



2024/1716

28.6.2024

**AANBEVELING (EU) 2024/1716 VAN DE COMMISSIE**

**van 19 juni 2024**

**bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen**

*(kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 3744)*

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad <sup>(1)</sup> is de verplichting ingevoerd om uiterlijk 2030 het kerndoel te halen van ten minste 32,5 % energiebesparing op Unieniveau.
- (2) In haar richtsnoeren van 2013 “artikel 5: Voorbeeldfunctie van de gebouwen van overheidsinstanties” en “artikel 6: Overheidsopdrachten” heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren verstrekt voor de omzetting en de uitvoering van de belangrijkste bepalingen betreffende de publieke sector van Richtlijn 2012/27/EU, door hen te ondersteunen bij het invoeren van passende maatregelen, instrumenten en methoden om hun energiebesparingspotentieel volledig te kunnen benutten en het kerndoel inzake energie-efficiëntie te verwezenlijken.
- (3) Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(2)</sup> is op 13 september 2023 vastgesteld. Dit betrof een herschikking van Richtlijn 2012/27/EU, waarbij een aantal bepalingen ongewijzigd is gebleven maar tegelijkertijd enkele nieuwe vereisten zijn ingevoerd. In het bijzonder is het ambitieniveau voor 2030 ten aanzien van energie-efficiëntie, met inbegrip van de publieke sector, aanzienlijk verhoogd.
- (4) In hoofdstuk II van Richtlijn (EU) 2023/1791 betreffende de voorbeeldfunctie van de publieke sector wordt de leidende rol van de publieke sector op het gebied van energie-efficiëntie onderkend. Artikel 5 bevat nieuwe verplichtingen om het energieverbruik in de publieke sector te verminderen. Artikel 6 bevat een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de verplichting om openbare gebouwen te renoveren. Artikel 7 inzake overheidsopdrachten past bestaande verplichtingen aan en bevat nadere verplichtingen voor energie-efficiënte overheidsopdrachten.
- (5) De lidstaten moeten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tot omzetting van artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 en bijlage IV daarbij uiterlijk 11 oktober 2025 in werking doen treden.
- (6) Het staat de lidstaten vrij de vereisten inzake de voorbeeldfunctie van de publieke sector om te zetten en uit te voeren op een manier die het meest aansluit bij hun nationale omstandigheden. In dit verband is het raadzaam de relevante bepalingen van Richtlijn (EU) 2023/1791 consistent uit te leggen, zodat Richtlijn (EU) 2023/1791 beter wordt begrepen in de lidstaten tijdens de voorbereiding van hun omzettingsmaatregelen.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315, 14.11.2012, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj>).

<sup>(2)</sup> Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (PB L 231, 20.9.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

De lidstaten moeten de interpretatierichtsnoeren in de bijlage bij deze aanbeveling volgen bij de omzetting van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 en bijlage IV daarbij in nationaal recht.

Gedaan te Brussel, 19 juni 2024.

*Voor de Commissie*  
Kadri SIMSON  
*Lid van de Commissie*

## BIJLAGE

## 1. INLEIDING

Deze richtsnoeren bieden de lidstaten sturing bij de uitlegging van Richtlijn (EU) 2023/1791 bij de omzetting ervan in hun nationale wetgeving. De nadruk ligt hierbij op de artikelen 5, 6 en 7 en bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791.

De bindende uitlegging van het Unierecht is niettemin de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

## 2. JURIDISCHE EN BELEIDSCONTEXT

De artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn nauw met elkaar verbonden, aangezien de verwezenlijking van de streefcijfers voor de renovatie van gebouwen overeenkomstig artikel 6 en energie-efficiënte overheidsopdrachten gevolgen hebben voor de vermindering van het finale energieverbruik die overheidsinstanties overeenkomstig artikel 5 moeten bereiken.

Deze drie artikelen houden ook verband met de volgende artikelen van Richtlijn (EU) 2023/1791:

- artikel 2 over definities, met inbegrip van de definitie van “overheidsinstantie”;
- artikel 24 over de vermindering van energiearmoede;
- artikel 29, lid 4, over de verplichting van de lidstaten om overheidsinstanties aan te moedigen gebruik te maken van energieprestatiecontracten om investeringsbelemmeringen weg te nemen;
- artikel 30 over de verplichting van de lidstaten om te zorgen voor overheidsfinanciering en toegang tot passende financieringsinstrumenten;
- bijlage V bij Richtlijn (EU) 2023/1791 wat betreft de regel dat maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie in de openbare sector overeenkomstig de artikelen 5 en 6 in aanmerking kunnen komen om te worden meegeteld bij het naleven van de energiebesparingseisen van artikel 8, lid 1, mits zij voldoen aan de voorschriften van bijlage V bij Richtlijn (EU) 2023/1791.

Artikel 6 houdt ook verband met Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(1)</sup> betreffende de energieprestatie van gebouwen (hierna “EPBD” genoemd), met name wat betreft bijna-energie neutrale gebouwen, emissievrije gebouwen, energieprestatiecertificaten (hierna “EPC” genoemd), het overzicht van het gebouwenbestand dat wordt opgesteld als eis in het kader van de nationale plannen voor de renovatie van gebouwen, de databank voor de energieprestaties van gebouwen en renovatiepunten. Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 houdt verband met de Richtlijnen 2014/23/EU <sup>(2)</sup>, 2014/24/EU <sup>(3)</sup>, 2014/25/EU <sup>(4)</sup> en 2009/81/EG <sup>(5)</sup> van het Europees Parlement en de Raad, waarin het kader wordt vastgesteld voor de wijze waarop overheidsopdrachten moeten worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat beginselen als eerlijke concurrentie en een optimale kosten-batenverhouding vanuit het gezichtspunt van de belastingbetaler worden geëerbiedigd, waarbij artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 de specifieke eisen bevat voor de aankoop van producten, diensten, gebouwen en werken met hoge energie-efficiëntieprestaties.

<sup>(1)</sup> Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen, (PB L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

<sup>(2)</sup> Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>).

<sup>(3)</sup> Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>).

<sup>(4)</sup> Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>).

<sup>(5)</sup> Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj>).

### 3. DEFINITIE VAN OVERHEIDSINSTANTIE IN RICHTLIJN (EU) 2023/1791

#### 3.1. Algemeen

De artikelen 5 en 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn van toepassing op overheidsinstanties zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 12: “overheidsinstanties”: nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn”.

Artikel 7 is daarentegen van toepassing op aanbestedende diensten en aanbestedende instanties zoals gedefinieerd in artikel 2, punten 14 en 15, van Richtlijn (EU) 2023/1791, die op hun beurt verwijzen naar de overeenkomstige definities in artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2014/23/EU, artikel 2, lid 1, punt 1, van Richtlijn 2014/24/EU en artikel 3, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU en artikel 7, lid 1, van Richtlijn 2014/23/EU en artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU.

Als essentieel onderdeel van de beleidsportefeuille om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 5 en 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vastgestelde streefcijfers worden gehaald, zouden de lidstaten een “mechanisme voor verdeling van de streefcijfers” tussen de overheidsinstanties kunnen invoeren, die samen als groep hun finale energieverbruik moeten verminderen om gezamenlijk het streefcijfer van de lidstaat te halen. Hoe een dergelijke verdeling van de streefcijfers moet worden georganiseerd, hangt in de eerste plaats af van de juridische en administratieve structuur van elke lidstaat.

#### 3.2. Nationale, regionale of lokale autoriteiten

##### *Nationale autoriteiten*

Nationale autoriteiten worden niet gedefinieerd in Richtlijn (EU) 2023/1791 en evenmin in Richtlijn 2014/23/EU, Richtlijn 2014/24/EU of Richtlijn 2014/25/EU. Met betrekking tot de definitie van overheidsinstanties in Richtlijn (EU) 2023/1791 en gelet op overweging 33 van Richtlijn (EU) 2023/1791, waarin wordt gesteld dat “nationaal”, “regionaal” en “lokaal” verwijzen naar het respectieve niveau van een autoriteit in de staatsstructuur, kunnen nationale autoriteiten echter worden geacht gelijk te staan aan het “centrale” bestuursniveau of de “staat”. Het centrale bestuursniveau — dat in federale staten het federale bestuursniveau is — omvat met name overheidsministeries of -departementen <sup>(6)</sup>.

Het Europees Hof van Justitie (het Hof) heeft opgemerkt dat het begrip “staat” alle organen omvat die wetgevende, uitvoerende en rechterlijke bevoegdheden uitoefenen <sup>(7)</sup>. Voorbeelden van autoriteiten die deel uitmaken van de staat (en dus nationale autoriteiten zijn), zijn derhalve ook parlementen <sup>(8)</sup> en de rechterlijke macht <sup>(9)</sup>.

De lijst van centrale overheidsinstanties in bijlage I bij Richtlijn 2014/24/EU kan dus worden opgevat als een lijst die aanbestedende diensten bevat die onder het begrip “nationale autoriteiten” zouden vallen.

Het Hof heeft de definitie van “staat” nader uitgewerkt in de zaak Beentjes, waar “staat” ten minste betrekking zou hebben op een lichaam “waarvan samenstelling en taak bij de wet zijn geregeld en dat afhankelijk is van de overheid in zoverre deze de leden ervan benoemt, de nakoming van de uit zijn handelingen voortvloeiende verplichtingen garandeert en de door dat lichaam in uitvoering gegeven openbare werken financiert” <sup>(10)</sup>. Deze definitie werd vervolgens gekwalificeerd om alleen entiteiten zonder eigen rechtspersoonlijkheid te omvatten <sup>(11)</sup>.

##### *Regionale overheidsinstanties*

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU omvatten “regionale overheidsinstanties” instanties die op niet-uitputtende wijze zijn opgenomen in NUTS 1 en 2 als bedoeld in Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(12)</sup> betreffende een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek. Voor federale staten begrijpt de Commissie dat deze definitie verwijst naar het regionale bestuursniveau (met inbegrip van staten of provincies) en met name naar de ministeries of departementen van die regionale overheden <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, deel 1 (2014), blz. 342.

<sup>(7)</sup> Zaak C-323/96, Commissie/België, ECLI:EU:C:1998:411, punt 27.

<sup>(8)</sup> Zaak C-323/96, Commissie/België, ECLI:EU:C:1998:411.

<sup>(9)</sup> Zaak C-222/84, Johnston/Chief Constable, ECLI:EU:C:1986:206.

<sup>(10)</sup> Zaak C-31/87, Gebroeders Beentjes BV/Nederland, ECLI:EU:C:1988:422, punt 12.

<sup>(11)</sup> Zaak C-306/97, Connemara Machine Turf/Coillte Teoranta, ECLI:EU:C:1998:623, en zaak C-353/96, Commissie/Ierland (1998), ECLI:EU:C:1998:611.

<sup>(12)</sup> Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) (PB L 154 van 21.6.2003, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj>).

<sup>(13)</sup> Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, deel 1 (2014), blz. 342.

*Lokale overheden*

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Richtlijn 2014/24/EU omvatten “lokale overheidsinstanties” alle instanties van de onder NUTS 3 vallende bestuurlijke eenheden als bedoeld in Verordening (EG) nr. 1059/2003 betreffende een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek, alsook kleinere bestuurlijke eenheden die onder bijlage III bij die verordening vallen. Zij worden ook “lokale bestuurlijke eenheden” genoemd<sup>(14)</sup>. De Commissie begrijpt dat deze definitie verwijst naar het lokale of gemeentelijke bestuursniveau, met inbegrip van de algemene lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor lokale aangelegenheden.

**3.3. Financierings- en beheerscriteria***Algemeen*

In artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 is bepaald dat “entiteiten” alleen als “overheidsinstanties” kunnen worden aangemerkt indien zij (onder meer) “rechtstreeks [...] worden gefinancierd en beheerd”<sup>(15)</sup> door nationale, regionale of lokale autoriteiten. Het gebruik van de term “en” impliceert dat aan beide criteria, namelijk het “financieringscriterium” en het “beheerscriterium”, moet worden voldaan om als “overheidsinstantie” te kunnen worden aangemerkt<sup>(16)</sup>.

*Entiteiten*

“Entiteiten” zijn afgebakende organisaties met rechtspersoonlijkheid. De rechtspersoonlijkheid moet op het niveau van de lidstaten worden beoordeeld. In het algemeen kan echter worden aangenomen dat publiekrechtelijke rechtspersonen (organen, instellingen, fondsen) en privaatrechtelijke rechtspersonen (vennootschappen, verenigingen, particuliere stichtingen, coöperaties, Europese vennootschappen (SE), Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV)) entiteiten zijn.

*Beheerscriterium*

In tegenstelling tot de definitie van publiekrechtelijke instellingen in artikel 2, lid 1, punt 4, van Richtlijn 2014/24/EU en de daarin vastgestelde afhankelijkheidscriteria, verwijst de definitie van overheidsinstantie in artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 alleen naar de criteria inzake beheer en financiering en niet naar het toezichtscriterium. In overweging 35 van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt uitgelegd dat aan het beheerscriterium is voldaan als een nationale, regionale of lokale autoriteit een meerderheid heeft met betrekking tot de keuze van het beheer van de entiteit. Deze definitie verschilt van die in artikel 2, lid 1, punt 4, van Richtlijn 2014/24/EU, aangezien zij

- i) niet voorziet in het geval waarin een andere overheidsinstantie een meerderheid heeft met betrekking tot de keuze van het beheer van de entiteit en
- ii) beperkt is tot het “beheer” van een entiteit. Een meerderheid van een nationale, regionale of lokale autoriteit bij de keuze van het bestuurs- of toezichthoudend orgaan van een entiteit leidt er dus niet toe dat een entiteit als overheidsinstantie wordt aangemerkt.

In dit verband moet de term “meerderheid” worden uitgelegd in de zin van “meer dan de helft”. In tegenstelling tot het aanwijzingscriterium in artikel 2, lid 1, punt 4, c), van Richtlijn 2014/24/EU zijn onrechtstreekse aanwijzingsrechten (bijvoorbeeld door een orgaan dat zelf door een nationale, regionale of lokale autoriteit is aangewezen) echter niet voldoende om aan het beheerscriterium te voldoen, aangezien het beheer van deze autoriteiten rechtstreeks moet zijn.

*Financieringscriterium*

Onder financiering door een nationale, regionale of lokale autoriteit wordt verstaan een inbreng van middelen, die (onder meer) betalingen, leningen, subsidies, garanties of de terbeschikkingstelling van personeel en materiële activa kan omvatten.

Financiering door de autoriteiten betekent dus dat de middelen die aan de desbetreffende entiteiten worden verstrekt, afkomstig moeten zijn van de overheidsinstanties. Indien de financiering daarentegen hoofdzakelijk wordt verstrekt door middel van het innen van vergoedingen (zoals bijvoorbeeld in het geval van publieke omroepen of ziekenfondsen) op basis van een overeenkomstige wettelijke bepaling en dus niet rechtstreeks van nationale, regionale of lokale autoriteiten, is geen sprake van financiering door overheidsinstanties en zou dus niet aan het financieringscriterium van artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn voldaan. Hetzelfde geldt wanneer nationale, regionale of lokale autoriteiten de desbetreffende entiteiten het recht verlenen om de respectieve vergoedingen zelf te innen.

<sup>(14)</sup> Voor lokale bestuurlijke eenheden, zie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units/>.

<sup>(15)</sup> Cursivering toegevoegd.

<sup>(16)</sup> In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten zijn dit alternatieve criteria.

Overweging 35 van Richtlijn (EU) 2023/1791 kwalificeert het financieringscriterium van artikel 2, punt 12, in die zin dat het alleen wordt vervuld als een bepaalde entiteit grotendeels met overheidsmiddelen wordt gefinancierd. “Grotendeels gefinancierd” kan worden uitgelegd als “meer dan de helft”, d.w.z. meer dan 50 %. Zodra de limiet van 50 % wordt overschreden, is bijgevolg voldaan aan het financieringscriterium van artikel 2, punt 12.

#### *Niet van industriële of commerciële aard*

In overeenstemming met de formulering in artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 — in vergelijking met de definitie van “publiekrechtelijke instellingen” in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten — hoeven volgens de definitie van overheidsinstanties entiteiten niet te worden opgericht voor het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang om onder deze definitie te vallen. Bijgevolg hoeft het onderzoek naar het ontbreken van de industriële of commerciële aard van de desbetreffende entiteiten, zoals bepaald in artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791, niet te worden voorafgegaan door de verificatie of deze entiteiten zijn opgericht voor het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang.

Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof moeten alle juridische en feitelijke omstandigheden waaronder de entiteit is opgericht en de voorwaarden waaronder de activiteit van de entiteit wordt uitgeoefend, in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of een activiteit wordt verricht door een entiteit van industriële of commerciële aard<sup>(17)</sup>. Meer in het algemeen heeft het Hof geoordeeld dat indien een entiteit onder normale marktvoorwaarden actief is, winst nastreeft en de met de uitoefening van haar activiteiten verbonden verliezen draagt, het weinig waarschijnlijk is dat de activiteiten die zij uitoefent, van andere dan industriële of commerciële aard zijn<sup>(18)</sup>. Daaruit kan worden afgeleid dat een entiteit die geen taken van “industriële of commerciële aard” uitvoert, in beginsel een entiteit is die niet deelneemt aan het algemene handelsverkeer op de relevante markt in concurrentie met particuliere marktdeelnemers onder dezelfde voorwaarden (d.w.z. met inachtneming van dezelfde economische regels) en niet het economische risico (met inbegrip van het insolventierisico) van haar handelingen draagt.

Of een dergelijke entiteit bijvoorbeeld volledig onder mededingingsvoorwaarden opereert, moet niet alleen worden beoordeeld aan de hand van haar doelstellingen (onder meer met betrekking tot het in de statuten omschreven bedrijfsdoel), maar vooral ook op basis van een objectieve beoordeling van de specifieke markt in kwestie. In die zin is het met name van belang of de entiteit haar taken uitvoert in een concurrentiesituatie ten opzichte van particuliere ondernemingen of ondernemingen die gericht zijn op doelstellingen van de particuliere sector, dan wel ten minste tot op zekere hoogte uitgesloten is van een “concurrentiesituatie” op de markt vanwege een bijzondere juridische of feitelijke situatie.

Een andere aanwijzing voor een taak van “niet-commerciële aard” is dat financiële verliezen niet door de entiteit zelf moeten worden gedragen, maar dat bijvoorbeeld in de wet, de statuten of andere privaatrechtelijke overeenkomsten een verplichting tot tenlasteneming door de staat is vastgelegd, of dat het zeer waarschijnlijk lijkt dat deze door de staat zullen worden gedragen, bijvoorbeeld met betrekking tot staatsgevangnissen<sup>(19)</sup>. Met andere woorden, de kwalificatie als commerciële activiteit is niet van toepassing indien het “financiële risico” niet bestaat.

Andere argumenten voor het bestaan van een “niet-commerciële” activiteit zijn de waarschijnlijkheid dat een nationale, regionale of lokale autoriteit stappen zou ondernemen om het faillissement van de entiteit te voorkomen of dat een dergelijke autoriteit stappen zou ondernemen om een entiteit te “redden” in plaats van failliet te laten gaan<sup>(20)</sup>.

Indien een entiteit (naast commerciële activiteiten) niet-commerciële activiteiten heeft, zijn de niet-commerciële activiteiten doorslaggevend om te beoordelen of de entiteit in kwestie een overheidsinstantie is, ook al zijn de meeste van haar activiteiten van commerciële aard<sup>(21)</sup>. Dit geldt zelfs wanneer de commerciële activiteiten van een entiteit duidelijk gescheiden zijn van haar niet-commerciële activiteiten.

#### *Overheidsinstanties in de jurisprudentie*

Bij het in de praktijk brengen van de definitie van overheidsinstanties en als mogelijke referentie voor het vaststellen van de autoriteiten en entiteiten die onder de definitie van artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 vallen, kunnen de lidstaten zich baseren op de lijst van centrale overheidsinstanties — die “nationale autoriteiten” zijn in de zin van artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791 — in bijlage I bij Richtlijn 2014/24/EU.

<sup>(17)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-567/15, LitSpecMet, ECLI:EU:C:2017:736, punt 43, en zaak C-393/06, Ing. Aigner (2008), ECLI:EU:C:2008:213.

<sup>(18)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-567/15, LitSpecMet, ECLI:EU:C:2017:736, punt 44.

<sup>(19)</sup> Zaak C-283/00, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2003:544.

<sup>(20)</sup> Zaak C-18/01, Korhonen e.a., ECLI:EU:C:2003:300, punt 91.

<sup>(21)</sup> Zaak C-360/96, Gemeente Arnhem en Gemeente Rheden/BFI Holding, ECLI:EU:C:1998:525, punt 55.

Voorbeelden van entiteiten die volgens de jurisprudentie niet van industriële of commerciële aard zijn, zijn <sup>(22)</sup>:

- Spaanse entiteit betrokken bij het verlenen van ondersteunende activiteiten aan het gevangeniswezen <sup>(23)</sup>;
- Funeral Vienna Ltd. (Bestattung Wien GmbH) <sup>(24)</sup>;
- Fernwärme Wien Gesellschaft m.b.H. <sup>(25)</sup>;
- Telekom Austria AG <sup>(26)</sup>;
- woningcorporatie zonder winstoogmerk <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>.

#### 4. VERPLICHTING MET BETREKKING TOT ARTIKEL 5

##### 4.1. Verplichting om het finale energieverbruik te verminderen

Artikel 5 is nieuw ten opzichte van Richtlijn 2012/27/EU.

