingezet voor maatregelen zoals spouwmuurisolatie, hoogrendementsglas of warmtepompen. Het Warmtefonds is een samenwerking van de overheid en particuliere banken.

5. Verhouding tot EU-recht

5.1 Richtlijn Energieprestaties voor gebouwen

De richtlijn kent raakvlakken met de EPBD IV omdat gebouwgebonden energiegebruik een aanzienlijk deel van de energievraag beslaan. Het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen draagt daarom sterk bij aan het behalen van meer energie-efficiëntie en de doelen van de richtlijn. Daarnaast wordt er in artikel 6 van de richtlijn verwezen naar de BENG- en ZEB-norm die zijn vastgelegd in de EPBD IV en zal de implementatie van artikel 6 van de richtlijn leiden tot het opstellen van een gebouweninventaris. In deze inventaris worden de gebouwen van overheidsinstanties opgenomen met daarbij gegevens over onder andere de vloeroppervlakte, het energiegebruik en het EPC. Deze inventaris zal helpen bij het realiseren van de nationale plannen voor de renovatie van gebouwen van overheidsinstanties zoals voorgeschreven door artikel 6 van de richtlijn en de renovatieverplichtingen zoals voorgeschreven in de EPBD IV.

Beide richtlijnen kennen de doelgroep overheidsinstanties, waarvan een voorbeeldrol verlangd wordt. Hierbij zal er één definitie van het begrip overheidsinstanties worden aangehouden en zal ook de communicatie richting deze doelgroep zo veel mogelijk gezamenlijk worden georganiseerd.

Een ander onderdeel dat benoemd wordt in beide richtlijnen is de one-stop-shop. Dit zijn plekken waar burgers of bedrijven kunnen aankloppen voor hulp bij verduurzaming. Er kan advies worden gegeven over mogelijke maatregelen, maar ook hoe deze te financieren. Nederland zal bij het opzetten van nieuwe one-stop-shops beide richtlijnen in ogenschouw nemen.

5.2 Richtlijn hernieuwbare energie (REDIII)

De richtlijn kent daarnaast ook raakvlakken met de Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen (hierna: REDIII). Het hoofddoel van de REDIII is een indicatief streefdoel ten aanzien van een aandeel van 49% hernieuwbare energie van het energiegebruik in 2030. Wanneer de totale vraag naar energie afneemt zoals voorgeschreven in de richtlijn, neemt het percentage van hernieuwbaar ten opzichte van het totaal toe.

Daarnaast wordt er in beide richtlijnen gesproken over duurzaamheidsnormen van warmte- en koude netten. De richtlijn ziet toe op de efficiëntie en duurzaamheid van deze netten, en de REDIII ziet toe op transparante informatie verstrekking richting de eindgebruiker over deze duurzaamheid. Daarnaast schrijft artikel 24, vierde lid, van de REDIII voor dat de duurzaamheid van warmte- en koude netten jaarlijks met 2,2 procentpunten moet toenemen. Implementatie van deze verplichting vindt plaats via een ander implementatietraject.

6. Regeldruk

Dit wetsvoorstel betreft de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving. De richtlijn wordt middels wijzigingen in onder andere de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, de Energiewet en de Warmtewet geïmplementeerd. Deze wijzigingen omvatten een zuivere

implementatie van de richtlijn. De regeldruk die volgt uit het wetsvoorstel, volgt direct uit de richtlijn. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.1 Wijzigingen Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

Het voorgestelde artikel 9 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie over het energie-efficiëntie-eerstbeginsel zal een beperkte regeldruk opleveren. Energiegebruik wordt meestal al meegenomen in het besluitvormingsproces. In onderhavig wetsvoorstel is het energie-efficiëntie-eerstbeginsel geïmplementeerd, maar de uitwerking van de nationale implementatie zal eveneens in lagere regelgeving worden opgenomen. Hierbij wordt gestreefd naar het beknopt inzichtelijk maken van de afweging op basis van het beginsel bij planning, beleid en investeringen boven de drempelwaarden. In de lagere regelgeving zullen de gevolgen voor de regeldruk in kaart gebracht kunnen worden.

De implementatie van artikel 5 van de richtlijn zal direct leiden tot uitvoeringslasten voor overheidsinstanties. Zij zullen plannen moeten opstellen, maatregelen moeten uitvoeren en daarover rapporteren. De verplichting vloeit direct voort uit de zuivere implementatie van de wijzigingsrichtlijn. In lagere regelgeving zal onder andere de wijze waarop aan deze verplichting voldaan wordt en welke partijen aan de verplichting moet voldoen uitgewerkt worden. Naar verwachting zullen er verschillen zitten in het inzicht dat verschillende overheidsinstanties hebben in hun energiegebruik en de mogelijkheden tot het verminderen van dat energiegebruik. Dit heeft grote invloed op hoeveel tijd de overheidsinstantie moet steken in verzamelen van de benodigde data. Er wordt gekeken waar aangesloten kan worden bij andere verplichtingen, zodat de lastendruk beperkt blijft en informatie niet dubbel wordt uitgevraagd. Bij de uitwerking van de artikelen in lagere wet- en regelgeving zal, samen met de (koepels van) medeoverheden, gekeken worden naar de uitvoerbaarheid van de implementatie van deze artikelen voor de medeoverheden door middel van een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Dan zal ook een betere inschatting kunnen worden gemaakt van de regeldruk.

Het voorgestelde artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie betreft een bestaande verplichting, maar er zal wel een verschuiving plaatsvinden van de lastendruk van grote ondernemingen die een energie-audit moesten ondergaan naar ondernemingen met een jaarlijks energiegebruik van 10 TJ. Tussen de beide doelgroepen zit overlap. Naar verwachting zullen dezelfde hoeveelheid ondernemingen audit-plichtig zijn, ongeveer 3000 in Nederland. Waarschijnlijk zal de in de richtlijn opgenomen aanpassing van de doelgroep ertoe leiden dat de energie-auditverplichting ook van toepassing is op transportondernemingen en glastuinbouwondernemingen. Van de 3000 ondernemingen zal twee derde moeten voldoen aan de auditplicht. Kosten van het uitvoeren van een energie-audit bedragen gemiddeld € 4.500.- Rond de 10% van deze ondernemingen zal, naar verwachting, vrijgesteld zijn van de energie-auditplicht middels een keurmerk, EBS, EPC of milieubeheersysteem.

Door de aanpassing van de doelgroep zal er een grotere overlap komen met de doelgroep van de energiebesparingsplicht en meer specifiek met de doelgroep van de onderzoeksplicht op grond van artikel 5.15b van het Bal. Milieubelastende activiteiten met een energieverbruik van 10 miljoen kWh of meer of 170.000m³ aardgas(-equivalent) moeten op grond van deze verplichting alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar in kaart brengen. Daarnaast

moeten zij een isolatiescan en scan van het aandrijfsysteem uitvoeren. Door verschillende omrekenfactoren voor elektriciteit en gas naar TeraJoule kan een onderneming met een milieubelastende activiteit die voornamelijk elektriciteit verbruikt wel onderzoeksplichtig zijn op grond van de energiebesparingsplicht, maar niet auditplichtig. Met gas wordt de grens van 10TJ sneller overschreden. Het is moeilijk te zeggen hoeveel ondernemingen auditplichtig zijn op basis van de onderzoeksplichtige locaties van de energiebesparingsplicht. In verband met de zuivere implementatie van de richtlijn zal verdere harmonisatie van deze twee verplichtingen in een parallel traject worden geadresseerd.

Een derde van de doelgroep die in Nederland onder artikel 11 van de richtlijn valt verbruikt meer dan 85 TJ en zal daarom EBS-plichtig zijn. Het aantal ondernemingen wordt geschat op 1.040, waarvan 140 ondernemingen al over een EBS beschikken. Voor deze laatste groep betekent dit een jaarlijkse plan-do-check-act cyclus. Dit traject kan worden uitbesteed of intern worden gedaan. Een externe ISO50.001 certificering kost tussen de € 35.000 en € 70.000, dus gemiddeld € 52.500. Hierin zit de nulmeting, een plan van aanpak en de implementatie traject adviseur. Wanneer het EBS door een medewerker wordt uitgevoerd zal dit naar schatting eenmalig tussen de 1.640 en 2.480 uur kosten. Hierbij wordt uitgegaan van een technische medewerker tegen een tarief van € 33 per uur.⁴⁶ Gemiddeld kost dit 2.000 uur. Voor de implementatie komt dit neer op $2.000 \times € 33 = € 66.000$. Voor het totaal van de doelgroep van ondernemingen die EBS-plichtig zijn, maar dit nog niet hebben uitgevoerd $(1.040 - 140)$ bedraagt de regeldruk daarom eenmalig $940 \times € 59.000 = € 55.460.000$. Doordat er jaarlijkse plan-do-check-act-cyclus in de EBS zit, brengt dit ook jaarlijks terugkerende kosten met zich mee. De jaarlijkse tijdsinvestering voor onderhoud wordt geschat tussen de 400 en 800 uur per jaar. Dat vertaalt zich naar gemiddeld 600 uur à € 33 dus € 19.800. De jaarlijkse regeldruk voor ondernemingen die EBS-plichtig zijn bedraagt $€ 19.800 \times 540 = € 10.692.000$.

De verplichting tot het ondergaan van een energie-audit is uitgebreid met een verplichting tot het opstellen van een actieplan aan de hand van de aanbevelingen afkomstig uit het verslag van de energie-audit. Deze uitbreiding zal voor Nederlandse ondernemingen een beperkte impact hebben. Een groot deel van deze grootgebruikers zijn op grond van de plicht tot verduurzaming van het energiegebruik reeds verplicht om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Onderdeel van de bijbehorende onderzoeksplicht uit artikel 5.15b van het Bal is een uitvoeringsplan. De invulling van het actieplan zal hiermee in lijn liggen. Ondernemingen die zowel op grond van de energiebesparingsplicht een onderzoek moeten uitvoeren als een energie-audit moeten ondergaan, kunnen gebruikmaken van een gecombineerd sjabloon via het e-loket van RVO om de lastendruk te verminderen.

Doordat het actieplan nu in alle lidstaten moet worden ingevoerd, zal dit voor een gelijk spelveld zorgen. Nieuw is dat de voortgang van de maatregelen uit het actieplan opgenomen moet worden in het bestuursverslag. Dit wordt in lagere regelgeving geregeld en daar zal ook de lastendruk in kaart gebracht kunnen worden. Deze lastendruk volgt eveneens rechtstreeks uit de richtlijn.

