

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3186

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO₂-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)
Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk
22 112, nr. 3197)
Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Th.J.A.M. de Bruijn

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende energie-efficiëntie (herschikking)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 558 final 2021/0203 (COD)
- d) *EUR-Lex*
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal_for_a_directive_on_energy_efficiency_recast.pdf
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2021) 624 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². Energie-efficiëntie is voor de Commissie een prioriteit. Het EU-brede energie-efficiëntiehoofddoel voor 2030 wordt het realiseren van 9% energiebesparing, ten opzichte van het referentiescenario uit 2020. Dit komt neer op verhoging van de huidige energiebesparingsdoelstelling van 32,5% naar 39% (voor primair verbruik³) en 36% (voor finaal verbruik). Dit collectieve doel wordt bindend en de nationale bijdragen blijven indicatief.

Om tot het hogere hoofddoel te komen stelt de Commissie aanscherping en introductie van subdoelen voor. Eén daarvan is dat de nationale energiebesparingsplicht verhoogd wordt van 0,8% naar 1,5% per jaar, geldend in de periode 2024–2030. Besparingen door het efficiënter gebruik van fossiele energie tellen hiervoor niet langer mee.

De eisen rondom verplichte energieaudits worden gewijzigd. In de huidige bepalingen verplicht de omvang van het personeelsbestand of het jaarinkomen ondernemingen om een audit uit te voeren. In het voorstel

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijk-tijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32 813, nr. 808.

³ Primair verbruik: het eigen verbruik van de energiesector (gewonnen uit de natuur, bijvoorbeeld uit olie en gas). Tevens de distributieverliezen. Finaal verbruik: totaalverbruik van eindgebruikers.

moeten ondernemingen met een energiegebruik boven de 100 terajoule (TJ) (over een periode van 3 jaar, alle energiedragers samengenomen) verplicht een energiemanagementsysteem in gebruik nemen. Ondernemingen met een verbruik tussen de 10 en 100 TJ per jaar kunnen kiezen tussen een energiemanagementsysteem en een energieaudit, eens per vier jaar. Een milieubeheer-systeem kan ook invulling geven aan de EED-auditplicht.

Het voorstel introduceert een verplichting om het Energy Efficiency First (EEF)-principe toe te passen waarbij oplossingen op het terrein van energie-efficiëntie meegewogen dienen te worden bij beleids- en investeringsbeslissingen (in zowel de energie- als niet-energetische sectoren). Er moet een nationale instantie worden aangewezen die (i) de toepassing van EEF en (ii) de effecten van o.a. beleid- en investeringsmaatregelen op energieconsumptie monitort. Ook moet aan de Commissie gerapporteerd worden hoe lidstaten hieraan invulling geven. Naar verwachting publiceert de Commissie eind september 2021 richtsnoeren over de uitwerking van het EEF-principe.

De Commissie stelt dat publieke instellingen zoals gedefinieerd in de Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten⁴ een belangrijke voorbeeldrol hebben qua energiebesparing. Zo moet het finale energiegebruik van publieke instellingen jaarlijks met 1,7% verminderen (ten opzichte van de uitgangspositie twee jaar voor de inwerkingtreding van de EED-herschikking). Lidstaten kunnen zelf bepalen welke instanties hieraan bijdragen, hoeveel, en op welke manier. Dit dient jaarlijks gerapporteerd te worden. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat medeoverheden energie-efficiëntie in hun klimaat- en energieplannen betrekken.

Publieke instellingen dienen verder minimaal 3% per jaar van het totale vloeroppervlak van hun gebouwen met een vloeroppervlak groter dan 250m² te renoveren naar bijna energieneutrale gebouwen (BENG) conform de EPBD⁵. Deze gegevens worden opgenomen in een publiek toegankelijk gebouwenbestand dat jaarlijks wordt bijgewerkt. Een alternatieve aanpak, zoals beschreven in de Routekaarten Maatschappelijk Vastgoed uit het Klimaatakkoord, die een gelijkwaardige of hogere energiebesparing oplevert is volgens het voorstel niet meer mogelijk. Het wordt wel mogelijk de verplichting in te vullen door middel van een jaarlijkse financiële bijdrage aan een op te richten nationaal fonds voor energie-efficiëntie. Deze bijdrage dient in dat geval gelijk te zijn aan de financiële verplichting die nodig is om aan de renovatieverplichting te voldoen.

