

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 oktober 2025 en het nader rapport d.d. 5 december 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Klimaat en Groene Groei. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juni 2025, nr. 2025001258, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 oktober 2025, nr. W19.25.00135/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan met tussengevoegd mijn reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 6 juni 2025, no.2025001258, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, de Energiewet en de Warmtewet 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) (hierna: EED), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herschikkingsrichtlijn energie-efficiëntie (hierna: EED) en voorziet in wijzigingen van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, de Energiewet en de

Warmtewet. Met de EED wordt een stap gezet op weg naar klimaatneutraliteit in 2050, waarin energie-efficiëntie en energiebesparing een grote rol spelen.

De EED bevat een verscheidenheid aan instrumenten die moeten leiden tot een verdere energiebesparing en die verdere energie-efficiëntie mogelijk maken. Hiertoe zijn bij de herschikking een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd en een aantal bestaande instrumenten gewijzigd. De implementatietermijn van 11 oktober 2025 voor de omzetting in nationale wet- en regelgeving is verstreken.

De belangrijkste wijziging in de EED is de verhoging van de energie-efficiëntiestreefcijfers van de Europese Unie (hierna: EU). Om deze streefcijfers te behalen is een verlaging van het energieverbruik in de EU nodig. Met de energie-efficiëntiestreefcijfers wordt namelijk een plafond gesteld op het maximale energieverbruik van de EU in 2030. Om onder dit plafond te blijven, moet het energieverbruik in de lidstaten van de EU afnemen. Daarom moet iedere lidstaat indicatieve nationale besparingsbijdragen vaststellen.

Daarnaast wordt het energie-efficiëntie-eerstbeginsel geïntroduceerd in de EED. Hiermee wordt de basis gelegd voor het integreren van energie-efficiëntie in beleid, planning en investeringen die gevolgen hebben voor het energieverbruik of de energievoorziening. Volgens dit beginsel moet in energieplanning en in besluiten over energiebeleid en -investeringen zoveel mogelijk rekening worden gehouden met alternatieve, kostenefficiënte energie-efficiëntiemaatregelen om de vraag naar energie en energievoorziening efficiënter te maken.

Met betrekking tot het behalen van de nationale besparingsbijdragen constateert de Afdeling dat onvoldoende duidelijk is of de EED op adequate wijze wordt geïmplementeerd en aldus de daadwerkelijke en volledige toepassing van de EED is verzekerd.

Waar het wetsvoorstel ziet op de implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, constateert de Afdeling dat een correcte en adequate implementatie van dat beginsel maatregelen vereist die verder gaan dan het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij adviseert de Afdeling in de toelichting nader aan te geven op welke wijze het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de betreffende sectoren wordt geïmplementeerd en effectief kan worden toegepast en gehandhaafd.

Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de plaats van de omzetting van de aanbestedingsrechtelijke bepaling, de omzetting van de duurzaamheidseisen voor stadsverwarmings- en koelingssystemen en de uitvoering van de verduurzamingsplannen voor deze systemen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Leeswijzer

Het advies is opgebouwd uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de achtergrond en inhoud van de EED en de inhoud van de nationale implementatie. In de tweede paragraaf wordt nader ingegaan op het behalen van de energie-efficiëntiestreefcijfers en de implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. In de laatste paragraaf worden nog drie nadere opmerkingen gemaakt over de omzetting van de EED. Ten eerste wordt ingegaan op de aangewezen plaats voor de implementatie van de aanbestedingsrechtelijke bepaling. Ten tweede wordt ingegaan op

de omzetting van de duurzaamheidseisen voor stadsverwarmings- en koelingssystemen in de Wet collectieve warmte en het al dan niet bestaan van een uitvoeringsplicht voor verduurzamingsplannen voor deze systemen.

1. Inleiding

a. Achtergrond en inhoud van de EED

Naast het doel van klimaatneutraliteit in 2050, is in de Europese Unie (hierna: EU) het aangescherpte doel opgenomen om voor 2030 ten minste 55% netto reductie van broeikasgasemissies te realiseren ten opzicht van 1990. Om deze klimaatdoelen te realiseren bevat het zogenaamde Fit-for-55-pakket een divers geheel aan regelgeving, waarvan de EED onderdeel uitmaakt.¹ Daarnaast is in reactie op de energiecrisis na de uitbraak van de oorlog in Oekraïne een aanvullend pakket met maatregelen aangenomen om de impact van deze crisis te minimaliseren; het REPowerEU-plan.² Zowel het aangescherpte reductiedoel, als het doel om energie-onafhankelijker te worden, hebben geleid tot een herschikking van de bestaande energie-efficiëntie richtlijn.

De EED bevat een gemeenschappelijk kader met maatregelen om het energieverbruik te verlagen. Dit om er voor te zorgen dat de EU haar aangescherpte energie-efficiëntiestreefcijfers behaalt³ en om verdere energie-efficiëntieverbetering mogelijk te maken.⁴ Om de aangescherpte klimaatambitie te verwezenlijken, de afhankelijkheid van geïmporteerde energie te verkleinen en de energieprijzen te verlagen, dient de energie-efficiëntie aanzienlijk te worden verbeterd ten opzichte van het huidige niveau.⁵ Daarom zijn bij de herschikking een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd en een aantal bestaande instrumenten gewijzigd. Deze wijzigingen dienen uiterlijk 11 oktober 2025 te zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving.⁶

i. Energie-efficiëntiestreefcijfers

In de eerste plaats verhoogt de EED het ambitieniveau voor energiebesparing. Hiertoe worden de energie-efficiëntiestreefcijfers van de EU verhoogd, die een verlaging van het energieverbruik vereisen.⁷ Om hiertoe te komen, stelt de EED een bindend streefcijfer vast van maximaal 763 Mtoe finaal energieverbruik en een indicatief streefcijfer van maximaal 992,5 Mtoe primair energieverbruik.⁸ Hierbij ziet het finaal energieverbruik op het verbruik door de eindgebruiker en het primair

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over «Fit for 55»: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, COM(2021) 550 final, bedoeld ter uitwerking van de Europese Klimaatwet, Verordening (EU) 2021/119 van het Europees parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 («Europese klimaatwet»), PbEU 2021, L 243.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het RePowerEU Plan, COM(2022) 230 final.