⁴⁶ Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, Handboek Meting Regeldrukkosten, EZK, 2023.

6.2 Wijzigingen Energiewet

Voor de wijziging van artikel 3.30 van de Energiewet is aangesloten bij de bestaande praktijk. In artikel 3.30 Energiewet is reeds een verplichting opgenomen voor de transmissie- en distributiesysteembeheerders om de systeemverliezen te minimaliseren en hiervoor doelmatige maatregelen te treffen. De ACM ziet hier vanuit haar algemene toezichthoudende taak reeds op toe. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde vierde lid van artikel 3.30 Energiewet voegt hier expliciet aan toe dat de systeemverliezen gemonitord en gekwantificeerd moeten worden. Dat gebeurt echter in de praktijk al, maar stond niet als zodanig voorgeschreven. Immers, om uitvoering te kunnen geven aan het tweede lid van artikel 3.30 Energiewet (inkoop van elektriciteit en gas ter dekking van systeemverliezen) is monitoring en kwantificering noodzakelijk. Het voorgestelde onderdeel c, van het vierde lid, van artikel 3.30, van de Energiewet voegt hier slechts aan toe dat de transmissie- en distributiesysteembeheerder de ACM tevens op de hoogte stellen van de doelmatige maatregelen (die zij op grond van de Energiewet al moesten treffen) en de verplichting om daarbij aan te geven wat de verwachte energiebesparing is als gevolg van de vermindering van de systeemverliezen. Logische verwachting is dat het in kaart brengen van de verwachte energiebesparing samenhangt met de beoordeling of maatregelen doelmatig zijn en daarmee een beperkte aanvullende uitvoeringslast met zich mee brengt.

6.3 Wijzigingen Warmtewet

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regeldrukeffecten als gevolg van de implementatie van artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn. Voor de vergunninghouder voeren het voorgestelde vijfde tot en met achtste lid van artikel 12a van het wetsvoorstel als nieuwe verplichting in dat de vergunninghouder een verduurzamingsplan moet opstellen als uit het bestuursverslag blijkt dat de uitstootnormen voor een efficiënt systeem niet gehaald worden. Voor de jaarlijkse regeldruk die voortvloeit uit het bestuursverslag die reeds onderdeel uitmaakt van de Warmtewet wordt verwezen naar de toelichting op de Wet van 4 juli 2018 tot wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Stb. 2018, 311).⁴⁷ Afgaande dat een bedrijf reeds rapporteert over de efficiëntie van het systeem conform artikel 7a, vierde lid, van de Warmteregeling is het enkel het verduurzamingsplan dat tot extra regeldruk leidt. De reeds verplichte duurzaamheidsrapportage bevat al een groot deel van de informatie die voor het verduurzamingsplan nodig is. Op grond van het voorgaande wordt uitgegaan van een beperkt additioneel tijdsbeslag door de genoemde verplichting van naar schatting 20 uur per verduurzamingsplan. Op basis van de duurzaamheidsrapportage van RVO is geschat dat onder de vergunninghouders maximaal 40 warmtenetten niet voldoen aan de norm en derhalve een verduurzamingsplan opstellen. De extra regeldruk is geschat op € 43.200 of jaarlijks € 8.640. Daarbij wordt wederom uitgegaan van een uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker van € 54 zoals opgenomen in de lijst met standaardtarieven van het Standaard Kostenmodel.

6.4 Wijzigingen wetsvoorstel Wet collectieve warmte

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regeldrukeffecten als gevolg van de implementatie van artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn en dan specifiek voor de implementatie in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Bij de implementatie van de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan, zoals opgenomen in artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn is

⁴⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 723 nr. 3.

zoveel mogelijk aangesloten bij het reeds in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte opgenomen instrumentarium. Het verduurzamingsplan wordt onderdeel van het investeringsplan voor aangewezen warmtebedrijven en het plan leveringszekerheid en duurzaamheid voor warmtebedrijven die op grond van artikel 3.1, vierde lid, van dat wetsvoorstel een vrijstelling hebben verkregen of waaraan op grond van artikel 3.2, eerste lid, van dat wetsvoorstel een ontheffing is verleend. Door deze implementatiewijze wordt geschat dat de extra regeldruk alleen volgt uit het opstellen van het verduurzamingsplan. In de vorige paragraaf is deze geschat op € 43.200 of jaarlijks € 8.640. Omdat met de inwerking-treding van de Wet collectieve warmte, de Warmtewet komt te vervallen, neemt de regeldruk op dat moment niet verder toe.

7. Uitvoering en handhaving

7.1 Wijzigingen Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

De Minister is het bevoegd gezag voor de verplichtingen opgenomen in het voorgestelde artikel 18 van de wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, namelijk de verplichting tot het toepassen van een energiebeheersysteem en het ondergaan van een energie-audit. De Minister zal ook toezien op de finale energiebesparing bij overheidsinstanties. RVO zal namens de Minister de ingediende rapportages, zoals opgenomen in artikel 18 en 18b van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, beoordelen op tijdigheid van indienen en volledigheid. RVO zal bij de uitwerking van deze regels en randvoorwaarden in lagere regelgeving een opdrachttoets uitvoeren om te bepalen onder welke voorwaarden zij deze toezichthouders rol zal kunnen vervullen. RVO voert momenteel al een toezicht- en handhavingstaak uit voor de ingediende energie-auditrapportages door ondernemingen. De implementatie van artikel 11 van de richtlijn levert, behoudens enkele inhoudelijke veranderingen, geen veranderingen van uitvoeringstaken op.

7.2 Uitvoerings- en handhavingstoets door de ACM

Dit wetsvoorstel, en meer specifiek de in artikel II en artikel III van het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Energiewet en de Warmtewet, is bij brief van 30 januari 2025 voor een uitvoerings- en handhavingstoets (hierna: UHT) aan de ACM voorgelegd. De ACM heeft bij brief van 24 maart 2025 geconcludeerd dat zij met de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen twee taken krijgt toebedeeld. Deze taken volgen uit de voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet die zijn opgenomen in artikel III van onderhavig wetsvoorstel en uit artikel 15 van de Warmtewet waarin is opgenomen dat de ACM is belast met taken ter uitvoering van de Warmtewet en het toezicht op de naleving van de Warmtewet. Daarnaast heeft de ACM in een bijlage bij de brief van 24 maart 2025 (hierna: bijlage II) nog enkele artikelsgewijze opmerkingen gemaakt bij zowel de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet, als de voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet. Hieronder zullen de uitkomsten van de UHT van de ACM en de manier waarop deze zijn geadresseerd eerst ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet en vervolgens de voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet, worden toegelicht.

7.2.1 Wijzigingen Energiewet

Voor het toezicht op de naleving op de voorschriften uit de Energiewet is de ACM reeds de bevoegde instantie. Het wetsvoorstel leidt tot enkele aanscherpingen op dit toezicht en bevat aanvullend een rapportageplicht in relatie tot de systeemverliezen voor de ACM. Bij de invulling hiervan is zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds staande praktijk. De ACM kan de

monitoring van de systeemverliezen opnemen in haar gebruikelijke jaarverslag. De inschatting is dat hier geen significante extra taken uit voortvloeien.

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet heeft de ACM in de UHT slechts enkele artikelsgewijze opmerkingen in bijlage II opgenomen. Deze hebben geleid tot een tweetal beperkte aanpassingen van de voorgestelde wijzigingen van de Energiewet. Daarnaast is de toelichting op een aantal plekken verduidelijkt.

7.2.2 Wijzigingen Warmtewet

Op grond van artikel 15 van de Warmtewet is de ACM reeds belast met taken ter uitvoering van deze wet en het toezicht op de naleving van deze wet, met uitzondering van artikel 3d, tweede lid, onderdeel b, van de Warmtewet.

De voorgestelde wijziging van artikel 12a van de Warmtewet leidt ertoe dat de ACM wordt aangewezen als bevoegde autoriteit aan wie de verduurzamingsplannen ter instemming moeten worden toegestuurd. Deze verplichting geldt voor vergunninghouders die warmte leveren aan verbruikers met gebruikmaking van een warmtenet met een capaciteit van meer dan 5 MW.

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Warmtewet kan de ACM in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet de overtreder een last onder dwangsom opleggen. In het geval dat de ACM een verduurzamingsplan ontvangt, instemming aan dit verduurzamingsplan onthoudt, de vergunninghouder opdraagt het verduurzamingsplan binnen een bepaalde termijn te wijzigen en de vergunninghouder hier niet aan voldoet, kan de ACM gebruikmaken van de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Op basis van de duurzaamheidsrapportage van RVO is geschat dat onder de vergunninghouders circa 30 warmtenetten niet voldoen aan de norm van 2025 en circa 37 netten aan de norm van 2026.

De ACM benoemt in de brief van 24 maart 2025 ten eerste dat zij wordt aangewezen als bevoegde autoriteit om eens in de vijf jaar de verduurzamingsplannen van vergunninghouders te keuren. De vergunninghouders moeten een dergelijk plan eens in de vijf jaar opstellen wanneer het warmtenet niet voldoet aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. De ACM geeft aan dat hier sprake is van een zeer beperkte taak die zij uitvoerbaar acht. Ten tweede benoemt de ACM dat zij verantwoordelijk wordt voor het toezicht op de naleving van een nieuwe bepaling in de Warmtewet die verlangt dat – kortgezegd – bij nieuwe warmtebronnen en bestaande warmtenetten die ingrijpend worden gerenoveerd, het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas niet toeneemt. De ACM concludeert over deze tweede taak dat deze uitvoerbaar is, mits het wetsvoorstel op onderdelen wordt aangepast. De ACM heeft in genoemde brief ten aanzien van een aantal onderwerpen aanbevelingen geformuleerd. Hieronder wordt per onderwerp ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen.