De plicht tot energie-efficiënte overheidsinkopen wordt verbreed naar alle overheidsniveaus. Lidstaten dragen er zorg voor dat alle aankopen (o.a. producten, diensten, gebouwen) boven eerder vastgelegde drempelwaardes⁶ energie-efficiënt zijn. Hier moet ook het EEF-principe worden toegepast.

Er wordt een nieuwe definitie gegeven van «efficiënte» stadsverwarming⁷, waar nieuwe en gerenoveerde installaties voor stadsverwarming aan moeten voldoen. Stadsverwarmings-installaties met een output van meer

⁴ 2014/24/EU

⁵ Energieprestatie van gebouwen richtlijn (Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)). De Commissie is van plan eind 2021 voor deze richtlijn ook met een herzieningsvoorstel te komen als onderdeel van het Fit for 55-pakket.

⁶ Zoals vastgesteld in artikel 8 van Directive 2014/23/EU, Artikel 4 van Directive 2014/24/EU en Artikel 15 van Directive 2014/25/EU.

⁷ Stadsverwarming is de vertaling van *district heating* uit het EED-voorstel. Hiermee kunnen echter ook installaties buiten steden of met een regionaal karakter bedoeld worden.

dan 5MW die vanaf 2025 (of iedere 5 jaar daarna) niet voldoen aan de dan geldende eisen voor «efficiënte» stadsverwarming moeten een plan maken hoe zij in lijn kunnen komen met deze eisen. Daarnaast moeten lidstaten medeoverheden (ten minste in steden met minstens 50.000 inwoners) aanmoedigen tot het maken van eigen warmte- en koudeplannen, met daarin onder meer potentieanalyses en beleidsvoornemens om deze potentie te ontsluiten. Met het oog op het toenemende stroomverbruik van ICT en datacenters⁸ worden datacenters in 2024 verplicht jaarlijks te rapporteren over hun energieverbruik en restwarmtepotentieel.

In het voorstel wordt ook de aandacht gevestigd op het verhogen van de energieleverings-zekerheid voor kwetsbare consumenten en huishoudens. Lidstaten moeten met hun sociaal en energiebeleid prioriteit geven aan deze groepen. Ook moeten de ontvangen financiële bijdragen uit het voorgestelde Social Climate Fund⁹ worden aangewend om deze doelen na te streven.

b) Impact assessment Commissie

In het Impact Assessment wordt ingegaan op de verschillende wijzen waarop de EED-herschikking op een passende en efficiënte wijze zou kunnen bijdragen aan de verhoogde EU-doelstellingen. De Commissie stelt dat de energiebesparingsdoelen significant verhoogd moeten worden ten opzichte van de bestaande 32,5% om bij te dragen aan 55% uitstootvermindering in 2030. De voornaamste impact is dat de EU minder energie gebruikt zonder daarbij het gewenste niveau van consumptie, goederen en diensten te compromitteren. Dit gaat gepaard met meer energiezekerheid, lagere kosten voor de invoer van fossiele energie en een vermindering van schadelijke neveneffecten, zoals uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Ook wordt verwacht dat de nieuwe richtlijn tot meer innovatie en concurrentievermogen leidt. De Commissie verwacht dat de energiebesparingen in alle sectoren gerealiseerd worden door investeringen die na een bepaald aantal jaar worden terugverdiend.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse klimaatbeleid stuurt traditioneel op CO₂-reductie, waarbij doorgaans de meest kostenefficiënte maatregelen eerst worden genomen. Binnen de EU-systematiek wordt niet alleen gestuurd op het hoofddoel van CO₂-reductie maar ook op een aantal subdoelen (bijvoorbeeld voor energie-efficiëntie en aandeel hernieuwbare energie). Subdoelen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het behalen van de gestelde klimaatdoelen voor 2030. Het kabinet zal daarom voorgestelde subdoelen op hun merites beoordelen en de voor- en nadelen ervan afwegen.