Artikel 5, lid 1, schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgen dat het totale finale energieverbruik van alle overheidsinstanties samen jaarlijks met minstens 1,9 % wordt verminderd ten opzichte van het referentiejaar 2021.

De vermindering van het finale energieverbruik moet voornamelijk voortvloeien uit verbeteringen van de energie-efficiëntie in alle openbare diensten <sup>(29)</sup>.

De lidstaten kunnen ervoor kiezen de sectoren openbaar vervoer en strijdkrachten van deze verplichting vrij te stellen. Als gevolg daarvan zouden beide of een ervan kunnen worden vrijgesteld. Niettemin moet worden benadrukt dat dit een mogelijkheid en geen verplichting is. De sector strijdkrachten is energie-intensief en vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van het energieverbruik van de publieke sector <sup>(30)</sup>. Bovendien is de defensiesector dankzij de werkzaamheden van het overlegforum over duurzame energie in de defensie- en veiligheidssector <sup>(31)</sup>, dat in 2016 van start is gegaan, op grote schaal vertrouwd geraakt met, en is over het algemeen voorstander van, maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie. Ook de sector openbaar vervoer beschikt over een aanzienlijk economisch aantrekkelijk energie-efficiëntiepotentieel, met name wat de elektrificatie van het vervoer betreft. Bovendien is dit de enige economische sector waar het energieverbruik in de loop der jaren gestaag is toegenomen. Daarom wordt aanbevolen dat de lidstaten zorgvuldig beoordelen welke bijdrage de strijdkrachten en het openbaar vervoer kunnen leveren aan de verwezenlijking van de nationale doelstellingen, en overwegen de regel- en wetgevende belemmeringen voor de volledige benutting ervan weg te nemen.

<sup>(22)</sup> Deze voorbeelden kunnen slechts als algemene referentie dienen. Een beoordeling per geval is altijd onvermijdelijk.

<sup>(23)</sup> Zaak C-283/00, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2003:544.

<sup>(24)</sup> Zaak C-373/00, Adolf Truley, ECLI:EU:C:2003:110.

<sup>(25)</sup> Zaak C-393/06, Ing. Aigner, ECLI:EU:C:2008:213.

<sup>(26)</sup> Zaak C-324/98, Telaustria und Telefonadress, ECLI:EU:C:2000:669.

<sup>(27)</sup> Oostenrijks hooggerechtshof OGH 31. 1. 2002, 6 Ob 236/01a.

<sup>(28)</sup> Voor de uitlegging van het criterium van industriële of commerciële aard kan verder worden verwezen naar bijvoorbeeld zaak C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110, zaak C-360/96, Gemeente Arnhem en Gemeente Rheden/BFI Holding (1998), ECLI:EU:C:1998:525, zaak C-18/01, Korhonen e.a. (2003), ECLI:EU:C:2003:300, en zaak C-283/00, Commissie/Spanje (2003), ECLI:EU:C:2003:544.

Voor de uitlegging van het financieringscriterium kan worden verwezen naar bijvoorbeeld zaak C-380/98, R./HM Treasury Ex p. University of Cambridge (2000), ECLI:EU:C:2000:529, zaak C-115/12 P, Frankrijk/Commissie (2013), ECLI:EU:C:2013:596, en voor het onderscheid met indirecte financiering naar bijvoorbeeld zaak C-337/06, Bayerischer Rundfunk e.a. (2007), ECLI:EU:C:2007:786, of zaak C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns/AOK Rheinland/Hamburg (2009), ECLI:EU:C:2009:358.

Voor de uitlegging van het beheerscriterium kan worden verwezen naar bijvoorbeeld zaak C-380/98, R./HM Treasury Ex p. University of Cambridge (2000), ECLI:EU:C:2000:529, zaak C-237/99, Commissie/Frankrijk (2001), ECLI:EU:C:2001:70, en voor het onderscheid met indirect beheer naar bijvoorbeeld zaak C-44/96, Mannesmann/Strohal (1998), ECLI:EU:C:1998:4.

<sup>(29)</sup> Als reden voor de verplichting om het finale energieverbruik te verminderen, wordt gesteld dat "de publieke sector een belangrijke motor [is] om de markt om te buigen naar efficiëntere producten, gebouwen en diensten, en om een gedragsverandering op het vlak van energieverbruik teweeg te brengen bij burgers en bedrijven. Als het energieverbruik afneemt dankzij maatregelen die de energie-efficiëntie verbeteren, kunnen er bovendien overheidsmiddelen vrijkomen voor andere doeleinden. Overheidsinstanties op nationaal, regionaal en lokaal niveau moeten een voorbeeldfunctie vervullen met betrekking tot energie-efficiëntie". De nadruk ligt dan ook op energie-efficiëntie maatregelen om het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik te halen.

<sup>(30)</sup> <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/05-01-24-defence-energy-factsheet.pdf>.

<sup>(31)</sup> <https://eda.europa.eu/what-we-do/eu-policies/consultation-forum/>.

Tot het einde van de overgangperiode, dat voor deze bepaling vier jaar na de datum van inwerkingtreding (d.w.z. uiterlijk op 11 oktober 2027) is, is het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik indicatief en wordt het pas na die datum verplicht.

Bovendien geldt de verplichting om het totale finale energieverbruik met 1,9 % te verminderen, tot en met 31 december 2026 niet voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 50 000 inwoners en geldt deze tot en met 31 december 2029 niet voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 5 000 inwoners.

Vermindering van het finale energieverbruik door middel van een afname van het niveau van de openbare dienstverlening ten opzichte van de werkelijke vraag wordt niet bedoeld.

Tabel 1

### Overzicht van verplichtingen met betrekking tot de publieke sector

Verplichting	Aanvang van de verplichting	Frequentie
<b>Vermindering van het finale energieverbruik</b>		
Bepaling van de referentiewaarde voor het finale energieverbruik voor het kalenderjaar 2021	uiterlijk 11 oktober 2027	n.v.t.
Voor alle overheidsinstanties, met uitzondering van overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 50 000 inwoners: het finale energieverbruik met ten minste 1,9 % verminderen	datum van omzetting	jaarlijks
Voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 50 000 inwoners: het finale energieverbruik jaarlijks met ten minste 1,9 % verminderen	1 januari 2027	jaarlijks
Voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 5 000 inwoners: het finale energieverbruik jaarlijks met ten minste 1,9 % verminderen	1 januari 2030	jaarlijks
<b>Beleidsisen in verband met de ondersteuning van overheidsinstanties</b>		
Ervoor zorgen dat alle regionale en lokale overheden specifieke energie-efficiëntie maatregelen in hun instrumenten voor langetermijnplanning opnemen	datum van omzetting	continu
Ervoor zorgen dat alle autoriteiten, met inbegrip van regionale en lokale autoriteiten, actief worden betrokken bij de uitvoering van beleidsmaatregelen op het gebied van energiearmoede	datum van omzetting	continu
Overheidsinstanties ondersteunen bij de invoering van maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie	datum van omzetting	continu
Overheidsinstanties aanmoedigen om bij investeringen in openbare gebouwen rekening te houden met koolstofemissies gedurende de levenscyclus	datum van omzetting	continu
Overheidsinstanties aanmoedigen de energieprestaties van gebouwen te verbeteren, onder meer door inefficiënte verwarmingstoestellen te vervangen	datum van omzetting	continu
<b>Inventaris van gebouwen</b>		
Een inventaris van verwarmde en/of gekoelde gebouwen openbaar en toegankelijk maken	datum van omzetting	n.v.t.
De inventaris actualiseren	datum van omzetting	om de twee jaar
<b>Renovatieverplichting</b>		
Raming van het streefcijfer van 3 % op basis van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die vanaf 1 januari 2024 eigendom zijn van overheidsinstanties	datum van omzetting	n.v.t.
Renovatie van 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen	datum van omzetting	jaarlijks



Verplichting	Aanvang van de verplichting	Frequentie
Onderhandelen met eigenaren van gebouwen om het gebouw bijna-energieneutraal of emissievrij te maken	datum van omzetting	continu
<b>Alternatieve benadering</b>		
De Commissie in kennis stellen van de verwachte energiebesparingen die met de algemene benadering tegen 31 december 2030 zouden worden gerealiseerd	uiterlijk 31 december 2023	n.v.t.
Een hoeveelheid energiebesparing realiseren die gelijkwaardig is aan die welke met de algemene benadering wordt gerealiseerd	datum van omzetting	jaarlijks
Een renovatiepaspoort afgeven voor gebouwen die 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen vertegenwoordigen	datum van omzetting	jaarlijks
Renoveren tot bijna-energieneutrale gebouwen of emissievrije gebouwen waarvoor een renovatiepaspoort is afgegeven	tegen 2040	n.v.t.
<b>Energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten</b>		
Alleen producten, diensten, gebouwen en werken met hoge energie-efficiëntieprestaties aankopen	datum van omzetting	continu
Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toepassen	datum van omzetting	continu
In voorkomend geval rekening houden met bredere duurzaamheidsaspecten	datum van omzetting	continu
Bij de gunning van dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte nagaan of het haalbaar is energieprestatiecontracten voor de lange termijn te sluiten	datum van omzetting	continu
Het productenpakket aankopen dat voldoet aan het criterium van de hoogste beschikbare energie-efficiëntieklasse	datum van omzetting	continu
Rekening houden met Uniecriteria voor groene overheidsopdrachten of beschikbare gelijkwaardige nationale criteria	datum van omzetting	continu
Informatie over de energie-efficiëntiegevolgen van opdrachten openbaar maken	datum van omzetting	continu

#### 4.1.1. Bepaling van de referentiewaarde

##### Grondbeginselen

De referentiewaarde voor het finale energieverbruik wordt gedefinieerd als het totale finale energieverbruik van alle overheidsinstanties in een lidstaat tijdens het referentiejaar, aan de hand waarvan de verwezenlijking van het streefcijfer in de daaropvolgende jaren zal worden gemonitord. In artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt het kalenderjaar 2021 gedefinieerd als het referentiejaar.

Artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791 is van toepassing op overheidsinstanties (zie afdeling 3) als geheel.

De verplichting heeft betrekking op het totale finale energieverbruik van alle publieke sectoren, met inbegrip van openbare gebouwen, gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, waterbeheer en afvalwaterzuivering, riolering en waterzuivering, afvalbeheer, openbare verlichting, onderwijs en sociale diensten, ICT <sup>(32)</sup>.

Het finale energieverbruik van overheidsinstanties heeft betrekking op de energie die wordt verbruikt door de activiteiten van overheidsinstanties, bijvoorbeeld in gebouwen, faciliteiten, terreinen, apparaten, voertuigen enz. die eigendom zijn van of worden gebruikt door overheidsinstanties.

<sup>(32)</sup> Overeenkomstig artikel 2, punt 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt onder finaal energieverbruik verstaan alle energie die wordt geleverd aan de industrie, aan de vervoerssector (met inbegrip van energieverbruik in de internationale luchtvaart), aan huishoudens, aan openbare en particuliere diensten, aan de landbouw, aan de bosbouw, aan de visserij en aan andere eindgebruikerssectoren. Dit omvat echter niet het energieverbruik in internationale scheepsbunkers, omgevingsenergie en leveringen aan de omzettingsector en aan de energiesector, en verliezen ten gevolge van transmissie en distributie zoals gedefinieerd in bijlage A bij Verordening (EG) nr. 1099/2008. Het omvat ook zelfgeproduceerde energie, zoals warmte of elektriciteit uit zonnepanelen, waterkracht of windenergie.

Voor het verzamelen van alle noodzakelijke gegevens over het finale energieverbruik voor het referentiejaar en voor de jaren waarop de verplichting van toepassing is, is een uitgebreide bottom-upgegevensverzameling vereist waarbij alle overheidsinstanties in de lidstaat die onder de verplichting vallen, betrokken zijn. Dit geldt ook voor overheidsinstanties in de sectoren defensie en vervoer indien een lidstaat ervoor kiest de energiebesparing van deze sectoren mee te tellen bij de verwezenlijkingen uit hoofde van artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791. Bestaande geconsolideerde gegevens uit energiestatistieken mogen alleen beschikbaar zijn voor geselecteerde segmenten van de publieke sector zoals gedefinieerd in artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791<sup>(33)</sup> en kunnen verschillende entiteiten omvatten. Een overgangperiode van twee jaar bovenop de omzettingstermijn van twee jaar na de inwerkingtreding van Richtlijn (EU) 2023/1791 zal de lidstaten extra tijd geven om de processen voor het verzamelen van gegevens over het finale energieverbruik voor alle overheidsinstanties op te zetten. Tijdens deze overgangperiode kunnen de lidstaten gebruikmaken van geraamde gegevens voor de referentiewaarde voor het finale energieverbruik. Na deze periode van vier jaar — uiterlijk op 11 oktober 2027 —, wanneer de verplichting van kracht wordt, laten de lidstaten de referentiewaarde aanpassen en volledig afstemmen op het werkelijke finale energieverbruik van alle overheidsinstanties. Indien blijkt dat afzonderlijke overheidsinstanties zijn weggelaten, wordt de referentiewaarde gecorrigeerd. In ieder geval wordt aanbevolen om na de inwerkingtreding van de richtlijn te beginnen met het verzamelen van gegevens over het finale energieverbruik van alle overheidsinstanties. Het referentiejaar blijft ongewijzigd en het verzamelen van gegevens over het finale energieverbruik vanaf 2021 kan na meerdere jaren bijkomende problemen opleveren.

Doorgaans zullen overheidsinstanties gegevens over het finale energieverbruik kunnen verkrijgen aan de hand van hun facturen op basis van gemeten jaarlijkse verbruiksgegevens<sup>(34)</sup>. In sommige gevallen wordt de informatie over het finale energieverbruik verzameld in systemen voor boekhouding, energieboekhouding of energiemonitoring, die door overheidsinstanties worden beheerd.

Indien het energieverbruik van overheidsinstanties in het overzicht van beheerskosten wordt opgenomen, bijvoorbeeld wanneer een overheidsinstantie een deel van een gebouw huurt waar de energiekosten aanvankelijk door de eigenaar worden gedragen en vervolgens onder de huurders worden verdeeld, moet dit finale energieverbruik ook in aanmerking worden genomen.

Indien de in een openbaar gebouw of een openbare faciliteit gebruikte energie wordt verbruikt door een andere entiteit dan de overheidsinstantie, bijvoorbeeld door een huurder van een openbaar gebouw, zoals huurders van sociale woningen, wordt dit energieverbruik niet opgenomen in het finale energieverbruik van de overheidsinstantie.

Wat warmteproductie uit fotovoltaïsche en zonne-energie betreft, maakt het aandeel zelfverbruik door de overheidsinstantie deel uit van het finale energieverbruik<sup>(35)</sup>. Het aandeel warmteproductie uit fotovoltaïsche en zonne-energie dat wordt geleverd aan het net of aan externe prosumenten van een energiegemeenschap, wordt niet meegeteld in het finale energieverbruik van de producerende overheidsinstantie.

**In het geval van energievoorziening via een warmtepomp wordt alleen de elektriciteit geteld die nodig is voor de werking van de warmtepomp<sup>(36)</sup>. De omgevingswarmte wordt niet meegeteld.**

#### *Uitsplitsing van het finale energieverbruik*

De gegevens over het finale energieverbruik voor het referentiejaar en voor de daaropvolgende jaren moeten worden verzameld op een passend niveau van uitsplitsing van het finale energieverbruik, op basis van de volgende overwegingen:

— toepassen van degelijke en begrijpelijke aanpassingsprocedures volgens de stand van de techniek (zie afdeling 4.1.3);

<sup>(33)</sup> Daarom heeft de Commissie een softwaremodel voor het verzamelen en monitoren van gegevens over het finale energieverbruik van overheidsinstanties opgesteld en verstrekt zij deze aan belangstellende lidstaten.

<sup>(34)</sup> Aangezien het streefcijfer op jaarbasis wordt vastgesteld, is het niet nodig verbruiksgegevens te verzamelen op een hoger niveau van uitsplitsing, zoals maandelijks verbruiksgegevens.

<sup>(35)</sup> In het geval van elektriciteitsproductie uit fotovoltaïsche energie kan de hoeveelheid zelfverbruik in de meeste gevallen worden berekend op basis van meetgegevens. Voor warmteproductie uit zonne-energie, waarvoor in de meeste gevallen geen meetgegevens beschikbaar zijn, kunnen technische ramingen volgens de stand van de techniek worden gebruikt om het zelfverbruik te bepalen, indien de opstelling van de ramingen geen onredelijke last tot gevolg heeft.

<sup>(36)</sup> In zeldzame gevallen kan de warmtepomp ook door een gasmotor worden aangedreven.

- mogelijk maken van een plausibiliteitscontrole van het referentieverbruik en het verbruik in de daaropvolgende jaren in de vereiste rapportage door de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 <sup>(37)</sup>.

Hoewel Richtlijn (EU) 2023/1791 niet voorziet in een formele minimale uitsplitsing en de lidstaten andere manieren kunnen gebruiken om de gegevens uit te splitsen, geeft Tabel 2 een voorbeeld van een passend niveau van uitsplitsing van de gegevens over het finale energieverbruik die voor elke overheidsinstantie voor het referentiejaar en voor de daaropvolgende jaren moeten worden verzameld. De aangegeven uitsplitsing is gebaseerd op de in energie-audits gehanteerde benadering en is voldoende gedetailleerd voor de bovengenoemde doeleinden. Al deze gegevens kunnen doorgaans op basis van energierekeningen worden verzameld en in bestaande systemen voor energieboekhouding worden verzameld. Voorts wordt aanbevolen dat alle overheidsinstanties in één lidstaat hun gegevens over het finale energieverbruik in hetzelfde formaat registreren. De subsectoren en activiteiten in de eerste kolom volstaan ook om te voldoen aan de verplichting om het verbruik van overheidsinstanties uit te splitsen naar sector uit hoofde van artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791.

---

<sup>(37)</sup> In artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt verwezen naar een presentatie per sector van de mate waarin het energieverbruik moet worden verminderd. Evenzo kan worden aangenomen dat het jaarverslag ook een sectorale uitsplitsing van het finale energieverbruik moet bevatten. Hoewel artikel 5, lid 5, van de richtlijn niet in detail beschrijft welke sectoren moeten worden gepresenteerd, vereisen zowel de mogelijke vrijstelling voor het openbaar vervoer als de toegestane aanpassingen een voldoende uitsplitsing van de gegevens over het finale energieverbruik volgens de stand van de techniek.

Tabel 2

## Gegevensvelden voor de verzameling van gegevens over het finale energieverbruik (referentiewaarde en jaarverslagen) per overheidsinstantie

Verbruikssectoren en openbare diensten	Elektrici- teit (¹)	Stadsver- warming	Stads- koeling	Aardgas	Stooko- lie	Benzine	Diese- olie	Pellets	Hout- spaan- ders	Vaste brand- stof uit bio- massa	Vaste fossiele brand- stof	Biogas	Andere brand- stoffen	TOTAAL
<b>Energieverbruik in gebouwen</b>														
Kantoor- en administratieve gebou- wen														
Ziekenhuizen en gezondheidscentra														
Scholen en kleuterscholen														
Universiteiten														
Fabrieks- en werkplaatsgebouwen														
Andere openbare gebouwen (in eigendom of gehuurd)														
<b>Energieverbruik voor processen</b>														
Openbare verlichting														
Watervoorziening														
Behandeling van afvalwater														
Afvalbeheer														
Overige processen														
<b>Energieverbruik voor mobili- teitsdiensten</b>														
Openbaar vervoer (²)														
Wagenpark in eigendom van een overheidsinstantie voor andere doeleinden dan openbaar vervoer														
<b>Strijdkrachten (³)</b>														
<b>TOTAAL</b>														

- 
- (<sup>1</sup>) Facultatieve uitbreiding: voor elektriciteit is het raadzaam verder onderscheid te maken (bijvoorbeeld elektriciteit voor verwarming, koeling en andere doeleinden, eigen verbruik via opwekking van fotovoltaïsche zonne-energie), maar deze gegevens zijn mogelijk alleen beschikbaar wanneer specifieke submeters worden gebruikt.
  - (<sup>2</sup>) Als een lidstaat de vermindering van het finale energieverbruik van het openbaar vervoer wil meetellen om aan de verplichting overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 te voldoen, moet voor deze sector een specifieke referentiewaarde worden vastgesteld (zie afdeling 4.1).
  - (<sup>3</sup>) Als een lidstaat de vermindering van het finale energieverbruik van de sector strijdkrachten wil meetellen om aan de verplichting overeenkomstig artikel 5, lid 1, te voldoen, moet voor deze sector een specifieke referentiewaarde worden vastgesteld (zie afdeling 4.1). Bovendien kan het verzamelen van gegevens over het energieverbruik voor de sector strijdkrachten worden beperkt tot de subsegmenten die niet aan geheimhouding om veiligheidsredenen zijn onderworpen.
-

*Referentiewaarde voor het energieverbruik voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000 inwoners en met minder dan 5 000 inwoners*

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 geldt de verplichting van vermindering van het finale energieverbruik tot en met 31 december 2026 niet voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 50 000 inwoners en tot en met 31 december 2029 niet voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met een bevolking van minder dan 5 000 inwoners. Voor beide groepen is het referentiejaar echter ook het jaar 2021.