Keuren van verduurzamingsplannen

De ACM acht deze taak uitvoerbaar, en merkt daarbij op dat deze taak niet zo ver strekt dat de ACM uiteindelijk controleert of een warmtebedrijf daadwerkelijk de broeikasgas-norm uit de richtlijn behaalt. Ook merkt de ACM op dat de verplichting voor het opstellen van een verduurzamingsplan enkel voor vergunninghouders geldt.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de verplichting volgend uit de artikelen van de richtlijn geïmplementeerd in de Warmtewet. Dit voorafgaand aan de omzetting van de regels van de richtlijn in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte en onderliggende regelgeving. Het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is bij koninklijke boodschap van 18 juni 2024 bij de Tweede Kamer ingediend. In paragraaf 3.7 van deze toelichting is uiteengezet hoe de implementatie van de richtlijn vorm krijgt in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. In afwachting van de inwerking-treding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte wordt voorgesteld om de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan aan te laten sluiten bij de reeds op grond van artikel 12a, derde lid, onderdeel c, van de Warmtewet en onderliggende regelgeving bestaande verplichting voor vergunninghouders om informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte op te nemen in het bestuursverslag. Vergunninghouders zijn op grond van de hiervoor genoemde bepaling al langer verplicht om informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte te verzamelen en op inzichtelijke wijze vorm te geven. De voorgestelde wijzigingen van artikel 12a van de Warmtewet bevatten slechts de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan. Hieruit volgt niet dat de in het plan opgenomen maatregelen ook dienen te worden uitgevoerd om daarmee aan de in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn opgenomen uitstootnormen te voldoen. Een dergelijke uitvoeringsverplichting volgt ook niet uit artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn. De richtlijn verplicht de lidstaten niet om de bevoegde autoriteiten te laten controleren of de maatregelen uit het verduurzamingsplan zijn uitgevoerd en daarmee wordt voldaan aan de uitstootnormen en dus omvat het wetsvoorstel ook niet een dergelijke toezichtsbevoegdheid voor de ACM.⁴⁸

Toezien dat bij bestaande warmtenetten die ingrijpende renovaties uitvoeren en bij nieuwe warmtebronnen het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas niet toeneemt

Het toezicht bij ingrijpende renovaties en nieuwe warmtebronnen acht de ACM slechts uitvoerbaar als het wetsvoorstel op een tweetal onderdelen wordt aangepast. De ACM stelt voor om een extra bevoegdheid in het wetsvoorstel op te nemen voor het verkrijgen van gegevens door bijvoorbeeld een meldplicht te introduceren. Daarnaast beveelt de ACM aan om overgangsrecht op te nemen en hiermee te verduidelijken in hoeverre de in het voorgestelde tweede en derde lid, van artikel 31, van de Warmtewet, opgenomen regels van toepassing zijn op ingrijpende renovaties in voorbereiding.

De aanbeveling van de ACM tot het uitbreiden van de meldplicht van artikel 40 van de Warmtewet tot het doen van meldingen aan de ACM in geval van het toevoegen van nieuwe warmtebronnen, het doen van een ingrijpende renovatie en het daaraan koppelen van een accountantsverklaring, wordt niet overgenomen. Het introduceren van een dergelijke meldplicht zou op gespannen voet staan met de proportionaliteit van de regels zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Van belang hierbij is het beleid van het kabinet dat zich richt op het stimuleren van CO₂-arme en CO₂-vrije technieken. Denk aan de sturing op uitstoot van de energiesystemen en het afbouwen van het gebruik van biomassa als laagwaardige brandstof door hiervoor niet langer SDE-subsidie te verlenen en het verbod op kolen bij elektriciteitsproductie vanaf 2030. Meerdere onder-

⁴⁸ Zie ook Bijlage 3.3.4 van de Aanbeveling (EU) 2024/2395 van de Commissie van 2 september 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 26 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende verwarming en koeling.

zoeken⁴⁹ laten zien dat de gemiddelde CO₂-intensiteit van warmte voor warmtenetten naar 2030 gaat dalen en de resultaten die daarbij worden verwacht, kunnen worden aangeduid als waarden die voldoen aan de uitstootnormen zoals opgenomen in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn. Daarbij geldt dat, indien het uitvoeren van een ingrijpende renovatie of het toevoegen van nieuwe warmtebronnen niet past in de kaders van de richtlijn, de mogelijkheden voor overheidsfinanciering nihil zijn, terwijl warmtenetten veelal een onrendabele top hebben en daardoor niet worden gerealiseerd zonder overheidsfinanciering. Zo regelt het Unierecht reeds veel beperkingen bij financiering door lidstaten in relatie tot artikel 26 van de richtlijn.⁵⁰ Daarnaast is voor warmtebedrijven al langer voorzienbaar dat van overheidswege beperkende maatregelen zouden kunnen worden opgelegd ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen, waardoor er een prikkel is tot verduurzaming.⁵¹ Gelet op al het voorgaande is de verwachting dat bij nieuwe warmtebronnen en bestaande warmtenetten die ingrijpend worden gerenoveerd, het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas niet toeneemt en dat doorgaans zal worden voldaan aan de regels zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 31, tweede en derde lid, van de Warmtewet. Gezien de beperkte taak die hier voor de ACM als toezichthouder is weggelegd, wordt het introduceren van een meldplicht, met als gevolg dat warmtebedrijven gegevens dienen aan te leveren over nieuwe warmtebronnen en ingrijpende renovaties en die dienen te voorzien van een accountantsverklaring, niet evenredig geacht. Dit ook gezien de bevoegdheden die de ACM als toezichthouder reeds toekomen op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Tot slot bevat de richtlijn geen overgangsrecht en past het dus niet om na de implementatietermijn middels nationaal overgangsrecht alsnog geen uitvoering te geven aan de regelgeving in kwestie.⁵²

Bijlage II van de UHT

In bijlage II bij de UHT heeft de ACM nog enkele artikelsgewijze opmerkingen opgenomen. Deze hebben onder andere geleid tot het toevoegen van een definitie van een systeem voor stadsverwarming en -koeling aan artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet. Voor deze definitie is aansluiting gezocht bij de definitie zoals opgenomen in de REDIII. Daarnaast hebben de artikelsgewijze opmerkingen van de ACM op enkele punten nog geleid tot een aanvulling of een verduidelijking van de toelichting.

7.2.3 Wijzigingen wetsvoorstel Wet collectieve warmte

Op grond van artikel 10.1, eerste lid, zijn de daartoe bij besluit van de ACM aangewezen personen belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in het voorgestelde artikel 2.24b van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Op grond van artikel 10.2, eerste lid van het

⁴⁹ CE Delft, «Verduurzaming bronnen voor warmtenetten – Opgave, onrendabele top en knelpunten richting 2030», 2023; Greenvis, «Impact broeikasgassennormering van de Wcw op warmtenetten», 2024.

⁵⁰ Richtsnoeren 2022/C 80/01 staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2022; Verordening (EU) 2023/1315 van de Commissie van 23 juni 2023 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 651/2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, en Verordening (EU) 2022/2473 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PbEU 2023, L167); Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

⁵¹ Zie Klimaatakkoord over gebouwde omgeving.

⁵² HvJ EG, 9 augustus 1994, C-396/92 (Bund Naturschutz), Jur. 1994, p. I-03717.

wetsvoorstel Wet collectieve warmte kan de ACM ter verzekering van de naleving een bindende gedragslijn opleggen en op grond van artikel 10.3, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is de ACM bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Voor de in dit wetsvoorstel opgenomen voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte ter implementatie van de richtlijn is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte opgenomen verplichtingen, zoals de verplichting tot het opstellen van een investeringsplan voor een aangewezen warmtebedrijf en de verplichting tot het opstellen van een plan leveringszekerheid en duurzaamheid voor een klein collectief warmtesysteem. Op grond van artikel 2.17, derde lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte legt een aangewezen warmtebedrijf een ontwerp-investeringsplan voor aan de ACM en op grond van het vierde lid van hetzelfde artikel toetst de ACM het ontwerp-investeringsplan. Ten aanzien van het plan leveringszekerheid en duurzaamheid geldt dat het warmtebedrijf op grond van artikel 3.10, tweede lid van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte, het plan op verzoek van de ACM aan de ACM verstrekt. Op grond van artikel 3.10, derde lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte kan de ACM het warmtebedrijf opdragen het plan te wijzigen. Op grond van het vijfde lid, van hetzelfde voorgestelde artikel is het warmtebedrijf gehouden om de opdracht van de ACM op te volgen en de in het plan opgenomen maatregelen uit te voeren. De in het implementatiewetsvoorstel opgenomen voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel collectieve warmte zijn met de ACM afgestemd. De ACM heeft aangegeven bij de voorgestelde wijzigingen geen aanpassingen of andere inhoudelijke opmerkingen te hebben.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Aangezien het wetsvoorstel wijzigingen bevat ten aanzien van de inhoudelijke criteria van de energie-audit en daar nu ook een actieplan bij moet worden gevoegd wordt in het voorgestelde artikel 18a verduidelijkt dat het moment van toetsuren van het verslag van de energie-audit aan de Minister leidend is voor de eisen die aan de energie-audit, het verslag van de energie-audit en het actieplan worden gesteld. Het ondergaan van een energie-audit door een onderneming kan immers een langere periode in beslag nemen. Het moment van toetsuren van het verslag van deze energie-audit is daarom als ijkpunt opgenomen in het voorgestelde artikel 18a ter verduidelijking van de op dat moment geldende eisen en criteria.

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal ook de lagere regelgeving ter implementatie van de richtlijn in werking treden. Van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn, zoals genoemd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, wordt afgeweken nu er sprake is van de implementatie van een bindende EU-rechtshandeling.

II ARTIKELEN

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen strekken tot implementatie van de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie. De wijzigingen zullen hieronder voor zover nodig nader worden toegelicht.

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel worden enkele begripsbepalingen zoals opgenomen in artikel 1 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie geactualiseerd en worden enkele begripsbepaling in het kader van de implementatie van de richtlijn toegevoegd.

Artikel I, onderdelen B en H

In het eerste lid van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie is opgenomen welke inlichtingen en gegevens de Minister verzamelt, analyseert en bewerkt in het kader van het beleid op energiebesparing. Met de voor het eerste lid voorgestelde wijzigingen wordt verduidelijkt dat de Minister deze taak niet alleen uitvoert in het kader van het beleid op het gebied van energiebesparing, maar dat dit ook ziet op de verduurzaming van het energiegebruik. Met de verbreding van de energiebesparingsplicht (Stb. 2023, 111 en Stb. 2023, 215) zijn naast energiebesparende maatregelen ook maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie en maatregelen die leiden tot een lagere emissie van kooldioxide verplicht voor bedrijven en instellingen vanaf een bepaald energiegebruik mits deze maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen. Met de in dit onderdeel opgenomen wijzigingen wordt tot uiting gebracht dat de monitoring ook van belang is voor het beleid gericht op de verduurzaming van het energiegebruik.

