

18. Energietransitie en het aanbestedingsrecht: kan het één zonder het ander?

MR. T.A. TERLIEN¹

Met de 'Europese Green Deal' is vanuit Europa aangekondigd om in 2030 ten minste 55% broeikasgasemissiereductie te behalen. De bouwsector speelt een belangrijke rol in het bereiken van deze doelstelling. Uit onder andere de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie blijkt dat deze sector verantwoordelijk is voor 35% van de CO₂-uitstoot. De minimaal 55% emissiereductie is een uitdagende opgave en vraagt van de bouwsector als grootverbruiker veel verandering.

Inleiding

De overheid vraagt op grote schaal bouwprojecten uit en kan als *'launching customer'* de markt stimuleren tot verandering. Toch wordt de mogelijkheid om duurzaamheidsaspecten toe te passen in aanbestedingen nog altijd onvoldoende benut. Met name bij bouwtenoers is dit een gemiste kans. De gebouwensector is verantwoordelijk voor 40% van de eindenergie en voor 36% van de broeikasgasemissies in de Europese Unie.² Met name in deze sector kan wezenlijke emissiereductie worden gerealiseerd, onder meer door aan te sturen op energie-efficiëntie.

Op basis van de beschikbare cijfers zullen de duurzaamheidsdoelstellingen in 2050 naar verwachting niet gehaald worden.³ Het is dan ook niet onbegrijpelijk dat in de praktijk de vraag rijst of duurzaam en sociaal inkopen niet een meer wettelijk verplicht karakter zou moeten krijgen.⁴ Ook vanuit Europa worden steeds meer beleidsmaatregelen afgekondigd om maatschappelijk verantwoord en duurzaam inkopen te stimuleren.⁵ Zo ook met de herziening van de energie-efficiëntierichtlijnen en de Richtlijn energieprestatie gebouwen, die de Europese Commissie heeft voorgesteld in het kader van de Europese Green Deal. In deze

bijdrage wordt ingegaan op de inhoud van de voorgestelde herzieningen, de aanbevelingen die de Europese Commissie in dit verband heeft gedaan en de betekenis hiervan voor de aanbestedingspraktijk.

1. Duurzame bouwtenoers als middel in de energietransitie

De bebouwde omgeving is een van de sectoren waar met minder energieverbruik grote winst kan worden behaald. Circulaire c.q. duurzame bouw is dan ook een belangrijk onderdeel in de energietransitie, gelet op de enorme broeikasgasemissies die zich in de gebouwensector nog altijd voordoen. De overheid vraagt op grote schaal bouwprojecten uit en staat in de aankomende jaren voor een grootschalige renovatie van het gebouwenbestand en een enorme woningbouwopgave. De overheid kan (en moet) als aanbestedende dienst dan ook als rolmodel fungeren in de omslag naar duurzaam, circulair en industrieel bouwen. Alleen het Rijksvastgoedbedrijf geeft in de periode 2022-2023 al ca. 1,5 miljard euro uit aan nieuwbouw, renovatie en verduurzaming.⁶ Een mooi voorbeeld van de voortrekkersrol die de overheid kan hebben is de opdracht van minister De Jonge van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan het Rijksvastgoedbedrijf om de aanbesteding te starten voor 2.000 flexwoningen, teneinde een versneling aan te brengen in de realisatie van flexwoningen.⁷

1.1 Mogelijkheid duurzaamheidsaspecten in bouwtenoers

De huidige aanbestedingsrechtelijke regelgeving biedt een veelheid aan mogelijkheden om duurzaamheid en innovatie een plek te geven, alsook om te komen tot groene c.q. ener-

1 Het onderzoek dat aan dit artikel ten grondslag ligt is afgerond op 31 januari 2023.

2 EU Commissie, 'Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal', Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Brussel, 17 september 2020 COM (2020) 562 (verder 'Mededeling Klimaatplan'), p. 1.

3 Zie ook: F. Schotanus & K. Gaaikema, 'De status van circulair en duurzaam inkopen: van best practice naar common practice', TA 2020/104 (af. 6).

4 Zie: W.A. Janssen, 'Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering', TA 2020/3 (af. 1).

5 Zie ook: W.A. Janssen, 'Over de invloed van de Europese Green Deal op het aanbestedingsrecht en de autonomie van inkoop', TBR 2020/43.

6 www.rijksvastgoedbedrijf.nl

7 <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2022/12/07/aanbesteding-2.000-flexwoningen-we-geven-de-markt-een-kickstart>

gie-efficiënte (renovatie van) gebouwen.⁸ Zo kunnen in het bestek of het programma van eisen bijvoorbeeld technische specificaties worden geformuleerd die leiden tot emissiereductie en/of kan emissiereductie (zwaarder) worden meegewogen in de toe te passen gunningscriteria. Op grond van art. 2.76 Aanbestedingswet 2012 kunnen technische specificaties worden geformuleerd i) in de vorm van normen, ii) in termen van nauwkeurige prestatie-eisen en functionele eisen, of iii) een combinatie van de voorgaande twee opties.⁹ Ook is het mogelijk om de CO₂-prestatieladder als selectie-criterium te hanteren en alleen marktpartijen te selecteren die een bepaald minimumniveau hebben behaald. Daarnaast is het mogelijk om emissiereductie te vertalen c.q. zwaarder mee te laten wegen in de toe te passen gunningscriteria. Met betrekking tot de toe te passen gunningscriteria geldt dat alle overheidsopdrachten dienen te worden gegund op grond van de 'economisch meest voordelige inschrijving', waarbij een keuze moet worden gemaakt uit drie mogelijk toe te passen gunningscriteria: i) beste prijs-kwaliteitsverhouding (hierna: 'de BPKV'); ii) laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten; en iii) laagste prijs. Als uitgangspunt geldt dat gunningscriteria verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht.¹⁰ Hier van is sprake als zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te realiseren werken, in *alle opzichten* en *in elk stadium* (van de winning van grondstoffen voor het product tot de verwijdering van het product) van de levenscyclus.¹¹ Met betrekking tot de BPKV is in de Richtlijn (EU) nr. 2014/24¹² een niet-limitatieve¹³ lijst van mogelijke gunningscriteria opgenomen, waarbij sociale, milieu- en innovatieve kenmerken specifiek worden genoemd.