Energie besparen is van groot belang voor een vermindering van CO₂-uitstoot en het behalen van (EU-)klimaatdoelen. In Nederland geldt de Energiebesparingsplicht¹⁰, die bedrijven en instellingen verplicht alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Deze geldt voor bedrijven en instellingen die per jaar vanaf 50.000kWh of 25.000m³ aardgas (of een equivalent daarvan) verbruiken, met uitzondering van bedrijven die onder het ETS-systeem

⁸ Datacenters hebben volgens de Commissie in 2030 naar verwachting een aandeel van 3,21% van de totale energievraag.

⁹ Zie hiervoor het BNC-fiche over het Social Climate Fund.

¹⁰ Afkomstig uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2021-07-01>

vallen. In 2019 trad de Informatieplicht¹¹ voor voornoemde groep in werking, die verplicht tot een vierjaarlijkse rapportage van de uitgevoerde maatregelen en een jaarlijkse energieverbruikrapportage.

Binnen het kader van de convenanten Meerjarenaafspraken energie-efficiëntie (MJA3/MEE)¹² en het Energieakkoord¹³ werkten bedrijven en instellingen uit 40 sectoren samen aan energiebesparing. Deze convenanten eindigden op 31 december 2020.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet oordeelt in algemene zin positief over het voorstel, maar ziet dat er belangrijke aandachtspunten zijn. Het kabinet is van mening dat de EED een belangrijk element is in het totaalpakket aan beleid om ten minste 55% emissiereductie in 2030 op een kosteneffectieve wijze te realiseren. Het kabinet ziet ook dat zonder een verhoging van het bestaande 32,5%-doel het lastig wordt aan de verhoogde klimaatdoelen te voldoen.

Nederland zet traditioneel in op het sturen op het hoofddoel van CO₂-reductie, met als voordeel dat de meest kostenefficiënte maatregelen eerst worden genomen. Niettemin kan een subdoel voor energie-efficiëntie wel degelijk opportuun zijn, gezien de ambitie en het risico dat we de 2030 en 2050-doelen anders niet halen. Per subdoel zou afgewogen moeten worden of de genoemde voordelen opwegen tegen de nadelen op basis van een aantal criteria, zoals: of de subdoelen op EU- of nationaal niveau gelden, of ze in lijn zijn met het subsidiariteitsprincipe, of ze indicatief of bindend zijn en of ze voldoende geïnstrumenteerd zijn. Daarnaast zal het kabinet de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en eventuele budgettaire consequenties van de diverse subdoelen voor energie-efficiëntie meewegen bij haar uiteindelijke beoordeling. Deze gedetailleerde beoordeling vereist meer tijd. In dit BNC-fiche wordt een eerste inschatting gemaakt.

Het voorstel van de Commissie voor bindende doelen op EU-niveau, met indicatieve nationale bijdrage, sluit aan bij het uitgangspunt van het kabinet dat lidstaten in staat moeten blijven om hun reductie-doelstellingen op de meest kostenefficiënte wijze te behalen. Het kabinet wil de vrijheid behouden een optimale mix van beleid, maatregelen en technologieën in te zetten die recht doet aan de nationale context. Het kabinet is derhalve geen voorstander van bindende doelstellingen voor energie-efficiëntie, noch op lidstaatniveau, noch voor specifieke sectoren.

De huidige indicatieve bijdragen van Nederland aan het EU-doel van 32,5% energiebesparing in 2030 worden uitgewerkt in het Integrale Nationale Energie en Klimaatplan. Een hogere indicatieve bijdrage van Nederland vergt naar verwachting een forse (extra) inspanning. Hetzelfde geldt voor de verhoging van de energiebesparingsplicht.

Het kabinet zal aan de Commissie voorstellen om een lagere ondergrens voor verplichte audits op te nemen, waardoor meer bedrijven onder de auditplicht vallen. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat er een EU-brede verplichting komt om maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Onder de nieuwe audit-definities (>100 TJ) vallen naar eerste schatting 300 van de 373 Nederlandse ETS-bedrijven. De nieuwe ondergrens op 10 TJ zal betekenen dat er minder onderne-

¹¹ idem

¹² Kamerstuk 30 196, nr. 734

¹³ Kamerstuk 30 196, nr. 202

mingen onder de EED-auditplicht vallen dan voorheen. Uit een beperkte steekproef blijkt het om 30% van de ondernemingen te gaan.