Met onderdeel B wordt tevens een toevoeging gedaan aan het tweede lid van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. In artikel 7, tweede lid, van deze wet is opgenomen dat de Minister de gegevens of inlichtingen, welke hij heeft verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend voor de uitvoering van die taak gebruikt. De voorgestelde toevoeging aan artikel 7, tweede lid, strekt ertoe dat er een uitzondering wordt gemaakt op de in dat tweede lid opgenomen regel, namelijk dat de Minister gegevens of inlichtingen, welke de Minister heeft verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, uitsluitend voor de uitvoering van die taak gebruikt. De uitzondering wordt gemaakt voor het voorgestelde vierde lid van artikel 23 zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Deze wijziging zorgt ervoor dat de Minister bij het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de voorgestelde artikelen 18 en 18b gebruik kan maken van de inlichtingen en gegevens die hij heeft verkregen in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 7, eerste lid. Met deze aanpassing wordt ervoor gezorgd dat er effectiever toezicht mogelijk is op de naleving van de verplichtingen uit de voorgestelde artikelen 18 en 18b van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt hiermee ook de in artikel 11, derde lid, van de richtlijn opgenomen verplichting geïmplementeerd die stelt dat de lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat gegevens over het energiegebruik van ondernemingen met een energiegebruik boven de 10 TJ en boven de 85 TJ ter beschikking worden gesteld van de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van artikel 11 van de richtlijn.

Artikel I, onderdelen E en F

Met de in de voorgestelde artikelen opgenomen wijzigingen worden in artikel 18 van het wetsvoorstel de met de herschikking van de richtlijn gewijzigde aanpassingen aan de energie-auditverplichting opgenomen. Daarnaast wordt in het voorgestelde artikel 18, eerste lid, de verplichting voor een onderneming om een energiebeheersysteem toe te passen,

wanneer deze onderneming een gemiddeld jaarlijks energiegebruik heeft van meer dan 85 TJ in de afgelopen drie jaar.

Met de aanpassing in onderdeel F wordt het eerder opgenomen overgangsrecht in die zin aangepast dat de verwijzingen uit het eerdere artikel 18a naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht komen te vervallen, nu deze wet met de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is komen te vervallen. De strekking van het overgangsrecht zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 18a blijft hetzelfde als de eerdere strekking van het overgangsrecht zoals dat gold op grond van artikel 18a, eerste lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

Artikel II, onderdeel A

Met de eerste in onderdeel A opgenomen aanpassing wordt het energie-efficiëntie eerstbeginsel als begrip in artikel 1 van de Energiewet opgenomen. Daarnaast wordt met de tweede wijziging de eerder opgenomen verwijzing naar richtlijn 2012/27 aangepast naar een verwijzing naar de herschikking van de richtlijn, namelijk naar richtlijn 2023/1791.

Artikel II, onderdeel B

Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging wordt geregeld dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder van elektriciteit of gas bij het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling van het systeem de belangen van energie-efficiëntie in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in acht dient te nemen. De toevoeging dat dit ook in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel dient te gebeuren strekt tot implementatie van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, en artikel 27, tweede lid, van de richtlijn. Daarnaast worden met deze wijziging artikel 3, vierde lid, en artikel 27, tweede lid van de richtlijn geïmplementeerd.

Door in artikel 3.25, eerste lid, van de Energiewet op te nemen dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder bij het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling van het systeem de belangen van energie-efficiëntie in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in acht dient te nemen, wordt ook geregeld dat dit beginsel in de investeringsplannen dient te worden betrokken die zij periodiek opstellen op grond van artikel 3.34 van de Energiewet. Artikel 3.34, tweede lid, onderdeel a, van de Energiewet bepaalt namelijk dat in een investeringsplan ten minste een beschrijving en onderbouwing van de noodzakelijke uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen gelet op artikel 3.25, eerste lid, van diezelfde wet is opgenomen. In artikel 5.17 van de Energiewet is de ACM aangewezen als de toezichthouder op taken krachtens deze wet, dus houdt deze ook toezicht op investeringsplannen van transmissie- of distributiesysteembeheerders. Op grond van de grondslagen opgenomen in artikel 3.36 van de Energiewet zal nader invulling gegeven worden aan de plicht van transmissie- en distributiesysteembeheerders om in hun investeringsplan toe te lichten hoe zij omgegaan zijn met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. In lijn met artikel 3 van de richtlijn zal deze plicht beperkt worden tot investeringen met een waarde minimaal € 100 mln. Uit deze voorgestelde wijziging volgt dat de ACM is aangemerkt als verantwoordelijke entiteit als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, onderdeel c, van de richtlijn.

Artikel II, onderdeel C

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingen van artikel 3.30 van de Energiewet regelen dat de in artikel 27, derde lid, van de richtlijn opgenomen verplichtingen worden geïmplementeerd. Artikel 3.30 van de Energiewet ziet op het minimaliseren van de systeemverliezen door de transmissie- of distributiesysteembeheerder. Met de opgenomen toevoeging aan het eerste lid, van artikel 3.30 van de Energiewet, wordt een inspanningsverplichting voor de transmissie- of distributiesysteembeheerder toegevoegd om, naast het treffen van doelmatige maatregelen zich ook in te spannen om het systeem efficiënter te maken. Dit voert verder dan de verplichting tot het treffen van doelmatige maatregelen om systeemverliezen te minimaliseren. Daarbij is toegevoegd dat het minimaliseren van de systeemverliezen door het treffen van doelmatige maatregelen dient te gebeuren met inachtneming van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel.

Met de toevoeging van een vierde lid aan artikel 3.30 van de Energiewet wordt met de onderdelen a en b geregeld dat de transmissie- of distributiesysteembeheerder de systeemverliezen monitort en het totale volume daarvan kwantificeert. In onderdeel c is opgenomen dat de transmissie- of distributiesysteembeheerder de ACM op de hoogte stelt van de doelmatige maatregelen die met inachtneming van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel door de transmissie- of distributiesysteembeheerder worden getroffen en de verwachte energiebesparing als gevolg van de vermindering van zijn systeemverliezen door het treffen van de eerder genoemde doelmatige maatregelen. Aanvullende regels ten aanzien van het verstrekken van gegevens over de systeemverliezen door de transmissie- en distributiesysteembeheerders aan de ACM kunnen worden gesteld met gebruikmaking van de algemene delegatiegrondslag voor het stellen van deze regels die reeds is opgenomen in artikel 5.23 van de Energiewet.

Met de toevoeging van het vijfde lid aan artikel 3.30 van de Energiewet wordt een grondslag opgenomen waarmee regels kunnen worden gesteld over de doelmatige maatregelen en de wijze van monitoring van de systeemverliezen.

Artikel II, onderdeel E

Met de in dit onderdeel opgenomen wijzigingen wordt de ACM aangewezen als de nationale regulerende instantie, bedoeld in artikel 27 van de richtlijn. Daarbij wordt ook geregeld dat de ACM bij de uitoefening van haar bij of krachtens deze wet toegekende taken en bevoegdheden het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toepast. Deze toevoeging strekt tot de implementatie van het bepaalde in artikel 27, eerste lid, van de richtlijn. Door het opnemen van een aanvullende delegatiegrondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vast stellen van taken waarmee de ACM wordt belast ter uitvoering van richtlijn 2023/1791 wordt de implementatie van artikel 27, vierde lid, van de richtlijn op amvb-niveau verder vormgegeven. In artikel 27, vierde lid, van de richtlijn is voor nationale regulerende instanties de verplichting opgenomen om in hun jaarverslag een specifiek hoofdstuk op te nemen over de vooruitgang die is geboekt bij de energie-efficiëntieverbetering met betrekking tot het beheer van de gas- en elektriciteitsinfrastructuur. Het jaarverslag dat de ACM opstelt over de uitvoering van de haar bij of krachtens de Energiewet opgedragen taken heeft in artikel 5.3 van de Energiewet al een wettelijke basis. Krachtens de delegatiegrondslag in het nieuwe derde lid, onderdeel b, van artikel 5.1 Energiewet, zal bovengenoemde eis aan het jaarverslag worden opgenomen.

Artikel III, onderdeel C

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingen van artikel 12a van de Warmtewet strekken tot implementatie van artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn. In artikel 12a van de Warmtewet is een aantal verplichtingen voor de vergunninghouder die een vergunning heeft voor de levering van warmte aan verbruikers opgenomen, waaronder een verplichting tot het publiceren van een jaarrekening en een bestuursverslag overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (opgenomen in artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet). Het bestuursverslag dient op grond van artikel 12a, derde lid, onder c, van de Warmtewet tevens informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte te bevatten. De verdere specificering van de informatie over de duurzaamheid van het warmtenet die door de vergunninghouder opgenomen moet worden in het bestuursverslag is uitgewerkt in artikel 7, tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling. Nu uit deze informatie dient te kunnen worden opgemaakt of een warmtenet aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling voldoet, is ervoor gekozen om de implementatie van artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn in hetzelfde artikel van de Warmtewet op te nemen. Met het nieuwe vijfde lid van artikel 12a van de Warmtewet wordt voor de vergunninghouder die warmte levert aan verbruikers met gebruikmaking van een warmtenet met een capaciteit van meer dan 5 MW dat niet aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling voldoet, een verplichting opgelegd tot het opstellen van een verduurzamingsplan. In de onderdelen a tot en met d van het nieuwe vijfde lid van artikel 12a van de Warmtewet is opgenomen waar dit verduurzamingsplan op moet zien. Namelijk het waarborgen van een efficiënter verbruik van primaire energie, het beperken van distributieverliezen, het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingsvoorziening en aantonen dat het warmtenet met de in het verduurzamingsplan opgenomen maatregelen gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. Artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn vereist daarnaast dat dit plan door de bevoegde autoriteit moet worden goedgekeurd. Op grond van het nieuwe zesde lid van artikel 12a van de Warmtewet dient de vergunninghouder het verduurzamingsplan daarom ter instemming aan de ACM te sturen. Op grond van het nieuwe zevende lid van artikel 12a van de Warmtewet kan de ACM vervolgens instemmen met het verduurzamingsplan of instemming onthouden aan het verduurzamingsplan en de vergunninghouder opdragen het verduurzamingsplan binnen een door de ACM te bepalen termijn te wijzigen. Het nieuwe achtste lid van artikel 12a van de Warmtewet verplicht de vergunninghouder de in het zevende lid, onder b, van artikel 12a, van de Warmtewet bedoelde opdracht op te volgen. Het oude vijfde lid wordt vernummerd tot het negende lid en wordt in die zin gewijzigd dat hieraan, naast de eerder al onder a, opgenomen grondslag voor het stellen van nadere regels, een aantal grondslagen worden toegevoegd voor het stellen van nadere regels die gerelateerd zijn aan het verduurzamingsplan.