1.2 Duurzaamheidsaspecten in de praktijk

Op basis van de huidige regelgeving wordt dus expliciet de mogelijkheid geboden om duurzaamheidsaspecten te vertalen in gunningscriteria. Toch kiezen aanbestedende diensten er in de praktijk veelal voor om duurzaamheidsaspecten enkel op te nemen als minimumeisen in de technische specificaties en deze niet ook mee te nemen in de gunningscriteria. Opdrachtgevers doen hiermee zichzelf én marktpartijen tekort. Het uitvragen van duurzaamheidsaspecten door middel van minimumvereisten, brengt namelijk het risico met zich mee dat marktpartijen veelal niet worden uitgedaagd om meer c.q. innovatiever aan te bieden dan

is uitgevraagd.¹⁴ Veel meer resultaat kan dan ook worden behaald met het hanteren van een minimumprestatieniveau in de technische specificaties en het op basis van gunningscriteria toekennen van extra punten indien een partij meer aanbiedt. Bedrijven worden er op deze wijze toe aangezet om offertes in te dienen met een hoger prestatieniveau dan het niveau dat op basis van de technische vereisten is uitgevraagd, met als gevolg dat innovatie op de markt wordt bevorderd.¹⁵

Met name het zwaarder laten meewegen van duurzaamheidsaspecten komt nog onvoldoende op gang, zo blijkt uit de analyse van het Aanbestedingsinstituut van Bouwend Nederland (het 'Aanbestedingsinstituut'). Het Aanbestedingsinstituut houdt alle openbare bouwteners bij en kijkt sinds 2016 ook naar de duurzaamheidsaspecten die hierbij worden uitgevraagd.¹⁶ Duurzaamheid woog in 2016 slechts in 24,4% van de bouwteners mee bij de gunning. In 2018 was een lichte stijging te zien; in 26,9% van deze openbare aanbestedingen werd gewerkt met duurzame gunningscriteria.¹⁷ In 2019 was wederom een lichte stijging zichtbaar: in 35,2% van de openbare aanbestedingen werden duurzame gunningscriteria toegepast.¹⁸ Als duurzaamheid een van de (sub)gunningscriteria betrof, dan werd dat criterium in 44% van de gevallen voor 15% of minder meegewogen in de gunningssystematiek, ten opzichte van 59% in 2018.¹⁹ Uit de analyse van openbare aanbestedingen in 2021 blijkt een forse stijging van het aantal duurzame aanbestedingen.²⁰ In 2021 werd 43,4% van de aanbestedingen gegund op duurzaamheid ten opzichte van 37,2% in 2020. Hierbij werd ongeveer de helft van alle infrawerken die zijn aanbesteed duurzaam gegund. Ten opzichte van 2020 is een stijging zichtbaar van het aantal gunningen dat voor 15-40% of € 100.000 tot € 500.000 meetelde. Bij nog steeds 162 van de 419 aanbestedingen die zijn geanalyseerd werd duurzaamheid echter voor minder dan 15% meegewogen in de gunningssystematiek.

Alles overziend speelt duurzaamheid nog steeds geen zwaarwegende rol in de gunningssystematiek van bouwteners. Gelet op de doelstellingen die op basis van de Europese

8 Zie ook: T.A. Terlien & D.A. Santurio González, 'Duurzaam aanbesteden: hoe te komen tot een "groen werk" in bouwteners', *BR* 2018/38; T.A. Terlien & D. Santurio González, 'Transitie Circulaire (bouw)economie via inkoop: marktpartijen gestimuleerd tot innovatie?', *BR* 2020/2; T.A. Terlien, 'Duurzame bouwsector via inkoop na 2021: van "nice to have" naar "must have"', *BR* 2021/48.

9 Zie ook: G. Huith, 'Duurzaam specificeren', *TBR* 2021/14.

10 Art. 67 lid 3 Richtlijn (EU) nr. 2014/24 en art. 2.115 lid 2 Aanbestedingswet; Europees Hof van Justitie d.d. 4 december 2003, zaak C-448/01 (*Wienstrom*).

11 Overweging 97 considerans Richtlijn (EU) nr. 2014/24, art. 67 lid 3 en art. 2.115 lid 3 Aanbestedingswet 2012.

12 Art. 67 Richtlijn (EU) nr. 2014/24.

13 Art. 67 Richtlijn (EU) nr. 2014/24.

14 Zie: T.A. Terlien & D. Santurio González, 'Duurzaam aanbesteden: hoe te komen tot een "groen werk" in bouwteners', *BR* 2018/38.

15 Zie ook: EU Commissie, Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt, Brussel, 27 januari 2011, COM (2011) 15 definitief, p. 41.

16 I. Koenen, 'Groen inkopen bij overheid. "Bij bouwteners gebeurt niks"', *Cobouw* 28 februari 2018.

17 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019, te raadplegen via: <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/18812994/duurzaamheid-in-openbare-aanbestedingen-analyse-2018>

18 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019. Te raadplegen via: https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl_2020_duurzaam-inkopen.pdf

19 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019. Te raadplegen via: https://www.bouwendnederland.nl/media/6776/bnl_2020_duurzaam-inkopen.pdf

20 Factsheet Duurzaamheid in openbare aanbestedingen Analyse 2022 (cijfers 2021), te raadplegen via: Extra impulsen nodig ondanks forse groei aantal duurzame gunningen in 2021 - Bouwend Nederland

Green Deal zijn aangescherpt zal dan ook echt een (nog verdere) omslag moeten plaatsvinden in de wijze waarop bouwten- ders in de markt worden gezet en duurzaamheid wordt betrokken bij de specificatie van het voorwerp van de overheidsopdrachten voor werken. Alleen dan kan overheidsinkoop daadwerkelijk het (in potentie) krachtige middel zijn in de noodzakelijke (energie)transitie.²¹ Hierbij is het van evident belang om energieprestatie of andere duurzaamheidsaspecten niet langer als een aanvullend criterium te gebruiken, maar als een centrale voorwaarde en/of zwaarwegend gunningscriterium.²² Met de herziening van de energie-efficiëntierichtlijnen en de Richtlijn energieprestatie gebouwen, die de Europese Commissie heeft voorgesteld in het kader van de Europese Green Deal, worden hiertoe zinvolle aanbevelingen gedaan.

2. Energietransitie Europa

Op 12 december 2015 is op de klimaatconferentie in Parijs het klimaatakkoord gepresenteerd. De Europese Unie heeft het akkoord mede namens Nederland ondertekend. Met het akkoord zijn afspraken gemaakt om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en de klimaatopwarming te beperken tot 1,5 à 2 graden Celsius. Nadien zijn vanuit Europa in korte tijd verschillende acties ondernomen om broeikasgasemissies terug te dringen. Het belang van overheidsinkoop als middel om de klimaatdoelstellingen te bereiken wordt hierbij herhaaldelijk onderstreept. Ook heeft de Europese Commissie in het kader van de zogenoemde ‘Europese Green Deal’²³ aldus de herziening van de energie-efficiëntierichtlijn en de Richtlijn energieprestatie gebouwen voorgesteld. Hiermee komt het belang van energie-efficiëntie (nog verder) centraal te staan in de strijd tegen de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. Wat houdt energie-efficiëntie precies in?²⁴ En op welke manier zijn deze herzieningsvoorstellen van de Europese Commissie van invloed op de wijze waarop aanbestedende diensten overheidsopdrachten zouden kunnen (en misschien wel moeten) inrichten?