Momenteel is het nog onduidelijk hoe de Commissie sturing op het EEF-principe vorm wil geven aangezien de Commissie de uitwerking hiervan pas binnenkort zal publiceren. Tevens is niet duidelijk hoe zij deze sturing ziet samengaan met andere onderdelen van het «Fit-for-55» pakket, specifiek de sectordoelen voor gebruik van Renewable Fuels of Non-Biological Origin (RFNBO) onder de RED¹⁴, die juist tot een hoger energieverbruik en meer lokale luchtverontreiniging kunnen leiden. Het kabinet zal hierover opheldering vragen bij de Commissie.

Het kabinet onderschrijft het nut van energie-efficiëntiemaatregelen in het geval dit kosteneffectieve CO₂-reductie bewerkstelligt. Niettemin staat het kabinet redelijk terughoudend tegenover het EEF-principe dat impact zal hebben op alle beleidsterreinen en veel monitorings- en rapportagewerk kan opleveren. Er moet nader worden onderzocht wat het effect is van toepassing van het EEF-principe op sectoren zoals de gebouwde omgeving, transport, elektriciteit, en industrie. Het kabinet zal de nadere invulling van het EEF-principe kritisch beoordelen en hecht er belang aan dat bij de toepassing ervan voldoende ruimte wordt gelaten aan lidstaten om energiebesparingsmaatregelen te nemen die zowel op de korte als de lange termijn het meest kosteneffectief zijn. Het kabinet wacht de richtsnoeren met interesse af.

Het kabinet is positief over de voorgestelde wijziging voor een jaarlijkse minimale energiebesparingsverplichting voor publieke instellingen, mits het haalbaar en betaalbaar is. De voorgestelde aanpak zorgt voor voldoende flexibiliteit voor lidstaten om de energie-efficiëntie te verbeteren. In de Nederlandse context zal het wel extra inzet op verduurzaming van publieke gebouwen vergen om aan deze verplichting te kunnen voldoen en er zullen budgettaire gevolgen zijn.

Net als de Commissie ziet het kabinet de noodzaak om via een hogere renovatiegraad de verduurzaming van de gebouwde omgeving aan te jagen en te versnellen om de klimaatdoelen te bereiken. Het kabinet ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de publieke sector, met flexibiliteit in de maatregelkeuze. Het kabinet is echter van mening dat het voorstel deze flexibiliteit beperkt om drie redenen.

Ten eerste biedt de verplichting dat in een keer gerenoveerd moet worden naar de nieuwbouweis BENG, voortvloeiend uit de gebouwenrichtlijn (EPBD), lidstaten onvoldoende ruimte om stapsgewijs te renoveren naar kosteneffectieve, energie-efficiënte niveaus voor verschillende type gebouwen. Momenteel is een BENG-renovatie vergaand en kostbaar, terwijl dat wellicht stapsgewijs of over 10 jaar al beter haalbaar is. Zeker voor sectoren met een verouderde bouwvoorraad is dit niet haalbaar. Het voorstel kan botsen met het nationale beleid, zoals de eindnorm voor utiliteitsgebouwen gericht op 2050, die Nederland op dit moment ontwikkelt.

Ten tweede vindt het kabinet dat een alternatieve renovatie-aanpak, die leidt tot hetzelfde of een beter resultaat via gebouwmaatregelen op natuurlijke momenten van verbouwing of renovatie, mogelijk moet zijn, evenals het rapporteren op sectorniveau. Dit past goed bij de Nederlandse portefeuilleaanpak en sectorale routekaarten voor maatschappelijk vastgoed die zijn opgesteld naar aanleiding van het Klimaatakkoord.

¹⁴ Renewable Energy Directive, zie hiervoor apart fiche.