Artikel III, onderdeel D

Met de in dit onderdeel opgenomen aanpassing van de Warmtewet wordt artikel 26, vierde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Hiervoor wordt een hoofdstuk 8a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie warmtenet» aan de Warmtewet toegevoegd. In het voorgestelde nieuwe artikel 30 van de Warmtewet wordt een aantal voor de implementatie van artikel 26, vierde lid, van de richtlijn van belang zijnde begrippen opgenomen.

In het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 31 van de Warmtewet is artikel 26, vierde lid, van de richtlijn zuiver geïmplementeerd. In dit voorgesteld eerste lid is opgenomen dat een warmtenet, wanneer dit wordt aangelegd of de voorzieningseenheden ervan ingrijpend worden gerenoveerd, op de datum van ingebruikname voldoet aan de voor die datum gestelde uitstootnormen om te gelden als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. Het gaat hierbij om het voldoen aan de uitstootnormen die gebaseerd zijn op de hoeveelheid broeikasgassen die het systeem voor stadsverwarming en -koeling uitstoot per eenheid aan de afnemers geleverde warmte zoals die gelden op de datum van ingebruikname en zijn opgenomen in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn.

Met het tweede lid van het voorgestelde artikel 31 wordt de verplichting zoals opgenomen in artikel 26, vierde lid, onderdeel a, van de richtlijn geïmplementeerd. Het derde lid van het voorgestelde artikel 31 van de Warmtewet strekt tot de implementatie van artikel 26, vierde lid, onderdeel b, van de richtlijn.

Artikel IV, onderdelen A en C

In artikel IV wordt een aantal wijzigingen voorgesteld waarmee het wetsvoorstel Wet collectie warmte, als dat tot wet is wordt verheven, wordt gewijzigd.

Met de in onderdeel A opgenomen wijziging wordt voorgesteld om een onderdeel e aan artikel 2.17, tweede lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte toe te voegen. Daarmee wordt geregeld dat een aangewezen warmtebedrijf als onderdeel van het investeringsplan ook een beschrijving van de wijze waarop de collectieve warmtevoorziening gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling bedoeld in artikel 2.24a, wanneer de collectieve warmtevoorziening op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen moment niet aan deze uitstootnormen voldoet. Met de in onderdeel C opgenomen wijziging wordt eenzelfde verplichting opgenomen ten aanzien van een klein collectief warmtesysteem. Op deze systemen is de verplichting tot het opstellen van een investeringsplan, zoals opgenomen in artikel 2.17 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte, niet van toepassing. Op grond van artikel 3.10 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte dient het warmtebedrijf wel een plan leveringszekerheid en duurzaamheid op te stellen. Met de voorgestelde toevoeging aan artikel 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte, wordt geregeld dat hier ook een beschrijving in moet worden opgenomen van de wijze waarop het warmtebedrijf gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling als bedoeld in artikel 2.24a, wanneer het warmtebedrijf op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen moment niet aan deze uitstootnormen voldoet en een aansluitvermogen heeft van meer dan 5 MW.

Artikel IV, onderdeel B

Met de in dit onderdeel voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte wordt artikel 26, vierde lid, van de richtlijn zuiver geïmplementeerd. Waar de voorgestelde wijziging van de Warmtewet aansluit bij het begrip wordt voor de voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte aangesloten bij het begrip collectieve warmtevoorziening. Dit begrip is opgenomen in artikel 1.1 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Door het opnemen van een paragraaf 2.5.5a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende

renovatie collectieve warmtevoorziening» na artikel 2.24 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is deze paragraaf op grond van artikel 3.8 van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte van overeenkomstige toepassing op kleine collectieve warmtesystemen. Op grond van artikel 10.1, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is de ACM belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in het voorgestelde artikel 2.24b van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Op grond van artikel 10.2, eerste lid van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte kan de ACM ter verzekering van de naleving een bindende gedragslijn opleggen en op grond van artikel 10.3, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte is de ACM bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

III Transponeringstabel

Met onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de artikelen van de richtlijn na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling.

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Artikel 1 (Ontwerp en toepassingsgebied)			
Eerste lid (artikel 1, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Tweede lid (artikel 1, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 2 (Definities)			
Artikel 2 (Definities)	De definities van «energie-efficiëntie», «energie-efficiëntie-eerst» en de vertaling daarvan in het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, «energiebeheersysteem», «energieprestatiecontract» en «overheidsinstanties» zijn opgenomen in artikel 1 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Daarnaast is het «energie-efficiëntie-eerstbeginsel» geïmplementeerd in artikel 1 van de Energiewet. In artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet is een definitie voor een «efficiënt systeem voor stadsverwarming en-koeling» opgenomen en in artikel 30 van de Warmtewet is een verwijzing opgenomen naar de definitie van een «ingrijpende renovatie» zoals opgenomen in artikel 2 van de richtlijn. Daarnaast zijn in de hiervoor genoemde wetten de verwijzingen naar de richtlijn aangepast naar de herziene richtlijn.		
Artikel 3 (Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel)			
Eerste lid (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn)	Artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Verdere uitwerking in lagere regelgeving op grond van artikel 9, derde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Ten aanzien van de sector energiesystemen is deze bepaling geïmplementeerd in artikel 3.25, eerste lid, van de Energiewet.		
Tweede lid (artikel 3, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Derde lid (artikel 3, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Vierde lid (artikel 3, vierde lid, van de richtlijn)	Ten aanzien van de sector energiesystemen is deze bepaling geïmplementeerd in het derde (nieuw) en vijfde lid (nieuw) van artikel 5.1 van de Energiewet. Voor de overige sectoren wordt deze bepaling geïmplementeerd in het stelsel van de Omgevingswet en meer specifiek in de lagere regelgeving zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.		
Vijfde lid, onder a (artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn)	Op grond van artikel 8.9, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is het doelmatig gebruiken van energie een van de criteria waaraan moet worden getoetst bij de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning.		
Vijfde lid, onder b (artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Vijfde lid, onder c (artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn)	Artikel 5.1, tweede lid (nieuw) van de Energiewet.	Lidstaat heeft keuze om bevoegd gezag aan te wijzen. Met de wijziging van artikel 5.1 van de Energiewet wordt de ACM aangewezen als de entiteit die verantwoordelijk is voor het toezicht voor zover het energiesystemen betreft.	Zie memorie van toelichting § 3.1.2.1
Vijfde lid, onder d (i) (artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen door het op te nemen in de INEK-rapportage.		
Vijfde lid, onder d (ii) (artikel 3, vijfde lid van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen door het op te nemen in de INEK-rapportage.		
Zesde lid (artikel 3, zesde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Artikel 4 (Energie-efficiëntiestreefcijfers)			
Eerste lid (artikel 4, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	Geen	Zie memorie van toelichting §4.1
Tweede lid (artikel 4, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.	Geen	
Derde lid (artikel 4, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.	Geen	Het lid ziet op factoren waar de lidstaten rekening mee moeten houden bij de vaststelling van de indicatieve nationale bijdrage. Met deze factoren is rekening gehouden bij het bepalen van de nationale bijdrage van Nederland.
Vierde lid (artikel 4, vierde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.		
Vijfde lid (artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Zesde lid (artikel 4, zesde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd aan de Commissie.		
Zevende lid (artikel 4, zevende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Artikel 5 (Leidende rol voor de publieke sector op het gebied van energie-efficiëntie)			

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Eerste lid (artikel 5, eerste lid, van de richtlijn)	Artikel 18b, eerste lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.	Nederland kiest ervoor om defensie en openbaar vervoer uit te sluiten van de nulmeting. Deze uitzonderingen zullen met gebruikmaking van de in artikel 18b, vierde lid, onderdeel a, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie in lagere regelgeving worden opgenomen.	Zie memorie van toelichting §3.2.1.2
Tweede lid (artikel 5, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Derde lid (artikel 5, derde lid, van de richtlijn)	Artikel 18b, vierde lid, onderdeel a, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie efficiëntie biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de overheidsinstanties aan te wijzen waarop de verplichting tot het verminderen van het totale finale energiegebruik van toepassing is.		
Derde lid (artikel 5, derde lid, van de richtlijn)	Artikel 18b, vierde lid, onderdeel a, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie efficiëntie biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de overheidsinstanties aan te wijzen waarop de verplichting tot het verminderen van het totale finale energiegebruik van toepassing is.		
Vierde lid (artikel 5, vierde lid van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen corrigeren voor klimaatverschillen binnen de lidstaat. Van deze mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	Nederland kent binnen de lidstaat geen klimaatverschillen.
Vijfde lid (artikel 5, vijfde lid van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Zesde lid (artikel 5, zesde lid van de richtlijn)	Artikel 18b, tweede lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie stelt dat een overheidsinstantie uiterlijk op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen datum en daarna iedere vier jaar een plan in dient waarin is opgenomen hoe de overheidsinstantie bij zal dragen aan het bereiken van het in artikel 18b, eerste lid, opgenomen doel.		
Zevende lid (artikel 5, zevende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		Er zijn verschillende subsidies beschikbaar zoals de subsidie verduurzaming maatschappelijk vastgoed en het ontzorgingsprogramma.
Achtste lid (artikel 5, achtste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Negende lid (artikel 5, negende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Overheidsinstanties worden aangemoedigd om naar de renovatiestandaard te renoveren. Hierin zit ook het vervangen van oude verwarmingstoestellen.
Artikel 6 (Renovatieverplichting overheidsinstantie)			