2.1 Europese Green Deal

De Europese Commissie presenteerde op 11 december 2019 de zogenoemde ‘Europese Green Deal’, met daarin een blauwdruk voor de belangrijkste beleidsinitiatieven

en maatregelen die nodig zijn om als eerste continent ter wereld in 2050 klimaatneutraal te zijn. In deze Green Deal werd onder meer aangekondigd om het doel voor de reductie van broeikasgasemissies in 2030 te verhogen van 40 naar ten minste 55% ten opzichte van 1990.²⁵ De verhoging naar 55% is noodzakelijk om de opwarming van de aarde uiteindelijk te beperken tot 1,5 à 2 graden Celsius, zoals afgesproken in het Parijs-akkoord. De Europese Commissie zal alle relevante klimaatgerelateerde beleidsinstrumenten evalueren en waar nodig herzieningen voorstellen, om de noodzakelijke broeikasgasemissiereducties te realiseren.²⁶

Alles overziend speelt duurzaamheid nog steeds geen zwaarwegende rol in de gunningssystematiek van bouwten- ders

Ter nadere invulling van de Europese Green Deal presenteerde de Europese Commissie in 2020 de mededeling *Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal* (verder ‘Mededeling Klimaatplan’).²⁷ In de Mededeling Klimaatplan wordt onder meer vooruitgeblekt op een reeks maatregelen die in alle economische sectoren moeten worden genomen en de herzieningen van de belangrijkste wetgevingsinstrumenten om de verhoogde ambitie van 55% te kunnen verwezenlijken.²⁸ Het herzien en stimuleren van (beleid ten aanzien van) energie-efficiëntie, alsook de circulaire economie spelen een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal en het bereiken van een verruimde klimaatdoelstelling voor 2030 en klimaatneutraliteit in 2050.²⁹

2.2 Renovatiegolf voor Europa

Hoewel het aangekondigde Klimaatplan ziet op de transitie van alle sectoren, zal er met name werk worden gemaakt van sectoren die veel hulpbronnen vergen, waaronder de bouwsector. Dit is dan ook één van de sectoren waar de grootste en meeste kostenefficiënte emissiereductie kan worden gerealiseerd. Niet in de laatste plaats omdat 75% van het gebouwenbestand in de EU energie-inefficiënt is³⁰, wat – kort gezegd – inhoudt dat het gebruik ervan meer

21 Europese Commissie, A new Circular Economy Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 11 maart 2020, COM (2020) 98 (hierna: ‘het Europese Actieplan’ of ‘The European Green Deal Action Plan’).

22 De Richtsnoeren, p. 29, par. 3.5.7, sub b.

23 EU Commissie, De Europese Green Deal, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Brussel, 11 december 2019, COM (2019) 640 (de ‘Europese Green Deal’)

24 Zie ook: EU Commissie, Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt, Brussel, 27 januari 2011, COM (2011) 15 definitief, par. 4.2.

25 De Europese Green Deal, p. 5.

26 Op 24 juni 2021 werd door het Europees Parlement vervolgens de Europese Klimaatwet aangenomen, die een reductiedoelstelling van 55% tegen 2030 en klimaatneutraliteit tegen 2050 wettelijk bindend maakt. Op 30 juni 2021 werd de Klimaatwet van kracht met het doel de CO₂-uitstoot in 2030 met 55% te verlagen ten opzichte van het niveau in 1990.

27 Mededeling Klimaatplan, p. 2.

28 Mededeling Klimaatplan, p. 2.

29 Mededeling Klimaatplan, p. 28.

30 Mededeling Klimaatplan, p. 9.

energie verbruikt dan nodig.³¹ Om de klimaatdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, moet in de gebouwensector een ‘renovatiegolf’ op gang worden gebracht, zo volgt uit de Europese Green Deal. Met de toename van gerenoveerde en energie-efficiënte woningen en gebouwen is op de lange termijn – ook in Nederland – veel energiebesparing te behalen. De toepassing van het beginsel ‘energie-efficiëntie eerst’ geldt hierbij als uitgangspunt, aldus de Mededeling.³² Dit beginsel vindt zijn wortels in de strategie voor de energie-unie, zoals opgenomen Verordening (EU) nr. 2018/1999³³. Het beginsel komt er – kort gezegd – op neer dat de lidstaten voorafgaand aan het nemen van besluiten over energieplanning, -beleid en -investeringen moeten nagaan of kostenefficiënte en technisch, economisch en ecologisch verantwoorde energie-efficiënte maatregelen beschikbaar zijn die hiervoor een (al dan niet gedeeltelijk) alternatief kunnen vormen.³⁴

De verhoging naar 55% is noodzakelijk om de opwarming van de aarde uiteindelijk te beperken tot 1,5 à 2 graden Celsius

Ten behoeve van de op handen zijnde renovatiegolf heeft de Europese Commissie op 14 oktober 2020 de mededeling *Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit* gepresenteerd (hierna: de ‘Mededeling Renovatiegolf’).³⁵ In de Mededeling Renovatiegolf wordt opnieuw benadrukt dat de EU tegen 2030 de broeikasgasemissies van gebouwen met 60% moet verminderen, om de emissiereductiedoelstelling van 55% te kunnen halen. Hiervoor is het noodzakelijk om te onderzoeken hoe onze gebouwen energie-efficiënter, duurzamer en minder koolstofintensief kunnen worden gemaakt gedurende hun volledige levenscyclus. De toepassing van circulariteitsbeginselen bij de renovatie van gebouwen zal zorgen voor minder materiaalgerelateerde broeikasgase-

missies.³⁶ Doel is om de jaarlijkse energierenovatiegraad van woningen en niet voor bewoning bestemde gebouwen tegen 2030 ten minste te verdubbelen en grondige energierenovaties te bevorderen. Op deze wijze zouden tegen 2030 35 miljoen bouwunits gerenoveerd kunnen zijn.³⁷ De overheid (op alle niveaus) kan (en moet) in de handen zijnde renovatiegolf een voorbeeldfunctie vervullen, teneinde het energieverbruik c.q. de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwensector terug te dringen. Openbare en particuliere sociale infrastructuur, overheidsgebouwen, sociale woningen, scholen, ziekenhuizen en zorginstellingen, moeten in dit verband dan ook het spits afbijten en fungeren als rolmodel.³⁸ In de Mededeling Renovatiegolf is verder aangekondigd dat:

- Richtsnoeren worden uitgebracht met toepassing van het beginsel ‘energie-efficiëntie eerst’, om overheidsinstanties te helpen om rekening te houden met alle kosten en voordelen van investeringen in de bebouwde omgeving, die praktisch zouden kunnen worden toegepast bij overheidsopdrachten.³⁹
- Het toepassingsgebied van de voorschriften moet worden uitgebreid tot alle overheidsniveaus en dat de jaarlijkse renovatieverplichting moet worden uitgebreid in het kader van de herziening van de Energie-efficiëntierichtlijn. Dit zal gebeuren in samenhang met de gefaseerde invoering van minimumnormen voor energieprestaties in het kader van de herziening van de Richtlijn energieprestatie van gebouwen.⁴⁰

2.3 Fit for 55-pakket

Op 14 juli 2021 en 14 december 2021 presenteerde de Europese Commissie in het kader van de Europese Green Deal opnieuw een pakket met concrete voorstellen om de EU ‘klaar te maken voor ‘55’, het zogeheten ‘Fit for 55-pakket’. Het Fit for 55-pakket bestaat uit een reeks aan onderling verbonden voorstellen, die allemaal hetzelfde doel voor ogen hebben: een eerlijke, concurrerende en groene transitie tegen 2030 en daarna.⁴¹ Aan deze herzieningen ligt onder meer ten grondslag dat – hoewel met het sluiten van kolencentrales en de sanering van energie-intensieve industrieën belangrijke broeikasgasemissiereductie is behaald – de emissie van onder andere de gebouwensector onverkort hoog blijft.⁴² Verdergaande maatregelen om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen terug te dringen zijn noodzakelijk om de ten minste 55% broeikasgasemissiereductie in 2030 te kunnen behalen.

31 Zie voor de definitie van ‘energie-efficiëntie’ o.a. Richtlijn (EU) nr. 2012/27 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen (EG) nr. 2009/125 en (EU) nr. 2010/30 en houdende intrekking van de Richtlijnen (EG) nr. 2004/8 en (EG) nr. 2006/32 (‘EED-Richtlijn’), art. 2.