Ten derde vindt het kabinet dat lidstaten de mogelijkheid moeten krijgen om gebouwen van de krijgsmacht en monumenten uit te (blijven) zonderen van de renovatieverplichting wanneer renovatie de cultuurhistorische waarde en/of militaire doeleinden aantast. Ten slotte zal het kabinet aan de Commissie opheldering vragen over hoe de voorbeeldrol voor publieke instellingen in het voorstel samenhangt met de voorbeeldrol voor publieke gebouwen in het voorstel over herziening van de RED¹⁵. Een heldere definitie en afbakening van zowel publieke instellingen als publieke gebouwen ontbreekt in de voorstellen.

Het kabinet steunt het voorstel om de plicht om energiebewust aan te besteden te verbreden naar medeoverheden. De ambities van het Commissievoorstel passen bij het nationale beleid voor maatschappelijk verantwoord inkopen. Het kabinet zal wel aandacht blijven vragen voor de uitvoerbaarheid en het beperken van administratieve lasten voor bedrijven en (mede)overheden, bijvoorbeeld bij aanvullende rapportageverplichtingen.

Het kabinet verwelkomt de strengere normen voor stadsverwarming, maar ziet graag dat de nieuwe eisen om te kwalificeren als efficiënt niet (alleen) uitgedrukt worden in hoeveelheid hernieuwbare energie, maar (ook) in CO₂-besparing. Het voorstel om decentrale overheden aan te moedigen warmte- en koudeplannen op te stellen, is een praktijk die in Nederland reeds bestaat met de Transitievisie Warmte.

Het kabinet is positief over het voorstel om audits en inschattingen voor restwarmtepotentie en geschikte koelmethode verplicht te stellen, en het voornemen om deze gegevens landelijk te verzamelen en te publiceren. Betrouwbaar en actueel inzicht in de beschikbare restwarmtecapaciteit is een belangrijke voorwaarde voor het verduurzamen van bedrijven en de gebouwde omgeving. Sectoren zijn (vanwege concurrentiegevoeligheid) terughoudend in het delen van informatie. Een EU-brede verplichting creëert een gelijk speelveld en kan twijfels bij de sectoren wegnemen. Het kabinet constateert echter een beperking in de bepaling dat deze verplichting uitsluitend geldt voor de nieuwbouw of renovatie van installaties. Om de toepassing van restwarmte effectief te stimuleren zou het kabinet graag een aanvulling zien dat deze verplichting ook gaat gelden voor bestaande installaties, en dat deze rapportage wordt herhaald, bij voorkeur met een vaste cyclus.

Het kabinet stelt voor dat de rapportageplicht voor datacenters wordt uitgebreid naar andere sectoren, omdat de waarde van inzicht in die gegevens voor de warmtetransitie zich niet beperkt tot datacenters. Voor het versnellen van de warmtetransitie is een integraal en actueel inzicht in restwarmtecapaciteit zeer waardevol.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Het kabinet beoordeelt de effecten van het Commissievoorstel op de eerste drie aspecten positief. Ten aanzien van het eerste aspect, kwaliteit van leven voor huidige generaties, voorziet het kabinet positieve effecten

¹⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 19. Zie hiervoor apart BNC-fiche RED.

