

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei uitgebrachte verslag over het voorstel van wet tot 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). Ik ben de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng.

Met het oog op de algemene leesbaarheid en toegankelijkheid van deze nota naar aanleiding van verslag zijn diverse praktische keuzes gemaakt. Graag licht ik deze kort toe. In lijn met het Draaiboek voor de regelgeving (aanwijzing 58) en de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 7.18) volgt deze nota naar aanleiding van verslag de indeling van het verslag en is ervoor gekozen de tekst van het verslag integraal over te nemen en daar de puntsgewijze beantwoording van de vragen tussen te plaatsen. Om goed onderscheid te maken tussen de tekst uit het verslag en mijn reactie, is voor de weergave van het verslag de *cursieve opmaak* gebruikt en voor de reactie de niet-cursieve opmaak. In het verslag zijn diverse afkortingen gedefinieerd en gebruikt. Deze worden gevolgd, maar omwille van de duidelijkheid worden deze afkortingen ook in mijn reactie nogmaals gedefinieerd. Er is gebruik gemaakt van het advies in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 7.18) om de vragen in het verslag te nummeren; dit maakt ook het verwijzen binnen het document eenvoudiger. De fracties hebben regelmatig vragen gesteld over min of meer dezelfde inhoudelijke thema's, maar niet altijd op dezelfde plek. Omdat het verslag integraal is overgenomen, ontstaat hierdoor een zekere mate van herhaling in de vragen. Ter illustratie: vraag 2 en 3 zien beide op de gevolgen van late implementatie. In dergelijke situaties is er regelmatig voor gekozen om bij de eerste vraag waar dit thema aan bod komt een uitgebreid antwoord te geven. Bij latere vragen volgt een verwijzing.

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.

Vraag 1

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?

Antwoord vraag 1

De huidige situatie in het Midden-Oosten leidt tot verstoring op de energiemarkten en raakt Nederlandse huishoudens en bedrijven. Deze situatie, maar ook bredere geopolitieke onzekerheid over de leveringen van energie onderstrepen het belang van energiebesparing. Energiebesparing is een essentieel onderdeel van de strategie om minder afhankelijk te worden van derde landen en om weerbaarder te zijn tegen prijsschokken. Om deze reden is besloten om af te zien van de ophoging van de elektriciteitsondergrens van de energiebesparingsplicht zoals eerder aangekondigd in de Kamerbrief van 18 december 2025.¹ De Tweede Kamer zal op korte termijn nader worden geïnformeerd over de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Het behouden van de ondergrens zorgt ervoor dat er geen energiebesparingspotentieel (en bijbehorende CO₂-impact) verloren gaat. Met het ophogen van de terugverdientijd naar 7 jaar neemt het energiebesparingspotentieel naar schatting met ongeveer 11 Petajoule (PJ) toe, wat eveneens de CO₂-impact vermindert. Deze toename in besparingspotentieel is op meerdere aannames gestoeld. Het verder doorrekenen naar CO₂-impact is niet wenselijk, omdat dan nog meer aannames worden gedaan en dit niet leidt tot een betrouwbare kwantificering van het CO₂-reductiepotentieel.

Met het niet doorvoeren van de aanpassing van de ondergrens wordt ook tegemoetgekomen aan de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geuite zorg.

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 wetswijzing. 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

Vraag 2

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?

Antwoord vraag 2

De implementatietermijn van de richtlijn is inmiddels verstreken. De Europese Commissie heeft Nederland, net als 25 andere lidstaten, op 20 november 2025 in gebreke gesteld in verband met de niet tijdige implementatie van de richtlijn. Het kabinet heeft hierop schriftelijk gereageerd. De volgende stap bij een inbreukprocedure is het uitbrengen van een met redenen omkleed advies door de Europese Commissie. De uiterste consequentie is dat de Europese Commissie een zaak aanhangig kan maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Hof daarbij kan vragen om een forfaitaire som aan Nederland op te leggen.

Wanneer het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen, volgt de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Het kabinet hoopt op een voorspoedige behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers. De internetconsultatie van de algemene maatregel van bestuur (amvb), waarmee de richtlijn ook in lagere regelgeving wordt geïmplementeerd, heeft plaatsgevonden van 17 december 2025 tot en 25 januari 2026.² De reacties uit de consultatie worden momenteel verwerkt. Op korte termijn zal de amvb ter implementatie van de richtlijn bij de beide Kamers worden voorgehangen.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 30196, nr. 857.

² Overheid.nl | Consultatie Wijzigingsbesluit ter implementatie van de EED.

Daaropvolgend zal de amvb voor advies worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Vraag 3

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

Antwoord vraag 3

Zie ook het antwoord op vraag 2. Naar mate de inwerkingtreding verder in de tijd komt te liggen kan dit leiden tot een kortere periode tussen inwerkingtreding en wanneer overheidsinstanties en ondernemingen moeten voldoen aan de wet- en regelgeving. Communicatie op basis van de herziene richtlijn is al opgestart.

2. Implementatiewetgeving

2.1 Herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie

Vraag 4

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-efficiëntie streefcijfers te halen. Zij vinden nationale energiebesparingsplicht voor bedrijven met een terugverdientijd van vijf jaar of minder een goed voorbeeld van Nederlands beleid.

Antwoord vraag 4

Voor het behalen van het Europese energie-efficiëntie doel (onderdeel van artikel 4 van de richtlijn) is het niet nodig dat de doelstelling volledig wordt gerealiseerd door additioneel nationaal beleid (artikel 8 van de richtlijn). Naast de energiebesparing die wordt gerealiseerd als resultaat van de maatregelen die voortkomen uit de implementatie van andere artikelen van de richtlijn draagt ook Europese regelgeving zoals de Ecodesign-richtlijn bij aan het behalen van de Europese energie-efficiëntie doelstelling. Ook externe factoren zoals zachte winters of economische conjunctuur, of juist structurele economische veranderingen, zoals innovatie in of verplaatsing van industriële processen, kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

De bindende doelstelling van artikel 8 van de richtlijn schrijft voor dat lidstaten daadwerkelijk beleid realiseren dat zich richt op energiebesparing. Dit beleid dient additioneel te zijn op Europees beleid. Het nationale doel telt op tot 1300 PJ energiebesparing vanaf 2021 tot 2030, waarbij in de Klimaat en Energie Verkenning 2024 (KEV'24)³ van het PBL wordt aangegeven dat Nederland naar verwachting uitkomt op een besparing tussen 1.030 en 1.550 PJ. Tot en met 2024 bedroeg de energiebesparing door nationaal beleid in Nederland 1.039,8 PJ, waarmee Nederland goed op koers ligt om in 2030 aan de bovenkant van de bandbreedte uit de KEV'24 uit te komen. De RVO ziet toe op de monitoring van het doelbereik. De methode en voortgang is vastgelegd in het Methodedocument Energiebesparing.⁴ De besparingen die in Nederland gerealiseerd worden door de energiebesparingsplicht vormen een belangrijk onderdeel van het behalen van de doelstelling uit artikel 8. Daarnaast dragen verschillende andere maatregelen bij aan het behalen van de doelstelling van artikel 8 zoals de Energie-investeringsaftrek (EIA)⁵ en de Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI).⁶

³ PBL, TNO, CBS en RIVM (2024), Klimaat- en Energieverkenning 2024. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. In de KEV 2025 is niet apart gekeken naar de cumulatieve energiebesparing volgens de EED artikel 8, daarom wordt hier verwezen naar de KEV2024.

⁴ RVO (2025) EED Methodedocument Energiebesparing Op grond van de artikel 8 en Bijlage V van de 2023 herziene Richtlijn EU/2023/1791.

⁵ Stcrt. 2025, 43281.

⁶ Stcrt.2025, 24116.