32 Mededeling Klimaatplan, p. 9 en p. 21.

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

34 De Verordening 2018/1999, overweging 64.

35 Europese Commissie, *Renovatiegolf voor Europa*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de regio’s, Brussel, 14 oktober 2020 COM (2020) 662 (de ‘Mededeling Renovatiegolf’).

36 De Mededeling Renovatiegolf, p. 2.

37 De Mededeling Renovatiegolf, p. 3.

38 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 9.

39 Mededeling Renovatiegolf, p. 26.

40 De Mededeling Renovatiegolf, p. 26-27.

41 EU Commissie, ‘Fit for 55’: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de regio’s, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021) 550 (het ‘Fit for 55-pakket’), p. 4.

42 Europese Klimaatdoelstellingplan 2030, p. 2-3.

Meer energie besparen (en het aandeel hernieuwbare energie verhogen), is een belangrijke motor voor emissiereductie. Op basis van het Fit for 55-pakket heeft de Europese Commissie dan ook de herziening van de Energie-efficiëntierichtlijn⁴³ en de Richtlijn energieprestaties van gebouwen⁴⁴ voorgesteld. De (herziene) Energie-efficiëntierichtlijn⁴⁵ dient er samen met de (herziene) Richtlijn energieprestaties van gebouwen voor te zorgen dat in 2050 sprake is van een zeer energie-efficiënt en koolstofvrij gebouwenbestand. Wat houden de herzieningsvoorstellen van de Europese Commissie in het kader van de Europese Green Deal en het Fit for 55-pakket precies in?

3. Energie-efficiëntie

3.1 Energie-efficiëntierichtlijn

De eerste Energie-efficiëntierichtlijn⁴⁶ (hierna: de ‘EED-Richtlijn’) dateert van 25 oktober 2012 en is in december 2012 in werking getreden. Uit de EED-Richtlijn volgt dat energie-efficiëntie een nuttige manier is om de uitdagingen die voortvloeien uit de verhoogde afhankelijkheid van energie-invoer en schaarse energiebronnen aan te pakken.⁴⁷

‘Het verbetert de energievoorzieningszekerheid van de Unie doordat het primaire energieverbruik en de energie-invoer dalen. Het helpt de broeikasgasemissies op een kostenefficiënte manier te verminderen en zo de klimaatverandering te temperen.’

Ingevolge art. 2 EED-Richtlijn moet onder energie-efficiëntie worden verstaan:

‘De verhouding tussen verkregen prestatie, dienst, goederen of energie en de hiertoe gebruikte input van energie.’

Een hoger streefcijfer energie-efficiëntie zorgt er dus voor dat met minder energieverbruik hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

Op basis van de EED-Richtlijn zijn lidstaten verplicht om indicatieve nationale energie-efficiëntiestreefcijfers vast te stellen, teneinde ervoor te zorgen dat het primaire energieverbruik in de EU uiterlijk in 2020 met 20% zou zijn verminderd. Op basis van de EED-Richtlijn geldt voor de lidstaten onder meer de verplichting om een langetermijnstrategie vast te stellen voor de renovatie van het nationale, openbare en particuliere bestand van woningen en bedrijfsgebouwen.⁴⁸ Ook zijn de lidstaten verplicht om iedere drie jaar een nationaal actieplan voor energie-efficiëntie in te

dienen, met onder meer maatregelen voor een significante verbetering van de energie-efficiëntie en de verwachte en/of bereikte energiebesparingen bij de levering, het transport en de distributie van energie en het eindenergieverbruik.⁴⁹

Elke lidstaat dient er verder voor te zorgen dat vanaf 2014 jaarlijks 3% van de totale vloeroppervlakte van de gebouwen die eigendom zijn van en gebruikt worden door hun centrale overheid, wordt gerenoveerd om aan de minimumeisen inzake energieprestaties te voldoen.⁵⁰ Het percentage van 3% wordt berekend over de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 500 m² die eigendom zijn van c.q. gebruikt worden door de centrale overheid en die ieder jaar niet voldoen aan de nationale minimumeisen inzake energieprestaties. In art. 6 EED-Richtlijn is specifiek voor overheidsopdrachten boven de Europese drempelwaarden verder nog als volgt bepaald:

‘1. De lidstaten zorgen ervoor dat de centrale overheden uitsluitend producten, diensten en gebouwen kopen met hoge energie-efficiëntieprestaties, voor zover dit in overeenstemming is met de kosteneffectiviteit, de economische haalbaarheid, de duurzaamheid in een breder verband, de technische geschiktheid, alsmede met de aanwezigheid van voldoende concurrentie (...).’

En:

‘3. De lidstaten moedigen overheidsinstanties, met name op regionaal en lokaal niveau, met inachtneming van hun respectieve bevoegdheden en bestuursstructuur, aan om naar het voorbeeld van hun centrale overheid uitsluitend producten, diensten en gebouwen met een hoge energie-efficiëntieprestaties te kopen. De lidstaten sporen de overheidsinstanties aan, bij het aanbesteden van dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte na te gaan of het mogelijk is energieprestatiecontracten voor de lange termijn te sluiten die energiebesparingen op de lange termijn opleveren.’

Hierbij is het goed om op te merken dat de vereisten uit de EED-Richtlijn minimumvereisten betreffen en een lidstaat aldus niet beletten om verdergaande maatregelen te handhaven of te treffen.⁵¹

3.1.1 Eerste herziening Energie-efficiëntierichtlijn

De eerste herziening van de EED-Richtlijn vond plaats in 2018, waarin energie-efficiëntie wordt genoemd als belangrijk centraal element en prioritaire factor in toekomstige besluitvorming over investeringen in de Europese energie-infrastructuur (beginsel ‘energie-efficiëntie eerst’). De

43 Richtlijn (EU) nr. 2018/844.

44 Richtlijn (EU) nr. 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 houdende wijziging van Richtlijn (EU) nr. 2010/31 betreffende energieprestatie voor gebouwen en Richtlijn (EU) nr. 2012/27 betreffende energie-efficiëntierichtlijn (de ‘Richtlijn 2018/844’).

45 Richtlijn (EU) nr. 2018/844.

46 EED-Richtlijn.

47 Overweging 1 EED-Richtlijn.

48 Art. 4 EED-Richtlijn.

49 Art. 24 EED-Richtlijn.

50 Art. 5 lid 1 EED-Richtlijn.

51 Art. 1 lid 2 EED-Richtlijn.

herziene EED-Richtlijn dateert van 11 december 2018⁵² en moest uiterlijk op 25 juni 2020 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. Op basis van de nieuwe EED-Richtlijn is het streefcijfer van 20% minder energieverbruik in uiterlijk 2020 verhoogd naar 32,5% minder primair en eindenergieverbruik in 2030 op EU-niveau.⁵³ Daarnaast geldt voor de lidstaten de verplichting om voor de periode 2021 tot en met 2030 een cumulatieve besparing op het eindverbruik van energie te verwezenlijken van minstens 0,8% van het eindenergieverbruik per jaar.