doordat het voorstel, hoewel het op korte termijn kan leiden tot aanvullende lasten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, bijdraagt aan het verbeteren van het milieu onder meer door het terugdringen van luchtvervuiling en het realiseren van een robuust, CO₂-vrij energiesysteem. Bij het tweede aspect worden er door de aangescherpte doelen minder grondstoffen (natuurlijk kapitaal) gebruikt voor energieopwekking. Door aangemoedigde innovatie en concurrentie kan het economisch kapitaal toenemen. Daarnaast worden door uitstootvermindering de schadelijke (financiële) gevolgen van klimaatverandering (enigszins) gemitigeerd. Voor het derde aspect is van belang dat klimaatverandering een globaal fenomeen is, derhalve vermindert klimaat- en energiebeleid ook negatieve externe effecten in het buitenland. Voor wat betreft het vierde aspect moet de EED in samenhang met het hele FF55-pakket worden beoordeeld. De financiële gevolgen van de EED-herschikking zijn grotendeels afhankelijk van de nationale beleidsinvulling ervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De positie van Nederland, waarin CO₂-reductie het hoofddoel is en energiebesparing een subdoel, wordt niet breed gedeeld binnen de EU. Verwachting is dat de verhoogde energie-efficiëntiedoelstelling (39% primair) kan rekenen op brede steun vanuit de lidstaten. Dit bleek ook al uit de publieke consultatie. Enkele lidstaten geven aan dat de nationale energiebesparingsplicht te ambitieus is en te weinig flexibiliteit biedt. Tot slot geven diverse lidstaten aan dat bepalingen op sociaal vlak (energiearmoede) niet passen bij lidstaten die zelf overkoepelend sociaal- of armoedebeleid hanteren. Hiertegenover staat dat een groep van enkele lidstaten juist groot voorstander van deze benadering is. Over de positie van het Europees Parlement is nog niets bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 194, tweede lid, van het VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de in artikel 194, eerste lid van het VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Het voorstel is gericht op het verbeteren van energie-efficiëntie, en voldoet daarmee aan de doelen zoals opgenomen in artikel 194, eerste lid, onder c, VWEU. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Het voorstel heeft tot doel een hogere mate van energie-efficiëntie te bereiken. EU-brede energie-aanpak is nodig en gerechtvaardigd omdat het energiezekerheid verbetert en negatieve milieu en klimaat effecten reduceert. De onderliggende problemen die ervoor zorgen dat er onvoldoende energiebesparing wordt gerealiseerd zijn overeenkomstig in de hele EU. De uiteindelijke effecten van een gebrek aan energiebesparing zijn grensoverschrijdend, waardoor het beleid in andere lidstaten van grote invloed is op het milieu en klimaat in Nederland. Alleen met een gezamenlijke gecoördineerde aanpak in EU-verband kan de verhoogde doelstelling voor energie-efficiëntie op een kosteneffectieve manier worden gehaald.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief, met een kanttekening. Dankzij ophoging van het EU-brede efficiëntiedoel is het voorgestelde optreden geschikt om energiebesparing en verbetering op het vlak van energie-efficiëntie te realiseren. Op basis van de bijgevoegde Annexen en Impact Assessments is te herleiden dat de voorstellen niet verder gaan dan wat benodigd is om middels energiebesparing de verhoogde klimaatdoelen voor 2030 en 2050 te behalen, waar het kabinet zelf ook op ingezet heeft. Omdat de doelen niet bindend zijn op lidstaat-niveau, hebben lidstaten de nodige flexibiliteit om rekening te houden met de specifieke nationale context, en zo eigen beleidskeuzes te maken om de gevraagde energiebesparing te realiseren. Hierdoor laat het voorstel voldoende ruimte aan de lidstaten. Wel moeten de voorgestelde subdoelen nog nader beoordeeld worden. Een aandachtspunt hierbij is dat de richtsnoeren van het EEF-principe onbekend zijn, en zodoende niet beoordeeld kan worden hoe effectief dit instrument is om de CO₂-doelen van 2030 en 2050 te halen. De kanttekening is het feit dat een alternatieve renovatieaanpak, die leidt tot hetzelfde of een beter resultaat via gebouwmaatregelen op natuurlijke momenten van verbouwing of renovatie, niet meer mogelijk is. Deze maatregelen passen juist goed bij de Nederlandse portefeuilleaanpak en sectorale routekaarten voor maatschappelijk vastgoed die zijn opgesteld naar aanleiding van het Klimaatakkoord.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen grote consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De impact assessment van de Commissie biedt geen inzicht in de financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten. Het is evident dat het Commissievoorstel voor de EED-herschikking gevolgen zal hebben. Voor het kabinet is het – gelet op de aard en de complexiteit van de door de Commissie voorgestelde doelen en maatregelen – niet mogelijk om de omvang of zelfs een bandbreedte van de financiële consequenties vóór de start van het onderhandelingsproces in kaart te brengen.