Vraag 5

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.

Antwoord vraag 5

Het Nederlandse beleid waarmee energie wordt bespaard kan ook beleid zijn dat een ander hoofddoel heeft. Het kabinet ziet energiebesparing namelijk niet als aparte opgave, maar in samenhang met andere doelen zoals CO₂-reductie, strategische onafhankelijkheid en betaalbaarheid van energie. Een voorbeeld hiervan is de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie+-(DEI+) subsidie⁷ die zowel projecten op Carbon Capture and Utility Storage (CCUS) als doel heeft, maar ook projecten stimuleert die energie besparen. Om deze en andere redenen, zoals bijvoorbeeld de overlap of samenhang met andere beleidsmaatregelen, is het moeilijk in te schatten wat het exacte energiebesparingseffect is van afzonderlijke maatregelen. Om te kunnen sturen richting de toekomst vraagt het kabinet het PBL elk jaar in kaart te brengen hoeveel het Nederlandse beleid bijdraagt aan de energiebesparingsdoelstellingen. Het PBL doet dit aan de hand van verschillende aannames en complexe modellen, omdat de effecten van individuele beleidsmaatregelen vaak niet te onderscheiden zijn.

Vraag 6

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. 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.

Antwoord vraag 6

Zie het antwoord op vraag 1. Het kabinet heeft besloten van dit voornemen af te zien.

Vraag 7

De leden van de CDA-fractie constateren dat de herziene Europese richtlijn energie-efficiëntie de voorbeeldrol van overheidsinstanties bij het terugdringen van het energieverbruik 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-energie neutrale 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 energieverbruik 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.

Antwoord vraag 7

Het CBS heeft een inschatting gemaakt van de het energieverbruik van overheidsinstanties tussen 2021 en 2023. Deze informatie is echter onvolledig, doordat er geen inzicht is in de hoeveelheid energie die de instanties zelf opwekken én zelf gebruiken. Ook mist het energieverbruik in gehuurde panden, vervoer en straatverlichting. Wel laat de inschatting van het CBS zien dat er in 2022 al veel bespaard is, wat positief stemt. Dit komt waarschijnlijk door maatregelen zoals de thermostaat op maximaal 19 graden te zetten in de winter en versnelde verduurzaming. Met het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving wordt door het opnemen van een plan- en rapportageverplichting over het energieverbruik van overheidsinstanties in een oplossing voorzien voor het huidige gebrek aan inzicht in het energieverbruik van overheidsinstanties.

⁷ Stcrt.2025, 43110.

De eerste data worden beschikbaar nadat de overheidsinstanties voor het eerst hebben gerapporteerd, uiterlijk 1 december 2026.

Vraag 8

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.

Antwoord vraag 8

Wanneer de bindende doelstelling niet wordt gehaald, kan de restopgave verdeeld worden over verschillende partijen in de publieke sector. Over het algemeen zit het energiegebruik van veel overheidsinstanties voornamelijk in gebouwen. De meest effectieve maatregelen in die categorie zitten in isolatie en het juist instellen van installaties. Voor het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed is de Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)⁸ beschikbaar. Hier wordt volop gebruik van gemaakt.

Bij het niet behalen van de doelstelling is het afhankelijk van de sectoren die achterblijven wat concrete effectieve maatregelen kunnen zijn. Voor bijvoorbeeld Rijkswaterstaat zijn andere maatregelen effectief dan voor een kleine gemeente. Met het voorgestelde artikel 18b van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie wordt een plan- en rapportageverplichting voor overheidsinstanties over het energiegebruik geïntroduceerd. In de onderliggende regelgeving worden deze verplichtingen verder uitgewerkt en wordt geregeld dat naast het rapporteren over het energiegebruik ook moet worden gerapporteerd over energiebesparende maatregelen. Door de plan- en rapportageverplichting zal meer inzicht over het energiegebruik van overheidsinstanties en de te behalen energiebesparing worden verkregen. Hierdoor zal ook een beter inzicht worden verkregen over welke aanvullende maatregelen kunnen worden genomen in het geval dat de reductie van het energiegebruik door overheidsinstanties onvoldoende blijkt.

Vraag 9

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.

Antwoord vraag 9

Zie het antwoord op vraag 4 voor de huidige stand van zaken. Doordat Nederland op koers ligt om de doelstelling, die volgt uit artikel 8 van de richtlijn, te bereiken zijn er geen aanvullende maatregelen voorzien voor het behalen van deze specifieke doelstelling. Het kabinet blijft uiteraard inzetten op energiebesparing.

Vraag 10

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

⁸ Stcrt.t 2025, 17361.

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.

Antwoord vraag 10

In het algemeen schrijft het energie-efficiëntie-eerstbeginsel voor dat in verschillende stappen van besluitvorming energie-efficiëntie moet worden meegenomen in de afweging van investeringen of aankopen. Dit betekent niet dat altijd de meest energie-efficiënte optie gekozen moet worden. Afwijken van de meer energie-efficiënte optie kan, maar dit dient onderbouwd te worden. Zo kan een energie-efficiëntere optie technisch onhaalbaar zijn of veel duurder zijn. Het installeren van een warmtepomp kan bijvoorbeeld technisch niet haalbaar zijn als niet de juiste isolatiewaardes kunnen worden gehaald. Het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel geldt voor aanbestedende diensten vanaf € 5.186.000, zoals opgenomen in artikel 8 van richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten. Het beginsel dient al te worden toegepast in het traject voordat de aanbestedingsprocedure wordt gestart. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.1.2 van de memorie van toelichting wordt een handleiding opgesteld waarin concrete voorbeelden worden gegeven hoe aanbestedende diensten het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toe kunnen passen.

In bijlage IV van de richtlijn staan daarnaast productcategorieën waarbij aanbestedende diensten aan extra regels zullen moeten voldoen. Dit zijn:

- producten die onder gedelegeerde handelingen van Verordening 2017/1369 inzake energie-etikettering vallen. Voorbeelden hiervan zijn koelkasten of lampen. Een volledig overzicht is opgenomen in het Europees productregister voor energie-etikettering (EPREL) van de Europese Commissie⁹;
- producten die niet onder de eerste bullet vallen, maar wel onder een uitvoeringsmaatregel op basis van Richtlijn 2009/125/EG inzake ecodesign¹⁰, mogen alleen aangekocht worden als deze aan deze richtlijn voldoen. Een voorbeeld hiervan zijn industriële ventilatiesystemen. Wanneer producten die energie gebruiken op de Europese markt zijn gekocht is dit reeds het geval;
- 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) 2020/740.¹¹ De brandstofrendementsklasse van banden is ook terug te vinden in de eerder genoemde EPREL database¹¹;
- gebouwen.

Concreet betekent dit het volgende: in het geval dat producten onder de energie-etikettering verordening (EU/2017/1369) vallen – en dus een energielabel hebben – zullen aanbestedende diensten minimaal apparaten met de twee beste energielabels in hun klasse moeten aanschaffen die per klasse minimaal 5% van het totale aanbod beslaan (hoogst significant). In het EPREL-register kunnen aanbestedende diensten zien welke energielabels dit per productcategorie zijn. Als voorbeeld wordt hieronder de verdeling van koelkasten per prestatieklasse weergegeven. Klasse C en D zijn hier de twee hoogste significant bevolkte

⁹ <https://eprel.ec.europa.eu/screen/home>

¹⁰ 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 energiegeïntegreerde producten (PB 2009, L 285).

¹¹ 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).

energie labels van het totaal aantal geregistreerde modellen. Het maakt daarbij niet uit dat klasse E met 49,1% hoger bevolkt is dan klasse D met 11,7%. Dit geldt voor producten zoals onder andere koelkasten, telefoons, lampen, wasmachines en beeldschermen.