Daarom worden de lidstaten aangemoedigd niet te wachten met de verzameling van gegevens voor de referentiewaarde voor het finale energieverbruik voor deze twee groepen overheidsinstanties tot de verplichting van start gaat, maar onmiddellijk na de inwerkingtreding van Richtlijn (EU) 2023/1791 met de verzameling te beginnen. Deze twee groepen hebben echter meer tijd om de nodige procedures op te zetten en alle vereiste gegevens over het finale energieverbruik te verzamelen.

*Specifieke referentiewaarde voor het energieverbruik voor vrijgestelde sectoren*

Indien een lidstaat verminderingen van het finale energieverbruik in de sectoren openbaar vervoer of strijdkrachten wil meetellen voor het reductiestreefcijfer overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791, moet een specifieke referentiewaarde voor het finale energieverbruik worden vastgesteld, die alleen dient voor de berekening van de in deze specifieke sectoren bereikte vermindering van het finale energieverbruik. Het referentiejaar is 2021, net als voor alle andere overheidsinstanties. Het verschil tussen het finale energieverbruik in het referentiejaar en het werkelijke finale energieverbruik in een bepaald jaar geeft de vermindering van het verbruik aan die kan worden meegeteld voor het reductiestreefcijfer voor dat jaar. De gegevens voor de strijdkrachten kunnen op geaggregeerd niveau worden verzameld en verstrekt.

Het staat de lidstaten vrij deze optie toe te passen en zij kunnen deze gedurende een of meer jaren en voor één of beide sectoren gebruiken.

#### *4.1.2. Berekening van de streefcijfers voor de vermindering van het finale energieverbruik voor elk jaar*

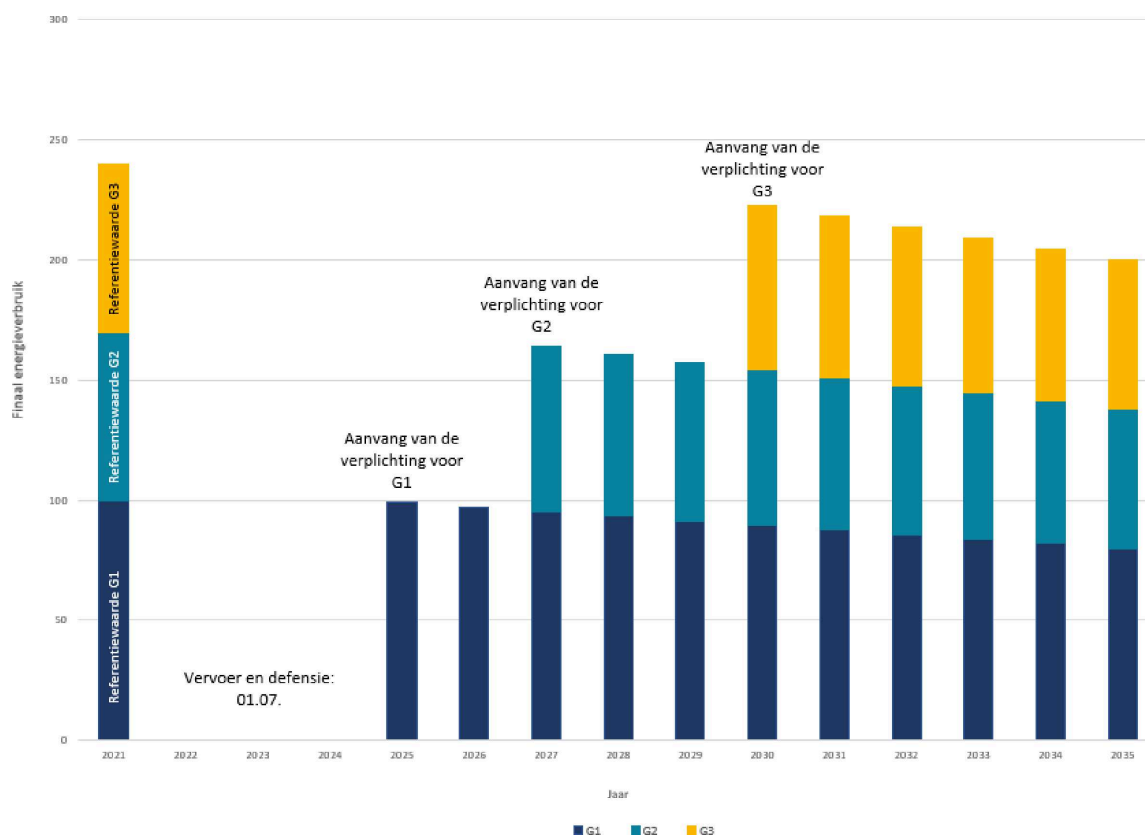
Als gevolg van de geleidelijke invoering van overheidsinstanties in bestuurlijke eenheden van verschillende omvang, zoals hierboven beschreven, moet de verplichte vermindering van het finale energieverbruik voor elke groep overheidsinstanties afzonderlijk worden berekend.

Zodra de referentiewaarde voor elke groep afzonderlijk is vastgesteld, d.w.z. voor de overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 5 000 inwoners en voor de overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000 maar meer dan 5 000 inwoners, kan het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik voor elk jaar worden uitgedrukt als een maximaal finaal energieverbruik.

Op basis van veronderstelde referentiewaarden voor de drie groepen overheidsinstanties in bestuurlijke eenheden van verschillende omvang, laat Figuur 1 hieronder zien hoe het maximale finale energieverbruik zich ontwikkelt in de loop der tijd, te beginnen met het jaar 2025. In 2025 is de verplichting een evenredige verplichting die op 11 oktober van het jaar van omzetting ingaat, wat betekent dat de lidstaten niet de volledige vermindering van het finale energieverbruik van 1,9 % ten opzichte van de referentiewaarde hoeven te bereiken, maar alleen het evenredige gedeelte van het totale jaar dat begint op de omzettingsdatum, namelijk 0,4 %. Bovendien zijn de streefcijfers indicatief tot vier jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. Gedetailleerde formules voor de berekening van het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik voor elk jaar zijn opgenomen in bijlage I bij Richtlijn (EU) 2023/1791.

Figuur 1

Voorbeeld van de geleidelijke ontwikkeling van streefwaarden voor finale energieverbruik (veronderstelde waarden voor “referentiegroep 1” (G1) = 100 energie-eenheden, “referentiegroep 2” (G2, overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000 en meer dan 5 000 inwoners) = 70, “referentiegroep 3” (G3, overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 5 000 inwoners) = 70; voor het jaar 2025 geldt een evenredig streefcijfer)



Indien de referentiewaarde bijvoorbeeld na de overgangperiode wordt gecorrigeerd wanneer de geraamde waarden door reële waarden worden vervangen, of om een andere reden in de daaropvolgende jaren <sup>(38)</sup>, moeten de streefcijfers worden herberekend aan de hand van de nieuwe referentiewaarden.

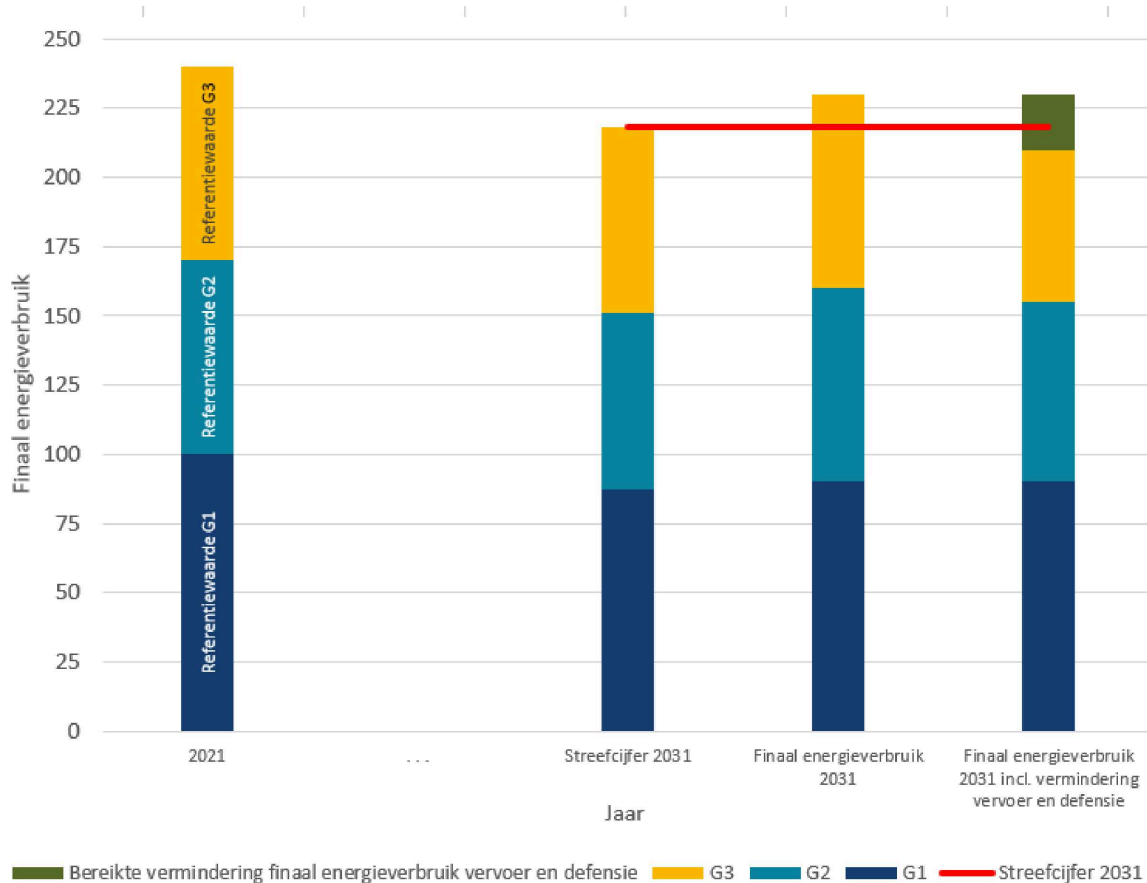
Om verslag uit te brengen over de nakoming van de verplichting, wordt aanbevolen kalenderjaren te gebruiken, omdat de referentiewaarde moet worden vastgesteld voor het kalenderjaar 2021 en de rapportage in het kader van het nationale energie- en klimaatplan rapportageperioden van twee kalenderjaren vereist.

Het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik in een bepaald jaar wordt bereikt als het werkelijke finale energieverbruik — mogelijk na aanpassing van sommige elementen van het finale energieverbruik (zie afdeling 4.1.3) — lager is dan het maximale finale energieverbruik in dat jaar. In Figuur 2 hieronder wordt de verificatie van de verwezenlijking van het streefcijfer weergegeven aan de hand van het voorbeeld van het jaar 2031. Het streefcijfer dat in 2031 door alle overheidsinstanties samen moet worden bereikt, is de optelling van de referentiewaarden voor elk van de drie groepen overheidsinstanties in bestuurlijke eenheden van verschillende omvang. Bovendien laat het voorbeeld zien hoe de opnemings van verminderingen van het finale energieverbruik van de sectoren openbaar vervoer en strijdkrachten kan bijdragen tot het bereiken van het streefcijfer, aangezien deze in mindering kunnen worden gebracht op het werkelijke finale energieverbruik in het desbetreffende jaar.

<sup>(38)</sup> Indien overheidsinstanties bijvoorbeeld worden geschrapt, zoals als gevolg van privatisering, moet de schrapping worden weerspiegeld in zowel de referentiewaarde als het jaarlijkse finale energieverbruik (zie afdeling 4.1.3).

Figuur 2

**Verificatie van de verwezenlijking van het streefcijfer aan de hand van het voorbeeld van het jaar 2031, eenmaal zonder en eenmaal met inachtneming van verminderingen van het finale energieverbruik van de sectoren openbaar vervoer en strijdkrachten**



#### 4.1.3. Registratie van de vermindering van het finale energieverbruik voor elk jaar

Vanaf 2025 moeten de lidstaten elk jaar opnieuw gegevens over het finale energieverbruik van overheidsinstanties verzamelen aan de hand van dezelfde methode en gegevensstructuur als die welke worden gebruikt om de gegevens voor de vaststelling van de referentiewaarde te verzamelen. Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten vanaf 2027 gegevens worden verzameld voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000 inwoners. Voor overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 5 000 inwoners begint dit vanaf 2030. Het is mogelijk dat de lidstaten willen beoordelen of de procedure voor het verzamelen van gegevens daadwerkelijk werkt en of bij deze overheidsinstanties een trend in de richting van een vermindering van het finale energieverbruik waarneembaar is. Daarom kan het raadzaam zijn om gelijktijdig met de andere overheidsinstanties waarvoor de reductieverplichting in 2025 van start gaat, met de verzameling van gegevens te beginnen.

Artikel 5, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 biedt de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid om bij de berekening van het finale energieverbruik van hun overheidsinstanties rekening te houden met klimaatverschillen binnen lidstaten.

Voorts kunnen de lidstaten, rekening houdend met de algemene doelstellingen van de richtlijn, verdere aanpassingen aanbrengen bij de berekening van het finale energieverbruik van hun overheidsinstanties. Dit omvat met name de aanpassing aan veranderende niveaus van openbare dienstverlening of aanpassingen in het geval van toevoeging, verwijdering of herstructurering van overheidsinstanties. De aanpassing van het finale energieverbruik aan deze beïnvloedende factoren zal ook bijdragen tot het voorkomen van belangrijke negatieve prikkels en lekkages die kunnen worden veroorzaakt door de verplichtingen van artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791, zoals verminderingen van het finale energieverbruik door uitbesteding of vermindering van het dienstverleningsniveau.

De lidstaten zijn niet verplicht rekening te houden met klimaatschommelingen of andere beïnvloedende factoren. Indien een lidstaat ervoor kiest het energieverbruik aan te passen aan klimaatschommelingen of andere beïnvloedende factoren, moet hij voldoende informatie verstrekken om uit te leggen hoe de aanpassing is berekend en welk effect de aanpassing had op het gerapporteerde finale energieverbruik.



Volgens de stand van de techniek wat betreft het aanpassen van het finale energieverbruik aan klimaatschommelingen, zoals met name beschreven in ISO 17742 of ISO 50049, mag de aanpassingsmethode niet van jaar tot jaar worden gewijzigd. Bovendien moet de toegepaste aanpassingsbenadering consistent zijn voor alle verbruikssectoren en mag deze niet selectief worden toegepast voor specifieke verbruikssegmenten, zoals sectoren, openbare diensten of groepen overheidsinstanties.

Indien een lidstaat ervoor kiest de gekozen benadering na een bepaald aantal verslagjaren te wijzigen, moet een uitvoerige toelichting worden gegeven over de redenen voor een eventuele wijziging alsook, om redenen van consistentie, een herberekening van de voor voorgaande jaren gerapporteerde cijfers over het finale energieverbruik volgens de nieuw gekozen benadering in alle sectoren en openbare diensten. Dit moet aantonen dat ook in het kader van de nieuwe methode consequent aan de verplichtingen van het artikel wordt voldaan.

In dit licht wordt in aanhangsel B van deze bijlage een korte beschrijving gegeven van de methodologische benaderingen voor de aanpassing van de berekeningen voor het finale energieverbruik die volgens de stand van de techniek passend worden geacht. De lidstaten kunnen om goede redenen en met passende motiveringen van de voorgestelde procedure afwijken.

#### 4.2. **Beleidseisen in artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791**

Het staat de lidstaten vrij om de “beleidsmix” samen te stellen die bedoeld is om de streefcijfers voor finaal energieverbruik te halen. Hoewel in artikel 5, leden 3, 4 en 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt voorzien in enkele verplichte instrumenten, kunnen de concrete uitvoeringstrajecten met een hoge mate van flexibiliteit door de lidstaten worden uitgewerkt.

In de volgende afdelingen worden de belangrijkste vereisten met betrekking tot de uitvoering van artikel 5, leden 3, 4 en 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 belicht.

##### 4.2.1. *Eisen met betrekking tot instrumenten voor langetermijnplanning*

Overeenkomstig artikel 5, lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zorgen de lidstaten ervoor dat alle regionale en lokale overheden in hun instrumenten voor langetermijnplanning specifieke energie-efficiëntie maatregelen opnemen. Dit betekent dat de lidstaten passende beleidsmaatregelen moeten nemen die ervoor zorgen dat alle regio's en gemeenten gebruikmaken van instrumenten voor langetermijnplanning die ten minste betrekking hebben op energie-efficiëntie. De energie-efficiëntieplannen voor de lange termijn moeten idealiter deel uitmaken van bredere plannen, zoals decarbonisatieplannen of plannen voor duurzame energie, voor zover die bestaan of zich in de fase van opstelling bevinden.

De lidstaten kunnen als uitgangspunt verschillende soorten decarbonisatieplannen of plannen voor duurzame energie gebruiken die door lokale autoriteiten zijn ontwikkeld in het kader van relevante nationale en Europese initiatieven<sup>(39)</sup>. Energie-efficiëntie maatregelen maken doorgaans al integrerend deel uit van het planningsproces van deze initiatieven. Bovendien voorzien de meeste initiatieven in een bepaalde vorm van kwaliteitsborging voor de langetermijnplannen alsook voor de uitvoeringsprocedures. Sommige lidstaten zijn ook al begonnen met het opnemen van overwegingen op het gebied van duurzame energie, waaronder energie-efficiëntie, in ruimtelijke ontwikkeling of stedelijke plannen die regelmatig door regio's en gemeenten worden opgesteld.

##### 4.2.2. *Beperking van energiearmoede*

De eisen waaraan de lidstaten moeten voldoen met betrekking tot het verminderen van energiearmoede en het beschermen van kwetsbare afnemers, zijn opgenomen in artikel 24 van Richtlijn (EU) 2023/1791. In dit verband voegt artikel 5, lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 alleen toe dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle autoriteiten, met inbegrip van regionale en lokale overheden<sup>(40)</sup>, actief worden betrokken bij de uitvoering van beleidsmaatregelen op het gebied van energiearmoede. Er moet met name voor worden gezorgd dat bij de planning en uitvoering van energie-efficiëntie maatregelen rekening wordt gehouden met de belangen van prioritaire groepen (mensen die met energiearmoede kampen, mensen in huishoudens met een laag inkomen en kwetsbare groepen), en dat aanzienlijke negatieve directe of indirecte effecten van energie-efficiëntie maatregelen worden beperkt. Dit geldt voor plannen voor energie-efficiëntie en decarbonisatieplannen op lange termijn, en met name voor sociale woningen die eigendom zijn van regionale of lokale autoriteiten, plannen en beleidsmaatregelen die ook kunnen worden gecombineerd met maatregelen en investeringen die in het kader van het sociaal klimaatfonds in aanmerking komen.

<sup>(39)</sup> Om enkele voorbeelden van initiatieven te noemen: op Europees niveau heeft het Burgemeestersconvenant met succes het instrument van het actieplan voor duurzame energie en klimaat ingevoerd. In de DACH-regio zijn initiatieven zoals e5 of Klimabündnis bekend. Nederland is begonnen met een nationaal programma voor de uitwerking van regionale energiestrategieën.

<sup>(40)</sup> Lokale autoriteiten die het Burgemeestersconvenant hebben ondertekend, kunnen steun krijgen voor hun plannings- en uitvoeringsinspanningen op het gebied van energiearmoede. Het Convenant werkt samen met het JRC en de advieshub energiearmoede van de EU om deze ondersteuning te bieden. Meer informatie is te vinden op: [https://eu-mayors.ec.europa.eu/nl/library/energy\\_poverty/](https://eu-mayors.ec.europa.eu/nl/library/energy_poverty/).

#### 4.2.3. Steun voor overheidsinstanties bij het nemen van energie-efficiëntieverbeteringsmaatregelen

Op grond van artikel 5, lid 7, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten overheidsinstanties steun bieden, waaronder financiële en technische steun, bij het nemen van energie-efficiëntieverbeteringsmaatregelen, onverminderd de staatssteunregels.

Over het algemeen staat het de lidstaten vrij om de “steunpakketten” voor de overheidsinstanties op te stellen. Op grond van de voorbeelden in artikel 5, leden 6 en 7, van Richtlijn (EU) 2023/1791 en op basis van praktijkervaring moet de steun echter onder meer de volgende belangrijke elementen omvatten <sup>(41)</sup>:

- technische en financiële steun ter verbetering van de langetermijnplanning in verband met duurzame energie en decarbonisatie op regionaal en lokaal niveau;
- technische steun bij de voorbereiding van investeringsprojecten, op basis van de resultaten van langetermijnplanning (“projectpijplijnen”);
- financiële steun voor investeringsprojecten op het gebied van energie-efficiëntie, renovatie of decarbonisatie, zoals vereist op grond van artikel 30 van Richtlijn (EU) 2023/1791 <sup>(42)</sup>;
- steun voor integratie van bredere voordelen van energie-efficiëntie en van overwegingen met betrekking tot koolstofemissies gedurende de levenscyclus in investeringsbeoordelingen, bijvoorbeeld door middel van programma's voor capaciteitsopbouw;
- technische bijstand bij de toepassing van energieprestatiecontracten, zoals vereist bij artikel 29, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791.

Bovendien moeten de steunmaatregelen toegankelijk zijn voor alle overheidsinstanties. Proefprogramma's en -maatregelen met een beperkt bereik volstaan niet.