In de impact assessment wijst de Commissie op het feit dat lidstaten zelf veel keuzes te maken hebben bij de invulling van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet beaamt dit en constateert om die reden dat de financiële consequenties voor de Nederlandse overheid (zowel Rijk als medeoverheden) grotendeels afhankelijk zijn van de nationale invulling die wordt gegeven. Een inschatting zou in deze fase derhalve niet reëel zijn. Tot slot wil het kabinet op deze plek ten algemene benadrukken dat de financiële gevolgen van het niet nemen van maatregelen of het uitstellen van deze maatregelen zeer waarschijnlijk aanzienlijk groter zullen zijn.

De voorgestelde maatregelen in de gebouwde omgeving (bijvoorbeeld de renovatieverplichting van publieke instellingen) kunnen significante budgettaire gevolgen hebben voor rijksoverheid en medeoverheden. Publieke gebouwen van medeoverheden vielen tot nu toe niet onder de EED. Daarnaast staan er in het voorstel verschillende opgaven waarvoor veel aanvullende administratie en monitoring nodig zal zijn. Dit zal leiden tot meer personele en uitvoeringskosten. Deze moeten nog nader vastgesteld worden.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Investerings in energiebesparing verdienen zich in beginsel over langere periode terug. Toch is het aannemelijk dat het hogere ambitieniveau en de bijbehorende grotere Nederlandse bijdrage op het vlak van energie-efficiëntie in de nabije toekomst tot extra financiële lasten voor bedrijfsleven, burger en maatschappelijke organisaties zullen leiden. Dit is grotendeels afhankelijk van hoe er nationaal beleidsinvulling wordt gegeven aan de EED-verplichtingen.

Voor voornoemde groepen kan dit verschil bijvoorbeeld zitten in een hogere energierekening als gevolg van gewijzigde (belasting)regelgeving, of mogelijk afgewentelde investeringskosten van (nuts)bedrijf naar gebruiker. Hiertegenover staat dat als meer energie-efficiëntie wordt bereikt, elektriciteitsnetten minder verzwaaard hoeven te worden, wat kosten scheelt. Anderzijds zijn aan niet-handelen ook kosten verbonden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Nederland en de EU zullen naar verwachting minder grondstoffen verbruiken voor primaire energie, en als gevolg daarvan minder afhankelijk zijn van geïmporteerde fossiele brandstoffen. Tevens kan een versterkte focus op energiebesparing in de EU bijdragen aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven waardoor hun internationale concurrentiekracht verder toeneemt.

De EED-herschikking biedt een positieve impuls voor het behalen van de klimaatneutraliteitsdoelstelling in 2050, en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op het gebied van verduurzaming. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

In verband met de wijziging van het criterium voor het ondergaan van een energie-audit van een grote onderneming naar een bepaald niveau van energiegebruik zal in ieder geval de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie¹⁶ moeten worden gewijzigd. Hetzelfde geldt mogelijk ook voor de relevante decentrale regelgeving. De strengere normen voor stadsverwarming en de duurzaamheidseisen voor stadsverwarming nopen tot aanpassing van de Warmtewet¹⁷ of de Wet collectieve warmtevoorziening¹⁸.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie krijgt de bevoegdheid om in overeenstemming met artikel 32 de EED-richtlijn door middel van gedelegeerde handelingen de richtlijn aan te vullen door, na raadpleging van relevante belanghebbenden, een gemeenschappelijke EU-regeling voor de beoordeling van de duurzaamheid van datacenters vast te stellen (artikel 31). De gedelegeerde handelingen zal de definitie vaststellen van duurzaamheidsindicatoren voor datacentra en zal, overeenkomstig artikel 10, lid 9, van deze richtlijn, de minimale drempelwaarden voor significant energieverbruik definiëren en de belangrijkste indicatoren en de meetmethode vaststellen.