Energieklasse	Vermeldingen	%
A	400	0,8
B	655	1,2
C	2.802	5,3
D	6.184	11,7
E	25.915	49,1
F	12.741	24,2
G	4.048	7,7

Tabel 1. Verdeling van koelkasten per prestatieklasse
(<https://eprel.ec.europa.eu/screen/product/refrigeratingappliances2019>)

Wanneer producten worden aangeschaft die niet onder de verordening energie-etikettering vallen, maar wel onder de richtlijn ecodesign, zullen aanbestedende diensten alleen producten aanschaffen die voldoen aan de benchmarks uit deze richtlijn. Dit betekent dat er geen producten mogen worden aangeschaft die niet voor de Europese markt zijn bestemd. Dit zal geen andere aankoopstrategie vereisen van de aanbestedende dienst dan reeds wordt gedaan.

Wanneer een aanbestedende dienst banden aanschafft, zullen alleen banden mogen worden aangeschaft uit de hoogste brandstofrendementsklasse. Met oog op de veiligheid of volksgezondheid kan er prioriteit worden gegeven om banden aan te kopen met de beste grip op nat wegdek of de laagste rolgeluidemissie, ook als deze van een lagere energie-efficiëntie klasse zijn. De informatie over brandstofrendementsklasse, grip en rolgeluidemissies zijn terug te vinden in de eerder genoemde EPREL register.

3. Inhoud implementatievoorstel herschikkingsrichtlijn

3.1 Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Vraag 11

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 te houden met alternatieve, kostenefficiënte besparingsmaatregelen. Deze leden constateren dat de Afdeling 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.

Antwoord vraag 11

Bij de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat de leden van de D66-fractie bij de verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag hebben bedoeld te verwijzen naar het nader rapport.

De implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt met het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving sector overstijgend vormgegeven. 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. Dit geldt in den brede voor de sectoren mobiliteit, gebouwde omgeving, landbouw, industrie en elektriciteit. 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 bestaande regels over de fysieke leefomgeving in het stelsel van de Omgevingswet worden, met de onderliggende amvb ter implementatie van de richtlijn, aangevuld met regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) over het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. In het stelsel van de Omgevingswet zijn alle regels gebundeld die zien op ontwikkelingen die een impact hebben op de fysieke leefomgeving, ongeacht vanuit welke sector deze ontwikkeling wordt geïnitieerd.

De drempelwaarden worden in combinatie met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel op verschillende plekken in het stelsel van de Omgevingswet geïntroduceerd. Er wordt aangesloten bij de regels over het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in een omgevingsplan, een projectbesluit en bij de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit. Hierdoor zal het beginsel in verschillende sectoren worden toegepast die een impact hebben op het energiegebruik en de energie-efficiëntie waaronder de sectoren mobiliteit, gebouwde omgeving, landbouw, industrie en elektriciteit.

Het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de procedures rondom het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen door middel van een omgevingsplan of projectbesluit bestaat eruit dat de belangen van energie-efficiëntie in de besluitvorming worden meegewogen. Daarnaast zal bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit aan het criterium van het doelmatig gebruik van energie voldoet, moeten worden beoordeeld of ook met het belang van energie-efficiëntie rekening is gehouden.

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.

Ten aanzien van de sector elektriciteit wordt met het wetsvoorstel voorgesteld te regelen dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel moet worden toegepast bij het nemen van investeringsbeslissingen en daarmee samenhangend het beheren, onderhouden en ontwikkelen van het systeem. Dit door de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de artikelen 3.25 en 3.34 van de Energiewet. Transmissie- en distributiesysteembeheerders van 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.

Een handreiking voor de praktische toepassing van het energie-efficiëntie eerstbeginsel is momenteel in ontwikkeling. Het streven is om deze handreiking dit najaar te publiceren, zodat deze beschikbaar is wanneer het wetsvoorstel en de lagere regelgeving ter implementatie van de richtlijn in werking treden.

Vraag 12

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?

Antwoord vraag 12

In de Kamerbrief van 25 april 2025 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd dat er geen additionele sectorale streefwaarden voor energiebesparing worden vastgesteld.¹² Dit kabinet houdt vast aan dit besluit. Dit laat onverlet dat het kabinet geëngageerd is aan het nationale doel voor finaal energiegebruik. Om de inzet op energiebesparing te vergroten, wordt energiebesparing meegewogen in de voorjaarsbesluitvorming over klimaat- en energiemaatregelen en bij bestedingen uit het Klimaatfonds. In de besluitvorming wordt de inschatting van het effect op het energieverbruik meegewogen net als andere beleidsdoelen, zoals de CO₂-reductie.

Vraag 13

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.

Antwoord vraag 13

Een handreiking voor de praktische toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel is momenteel in ontwikkeling. Het streven is om deze handreiking in het najaar van 2026 te publiceren, zodat deze beschikbaar is wanneer het wetsvoorstel en de lagere regelgeving ter implementatie van de richtlijn in werking treden. Eén van de adviezen hierbij zal zijn om waar mogelijk gebruik te maken van informatie over het energiegebruik uit bestaande bronnen, zoals in de milieueffectrapportage. Daarin moet het energiegebruik van verschillende opties al in kaart worden gebracht. Dit is waardevolle informatie voor het maken van de afweging of er een energie-efficiëntere optie is. Concrete voorbeelden zullen worden opgenomen in de handreiking.

Vraag 14

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?

Antwoord vraag 14

Voor toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt aangesloten bij het stelsel van de Omgevingswet. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de implementatie op dit punt het antwoord op vraag 11. Om ervoor te zorgen dat energie-efficiëntieoplossingen worden beoordeeld in plannings-, beleids- en belangrijke investeringsbeslissingen met een waarde van meer dan € 100.000.000 of € 175.000.000 voor vervoersinfrastructuurprojecten, is ervoor gekozen om de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel onderdeel te maken van de afweging bij de vergunningprocedure voor een milieubelastende activiteit, het omgevingsplan en het projectbesluit. In de onderliggende amvb wordt voor de waarde uitgegaan van de geraamde waarde van de te realiseren ontwikkeling.

Met de onderliggende amvb wordt onder andere het Besluit kwaliteit leefomgeving gewijzigd en worden de drempelwaarden aan de afweging bij de vergunningprocedure voor een milieubelastende activiteit, het omgevingsplan en het projectbesluit gekoppeld. In artikel 3, tweede lid, van de richtlijn is opgenomen dat de Europese Commissie de drempelwaarden uiterlijk op 11 oktober 2027 zal evalueren met het oog op een neerwaartse herziening. Vervolgens is in het tweede lid van artikel 3 van de richtlijn opgenomen dat de Europese Commissie van deze beoordeling uiterlijk op 11 oktober 2028 een verslag indient bij het Europees Parlement en de Raad. Dit verslag kan gevolgd worden door een wetgevingsvoorstel tot aanpassing van de drempelwaarden zoals opgenomen in de richtlijn. Dit proces kost tijd. Als het

¹² Kamerstukken II 2024/25, 33 043, nr. 114.

wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie leidt tot daadwerkelijke aanpassing van de drempelwaarden in de richtlijn, zal de wijziging van deze drempelwaarden vervolgens nog geïmplementeerd moeten worden in de nationale regelgeving. Ook dit proces vergt tijd, omdat de implementatie van de aanpassing van de drempelwaarden zal moeten leiden tot een wijziging op amvb-niveau met de bijbehorende procedurele voorschriften.¹³ Hierdoor wordt de rechtszekerheid van decentrale overheden en bedrijven geborgd.

Vraag 15

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?