#### 4.2.4. Energieprestatie van gebouwen en vervanging van inefficiënte verwarmingstoestellen

In artikel 5, lid 9, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt de nadruk gelegd op de energieprestatie van gebouwen, met inbegrip van de vervanging van oude en inefficiënte verwarmingstoestellen, als bijzonder aantrekkelijke energie-efficiëntiemaatregel die overheidsinstanties kunnen nemen. Aangezien de verplichting van artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 betrekking heeft op de vermindering van het finale energieverbruik, zou de vervanging van verwarmingsketels op fossiele brandstoffen door (hernieuwbare) stadsverwarming, indien mogelijk, of door warmtepompen, tot een aanzienlijke vermindering van het finale energieverbruik leiden.

### 5. VERPLICHTINGEN MET BETREKKING TOT ARTIKEL 6 VAN RICHTLIJN (EU) 2023/1791

Artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vervangt artikel 5 van Richtlijn 2012/27/EU. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- de reikwijdte van de eis om 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen te renoveren, is uitgebreid van gebouwen die eigendom zijn van en gebruikt worden door de centrale overheid tot alle gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties zoals gedefinieerd in artikel 2 van Richtlijn (EU) 2023/1791;
- het vereiste renovatieniveau is gestegen van minimumeisen inzake energieprestaties (in de zin van artikel 5 EPBD) tot BENG-normen (zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 3, EPBD) of normen voor emissievrije gebouwen (in de zin van artikel 11 EPBD);
- naast het bereiken van een gelijkwaardig niveau van energiebesparingen per jaar, vereist de alternatieve benadering dat de lidstaten een renovatiepaspoort invoeren voor gebouwen die ten minste 3 % uitmaken van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties, alsook de renovatie van die gebouwen tot bijna-energieneutrale gebouwen of emissievrije gebouwen vóór 2040.

<sup>(41)</sup> Voor veel van de vermelde elementen bestaan EU-programma's en -regelingen die kunnen worden aangewend, zoals Elena, LIFE, Interreg enz.

<sup>(42)</sup> Aanbeveling van de Commissie van 12 december 2023 over de omzetting van artikel 30 over nationale fondsen voor energie-efficiëntie, financiering en technische ondersteuning van Richtlijn (EU) 2023/1791 betreffende energie-efficiëntie (PB C, 19.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj>).

Om te voldoen aan artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten:

- ervoor zorgen dat ten minste 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties en een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> hebben, jaarlijks wordt gerenoveerd om te worden omgevormd tot ten minste bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen (standaardbenadering);
- met de eigenaar onderhandelen over een gebouw dat overheidsinstanties gebruiken maar niet bezitten, met als doel contractuele clausules vast te stellen opdat het gebouw ten minste een bijna-energie neutraal gebouw of een emissievrij gebouw wordt, met name wanneer zij een triggerpunt bereiken, zoals de vernieuwing van het huurcontract, wijziging van het gebruik, aanzienlijke reparatie- of onderhoudswerkzaamheden;
- een algemeen beschikbare en toegankelijke inventaris van openbare gebouwen opstellen.

De lidstaten kunnen besluiten een alternatieve benadering toe te passen die erin bestaat jaarlijkse energiebesparingen te realiseren die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke via de standaardbenadering worden bereikt. Voor de toepassing van een alternatieve benadering:

- ramen de lidstaten de energiebesparing waartoe renovaties overeenkomstig artikel 6, leden 1 tot en met 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zouden leiden, aan de hand van passende standaardwaarden voor het energieverbruik van referentiegebouwen van overheidsinstanties vóór en na renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen;
- zorgen de lidstaten ervoor dat elk jaar een renovatiepaspoort wordt ingevoerd voor gebouwen die ten minste 3 % uitmaken van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties. Voor die gebouwen moet de renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen uiterlijk in 2040 zijn voltooid.

Gebouwen die onder artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vallen, zijn verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van of gebruikt worden door overheidsinstanties, met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> (artikel 6, lid 1). Gebouwen moeten worden uitgelegd overeenkomstig de definitie in artikel 2, punt 1, EPBD, waarbij onder “gebouw” wordt verstaan “een overdekte constructie met muren waarvoor energie gebruikt wordt om het binnenklimaat te regelen”. Onder de “totale bruikbare vloeroppervlakte” wordt verstaan “de vloeroppervlakte van een gebouw of van een deel van een gebouw waar energie wordt gebruikt om het binnenklimaat te regelen” (artikel 2, punt 13 van Richtlijn (EU) 2023/1791); Dit betekent dat gebouwen zoals bijvoorbeeld onverwarmde garages of magazijnen van de verplichting zijn uitgesloten. Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillende verplichtingen overeenkomstig de gebouwencategorieën die zijn opgenomen in artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791.

Tabel 3

### Reikwijdte van de verschillende verplichtingen van artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791

Categorie		Opgenomen in de inventaris	Opgenomen in de referentiewaarde <sup>(1)</sup>	Verplichting tot renovatie	Bijdrage aan de verwezenlijking van het streefcijfer van gerenoveerd tot bijna-energie neutraal gebouw
Verwijzing		Artikel 6, lid 5	Artikel 6, leden 1 tot en met 4, en lid 6		
<b>Gebruikt door maar niet in het bezit van overheidsinstanties</b>		JA	NEE	NEE <sup>(2)</sup>	NEE
<b>Eigendom van overheidsinstanties</b>	Gebouwen die vanaf 1 januari 2024 al bijna-energie neutrale gebouwen zijn	JA	NEE	NEE	NEE
	Sociale woningen — NIET kostenneutraal om te renoveren	JA	NEE	NEE	NEE
	Sociale woningen — kostenneutraal om te renoveren	JA	JA	JA	JA
	Gebouwen waarvoor het technisch, economisch of functioneel niet haalbaar is om te worden omgevormd tot bijna-energie neutrale gebouwen (artikel 6, lid 2, tweede alinea)	JA	JA	NEE	JA <sup>(3)</sup>

Categorie	Opgenomen in de inventaris	Opgenomen in de referentiewaarde <sup>(1)</sup>	Verplichting tot renovatie	Bijdrage aan de verwezenlijking van het streefcijfer van gerenoveerd tot bijna-energie neutraal gebouw
Verwijzing	Artikel 6, lid 5	Artikel 6, leden 1 tot en met 4, en lid 6		
Speciale gebouwen als bedoeld in artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c).	JA	JA	JA	JA <sup>(4)</sup>
Alle andere gebouwen waarop de renovatieverplichting > 250 m <sup>2</sup> betrekking heeft.	JA	JA	JA	JA
Andere gebouwen ≤ 250 m <sup>2</sup>	NEE <sup>(5)</sup>	NEE	NEE	NEE

<sup>(1)</sup> Alleen gebouwen die vanaf 1 januari 2024 eigendom zijn van overheidsinstanties, worden in de referentiewaarde opgenomen. Gebouwen die na deze datum door een overheidsinstantie worden aangekocht, worden niet in de referentiewaarde opgenomen, maar kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van het streefcijfer als zij vervolgens worden gerenoveerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen.

<sup>(2)</sup> Verplichting om te onderhandelen over contractuele clausules (artikel 6, lid 1).

<sup>(3)</sup> Alleen als zij toch worden gerenoveerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen.

<sup>(4)</sup> Voor speciale gebouwen als bedoeld in artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), volstaat een energie-efficiëntierenovatie tot een door de lidstaten vastgesteld passend niveau dat minder streng kan zijn dan bijna-energie neutraal. De verwezenlijking van bijna-energie neutraal na renovatie is niet verplicht.

<sup>(5)</sup> Er bestaat geen verplichting om gebouwen kleiner dan 250 m<sup>2</sup> in de inventaris op te nemen overeenkomstig artikel 6, lid 5, maar de lidstaten kunnen dit doen om een volledige inventaris van openbare gebouwen te verkrijgen.

De lidstaten moeten vanaf de omzettingsdatum, uiterlijk op 11 oktober 2025, jaarlijks voldoen aan de in artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vastgestelde renovatie- en energiebesparingsverplichtingen. Voor het verzamelen en rapporteren van gegevens wordt aanbevolen dat de lidstaten het kalenderjaar gebruiken als grondslag voor de berekening en rapportage van hun verplichtingen. Gedurende de periode vanaf de omzettingsdatum tot het einde van het jaar kan de eis betreffende de te renoveren vierkante meters of de te behalen energiebesparingen evenredig worden berekend, d.w.z. 0,7 % van het oppervlak van alle gebouwen van overheidsinstanties in 2025, bovenop de 2,3 % van de gebouwen van de centrale overheid die in 2025 moeten worden gerenoveerd overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 2012/27/EU.

Het begrip energierenovatie beschrijft de verbetering van de energieprestatie van een of meer onderdelen van gebouwen, bijvoorbeeld de bouwschil of de technische bouwsystemen, waardoor het energieverbruik voor ruimteverwarming en/of -koeling, warm water, ventilatie, (ingebouwde) verlichting en aanvullend energieverbruik aanzienlijk wordt verminderd <sup>(43)</sup>.

Aanbeveling van de Commissie (EU) 2019/1019 <sup>(44)</sup> bevat nadere bijzonderheden over de begrippen technische, economische en functionele haalbaarheid die ook relevant zijn voor de toepassing van artikel 6, lid 2. Hierin wordt bepaald dat het aan de lidstaten is om vast te stellen in welke specifieke gevallen het vanuit technisch, economisch en/of functioneel oogpunt niet haalbaar is om aan de eisen te voldoen, en ervoor te zorgen dat deze gevallen duidelijk worden omschreven, gekaderd en gerechtvaardigd. De procedures voor de beoordeling van de haalbaarheid kunnen ook per soort gebouw verschillen om rekening te houden met hun specifieke kenmerken. Technische, economische en functionele haalbaarheid moet als volgt worden uitgelegd:

- *technische haalbaarheid* — er is geen sprake van technische haalbaarheid wanneer het vanuit technisch oogpunt onmogelijk is om de voorschriften toe te passen, d.w.z. wanneer de voorschriften niet kunnen worden toegepast vanwege de technische kenmerken van het systeem;
- *economische haalbaarheid* — deze heeft betrekking op de kosten voor het toepassen van de voorschriften en de vraag of: i) deze kosten in verhouding staan tot de kosten van de geplande ingreep (bijvoorbeeld verbetering van het systeem); ii) de verwachte voordelen opwegen tegen de kosten, rekening houdend met de verwachte levensduur van het systeem;
- *functionele haalbaarheid* — het is functioneel niet haalbaar om voorschriften toe te passen indien dit negatieve gevolgen zou hebben voor de werking van het systeem of het gebruik van het gebouw (of de gebouweenheid), rekening houdend met de specifieke beperkingen (bijvoorbeeld technische voorschriften) die mogelijk van toepassing zijn op het systeem en/of het gebouw.

<sup>(43)</sup> Europese Commissie, directoraat-generaal Energie, 2019, Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU (Alomvattend onderzoek naar renovatieactiviteiten voor gebouwen en het gebruik van bijna-energie neutrale gebouwen in de EU), eindverslag, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, blz. 208, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/14675>.

<sup>(44)</sup> Aanbeveling van de Commissie (EU) 2019/1019 van 7 juni 2019 betreffende de modernisering van gebouwen (PB L 165 van 21.6.2019, blz. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2019/1019/oj>).

### 5.1. Verplichtingen met betrekking tot de inventaris van gebouwen van overheidsinstanties

Overeenkomstig artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 stellen de lidstaten uiterlijk op de omzettingsdatum, op 11 oktober 2025, een algemeen beschikbare en toegankelijke inventaris op van verwarmde en/of gekoelde gebouwen, of beide, die meer dan 250 m<sup>2</sup> bedragen en die eigendom zijn van of gebruikt worden door overheidsinstanties. Voor elk gebouw bevat de inventaris ten minste de vloeroppervlakte in vierkante meter, het energieprestatiecertificaat (EPC) en, indien beschikbaar, het gemeten jaarlijkse energieverbruik voor verwarming, koeling, elektriciteit en warm water. Deze inventaris wordt minstens om de twee jaar geactualiseerd. De inventaris ondersteunt de beoordeling van de verplichtingen van de artikel 6, leden 1 tot en met 4, en lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 met het oog op de berekening door de lidstaten van de totale oppervlakte die wordt opgenomen in het streefcijfer van 3 %, en de jaarlijks te renoveren vierkante meters volgens de standaardbenadering, of dezelfde energiebesparingen die in het kader van de alternatieve benadering moeten worden gerealiseerd.

Het uitgangspunt voor het opstellen van de inventaris is het opstellen van een lijst van alle overheidsinstanties. Die kan worden gebaseerd op de lijst van overheidsinstanties die nodig zijn voor artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791. Daarom is het raadzaam om met dezelfde instrumenten de gegevens te verzamelen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 6, lid 5, en de gegevens die nodig zijn om aan artikel 5 te voldoen. Voor elke overheidsinstantie identificeren de lidstaten alle gebouwen die onder het toepassingsgebied van dit artikel vallen. Hoewel artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 de lidstaten niet verplicht te rapporteren welke instanties de gebouwen bezitten of gebruiken, zullen de lidstaten deze informatie nodig hebben voor het ontwerpen van passende maatregelen die verschillend zijn voor gebouwen die eigendom zijn van en gebouwen die worden gebruikt door overheidsinstanties. Zij kunnen deze informatie ook gebruiken om te voldoen aan andere eisen, zoals de noodzaak om de inventaris regelmatig te actualiseren en te koppelen aan de EPBD. Het kan ook nuttig zijn om gegevens over de eigendom of het gebruik te publiceren, zodat de gebruikers van de inventaris de gebouwen kunnen identificeren waarvoor overheidsinstanties rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de energie-efficiëntie-maatregelen (met inbegrip van renovatie).

De inventaris moet zodanig worden opgesteld dat elk gebouw op unieke wijze kan worden geïdentificeerd. Een praktische benadering zou kunnen zijn om dezelfde unieke identificatie te gebruiken die in het EPC wordt gebruikt, die per lidstaat kan verschillen. Dit kan bijvoorbeeld het adres en/of de naam van het gebouw zijn. Het zou het beheer van de inventaris en de koppeling met andere door de EPBD vereiste databanken verder vergemakkelijken.

Op basis van de in artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), van Richtlijn (EU) 2023/1791 genoemde categorieën omvat de inventaris alle gebouwen die eigendom zijn van of gebruikt worden door een overheidsinstantie, met inbegrip van:

- gebouwen die reeds voldoen aan de normen inzake bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen;
- sociale woningen; aangezien de definitie van sociale huisvesting per lidstaat verschilt, moet de nationale definitie worden gebruikt om te bepalen of een gebouw moet worden opgenomen;
- gebouwen die behoren tot de in artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791 genoemde bijzondere categorieën.

Artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 schrijft voor dat de inventaris het energieprestatiecertificaat moet bevatten, d.w.z. een elektronische versie die bijvoorbeeld zichtbaar is als webpagina, pdf of afbeelding.

Het EPC omvat de vloeroppervlakte van het gebouw (het totale bruikbare vloeroppervlakte, uitgedrukt in vierkante meter) die kan worden gebruikt om het overeenkomstige element van de inventaris in te vullen.

Op grond van artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten het gemeten energieverbruik van elk in de inventaris opgenomen gebouw registreren voor zover deze gegevens beschikbaar zijn. Dit omvat het jaarlijkse energieverbruik voor verwarming, koeling, elektriciteit en warm water. Gegevens over het energieverbruik kunnen doorgaans gemakkelijk worden geïdentificeerd, aangezien zij door de energieleverancier worden verstrekt. Er moet echter rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- verwarming in gebouwen wordt gewoonlijk geleverd door: elektrische systemen (warmtepompen, HVAC, weerstandsverwarmingstoestellen), verwarmingsketels op brandstoffen (gas, biomassa enz.), warmtenetten of andere opwekking ter plaatse (bijvoorbeeld zonnewarmte). In sommige gevallen is de identificatie van het finale warmteverbruik relatief gemakkelijk; warmtenetten bijvoorbeeld kunnen de hoeveelheid warmte die aan het gebouw wordt geleverd, voor factureringdoeleinden registreren. In andere gevallen (bijvoorbeeld verwarmingsketels op biomassa) krijgen gebruikers een rekening op basis van de hoeveelheid brandstof die zij kopen, die dus moet worden omgezet in kWh;

- het elektriciteitsverbruik omvat doorgaans energie die wordt gebruikt door apparatuur die niet rechtstreeks verband houdt met het gebouw zelf. Zo kan een gebouw de servers voor een hele organisatie hosten en een zeer hoog verbruik vertonen in vergelijking met de in het EPC aangegeven waarde.
- Indien het gebouw niet over submeters beschikt, is het mogelijk dat het energieverbruik voor verwarming, koeling en warm water niet afzonderlijk kan worden aangegeven, indien deze door elektrische apparatuur worden geleverd. In dat geval moeten zij vallen onder het elektriciteitsverbruik;
- voor gebouwen met hernieuwbare energiebronnen ter plaatse moet het verbruik van opwekking ter plaatse worden opgeteld bij de nettohoeveelheid energie die uit het netwerk wordt ingevoerd. Het totale energieverbruik wordt berekend als de *totale invoer* plus opwekking minus de *totale uitvoer*;
- in sommige gevallen is het niet mogelijk een volledig cijfer te geven voor een van de subcategorieën van energieverbruik, bijvoorbeeld in het geval van een gebouw waar slechts een deel van de warmwaterbehoeften wordt gedekt door een waterverwarmingstoestel op zonne-energie. In dat geval mag alleen de meetbare hoeveelheid ter plaatse geproduceerd warm water worden gerapporteerd onder de subcategorie *warm water*.

Bij het vaststellen van de methode om aan de eisen van artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 te voldoen, moeten de lidstaten overheidsinstanties duidelijke instructies verstrekken over de wijze waarop verbruiksgegevens moeten worden gerapporteerd.

Om de inventaris algemeen beschikbaar en toegankelijk te maken, zorgen de lidstaten ervoor dat het grote publiek en alle belanghebbenden gemakkelijk toegang hebben tot de gegevens en deze kunnen gebruiken. In de praktijk kunnen de lidstaten aan de eis voldoen door bijvoorbeeld:

- de inventaris op een gemakkelijk algemeen toegankelijke website bekend te maken;
- vrije toegang te verlenen zonder registratie of na een eenvoudige registratieprocedure;
- basisfuncties aan gebruikers te verlenen, bijvoorbeeld om te zoeken naar een bepaald gebouw of gebouwen die eigendom zijn van een bepaalde overheidsinstantie, of aan de hand van andere beschikbare kenmerken van het gebouw;
- gebruikers in staat te stellen alle of een deel van de gegevens te downloaden.

De lidstaten kunnen voorzien in verdere functies om het gebruik van de inventaris te vergemakkelijken, bijvoorbeeld voor het zoeken op overheidsinstantie, stad/regio of adres.

De lidstaten moeten de inventaris vóór de omzettingstermijn opstellen en deze ten minste om de twee jaar actualiseren <sup>(45)</sup>. Deze actualisering moet ten minste de volgende wijzigingen omvatten:

- recent opgetrokken gebouwen, nieuwe gebouwen die door een overheidsinstantie zijn gekocht of worden gebruikt;
- gebouwen in de databank die worden verkocht of gesloopt, of waarvan de huur is beëindigd;
- gebouwen die veranderingen ondergaan waardoor hun omvang wordt gewijzigd;
- gebouwen waarvoor een geactualiseerde energieprestatiebeoordeling is uitgevoerd, wat heeft geleid tot een nieuw EPC;
- gebouwen waarvoor een energierenovatie heeft plaatsgevonden, wat tot aanzienlijke energiebesparingen heeft geleid.

Met het oog op de actualisering van de inventaris om de twee jaar moeten de lidstaten ook de gegevens over het energieverbruik van de gebouwen van overheidsinstanties actualiseren. Om de administratieve lasten voor de lidstaten tot een minimum te beperken, wordt echter aanbevolen de gegevens over het energieverbruik alleen te actualiseren als sprake is van significante veranderingen, bijvoorbeeld als gevolg van een energierenovatie of bestemmingsverandering. Om de administratieve lasten verder te verminderen, worden digitale en geautomatiseerde oplossingen aanbevolen ter vergemakkelijking van het verzamelen van gegevens. Deze moeten zodanig worden ontwikkeld dat ook via dezelfde gegevensstroom aan de eisen van artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791 kan worden voldaan. Geautomatiseerde meetwaarden van slimme meters kunnen bijvoorbeeld op het niveau van gebouwen en overheidsinstanties worden geaggregeerd, zodat zowel de inventaris van artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 als de databank die is opgesteld om aan artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791 te voldoen, regelmatig kunnen worden geactualiseerd.

<sup>(45)</sup> Het actualiseren van de inventaris zal geen gevolgen hebben voor de referentiewaarde en jaarlijkse streefcijfers, die ongewijzigd blijven.

Op grond van artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten de inventaris koppelen aan het overzicht van het gebouwenbestand dat wordt opgesteld in het kader van de nationale plannen voor de renovatie van gebouwen overeenkomstig artikel 3 EPBD en de databanken die overeenkomstig artikel 22 EPBD zijn opgezet. Dit kan worden bereikt door de inventaris te koppelen aan deze gegevensreeksen via de naam of ID van het gebouw. Ingeval de EPBD de lidstaten verplicht het aantal gebouwen en de totale vloeroppervlakte (m<sup>2</sup>) voor openbare gebouwen te rapporteren, kan dit gemakkelijk worden ontleend aan de overeenkomstig artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 opgestelde inventaris. De gegevens die zijn verzameld om de krachtens artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 vereiste inventaris op te stellen, kunnen worden gebruikt om het overzicht van het nationale gebouwenbestand in te vullen, maar er zullen ook andere gegevensbronnen nodig zijn.

