

36868 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. 5 VERSLAG
Vastgesteld 18 februari 2026

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de stelling in de memorie van toelichting dat we energie die we niet gebruiken, ook niet hoeven te produceren, transporteren, betalen of importeren. Daarnaast maakt het besparen van energie de Europese Unie (EU) en Nederland minder afhankelijk van derde landen voor fossiele brandstoffen. Meer energiebesparing draagt dus bij aan betaalbaarheid, veiligheid het halen van klimaatdoelen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering bij de implementatie van de herziene richtlijn energie-efficiëntie (EED) kansen laat liggen om energiebesparing krachtiger te verankeren in Nederlandse wet- en regelgeving. Zij hebben daarom enkele kritische vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af hoe het besluit om circa 40.000 bedrijven te vrijwaren van de energiebesparingsplicht zich verhoudt tot de klimaat- en energiebesparingsdoelen, die al ver uit zicht zijn. Zij vragen wat de verwachte CO₂-impact is van deze vrijstelling en wat de impact zal zijn bij de voorgenomen verlenging van de energiebesparingsplicht naar 7 jaar. Kan de regering ook reflecteren op de waarschuwing van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat de deskundigheid van handhavers die zijn gespecialiseerd in bedrijven die gevrijwaard gaan worden moet worden afgestoten en moeilijk opnieuw op te bouwen is?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van energiebesparing in de klimaat- en energietransitie. Energie die we besparen, hoeven we namelijk niet te produceren, vervoeren of betalen. Minder energieverbruik maakt ons daarnaast ook onafhankelijker, houdt energie betaalbaar voor burgers en bedrijven en is belangrijk voor een stabiel en toekomstbestendig energiesysteem. Deze leden hebben een aantal vragen voor de regering over deze wetswijziging. Deze vragen gaan voornamelijk over de praktische toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en de voortgang op energiebesparingsdoelen.

De leden van de JA21-fractie hebben van het voorliggende wetsvoorstel kennisgenomen. Zij verzoeken de regering de door hen hieronder gesteld vragen concreet en controleerbaar te beantwoorden en tijdig concept-lagere regelgeving te sturen, zodat controle door de Kamer en de uitvoerbaarheid geborgd zijn.

1. Doel en aanleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de gevolgen zijn van de late omzetting naar nationale wet- en regelgeving. Kan de regering aangeven wat het beoogde tijdspad is van de implementatie van de wet, en wat de consequenties zijn als daaraan niet wordt voldaan? Kan de regering ook aangeven wat de stand van zaken is van de lagere regelgeving?

De leden van de JA21-fractie vragen welke gevolgen de overschrijding van de implementatietermijn heeft (gehad) en welke risico's resteren tot inwerkingtreding

2. Implementatiewetgeving

2.1 Herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie

De leden van de D66-fractie constateren dat energiebesparing onder de huidige richtlijn ook gerealiseerd dienen te worden middels nationaal beleid dat additioneel is aan Europese regelgeving. Deze leden vragen of de huidige nationale maatregelen op het vlak van energiebesparing voldoende zijn om de Europese energie-efficiënte streefcijfers te halen. Zij vinden nationale energiebesparingsplicht voor bedrijven met een terugverdientijd van vijf jaar of minder een goed voorbeeld van Nederlands beleid.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een totaaloverzicht te verstrekken van het totaal aan Nederlandse maatregelen op het gebied van energiebesparing. Kan dit overzicht worden gepresenteerd in een tabel, gecategoriseerd per sector, inclusief een inschatting van de verwachte energiebesparing. Daarnaast constaterende deze leden dat de regering voornemens is om de ondergrens van de energiebesparingsplicht te verhogen van 50.000 kWh/jaar naar 100.000 kWh/jaar.¹ Het gevolg is dat voor 40.000 bedrijven en instellingen deze verplichting wegvalt. Deze leden vragen de regering te reflecteren op dit voornemen met het oog op de doelen uit de EU-richtlijn.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de herziene Europese richtlijn energie-efficiëntie de voorbeeldrol van overheidsinstanties bij het terugdringen van het energiegebruik onderstreept. Zo verplicht artikel 6 van de richtlijn lidstaten om jaarlijks minimaal 3% van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen, met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m², die eigendom zijn van overheidsinstanties te renoveren tot bijna-energieneutrale of emissievrije gebouwen. Ook wordt met bindende en oplopende besparingsdoelstellingen voor overheidsinstanties van lidstaten verwacht dat zij structureel en tijdig maatregelen treffen. Deze leden achten het van belang om niet alleen inzicht te hebben in de voortgang tot nu toe, maar ook in de mate waarin het huidige beleid voldoende is om de aangescherpte doelen richting 2030 te realiseren. Zij vragen de regering daarom wat de huidige stand van zaken is wat betreft het finale energiegebruik van overheidsinstanties in Nederland ten opzichte van het referentiejaar 2021. Zij vragen de regering tevens inzichtelijk te maken in hoeverre Nederland op koers ligt om vanaf 2027 te voldoen aan de bindende jaarlijkse besparing van 1,9% voor overheidsinstanties.