³ Energie-efficiëntie: de verhouding tussen de verkregen prestatie, dienst, goederen of energie, en de energie-input (artikel 2, sub 8, van richtlijn (EU) 2023/1791 betreffende energie-efficiëntie, PbEU 2023, L 231/1).

⁴ Artikel 1 van richtlijn (EU) 2023/1791 betreffende energie-efficiëntie, PbEU 2023, L 231/1.

⁵ Overweging 8 en 9 van richtlijn (EU) 2023/1791.

⁶ Artikel 36 van richtlijn (EU) 2023/1791.

⁷ Overwegingen 27 en 28 van richtlijn (EU) 2023/1791.

⁸ Artikel 1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van richtlijn (EU) 2023/1791. Mtoe staat voor: miljoen ton olie equivalent.

energieverbruik op het finale energieverbruik inclusief omzettings- en systeemverliezen.⁹

Met deze streefcijfers wordt een plafond gesteld op het maximale energieverbruik van de EU in 2030. Om onder dit plafond te blijven, moet het energieverbruik in de lidstaten van de EU afnemen. Daarom moet iedere lidstaat indicatieve nationale besparingsbijdragen vaststellen om gezamenlijk het EU-doel voor finale energiebesparing te halen en alles in het werk te stellen om het primair energiebesparingsdoel te halen. Deze bijdragen vormen, samen met het indicatieve pad om dit doel te bereiken, een onderdeel van de integrale nationale energie- en klimaatplannen.¹⁰

ii. Energie-efficiëntie-eerstbeginsel

In de tweede plaats introduceert de EED het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. Hiermee wordt de basis gelegd voor het integreren van energie-efficiëntie in beleid, planning en investeringen. Volgens dit beginsel zorgt de overheid ervoor dat in energieplanning en in besluiten over energiebeleid en -investeringen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met alternatieve, kostenefficiënte energie-efficiëntie-maatregelen om de vraag naar energie en energievoorziening efficiënter te maken.¹¹

Met de invoering van dit beginsel wordt energie-efficiëntie een centraal element en prioritaire factor in nationale, regionale, lokale en sectorale besluitvorming in alle relevante scenario's en beleids- en planningsbesluiten en grote investeringsbesluiten die gevolgen hebben voor het energieverbruik of de energievoorziening.¹²

iii. Verdere maatregelen

Om tot de benodigde verlaging van het energieverbruik te komen en nadere invulling te geven aan de uitvoering van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, bevat de EED vervolgens een aantal maatregelen. Deze maatregelen zien onder andere op de voorbeeldfunctie van de publieke sector, eisen aan aanbestedende diensten, en eisen aan de efficiëntie in energieverbruik en energievoorziening.

b. Inhoud nationale implementatie

Het wetsvoorstel implementeert de bij de herschikking van de EED gewijzigde en nieuw geïntroduceerde artikelen. Hiertoe worden de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie (hierna: WuEU), de Energiewet en de Warmtewet gewijzigd. Daarmee wordt op wetsniveau een deel van de maatregelen van de EED omtrent het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en de vermindering van het finale en primaire energieverbruik geïmplementeerd. Zo wordt onder andere voorzien in regels over aanbestedingsnormen voor overheidsopdrachten en normen voor efficiënte systemen voor stadsverwarming en -koeling.

⁹ Artikel 2, sub 5 en 6, van richtlijn (EU) 2023/1791.

¹⁰ Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, PbEU 2018, L 328/2. Het integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat (hierna: INEK) bevat de doelen en de hoofdlijnen van het klimaat- en energiebeleid van Nederland voor tien jaar. Het INEK 2021–2030 wordt in een beleidscyclus geactualiseerd. Over de voortgang van de INEK wordt iedere twee jaar aan de Europese Commissie gerapporteerd.

¹¹ Artikel 2, sub 2, van richtlijn (EU) 2023/1791.

¹² Het betreft grootschalige investeringen met een waarde van meer dan EUR 100 000 000 per jaar elk, of EUR 175 000 000 voor vervoersinfrastructuurprojecten, met betrekking tot de energiesector en andere sectoren met een impact op energieverbruik en energie-efficiëntie. Art. 3 van richtlijn (EU) 2023/1791.

Daarnaast wordt nadere omzetting van de EED bereikt door regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb). De benodigde lagere regelgeving zal tegelijk met de hier voorgestelde wijzigingen inwerkingtreden.¹³

Verder wordt de EED geïmplementeerd door middel van feitelijk handelen via beleid. Dit beleid bestaat voor een groot deel uit stimuleringsmaatregelen en deels nog vast te stellen sectorafspraken.¹⁴

2. Volledige implementatie van de EED

a. Het behalen van de energie-efficiëntiestreefcijfers

Het doel van de EED is om het energieverbruik zo te verlagen dat hiermee de energie-efficiëntiestreefcijfers worden gehaald, en verdere energie-efficiëntieverbeteringen mogelijk worden gemaakt.¹⁵ Om dit doel te bereiken vereist de EED dat de lidstaten een feitelijke bijdrage leveren aan het verlagen van het nationale energieverbruik.