Antwoord vraag 15

Zoals toegelicht in de beantwoording van vraag 11 wordt de implementatie van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel met het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving sector overstijgend vormgegeven. Het wetsvoorstel biedt door de grondslag toe te voegen in artikel 9, derde lid, onder b, van de Wet implementatie EU-handelingen energie-efficiëntie de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de sectoren waarop de verplichting tot het in acht nemen van het belang van energie-efficiëntie van toepassing is. Vooral nog wordt er van deze grondslag geen gebruik gemaakt om sectoren specifiek aan te wijzen en is er dus ook niet in het aanwijzen van handhavende instanties met bijbehorende sanctiemiddelen voorzien. Voor de implementatie wordt binnen het stelsel van de Omgevingswet aangesloten bij de regels over het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in een omgevingsplan, een projectbesluit en bij de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit. Door het beginsel vanaf de drempelwaardes te introduceren bij de hiervoor genoemde instrumenten, zal het beginsel in verschillende sectoren, die een impact hebben op het energiegebruik en energie-efficiëntie, moeten worden toegepast.

Het betrekken van het belang van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, bij het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in een omgevingsplan kan bijvoorbeeld door bij het aanwijzen van gebieden voor een nieuwe woonwijk te onderzoeken of de huizen op een warmtenet kunnen worden aangesloten. Daarbij kan er dan worden gekeken of het mogelijk is om de restwarmte afkomstig van een nabijgelegen bedrijventerrein te gebruiken. Op deze manier wordt energiegebruik en het belang van energie-efficiëntie meegenomen in de totstandkoming van het lokale omgevingsplan. De aanpassing van de regelgeving in de amvb wordt vormgegeven als een instructieregel voor het bevoegd gezag dat het besluit kan nemen om een nieuwe ontwikkeling in een omgevingsplan mogelijk te maken en het bevoegd gezag dat bevoegd is tot het vaststellen van een projectbesluit.

Door de in de amvb opgenomen aanvulling in de regelgeving over de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit dient het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag om een dergelijke vergunning te toetsen of er rekening gehouden is met het belang van energie-efficiëntie en het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. Dit heeft als doel om ook degene die de aanvraag tot een vergunning doet, en dus degene die de milieubelastende activiteit gaat verrichten, te verplichten om bij de aanvraag, wanneer deze ziet op een ontwikkeling met een waarde boven de opgenomen financiële drempelwaarden, te onderbouwen hoe energiegebruik en de belangen van energie-efficiëntie zijn meegenomen in de besluitvorming rondom de investeringsbeslissing. Ook hierbij is het van belang om te vermelden dat rekening houden met het belang van energie-efficiëntie niet hoeft te betekenen dat steeds de meest energie-efficiënte oplossing wordt gekozen. Wel moet uit de aanvraag blijken dat met de belangen van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, rekening is gehouden.

Vraag 16

¹³ De drempelwaarden zullen moeten worden aangepast in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

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).

Antwoord vraag 16

De uitbreiding en renovatie van de energie-infrastructuur behoren op grond van artikel 3.25 van de Energiewet tot de taken van een transmissie- of distributiesysteembeheerder. In artikel 3.25, eerste lid, van de Energiewet is opgenomen dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder het systeem onderhoudt en ontwikkelt, onder economische voorwaarden, op zodanige wijze dat de veiligheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid van dat systeem is gewaarborgd. Dit doet een transmissie- of distributiesysteembeheerder met inachtneming van onder andere de belangen van energie-efficiëntie. Energie-efficiëntie maakt als in acht te nemen belang dus al onderdeel uit van de bestaande verplichting voor een transmissie- of distributiesysteembeheerder. Met het wetsvoorstel wordt aan de verplichting van artikel 3.25, eerste lid, van de Energiewet toegevoegd dat het belang van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, in acht moet worden genomen. Zo zal de transmissie- of distributiesysteembeheerder bij het verzwaren van het net kijken of er energie-efficiëntere opties mogelijk zijn. Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel stelt niet dat deze optie ook gekozen dient te worden.

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

Vraag 17

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.

Antwoord vraag 17

Het kabinet onderschrijft dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft op het gebied van energiebesparing, dat is ook het uitgangspunt geweest bij het wetsvoorstel. Er is een wetstechnische reden om de energie-efficiëntie-eisen niet op te nemen 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 van de richtlijn moeten plaatsvinden voorafgaand aan het starten van een aanbestedingsprocedure.¹⁴ In overeenstemming met de Europese opzet van de aanbestedingsrichtlijn 2014/24 stelt de Aanbestedingswet 2012 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 bevat de Aanbestedingswet 2012 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 en opdrachten betreffende de aankoop of verhuur van gebouwen in de Aanbestedingswet 2012 worden uitgezonderd.¹⁵

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 wordt geïmplementeerd in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

Vraag 18

¹⁴ 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).

¹⁵ Artikelen 2.24, onder b, 2a.16, onder a, en 3.27, onder a, van de Aanbestedingswet 2012.

Daarnaast vragen zij in brede zin hoe de regering gaat borgen dat overheidsinstanties bij aanbestedingen daadwerkelijk de meest energie-efficiënte optie kiezen.

Antwoord vraag 18

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat overheidsinstanties energie-efficiënte als uitgangspunt zullen nemen bij het in de markt zetten van overheidsopdrachten in overeenstemming met de eisen uit het wetsvoorstel. Naast de verplichting vanuit de richtlijn wordt er gewerkt aan een handreiking om aanbestedende diensten te helpen met het juist toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel.

Daarnaast vindt er controle plaats vanuit marktpartijen die er belang bij hebben dat aanbestedende diensten handelen in overeenstemming met de wettelijke vereisten. Als marktpartijen zich benadeeld voelen dan kunnen inschrijvers een klacht indienen bij een klachtenloket van de aanbestedende dienst of de Commissie van Aanbestedingsexperts om advies vragen. Ook kunnen inschrijvers aanbestedingsbesluiten laten toetsen door een onafhankelijke rechter. Op 22 december 2025 is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om de rechtsbescherming van ondernemers bij aanbestedingen te versterken.¹⁶ Ook vinden steekproefsgewijs controles plaats door interne auditdiensten en rekenkamers die toezien op de rechtmatigheid van aanbestedingen.

Naast deze controles moeten lidstaten ook aan de Europese Commissie rapporteren in hoeverre de richtlijn wordt toegepast bij aanbestedingen. Hiervoor maakt de Europese Commissie gebruik van eForms. Dit zijn gestandaardiseerde digitale formulieren voor Europese aanbestedingen waarmee de Europese Commissie inzicht krijgt of energie-efficiëntie wordt meegenomen bij aanbestedingen.

Vraag 19

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?

Antwoord vraag 19

In de Kamerbrief van 18 december 2025 heeft het kabinet de Tweede Kamer¹⁷ geïnformeerd over waar volgens het Berenschot rapport¹⁸ versnellingspotentieel ligt ten aanzien van de uitvoering van de motie met betrekking tot ledverlichting. Dit ligt voor overheden voornamelijk bij gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is dit aan het onderzoeken. Het kabinet wacht de nadere inventarisaties door gemeenten af en zal met hen in gesprek gaan over hoe een eventuele versnelling van de omschakeling naar ledverlichting kan worden gerealiseerd. Berenschot concludeert dat er voor 2030 geen versnellingspotentieel ligt bij publieke gebouwen en openbare verlichting op rijksniveau. Dit komt doordat de omschakeling naar ledverlichting al standaard onderdeel uitmaakt van de werkprocessen bij het Rijksvastgoedbedrijf, Defensie en Rijkswaterstaat.

In de tweede helft van 2026 zal de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer een actueel inzicht bieden in de voortgang op de label-C verplichting voor rijksgebouwen.

Vraag 20

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?