¹ Kamerbrief van 18 december 2025

De leden van de CDA-fractie lezen dat als blijkt dat de gezamenlijke reductie van energie minder dan 1,9% bedraagt er mogelijk een additionele opgave opgelegd kan worden. Deze leden vragen in dat kader welke beleidsmaatregelen tot nu toe het meeste effect hebben gehad op het realiseren van energiebesparing en welke aanvullende maatregelen in beeld komen op het moment dat achterstanden in moeten worden gelopen om de doelen voor 2030 te halen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel 8 van de richtlijn lidstaten verplicht om via nationaal beleid jaarlijks oplopende energiebesparingen te realiseren in de periode 2021–2030. Dit vraagt om een consistente en tijdige inzet van effectieve beleidsmaatregelen en inzicht in de voortgang tot nu toe. Deze leden vragen de regering daarom om inzichtelijk te maken wat de huidige stand van zaken is van de gerealiseerde energiebesparingen door nationaal beleid en in hoeverre Nederland daarmee op koers ligt om te voldoen aan de vereiste jaarlijkse besparingen van 1,3% in 2024–2025, oplopend tot 1,9% in de periode 2028–2030. Deze leden vragen de regering tevens aan te geven welke eventuele aanvullende maatregelen, beleidsintensiveringen of aanpassingen nodig kunnen zijn om ervoor te zorgen dat Nederland de verplichtingen uit artikel 8 tijdig en volledig behaalt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de richtlijn aanbestedende diensten verplicht om bij overheidsopdrachten en concessies het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toe te passen. Energie-efficiëntie moet daarmee een expliciete rol spelen in de afweging voorafgaand aan de inkoop van producten, diensten, gebouwen of werken. Voor specifieke productcategorieën geldt bovendien dat uitsluitend mag worden gekozen voor oplossingen met hoge energie-efficiëntieprestaties, tenzij dit technisch niet haalbaar is. Deze leden vragen de regering om te verduidelijken wat dit in de praktijk concreet zal betekenen voor aanbestedende diensten bij het voorbereiden en gunnen van opdrachten. Deze leden vragen de regering met name om te verduidelijken voor welke productcategorieën de verplichting om uitsluitend producten of diensten met hoge energie-efficiëntieprestaties in te kopen exact zal gelden en door middel van voorbeelden te duiden wat deze producten met hoge energie-efficiëntieprestaties dan precies zijn.

3. Inhoud implementatievoorstel herschikkingsrichtlijn

3.1 Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

De leden van de D66-fractie constateren dat de EED het energie-efficiëntie-eerst beginsel introduceert als basis voor het integreren van energie-efficiëntie in beleid, planning en investeringen. Volgens dit beginsel dient de overheid bij besluiten zoveel mogelijk rekening houden met alternatieve, kostenefficiënte besparingsmaatregelen. Deze leden constateren dat de Afderling advisering van de Raad van State stelt dat correcte en adequate implementatie van dit beginsel maatregelen vereist die verder gaan dan het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden dit een verontrustende conclusie. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering nader aan te geven hoe de regering dit beginsel in de betreffende sectoren toepast en handhaaft. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regering in de Nota naar aanleiding van het verslag onvoldoende invulling geeft aan dit advies. Daarom vragen zij de regering om per sector (mobiliteit, gebouwde omgeving, landbouw, industrie en elektriciteit) inzichtelijk te maken hoe zij het energie-efficiëntie-eerst beginsel precies implementeert.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd naar de uitwerking van de sectordoelen. Voor welke sectoren is de regering van plan om deze uit te werken en op welke termijn?