Hoewel er wordt gesproken van indicatieve nationale energiebesparingsbijdragen, betreft het geen vrijblijvende bijdragen. Het beginsel van loyale samenwerking brengt met zich mee dat de lidstaten zich inspannen om hun nationale bijdragen te behalen om aldus bij te dragen aan het doel van de EED.¹⁶ Bovendien oefent de Europese Commissie toezicht uit op de hoogte van de vastgestelde nationale bijdragen en het behalen daarvan. Wanneer de Commissie vaststelt dat de collectieve bijdrage van de lidstaten niet ten minste gelijk is aan het bindende Uniestreefcijfer inzake finaal energieverbruik, grijpt de Commissie in. Zij kan hiertoe een gecorrigeerde indicatieve nationale energiebesparing vaststellen en lidstaten opdragen aanvullende maatregelen uit te voeren om weer op koers te komen.¹⁷

De regering heeft ervoor gekozen om de nationale indicatieve energie-efficiëntiebijdragen met feitelijk handelen vast te stellen in het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021–2030.¹⁸ Het pad voor het bereiken van de energie-efficiëntiebijdragen, leunt op een breed maatregelenpakket. Slechts een klein deel van deze maatregelen wordt vastgelegd in regelgeving. Het merendeel van de implementatie vindt plaats door verschillende vormen van feitelijk handelen.¹⁹ Een dergelijke implementatie middels feitelijk handelen is mogelijk, zolang de daadwerkelijke en volledige toepassing van de EED is verzekerd.²⁰

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, van het wetsvoorstel. Zie bijvoorbeeld paragraaf 8, «Overgangsrecht en inwerkingtreding».

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1, Artikel 4: Energie-efficiëntiestreefcijfer» en paragraaf 4.3 «Artikel 8: Verplichting inzake energiebesparing».

¹⁵ Artikel 1, eerste lid, van richtlijn (EU) 2023/1791.

¹⁶ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁷ Artikel 4, van richtlijn (EU) 2023/1791.

¹⁸ Update van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021–2030, p. 44, <https://www/rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/21/update-van-het-integraal-nationaal-plan-energie-en-klimaat-2021-2030>. Deze nationale bijdragen bedragen respectievelijk 1935 petajoule voor primair energieverbruik en 1609 petajoule voor finaal energieverbruik.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.3, «Implementatie: feitelijk handelen».

²⁰ HvJEU 21 september 1989, 68/88 (Commissie/Griekenland), ECLI:EU:C:1989:339, HvJEU 18 december 1997, C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne), ECLI:EU:C:1997:628, HvJEU 11 juli 2002, C-62/00 (Marks & Spencer), ECLI:EU:C:2002:435, punt 27. Zie ook HvJEU 2 augustus 1993, C-366/89 (Commissie/Italië), ECLI:EU:C:1993:330, punt 17.

De jaarlijkse Klimaat- en energieverkenning (hierna: KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving, geeft inzicht in het behalen van de nationale besparingsdoelen. De KEV laat zien dat de kans op het behalen van het finaal energiebesparingsdoel voor 2030 ligt tussen de 10% en de 20%, en voor het primair energiebesparingsdoel op minder dan 5%.²¹ Hoewel de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel nog niet zijn meegenomen in de raming van de KEV, laat dit een grote afstand zien tot het behalen van de nationale doelen vastgesteld op grond van de EED. De besparingsopgave is dermate groot, dat zeer onzeker is of de besparingsdoelen waaraan de regering zich heeft gecommitteerd in 2030 worden gerealiseerd.

De KEV benadrukt dat aanvullend specifiek beleid gericht op energiebesparing nodig is om de besparingsdoelen in 2030 te behalen.²² Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat deze noodzaak tot extra beleidsinzet wordt onderkend door de regering. Deze beleidsinzet zal, blijkens de toelichting, worden ingevuld door samen met de verschillende sectoren te kijken waar extra bespaard kan worden.²³ De Afdeling merkt op dat uit de toelichting vervolgens niet afdoende duidelijk wordt hoe de beoogde extra inzet kan bijdragen aan het behalen van de besparingsdoelen van de EED, en of de verwachting is dat de extra beleidsinzet tijdig gereed zal zijn om in 2030 de doelstelling te halen.

Daarbij rijst tevens de vraag of met het door dit wetsvoorstel beoogde maatregelenpakket over een toereikend en geschikt instrumentarium wordt beschikt om het energiebesparingsdoel te halen. De toelichting biedt onvoldoende inzicht of kan worden volstaan met de voorgestelde maatregelen die bij of krachtens het wetsvoorstel worden genomen, of dat daartoe nu al aanvullende wet- en regelgeving nodig is.

Het voorgaande leidt ertoe dat uit de toelichting nog onvoldoende blijkt of de verplichting inzake energiebesparing in de EED op adequate wijze wordt geïmplementeerd en aldus de daadwerkelijke en volledige toepassing van de EED is verzekerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

Het advies van de Afdeling is ter harte genomen. De memorie van toelichting is in paragraaf 4.1 aangepast waardoor nu duidelijker wordt aangegeven hoe de zuivere implementatie van de richtlijn en de extra beleidsinzet bijdragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de richtlijn. Hierbij moet tegelijkertijd worden opgemerkt dat de doelen uit artikel 4 van de richtlijn ambitieus zijn en 2030 snel dichterbij komt.