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Eerste lid (artikel 6, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen en door bestaande stimuleringsmaatregelen.	LS kunnen kiezen welke gebouwen in de renovatieverplichting moeten worden opgenomen. LS kunnen bepalen dat de renovatieverplichting niet geldt voor sociale woningen.	Totdat de ZEB-norm voor bestaande bouw is uitgewerkt en in het Besluit bouwwerken leefomgeving is vastgelegd, wordt ingezet op het stimuleren van overheidsinstanties om hun gebouwen naar de renovatiestandaard te renoveren. Dit gebeurt door bestaande subsidieregelingen en ondersteunende afspraken. En er wordt een programatisch aanpak ontwikkeld. Woningbouwcorporaties worden niet gefinancierd en beheerd door autoriteiten. Deze entiteiten kwalificeren daarom niet als overheidsinstantie. Sociale woningen vallen daarmee in Nederland buiten de reikwijdte van de EED.
Tweede lid (artikel 6, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	LS kunnen voor bepaalde categorieën gebouwen minder strenge eisen stellen.	Zie memorie van toelichting §4.2.3. Voor monumenten en bepaalde gebouwen van Defensie maakt NL gebruik van de mogelijkheid om minder strenge eisen te stellen. Ook zullen regels worden opgesteld voor uitzonderingen voor gebouwen als renovatie technisch, economisch en functioneel niet haalbaar is. Deze regels worden t.z.t. vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
Derde lid (artikel 6, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	LS kunnen bij meer dan 3% het overschot meetellen in een volgend jaar.	Indien deze situatie zich voordoet zal NL hier gebruik van maken.
Vierde lid (artikel 6, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	LS mogen nieuwe gebouwen ter vervanging van sloop meetellen.	Indien deze situatie zich voordoet zal NL hier gebruik van maken.
Vijfde lid (artikel 6, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Uiterlijk 11 oktober 2025 is de inventaris met verwarmde en gekoelde gebouwen in bezit van overheidsinstanties gereed.
Zesde lid (artikel 6, zesde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Nederland kiest niet voor een alternatieve aanpak.	NL maakt geen gebruik van de alternatieve benadering.
Artikel 7 (Overheidsopdrachten)			
Eerste lid (artikel 7, eerste lid, van de richtlijn)	Artikel I, onderdeel C (artikel 9a, tweede en derde lid, (nieuw) van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie)		
Tweede lid (artikel 7, tweede lid, van de richtlijn)	Artikel I, onderdeel C (artikel 9a, vierde lid, (nieuw) van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie)		
Derde lid (artikel 7, derde lid, van de richtlijn)	Artikel I, onderdeel C (artikel 9a, vijfde lid, (nieuw) van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie)		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Vierde lid (artikel 7, vierde lid, van de richtlijn)	Betreft een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.		Voorgesteld wordt om hiervoor geen verplichtingen op te nemen in regelgeving en het stellen van dergelijke verplichtingen aan de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf over te laten. In andere Europese sectorale regelgeving worden ook steeds meer eisen verplicht gesteld bij aanbestedingen in het kader van sociale-, duurzaamheids- of milieuaspecten. Het stellen van extra eisen lijkt dus momenteel niet wenselijk. Daarnaast kunnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vaak zelf het beste inschatten of extra eisen binnen hun aanbesteding mogelijk zijn.
Vijfde lid (artikel 7, vijfde lid, eerste alinea, van de richtlijn)	Betreft een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.		Voorgesteld wordt om hiervoor geen verplichtingen op te nemen in regelgeving en het stellen van dergelijke verplichtingen aan de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf over te laten. In andere Europese sectorale regelgeving worden ook steeds meer eisen verplicht gesteld bij aanbestedingen in het kader van sociale-, duurzaamheids- of milieuaspecten. Het stellen van extra eisen lijkt dus momenteel niet wenselijk. Daarnaast kunnen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vaak zelf het beste inschatten of extra eisen binnen hun aanbesteding mogelijk zijn.
Vijfde lid (artikel 7, vijfde lid, tweede alinea, van de richtlijn)	Betreft feitelijk handelen van de lidstaten en aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven.		
Vijfde lid (artikel 7, vijfde lid, derde alinea, van de richtlijn)	Betreft feitelijk handelen van de lidstaten.		
Zesde lid (Artikel 7, zesde lid)	Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Zevende lid (Artikel 7, zevende lid, van de richtlijn)	Betreft feitelijk handelen van de lidstaten.		In gesprekken met aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven is gebleken dat zij het moeilijk vinden nu al belemmeringen aan te wijzen bij de uitvoering van de richtlijn. Zij zullen pas vanaf dit jaar effectief het energie-efficiëntie-eerst-beginsel gaan toepassen in hun aanbestedingen. Daarnaast zijn bij het kabinet momenteel geen belemmeringen bekend die de inkoop van de meest energie-efficiënte optie in de weg staan. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen nu nog geen juridische of wettelijke bepalingen op te nemen of mogelijke regelgevende of niet-regelgevende belemmeringen weg te nemen. Wel zal de uitvoering van deze richtlijn nauw gemonitord worden en zal het kabinet bij aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven blijven polsen of er mogelijke belemmeringen ontstaan. Bij signalen van mogelijke belemmeringen zal onderzocht worden op wat voor wijze deze zijn weg te nemen. Dit zal ook gerapporteerd worden aan de Europese Commissie middels het INEK-verslag.
Achtste lid (artikel 7, achtste lid, eerste alinea, van de richtlijn)	Betreft feitelijk handelen van de lidstaten.		In gesprekken met aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven is gebleken dat zij het moeilijk vinden nu al belemmeringen aan te wijzen bij de uitvoering van de richtlijn. Zij zullen pas vanaf dit jaar effectief het energie-efficiëntie eerst-beginsel gaan toepassen in hun aanbestedingen. Daarnaast zijn bij het kabinet momenteel geen belemmeringen bekend die de inkoop van de meest energie-efficiënte optie in de weg staan. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen nu nog geen juridische of wettelijke bepalingen op te nemen of mogelijke regelgevende of niet-regelgevende belemmeringen weg te nemen. Wel zal de uitvoering van deze richtlijn nauw gemonitord worden en zal het kabinet bij aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven blijven polsen of er mogelijke belemmeringen ontstaan. Bij signalen van mogelijke belemmeringen zal onderzocht worden op wat voor wijze deze zijn weg te nemen. Dit zal ook gerapporteerd worden aan de Europese Commissie middels het INEK-verslag.
Achtste lid (artikel 7, achtste lid, tweede alinea, van de richtlijn)	Betreft feitelijk handelen van de lidstaten.		
Artikel 8 (Verplichting inzake energiebesparing)			

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)		
Eerste lid (artikel 8, eerste lid, van de richtlijn) Tweede lid (artikel 8, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Dit is opgenomen in het INEK 2024	Lidstaten kunnen kiezen voor alternatieve beleidsmaatregelen. Keuze voor optie artikel 10.	Nederland blijft bij de eerdere keuze om met artikel 10 invulling te geven aan artikel 8.		
Derde lid (artikel 8, derde lid, van de richtlijn) Vierde lid (artikel 8, vierde lid van de richtlijn) Vijfde lid (artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn) Zesde lid (artikel 8, zesde lid, van de richtlijn) Zevende lid (artikel 8, zevende lid, van de richtlijn) Achtste lid (artikel 8, achtste lid, van de richtlijn) Negende lid (artikel 8, negende lid, van de richtlijn) Tiende lid (artikel 8, tiende lid, van de richtlijn) Elfde lid (artikel 8, elfde lid, van de richtlijn) Twaalfde lid (artikel 8, twaalfde lid, van de richtlijn) Dertiende lid (artikel 8, twaalfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Veertiende lid (artikel 8, veertiende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.				
Artikel 9 (Verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie)					
Eerste lid (artikel 9, eerste lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Tweede lid (artikel 9, tweede lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Derde lid (artikel 9, derde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Vierde lid (artikel 9, vierde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Vijfde lid (artikel 9, vijfde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Zesde lid (artikel 9, zesde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Zevende lid (artikel 9, zevende lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
Achtste lid (artikel 9, achtste lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.				
				De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken. De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken. De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken. De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken. De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken. De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken.	Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8. Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8. Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8. Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8. Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8. Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8.
		Behoeft alleen toepassing wanneer doelstellingen niet worden gehaald.			

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Negende lid (artikel 9, negende lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken.	Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8.
Tiende lid (artikel 9, tiende lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken.	Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8.
Elfde lid (artikel 9, elfde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken.	Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8.
Twaalfde lid (artikel 9, twaalfde lid)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	De lidstaat kan kiezen om artikel 9 en/of 10 al invulling voor artikel 8 te gebruiken.	Nederland kiest opnieuw voor alleen toepassen van artikel 10 als invulling van artikel 8.
Artikel 10 (Alternatieve beleidsmaatregelen)			
Eerste lid (artikel 10, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen en herziening van het methodedocument		Het herziene methode document wordt meegestuurd met de INEK-rapportage.
Tweede lid (artikel 10, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen en herziening van het methode document		Het herziene methode document wordt meegestuurd met de INEK-rapportage.
Derde lid (artikel 10, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen en herziening van het methodedocument		Het herziene methode document wordt meegestuurd met de INEK-rapportage.
Vierde lid (artikel 10, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen en herziening van het methodedocument		Het herziene methode document wordt meegestuurd met de INEK-rapportage.
Artikel 11 (Energiebeheersystemen en energie-audits)			
Eerste lid (artikel 11, eerste lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 18, eerste en tweede lid, (nieuw) van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie).		
Tweede lid (artikel 11, tweede lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 18, derde en vierde lid, (nieuw) van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie).		
Derde lid (artikel 11, derde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door het opnemen in onderhavig wetsvoorstel van een aantal wijzigingen van artikel 7 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie (artikel I, onderdeel B).		Zie § 3.4 van de memorie van toelichting.
Vierde lid (artikel 11, vierde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen ondernemingen aanmoedigen om informatie over het energieverbruik en watergebruik op te nemen in een jaarverslag.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt.
Vijfde lid (artikel 11, vijfde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 23 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.	Keuze tussen het beoordeelen van de audit door a) geaccrediteerde deskundigen of b) onafhankelijke instanties.	Nederland kiest voor optie b. Dit is reeds opgenomen in Besluit energie-audit waarbij toezicht op de naleving is belegd bij de Minister. Zie minimum criteria Bijlage VI van de richtlijn. Opgenomen in Regeling energie-audit.
Zesde lid (artikel 11, zesde lid, van de richtlijn)	In Nederland wordt hier reeds uitvoering aan gegeven door middel van de energiebesparingsplicht de bijbehorende informatieplicht en de uitvoeringsregelgeving waar de Erkende Maatregelenlijst onderdeel van uitmaakt. De energiebesparingsplicht of wel de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik is opgenomen in §5.4.1 van het Bal en §3.4.1 van het Bbl. De uitvoeringsregelgeving, waaronder de Erkende Maatregelenlijst, is opgenomen in de Omgevingsregeling. Zie hiervoor onder andere: Stb. 2023, 215 en Stb. 2023, 272.	Nederland kent de energiebesparingsplicht, deze verplicht onder andere ondernemers met een energiegebruik van meer dan 50.000 kWh of 25.000m ³ aardgasequivalent om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te nemen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.	Zie ook § 3.1.2.3. van de memorie van toelichting
Zevende lid (artikel 11, zevende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		Dit lid wordt ingevuld met bijvoorbeeld het ontzorgingsprogramma mkb en het BMKB Groen.