De leden van de CDA-fractie merken op dat er voor de concrete invulling van de toepassing van het energie-efficiëntie eerstbeginsel voor de diverse partijen die handen en voeten moeten geven aan de toepassing van dit beginsel, een handleiding wordt opgesteld die voor de inwerkingtreding van de regelgeving openbaar zal worden gemaakt. Deze leden vragen de regering of deze handleiding inmiddels beschikbaar is en wat daarin de belangrijkste adviezen zijn met betrekking tot de concrete invulling van de toepassing van het energie-efficiëntie eerstbeginsel.

De leden van de JA21-fractie vragen hoe de regering “plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen” en de “waarde” (incl. fasering/cumulatie) voor de drempeltoets definieert. Deze leden vragen waarom de drempel (€ 100 mln. / € 175 mln.) niet in de wet zelf wordt vastgelegd, maar (deels) aan lagere regelgeving gekoppeld. Welke rechtszekerheid biedt dit aan decentrale overheden en bedrijven?

De leden van de JA21-fractie vragen welke sectoren worden via algemene maatregel van bestuur aangewezen (en welke expliciet niet), en op basis van welke criteria (artikel 9). Welke handhavende instanties krijgen bevoegdheden en sanctiemiddelen? Welke handhavingsbevoegdheid en sancties gelden buiten de energiesector, en op welk wettelijk niveau worden die belegd?

De leden van de JA21-fractie vragen de regering expliciet toe te lichten hoe het energie-efficiëntie-eerstbeginsel zich verhoudt tot leveringszekerheid en noodzakelijke uitbreiding/renovatie van energie-infrastructuur (netten, regelbaar vermogen).

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

De leden van de D66-fractie vinden dat de publieke sector een serieuze voorbeeldfunctie heeft op het gebied van verduurzaming en energiebesparing. Ook stellen zij dat de overheid via inkoop zelf serieuze impact heeft en veel energie kan besparen. In dat kader wijzen deze leden op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om de energie-efficiëntie-eisen voor de publieke sector bij aankoopbeslissingen te implementeren in de Aanbestedingswet 2012. Deze leden vragen waarom de regering hier niet voor heeft gekozen. Daarnaast vragen zij in brede zin hoe de regering gaat borgen dat overheidsinstanties bij aanbestedingen daadwerkelijk de meest energie-efficiënte optie kiezen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hechten aan de voorbeeldfunctie. Kan de regering aangeven hoe het staat met de uitvoering van motie Kröger en Thijssen (Kamerstuk 36410-XIII, nr. 78) m.b.t. ledverlichting, en met de label C-verplichting voor rijksgebouwen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn tevens benieuwd naar de motivatie van de regering om artikel 7 niet van toepassing te laten zijn op de aanbestedingsprocedure, en enkel op de voorbereidingsfase. In hoeverre kan dit tot een andere uitkomst van een aanbestedingsprocedure leiden?

De leden van de JA21-fractie vragen waarom de regering implementatie in de Aanbestedingswet 2012 “niet passend” acht, ondanks het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Hoe wordt “technisch niet haalbaar” gedocumenteerd en gecontroleerd, en wie houdt toezicht op misbruik van deze uitzondering (blz.12-13 van de memorie van toelichting), vragen deze leden.

3.3 Energiebeheersysteem en energie-audit

De leden van de JA21-fractie vragen hoe gemiddeld jaarlijks energieverbruik (10 TJ/85 TJ) wordt vastgesteld en gecontroleerd (energiedragers, conversies, concern/locatie).