Het behalen van de doelen onder artikel 4 van de richtlijn vergt inzet van de verschillende sectoren. Er is voor gekozen om deze inzet gezamenlijk met de inzet op de klimaatdoelen vorm te geven. In de memorie van toelichting is uiteengezet hoe via de jaarlijkse klimaat- en energiebesluitvorming en bij bestedingen uit het Klimaatfonds energiebesparing wordt meegewogen. Daarbij is verduidelijkt hoe dit zal bijdragen aan de indicatieve nationale doelen voor Nederland die bijdragen aan de bindende Europese doelen uit artikel 4 van de richtlijn. In de jaarlijkse

²¹ Klimaat- en Energieverkenning 2025, p. 89 en 93, <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2025>.

²² Klimaat- en Energieverkenning 2025, p. 90, <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2025>.

²³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1 «Artikel 4: Energie-efficiëntiestreefcijfers».

klimaat- en energiebesluitvormingscyclus wordt aan de hand van actuele voortgang op de klimaat- en energiedoelen, waaronder de doelen voor energiebesparing, besloten welk aanvullend beleid nodig en mogelijk is. Mogelijke voorstellen voor nieuw beleid worden daarbij gewogen op energiebesparingseffect en CO₂-reductie-effect.

In de memorie van toelichting is de verwijzing naar de KEV2024 vervangen door een verwijzing naar de recentere KEV2025. Daarbij is opgemerkt dat de KEV2025 veronderstelt dat er extra beleid nodig is om de besparingsdoelen in 2030 te behalen. In de berekeningen van de KEV2025 is het onderhavige wetsvoorstel met de daarin opgenomen instrumenten gericht op energiebesparing echter niet meegenomen. Daarmee vormt het wetsvoorstel deels het extra beleid waartoe de KEV2025 oproept. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de implementatie van meerdere artikelen uit de richtlijn die afzonderlijke energiebesparingsdoelen behelzen. Gezamenlijk dragen deze bij aan de hoofddoelstelling van artikel 4 van de richtlijn waarvan in de KEV2025 wordt aangegeven dat doelbereik extra inzet vergt. Zo is de memorie van toelichting aangevuld met een uiteenzetting hoe artikelen 5 en 11 van de richtlijn bijdragen aan energie-efficiëntie in Nederland. De effecten van andere artikelen zoals het invoeren van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel (artikel 3 van de richtlijn) of de aangescherpte regels voor aanbestedingen (artikel 7 van de richtlijn) zijn op dit moment nog moeilijk te kwantificeren.

De Afdeling merkt op dat uit de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk wordt of het aanvullende beleid, dat nodig is de doelen uit artikel 4 te behalen, tijdig wordt geïmplementeerd. De memorie van toelichting is daarom aangepast. Ten eerste is hierin duidelijker aangegeven hoe verschillende artikelen uit het onderhavige wetsvoorstel bijdragen aan het behalen van de doelen uit artikel 4. Het voornemen is om onderhavige wetsvoorstel in 2026 in werking te laten treden waarmee het tijdig effect zal hebben op het energiegebruik in doeljaar 2030. Ten tweede is opgenomen dat er uit de klimaat- en energiebesluitvormingscyclus van 2025 reeds besluiten zijn voortgekomen die het energiegebruik zullen verminderen. Veel van deze instrumenten treden in 2027 in werking en enkelen in 2026. 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 energie-efficiëntiemaatregelen waartoe reeds is besloten eerder en bovendien een groter effect zullen hebben.

De klimaat- en energiebesluitvorming zal de komende jaren op vergelijkbare wijze worden vormgegeven. Hierbij zal samen met de sectoren telkens opnieuw moeten worden gezocht naar maatregelen, waaronder ook energie-efficiëntiemaatregelen, die nog voor 2030 effect kunnen sorteren.

b. Implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Naast het leveren van de nationale bijdrage aan het behalen van de Uniestreefcijfers, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt toegepast. Hiervoor moet worden bewerkstelligd dat energie-efficiëntieoplossingen worden beoordeeld in plannings- en beleidsbeslissingen, en grote investeringsbeslissingen boven de drempelwaardes.²⁴ De Afdeling constateert dat een correcte en adequate implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel maatregelen vereist die verder gaan dan het voorliggende wetsvoorstel.

²⁴ Artikel 3, van richtlijn (EU) 2023/1791.

Het wetsvoorstel beoogt het in de richtlijn geïntroduceerde energie-efficiëntie-eerstbeginsel te implementeren. Daartoe bevat het voorstel een voorschrift dat bij plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen boven een bepaalde drempelwaarde, het beginsel in acht wordt genomen. Deze verplichting is van toepassing op de energiesector en andere sectoren voor zover deze sectoren een impact hebben op energiegebruik en energie-efficiëntie. Daarbij biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor de invulling van de verplichting tot het in acht nemen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en de sectoren waarop deze verplichting rust.²⁵

In aanvulling hierop voorziet het voorstel erin dat zowel bij aanbestedingen, als bij het verrichten van taken op het gebied van beheer van gas- en elektriciteitsinfrastructuur, het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in acht moet worden genomen.²⁶ Daarnaast vermeldt de toelichting dat de implementatie van het beginsel gedeeltelijk zal worden ingevuld door middel van feitelijk handelen via beleid.²⁷

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat de toelichting inzicht geeft in hoeverre bestaande regelgeving adequate toepassing en handhaving van het beginsel mogelijk maakt en in welke sectoren aanpassing of aanvulling van die regelgeving noodzakelijk is. In de toelichting wordt alleen gesproken van een verkenning van verdere verankering van het beginsel in lagere regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Er wordt niet nader gespecificeerd welke regelgeving dit is, en op welke termijn deze in werking zal treden.