3.1.2 Tweede herziening Energie-efficiëntierichtlijn (Fit for 55)

Als onderdeel van de Green Deal heeft de Europese commissie in het Fit for 55-pakket (opnieuw) een herziening van de EED-Richtlijn voorgesteld:

‘Een lager energieverbruik stelt ons in staat zowel de emissies als de energiekosten voor consumenten en de industrie te verlagen. Bij de herziening van de energie-efficiëntierichtlijn wordt voorgesteld het ambitieniveau van de energie-efficiëntiestreefcijfers op EU-niveau te verhogen en ze bindend te maken. Dit moet leiden tot een vermindering van het energieverbruik met 9% tegen 2030 ten opzichte van de basisprognoses.’⁵⁴

De doelstelling om in de Europese Unie tot een verbeterde energie-efficiëntie te komen, is vertaald naar het niveau van het primair en eindenergieverbruik dat in 2030 moet worden bereikt.⁵⁵ Met de voorgestelde herzieningen is het energieverbruik van de lidstaten tezamen tegen 2030 minstens 9% lager ten opzichte van het referentiescenario voor 2020. Het streefcijfer van 9% komt overeen met het energie-efficiëntiestreefcijfer van 39% voor het gebruik van primaire energie en 36% voor het verbruik van finale energie.⁵⁶ Alle lidstaten zullen bijdragen tot de verwezenlijking van het algemene EU-streefcijfer door middel van indicatieve nationale bijdragen en trajecten, die zij moeten vastleggen in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen die in 2023 en 2024 moeten worden geactualiseerd. Daarnaast zullen de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun jaarlijkse energieverbruik vanaf 1 januari 2028 met 1,5% wordt verminderd.⁵⁷ Voor de publieke sector is specifiek een

verplichting voorgesteld om het jaarlijkse energieverbruik met ten minste 1,9% per jaar terug te brengen. Gebouwen die eigendom zijn van de overheid vormen een aanzienlijk aandeel van het gebouwenbestand en zijn erg zichtbaar in het openbare leven.⁵⁸ De voorgestelde herzieningen van de EED-Richtlijn zijn dan ook gericht op energiebesparingen in de overheidssector, onder meer door de verplichting om jaarlijks openbare gebouwen te renoveren en rekening te houden met energie-efficiëntie bij de aankoop van goederen, diensten, werken en gebouwen. De doelstelling voor openbare gebouwen vormt een aanvulling op de Richtlijn energieprestatie gebouwen, waarin de normen en specifieke technische verplichtingen met betrekking tot gebouwen zijn vastgesteld.⁵⁹

Op basis van het herzieningsvoorstel zijn verder onder meer de volgende wijzigingen interessant:

Artikel 3 (nieuw)

- Een nieuwe bepaling over het beginsel ‘energie-efficiëntie eerst’ zal worden ingevoerd om de toepassing van het beginsel rechtsgrondslag te geven en tegelijkertijd de administratieve lasten tot een minimum te beperken.

Artikel 5 (nieuw):

- Voor overheidsorganen wordt een verplichting opgenomen om het energieverbruik door openbare diensten en installaties van overheidsinstanties te verminderen. Die vermindering kan worden verwezenlijkt in alle sectoren van de overheidssector, waaronder openbare gebouwen.

Artikel 6 (nieuw)

- Het toepassingsgebied van de renovatieverplichting wordt verruimd. De verplichting zal nu gelden voor alle overheidsinstanties op alle overheidsniveaus en in alle sectoren waarin de overheid actief is, met inbegrip van gezondheidszorg, onderwijs en openbare huisvesting, indien de gebouwen eigendom zijn van overheidsinstanties. Dit zal in alle lidstaten de voordelen van de renovatie van openbare gebouwen zichtbaarder maken en meer renovaties in de overheidssector stimuleren.
- Het renovatiepercentage blijft ten minste 3%. Echter, het percentage van minstens 3% wordt berekend over de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m² (in plaats van 500 m²), die eigendom zijn van overheidsinstanties van de betrokken lidstaat en die op 1 januari 2024 geen bijna-energie neutrale gebouwen zijn.

Artikel 7 (nieuw):

- De lidstaten kunnen overheidsinstanties verplichten om rekening te houden met aspecten van de circulaire eco-

52 Richtlijn (EU) nr. 2018/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van Richtlijn (EU) nr. 2012/27 betreffende energie-efficiëntie (‘de EED-Richtlijn’).

53 Eindenergieverbruik is – kort gezegd – energie die door eindgebruikers wordt verbruikt, terwijl het primaire energieverbruik ook het energieverbruik voor de productie en levering van energie omvat.

54 Fit for 55-pakket, p. 11.

55 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021), overweging 24 (nieuw).

56 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021) 558, overweging 22.

57 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021) 558, overweging 24.

58 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021), overweging 7 (nieuw).

59 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021), toelichting.

nomie en groene aanbestedingscriteria bij het plaatsen van overheidsopdrachten gelijk aan of boven de Europese drempelwaarden. De lidstaten zullen overheidsinstanties moeten ondersteunen door richtsnoeren en methodologieën te verstrekken voor de beoordeling van levenscycluskosten en het gebruik van samengestelde aanbestedingen en digitale aanbestedingen aan te moedigen. Om transparantie te waarborgen bij de toepassing van energie-efficiëntievereisten in het aanbestedingsproces, maken de lidstaten informatie openbaar over de energie-efficiëntiegevolgen van opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarden.

- Aanbestedende diensten kunnen, gezien de voorbeeldfunctie van de overheid, eisen dat in inschrijvingen het aardopwarmingsvermogen van nieuwe gebouwen wordt bekendgemaakt, met name voor nieuwe gebouwen van meer dan 2000 m². Dit is erop gericht om het bewustzijn omtrent de circulaire economie en de hele levenscyclus van koolstofemissies bij openbare aanbestedingen te vergroten.

Uit de toelichting bij het voorstel tot herziening volgt dat de speciale aandacht die in de EED-Richtlijn uitgaat naar de overheidssector van essentieel belang is om de overheidssector een voorbeeldfunctie te laten vervullen bij het bevorderen van energie-efficiëntie.⁶⁰

3.2 Richtsnoeren toepassing van het ‘energie-efficiëntie eerst-beginsel’

Hoewel de EED-Richtlijn stimuleert c.q. bijdraagt tot de toepassing van het beginsel energie-efficiëntie eerst, zijn hierin geen specifieke aanbevelingen opgenomen over de wijze waarop in de praktijk invulling kan worden gegeven aan het beginsel. De ‘Richtsnoeren voor het beginsel energie-efficiëntie’ van 28 september 2021⁶¹ (hierna: de ‘Richtsnoeren’), zoals gepubliceerd en aanbevolen door de Europese Commissie, zijn dan ook een welkome aanvulling. De Richtsnoeren bevatten diverse verduidelijkingen en aanbevelingen voor praktische oplossingen om het beginsel werkbaarder te maken. Ook op basis van de Richtsnoeren komt een belangrijke rol toe aan overheidsinstanties. Allereerst als aanbestedende dienst, voor zover hun aankoopbeslissingen van goederen of diensten op verschillende markten van invloed zijn op het energieverbruik. Uit de Richtsnoeren volgt dat het beginsel eveneens van toepassing is op besluiten over criteria voor openbare aanbestedingen of besluiten over de aankoop, huur of modernisering van gebouwen die bedoelde aanbestedende diensten bezitten of gebruiken.⁶² Daarnaast brengt prioritering van

energie-efficiëntie met zich mee dat overheidsinstanties het goede voorbeeld moeten geven, bijvoorbeeld door prioritering van energie-efficiëntie in de overheidssector te presenteren als voorbeeld van een duurzaam en goed beheer van overheidsmiddelen. In de Richtsnoeren wordt verduidelijkt op welke wijzen de overheidssector het goede voorbeeld kan geven ter prioritering van energie-efficiëntie, namelijk door:⁶³