3.4 Verduurzaming van systemen voor stadsverwarming en -koeling

De leden van de JA21-fractie vragen op welke juridische grondslagen de ACM het verduurzamingsplan (resultaat versus maatregelen) toetst en hoe dit zich verhoudt tot lagere warmte-regelgeving.

Deze leden vragen waarom geen uitvoeringsplicht van het verduurzamingsplan is opgenomen, en hoe wordt effectiviteit geborgd (buiten de prikkel via subsidies/staatssteun).

De leden van de JA21-fractie vragen of SDE++-subsidie voor een nieuwe duurzame warmtebron mogelijk blijft als het net tijdelijk nog niet efficiënt is, maar het verduurzamingsplan aantoonbaar leidt tot een efficiënt systeem. Zij vragen hoe de staatssteuntoets verloopt.

4. Overige aspecten herschikkingsrichtlijn

4.1 Artikel 4: Energie-efficiëntiestreefcijfers

De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State naast de gebrekkige implementatie van het energie-efficiëntie-eerst principe ook stelt dat de regering de nationale besparingsbijdragen de onvoldoende duidelijk implementeert. Deze leden constateren dat eerste lid van artikel 4 van de richtlijn stelt dat lidstaten gezamenlijk voor een vermindering van het energieverbruik met ten minste 11,7% moeten zorgen in 2030 ten opzichte van het referentiescenario en dat lidstaten indicatieve nationale besparingsbijdragen op dient te stellen. Deze leden vragen waar de regering de indicatieve nationale besparingsbijdragen voor Nederland formeel vastlegt. Zij vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om sectorale besparingsdoelen op te stellen. Ook vragen zij of de regering overwogen deze streefcijfers wettelijk of bij algemene maatregel van bestuur te borgen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de Memorie van Toelichting veelal nog onvoldoende duidelijkheid wordt gegeven over de betekenis in kwantitatieve zin van inspanningen op het gebied van energiebesparing en energie-efficiëntie die door de regering worden geschetst. Zo geeft de regering bijvoorbeeld aan dat het wetsvoorstel deels voorziet in de invulling van de extra beleidsinzet die nodig is om zekerheid te creëren dat het finale doel voor energiebesparing behaald wordt. Het is echter onduidelijk wat dit kwantitatief betekent. Ook geeft de regering bijvoorbeeld aan dat doordat de bewustwording wordt vergroot, dit op zichzelf al tot besparing zal leiden. Ook dit wordt echter niet gekwantificeerd of verder onderbouwd. Ook van andere artikelen van de richtlijn wordt wel aangegeven dat er besparingen uit volgen waarmee wordt bijgedragen aan het bereiken van de hoofddoelstelling, maar dit wordt niet verder gekwantificeerd. Deze leden vragen de regering om zoveel mogelijk alsnog te kwantificeren tot welke concrete besparingen inspanningen die volgen uit de implementatie van de richtlijn leiden.

De leden van de JA21-fractie vragen aan de regering kwantitatief te onderbouwen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het behalen van de nationale bijdragen (1935 PJ finaal /1609 PJ primair), zoals genoemd in de memorie van toelichting.

Kan de regering per hoofdonderdeel (publieke sector, EBS/audit, warmtenetten, netverliezen) een bandbreedte en planning geven, zo vragen de leden van de JA21-fractie.