Ook verschaft de toelichting geen inzicht in de noodzaak om al dan niet op andere terreinen dan de fysieke leefomgeving te voorzien in nadere regelgeving. De toelichting zelf noemt als voorbeelden van sectoren die een impact hebben op de energieconsumptie en energie-efficiëntie de gebouwde omgeving, transport, water, ICT, landbouw en de financiële sector.²⁸

De Afdeling benadrukt dat ter implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel een combinatie van zowel wetgeving als lagere regelgeving nodig is. Daarbij is het ook van belang in de toelichting duidelijk te maken hoe de nog vast te stellen lagere regelgeving zich verhoudt tot de algemene verplichting in het wetsvoorstel en hoe uniforme uitleg en toepassing van het beginsel wordt bewerkstelligd. Op het moment geeft de toelichting deze duidelijkheid nog niet.

Daarnaast stelt de Afdeling vast dat enkel in de energiesectoren is voorzien in de mogelijkheid om handhavend op te treden bij niet-naleving van de verplichting het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toe te passen.²⁹ Handhaving is echter breder noodzakelijk om tot een volledige implementatie van de EED te komen. Het is van belang dat in alle betreffende

²⁵ Artikel I, onderdeel C (voorgesteld artikel 9), van het wetsvoorstel.

²⁶ Artikel I, onderdeel B en Artikel II, onderdeel B en C, van het wetsvoorstel.

²⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.3, «Implementatie: feitelijk handelen». Hierbij kan worden gedacht aan de trias energetica als onderdeel van het Nationaal Plan Energiesystemen. Ook komt het energiegebruik als onderdeel terug in het beleidskompas bij het onderdeel «de gevolgen van het beleid». Daarnaast is het energie-efficiëntie-eerstbeginsel onderdeel van het aanvullend pakket Klimaatbeleid en worden de gevolgen voor energie-efficiëntie meegewogen bij besluitvorming in verband met het Klimaatfonds.

²⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 «Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel».

²⁹ Artikel II, onderdelen B en C, van het wetsvoorstel, in combinatie met artikel 5.17 en afdeling 5.4 van de Energiewet.

sectoren de nodige maatregelen worden getroffen om tot doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties te komen.³⁰ Daarvoor is noodzakelijk dat de regering inzichtelijk maakt op welke wijze handhaving zal plaatsvinden, welke bevoegdheden daarbij nodig zijn, en op welk regelgevingsniveau deze bevoegdheden worden belegd. Zo zou binnen de fysieke leefomgeving kunnen worden gedacht aan het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel als vergunningsvoorschrift.³¹

Tot slot wijst de Afdeling erop dat het voor de daadwerkelijke toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel van belang is dat voorzieningen worden getroffen die helpen om dit beginsel correct en consistent toe te passen. Dit geldt voor zowel overheidsinstellingen, als niet-overheidsinstellingen. De regering is ervoor verantwoordelijk dat de betreffende sectoren daadwerkelijk in staat worden gesteld om uitvoering te geven aan het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. Dit gebeurt niet enkel door het vaststellen van een verplichting om dit beginsel toe te passen, maar vereist nadere feitelijke actie. Denk bijvoorbeeld aan informatievoorziening en nadere richtsnoeren. De toelichting bevat geen uiteenzetting van de stimulansen en maatregelen die in dit verband zijn voorzien.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken op welke wijze het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de verschillende sectoren wordt geïmplementeerd en effectief kan worden toegepast en gehandhaafd, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting over de wijze van implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel verder aangevuld en verduidelijkt. Dit door uitgebreider toe te lichten op welke wijze van de in voorgesteld artikel 9 van de WuEU opgenomen grondslagen gebruik wordt gemaakt door regels over de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel op te nemen in de regelgeving gericht op de fysieke leefomgeving, namelijk in het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij is ook beschreven hoe er wordt toegezien op de naleving van deze regels en dat de inwerkingtreding van de lagere regelgeving tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien.³²

Bij grootschalige investeringen, met een waarde van meer dan 100 miljoen of 175 miljoen wanneer er sprake is van vervoersinfrastructuurprojecten, zullen de daarop volgende ontwikkelingen naast een impact op het energieverbruik en de energie-efficiëntie ook een impact op de fysieke leefomgeving hebben. In de voorbereidingsfase naar de uitvoering van dit soort ontwikkelingen zal allereerst 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. Deze regels worden aangevuld met regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) over het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. Voor de implementatie van de uitwerking van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de regelgeving van het stelsel van de Omgevingswet is gekozen, omdat in dit stelsel alle regels gebundeld zijn voor ontwikkelingen die een impact hebben op de fysieke leefomgeving, ongeacht vanuit welke sector deze ontwikkeling wordt geïnitieerd. De verdere uitwerking van deze regels zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur waarmee bovengenoemd besluit wordt gewijzigd. Deze algemene maatregel van

³⁰ Artikel 32 van richtlijn (EU) 2023/1791.

³¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.2, «Implementatie: lagere regelgeving».

³² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.2, «Implementatie: lagere regelgeving».

bestuur ter implementatie van de richtlijn (hierna: het implementatiebesluit) treedt gelijktijdig met onderhavig voorstel en de verdere voorziene implementatieregelgeving in werking. De consultatie van het implementatiebesluit zal in de komende maanden plaatsvinden. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Het toezicht op de naleving van deze met het implementatiebesluit te stellen regels is reeds geborgd in het stelsel van de Omgevingswet. Dit omdat er met het stellen van regels ter implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt aangesloten bij in het stelsel van de Omgevingswet, meer specifiek in het Bkl, reeds bestaande instrumenten zoals 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 het belangen van energie-efficiëntie in de besluitvorming. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel is een relatief nieuw beginsel en de manier waarop het beginsel dient te worden toegepast is daarbij ook abstract. Daarom wordt naast de werkzaamheden aan de lagere regelgeving simultaan gewerkt aan een handleiding waarin handvatten worden geboden voor de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en het in acht nemen van het belang van energie-efficiëntie. De aanbevelingen van de Europese Commissie voor de toepassing van het beginsel zullen als uitgangspunt dienen bij het opstellen van deze handleiding en de handleiding zal voor de inwerkingtreding van de regelgeving openbaar worden gemaakt.³³

3. Overige opmerkingen

a. Implementatie aanbestedingsrechtelijke bepaling

De richtlijn gaat uit van een voorbeeldfunctie van de publieke sector.³⁴ Deze voorbeeldfunctie komt mede tot uiting wanneer aanbestedende diensten openbare contracten voor leveringen, werken of diensten boven de geldende drempelwaarden sluiten. In een dergelijk geval dienen zij energie-efficiënte aankoopbeslissingen te nemen en het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toe te passen.³⁵ Het wetsvoorstel implementeert deze plicht in de WiEU.³⁶ De vraag rijst of het niet meer voor de hand ligt om een dergelijke aanbestedingsrechtelijke regeling in de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aanbestedingswet) op te nemen.

Zoals de regering zelf onderkent, is vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid de Aanbestedingswet de aangewezen plek om Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten, met aanvullende regels voor aanbestedingsprocedures te implementeren.³⁷ Toch wordt er in het wetsvoorstel voor gekozen om in dit geval het richtlijnartikel in de WiEU te implementeren.

³³ 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).

³⁴ Overweging 33 van richtlijn (EU) 2023/1791.

³⁵ Artikel 7, eerste lid, van richtlijn (EU) 2023/1791.

³⁶ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 9a, van het wetsvoorstel.

³⁷ Kamerstukken II 2024–2025, 36 810, nr. 3, Paragraaf 4 «Verhouding tot andere wetgeving».

Uit de toelichting blijkt dat die keuze is gelegen in de veronderstelling dat de afwegingen omtrent energie-efficiëntie en de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel plaats vindt voorafgaand aan het starten van een aanbestedingsprocedure. Daarnaast stelt de toelichting dat de Aanbestedingswet enkel procedureregels bevat over de inrichting van een aanbestedingsprocedure («hoe wordt er ingekocht?») en geen regels die inhoudelijk invulling geven aan de aanbesteding («wat wordt er ingekocht?»). Dit zou erin resulteren dat de aard van de Aanbestedingswet zich verzet tegen een implementatie van het richtlijnartikel in deze wet.³⁸

De Afdeling wijst er op dat het voorschrift uit de richtlijn wel degelijk verband houdt met de aanbesteding zelf. Bij het gunnen van opdrachten en concessies met een waarde gelijk aan of boven de geldende drempel dienen immers uitsluitend producten, diensten, gebouwen en werken te worden gekocht met hoge energie-efficiëntieprestaties.³⁹

Verder dient de selectie en gunning van de opdrachten en concessies plaats te vinden in een transparante en non-discriminatoire aanbestedingsprocedure en op basis van objectieve, technologie-neutrale criteria, zoals energie-efficiëntieprestaties. Bijlage IV bij de richtlijn stelt ook nadere energie-efficiëntie-eisen die aanbestedende diensten in aanbestedingsprocedures hanteren.

Daarnaast dient de aanbestedende dienst omwille van de transparantie bij de aankondiging van een openbare aanbesteding informatie openbaar te maken over de energie-efficiëntiegevolgen van de te gunnen opdracht.⁴⁰ Deze verplichtingen betreffen de inhoud van de opdracht en treffen daarmee bijvoorbeeld ook de samenstelling van het bestek. Daarmee gelden zij automatisch totdat de aanbestedingsprocedure is afgerond.

De gedachte dat de afwegingen omtrent energie-efficiëntie en de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel enkel voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure plaatsvindt, is dus relatief. Mocht dit al zo zijn, dan hangt de verplichting tot de energie-efficiëntie-afwegingen en de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel zo nauw met de aanbestedingsprocedure samen, dat een regeling in de Aanbestedingswet alleen al om die reden voor de hand ligt. Daarnaast stelt de EED geen sectorspecifieke normen die wellicht beter op hun plek zijn in sectorspecifieke regelgeving, maar meer algemene normen.

In het licht van het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding om bij de implementatie van de EED af te zien van het uitgangspunt om aanvullende Europeesrechtelijke regels voor aanbestedingsprocedures te implementeren in de Aanbestedingswet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en artikel 7 van de EED te implementeren in de Aanbestedingswet.

Anders dan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, adviseert de Afdeling om artikel 7 van de richtlijn te implementeren in de Aanbestedingswet 2012. De gedachte dat de afwegingen omtrent energie-efficiëntie en de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel voorafgaand aan de aanbestedingsprocedures plaatsvinden, biedt in haar ogen onvoldoende rechtvaardiging voor het buiten de Aanbestedingswet 2012 implementeren van artikel 7 van de richtlijn. Temeer omdat het kabinet eerder heeft

³⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.2.8 «Implementatie van overheidsopdrachten».

³⁹ Artikel 7, eerste lid, van richtlijn (EU) 2023/1791.