Volgens artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 kunnen algemeen beschikbare en toegankelijke gegevens uit de inventaris (over de kenmerken van het gebouwenbestand en de renovatie en energieprestaties van gebouwen) door de waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de EU worden geaggregeerd om aan de hand van vergelijkbare gegevens meer inzicht te krijgen in de energieprestaties van de sector gebouwen. De waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de EU is een instrument dat de energieprestaties van gebouwen in de hele EU monitort<sup>(46)</sup>. De voor artikel 6, lid 5, opgezette inventaris moet bijdragen tot de verbetering van de gegevens en informatie in de waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de EU door gegevens te verstrekken over het gebouwenbestand van overheidsinstanties, met inbegrip van energieprestatiecertificaten, bijna-energie neutrale gebouwen en energieverbruik. Aan de eis zou ten minste zijn voldaan als de lidstaten inventarisgegevens met de waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de EU delen overeenkomstig de door de Commissie vast te stellen modaliteiten. .

## 5.2. Verplichting om te voldoen aan het jaarlijkse renovatiestreefcijfer

Het renovatiepercentage van 3 % wordt berekend over de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup>, die eigendom zijn van overheidsinstanties en die op 1 januari 2024 geen bijna-energie neutrale gebouwen zijn. Dit betekent dat het jaarlijkse renovatiestreefcijfer van 3 % gebaseerd is op een vaste waarde (referentiewaarde) over de volledige uitvoeringsperiode.

De lidstaten kunnen kiezen welke gebouwen moeten worden gerenoveerd om aan de renovatieverplichting van 3 % te voldoen, met inachtneming van de kosteneffectiviteit en de technische haalbaarheid bij de keuze van de te renoveren gebouwen. Indien de lidstaten van oordeel zijn dat het technisch, economisch of functioneel niet haalbaar is om een specifiek gebouw om te vormen tot een bijna-energie neutraal gebouw en zij dat gebouw tot een lager niveau renoveren, tellen zij de renovatie van dat gebouw niet mee voor het voldoen aan de eis. Deze gebouwen moeten echter nog steeds worden opgenomen in de lijst van gebouwen die wordt gebruikt om de jaarlijkse renovatieverplichting te berekenen (d.w.z. in het referentiescenario). De lidstaten moeten er ook rekening mee houden dat de definitie van bijna-energie neutraal gebouw het begrip kosteneffectiviteit omvat.

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten minder strenge eisen dan renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen toepassen voor gebouwen die tot de volgende categorieën behoren (artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791):

- beschermde gebouwen<sup>(47)</sup>, voor zover de naleving van bepaalde minimumeisen inzake energieprestaties hun karakter of uiterlijk op onaanvaardbare wijze zou wijzigen;
- gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten of de centrale overheid en nationale defensiedoeleinden dienen. Deze bepaling heeft geen betrekking op individuele woonruimten of kantoorgebouwen;
- gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten.

Deze bepaling houdt in dat deze gebouwen moeten worden opgenomen in de berekening van de referentiewaarde en kunnen worden meegeteld voor de verwezenlijking van het streefcijfer, zelfs als zij een andere energieprestatienorm dan bijna-energie neutraal of emissievrij halen. De renovatie van deze gebouwen tot een norm die lager is dan bijna-energie neutraal of emissievrij, moet zo dicht mogelijk aansluiten bij de norm van bijna-energie neutraal of emissievrij om te worden meegeteld voor het streefcijfer, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van het gebouw. Daartoe moeten de lidstaten dit minimumniveau vaststellen op basis van de kenmerken van het gebouw of van de groep gebouwen met vergelijkbare kenmerken.

<sup>(46)</sup> Waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de EU, [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/eu-building-stock-observatory\\_en/](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/eu-building-stock-observatory_en/).

<sup>(47)</sup> Artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 verwijst naar gebouwen als een officieel beschermd gebouw als onderdeel van een als waardevol aangemerkt gebied, of vanwege zijn bijzondere architectuur of historische waarde, die grotendeels historische gebouwen zullen zijn.

### Sociale woningen

Voor de toepassing van artikel 6, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 omvatten sociale woningen alle gebouwen (met inbegrip van appartementsgebouwen en eengezinswoningen) met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> die eigendom zijn van overheidsinstanties met het oog op het verstrekken van sociale huisvesting en die op 1 januari 2024 niet voldoen aan de definitie van bijna-energie neutraal gebouw die in de desbetreffende lidstaat van toepassing is. De lidstaten moeten verwijzen naar de nationale definitie van sociale huisvesting. Gebouwen met gemengd eigendom moeten worden opgenomen in de renovatieverplichting indien voor de gedeelten die eigendom zijn van de overheidsinstantie, wordt voldaan aan de criteria inzake vloeroppervlakte.

De lidstaten kunnen ervoor kiezen sociale woningen vrij te stellen van de renovatieverplichting als een dergelijke renovatie zou leiden tot een huurverhoging voor de personen die in een dergelijke woning wonen, die niet kan worden beperkt tot het equivalent van de kostenbesparingen op de energiefactuur. Daartoe kunnen de lidstaten de besparingen op de energiefactuur als gevolg van de renovatie van sociale woningen ramen (rekening houdend met energiebesparingen en de ontwikkeling van de energieprijzen) en beoordelen of deze toereikend zijn om de renovatiekosten te dekken. Wanneer kostenbesparingen op de energiefactuur de renovatiekosten niet dekken, kunnen de lidstaten alternatieve opties overwegen om te voorkomen dat de volledige renovatiekosten aan bewoners worden doorberekend, bijvoorbeeld door een deel van de kosten te financieren via publieke of private financieringsinstrumenten, onder meer via maatregelen en investeringen die in aanmerking komen in het kader van het sociaal klimaatfonds. Dit geval moet worden toegepast in situaties waarbij de huur wordt aangerekend in verhouding tot de waarde van de woning en waarbij de kosten voor de verbetering van de woning (met inbegrip van energierenovaties) in de vorm van hogere huurprijzen aan huishoudens worden doorberekend.

Kostenneutraal betekent dat de investering die nodig is om het gebouw te renoveren, gelijk is aan of lager is dan de financiële tegenwaarde van de voordelen die tijdens de levensduur van de renovatie kunnen worden verwacht. Om te beoordelen of dit het geval is, moeten de lidstaten passende methoden vaststellen die specificeren hoe de voor de berekening vereiste parameters moeten worden vastgesteld, zoals renovatiekosten, discontovoeten, toekomstige energieprijzen, verbruik voor en na de renovatie enz.

De lidstaten moeten rekening houden met andere relevante kosten van sociale woningen, alsook met andere voordelen die kunnen worden behaald na een renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen. Huishoudens die sociale woningen huren, kunnen bijvoorbeeld profiteren van (lagere) tarieven die zijn bedoeld om prioritaire groepen (zoals mensen die met energiearmoede kampen, kwetsbare afnemers, mensen in huishoudens met een laag inkomen en, in voorkomend geval, mensen die in sociale woningen wonen) te helpen met hun energierekening. Ook kan de energierekening geheel of gedeeltelijk worden betaald door sociale steunregelingen of andere instrumenten die in elke lidstaat beschikbaar zijn, waaronder het verkennen van de mogelijkheden die worden geboden door roulerende fondsen en gemeenschapsprojecten voor hernieuwbare energie, d.w.z. het delen van zonne-energie tussen huurders in sociale woningen voor de levering van groene elektriciteit tegen een lagere prijs. Energierenovaties zouden leiden tot een verlaging van de energierekening en dus tot een verlaging van deze indirecte energiekosten, die wellicht niet duidelijk zijn als alleen de energiefactuur in aanmerking wordt genomen. Lagere onderhoudskosten en betere levensomstandigheden na renovatie zijn andere aspecten die in aanmerking moeten worden genomen als onderdeel van de beoordeling van kostenneutraliteit.

De lidstaten moeten de kostenneutraliteit van de ingreep beoordelen op basis van de geraamde kosten en verbruikswaarden, maar kunnen overwegen huurverhoging na renovatie voor huurders van sociale woningen te beperken tot de op de energierekening gerealiseerde besparingen. Een fictief voorbeeld is de renovatie van een sociale woning die 30 000 EUR kost en een besparing van 12 000 kWh per jaar aan energieverbruik oplevert. Als het huishouden een gemiddeld tarief van 0,25 EUR per kWh betaalt, zou dit huishouden 3 000 EUR per jaar besparen, maar als het huishouden profiteert van een verlaagd tarief, bijvoorbeeld 0,10 EUR per kWh, zou de jaarlijkse besparing 1 200 EUR per jaar bedragen. Als het huishouden minder gebruikt dan het geraamde energieverbruik voor die woning, zullen de in de praktijk gerealiseerde besparingen minder dan 1 200 EUR bedragen. In dat geval zal het niet mogelijk zijn de investering terug te verdienen, ook al worden zeer lage discontovoeten gehanteerd; dit komt echter doordat de gesocialiseerde kosten (gesubsidieerde elektriciteitstarieven in dit voorbeeld) en het feit dat huurders hun woning minder verwarmen dan geraamd, niet in aanmerking worden genomen. Om kostenneutraliteit te bereiken, moeten de lidstaten rekening houden met de subsidies die aanbieders van sociale huisvesting ontvangen en hen helpen de renovatiekosten te dekken die zij niet van huurders kunnen terugvragen.

De lidstaten moeten een passende methode vaststellen om te beoordelen of aan de voorwaarde inzake kostenneutraliteit is voldaan. De lidstaten moeten een passende discontovoet bepalen om onderhoudskosten en energierekeningen te actualiseren, maar dit percentage moet op een realistisch niveau worden vastgesteld, bijvoorbeeld op basis van de kapitaalkosten voor de overheidsinstantie of de maatschappelijke discontovoet<sup>(48)</sup>. Dit verschilt van de toetsing van economische haalbaarheid, waarbij het passend kan zijn een winstmarge en een hogere discontovoet op te nemen om de vergoeding van risico's weer te geven.

<sup>(48)</sup> In dit verband kunnen de kapitaalkosten worden gedefinieerd als het minimumrendement dat een overheidsinstantie moet behalen alvorens winst te maken. Het kan bijvoorbeeld gaan om de kosten van het lenen van geld van een financiële instelling. De maatschappelijke discontovoet is een discontovoet die gewoonlijk wordt toegepast op projecten met publieke of maatschappelijke waarde.



Het beginsel van kostenneutraliteit kan worden geacht te zijn geëerbiedigd wanneer aan de volgende voorwaarde is voldaan:

$$RC \leq \sum_{i=0}^{rl} \frac{(E_{br,i} + OC_{br,i} - OB_{br,i}) - (E_{ar,i} + OC_{ar,i} - OB_{ar,i})}{(1+r)^i}$$

Waarbij:

- RC: kosten voor de energierenovatie van het gebouw;  
 E: totale energiefactuur;  
 OC: andere kosten;  
 OB: andere voordelen;  
 br: vóór renovatie;  
 ar: na renovatie;  
 r: de toegepaste discontovoet;  
 i: het jaar waarvoor de kosten en baten worden geraamd;  
 rl: de resterende levensduur van het bestaande gebouw vóór renovatie.

De rechterkant van de vergelijking geeft de besparingen op de exploitatiekosten van de gebouwen weer die gedurende de gehele nuttige levensduur worden gerealiseerd, met een gepaste discontering. De vergelijking wordt gepresenteerd als een optelsom, omdat de lidstaten mogelijk rekening willen houden met veranderingen in de energiekosten en andere kosten en baten die in de komende jaren worden verwacht.

De lidstaten kunnen de details van de methode vaststellen, maar de beoordeling moet in overeenstemming zijn met de definitie van kostenneutraliteit en beste praktijken. De lidstaten moeten bij de beoordeling rekening houden met de volgende aspecten:

- bij de beoordeling mag geen rekening worden gehouden met de werkelijke energiekosten die worden betaald door huishoudens die in sociale woningen wonen indien deze onder de marktprijs liggen, maar met een notionele factuur die wordt berekend op basis van gemiddelde tarieven en is gebaseerd op het geschatte verbruik, bijvoorbeeld in overeenstemming met de methode voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen overeenkomstig bijlage I bij de EPBD. Bij de raming van de huurverhoging mag echter alleen rekening worden gehouden met energiebesparingen die daadwerkelijk door huurders worden gerealiseerd;
- bij de raming van de kosten van de energierenovatie moet rekening worden gehouden met de kosten voor vervanging van onderdelen van gebouwen die het einde van hun levensduur hebben bereikt. Als bijvoorbeeld een gasketel moet worden vervangen, mogen de kosten van de energierenovatie alleen het kostenverschil omvatten tussen een energie-efficiënt systeem (bijvoorbeeld een warmtepomp) en het meest waarschijnlijke alternatief dat op de markt beschikbaar is om de gasketel te vervangen;
- bij de beoordeling van de voordelen moet rekening worden gehouden met de verwachte levensduur van de vervangen onderdelen, vergelijkbaar met de methode die wordt toegepast om het kostenoptimale niveau te evalueren overeenkomstig bijlage I bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 244/2012 van de Commissie<sup>(49)</sup>. Voor de berekening van de restwaarde van een gebouw moeten de lidstaten verwijzen naar bijlage I bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 244/2012 tot vaststelling van een vergelijkend kader voor het berekenen van kostenoptimale niveaus van minimumenergieprestatie-eisen voor gebouwen en onderdelen van gebouwen. Hierin wordt bepaald dat de lidstaten uitgaan van een calculatieperiode van 30 jaar voor residentiële en openbare gebouwen en een calculatieperiode van 20 jaar voor commerciële, niet-residentiële gebouwen;
- andere inkomsten, bijvoorbeeld uit fotovoltaïsche zonnepanelen, moeten worden beschouwd als behorend tot de andere voordelen na renovatie;
- renovaties kunnen aanleiding geven tot aanvullende werkzaamheden, hetzij als wettelijke eis, hetzij gericht op aanvullende verbeteringen van het gebouw. De renovatie van een gebouw kan bijvoorbeeld vereisen dat het gebouw wordt aangepast aan voorschriften inzake brandveiligheid, toegankelijkheid of elektrische bedrading, of er kunnen nieuwe woongebieden mee worden gerealiseerd (zoals een dakopbouw). De lidstaten moeten in de methode uitleggen hoe de kosten voor deze werkzaamheden uit de renovatiekosten kunnen worden verwijderd; wanneer dit echter niet mogelijk is, moeten de extra voordelen van deze kosten worden opgenomen als *andere voordelen* na renovatie.

<sup>(49)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 244/2012 van de Commissie van 16 januari 2012 tot aanvulling van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen middels het vaststellen van een vergelijkend methodologisch kader voor het berekenen van kostenoptimale niveaus van minimumenergieprestatie-eisen voor gebouwen en onderdelen van gebouwen (voor de EER relevante tekst — PB L 81 van 21.3.2012, blz. 18, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2012/244/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2012/244/oj)).

De lidstaten kunnen ook andere aspecten in overweging nemen:

- het verschil in waarde van het gebouw vóór en na de renovatie (restwaarde van een gebouw aan het einde van de betreffende periode);
- een raming van de toename van het comfort voor de bewoners.

Sociale woningen die niet aan de criteria inzake kostenneutraliteit voldoen, kunnen van de referentiewaarde worden uitgesloten. Indien de lidstaten ervoor kiezen hun sociale woningen geheel of gedeeltelijk van de referentiewaarde uit te sluiten, motiveren zij waarom de renovatie van deze gebouwen niet kostenneutraal zou zijn of zou leiden tot huurverhogingen die verder gaan dan de besparingen op de energiefactuur.

Aangezien de beoordeling van kostenneutraliteit en de mogelijke vrijstelling van sociale woningen van invloed zijn op de berekening van het jaarlijkse renovatiestreefcijfer, moeten de lidstaten de kostenneutraliteit van het volledige bestand van sociale woningen vóór de omzettingstermijn beoordelen. De lidstaten kunnen verschillende methoden toepassen om kostenneutraliteit vooraf te beoordelen:

- als het bestand van sociale woningen relatief homogeen is, kunnen de lidstaten standaardwaarden vaststellen voor de raming van de kosten en baten voor de voornaamste types huisvesting. Deze waarden kunnen verband houden met factoren zoals bouwjaar en het jaar van de laatste renovatie, waarmee een snelle beoordeling van kostenneutraliteit voor het hele bestand mogelijk wordt gemaakt;
- als de kenmerken van het bestand van sociale woningen aanzienlijk verschillen, moeten de lidstaten een reeks beoordelingen op maat uitvoeren om een voldoende gedetailleerd beeld van het hele bestand te krijgen.

Aangezien de beoordeling van kostenneutraliteit voorafgaand aan de renovatiewerkzaamheden moet worden uitgevoerd, moet bij de evaluatie rekening worden gehouden met de status van het gebouw (met inbegrip van de resterende levensduur van de verschillende onderdelen van het gebouw) op het moment dat de beoordeling wordt uitgevoerd.

*Bijzondere categorieën gebouwen als gedefinieerd in artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), van Richtlijn (EU) 2023/1791*

In artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791 is bepaald dat de lidstaten voor bepaalde categorieën gebouwen, zoals gedefinieerd in artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), van Richtlijn (EU) 2023/1791, minder strenge eisen mogen toepassen dan die van artikel 6, lid 1, van die richtlijn. Deze bepaling moet worden uitgelegd als een verplichting tot renovatie waaraan kan worden voldaan door deze gebouwen te renoveren tot een ander prestatieniveau dan bijna-energie neutraal of emissievrij, hoewel deze gebouwen waar mogelijk standaard worden gerenoveerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen. De lidstaten moeten de gebouwen die tot de bijzondere categorieën behoren, altijd in de referentiewaarde voor de berekening van de renovatieverplichting van 3 % opnemen. De lidstaten mogen de renovatie van deze gebouwen meetellen voor het jaarlijkse renovatiepercentage, zelfs als zij volgens een andere norm worden gerenoveerd. Hoewel minder strenge renovatie-eisen kunnen worden toegepast op gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten of de centrale overheid en nationale defensiedoeleinden dienen, moeten individuele woonruimten of kantoorgebouwen voor de strijdkrachten en ander personeel van nationale defensieautoriteiten worden gerenoveerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen om te worden meegeteld voor het jaarlijkse streefcijfer.

Om vast te stellen welke gebouwen tot deze categorieën behoren, moeten de lidstaten terugvallen op reeds bestaande methoden. Voor officieel beschermde gebouwen en gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten, zou bijvoorbeeld dezelfde methode voor de toepassing van de EPBD kunnen worden gebruikt.

Artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791 verplicht de lidstaten niet uitdrukkelijk om de Commissie in kennis te stellen van hun benadering ten aanzien van de bijzondere categorieën gebouwen, maar de criteria voor beschermde gebouwen vereisen dat de lidstaten een beoordeling uitvoeren. Voor gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten en defensiedoeleinden dienen, en gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten, hoeven de lidstaten alleen aan te tonen dat deze gebouwen tot deze categorieën behoren. Dit kan worden gedaan wanneer de renovatie van deze gebouwen wordt meegeteld voor het jaarlijkse renovatiepercentage, aangezien alle gebouwen die tot de bijzondere categorieën behoren, in de referentiewaarde voor de berekening van de jaarlijkse eis moeten worden opgenomen.

De lidstaten moeten het energieprestatieniveau dat gebouwen in deze categorieën moeten bereiken om te worden meegeteld voor het jaarlijkse renovatiepercentage, duidelijk definiëren en deze prestatieniveaus rechtvaardigen. Het energieprestatieniveau moet in overeenstemming zijn met het doel van artikel 6, d.w.z. dat alle maatregelen om de energie-efficiëntie te verbeteren en het gebouw om te vormen tot een bijna-energie neutraal gebouw of emissievrij gebouw, moeten worden uitgevoerd, tenzij zij van invloed zijn op de aard of het gebruik van de gebouwen, of onevenredig zijn.

Voor speciale gebouwen (artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), van Richtlijn (EU) 2023/1791) en gebouwen die de lidstaten op grond van haalbaarheidsoverwegingen niet willen renoveren (artikel 6, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791), moeten de lidstaten overwegen een passende methode vast te stellen aan de hand waarvan op basis van standaardcriteria kan worden vastgesteld welke gebouwen niet tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen kunnen worden gerenoveerd. Bij de methode moet rekening worden gehouden met de renovatiekosten, de energiebesparingen en de extra kosten of effecten in verband met de kenmerken van het gebouw op grond waarvan het in een bijzondere categorie wordt ingedeeld. De methode en criteria kunnen worden toegepast op groepen gebouwen, in plaats van op gebouwniveau; bijvoorbeeld kantoorruimte die binnen een bepaalde periode wordt gebouwd met gebruikmaking van hetzelfde bouwproces. Relevante indicatoren, die door de lidstaten in overweging kunnen worden genomen om de vergelijkbaarheid van gebouwen te beoordelen, zijn:

a. Gebouwkenmerken

- soort gebouw (bijvoorbeeld woning, kantoor, school, ziekenhuis);
- bouwjaar;
- fysieke afmetingen (bijvoorbeeld vloeroppervlakte);
- verwarmde en/of gekoelde vloeroppervlakte;
- oppervlakte buitenmuren;
- energie-efficiëntie maatregelen (bijvoorbeeld luchtdichtheid, venster-muurverhouding, venstertypes, isolatieniveaus, dubbele beglazing, efficiënte verlichting, verwarmingstimers, tijd sinds laatste aanpassing verwarmingssysteem);
- defecte gebouwssystemen (bijvoorbeeld verwarmingssystemen, elektrische installaties, bouwschil).

b. Klimatologische factoren

- klimaatzone;
- bewolking.

c. Stedelijke planning

- dichtheid van wijken;
- maatregelen ter beperking van de gevolgen van weersomstandigheden (bijvoorbeeld strategische plaatsing van vegetatie).