4.2 Artikel 12: Datacentra

De leden van de CDA-fractie constateren dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel zich richt op het bevorderen van de meest energie-efficiënte oplossingen door de gehele waardeketen, van energieproductie tot eindgebruik. Het beginsel geldt zowel voor energiesysteemsectoren als voor sectoren die een significante impact hebben op energieconsumptie, zoals ICT en datacenters. Artikel 12 van de richtlijn verplicht eigenaren en exploitanten van datacenters met een IT-vermogen van ten minste 500 kW om informatie over hun energieprestaties, waterverbruik en warmtegebruik te verzamelen en openbaar te maken. Deze leden merken op dat deze verplichting ook gevolgen zal (moeten) hebben voor de planning, bouw en exploitatie van (hyperscale) datacenters en andere energie-intensieve toepassingen, zoals AI-systemen. Zij vragen de regering om dieper in te gaan op wat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel concreet betekent voor de ontwikkeling van nieuwe (hyperscale) datacenters in Nederland. Deze leden vragen hoe de jaarlijkse openbaarmaking van energie-, water- en warmtegegevens invloed zal hebben op de besluitvorming rond investeringen in datacenters,. Zij vragen de regering tevens in te gaan op de vraag hoe exploitanten van datacenters en overheden energie-efficiëntie af dienen te wegen tegen bijvoorbeeld de grote energiebehoefte van AI-toepassingen. Ook vragen deze leden hoe beleidsmakers het beginsel toe kunnen passen om de bredere impact van ICT-sectoren op het nationale energieverbruik beter te sturen.

4.3 Artikel 24: Energiearmoede

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hechten veel belang aan de bestrijding van energiearmoede. Kan de regering aangeven hoe het staat met het doel om 2,5 miljoen huizen te isoleren voor 2031? In hoeverre zijn de beschikbare budgetten voldoende om dit doel te bereiken? Wat zijn de grootste uitdagingen voor het bereiken van dit doel?

De leden van de JA21-fractie vragen welke definitie van 'kwetsbare afnemers' en welke instrumenten worden voorzien, en hoe wordt geborgd dat financiering niet via hogere energiebelasting plaatsvindt.

4.4 Artikel 30: Financiering

Het is de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ter oren gekomen dat het Warmtefonds extra middelen nodig heeft om aan de hoge vraag te kunnen voldoen. Is de regering hiermee bekend, en welke gevolgen is zij van plan hieraan te geven?

5. Regeldruk

De leden van de JA21-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om dubbele rapportage/stapeling met de energiebesparingsplicht/onderzoeksplicht te voorkomen.

5.1 Wijzigingen Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

De leden van de JA21-fractie vragen welke ondersteuning (RVO/standaarden/sjablonen) wordt geboden om te voorkomen dat het vooral een administratieve exercitie wordt, en welke budgettaire consequenties de regering voorziet?

Deze leden merken op dat de regering de eenmalige regeldruk voor EBS op € 55,46 mln en jaarlijks € 10,692 mln schat. Kan de regering de aannames (o.a. uren/uurloon, gemiddelde kosten per bedrijf) en de interne consistentie van de berekening toelichten? Kan de regering de genoemde regeldruk voor EBS (eenmalig en jaarlijks) uitsplitsen naar sectoren en aangeven welke compensatie/ondersteuning wordt geboden? De leden van de JA21-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat warmtenet-energiegebruik niet dubbel meeweegt in het totale energiegebruik van een onderneming voor audit/EBS (voorkomen dubbele regulering).

5.2 Wijzigingen wetsvoorstel Wet collectieve warmte

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe het schrappen van de verbodsbepaling voor fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving uit de Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) zich verhoudt tot deze verordening. Wat zijn de verwachte gevolgen van dit besluit?

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de JA21-fractie vragen waarom er een evaluatiebepaling ontbreekt. Is de regering bereid een evaluatiebepaling op te nemen, inclusief evaluatie van de algemene maatregelen van bestuur en regeldruk?

ARTIKELLEN

Artikel I, onderdeel C, artikelen 9, 9a, 18 en 18b

De leden van de JA21-fractie vragen de regering per algemene maatregel van bestuur aan te geven wat kritiek/onoverkomelijk is voor tijdige inwerkingtreding in 2026.

Artikel II, onderdeel C, artikel 3.30

De leden van de JA21-fractie vragen welke meetstandaard en rapportagevorm verplicht worden gesteld.

Artikel III, onderdeel C, artikel 12a

De leden van de JA21-fractie vragen wanneer uitstootnormen/tijdstippen in de algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en wat de uitvoeringsimpact is.

Artikel IV

De leden van de JA21-fractie vragen wat het scenario is bij vertraging van inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte, en hoe de regering dubbelregimes voorkomt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Kröger

De adjunct-griffier van de commissie,
Teske