Antwoord vraag 20

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36874, nr. 5

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 30196, nr. 857

¹⁸ Berenschot (2025) Impactanalyse: versneld omschakelen naar 100% ledverlichting in 2030

Artikel 7 van de richtlijn bepaalt welke energie-efficiëntie eisen van toepassing zijn op overheidsopdrachten. Deze eisen zijn door de Europese wetgever bepaald, evenals de keuze dat de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel moet plaatsvinden voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure. Dit is geen nationale implementatiekeuze geweest.

Vraag 21

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.

Antwoord vraag 21

Zie het antwoord op vraag 17.

Vraag 22

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.

Antwoord vraag 22

Het is belangrijk om bij aanbestedingen transparant te zijn bij het aantonen van technische onhaalbaarheid. Hierbij is een goed gedocumenteerde beoordeling nodig. Deze beoordeling dient rekening te houden met technologische beperkingen, locatie specifieke omstandigheden of technische onverenigbaarheid met bestaande infrastructuur of systemen. Deze analyse moet door de aanbestedende dienst worden uitgevoerd in de voorbereidingsfase van de aankoop en opgenomen worden in de relevante documenten (van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf). Het toezicht hierop wordt beschreven bij het antwoord op vraag 18.

3.3 Energiebeheersysteem en energie-audit

Vraag 23

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

Antwoord vraag 23

Het jaarlijkse energiegebruik wordt berekend door binnen de onderneming te kijken naar de verschillende energiedragers. Dit betekent dat de som moet worden genomen van het totaal verbruiken aan elektriciteit, aardgas, warmte, brandstof voor vervoer en alle andere energiedragers van de gehele onderneming. Dit is inclusief de verbonden ondernemingen (meerderheidsbelang). Dit is inclusief zelf opgewekte energie, maar exclusief door geleverde energie.

De onderneming¹⁹ is zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het energiegebruik. Dit wordt via het e-loket van RVO opgegeven en gecontroleerd door RVO wanneer de onderneming het verslag van de energie-audit, dan wel het certificaat van het energiebeheersysteem, aanlevert. Voor de berekening van het gemiddelde jaarlijkse energiegebruik heeft RVO een rekentool gemaakt, zodat de verschillende energiedragers gemakkelijk worden geconverteerd naar joules.

Door de gegevens uit eerdere rondes van de energie-audit is een groot deel van de doelgroep al geïdentificeerd. Daarnaast kan door de in het wetsvoorstel opgenomen voorgestelde wijzigingen van de artikelen 7 en 23 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie bij het toezicht op de naleving

¹⁹ In artikel 1, onderdeel I, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie wordt onder een onderneming gedefinieerd als 'iedere eenheid, ongeacht haar rechtsvorm of wijze van financiering, die een economische activiteit uitoefent'. Theoretisch gezien kunnen instellingen, waaronder overheidsinstellingen, met een economische activiteit ook aan de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit moeten voldoen. Deze verplichting tot het ondergaan van een energie-audit ziet dan alleen op de economische activiteit die wordt uitgevoerd.

gebruik worden gemaakt van gegevens die zijn verkregen in verband met de uitvoering van de taak ten aanzien van het beleid op energiebesparing en de verduurzaming van het energiegebruik. Dit betekent bijvoorbeeld dat informatie over het energiegebruik van een onderneming vanuit de onderzoeksplicht energiebesparing²⁰ zal kunnen worden gebruikt om in het kader van de handhaving op de energie-auditplicht een beter inzicht in het energiegebruik van de doelgroep te krijgen.

3.4 Verduurzaming van systemen voor stadsverwarming en -koeling

Vraag 24

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.

Antwoord vraag 24

De ACM toetst of het verduurzamingsplan voldoende verduurzamingsmaatregelen bevat om de doelstelling te halen. In de voorgestelde aanpassing van artikel 12a van de Warmtewet is onder andere geregeld dat het verduurzamingsplan een efficiënter verbruik van primaire energie moet waarborgen, distributieverliezen moet beperken, het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingsvoorziening verhogen en aan moet tonen dat de in het verduurzamingsplan opgenomen maatregelen ervoor zorgen dat het warmtebedrijf gaat voldoen aan de gestelde normen voor stadsverwarming en -koeling. Welke specifieke maatregelen opgenomen worden in het plan, bijvoorbeeld het vereiste van een bepaalde techniek, is geen onderdeel van de toets. De reden is dat het warmtebedrijf of de vergunninghouder zelf het beste gepositioneerd is om in de lokale context het beste alternatief te kiezen. Een vergelijkbare uitwerking wordt opgenomen in het Besluit collectieve warmte.

Vraag 25

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

Antwoord vraag 25

Het kabinet kiest voor een zuivere implementatie van de richtlijn. Aangezien de richtlijn geen uitvoeringsplicht voorschrijft, is ervoor gekozen dit niet op te nemen in de nationale wet- en regelgeving en hier dus geen nationale kop op de regels van de richtlijn toe te voegen.

Vraag 26

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.

Antwoord vraag 26

Ja dat blijft mogelijk, zolang het resulterende systeem uiteindelijk efficiënt wordt. De SDE++-subsidie stimuleert investeringen in duurzame warmtebronnen en de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) stimuleert investeringen in de warmte infrastructuur. De beoordeling van een efficiënt warmtenet wordt gedaan op systeemniveau. De WIS gebruikt de Algemene Groepsvrijstellingverordening (AGVV) als kader voor het verstrekken van staatssteun. De Europese Commissie werkt op dit moment aan een herziening van de AGVV die gepland is om in werking te treden op 1 januari 2027. In de concepten is te lezen dat een warmtenet efficiënt moet zijn of efficiënt moet worden. Dit dient te worden aangetoond door het verduurzamingsplan. Oftewel, de verwachting is dat als een net tijdelijk niet efficiënt is, maar het verduurzamingsplan aantoonbaar leidt tot een efficiënt systeem, dat de Europese staatssteunkaders geen

²⁰ Er wordt hier verwezen naar de onderzoeksplicht behorende bij de energiebesparingsplicht zoals opgenomen in artikel 5.15b van het Besluit activiteiten leefomgeving.

belemmering zullen vormen om staatssteun te verstrekken aan het warmtenet. De nieuwe duurzame warmtebron kan juist zorgen dat het warmtenet efficiënt wordt.

4. Overige aspecten herschikkingsrichtlijn

4.1 Artikel 4: Energie-efficiëntiestreefcijfers

Vraag 27

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 energiegebruik 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.

Antwoord vraag 27

In artikel 4 van de richtlijn is opgenomen dat de nationale bijdragen aan het hoofddoel van artikel 4 kunnen worden ingevuld door feitelijk handelen. Het kabinet volgt deze lijn. Aan de Europese Commissie is schriftelijk in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) medegedeeld wat de hoogte is van de nationale bijdrage van Nederland.²¹ Dit is het nationale energiebesparingsdoel.

Wat betreft het vaststellen van sectorale subdoelen: het behalen van het nationale doel voor energiebesparing is een gezamenlijke opgave. Het verdelen van de doelstelling over sectorale besparingsdoelen brengt het nationale doel niet dichterbij en daarom is hier door het kabinet niet voor gekozen. Ditzelfde geldt voor het vastleggen van het nationale energiebesparingsdoel in een wet of amvb. Wel werkt het kabinet aan beleid met als doel het bereiken van meer energiebesparing zoals bijvoorbeeld door het stimuleren van elektrisch vervoer en de isolatie van gebouwen. Daarnaast worden de effecten van energiebesparing in de voorjaarsbesluitvorming over klimaat- en energiemaatregelen en bij bestedingen uit het Klimaatfonds meegenomen.²²

Vraag 28

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.

Antwoord vraag 28

²¹ Tweede voortgangsrapportage van het Nederlandse Integrale Energie- en Klimaatplan (INEK) 2021-2030, bijlage IV, tabel 1.

²² Kamerstukken II 2024/25, 33 043, nr. 114.