5.2.1. *Renovatie van gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties*

Om aan de renovatieverplichting te voldoen, moeten de lidstaten eerst de totale bruikbare vloeroppervlakte vaststellen die op 1 januari 2024 onder de verplichting valt (referentiewaarde). Op basis van dit cijfer kunnen de lidstaten het jaarlijkse renovatiestreefcijfer (3 % van de referentiewaarde) ramen.

Om deel uit te maken van de referentiewaarde, moeten gebouwen voldoen aan de volgende criteria:

- een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> hebben;
- eigendom zijn van overheidsinstanties, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 12, van Richtlijn (EU) 2023/1791;
- op 1 januari 2024 geen bijna-energie neutraal gebouw zijn geworden;

de lidstaten kunnen sociale woningen van de referentiewaarde vrijstellen wanneer renovaties niet kostenneutraal zouden zijn of wanneer een renovatie zou leiden tot huurverhogingen die niet beperkt zijn tot het equivalent van de kostenbesparingen op de energiefactuur.

Zodra de referentiewaarde is vastgesteld, berekenen de lidstaten het jaarlijkse renovatiestreefcijfer dat zij moeten halen. Voor de berekening van het minimale jaarlijkse renovatiestreefcijfer moet de volgende formule worden gebruikt:

$$\text{Minimum annual renovation target (in m}^2\text{)} = m^2_{\text{total useful floor area}} \times r_r$$

Waarbij:

$m^2_{\text{totale bruikbare vloeroppervlakte}}$  de som is van de bruikbare vloeroppervlakte van alle gebouwen die in de referentiewaarde zijn opgenomen;

$r_r$  het renovatiepercentage van 3 % is zoals vastgesteld in artikel 6, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791.

Aanhangsel C van deze bijlage bevat een numeriek voorbeeld.

Het jaarlijkse renovatiestreefcijfer in  $m^2$  blijft ongewijzigd gedurende de periode waarin Richtlijn (EU) 2023/1791 van kracht is. Dit is een verandering ten opzichte van Richtlijn 2012/27/EU, waarin het jaarlijkse renovatiestreefcijfer jaarlijks moest worden berekend op basis van de vloeroppervlakte die niet voldeed aan de nationale minimumeisen inzake energieprestaties. Richtlijn (EU) 2023/1791 impliceert dat het vereiste jaarlijkse renovatiepercentage aanzienlijk hoger zal zijn dan de in Richtlijn 2012/27/EU gebruikte methode. Dit betekent ook dat de referentiewaarde die aan het einde van de eerste rapportageperiode wordt vastgesteld, en bijgevolg het jaarlijkse renovatiestreefcijfer, niet mag worden geactualiseerd wanneer een gebouw wordt verkocht, gesloopt, verworven of gebouwd. Er zijn bijzondere gevallen die de lidstaten een zekere mate van flexibiliteit bieden om het jaarlijkse renovatiestreefcijfer te halen. Deze gevallen worden hieronder toegelicht.

De lidstaten delen hun referentiewaarde (totaal aantal vierkante meter gebouwen die onder het toepassingsgebied van het artikel vallen) en het jaarlijkse renovatiestreefcijfer (ook in vierkante meter) mee aan de Commissie in hun nationale energie- en klimaatplannen die zijn vastgesteld bij Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad<sup>(50)</sup> (zie afdeling 7.1). In het kader van deze mededeling moeten de lidstaten ook het aantal vierkante meter gebouwen aangeven die onder de bijzondere categorieën van artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), vallen. Het aantal gerenoveerde vierkante meter dat kan worden meegeteld voor de jaarlijkse eis, moet door de lidstaten in de tweejaarlijkse verslagen overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1999 worden meegedeeld. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt met het aantal vierkante meter gerenoveerde gebouwen die onder de bijzondere categorieën van artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c), van Richtlijn (EU) 2023/1791 vallen.

#### *Energiebesparingen in een vroeg stadium*

Om vroegtijdige actie te stimuleren, biedt Richtlijn (EU) 2023/1791 lidstaten die in een bepaald jaar meer dan 3 % van de totale vloeroppervlakte van hun gebouwen renoveren, de mogelijkheid om dit zogenaamde renovatieoverschot mee te tellen voor het jaarlijkse renovatiepercentage van de volgende jaren (artikel 6, lid 3). Tot en met 31 december 2026 mogen in een bepaald jaar gerealiseerde renovatieoverschotten worden meegeteld voor het jaarlijkse renovatiepercentage van de volgende drie jaar. Vanaf 1 januari 2027 mogen in een bepaald jaar gerealiseerde renovatieoverschotten alleen worden meegeteld voor het jaarlijkse renovatiepercentage van de volgende twee jaar. In de praktijk betekent dit dat als een lidstaat bijvoorbeeld 3,5 % van de totale bruikbare oppervlakte van zijn gebouwenbestand in jaar X renoveert, hij in jaar X+1 slechts 2,5 % van de totale bruikbare oppervlakte hoeft te renoveren. Als de lidstaat ook in jaar X+1 3 % van de totale bruikbare oppervlakte renoveert, kan het verschil van 0,5 % in jaar X+2 worden gebruikt om de renovatieverplichting te verlagen tot 2,5 %. Het is ook mogelijk de overprestatie over de twee jaar te spreiden (bijvoorbeeld 0,25 % in jaar X+1 en 0,25 % in jaar X+2).

#### *Sloop en vervanging*

Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 kunnen de lidstaten onder bepaalde omstandigheden de bruikbare vloeroppervlakte van een nieuw gebouw dat eigendom is van overheidsinstanties ter vervanging van een gebouw dat in een van de twee voorgaande jaren is gesloopt, meetellen voor het jaarlijkse renovatiepercentage. Het meetellen van nieuwe bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen voor het bereiken van het jaarlijkse renovatiepercentage is alleen toegestaan als aan twee criteria is voldaan:

- **criterium 1** — het nieuwe gebouw is een vervanging van een gebouw van een overheidsinstantie dat in een van de twee voorgaande jaren is gesloopt; en

<sup>(50)</sup> Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>).

- **criterium 2** — de sloop en vervanging van het huidige gebouw door een nieuw gebouw is kosteneffectiever en duurzamer wat betreft energieverbruik en CO<sub>2</sub>-emissies tijdens de levenscyclus ten opzichte van de renovatie van het huidige gebouw. De CO<sub>2</sub>-emissies gedurende de levenscyclus omvatten ingebedde en operationele CO<sub>2</sub>-emissies en CO<sub>2</sub>-emissies in verband met de sloop van het oude gebouw.

De voorwaarden om aan de tweede criteria te voldoen, worden weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4

#### Criteria voor sloop en vervanging

Kenmerken	Conditie
Kosteneffectiviteit	Totale kosten van de sloop van het huidige gebouw (in euro) + totale kosten van de bouw van een nieuw gebouw (in euro) < totale kosten van de renovatie van het huidige gebouw (in euro)
Duurzaamheid	(Totaal energieverbruik (in kWh) van het gerenoveerde gebouw gedurende de resterende geraamde economische levenscyclus + energieverbruik (in kWh) tijdens de renovatiefase) > (totaal energieverbruik (in kWh) van een nieuw gebouw gedurende hetzelfde aantal jaren + totaal energieverbruik (in kWh) tijdens de sloop- en bouwfase)  EN  (CO <sub>2</sub> -emissies gedurende de levenscyclus (in tCO <sub>2</sub> e) van het gerenoveerde gebouw gedurende de resterende geraamde economische levenscyclus + CO <sub>2</sub> -emissies tijdens de levenscyclus (in tCO <sub>2</sub> e) tijdens de renovatiefase) > (CO <sub>2</sub> -emissies gedurende de levenscyclus (in tCO <sub>2</sub> e) van het nieuwe gebouw gedurende hetzelfde aantal jaren + CO <sub>2</sub> -emissies gedurende de levenscyclus (in tCO <sub>2</sub> e) tijdens de sloop- en bouwfase)

De geraamde economische levenscyclus wordt door de lidstaten bepaald overeenkomstig de EPBD. Het gesloopte gebouw dat zou worden gerenoveerd en het nieuwe gebouw moeten in dezelfde periode worden vergeleken (d.w.z. de gehele of resterende geraamde economische levensduur van het huidige gebouw).

De duurzaamheidsvoorwaarde kan bijvoorbeeld worden bereikt als een renovatie met energie- en CO<sub>2</sub>-intensieve materialen (bijvoorbeeld beton, staal) wordt vervangen door een reconstructie met materialen met een laag energie- en CO<sub>2</sub>-gehalte (bijvoorbeeld hout en van biomassa afgeleide producten).

Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 stellen de lidstaten duidelijk de algemene criteria, methoden en procedures vast en maken zij deze bekend om te bepalen in welke uitzonderlijke gevallen zij nieuwe gebouwen die eigendom zijn, als vervanging van gesloopte gebouwen mogen meetellen voor het jaarlijkse renovatiepercentage.

Bij het vaststellen van de methode voor de beoordeling van de emissies gedurende de levenscyclus van gebouwen moeten de lidstaten verwijzen naar de normen en methoden waarnaar de Commissie verwijst om nauwkeurige ramingen te waarborgen. Bijvoorbeeld:

- Europese Commissie, Europees levenscyclusanalyseplatform (<https://eplca.jrc.ec.europa.eu/lifecycleassessment.html>);
- EN 15978:2011 Duurzaamheid van constructies. Beoordeling van milieuprestaties van gebouwen. Rekenmethode (<https://www.en-standard.eu/bs-en-15978-2011-sustainability-of-construction-works-assessment-of-environmental-performance-of-buildings-calculation-method/>);
- ISO 14040:2006 Milieumanagement — Levenscyclusanalyse — Principes en raamwerk (<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14040:ed-2:v1:en>);
- ISO 14044:2006 Milieumanagement — Levenscyclusanalyse — Eisen en richtlijnen (<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14044:ed-1:v1:en>).

### 5.2.2. Onderhandelingen over contractuele clausules voor gebruikte gebouwen

Artikel 6, lid 1, vierde alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bevat ook een verplichting die specifiek van toepassing is op gebouwen die worden gebruikt door maar niet in het bezit zijn van overheidsinstanties. Net als bij de verplichting om gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties te renoveren overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791, vallen alleen gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> onder de verplichting. Met betrekking tot deze gebouwen zorgen de lidstaten ervoor dat overheidsinstanties onderhandelen met de eigenaren van gebouwen, teneinde contractuele clausules vast te stellen die leiden tot de omvorming van gehuurde gebouwen tot ten minste bijna-energieneutrale gebouwen of emissievrije gebouwen. In artikel 6, lid 1, vierde alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt benadrukt dat gebruik moet worden gemaakt van triggerpunten in het contract, zoals de vernieuwing van het huurcontract, wijziging van het gebruik en aanzienlijke reparatie- of onderhoudswerkzaamheden, om onderhandelingen aan te gaan. Overheidsinstanties die een gebouw gebruiken, kunnen eigenaars van gebouwen duidelijk maken hoe zij van de renovatie kunnen profiteren: de waarde van hun gebouw neemt toe, hetgeen de daaruit voortvloeiende huurverhogingen kan rechtvaardigen; de levensduur van het gebouw neemt toe door betere prestaties en kwaliteit van onderdelen van het gebouw; lopende onderhoudskosten worden verminderd; nationale bouwvoorschriften en -eisen worden nageleefd (zoals mogelijke minimumnormen inzake energieprestaties); huurders worden aangetrokken en leegstand wordt tot een minimum beperkt.

Met name om het probleem van gescheiden prikkels aan te pakken, kunnen overheidsinstanties — wanneer zij een belangrijke gebruiker van het gebouw zijn en voornemens zijn het gebouw op lange termijn te huren — bijvoorbeeld een bepaald deel van de renovatiekosten betalen (hetzij door een eenmalige betaling, hetzij door in te stemmen met een huurverhoging) of overwegen een nieuw gebouw te zoeken als de eigenaar van het gebouw niet bereid is te renoveren. Een andere mogelijkheid is te verwijzen naar energiedienstenbedrijven<sup>(51)</sup>, die de renovatie zouden kunnen financieren in ruil voor lopende betalingen van de overheidsinstantie of de eigenaar van het gebouw.

Andere nuttige benaderingen zijn:

- de lidstaten kunnen de aanbestedingsprocedures actualiseren die alle overheidsinstanties moeten volgen wanneer het gaat om het huren van nieuwe gebouwen en het beheren van de contracten van de gebouwen die zij momenteel bezitten;
- de lidstaten kunnen overheidsinstanties richtsnoeren en modellen verstrekken over de wijze waarop de huurovereenkomsten moeten worden opgesteld, zodat in het contract passende clausules worden opgenomen;
- de lidstaten kunnen van alle overheidsinstanties verlangen dat zij in hun huurovereenkomsten passende verplichte clausules opnemen, zodat de renovatieverplichting standaard wordt. De lidstaten moeten concrete opties bieden om overheidsinstanties te ondersteunen wanneer de particuliere verhuurder niet instemt met de standaardvoorwaarden;
- aangezien de lidstaten verplicht zijn een groot deel van hun gebouwenbestand te renoveren, en gezien het feit dat voor de omvorming tot ten minste bijna-energieneutrale gebouwen of emissievrije gebouwen aanzienlijke werkzaamheden nodig kunnen zijn, kunnen overheidsinstanties bepalen welke gebouwen eigendom zijn van overheidsinstanties en momenteel niet in gebruik of onderbenut zijn, die kunnen worden gebruikt om instanties te huisvesten die momenteel gebouwen uit de particuliere sector huren. De in de vorige afdeling besproken inventaris — met name indien deze wordt uitgebreid tot het verzamelen van aanvullende gegevens over het gebouwenbestand van overheidsinstanties — zal een krachtig instrument zijn om deze strategie te ondersteunen.

### 5.3. Alternatieve benadering — gelijke energiebesparingen

De alternatieve benadering die op grond van artikel 6, lid 6, eerste alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt toegestaan, zal leiden tot een energiebesparing in de gebouwen van overheidsinstanties die ten minste gelijk is aan die welke vereist is op grond van artikel 6, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 (standaardbenadering). In het kader van deze benadering zijn de lidstaten niet verplicht gebouwen van overheidsinstanties te renoveren om onmiddellijk bijna-energieneutrale gebouwen of emissievrije gebouwen te realiseren. In plaats daarvan kunnen de lidstaten in gebouwen van overheidsinstanties andere maatregelen toepassen die tot gelijke energiebesparingen leiden, waaronder maatregelen zoals vraagreductie, en maatregelen die al dan niet rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de bouwschil of technische bouwsystemen.

Artikel 6, lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bestaat uit twee afzonderlijke verplichtingen (eerste alinea en tweede alinea, punt a)) waaraan de lidstaten moeten voldoen wanneer zij besluiten voor de alternatieve benadering te kiezen.

<sup>(51)</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133984>.

Om aan de eerste verplichting te voldoen, moeten de lidstaten:

- de energiebesparingen ramen die elk jaar zouden worden behaald indien de lidstaat had gekozen voor de benadering van artikel 6, leden 1 tot en met 4 (gelijke energiebesparingen) (artikel 6, lid 6, tweede alinea, punt b));
- elk jaar een hoeveelheid energiebesparing in de gebouwen van overheidsinstanties realiseren die ten minste gelijk is aan de in artikel 6, lid 1, vereiste energiebesparing (artikel 6, lid 6, eerste alinea).

Op grond van de tweede verplichting van artikel 6, lid 6, tweede alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten elk jaar een renovatiepaspoort invoeren voor gebouwen die samen ten minste 3 % uitmaken van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties. Daarnaast zorgen de lidstaten ervoor dat de gebouwen waarvoor een renovatiepaspoort is ingevoerd, uiterlijk in 2040 tot bijna-energie neutrale gebouwen worden gerenoveerd.

De alternatieve benadering heeft alleen betrekking op gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties, met dezelfde uitzonderingen als die welke zijn gedefinieerd voor de benadering van artikel 6, leden 1 tot en met 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791. De bepalingen van de standaardbenadering zijn ook van toepassing op de alternatieve benadering, aangezien gelijke energiebesparingen worden geraamd op basis van dezelfde referentiewaarde die wordt gebruikt om de jaarlijkse renovatieverplichting te berekenen (in vierkante meter).

### 5.3.1. *Gelijke energiebesparingen realiseren*

#### *Raming van de beoogde hoeveelheid energiebesparingen*

Om aan deze verplichting te voldoen, ramen de lidstaten de energiebesparingen die zij elk jaar moeten realiseren. Als uitgangspunt moeten de lidstaten de renovatieverplichting van 3 % ramen volgens dezelfde stappen als gedefinieerd in de benadering van artikel 6, leden 1 tot en met 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791. Dit zou een bepaald aantal vierkante meter opleveren dat de lidstaten elk jaar moeten renoveren.

De lidstaten ramen vervolgens jaarlijks de energiebesparingen die via alternatieve maatregelen moeten worden gerealiseerd. De lidstaten moeten een raming maken van de te realiseren energiebesparingen vóór het jaar waarin deze besparingen moeten worden gerealiseerd, teneinde de alternatieve maatregelen dienovereenkomstig te plannen en uit te voeren. Om de energiebesparingen voor het jaar te ramen, moeten de lidstaten:

- op grond van het gebouwenbestand van overheidsinstanties bepalen welke gebouwen zij zouden hebben gerenoveerd indien zij voor de standaardbenadering hadden gekozen. Deze gebouwen moeten in totaal ten minste hetzelfde aantal vierkante meter beslaan als in de eerder berekende renovatieverplichting is vastgesteld. De lidstaten kunnen de besparingen ramen met betrekking tot dezelfde gebouwen die zijn geselecteerd waarvoor in de loop van het jaar het renovatiepaspoort moet worden verstrekt, aangezien deze overeenkomen met 3 % van het gebouwenbestand van overheidsinstanties;
- het referentie-energieverbruik van de gebouwen vaststellen die de lidstaten zouden hebben gerenoveerd. Zij gebruiken passende standaardwaarden voor het energieverbruik van referentiegebouwen van overheidsinstanties vóór renovatie. De standaardwaarden moeten voor elke categorie of subcategorie van gebouwen worden vastgesteld;
- een raming maken van het primaire energieverbruik van deze gebouwen na de renovatie, aan de hand van passende standaardwaarden voor het energieverbruik van referentiegebouwen van overheidsinstanties na renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen;
- het geraamde verbruik na renovatie in mindering brengen op het referentieverbruik. De verkregen waarde is wat zou worden bespaard door 3 % van de bruikbare vloeroppervlakte van de gebouwen die onder het toepassingsgebied van de verplichting vallen, te renoveren.

De formule die moet worden gebruikt om de jaarlijkse beoogde hoeveelheid energiebesparingen te ramen, is de volgende:

$$\text{Jaarlijkse beoogde hoeveelheid energiebesparingen (kWh)} = \Sigma(a - b) \times c$$

Waarbij:

De som overeenkomt met de som van alle gebouwen die een lidstaat zou hebben gepland te renoveren indien hij had gekozen voor de in artikel 6, leden 1 tot en met 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 omschreven benadering, per categorie referentiegebouwen van overheidsinstanties.

- a is het geraamde energieverbruik van referentiegebouwen die niet voldoen aan de norm van bijna-energie neutraal gebouw/vóór renovatie (in kWh/m<sup>2</sup>);
- b het geraamde energieverbruik is van dezelfde referentiegebouwen nadat zij zouden zijn omgevormd tot bijna-energie neutrale gebouwen (in kWh/m<sup>2</sup>);
- c de totale oppervlakte is van verwarmde en/of gekoelde gebouwen voor elke categorie referentiegebouwen die een lidstaat zou hebben gerenoveerd als hij voor de standaardbenadering had gekozen.

Voor de raming van de jaarlijkse hoeveelheid energiebesparingen kunnen de lidstaten gebruikmaken van de gegevens die zijn verzameld in de overeenkomstig artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 opgestelde inventaris. Een indicatief voorbeeld van deze raming is te vinden in aanhangsel C van deze bijlage.

Om het referentie-energieverbruik vast te stellen en het energieverbruik van hun gebouwen na renovatie te ramen, stellen de lidstaten standaardwaarden vast voor het energieverbruik van referentiegebouwen van overheidsinstanties vóór en na renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen. Indien standaardwaarden voor energieverbruik beschikbaar zijn voor verschillende soorten gebouwen, moeten de lidstaten verschillende categorieën referentiegebouwen van overheidsinstanties opzetten om de nauwkeurigheid en representativiteit van energiebesparingen te verbeteren. Gebouwen kunnen worden ingedeeld op basis van eindgebruik (bijvoorbeeld kantoren, onderwijsgebouwen, ziekenhuizen), klimaatzones (bijvoorbeeld noord, zuid, bergachtig, kustgebied) of elke andere factor die hun energieverbruik beïnvloedt.