- Specifieke doelstellingen voor overheidsgebouwen vast te stellen in de vorm van energieprestatie of renovatietempo. Overheidsgebouwen vervullen hiermee een voorbeeldfunctie, onder meer door verschillende energie-efficiëntieoplossingen toe te passen en de haalbaarheid en de voordelen ervan aan te tonen c.q. transparant te maken. Meer in het bijzonder zouden in nieuwe gebouwen functionaliteit, ontwerp en duurzaamheid, inclusie en esthetiek moeten worden gekoppeld aan de best mogelijke energieprestatie. Indien mogelijk worden de verplichte eisen voor bijna-energie neutrale gebouwen (ex. art. 9 van de Richtlijn energieprestatie van gebouwen) hierbij zelfs overtroffen.⁶⁴
- De aanschaf van energie-efficiënte producten en diensten te bevorderen. Het organiseren van groene overheidsopdrachten en de hierboven in paragraaf 3.1 aangehaalde verplichtingen om uitsluitend producten, diensten en gebouwen met hoge energie-efficiëntieprestaties te kopen ex. art. 6 lid 1 en lid 3 van de EED-Richtlijn, vormen hierbij een goede eerste stap.
- Energieprestatiecriteria in openbare aanbestedingen op grote schaal toe te passen en hieraan een aanzienlijk gewicht toe te kennen bij de beoordeling en selectie van offertes. Hierbij is het noodzakelijk om energieprestatie in openbare aanbestedingen niet als een aanvullend criterium te gebruiken, maar als een centrale voorwaarde en/of gunningscriterium.⁶⁵
- Gebruik te maken van energieprestatiecontracten. Met de openbaarmaking van de voordelen van de toepassing van deze contracten, kunnen bovendien de haalbaarheid en voordelen van bedoelde energieprestatiecontracten worden aangetoond.⁶⁶

3.3 Richtlijn energieprestatie gebouwen

De regels op het gebied van de energieprestaties van gebouwen zijn voornamelijk vastgelegd in de Richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen, die dateert van 19 mei 2010 (de ‘EPG-Richtlijn’). In de EPG-Richtlijn zijn minimumeisen voor de energiebehoefte en het energieverbruik van gebouwen opgenomen. Ook op basis van de EPG-Richtlijn wordt de publieke sector geacht een voortrekkersrol te hebben. Op basis van de EPG-Richtlijn gold dat alle nieuwe gebouwen uiterlijk op 31 december 2020 bijna energie neutraal moesten zijn om te voldoen aan de

60 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, Brussel, 14 juli 2021, COM (2021) 558, toelichting.

61 EU Commissie, Aanbeveling (EU) 2021/1749 Van de Commissie van 28 september 2021 over ‘energie-efficiëntie eerst’: van beginselen tot praktijk – Richtsnoeren en voorbeelden voor de toepassing ervan in de besluitvorming in de energiesector en daarbuiten (de ‘Richtsnoeren’).

62 De Richtsnoeren, p. 22.

63 De Richtsnoeren, p. 29, par. 3.5.7.

64 De Richtsnoeren, p. 29, par. 3.5.7, sub a.

65 De Richtsnoeren, p. 29, par. 3.5.7, sub b.

66 De Richtsnoeren, p. 29, par. 3.5.7, sub c.

zogenaamde BENG-normen.⁶⁷ Een ‘*bijna energie neutraal gebouw*’ is op grond van art. 2 lid 2 van de EPG-Richtlijn een:

‘(...) gebouw met een zeer hoge energieprestatie, zoals vastgesteld volgens bijlage I. De dichtbij nul liggende of zeer lage hoeveelheid energie die is vereist, dient in zeer aanzienlijke mate te worden geleverd uit hernieuwbare bronnen, en dient energie die ter plaatse of dichtbij uit hernieuwbare bronnen wordt geproduceerd te bevatten.’

De ‘*energieprestatie van een gebouw*’ wordt in art. 2 lid 4 van de EPG-Richtlijn gedefinieerd als:

‘de berekende of gemeten hoeveelheid energie die nodig is om aan de vraag naar energie te voldoen die verband houdt met een normaal gebruik van het gebouw, waaronder energie die wordt gebruikt voor verwarming, koeling, ventilatie, warmwatervoorziening en verlichting.’

Voor nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstaties gold echter dat deze gebouwen na 31 december 2018 al bijna energieneutraal moesten zijn.⁶⁸ Ook waren de lidstaten gehouden om beleid te ontwikkelen en maatregelen vast te stellen, teneinde de transformatie van gebouwen die worden gerenoveerd tot bijna energieneutrale gebouwen te stimuleren.

3.3.1 Eerste herziening Richtlijn energieprestatie voor gebouwen

De eerste herziening van de EPG-Richtlijn vond plaats in 2018,⁶⁹ bedoeld als een toevoeging aan de maatregelen op basis van de EED-Richtlijn. Met de voorgestelde herzieningen werd het energie-efficiënter maken van gebouwen en de renovatie daarvan gestimuleerd. Een van de doelen op de lange termijn betrof het koolstofvrij maken van het bestaande, inefficiënte gebouwenbestand van Europa. Een jaarlijks gemiddelde van 3% renovatie was nodig om de ambities van de Europese Unie inzake energie-efficiëntie op een kosteneffectieve wijze te verwezenlijken.⁷⁰ Duidelijke ambities voor de renovatie van het gebouwenbestand zijn van belang, nu iedere procent energiebesparing de gasinvoer met 2,6% vermindert.⁷¹ Daarnaast moeten maatregelen ter verbetering van de energieprestatie van gebouwen niet alleen gericht zijn op de bouwschil, maar op alle relevante elementen en technische systemen in een gebouw.⁷²

In lijn met de EED-Richtlijn gold voor elke lidstaat op basis van de (herziene) EPG-Richtlijn de verplichting om

een ‘*langetermijnrenovatiestrategie*’ vast te stellen, teneinde ervoor te zorgen dat vóór het einde van 2050: i) het nationale bestand van zowel openbare als particuliere gebouwen tot een in hoge mate energie-efficiënt en koolstofvrij gebouwenbestand is gerenoveerd, en ii) de kosteneffectieve transformatie van bestaande gebouwen in bijna-energieneutrale gebouwen wordt bevorderd.⁷³ In de langetermijnrenovatiestrategie moet in ieder geval zijn opgenomen:

- een overzicht van het nationale gebouwenbestand op basis van statistische steekproeven en het verwachte aandeel van gerenoveerde gebouwen in 2020;⁷⁴
- beleid en acties om kosteneffectieve grondige renovatie van gebouwen, onder meer in gefaseerde vorm, te stimuleren en gerichte kosteneffectieve maatregelen en renovatie te ondersteunen, bijvoorbeeld door de invoering van een facultatieve regeling voor gebouwrenovatiepaspoorten;⁷⁵
- een overzicht van beleidsmaatregelen en acties die onder andere zijn gericht op de slechtst presterende onderdelen van het nationale gebouwenbestand.⁷⁶

Om ervoor te zorgen dat op basis van de langetermijnrenovatiestrategieën ook daadwerkelijk kan worden gekomen tot de gewenste transformatie, met name door een groter aantal grondige renovaties, zijn de lidstaten tevens gehouden om te zorgen voor duidelijke richtsnoeren en meetbare c.q. gerichte acties.