Het modelinstrumentarium dat wordt gebruikt voor het opstellen van de KEV is geschikt voor het voorspellen van beleidseffecten en om die reden is besloten aan te sluiten op de rapportagecyclus van de KEV voor het verkrijgen van inzichten ten aanzien van het daadwerkelijk (te verwachten) energiebesparingspotentieel. Deze inzichten worden vervolgens meegenomen in de besluitvorming die plaats vindt tijdens de voorjaars- en augustusbesluitvorming. Doordat deze cycli elkaar in de tijd opvolgen zit er echter wel enige vertraging in het verkrijgen van gekwantificeerde inzichten, en daar waar nodig, bijsturen van beleid. De KEV wordt namelijk jaarlijks gepubliceerd in september en neemt enkel aanvullend beleid mee dat op 1 mei van dat jaar bekend was. Potentiële bijsturing tijdens de voorjaarsbesluitvorming gebeurt daarmee op basis van beleid dat een jaar ervoor is aangekondigd.

Vanuit andere lidstaten is geleerd dat bewustwording een belangrijke eerste stap is. Zo heeft Ierland sinds 2009 een uitgebreid programma voor publieke instellingen. In de eerste jaren is het energiegebruik met 12% afgenomen, omdat verwarmingen in gebouwen die niet meer gebruikt worden, zijn uitgezet.²³ Tot welke maatregelen de bewustwording in Nederland zal leiden en wat dergelijke maatregelen zouden opleveren is nu niet te kwantificeren.

Vraag 29

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.

Antwoord vraag 29

Zie ook het antwoord op vraag 28 betreffende de uitsplitsing naar maatregel. Er wordt gekeken of de maatregelen uit het wetsvoorstel nog tijdig genoeg zijn om te kunnen worden opgenomen in de komende KEV.

4.2 Artikel 12: Datacentra

Vraag 30

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.

Antwoord vraag 30

Zie ook het antwoord op vraag 11. Als de investering van het bouwen van een datacentrum leidt tot investering met een geraamde waarde van meer dan € 100 miljoen zal het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toegepast moeten worden. Het bevoegd gezag zal bij het mogelijk maken van de ontwikkeling van een datacentrum in het omgevingsplan, op grond van de in de amvb opgenomen wijziging van het Bkl, het belang van energie-efficiëntie, in overeenstemming met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, moeten betrekken. In het omgevingsplan zou dan rekening worden gehouden met het beginsel door bijvoorbeeld

²³ Sustainable Energy Authority of Ireland (2024) Annual Report 2024 on Public Sector Energy Performance, p.16.

bij de afweging te betrekken of het datacentrum restwarmte kan leveren aan een warmtenet en hoe dit het beste in de lokale situatie kan worden geregeld. Bij de aanvraag van de vergunning voor de milieubelastende activiteit zal de exploitant van het datacentrum moeten onderbouwen hoe energiegebruik en de belangen van energie-efficiëntie zijn meegenomen in de besluitvorming rondom de investeringsbeslissing. Dit kan bijvoorbeeld door efficiënte servers of koeling aan te leggen. Als van de meest energie-efficiënte opties wordt afgeweken, zal dit onderbouwd moeten worden. Het bevoegd gezag zal bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning toetsen of er, in het kader van het doelmatig gebruik van energie, ook rekening gehouden is met het belang van energie-efficiëntie. En daarmee ook met het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel.

Vraag 31

Deze leden vragen hoe de jaarlijkse openbaarmaking van energie-, water- en warmtegegevens invloed zal hebben op de besluitvorming rond investeringen in datacenters.

Antwoord vraag 31

Doel van de jaarlijkse openbaarmaking van de energie-, water- en warmtegegevens van datacentra, met uitzondering van bedrijfsvertrouwelijke gegevens,²⁴ is om het bewustzijn over de duurzaamheid van datacentra te vergoten.²⁵ Dit vergroten van het bewustzijn ziet zowel op het bewustzijn bij de eigenaars en exploitanten van datacentra als op het bewustzijn van de gebruikers van datacentrumdiensten op alle niveaus. Het is aan de exploitanten van de datacentra om te besluiten of en hoe er geïnvesteerd wordt. Door bij dergelijke investeringen te kiezen voor energie-efficiëntiemaatregelen kunnen de jaarlijks openbaar te maken gegevens weer een duurzamer beeld geven van de bedrijfsvoering van het datacentrum.²⁶

Daarnaast wordt alle aangeleverde informatie, waaronder ook bedrijfsvertrouwelijke informatie, gebruikt om inzicht te krijgen in goede duurzaamheidsindicatoren voor datacentra en om een vergelijkingssysteem te ontwikkelen. Dit leidt dan tot de mogelijkheid van servicegebruikers om datacentra te vergelijken en een gelijk speelveld in Europa te creëren en kan gebruikt worden voor de besluitvorming rond investeringen in datacentra.

Vraag 32

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.

Antwoord vraag 32

Zie ook het antwoord op vraag 30. Zowel de afweging tussen energie-efficiëntie en de energiebehoefte van AI-toepassingen als ook het kunnen sturen op de bredere impact van ICT-sectoren op het nationale energieverbruik vragen om betrouwbare data. Hier wordt een begin mee gemaakt vanuit de in oprichting zijnde Monitor Duurzame Digitalisering. Dit is onderdeel van het Actieprogramma Duurzame Digitalisering 2026-2028 dat op 19 november 2025 aan de Tweede Kamer is verstuurd.²⁷ Echter zijn de gereserveerde middelen momenteel niet toereikend om de ICT-sector (datacenters, netwerken, eindgebruikersapparaten) volledig te kunnen monitoren op energie-efficiëntie en circulariteit. Wel wordt op basis van data over het

²⁴ Het gaat hierbij om de gegevens zoals vastgelegd in Gedelegeerde verordening (EU) 2024/1364 van de Commissie van 14 maart 2024 betreffende de eerste fase van de vaststelling van een gemeenschappelijke beoordelingsregeling van de Unie voor datacentra.

²⁵ Preambule 87 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).

²⁶ Tot de jaarlijks openbaar te maken gegevens behoren niet bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 26643, nr. 1436.

energiegebruik van datacentra op grond van de richtlijn en cijfers vanuit het CBS een start gemaakt met het monitoren van het energieverbruik van datacenters. Het daarbinnen uitsplitsen van energie-data over AI-gebruik is nog niet voorzien in de monitor. Wel heeft onderzoeksbureau Dialogic in 2025 onderzoek uitgevoerd naar de impact van AI op duurzaamheid en het monitoren daarvan.²⁹

4.3 Artikel 24: Energiearmoede

Vraag 33

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?

Antwoord vraag 33

Het kabinet zet zich onverminderd in om woningen te isoleren en energiearmoede tegen te gaan. De uitvoering om tot het doel van 2,5 miljoen geïsoleerde woningen voor 2031 te komen loopt op onderdelen goed, en er zijn ook aandachtspunten om het tempo op peil te kunnen houden of te versnellen. Dit verschilt per actielijn die voor verschillende doelgroepen is ingezet.