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Achtste lid (artikel 11, achtste lid van de richtlijn)	In Nederland wordt hier reeds uitvoering aan gegeven door middel van de energiebesparingsplicht de bijbehorende informatieplicht en de uitvoeringsregelgeving waar de Erkende Maatregelenlijst onderdeel van uitmaakt. De energiebesparingsplicht of wel de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik is opgenomen in de regelgeving van het Bal en Bbl. De uitvoeringsregelgeving, waaronder de Erkende Maatregelenlijst, is opgenomen in de Omgevingsregeling. Zie hiervoor onder andere: Stb. 2023, 215 en Stb. 2023, 272. Geïmplementeerd in artikel 1, van het Besluit energie-audit.		
Negende lid (artikel 11, negende lid, van de richtlijn)			
Tiende lid (artikel 11, tiende lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 18, vijfde lid, onderdeel f, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en verder uitgewerkt in het Besluit energie-audit en de Regeling energie-audit.	De mogelijkheid tot vrijstelling wanneer de onderneming een energieprestatiecontract bezit wordt toegevoegd aan artikel 18 van de wet uitvoering EU-handelingen energie-audit. Uitwerking van de eisen aan een EPC wordt gedaan in het Besluit energie-audit en de Regeling energie-audit.	
Elfde lid (artikel 11, elfde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 18, vijfde lid, onderdeel f, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en verder uitgewerkt in het Besluit energie-audit en de Regeling energie-audit.	Aanpassing wet, Besluit energie-audit en Regeling energie-audit. Vrijstelling voert verder dan invulling geven aan, wat nu is opgenomen in artikel 18 van de Wet.	
Twaalfde lid (artikel 11, twaalfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen eisen dat de technische en economische haalbaarheid van de aansluiting op een bestaand of gepland stadsverwarmings- en -koelingsnetwerk deel uitmaakt van de energie-audit.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 12 (Datacentra)			
Eerste lid (artikel 12, eerste lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in § 5.4.1.a van het Besluit activiteiten leefomgeving, zie Stb. 2024, 122.		
Tweede lid (artikel 12, tweede lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in § 5.4.1.a van het Besluit activiteiten leefomgeving, zie Stb. 2024, 122. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 5.16a, tweede lid, van het Bal.		
Derde lid (artikel 12, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Vierde lid (artikel 12, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Vijfde lid (artikel 12, vijfde lid van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich enkel tot EU-instellingen zelf.		
Artikel 13 (Meting voor aardgas)			
Eerste lid (artikel 13, eerste lid van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 2 van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. Met de inwerkingtreding van de Energiewet zullen deze regels worden opgenomen in het Energiebesluit.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Tweede lid (Artikel 13, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 5 en artikel 6, eerste lid, van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. Voor zover de regels zien op energiemarkten en energiesystemen zullen deze met de inwerkingtreding van de Energiewet worden opgenomen in het Energiebesluit.		
Artikel 14 (Meting verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik)			
Eerste lid (artikel 14, eerste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en artikel 5a van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in de artikelen 2.40 tot en met 2.42 van deze wet.		
Tweede lid (Artikel 14, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a, zesde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in de artikelen 2.40 tot en met 2.42 van deze wet.		
Artikel 15 (Individuele bemetering en kostenverdeling betreffende verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik)			
Eerste lid (artikel 15, eerste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a, zevende, achtste en negende lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in de artikelen 2.40 en 2.42 van deze wet.		
Tweede lid (artikel 15, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a, tiende lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in de artikelen 2.40 en 2.42 van deze wet.		
Derde lid (artikel 15, derde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a, elfde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.42 van deze wet.		
Artikel 16 (Verplichting inzake op afstand leesbare meters)			
Eerste lid (artikel 16, eerste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 6a, vierde lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Voor zover de regels zien op energiemarkten en energiesystemen zullen deze met de inwerkingtreding van de Energiewet worden opgenomen in deze wet en het onderliggende Energiebesluit.		
Tweede lid (artikel 16, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 2 en 6a van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.		
Artikel 17 (Factureringsinformatie voor aardgas)			
Eerste lid (artikel 17, eerste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 2, eerste lid, 4, eerste lid, 6, eerste lid, en 7, eerste lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Voor zover de regels zien op energiemarkten en energiesystemen zullen deze met de inwerkingtreding van de Energiewet worden opgenomen in deze wet en het onderliggende Energiebesluit.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Tweede lid (artikel 17, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 12a van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Met de inwerking-treding van de Energiewet zullen deze regels worden opgenomen in deze wet en het onderliggende Energiebesluit.		
Derde lid (artikel 17, derde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 3 en 12 van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie.		
Artikel 18 (Facturering en verbruiks-informatie betreffende verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik)			
Eerste lid (artikel 18, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikelen 1, 2, 4, eerste lid, en 7, tweede lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie.		
Eerste lid (artikel 18, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd (artikel 5 van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie).		
Tweede lid (artikel 18, tweede lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 3 en artikel 12 van Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie en artikel 6 van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in de artikelen 2.40 tot en met 2.42 van deze wet.		
Derde lid (artikel 18, derde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in de artikelen 2 en 3 van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Met de inwerking-treding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgeno-men in artikel 2.36 van deze wet.		
Artikel 19 (Kosten van toegang tot informatie over de meting en facturering van aardgas)			
Artikel 19	Reeds geïmplementeerd in artikel 14 van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie.		
Artikel 20 (Kosten van toegang tot informatie over meting, facturering en verbruik betreffende verwarming, koeling en warm water voor huishou-delijk gebruik)			
Eerste lid (artikel 20, eerste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 14, eerste en tweede lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.36 van deze wet.		
Tweede lid (artikel 20, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 14, eerste en tweede lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.36 van deze wet.		
Derde lid (artikel 20, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt. De huidige Nederlandse maatregelen voor het stimuleren van concurrentie om de kosten voor individuele beterings-diensten redelijk te houden volstaan.
Artikel 21 (Contractuele basisrechten voor verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik)			
Eerste lid (artikel 21, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. De bepaling verwijst naar de implementatie van het tweede tot en met negende lid van artikel 21 van de richtlijn.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Tweede lid (artikel 21, tweede lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 3 van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.36 van deze wet en de onderliggende regelgeving.		
Derde lid (artikel 21, derde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 2, vijfde lid, van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.31 van deze wet en de onderliggende regelgeving.		
Vierde lid (artikel 21, vierde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 2, vierde lid en artikel 12, eerste lid, van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.37 van deze wet.		
Vijfde lid (artikel 21, vijfde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.37 van deze wet.		
Zesde lid (artikel 21, zesde lid van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 2, eerste lid van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.30 van deze wet.		
Zevende lid (artikel 21, zevende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 3b van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.38 van deze wet.		
Achtste lid (artikel 21, achtste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 15 van de Warmtewet. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 9.1 van deze wet.		
Negende lid (artikel 21, negende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 4, eerste en derde lid van de Warmtewet en verdere uitwerking in artikel 4b en artikel 5b, eerste lid, van de Warmteregeling. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte zullen deze regels worden opgenomen in artikel 2.18 van deze wet.		
Artikel 22 (Voorlichting en bewustmaking)			
Eerste lid (artikel 22, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Nationale invulling geschied via de Zet ook de knop om campagne en fixteams opgezet door verschillende gemeentes.
Tweede lid (artikel 22, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Fixteams gaan langs bij huishoudens en ondernemers.
Derde lid (artikel 22, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door onder andere het ontzorgingsprogramma en het Energiefonds.
Vierde lid (artikel 22, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door onder andere het Energieloket.
Vijfde lid (artikel 22, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door Fixteams opgezet door gemeentes.
Zesde lid (artikel 22, zesde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door onder andere het Energiehuis.

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Zevende lid (artikel 22, zevende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Het merendeel van mensen die met energiearmoede kampen woont in een sociale huurwoning. De woningbouwcorporaties, die deze sociale huurwoningen beheren, hebben toegang tot hun huurders en verstrekken hen al informatie over energie-efficiëntie. Er bestaat een geschillencommissie Energiemarkt.
Achtste lid (artikel 22, achtste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de Energiewet artikel 2, achtste artikel.		
Negende lid (artikel 22, negende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		In het kader van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik is een handleiding opgesteld hoe om te gaan het uitvoeren van energiebesparende maatregelen in een situatie van huur/verhuur.
Tiende lid (artikel 22, tiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot EU-instellingen zelf.		
Artikel 23 (Partnerschappen voor energie-efficiëntie)			
Eerste lid (Artikel 23, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot EU-instellingen zelf.		
Tweede lid (artikel 23, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 24 (Kwetsbare afnemers slagvaardiger maken en beschermen en energiearmoede verminderen)			
Eerste lid (artikel 24, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Dit wordt geregeld in de Aanpak energiearmoede.
Tweede lid (artikel 24, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Definitie kwetsbare afnemer is vastgelegd in artikel 1.1 (begripsbepaling) van de Energiewet.		Er is een monitor energiearmoede opgezet.
Derde lid (artikel 24, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Dit is geregeld in de prestatieafspraken woningbouwcorporaties.
Vierde lid (artikel 24, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Op 1 januari 2026 start het Observatorium Energiearmoede.
Artikel 25 (Beoordeling en planning van verwarming en koeling)			
Eerste lid (artikel 25, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover is gerapporteerd in het INEK.		
Tweede lid (artikel 25, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Op een Transitievisie warmte (TVW) mogen belanghebbenden altijd reageren. Omgevingswet en AWB beschrijven rechten m.b.t. participatie. Warmtegemeenschappen stimuleren dit Analyse vindt lokaal plaats middels TVW's, landelijke ondersteuning is er in de vorm van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. Betreft wijkgerichte aanpak waarin gemeenten collectieve warmteplannen vastleggen in de TVW.
Derde lid (artikel 25, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Vierde lid (artikel 25, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Vijfde lid (artikel 25, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Zesde lid (artikel 25, zesde lid van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Dit is opgenomen in de Transitievisie Warmte en Wijkuitvoeringsplan (TVW)'s en het Nationaal programma lokale warmte transitie (NPLW).		
Artikel 26 (Verwarming en koeling)			