3.3.2 Tweede herziening richtlijn energieprestatie voor gebouwen

In het Fit for 55-pakket, alsook in het gedane voorstel tot herziening van de EED-Richtlijn, kondigde de Europese Commissie aan tevens een voorstel tot herziening van de EPG-Richtlijn te zullen doen. De EPG-Richtlijn dient er samen met de EED-Richtlijn voor te zorgen dat in 2050 sprake is van een zeer energie-efficiënt en koolstofvrij gebouwenbestand. De op handen zijnde herzieningen van de EPG-Richtlijn zouden de bepalingen van de (herziene) EED-Richtlijn met betrekking tot de voorbeeldfunctie van de overheden kracht bijzetten, met name met betrekking tot (renovatie) van gebouwen en overheidsopdrachten. Op 25 oktober 2022 bereikte de Europese Raad over de voorgestelde herziening van de EPG-Richtlijn een akkoord.

Meer energie besparen (en het aandeel hernieuwbare energie verhogen), is een belangrijke motor voor emissiereductie

Uit de (herziene) EPG-Richtlijn volgt onder meer dat gebouwen voor, tijdens en na hun operationele levensduur verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van broeikasgassen.

67 Art. 9 lid 1 sub a EPG-Richtlijn.

68 Art. 9 lid 1 sub b EPG-Richtlijn.

69 Richtlijn (EU) nr. 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 houdende wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende energieprestatie voor gebouwen en Richtlijn (EU) nr. 2012/27 betreffende energie-efficiëntierichtlijn (de ‘Richtlijn 2018/844’).

70 Overweging 10 Richtlijn 2018/844.

71 Overweging 10 Richtlijn 2018/844.

72 Overweging 15 Richtlijn 2018/844.

73 Art. 2bis Richtlijn 2018/844.

74 Art. 2bis lid 1 sub a Richtlijn 2018/844.

75 Art. 2bis lid 1 sub c Richtlijn 2018/844.

76 Art. 2bis lid 1 sub d Richtlijn 2018/844.

EU-klimaatzone ¹	Voor bewoning bestemd gebouw	Kantoorgebouw	Ander niet voor bewoning bestemd gebouw*
Middellandse Zee	<60 kWh/(m ² .jaar)	<70 kWh/(m ² .jaar)	< totaal primair energieverbruik BENG zoals vastgesteld op nationaal niveau
Maritiem	<60 kWh/(m ² .jaar)	<85 kWh/(m ² .jaar)	< totaal primair energieverbruik BENG zoals vastgesteld op nationaal niveau
Continentaal	<65 kWh/(m ² .jaar)	<85 kWh/(m ² .jaar)	< totaal primair energieverbruik BENG zoals vastgesteld op nationaal niveau
Noordelijk	<75 kWh/(m ² .jaar)	<90 kWh/(m ² .jaar)	< totaal primair energieverbruik BENG zoals vastgesteld op nationaal niveau

Derhalve moet steeds meer rekening worden gehouden met de emissies gedurende de gehele levenscyclus van gebouwen.⁷⁷ Om de broeikasgasemissies gedurende de gehele levenscyclus tot een minimum te beperken, is hulpbronnen-efficiëntie en circulariteit nodig.⁷⁸ In de toelichting bij het herzieningsvoorstel staat onder meer:⁷⁹

‘Gebouwen zijn belangrijke materiaalbanken, opslagplaatsen waar hulpbronnen decennialang worden bewaard, en de ontwerpties hebben een grote invloed op de emissies gedurende de gehele levenscyclus, zowel in het geval van nieuwe gebouwen als bij renovaties. De prestaties gedurende de gehele levenscyclus van gebouwen moeten niet alleen bij nieuwbouw, maar ook bij renovaties in aanmerking worden genomen, door beleidsmaatregelen voor de vermindering van de broeikasgasemissies gedurende de gehele levenscyclus op te nemen in de plannen voor de renovatie van gebouwen van de lidstaten.’

De herzieningsvoorstellen hebben tot doel om (investeren in) renovatie van gebouwen te stimuleren, de voordelen van de interne markt voor bouwproducten te vergroten, te komen tot gemeenschappelijke normen en de toegang tot informatie te vergroten, zodat de bouwsector zijn broeikasgasemissies op de meest kosteneffectieve manier kan verminderen.⁸⁰

Een van de meest in het oog springende doelstellingen van de herziening is opgenomen in art. 7, inhoudende dat alle nieuwe gebouwen in 2030 emissievrij moeten zijn. Onder een ‘emissievrij gebouw’ wordt verstaan:⁸¹

{[G]ebouw met een zeer hoge energieprestatie, (...), waarbij de zeer lage hoeveelheid energie die nog nodig is, volledig wordt gedekt door energie uit hernieuwbare bronnen die ter plaatse wordt gegenereerd of door energie afkomstig van een hernieuwbare-energiegemeenschap (...).’

Voor nieuwe gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties geldt deze verplichting tot emissievrij daarentegen al vanaf 2027. Eventuele uitzonderingen zijn mogelijk voor historische gebouwen, gebedshuizen en gebouwen voor defensiedoeleinden. Voor bestaande gebouwen geldt dat minimumwaarden voor energieprestaties zullen worden ingevoerd die gelijk zijn aan de maximale hoeveelheid primaire energie die een gebouw per vierkante meter per jaar mag gebruiken. In 2050 moeten alle bestaande gebouwen zijn omgevormd tot emissievrije gebouwen.

Om de vergelijkbaarheid in de hele Europese Unie te waarborgen moeten alle energieprestatiecertificaten uiterlijk in 2025 gebaseerd zijn op een geharmoniseerde schaal van energieprestatieclassen. Het totale jaarlijkse primaire energieverbruik van een nieuw emissievrij gebouw moet voldoen aan de maximumdrempels in Bijlage III bij de (herziene) EPG-Richtlijn (zie tabel hierboven).

De verplichting om te beschikken over een energieprestatiecertificaat zal ook gelden voor bestaande gebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan, gebouwen waarvoor een huurcontract wordt verlengd en alle openbare gebouwen. Gebouwen of gebouweenheden die te koop of te huur worden aangeboden, moeten beschikken over een energieprestatiecertificaat. In alle gebouwen waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest en die veelvuldig door het publiek worden bezocht, ongeacht hun grootte, moet het energieprestatiecertificaat openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten nationale databanken voor energieprestatiecertificaten van gebouwen worden opgezet. Ook wordt in het herzieningsvoorstel een zogeheten ‘renovatiepaspoort’ geïntroduceerd met een renovatiestappenplan om de energieprestatie van het specifieke gebouw aanzienlijk te verbeteren en het gebouw (uiteindelijk) emissievrij te maken tegen 2050.⁸²

77 Overweging 7 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

78 Overweging 8 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

79 Overweging 7 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

80 Toelichting Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

81 Art. 12 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

82 Art. 10 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie prestatie van gebouwen, Brussel, 15 december 2021, COM (2021) 802.