Het kabinet staat positief tegenover het verlenen van deze bevoegdheid. Met de gedelegeerde handeling worden niet-essentiële onderdelen van de richtlijn vastgesteld, waardoor het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is. Het toekennen hiervan is bovendien wenselijk, omdat hiermee de wetgevingsprocedure niet wordt belast. Ook kan het kabinet zich vinden in de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering), aangezien de gedelegeerde handeling de richtlijn zal aanvullen. Wel moet de bevoegdheidsdelegatie beter en preciezer worden afgebakend. Het kabinet zal zich daarvoor bij de onderhandelingen inzetten. Het voorstel zet namelijk aan tot het vaststellen van minimumeisen voor energie-efficiëntie en duurzaamheid in de gedelegeerde handeling. Het is daarbij wel van belang dat de regeling aansluit op de Nederlandse Energiebesparingsplicht en de Erkende Maatregelen Lijst¹⁹. Als EU-eisen hoger worden dan Nederlandse instrumenten werkt dat verstorend voor de relatie tussen industrie en overheid ten aanzien van continuïteit en betrouwbaarheid van beleid. Indien EU-eisen significant lager liggen dan de Energiebesparingsplicht en de Erkende Maatregelen Lijst ondermijnt dat het draagvlak bij datacenters om daaraan te voldoen. Het kabinet ziet graag dat het leveren van restwarmte vanuit een datacenter wordt meegeteld bij de duurzaamheidsscore.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Eind 2019 hebben lidstaten hun energie- en klimaatplannen (Integrated National Energy and Climate Plan, INEK) over de jaren 2021 tot 2030 ingediend bij de Commissie. Na deze oplevering moet er tweejaarlijks

¹⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029672/2021-07-23>

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033729/2020-10-25>

¹⁸ Kamerstuk 30 196, nr. 764

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-20349.html>

gerapporteerd worden over de voortgang. Aanvullend moet er 30 juni 2023 een concept voor een herziene INEK worden aangeleverd met geüpdatete klimaat- en energieplannen. Op 30 juni 2024 moet de finale versie hiervan worden ingediend bij de Commissie. Deze update moet ook de nieuwe doelen bevatten zoals overeengekomen in de nieuwe EED.

Zeker gezien de verwachte duur van de onderhandelingen (gerekend wordt op minstens 1,5 jaar) is het onzeker of bovenstaande haalbaar is. Omdat er wetgeving in formele zin moet worden aangepast en deze richtlijn in samenhang met andere richtlijnen uit het wetgevingspakket geïmplementeerd moet worden, is een implementatieperiode van minimaal twee jaar vereist.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voor oktober 2025 (en elke vier jaar daarna) evalueert de Commissie de bestaande beleidsmaatregelen om energie-efficiëntie en uitstootvermindering bij warmte en koude te realiseren. In die evaluatie komen o.a. tussentijdse ontwikkelingen en technische trends aan bod.

Uiterlijk 28 februari 2027 (en elke vijf jaar daarna) zal de Commissie de EED evalueren en dit rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad. In dit rapport wordt onder meer ingegaan op de algemene effectiviteit van de richtlijn en op de punten waar mogelijk bijgestuurd dient te worden. Dit behelst ook een beoordeling of lidstaten in de 10 jaar na 2030 door moeten gaan met de energiebesparingsplicht en de renovatie van publieke gebouwen.

Het kabinet acht beide evaluatiebepalingen wenselijk.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De wijziging rondom audit-regels zal betekenen dat er minder bedrijven onder de EED-auditplicht vallen. Door de wijziging van de ondergrens (van personeel en inkomen naar energieverbruik) zijn bedrijven met veel personeel, maar een laag energieverbruik niet meer auditplichtig en neemt het aantal te beoordelen auditverslagen af. Daarbovenop kunnen deze ondernemingen ook kiezen voor een energiemanagementsysteem. Dat betekent dat gecontroleerd moet worden of ondernemingen hierover beschikken.

Het energieverbruik van ondernemingen is niet openbaar bekend en nationaal onvoldoende inzichtelijk. Dat maakt vaststellen of een onderneming auditplichtig is afhankelijk van data die de onderneming zelf aanlevert. Deze kunnen derhalve niet meer direct benaderd worden. Of de ondergrens behaald wordt over meerdere (Europese) vestigingen, jaren, of energiedragers, is ingewikkelder voor zowel ondernemer als overheid. De uitvoerbaarheid van deze verplichting is daarmee vooralsnog onzeker.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van klimaatverandering.