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Eerste lid (artikel 26, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Keuze voor het eerste of tweede lid.	Keuze voor optie lid 2.
Tweede lid (artikel 26, tweede lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd in artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet.	Keuze voor het eerste of tweede lid.	Reeds gecommuniceerd via de INEK 2024.
Derde lid (artikel 26, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Vierde lid (artikel 26, vierde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd met artikel III, onderdeel D van het wetsvoorstel ofwel het voorgestelde hoofdstuk 8a van de Warmtewet en met de in artikel IV, onderdeel B, voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte.		
Vijfde lid (artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd met voorgestelde toevoeging van de leden 5 (nieuw) tot en met 8 (nieuw) aan artikel 12a van de Warmtewet en de wijziging van het negende lid (nieuw) van artikel 12a van de Warmtewet en met de in artikel IV, onderdelen A en C, voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte.		
Zesde lid (artikel 26, zesde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Zevende lid (artikel 26, zevende lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Achtste lid (artikel 26, achtste lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Negende lid (artikel 26, negende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Tiende lid (artikel 26, tiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		Van deze mogelijkheid wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt.
Elfde lid (artikel 26, elfde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Twaalfde lid (artikel 26, twaalfde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit.		
Dertiende lid (artikel 26, dertiende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in paragraaf 2.6.1 van de Energiewet en behoeft deels uit de aard van deze bepaling geen implementatie, want betreft grondslag voor de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen.		
Veertiende lid (artikel 26, veertiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 27 (Omzetting, transport en distributie van energie)			
Eerste lid (artikel 27, eerste lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door de in artikel II, onderdeel D opgenomen wijzigingen van artikel 5.1 van de Energiewet en reeds geïmplementeerd in artikel 3.107 en artikel 5.1, vierde lid, van de Energiewet.		
Tweede lid (artikel 27, tweede lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door de in artikel II, onderdeel B opgenomen wijzigingen van artikel 3.25 van de Energiewet.		
Derde lid (artikel 27, derde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door de in artikel II, onderdeel C, opgenomen wijzigingen van artikel 3.30 van de Energiewet.		
Vierde lid (artikel 27, vierde lid, van de richtlijn)	Geïmplementeerd door de in artikel II, onderdeel D opgenomen wijzigingen van artikel 5.1 van de Energiewet.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Vijfde lid (artikel 27, vijfde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in § 3.6.1, 3.6.2 en artikelen 3.118 en 3.120 van de Energiewet.		
Zesde lid (artikel 27, zesde lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de § 3.6.1 en § 3.6.2 van de Energiewet.		
Zevende lid (artikel 27, zevende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de § 3.6.1 en § 3.6.2 van de Energiewet.		
Achtste lid (artikel 27, achtste lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 3.107 van de Energiewet met verdere uitwerking in de onderliggende regelgeving.		
Negende lid (artikel 27, negende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 3.46, 3.24, eerste lid en 3.25, tweede lid van de Energiewet.		
Tiende lid (artikel 27, tiende lid, van de richtlijn)	Reeds geïmplementeerd in artikel 3.38 en 3.39 van de Energiewet.		
Elfde lid (artikel 27, elfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 28 (Beschikbaarheid van regelingen voor kwalificatie, accreditatie en certificering)			
Eerste lid (artikel 28, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		Dit is opgenomen in het Actieplan groene en digitale banen.
Tweede lid (artikel 28, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		Dit is opgenomen in het Actieplan groene en digitale banen.
Derde lid (artikel 28, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Vierde lid (artikel 28, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Vijfde lid (artikel 28, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Het Actieplan groene en digitale banen heeft als doel het toegankelijk maken van deze opleidingen voor de in het artikel genoemde beroeps-groepen.
Zesde lid (artikel 28, zesde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Dit lid wordt ingevuld met de monitor actieplan groen en digitale banen.
Artikel 29 (Energiediensten)			
Eerste lid (artikel 29, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		De RVO heeft een interactieve website met een stappenplan EPC.
Tweede lid (artikel 29, tweede lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Informatie over EPC's wordt vertrekt door de RVO.
Derde lid (artikel 29, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Database wordt opgezet.
Vierde lid (artikel 29, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Dit wordt meegenomen bij Tender-net.
Vijfde lid (artikel 29, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Modelcontracten zijn online beschikbaar op de website van de RVO.
Zesde lid (artikel 29, zesde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		
Zevende lid (artikel 29, zevende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		Er wordt gekozen voor geen aparte ombudsman in te stellen, omdat geschillen kunnen worden opgelost via het civiel recht.
Achtste lid (artikel 29, achtste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		De markt van EPC's is te klein om deze in te perken.

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Artikel 30 (Nationaal fonds voor energie-efficiëntie, financiering en technische ondersteuning)			
Eerste lid (artikel 30, eerste lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door onder andere het ontzorgingsprogramma.
Tweede lid (artikel 30, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Derde lid (artikel 30, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Wordt onder andere ingevuld door het BMKB Groen.
Vierde lid (artikel 30, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Onder andere ingevuld door subsidies zoals de ISDE, WIS, SWIG, SDE++, warmtefonds en NIP.
Vijfde lid (artikel 30, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Ingevuld door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.
Zesde lid (artikel 30, zesde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Zevende lid (artikel 30, zevende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Achtste lid (artikel 30, achtste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Negende lid (artikel 30, negende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Nederland loopt reeds voorop als het gaat over energie-audits.
Tiende lid (artikel 30, tiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Elfde lid (artikel 30, elfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Van deze mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	
Twaalfde lid (artikel 30, twaalfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie	Van de in het elfde lid, van artikel 30, van de richtlijn opgenomen mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	
Dertiende lid (artikel 30, dertiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie	Van deze mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	
Veertiende lid (artikel 30, veertiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie	Van deze mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	
Vijftiende lid (artikel 30, vijftiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie	Van deze mogelijkheid wordt door Nederland geen gebruik gemaakt.	
Zestiende lid (artikel 30, zestiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Zeventiende lid (artikel 30, zeventiende lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Achttiende lid (artikel 30, achttiende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 31 (Conversiefactoren en primaire-energiefactoren)			
Eerste lid (artikel 31, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Tweede lid (artikel 31, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Derde lid (artikel 31, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Vierde lid (artikel 31, vierde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.		Conversiefactoren worden door CBS vastgesteld.
Vijfde lid (artikel 31, vijfde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	Wanneer voor alternatief wordt gekozen moet dit worden gemeld aan de Europese Commissie	
Zesde lid (artikel 31, zesde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Hierover wordt gerapporteerd in het INEK.		
Zevende lid (artikel 31, zevende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 32 (Sancties)			
Eerste lid (artikel 32 van de richtlijn)	Deels reeds geïmplementeerd en aanvullend geïmplementeerd door de in artikel I, onderdeel H, opgenomen wijziging van artikel 23 van de Wet Uitvoering EU handelingen Energie Efficiëntie en de in artikel II, onderdeel D, opgenomen wijziging van artikel 5.1 van de Energiewet.		
Artikel 33 (Gedelegeerde handelingen)			
Eerste lid (artikel 33, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling ziet op de bevoegdheden van de Europese Commissie.		
Tweede lid (artikel 33, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling ziet op de bevoegdheden van de Europese Commissie.		
Derde lid (artikel 33, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling ziet op de bevoegdheden van de Europese Commissie.		
Artikel 34 (Uitoefening van de delegatie)			
Eerste lid (artikel 34, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Tweede lid (artikel 34, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Derde lid (artikel 34, derde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Vierde lid (artikel 34, vierde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Vijfde lid (artikel 34, vijfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Zesde lid (artikel 34, zesde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 35 (Toetsing van en toezicht op de uitvoering)			
Eerste lid (artikel 35, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Tweede lid (artikel 35, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Derde lid (artikel 35, derde lid, van de richtlijn)	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		
Vierde lid (artikel 35, vierde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Vijfde lid (artikel 35, vijfde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Zesde lid (artikel 35, zesde lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Zevende lid (artikel 35, zevende lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Achtste lid (artikel 35, achtste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Europese Commissie.		
Artikel 36 (Omzetting)			
Eerste lid (artikel 36, eerste lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Tweede lid (artikel 36, tweede lid, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 37 (Wijziging van Verordening (EU) 2023/955)			
Artikel 37	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 38 (Intrekking)			
(artikel 38 van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 39 (Inwerkingtreding en toepassing)			
Artikel 39 van de richtlijn	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Artikel 40 (Adressanten)			
(artikel 40, van de richtlijn)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.		
Bijlagen			
Bijlage I	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie		
Bijlage II	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie		
Bijlage III	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		
Bijlage IV	Geïmplementeerd door het in artikel I, onderdeel C opgenomen voorgestelde artikel 9a van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en meer specifiek het voorgestelde tweede lid, van artikel 9a.		
Bijlage V	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen		
Bijlage VI	Geïmplementeerd in artikel 1, van het Besluit energie-audit.		
Bijlage VII	Geïmplementeerd in artikel 5.16b van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Bijlage VIII	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 2, eerste lid, 4, eerste lid, 6, eerste lid, en 7, eerste lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie. Voor zover de regels zien op energiemarkten en energiesystemen zullen deze met de inwerkingtreding van de Energiewet worden opgenomen in deze wet en het onderliggende Energiebesluit.		
Bijlage IX	Reeds geïmplementeerd in artikelen 1, 2, 4, eerste lid, en 7, tweede lid, van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie.		
Bijlage X	Geïmplementeerd door wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Bijlage XI	Wordt geïmplementeerd in het Besluit activiteiten leefomgeving.		
Bijlage XII	Reeds geïmplementeerd in paragraaf 2.6.1 van de Energiewet en behoeft deels uit de aard van deze bepaling geen implementatie, want betreft grondslag voor de Europese Commissie om gedeelde handelingen vast te stellen.		

Methodedocument is herzien en
bijgevoegd bij de INEK-rapportage

Bepaling EU- regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Bijlage XIII	Reeds geïmplementeerd in § 3.6.1 en § 3.6.2 en artikelen 3.118 en 3.120 van de Energiewet.		
Bijlage XIV	Toevoegingen worden opgenomen in artikel 3.107 van de Energiewet		
Bijlage XV	Uitwerking van de eisen aan een EPC wordt gedaan in het Besluit energie-audit en de Regeling energie-audit.		

De Minister van Klimaat en Groene Groei,