⁴⁰ Artikel 7, vijfde lid, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2023/1791.

aangegeven dat de Aanbestedingswet 2012 de aangewezen plek is om Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten met aanvullende regels voor aanbestedingsprocedures te implementeren.

Het kabinet onderschrijft dat in principe moet worden gestreefd naar implementatie van Europese aanbestedingsbepalingen bij of krachtens de Aanbestedingswet 2012. Dit uit het oogpunt van overzichtelijkheid. Desondanks blijft zij van mening dat implementatie bij of krachtens de Aanbestedingswet 2012 in dit geval niet passend is. Zoals eerder is aangegeven, heeft artikel 7 van de richtlijn namelijk primair betrekking op de fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure. Dit wordt ook bevestigd in door de Europese Commissie uitgegeven richtsnoeren.⁴¹ Er zijn weliswaar gevolgen voor de aanbestedingsprocedure (het gaat ten slotte om wat er ingekocht moet worden), maar dat is op zichzelf geen aanleiding voor implementatie bij of krachtens de Aanbestedingswet 2012. Dit is door enkele aanscherpingen in de memorie van toelichting (paragraaf 3.2.2.8) verduidelijkt.

Een ander argument voor het kabinet om in dit geval niet te implementeren in de Aanbestedingswet 2012, is gelegen in het feit dat artikel 7 van de richtlijn ook betrekking heeft op de aankoop of huur van gebouwen. Dit terwijl opdrachten betreffende de aankoop of huur van gebouwen in de Aanbestedingswet 2012 worden uitgezonderd.⁴² Dit argument was echter niet opgenomen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Paragraaf 3.2.2.8 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot merkt het kabinet nog op dat artikel 7 van de richtlijn nauw verband houdt met artikel 3 (het energie-efficiëntie-eerstbeginsel) van de richtlijn, dat eveneens is geïmplementeerd in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

b. Implementatie efficiëntie van de energievoorziening bij verwarming en koeling

Bij de herschikking van de EED is het ambitieniveau inzake efficiënte stadsverwarming- en koelingssystemen aanzienlijk verhoogd door de duurzaamheidseisen voor een dergelijk systeem aan te scherpen. Daarnaast moeten exploitanten van stadsverwarmings- en koelingssystemen met een totale output van meer dan 5 MW die nog niet voldoen aan de efficiëntievereisten, beschikken over een verduurzamingsplan om hier op termijn alsnog aan te voldoen.⁴³ Het wetsvoorstel implementeert de aangescherpte duurzaamheidseisen en de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan in de Warmtewet.⁴⁴ Uit de toelichting blijkt dat een wijziging van het voorstel voor de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) niet nodig wordt geacht, omdat het wetsvoorstel al voorziet in deze eisen en verplichtingen.⁴⁵ De Afdeling maakt een opmerking over zowel de omzetting van de verhoogde duurzaamheidseisen van een efficiënt systeem voor stadsverwarming- en koeling, als de naleving van de opgestelde verduurzamingsplannen.

⁴¹ 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).

⁴² Artikelen 2.24, onder b, 2a.16, onder a, en 3.27, onder a, van de Aanbestedingswet 2012.

⁴³ Artikel 26, eerste, tweede en vijfde lid, van richtlijn (EU) 2023/1791.

⁴⁴ Artikel III, onderdelen A, C en D, van het wetsvoorstel.

⁴⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.7 «Implementatie in wetsvoorstel collectieve warmte» en de voorgestelde artikelen 3.8, 2.17 en artikel 2.21 van de Wet collectieve warmte.

i. Duurzaamheidseisen efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling

Bij de tweede nota van wijziging van de Wcw is het artikel dat ziet op de duurzaamheidseisen voor warmtenetten gewijzigd. Door deze wijziging wordt het moment van aanvang van de duurzaamheidseisen op een later moment bij lagere regelgeving vastgesteld.⁴⁶

Uit de toelichting bij de nota van wijziging blijkt dat wordt verwacht dat deze duurzaamheidseisen niet voor 2030 zullen gaan gelden.⁴⁷ De EED vereist echter dat voor die tijd in nationaal recht al duurzaamheidseisen zijn opgenomen om te bepalen of sprake is van een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling.⁴⁸ Dit is onder meer van belang om te kunnen bepalen of exploitanten van systemen voor stadsverwarming en -koeling verplicht zijn om een verduurzamingsplan op te stellen. De Afdeling komt daarom tot de conclusie dat voor de van de duurzaamheidseisen voor dergelijke systemen ook een wijziging van het wetsvoorstel van de Wcw noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door ook voor de Wcw te voorzien in duurzaamheidscriteria voor efficiënte stadsverwarmings- en koelingssystemen die van toepassing zijn vanaf de door de EED vereiste tijdstippen.