#### *Verwezenlijking van het jaarlijkse energiebesparingsstreefcijfer*

Om te voldoen aan artikel 6, lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791, kunnen de lidstaten kiezen welke maatregelen zij passend achten om het energieverbruik in openbare gebouwen te verminderen. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld het volgende omvatten:

- renovatie van gebouwen om te voldoen aan normen van bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen, en renovatie om te voldoen aan hogere of lagere energieprestatieniveaus;
- energiecontracten (bijvoorbeeld energieprestatiecontracten) en energiebeheer;
- vervanging en modernisering van technische bouwsystemen;
- overschakeling op energie-efficiënte apparaten;
- verkleining van de vloeroppervlakte van gebouwen die wordt verwarmd en/of gekoeld;
- terugdringing van de vraag;
- gedragsveranderingsmaatregelen die het energieverbruik verminderen;
- alle andere niet-renovatiemaatregelen in verband met energie-efficiëntie in openbare gebouwen.

De verkoop van gebouwen is geen energie-efficiëntiemaatregel. Dit staat niet gelijk aan de renovatie van gebouwen.

Stapsgewijze renovaties en de modernisering van technische bouwsystemen om gelijke energiebesparingen te realiseren, zullen waarschijnlijk worden opgenomen in renovatiepaspoorten, volgens het tijdschema dat voor elk gebouw met een paspoort is vastgesteld. In het kader van deze maatregelen kunnen renovatiepaspoorten dienen als informatiebron voor de raming van de daaruit voortvloeiende energiebesparingen.

Wanneer de lidstaten kiezen voor niet-structurele maatregelen (zoals gedragsverandering), moeten zij ramen in welke mate het effect van de maatregel in de daaropvolgende jaren kan worden gehandhaafd. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten rekening moeten houden met de cumulatieve hoeveelheid energiebesparingen die tijdens de resterende levensduur van het gebouw door de maatregel wordt gerealiseerd. Er moet bijvoorbeeld worden geraamd hoe lang een campagne om lichten uit te doen een positief effect zal hebben.



### *Kennisgeving van alternatieve maatregelen*

Lidstaten die besluiten de alternatieve benadering toe te passen, hadden de Commissie uiterlijk op 31 december 2023 in kennis moeten stellen van de verwachte energiebesparingen die tegen 31 december 2030 zouden zijn gerealiseerd indien de lidstaat had gekozen voor de in artikel 6, leden 1 tot en met 4, bedoelde benadering (gelijke energiebesparingen). De verwachte energiebesparingen moeten worden geraamd op basis van de informatie waarover de lidstaten op het moment van kennisgeving beschikken; deze raming kan worden bijgewerkt en nauwkeuriger worden uiteengezet in het eerste verslag over het eerste uitvoeringsjaar.

De lidstaten kunnen gebruikmaken van een combinatie van de “standaardbenadering” van artikel 6, lid 1, en de “alternatieve benadering” van artikel 6, lid 6. In de praktijk zou dit betekenen dat energiebesparingen als gevolg van de renovatie van gebouwen van overheidsinstanties tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen kunnen worden meegeteld voor de jaarlijkse beoogde hoeveelheid energiebesparingen. In dat geval moeten de lidstaten nog steeds voldoen aan artikel 6, lid 6, derde alinea.

### *5.3.2. Renovatiepaspoort*

Naast het realiseren van een hoeveelheid energiebesparingen die ten minste gelijk is aan die welke vereist is op grond van artikel 6, lid 1, voeren de lidstaten jaarlijks renovatiepaspoorten overeenkomstig artikel 12 EPBD in voor gebouwen die samen ten minste 3 % uitmaken van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties.

Het renovatiepaspoort zal overheidsinstanties helpen beslissen welke acties of maatregelen prioriteit moeten krijgen en in welke volgorde zij moeten worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat het beoogde gebouw uiterlijk in 2040 de norm van bijna-energie neutraal gebouw of emissievrij gebouw kan bereiken. De lidstaten kunnen de in het renovatiepaspoort voorgestelde maatregelen ook meetellen voor het bereiken van het jaarlijkse energiebesparingsstreefcijfer. In de praktijk betekent dit dat tegen 2040 hetzelfde aantal vierkante meter moet worden gerenoveerd tot de norm van bijna-energie neutraal gebouw of emissievrij gebouw (ongeveer 45 % van de referentiewaarde); de lidstaten die voor de alternatieve benadering hebben gekozen, moeten echter aanvullende maatregelen nemen om gedurende de hele periode een gelijk niveau van besparingen te waarborgen.

## **6. VERPLICHTINGEN MET BETREKKING TOT ARTIKEL 7 VAN RICHTLIJN (EU) 2023/1791**

Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vervangt artikel 6 van Richtlijn 2012/27/EU. De doelstelling van artikel 7 blijft het vaststellen van hoge energie-efficiëntieprestaties als een eis op het gebied van overheidsopdrachten. In vergelijking met artikel 6 van Richtlijn 2012/27/EU is het toepassingsgebied echter uitgebreid.

Krachtens artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat aanbestedende diensten en aanbestedende instanties bij het sluiten van overheidsopdrachten en concessies die voldoen aan respectievelijk de in de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU vastgestelde drempelwaarden of deze overschrijden (tezamen de klassieke richtlijnen inzake overheidsopdrachten), alleen producten, diensten, gebouwen en (nu ook) werken met hoge energie-efficiëntieprestaties aankopen. “Aanbestedende diensten” en “aanbestedende instanties” worden gedefinieerd in artikel 2, punten 14 en 15, van Richtlijn (EU) 2023/1791, waarin wordt verwezen naar de overeenkomstige definities in de klassieke richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Bovendien wordt het toepassingsgebied van deze verplichting ten opzichte van Richtlijn 2012/27/EU uitgebreid tot alle aanbestedende diensten en alle aanbestedende instanties, en tot alle overheidsniveaus.

Bovendien worden in het artikel niet langer voorwaarden gesteld met betrekking tot kosteneffectiviteit, economische haalbaarheid, bredere duurzaamheid en voldoende mededinging, maar “alleen” tot technische haalbaarheid.

Voorts wordt de verplichting uitgebreid door i) de lidstaten te verplichten ervoor te zorgen dat aanbestedende diensten en aanbestedende instanties het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toepassen bij het sluiten van overheidsopdrachten en concessies, en ii) te bepalen dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel ook van toepassing is op overheidsopdrachten en concessies waarvoor geen specifieke eisen zijn vastgesteld in bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791.

Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 bevat nu ook bepalingen op grond waarvan:

- (1) het voorziet in opties voor overheidsopdrachten om de doelstellingen van de Unie op het gebied van decarbonisatie en nulverontreiniging te verwezenlijken door bredere duurzaamheids-, sociale en milieu-aspecten en aspecten van de circulaire economie, alsook criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie of beschikbare gelijkwaardige nationale criteria in aanbestedingspraktijken op te nemen bij het gunnen van overheidsopdrachten als bedoeld in lid 1 van dat artikel;
- (2) de bekendmaking van informatie over de energie-efficiëntiegevolgen van bepaalde opdrachten wordt voorgeschreven;

- (3) aanbestedende diensten van inschrijvers kunnen verlangen dat zij informatie verstrekken over het opwarmingsvermogen van de aarde gedurende de levenscyclus, het gebruik van koolstofarme materialen en de circulariteit van de gebruikte materialen van nieuwe gebouwen en te renoveren gebouwen, met name van meer dan 2 000 vierkante meter;
- (4) van de lidstaten wordt verlangd dat zij aanbestedende diensten en aanbestedende instanties ondersteunen bij de toepassing van energie-efficiëntie-eisen;
- (5) de Commissie aan nationale autoriteiten en aanbestedende diensten verdere richtsnoeren kan verstrekken inzake de toepassing van de energie-efficiëntie-eisen in het kader van overheidsopdrachten;
- (6) van de lidstaten wordt verlangd dat zij maatregelen nemen om te voorkomen dat aanbestedende diensten worden ontmoedigd om te investeren in energie-efficiëntieverbetering; en
- (7) van de lidstaten wordt verlangd dat belemmeringen voor energie-efficiëntie worden weggenomen en dat verslag wordt uitgebracht over de maatregelen die daartoe zijn genomen.

Naast de uitsluiting van de toepassing van de in artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bedoelde verplichtingen op opdrachten voor de levering van militaire uitrusting, bepaalt artikel 7, lid 2, van de richtlijn nu ook dat de toepassing van deze verplichtingen is uitgesloten indien dit de openbare veiligheid ondermijnt of de respons op noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid belemmert.

#### 6.1. Reikwijdte van de verplichtingen in artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791

Zie voor de definitie van “overheidsopdrachten” artikel 2, lid 1, punt 5, van Richtlijn 2014/24/EU en voor de definitie van “concessies” artikel 5, alinea 1, punt 1, van Richtlijn 2014/23/EU. Voor de in artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 genoemde drempelwaarden, zie de aldaar genoemde klassieke richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

Ondanks het feit dat gebouwen niet onder de klassieke richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, zijn de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voor dienstverleningscontracten vermelde drempels van toepassing op deze gebouwen, aangezien zij uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de opgesomde uitgesloten dienstverleningscontracten. De aankoop of huur van gebouwen is derhalve onderworpen aan artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791, maar blijft uitgesloten van de regels inzake overheidsopdrachten.

#### *Hoge energie-efficiëntieprestaties*

De diensten, producten, gebouwen en werken die door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties worden aangekocht en die onder artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 vallen, moeten hoge energie-efficiëntieprestaties hebben. De energie-efficiëntie-eisen die in dit verband in acht moeten worden genomen, worden nader omschreven in bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791 en hebben betrekking op:

- producten die onder gedelegeerde handelingen inzake energie-etikettering vallen;
- producten die niet onder een gedelegeerde handeling inzake energie-etikettering vallen, maar wel onder een uitvoeringsmaatregel uit hoofde van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(52)</sup>;
- producten en diensten die onder criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie <sup>(53)</sup> of beschikbare gelijkwaardige nationale criteria vallen;
- banden, uit de hoogste brandstofrendementsklasse, zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(54)</sup>;
- gebouwen.

<sup>(52)</sup> Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energierelevante producten (PB L 285 van 31.10.2009, blz. 10, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/125/oj>).

<sup>(53)</sup> Voor criteria en eisen voor groene overheidsopdrachten, zie link [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en).

<sup>(54)</sup> Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere parameters, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1369 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1222/2009 (PB L 177 van 5.6.2020, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/740/oj>).

Als producten onder een gedelegeerde handeling inzake energie-etikettering of een uitvoeringsmaatregel in het kader van Richtlijn 2009/125/EG en de criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie vallen, moet rekening worden gehouden met de meest ambitieuze energie-efficiëntie-eis. Indien de criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie ambitieuzer zijn, houden de lidstaten rekening met deze criteria en stellen zij alles in het werk om deze te gebruiken, zoals bepaald in artikel 7, lid 5, en bijlage IV, alinea 1, punt c), van Richtlijn (EU) 2023/1791.

#### Gedelegeerde handelingen inzake energie-etikettering

Om, zoals bedoeld in bijlage IV, alinea 1, punt a), van Richtlijn (EU) 2023/1791 en artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad<sup>(55)</sup>, de “hoogste (twee) (significant) meest bevolkte klasse(n)” van producten die onder een gedelegeerde handeling inzake energie-etikettering<sup>(56)</sup> vallen, te beoordelen, kan worden verwezen naar het Europees productregister voor energie-etikettering (Eprel)<sup>(57)</sup>. Vanaf 1 januari 2019 moeten leveranciers<sup>(58)</sup> er hun producten<sup>(59)</sup> registreren voordat zij deze in de handel brengen<sup>(60)</sup>. Met behulp van Eprel kunnen afnemers — en bijgevolg aanbestedende diensten en aanbestedende instanties — gedetailleerde informatie vinden over producten en modellen met een energie-etiket<sup>(61)</sup> <sup>(62)</sup>.

De volgende figuur toont bijvoorbeeld de verdeling van televisiemodellen van een bepaalde schermgrootte die medio 2023 in Eprel zijn geregistreerd. Het streefcijfer op grond van het criterium van artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) 2017/1369 zou in dit geval erin bestaan stimulansen te bieden voor de klassen E en F (of hoger), die beide **significant** bevolkt zijn, en niet voor de eveneens bevolkte lagere klasse G, ook al is de laatstgenoemde het meest bevolkt.

Figuur 3

#### Verdeling van geselecteerde televisiemodellen van een bepaalde schermgrootte die medio 2023 in Eprel zijn geregistreerd (167 van de in totaal 17 976 modellen)

Klasse	Vermeldingen	%
A	0	0,0
B	1	0,6
C	0	0,0
D	0	0,0
E	21	12,6
F	37	22,2
G	108	64,7

<sup>(55)</sup> Verordening (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj>).

<sup>(56)</sup> [https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products\\_en/](https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products_en/).

<sup>(57)</sup> Zie voor nadere informatie: [https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/product-database\\_en](https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/product-database_en).

<sup>(58)</sup> Onder “leverancier” wordt verstaan een in de Unie gevestigde fabrikant, de officiële vertegenwoordiger van een fabrikant die niet in de Unie is gevestigd of een importeur die een product in de Unie in de handel brengt (zie artikel 2, alinea 1, punt 14, van Verordening (EU) 2017/1369).

<sup>(59)</sup> Deze verplichting geldt voor eenheden van een nieuw model die onder een gedelegeerde handeling vallen (zie artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1369).

<sup>(60)</sup> Zie artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1369.

<sup>(61)</sup> Eprel verstrekt ook informatie over andere aspecten dan het energieverbruik van een product, zoals het mogelijke waterverbruik, geluidsemissie, uitgebreide garantie, beschikbaarheid van reserveonderdelen, duur of productondersteuning. Alle in Eprel vermelde criteria kunnen door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties ook als referentiebron worden gebruikt om technische specificaties, selectie- of gunningscriteria voor de aanbesteding van specifieke productcategorieën vast te stellen. Met behulp van deze functie kunnen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties ook een beeld krijgen van de markt en de beschikbaarheid van producten met zeer hoge energie-efficiëntieprestaties per productcategorie. Dit stelt aanbestedende diensten en aanbestedende instanties in staat te schatten hoeveel offertes in een betreffende inschrijving kunnen worden verwacht.

<sup>(62)</sup> Artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) 2017/1369 bepaalt dat wanneer de lidstaten stimulansen bieden voor een in een gedelegeerde handeling gespecificeerd product, die stimulansen gericht zijn op de hoogste twee significant meest bevolkte energie-efficiëntieklassen, of op hogere klassen zoals omschreven in die gedelegeerde handeling, d.w.z. de twee hoogste energie-efficiëntieklassen die ook significant het meest bevolkt zijn (wat betreft het aantal geregistreerde producten).

Overeenkomstig artikel 7, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 kunnen de lidstaten bij de aankoop van een productenpakket dat als geheel onder een krachtens Verordening (EU) 2017/1369 vastgestelde gedelegeerde handeling valt, eisen dat de energieprestatie van het pakket voorrang heeft boven de energieprestatie van de afzonderlijke producten van dat pakket door het productenpakket aan te kopen dat tot de hoogste beschikbare energie-efficiëntieklasse behoort. Inkopers die bijvoorbeeld een pakket kopen bestaande uit een verwarmingsketel voor vaste brandstoffen in combinatie met een aanvullend verwarmingstoestel, een temperatuurregelaar en een zonne-energie-installatie, kunnen eisen dat de zonne-energie-installatie alleen voldoet aan categorie "B", mits het volledige pakket de hoogste beschikbare categorie bereikt (in het beste geval "A+++"). Deze benadering kan door de overheidsinkopers afzonderlijk worden gevolgd, ook al zijn zij daartoe niet verplicht door hun lidstaten.

Uitvoeringsmaatregelen inzake ecologisch ontwerp krachtens Richtlijn 2009/125/EG

Voor producten die onder uit hoofde van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>(63)</sup> <sup>(64)</sup> vastgestelde gedelegeerde handelingen vallen, geldt de eis om alleen producten aan te kopen die voldoen aan de energie-efficiëntiebenchmarks die in die uitvoeringsmaatregel zijn vastgesteld, alleen voor producten die niet onder een uit hoofde van Verordening (EU) 2017/1369 vastgestelde gedelegeerde handeling vallen.

Criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie of gelijkwaardige nationale criteria

Het concept van groene overheidsopdrachten berust op duidelijke, controleerbare, verantwoorde en ambitieuze milieucriteria voor producten en diensten, gebaseerd op een levenscyclusbenadering en wetenschappelijk bewijsmateriaal. Sinds 2008 heeft de Commissie criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie ontwikkeld voor verschillende productcategorieën<sup>(65)</sup>.

Wanneer criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie of gelijkwaardige vrijwillige nationale criteria voor een product of dienst beschikbaar zijn, stellen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties alles in het werk om alleen producten en diensten aan te kopen die ten minste voldoen aan de criteria (bijvoorbeeld technische specificaties, gunningscriteria, clausules inzake prestatiecontracten) met betrekking tot energie op "kernniveau". De kerncriteria zijn die welke geschikt zijn voor gebruik door een aanbestedende dienst of aanbestedende instantie in alle lidstaten. Zij zijn zo opgesteld dat zij gebruikt kunnen worden met minimale extra controle-inspanningen of kostenverhogingen<sup>(66)</sup>.

Banden

Op grond van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 kunnen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties alleen banden aankopen die de hoogste brandstofrendementsklasse bereiken, zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2020/740. Punt d) van bijlage IV, alinea 1, bij Richtlijn (EU) 2023/1791 geeft aan dat deze eis overheidsinstanties niet belet uit overwegingen van veiligheid of volksgezondheid banden aan te kopen met de beste grip op nat wegdek of de laagste rolgeluidemissie.

Door dienstverleners gebruikte producten

Aanbestedende diensten en aanbestedende instanties moeten in hun aanbestedingen voor dienstverleningscontracten eisen dat dienstverleners uitsluitend producten gebruiken die voldoen aan de eisen van bijlage IV, alinea 1, punten a), b) en d), bij Richtlijn (EU) 2023/1791 wanneer nieuwe producten als bedoeld in bijlage IV, alinea 1, punten a), b) en d), bij Richtlijn (EU) 2023/1791 door dienstverleners geheel of gedeeltelijk worden aangekocht voor het verlenen van de desbetreffende dienst. Zo is een inkoper die onderhoudsdiensten voor voertuigen afneemt, niet verplicht de desbetreffende dienstverleners te verzoeken al hun banden op te waarderen tot de hoogste brandstofrendementsklasse, maar alleen in het geval van nieuwe banden, als zij deze aankopen voor het verlenen van de desbetreffende dienst.

<sup>(63)</sup> Artikel 15, lid 3, punt a), van Richtlijn 2009/125/EG.

<sup>(64)</sup> [https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products\\_en/](https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products_en/).

<sup>(65)</sup> [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en/](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en/).

<sup>(66)</sup> [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en/](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en/).

## Minimumeisen inzake energieprestaties voor gebouwen

Bij de aankoop van of het sluiten van nieuwe huurovereenkomsten voor gebouwen of delen van gebouwen die de functie van een gebouw hebben, moeten aanbestedende diensten en aanbestedende instanties in beginsel (zie de uitzonderingen hieronder) alleen gebouwen selecteren die ten minste bijna-energie neutraal zijn. Bij het vaststellen van deze eisen kunnen de lidstaten onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande gebouwen alsmede tussen verschillende categorieën gebouwen.

Om te voldoen aan bijna-energie neutrale niveaus, moeten gebouwen een zeer hoge energieprestatie hebben, zoals bepaald overeenkomstig bijlage I bij de EPBD. De dicht bij nul liggende of zeer lage hoeveelheid energie die is vereist, dient in zeer aanzienlijke mate te worden geleverd uit hernieuwbare bronnen. Bij de omzetting van de EPBD hebben de lidstaten de energieprestatieniveaus en het minimumaandeel hernieuwbare energie vastgesteld die overeenkomen met bijna-energie neutrale gebouwen op hun grondgebied.

In bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791 is bepaald dat de naleving van artikel 7 en punt f) van bijlage IV, alinea 1, bij Richtlijn (EU) 2023/1791 moet worden gecontroleerd aan de hand van de energieprestatiecertificaten waarnaar in de EPBD wordt verwezen. In artikel 19 EPBD is bepaald dat energieprestatiecertificaten de energieprestatie van een gebouw en referentiewaarden, zoals minimumeisen inzake energieprestaties, moeten bevatten om de energieprestatie te vergelijken en te beoordelen.

Punt f) van bijlage IV, alinea 1, bij Richtlijn (EU) 2023/1791 staat, bij wijze van uitzondering, ook de aankoop toe van gebouwen die niet bijna-energie neutraal zijn, namelijk wanneer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties een gebouw kopen of huren met het oog op grondige renovatie of sloop. De term “grondige renovatie” moet worden opgevat in de zin van artikel 2, punt 20, EPBD. Indien een gebouw dicht aansluit bij de norm van bijna-energie neutraal, kan “grondige renovatie” betrekkelijk marginale werkzaamheden inhouden.

### *Technische haalbaarheid*

Zoals hierboven aangegeven, is de algemene verplichting van artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 niet van toepassing indien zij technisch niet haalbaar is. De haalbaarheidsvoorwaarde geldt voor alle overheidsopdrachten, ongeacht onder welke van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten de opdracht valt. Het is aan de aanbestedende diensten of aanbestedende instanties om, alvorens een aanbestedingsprocedure in te leiden, per geval te beoordelen of en aan te kunnen tonen dat het technisch niet haalbaar is een hoge energie-efficiëntieprestatie in een opdracht of concessie te eisen. Indien dit niet kan worden aangetoond, moeten aanbestedende diensten of aanbestedende instanties beschikbare energie-efficiënte producten, diensten, gebouwen en werken aankopen overeenkomstig de voorschriften van bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791.