Veruit het grootste deel van mensen die te maken hebben met energiearmoede, woont in een huurwoning (87%). In de corporatiesector worden duidelijke stappen gezet. Jaarlijks worden circa 150.000 woningen verduurzaamd met een of meerdere maatregelen. De EFG-labels zijn tussen 2022 en 2025 bijna gehalveerd. Naar verwachting hebben corporaties in 2030 bij ruim 800.000 huishoudens geïsoleerd, waarmee de doelstelling voor de corporatiesector ruim wordt behaald. Een belangrijk aandachtspunt is dat corporaties voor hun brede opgaven met een oplopend tekort te maken hebben, met ook mogelijk gevolgen voor het behalen van de afspraken rondom verduurzaming. Uit recente berekeningen blijkt dat corporaties voor de afgesproken opgaven, waaronder ook nieuwbouw, met een oplopend tekort van € 19,4 miljard te maken hebben.²⁸

In de private huursector is de voortgang beperkter. Een eerste schatting laat zien dat het aantal particuliere huurwoningen met energielabel E, F of G is gedaald van 291.000 in 2023 naar circa 244.000 woningen per 1 januari 2025. Er is regelgeving in voorbereiding waardoor per 1 januari 2029 alle huurwoningen verduurzaamd moeten worden naar tenminste label D. Hiermee wordt een flinke versnelling verwacht de komende jaren in de verduurzaming van de private huurwoningen. Ook in de particuliere huursector moet de verduurzaming gefinancierd worden. Daarbij bestaat een split incentive: verhuurders moeten de verduurzamingsinvestering doen, terwijl de baten in de vorm van energiebesparing grotendeels terecht komen bij de huurder. Voor particuliere verhuurders is via de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH) tot 2030 nog circa € 117 miljoen beschikbaar. Dit is naar verwachting niet voldoende om alle resterende EFG-woningen van een verduurzamingssubsidie te voorzien.

Een ander belangrijk doel is het isoleren van 750.000 woningen van eigenaar-bewoners en bewoners van gemengde VvE's die extra ondersteuning het hardste nodig hebben, de gemeentelijke aanpak. Over de voortgang en de aandachtspunten bij de uitvoering hiervan informeert de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening u in de beantwoording van de vragen van het lid Jumelet²⁹ die recentelijk zijn gesteld.

Naast de gemeentelijke aanpak worden veel woningen van eigenaar-bewoners en VvE's ook individueel met alleen inzet van de landelijke subsidies geïsoleerd (met de ISDE en de SVVE). Hiermee zijn in totaal al circa 500.000 woningen geïsoleerd in de periode 2022 t/m 2025. Het doel om tot het isoleren van 750.000 woningen te komen via het individuele spoor wordt met dit tempo ruim gehaald. Deze subsidies zijn ook bedoeld om te stapelen met de extra ondersteuning via gemeenten voor de huishoudens in kwetsbare posities, maar zullen daarvoor naar verwachting -bij ongewijzigd beleid- onvoldoende beschikbaar zijn.

²⁸ Tweede Kamer 2025/2026, 29453 nr. 582.

²⁹ Kamerstukken II 2025/2026, nr. 1336

Het Nationaal Warmtefonds is ook een belangrijk instrument om verduurzaming mogelijk te maken voor veel woningeigenaren en VvE's. In 2024 verstrekten Nationaal Warmtefonds een recordbedrag van 426 miljoen euro aan leningen. Dit bedrag laat een sterke groei zien, vooral bij huishoudens met een lager en middeninkomen en bij VvE's. Voor het Nationaal Warmtefonds wordt een aanvraag voorbereid bij het Social Climate Fund om een deel van het aanbod te kunnen continueren. Daarnaast heeft het kabinet naar aanleiding van de oorlog in het Midden Oosten recentelijk 180 miljoen extra toegezegd aan het fonds.³⁰

Vraag 34

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.

Antwoord vraag 34

In artikel 1.1 van de Energiewet is een definitie van kwetsbare afnemers opgenomen zoals bedoeld in artikel 28 van richtlijn 2019/944. Dit is een brede definitie die ruimte biedt om bij de vormgeving van beleid per maatregel andere factoren te betrekken bij een nadere afbakening van kwetsbare afnemers. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkomen, energiegebruik, woningkenmerken en gezondheid.

Elke maatregel vraagt om een eigen wijze van afbakening van de doelgroep aan de hand van daarbij relevante criteria, afhankelijk van de aard en het doel van de maatregel. Ook kan het wenselijk zijn om maatregelen te treffen die gericht zijn op een bredere groep burgers dan uitsluitend kwetsbare afnemers.

Inkomsten en uitgaven zijn conform de begrotingsregels normaliter gescheiden. Directe koppeling van een belasting, zoals de energiebelasting, aan een uitgave is onwenselijk omdat belastinginkomsten vaak conjunctuur gevoelig zijn. Tegenvallers in opbrengsten zouden dan automatisch tot (ongewenste) bezuinigingen leiden.

4.4 Artikel 30: Financiering

Vraag 35

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?

Antwoord vraag 35

Zie het antwoord op vraag 33.

5. Regeldruk

Vraag 36

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

Antwoord vraag 36

Voor de huidige energie-auditplicht is een sjabloon opgesteld voor een vestiging van een onderneming die zowel aan de energie-auditplicht als de nationale onderzoeksplicht moet voldoen. Het doel hiervan is dat dubbele rapportage wordt tegengegaan en het minder tijd kost om aan de beide verplichtingen te voldoen. Daarvan wordt reeds volop gebruik gemaakt.

In 2027 komt er in het loket van RVO een rapportageregister beschikbaar op basis waarvan ondernemingen en instellingen via één formulier kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht (informatie- en onderzoeksplicht) en de energie-audit. Daarnaast zullen voor ondernemingen, waarop zowel de energiebesparingsplicht als de energie-auditplicht van toepassing is, de bij RVO bekende

³⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36933, nr. 1.

gegevens zoveel mogelijk vooraf worden ingevuld. Dit betreft ook de gegevens uit de voorgaande ronde energiebesparingsplicht, waardoor ondernemingen en instellingen alleen nog de dynamische gegevens hoeven in te voeren.

5.1 Wijzigingen Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

Vraag 37

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?

Antwoord vraag 37

Zie ook het antwoord op vraag 36. De budgettaire besparing is lastig te becijferen omdat de besparing in tijd afhangt van de grootte van een onderneming en van de verplichting die op de onderneming van toepassing is. De besparing zit in het invullen van het formulier in het loket. Doordat de informatie nu niet nogmaals geüpload hoeft te worden, zal dit naar schatting de invultijd met 15% verkorten. Dit betreft dus niet de tijd die het kost om de informatie bij elkaar te krijgen. De informatie die voor meerdere plichten nodig is, kan natuurlijk al hergebruikt worden. Naar verwachting zal de ervaring van de onderneming verbeteren doordat het gevoel van meerdere verplichtingen wordt weggenomen en eerder aangeleverde informatie makkelijk terug te vinden is.

Vraag 38

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?

Antwoord vraag 38

In de memorie van toelichting is opgenomen dat 140 ondernemingen die tot de doelgroep van de verplichting tot het invoeren van een energiebeheersysteem behoren, al een energiebeheersysteem ingevoerd hebben. Uit recentere cijfers is gebleken dat dit getal naar beneden moet worden bijgesteld en dat het gaat om 100 ondernemingen. Dit betekent dat de berekening in de regeldrukparagraaf niet meer correct is en de regeldruk hoger is. De huidige inschatting is dat er 1040 ondernemingen energiebeheersysteemplichtig zullen zijn. Momenteel hebben 100 ondernemingen al een energiebeheersysteem ingevoerd. Dit betekent dat nog 940 (1040-100) ondernemingen een energiebeheersysteem moeten implementeren en hier eenmalige kosten aan zullen hebben. Zij kunnen dit uitbesteden of zelf uitvoeren. Uitbesteden kost tussen de € 35.000 en € 70.000, dus gemiddeld € 52.500. Het zelf uitvoeren kost gemiddeld 2000 uur * € 33 per uur = € 66.000. Het gemiddelde tussen het zelf uitvoeren en uitbesteden is € 59.250. Als dit vermenigvuldigd wordt met het aantal ondernemingen dat een energiebeheersysteem moet invoeren zijn de totale eenmalige kosten € 59.250 * 940 ondernemingen = € 55.460.000. Naar schatting zullen 680 ondernemingen die eerst energie-auditplichtig waren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving een energiebeheersysteem moeten toepassen. Zij hoeven dus geen energie-audit meer te (laten) uitvoeren. De hiermee gemoeide kosten kunnen dus op bovenstaand bedrag in mindering worden gebracht. In de memorie van toelichting is opgenomen dat een energie-audit gemiddeld € 4.500,- kost. Voor deze groep ondernemingen betekent het dat 680 * € 4.500 = € 3.060.000 aan kosten niet worden gemaakt. De totale eenmalige kosten van het invoeren van een energiebeheersysteem komen daarmee op € 55.460.000 - € 3.060.000 = € 52.400.000. Echter, wordt met het toepassen van een energiebeheersysteem ook veel energie en dus geld bespaard. De verwachte besparing op energie is 6%, wat in bespaarde energiekosten significant kan oplopen bij deze grootverbruikers.³¹