Het advies van de Afdeling is opgevolgd door het wetsvoorstel aan te passen en daarmee ook voor de Wcw te voorzien in duurzaamheidscriteria voor efficiënte stadsverwarmings- en koelingssystemen. Aan het advies van de Afdeling is tegemoet gekomen door een artikel IV aan het voorstel toe te voegen waarin de voorgestelde wijzigingen voor de Wcw zijn opgenomen. Hiermee wordt een paragraaf 2.5.5a getiteld «Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie collectieve warmtevoorziening» in de Wcw ingevoegd. In voorgesteld artikel 2.24a van de Wcw wordt invulling gegeven aan de criteria van een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling met de uitstootnormen die in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn zijn opgenomen. In het voorgestelde artikel 2.24b, eerste lid, van de Wcw wordt geregeld dat een collectieve warmtevoorziening die wordt aangelegd of ingrijpend wordt gerenoveerd op de datum van ingebruikname aan de voor die datum gestelde uitstootnormen dient te voldoen, om te kunnen gelden als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling. In het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 2.24b van de Wcw zijn regels opgenomen over de duurzaamheidseisen die gelden voor een collectieve warmtevoorziening wanneer deze wordt aangelegd of ingrijpend wordt gerenoveerd. Deze duurzaamheidseisen hebben als doel om het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas in collectieve warmtevoorzieningen te beperken. Hiermee worden de duurzaamheidseisen uit de richtlijn zuiver geïmplementeerd in de Wcw. In verband met de aanvulling van het wetsvoorstel met voorgestelde artikelen voor de Wcw zijn paragraaf 3.7 en de relevante passages in hoofdstuk 6 en 7 van de memorie van toelichting aangepast.

ii. Uitvoering van het verduurzamingsplan

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Warmtewet ter introductie van de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan. Het verplicht echter niet tot de daadwerkelijke uitvoering van het plan. De

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12, onderdeel F.

⁴⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12, paragraaf 5 «Duurzaamheid».

⁴⁸ Artikel 26, eerste en tweede lid, van richtlijn (EU) 2023/1791.

toelichting stelt dat een dergelijke uitvoeringsverplichting voor exploitanten niet uit de EED volgt.⁴⁹ De in de EED geïntroduceerde verplichting van de exploitant om een verduurzamingsplan op te stellen, is echter mede gericht op het waarborgen van een efficiënter verbruik van primaire energie.

Daarnaast beoogt de EED de duurzaamheidsprestaties van energiesystemen te verbeteren. Een vrijblijvend verduurzamingsplan zou niet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen en criteria van artikel 26 van de EED. Tegen deze achtergrond behoeft het standpunt dat het verduurzamingsplan niet hoeft te worden nageleefd nadere onderbouwing in de toelichting.

Bovendien is onduidelijk hoe dit standpunt zich verhoudt tot de verwijzing naar het voorstel voor de Wcw. Laatstgenoemde vereist niet alleen dat in het investeringsplan wordt aangegeven hoe de duurzaamheidsdoelstellingen worden gehaald, het vereist ook dat de in het plan opgenomen investeringen worden uitgevoerd. Op deze uitvoering wordt vervolgens toegezien door de ACM.⁵⁰

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te motiveren waarom er geen verplichting is om het verduurzamingsplan uit te voeren, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de relevante passages in paragraaf 3.6.3 en in paragraaf 3.7 van de memorie van de toelichting aangevuld.

Het doel van de richtlijn, en de regels die daarin zijn gesteld ten aanzien van een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling, is te zorgen voor een efficiënter verbruik van primaire energie en het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in stadsverwarming en -koeling. Om dit doel te bereiken stelt de richtlijn onder andere eisen waaraan een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling moet voldoen. Daarnaast dienen lidstaten ervoor te zorgen dat wanneer het systeem voor stadsverwarming en -koeling wordt aangelegd of ingrijpend wordt gerenoveerd, het systeem op het moment dat het in gebruik wordt genomen aan de voor dat moment opgenomen uitstootnormen voldoet als criterium om als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling aangemerkt te kunnen worden. Het voldoen aan de in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn opgenomen uitstootnormen en daarmee de kwalificatie als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling is echter geen verplichting. Ditzelfde komt ook terug in de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan, zoals opgenomen in artikel 26, vijfde lid, van de richtlijn. De voorgestelde implementatie in de Warmtewet en de Wcw verplicht de vergunninghouder, respectievelijk het warmtebedrijf, tot het opstellen van een plan waarmee het warmtenet, respectievelijk de collectieve warmtevoorziening, alsnog gaat voldoen aan de in artikel 26, tweede lid, van de richtlijn opgenomen uitstootnormen.

Met de voorgestelde wijzigingen van de Wcw wordt voorgesteld het verduurzamingsplan onderdeel te maken van respectievelijk het investeringsplan en het plan leveringszekerheid en duurzaamheid voor kleine collectieve warmtesystemen. Op grond van het voorgestelde artikel 2.17, zevende lid, van de Wcw is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om

⁴⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6.3, «Verduurzamingsplan voor stadsverwarming en -koeling».

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2.17 van de Wet collectieve warmte.

de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren.⁵¹ 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. Dit verduurzamingsplan wordt, als onderdeel van het investeringsplan, getoetst door de Autoriteit Consument en Markt, maar het uitvoeren van de in het plan beschreven maatregelen wordt met de voorgestelde implementatie niet verplicht. Ook voor de voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte geldt dus dat er geen verplichting in het leven wordt geroepen om de in het verduurzamingsplan opgenomen maatregelen daadwerkelijk uit te voeren.

Desondanks draagt de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan 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 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.

Er is dus wel sprake van een sterke stimulans voor een vergunninghouder, respectievelijk een warmtebedrijf, om de in het verduurzamingsplan beschreven maatregelen uit te voeren, zodat het systeem voor stadsverwarming en -koeling alsnog aangemerkt kan worden als een efficiënt systeem. Daarmee draagt de verplichting tot het opstellen van een verduurzamingsplan, al is het uitvoeren van de maatregelen vrijblijvend, wel degelijk bij aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn.

Bij gelegenheid van het nader rapport is in het wetsvoorstel bij de voorgestelde wijziging van artikel 1 van Wet implementatie EU-handelingen energie-efficiëntie een definitie van energie-efficiëntie toegevoegd en is de memorie van toelichting op enkele andere punten aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

⁵¹ 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).