4. Duurzame transitie nationale (aanbestedings) praktijk

Of, en op welke wijze, de hiervoor besproken herzieningen en de in dat kader gedane aanbevelingen zullen doorwerken in de Nederlandse wet- en regelgeving, is – mede gelet op de soevereiniteit van de individuele lidstaten over hoe de klimaatdoelstellingen te halen – nog de vraag. Het ligt in de lijn der verwachting dat de voorgestelde herzieningen ook in Nederland vroeg of laat merkbaar zullen zijn in de aanbestedingspraktijk. Immers, centrale en decentrale aanbestedende overheden worden geacht een voorbeeldfunctie te hebben en zullen vanuit die rol de markt en particulieren (meer) moeten gaan aanzetten tot energie-efficiëntie. Zij zullen strengere energienormen moeten hanteren bij (de renovatie en het onderhoud van) overheidsgebouwen, alsook bij overheidsaanbestedingen en de inkoop van energie duurzaamheidscriteria moeten hanteren. Op basis van de herzieningsvoorstellen van de Europese Commissie geldt niet alleen voor centrale maar ook voor decentrale overheden een zelfstandige verplichting tot energie-efficiëntie.

In dit verband kan niet onbenoemd blijven dat de impact van de verschillende stappen die in de afgelopen jaren door de Nederlandse overheid zijn gezet in het kader van de duurzame transitie, onvoldoende zijn gebleken. Zo blijkt ook uit de ‘Integrale Economie Rapportage’ (‘ICER 2023’).⁸³ De ambitie van het kabinet om het primaire grondstoffengebruik in 2030 te halveren – een tussendoel op weg naar een volledig circulaire economie in 2050 – zal met de huidige trends en het huidige ingezette beleid niet worden bereikt. De afname van het grondstoffengebruik in 2020 in Nederland, is met name de resultante van de lockdown tijdens de coronatijd, zo volgt uit het rapport. Uit het rapport volgt onder meer dat intensivering van het beleid nodig is om de circulaire-economieambities voor 2030 (alsnog) te kunnen halen. Nieuwe spelregels – en het vastleggen daarvan – en een substantiële marktvraag naar circulaire producten worden daarbij van groot belang geacht. Naast het stimuleren van circulaire initiatieven en bedrijvigheid door innovatie en kennisontwikkeling en een stimulerend ondernemingsklimaat, gaat het daarbij om regulering. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar waarmee het grondstoffengebruik en vervuilende emissies – zoals broeikasgassen – in de keten kunnen worden teruggedrongen. Deze instrumenten zorgen voor prikkels ten gunste van circulaire producten en diensten. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van verplichte aandelen secundair materiaal in producten, het aanscherpen of opnemen van circulaire eisen en circulair inkopen. Het niet behalen van doelstellingen op het gebied van circulariteit, zal zijn weerslag hebben op de doelstellingen in het kader van de energietransitie. Immers, hoe meer grondstoffen opnieuw worden gebruikt, hoe minder de uitstoot van broeikasgassen en andere vervuilende stoffen zal zijn. Bij de (kennelijk noodzakelijke) inten-

sivering van het beleid op het gebied van circulariteit is het – ter versnelling van de energietransitie – dan ook aan te bevelen om – in lijn met de EED- en EPG-Richtlijn – steeds het beginsel ‘energie-efficiëntie-eerst’ centraal te stellen. Dit betekent dat de Nederlandse overheid zich voorafgaand aan het nemen van besluiten over energieplanning, -beleid en -investeringen steeds zou moeten afvragen of kostenefficiënte en technisch, economisch en ecologisch verantwoorde energie-efficiënte maatregelen beschikbaar zijn die voor deze besluiten (al dan niet gedeeltelijk) een alternatief kunnen vormen.

Een mooi voorbeeld van een verantwoordelijke decentrale overheid, die de klimaatverandering nu al zwaarder laat meewegen in beleidsafwegingen en keuzes, is de provincie Utrecht. Deze provincie gaat als eerste overheid in Nederland wereldwijde maatschappelijke kosten van klimaatverandering meewegen in haar besluiten over beleid en investering. Zo is in het provinciale nieuwsbericht van 18 januari 2023 te lezen:⁸⁴

‘Om de maatschappelijke effecten als gevolg van broeikasgasuitstoot te kunnen verrekenen, heeft de provincie Utrecht het Klimaatverbond Nederland gevraagd te adviseren over de hoogte van een eerlijke CO₂-prijs. Dit heeft, mede op basis van onderzoek van het Duitse milieuministerie geleid tot een prijs van 875 euro per ton CO₂.

De provincie gebruikt deze nieuwe eerlijke prijs vanaf nu bij kosten-batenanalyses, voor bijvoorbeeld beslissingen over investeringen. Door deze hogere CO₂-prijs wordt klimaatverandering hierin zwaarder meegewogen.’

De provincie Utrecht gaat tevens een lobby starten bij medeoverheden om te komen tot een landelijke CO₂-prijs. Hiermee vervult de provincie daadwerkelijk de voorbeeldfunctie die een overheid in de energietransitie wordt geacht te hebben.

5. Afronding

Uit deze bijdrage blijkt dat de Europese Commissie in ieder geval meent dat het één (energietransitie) niet zonder het ander (overheidsinkoop) kan. Vanuit Europa wordt het belang van overheidsinkoop als middel om de klimaatdoelstellingen te bereiken herhaaldelijk onderstreept. Toch blijkt in de praktijk dat nog steeds onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de aanbestedingsrechtelijke regelgeving daartoe biedt. Met name bij bouwteners is dit een gemiste kans. In het licht van de voorstellen tot herziening van de EED- en de EPG-Richtlijn lijkt de Europese Commissie de touwtjes toch weer wat strakker aan te trekken. De voorgestelde herzieningen en aanbevelingen stimuleren aanbestedende diensten om bij overheidsopdrachten energie-efficiëntie centraal te stellen,

83 Te downloaden via: <https://www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023>

84 <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/provincie-utrecht-gebruikt-als-eerste-overheid-nederland-een-eerlijke-co2-prijs>

teneinde de emissiereductiedoelstelling van 55% in 2030 te kunnen behalen. Aan de regelgeving op Europees niveau ligt het niet. Deze is meer dan voldoende accommoderend en duidelijk om mee aan de slag te gaan. Het is nu uitkijken naar de wijze waarop deze vorm gaat krijgen in nationale wet- en regelgeving.

Dit artikel is afgesloten op 31 januari 2023.

Over de auteur

Mr. T.A. (Tjinta) Terlien

Advocaat Bouw & Aanbestedingsrecht bij Ploum.

VOORKOM EEN ZOEKTOCHT NAAR DE JUISTE KENGETALLEN

ZORG DAT U OP DE HOOGTE BENT!

Vanaf
24 februari
leverbaar



Heeft u als deskundige in uw dagelijkse praktijk regelmatig comptabele gegevens nodig op het gebied van sociale zekerheid, maatschappelijke dienstverlening, gezondheid, belastingen, huurtoeslag en arbeidsmarktmaatregelen? Of bijvoorbeeld op het gebied van de wet WOZ, loonbelasting, premieheffingen en zorgverzekering.

Met deze nieuwe actuele wettenbundels van Sdu wordt u optimaal geïnformeerd.

TE BESTELLEN VIA: www.sdu.nl/shop

Sdu