³¹ McKane, Aimee et al (2017) 'Predicting the quantifiable impacts of ISO 50001 on climate change mitigation',

Het is nodig om een energiebeheersysteem jaarlijks te evalueren. De jaarlijkse kosten zijn als volgt opgebouwd: Afhankelijk van de grootte en complexiteit is tussen de 400 à 800 uur per jaar nodig voor de evaluatie. Dit vertaalt zich naar een gemiddelde van 600 uur à € 33 dus € 19.800 aan jaarlijkse kosten per onderneming.³² De jaarlijkse kosten voor de gehele verwachte doelgroep komen hiermee uit op € 19.800 x 1040 ondernemingen = € 20.592.000.

Een uitsplitsing naar sectoren zal verder geen verschil in kosten weergeven aangezien de sector waartoe een onderneming behoort niet bepalend zal zijn voor de kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van een energie-audit of het invoeren van een energiebeheersysteem. De grootte (o.a. aantal dochters en vestingen) en complexiteit van het bedrijfsproces van de onderneming is een grotere determinant van de uiteindelijke kosten en die indicatoren zijn niet sectorgebonden.

Het invoeren van een energiebeheerssysteem leidt tot een beter inzicht van het energiebesparingspotentieel van en binnen de onderneming. Ten aanzien van besparingsmaatregelen die uit dit inzicht voortkomen, bestaat in sommige gevallen de mogelijkheid om een subsidie aan te vragen op grond van de subsidiemodule Energie-investeringsaftrek (EIA) of de subsidiemodule Versnelde klimaatinvesteringen in de industrie (VEKI). Het gaat hierbij dan niet om maatregelen die bijvoorbeeld al verplicht zijn op grond van de energiebesparingsplicht.

Vraag 39

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).

Antwoord vraag 39

Met energiegebruik wordt het finale energiegebruik bedoeld. Dit is het energiegebruik dat de onderneming gebruikt voor haar gebouwen, processen, vervoer inclusief de zelf opgewekte en gebruikte hernieuwbare energie. Volgens de definitie van 'finaal energiegebruik' in artikel 2, onder 6, van de richtlijn is het energieverlies bij transmissie en distributie uitgesloten. Energie die wordt terug-/doorgeleverd wordt niet meegeteld dus van dubbel meewegen is hier geen sprake.

5.2 Wijzigingen wetsvoorstel Wet collectieve warmte

Vraag 40

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?

Antwoord vraag 40

Zoals tijdens de behandeling van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie aangegeven, blijft het doel om de gebouwde omgeving per 1 januari 2050 fossielvrij te maken. Dit is ook in lijn met de doelen van de EPBD IV en de richtlijn. Zo is in de EPBD IV bepaald dat alle gebouwen in 2050 geen fossiele uitstoot op het eigen perceel meer mogen hebben. Ook wordt voor het Nationaal Plan voor de Renovatie van de Gebouwen uitgewerkt welke route gevolgd naar het einddoel van de EPBD: een emissievrije en zeer energiezuinige gebouwde omgeving in 2050. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) dragen bij aan dit doel, door gemeenten instrumenten te geven waarmee zij de regie kunnen voeren bij de gebiedsgerichte aanpak. Zo wordt een bevoegdheid gecreëerd voor gemeenten om wijken aan te wijzen die op termijn overstappen van aardgas op een duurzame energievoorziening, mits aan alle waarborgen kan worden voldaan. De verwachting is daarmee dat Bgiw, samen met andere randvoorwaarden, bijdraagt aan het fossielvrij maken van de gebouwde omgeving. Een algemeen verbod op fossiele brandstoffen in

Energy Policy Volume 207, p. 284.

³² Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, Handboek Meting Regeldrukkosten, EZK, 2023.

het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat wordt gewijzigd met het Bgiw, zorgde er echter voor dat niet de overheid, maar de gebouweigenaar zelf verantwoordelijk is voor de overstap naar een duurzame energievoorziening, ook als de gemeente de betreffende wijk niet aanwijst. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een gemeente een wijk wel zou willen aanwijzen, maar niet aan alle waarborgen kan voldoen. Dan moet de gebouweigenaar zelf wel op zoek naar een alternatief. Daarnaast zijn situaties denkbaar waarbij de beschikbaarheid van een duurzaam alternatief niet tijdig kan worden gerealiseerd. In dergelijke situaties kan er vervolgens niet van de gebouweigenaren verwacht worden dat zij die verantwoordelijkheid kunnen dragen.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Vraag 41

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?

Antwoord vraag 41

Er is gekozen voor zuivere implementatie van de richtlijn. Aangezien de richtlijn geen evaluatiebepaling voor lidstaten noemt is er ook niet voor gekozen deze op te nemen in het wetsvoorstel.

ARTIKELEN

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

Vraag 42

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.

Antwoord vraag 42

Zie het antwoord op vraag 2. De implementatie deadline is reeds overschreden en implementatie kan niet meer tijdig geschieden.

Artikel II, onderdeel C, artikel 3.30

Vraag 43

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

Antwoord vraag 43

Er wordt geen specifieke meetstandaard of rapportagevorm verplicht gesteld. Na overleg met Netbeheer Nederland blijkt de huidige actieve sturing op monitoring goed aansluit bij al lopende initiatieven.

Artikel III, onderdeel C, artikel 12a

Vraag 44

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

Antwoord vraag 44

De uitstootnormen zijn reeds in de richtlijn vastgesteld. De uitstootnormen sluiten aan bij de verplichting die nu al geldt voor de vergunninghouder op grond van artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, om informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte op te nemen in het bestuursverslag. Bij inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte zal in de lagere regelgeving, zoals deze op wordt genomen in het Besluit collectieve warmte, verwezen worden naar de uitstootnormen en daarbij behorende tijdstippen zoals opgenomen in de richtlijn. De uitstoot van de overgrote meerderheid van de

warmtebedrijven valt op dit moment binnen de uitstootnormen. Daarnaast is de impact bij het niet voldoen beperkt tot het opstellen van een verduurzamingsplan voor de warmtenetten die niet aan de richtlijn voldoen. Het opstellen van verduurzamingsplannen is reeds in gang gezet door een groot deel van de warmtebedrijven als onderdeel van de verplichtingen in de Klimaatwet en het Klimaatakkoord. Concluderend, doordat de omvang van niet-efficiënte warmtenetten naar verwachting beperkt is en de mitigatie maatregel ook (een verduurzamingsplan) is ook de verwachting dat de uitvoeringsimpact beperkt is.

Artikel IV

Vraag 45

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.

Antwoord vraag 45

Indien de Wet collectieve warmte nog niet in werking is getreden, geldt de Warmtewet. Het omgekeerde geldt ook: als de Wet collectieve warmte in werking treedt, vervallen de met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Warmtewet. Er is geen sprake van twee verschillende warmtewetten en daarmee dubbelregimes die naast elkaar zullen bestaan.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

Stientje van Veldhoven – Van der Meer