Het is technisch haalbaar wanneer de technische kenmerken van het systeem, bijvoorbeeld een gebouw of gebouweenheid, het mogelijk maken om de voorschriften toe te passen. Het is niet technisch haalbaar wanneer het vanuit technisch oogpunt onmogelijk is om deze voorschriften toe te passen, d.w.z. wanneer de voorschriften niet kunnen worden toegepast vanwege de technische kenmerken van het systeem.

Zo kan de aanschaf van energiezuinige warmtepompen technisch niet haalbaar zijn wanneer het warmtredistributiesysteem van een gebouw niet geschikt is om te werken bij de temperaturen die nodig zijn voor een efficiënt gebruik van een warmtepomp, terwijl het desbetreffende gebouw reeds in eigendom is of gehuurd wordt.

Om technische onhaalbaarheid aan te tonen, is een goed gedocumenteerde beoordeling nodig, met inbegrip van argumenten zoals technologische beperkingen, locatiespecifieke beperkingen of technische onverenigbaarheid met bestaande infrastructuur of systemen. Deze beoordeling moet worden verricht in de voorbereidingsfase van een aankoop en moet in de documenten van de diensten of entiteiten worden opgenomen. Om redenen van transparantie en gelijke behandeling wordt aanbevolen de conclusie van de beoordeling in aankondigingen van opdrachten te vermelden. Een goed gedocumenteerde beoordeling, bijvoorbeeld gestaafd met een vergelijkende analyse op basis van een voorafgaande marktconsultatie, is geschikt om de technische onhaalbaarheid aan te tonen en te documenteren.

Indien inkopers vaststellen dat alle elementen die tot een efficiëntie categorie behoren en op grond van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten worden aangekocht, technisch niet haalbaar zijn, maar dat andere, minder efficiënte elementen technisch haalbaar zijn, zouden zij die minder efficiënte elementen kunnen kopen.

## 6.2. Verplichtingen nader beschreven

### 6.2.1. Toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 bevat nu ook een nieuwe bepaling die de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat aanbestedende diensten en aanbestedende instanties het energie-efficiëntie-eerstbeginsel overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 toepassen bij het gunnen van overheidsopdrachten en concessies met een geraamde waarde<sup>(67)</sup> gelijk aan of hoger dan de in artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bedoelde drempelwaarden, ongeacht of voor deze overheidsopdrachten en concessies specifieke eisen in bijlage IV bij Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn opgenomen. Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 is ook van toepassing op aankopen die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/81/EG vallen, met een geraamde waarde boven de drempels van de richtlijnen inzake klassieke overheidsopdrachten.

Deze eis geldt voor alle in het vorige lid genoemde overheidsopdrachten en concessies, aangezien Richtlijn (EU) 2023/1791 in dit verband geen afwijkingen bevat<sup>(68)</sup>.

Meer informatie over het energie-efficiëntie-eerstbeginsel en de toepassing ervan is te vinden in Aanbeveling (EU) 2021/1749 van de Commissie<sup>(69)</sup>.

Het toepassen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel betekent dat de beschikbare alternatieven en opties voor een aanbesteding grondig worden geanalyseerd en dat deze opties niet alleen, maar ook met betrekking tot energie-efficiëntie worden beoordeeld. Voordat de dienst of instantie besluit tot aankoop over te gaan, moeten alle oplossingen en alternatieven worden geanalyseerd, **indien nodig** met inbegrip van een kosten-batenanalyse vanuit een maatschappelijk perspectief, rekening houdend met de bredere voordelen van energie-efficiëntie. De inkoper kan zich baseren op relevante analyses (voor vergelijkbare aankopen, niet verouderd enz.) die eerder in vergelijkbare situaties zijn verricht, bijvoorbeeld door een regionale of nationale instantie die verantwoordelijk is voor het beleid ter zake of een aankoopcentrale.

Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel moet als basisbeginsel worden beschouwd bij het besluiten over de wijze waarop een project wordt ontworpen en later over de producten, werken, diensten en gebouwen die zullen worden aanbesteed. In de aanbestedingsprocedure kan het energie-efficiëntie-eerstbeginsel in de gunningscriteria of in de technische specificatie in aanmerking worden genomen. De documentatie over de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel kan bijvoorbeeld in de aankoopdossiers worden verstrekt.

### 6.2.2. Openbare veiligheid, noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid en contracten van de strijdkrachten / voor de levering van militaire uitrusting

In artikel 7, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt de vrijstelling van de verplichting uit hoofde van artikel 7, lid 1, van die richtlijn voor contracten van de strijdkrachten of voor contracten voor de levering van bepaalde militaire uitrusting behouden. Deze contracten zijn uitgesloten van de toepassing van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791, ongeacht onder welke van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten (met inbegrip van Richtlijn 2009/81/EG)<sup>(70)</sup> het contract valt. Het artikel voorziet ook in een andere vrijstelling van deze verplichting voor gevallen waarin de naleving ervan de openbare veiligheid zou ondermijnen of de respons op noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid zou belemmeren.

#### Openbare veiligheid en noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid

Onder openbare veiligheid wordt gewoonlijk verstaan het werkt terrein waarop de staat in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn grondgebied en zijn burgers. “Het begrip “openbare veiligheid” in de zin van artikel 52 VWEU en zoals uitgelegd door het Hof van Justitie omvat zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat, alsmede vraagstukken in verband met de openbare veiligheid [...]. Het veronderstelt dat er sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een van de fundamentele belangen van de samenleving, zoals een bedreiging voor het functioneren van de instellingen en de essentiële openbare diensten en voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen<sup>(71)</sup>”.

<sup>(67)</sup> In de zin van artikel 5 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 16 van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 24 van Richtlijn 2014/23/EU.

<sup>(68)</sup> In artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 staat dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel (zonder enige beperking) moet worden toegepast op “overheidsopdrachten en concessies met een waarde gelijk aan of hoger dan de in de eerste alinea bedoelde drempelwaarden [...], ook voor overheidsopdrachten en concessies waarvoor in bijlage IV geen specifieke eisen zijn opgenomen”.

<sup>(69)</sup> Aanbeveling (EU) 2021/1749 van de Commissie van 28 september 2021 over “energie-efficiëntie eerst”: van beginselen tot praktijk — Richtsnoeren en voorbeelden voor de toepassing ervan in de besluitvorming in de energiesector en daarbuiten (PB L 350 van 4.10.2021, blz. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1749/oj>).

<sup>(70)</sup> De in artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 genoemde waarden verwijzen naar de klassieke richtlijnen inzake overheidsopdrachten en niet naar de in Richtlijn 2009/81/EG genoemde waarden.

<sup>(71)</sup> Overweging 19 van Verordening (EU) 2018/1807 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de Europese Unie (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 59, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj>).

Hoewel in de wetgeving van de Unie geen formele definitie van “noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid” bestaat, kan deze in grote lijnen worden gedefinieerd als het zich voordoen of een onmiddellijke dreiging van een ziekte of gezondheidsaandoening, veroorzaakt door bioterrorisme, een epidemie (bijvoorbeeld maag-darminfectie, malaria, knokkelkoorts, zikakoorts) of pandemie (bijvoorbeeld vogelgriep, COVID 19), of een nieuw en zeer dodelijk infectieus agens of biologisch toxine, die een aanzienlijk risico inhoudt op een aanzienlijk aantal menselijke sterfgevallen of permanente of langdurige handicap.

Als een lidstaat zich wil beroepen op de uitzondering “openbare veiligheid” of “noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid”, moet hij concreet bewijs leveren van het materiële argument dat wordt aangevoerd voor een afwijking van de relevante bepalingen van dit artikel. Nationale maatregelen mogen niet van de toepassing van het Unierecht worden uitgesloten louter omdat zij gericht zijn op de bescherming van de openbare veiligheid of de nationale defensie.

#### *Contracten van de strijdkrachten en levering van militaire uitrusting*

Artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 is alleen van toepassing op contracten van de strijdkrachten, voor zover er geen conflicten ontstaan in verband met de aard en het hoofddoel van de activiteiten van de strijdkrachten. De toepassing van deze uitsluiting vereist een analyse per geval van een bepaald contract om na te gaan of er een conflict bestaat tussen de verplichtingen van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 en de aard en het hoofddoel van de activiteiten van de strijdkrachten. Deze uitsluiting geldt voor alle soorten contracten voor werken, leveringen en diensten.

Bij de definitie van het begrip “strijdkrachten” moet een onderscheid worden gemaakt tussen **strijdkrachten** en **veiligheidsdiensten** (zie artikel 28, lid 5, van Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad). “Strijdkrachten” verwijzen in wezen naar de krijgsmacht van een lidstaat, gewoonlijk het leger, de marine en de luchtmacht, terwijl de term “veiligheidsdiensten” betrekking heeft op paramilitaire troepen, politie of andere wetshandhavingsinstanties (waaronder politie of andere wetshandhavingsinstanties op regionaal of lokaal niveau) en inlichtingendiensten (zie ook in deze afdeling het punt “Openbare veiligheid en noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid” voor de uitzondering met betrekking tot de openbare veiligheid). De formulering “contracten van de strijdkrachten” wordt ruim opgevat als een contract dat specifiek ten behoeve van de strijdkrachten wordt gesloten en niet alleen contracten die door de strijdkrachten zelf zijn gesloten. Dergelijke contracten zouden ook kunnen worden gesloten door ministeries van Defensie, agentschappen voor bevoorrading van het leger en andere bevoegde instanties van de lidstaten. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat alle opdrachten die binnen het toepassingsgebied van artikel 2, punt c), van Richtlijn 2009/81/EG vallen, evenals opdrachten voor werken en diensten voor specifieke militaire doeleinden (eerste helft van punt d) van artikel 2 van Richtlijn 2009/81/EG), in aanmerking kunnen komen voor de uitsluiting indien uit de beoordeling per geval blijkt dat de naleving van de verplichtingen van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 zou leiden tot een aantasting van de primaire aard of het hoofddoel van de activiteiten.

Contracten voor de levering van militaire uitrusting zijn uitgesloten van de toepassing van de verplichtingen uit hoofde van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791, ongeacht door wie de contracten zijn gesloten of welke richtlijn inzake overheidsopdrachten daarop van toepassing is.

“Militaire uitrusting” valt onder de definitie van “militair materiaal” in artikel 1, alinea 1, punt 6, van Richtlijn 2009/81/EG.

#### *6.2.3. Energieprestatiecontracten*

De definitie van “energieprestatiecontract” wordt gegeven in artikel 2, alinea 1, punt 33, van Richtlijn (EU) 2023/1791.

Er zijn veel voordelen voor overheidsinstanties om energie-efficiëntieprojecten via energieprestatiecontracten aan te gaan in plaats van deze uit te voeren via een klassiek contract voor diensten of werken. Deze laatste benadering vraagt om voldoende financiële en interne personele middelen voor plaatsing en follow-up van opdrachten, terwijl de uitgebreide deskundigheid en gegarandeerde prestaties die voortvloeien uit het energieprestatiecontract de doeltreffendheid van de investeringen waarborgen.

In artikel 7, lid 3, van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt bepaald dat aanbestedende diensten en aanbestedende instanties, wanneer deze dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte gunnen, nagaan of het haalbaar is energieprestatiecontracten<sup>(72)</sup> voor de lange termijn te sluiten die energiebesparing op de lange termijn opleveren. Aangezien in artikel 7, lid 3, van Richtlijn (EU) 2023/1791 niet wordt verduidelijkt welk soort gegunde dienstverleningscontracten onder deze beoordeling moet vallen, moet deze — afzonderlijk of in het kader van een bredere beoordeling — worden uitgevoerd voor elke gunning van dergelijke opdrachten indien zij een aanzienlijk energiegehalte hebben.

<sup>(72)</sup> “Energieprestatiecontracten” zijn contractuele regelingen tussen een begunstigde en een aanbieder van een maatregel ter verbetering van de energie-efficiëntie, die tijdens de gehele looptijd van het contract wordt geverifieerd en gecontroleerd, waarbij de investeringen (arbeid, leveringen of diensten) zodanig worden betaald dat zij in verhouding staan tot de contractueel vastgelegde mate van verbetering van de energie-efficiëntie of een ander overeengekomen prestatiecriteria, zoals financiële besparingen; zie ook artikel 2, alinea 1, punt 11, van Richtlijn (EU) 2023/1791.

Dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte zijn bijvoorbeeld dienstverleningscontracten voor de levering van warmte of vervoersdiensten, dienstverleningscontracten voor onderhoud van gebouwen of straatverlichting, of dienstverleningscontracten voor het beheer van energieverbruikende voorzieningen.

Het gebruik van gespecialiseerde energiediensten via energieprestatiecontracten kan i) de publieke sector in staat stellen meer energiebesparingen te behalen, ii) lock-ineffecten van technologie helpen vermijden en iii) kosten verlagen in vergelijking met interne oplossingen <sup>(73)</sup> <sup>(74)</sup>.

#### 6.2.4. *Bredere duurzaamheids-, sociale en milieuaspecten en aspecten van de circulaire economie alsook criteria voor groene overheidsopdrachten van de Unie of beschikbare gelijkwaardige nationale criteria*

Artikel 7, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bepaalt ten eerste dat de lidstaten van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties “kunnen” eisen dat zij, wanneer zij overeenkomsten zoals bedoeld in artikel 7, lid 1 van dit artikel sluiten, bij het plaatsen van overheidsopdrachten in voorkomend geval rekening houden met bredere sociale aspecten, duurzaamheids- en milieuaspecten, en aspecten van de circulaire economie <sup>(75)</sup>.

#### 6.2.5. *Informatie over de energie-efficiëntiegevolgen van opdrachten en informatie over het aardopwarmingsvermogen gedurende de levenscyclus van een nieuw gebouw*

Overeenkomstig de beginselen van transparantie moeten overheidsinkopers informatie openbaar maken over de energie-efficiëntiegevolgen van opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan de in artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791 bedoelde drempelwaarden.

In artikel 7, lid 5, tweede alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 is bepaald dat de informatie beschikbaar moet worden gesteld via aankondigingen van overheidsopdrachten die op TED worden bekendgemaakt via de specifieke velden overeenkomstig Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 <sup>(76)</sup>. Deze informatie moet worden verstrekt in de respectieve aankondigingen die moeten worden bekendgemaakt op grond van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 betreffende de bekendmaking van aankondigingen in TED, de onlineversie van het supplement op het Publicatieblad van de EU <sup>(77)</sup>. De Commissie zal de nodige wijzigingen in TED voor deze kennisgeving verstrekken.

Aanbestedende diensten kunnen voorts van inschrijvers verlangen dat zij informatie verstrekken over het opwarmingsvermogen van de aarde gedurende de levenscyclus, het gebruik van koolstofarme materialen en de circulariteit van de gebruikte materialen in een nieuw gebouw en een te renoveren gebouw. Indien zij daartoe besluiten, kan deze eis worden vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten en in het contract dat met de winnende inschrijver wordt gesloten. Er moet voor worden gezorgd dat niet-naleving van deze eis (van het verstrekken van de voornoemde informatie) leidt tot afwijzing van een inschrijving uit de desbetreffende aanbestedingsprocedure of tot contractuele gevolgen indien de opgegeven waarden niet worden gehandhaafd bij de uitvoering van de opdracht. Overeenkomstig artikel 7, lid 5, is de bekendmaking van deze informatie met name relevant voor nieuwe gebouwen met een vloeroppervlakte <sup>(78)</sup> van meer dan 2 000 vierkante meter.

<sup>(73)</sup> Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-Kiss, EUR 30614 EN.

<sup>(74)</sup> Voor nadere informatie over de beoordeling van de haalbaarheid van energieprestatiecontracten kunnen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties bijvoorbeeld verwijzen naar Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-Kiss, *Energy Performance Contracting in the Public Sector of the EU — 2020* (2021), en Boza-Kiss/Zangheri/Bertoldi/Economidou, *Practices and opportunities for Energy Performance Contracting in the public sector in EU Member States* (2017).

<sup>(75)</sup> Richtsnoeren voor de integratie van bredere aspecten in overheidsopdrachten zijn hier te vinden: groene overheidsopdrachten: [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en); platform voor overheidsinkopers: <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about>; mededeling van de Commissie “Sociaal kopen — Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen (tweede editie)”, C(2021) 3573 final, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-nl>; “Het succes van maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten: 71 goede praktijkvoorbeelden”, mei 2020; Instrumenten voor overheidsinkopers: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement\\_nl](https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_nl); Europese Commissie/ICLEI, “Groen kopen! Een handboek over groene overheidsopdrachten”, (2016).

<sup>(76)</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780 van de Commissie van 23 september 2019 tot vaststelling van standaardformulieren voor de bekendmaking van aankondigingen op het gebied van overheidsopdrachten en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1986 (“e-formulieren”) (PB L 272 van 25.10.2019, blz. 7, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2019/1780/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1780/oj)) zal worden aangepast om de velden te verschaffen die nodig zijn om de energie-efficiëntiegevolgen transparant te maken overeenkomstig artikel 7, lid 5, tweede alinea, waarbij transparantie bij de toepassing van de energie-efficiëntie-eisen wordt gewaarborgd door het energie-efficiëntiegevolg van contracten openbaar te maken door die informatie te publiceren in de respectieve aankondigingen op Tenders Electronic Daily (TED).

<sup>(77)</sup> <https://ted.europa.eu/nl/>.

<sup>(78)</sup> Om deze oppervlakte te beoordelen, kunnen de lidstaten het type oppervlakte toepassen dat zij gebruiken als referentie in het energiecertificaat (dat in beginsel de brutovloeroppervlakte zal zijn).



### 6.2.6. Ondersteuning van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties

Overeenkomstig artikel 7, lid 5, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten aanbestedende diensten en aanbestedende instanties ondersteunen bij de toepassing van energie-efficiëntie-eisen.

#### *Beoordeling van levenscycluskosten*

Een bekende maatregel ter ondersteuning van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties bestaat erin hun methoden voor de beoordeling van levenscycluskosten <sup>(79)</sup> te verstrekken. De Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid om gebruik te maken van levenscycluskostenberekening bij overheidsopdrachten. De in aanbestedingen te verstrekken berekeningsmethode en gegevens moeten in de aanbestedingsdocumenten worden vermeld.

Het gebruik van levenscycluskostenberekening gaat verder dan het in aanmerking nemen van de aankoopprijs van een goed, dienst, gebouw of werken, terwijl de aankoopprijs doorgaans niet de volledige financiële impact van een aankoop op het budget van een inkoper weergeeft. De gebruikelijke beoordeling van levenscycluskosten is daarom gebaseerd op:

- aankoopprijs en alle bijkomende kosten, zoals levering (vervoer), installatie en inbedrijfstelling;
- exploitatiekosten, met inbegrip van kosten van nutsvoorzieningen zoals energie, water en andere verbruiksgoederen, belastingen, verzekeringskosten, opleidingskosten, reparatie- en onderhoudskosten;
- kosten aan het einde van de levensduur, zoals kosten voor verwijdering, recycling of renovatie, en ontmanteling;
- afgetrokken restwaarde, dat wil zeggen inkomsten uit de verkoop van een actief na het einde van het gebruik ervan;
- levensduur en garantietermijnen van een actief <sup>(80)</sup>.

In dit verband is een reeks sectorspecifieke instrumenten voor levenscycluskostenberekening ontwikkeld die bedoeld zijn om het gebruik van levenscycluskostenberekening door overheidsinkopers te vergemakkelijken (bijvoorbeeld voor verkoopautomaten, binnen- en buitenverlichting, en computers en monitors). <sup>(81)</sup> Daarnaast zijn binnen het netwerk "Lokale overheden voor duurzaamheid" (ICLEI) andere instrumenten voor levenscycluskostenberekening ontwikkeld <sup>(82)</sup>.

#### *Kennisondersteuningscentra*

In het kader van de ondersteuning van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties bij de toepassing van energie-efficiëntie-eisen verplicht artikel 7, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 de lidstaten verder om kennisondersteuningscentra op te zetten.

De voordelen van kennisondersteuningscentra zijn gelegen in het feit dat zij aanbestedingsactiviteiten en -instrumenten kunnen centraliseren, zoals i) het organiseren en uitvoeren van themaspecifieke opleidingen en workshops in alle regionale/lokale gebieden (op zichzelf staand of geïntegreerd in meer algemene opleidingen op het gebied van overheidsopdrachten), en ii) het verstrekken van handleidingen. KEINO is bijvoorbeeld een op een netwerk gebaseerd kenniscentrum voor duurzame en innovatieve overheidsopdrachten in Finland. KEINO ontwikkelt de knowhow van inkopers en biedt adviesdiensten aan met betrekking tot duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.

Voor verdere begeleiding kunnen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties zich ook tot de Europese helpdesk voor groene overheidsopdrachten <sup>(83)</sup> wenden.

#### *Samenwerking tussen aanbestedende diensten, ook over de grenzen heen*

Tal van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties hebben te maken met veel dezelfde problemen bij de toepassing van energie-efficiëntie-eisen bij overheidsopdrachten; er valt veel voordeel te behalen door met anderen te netwerken en samen te werken. De lidstaten moedigen daarom een dergelijke samenwerking aan (zoals vereist op grond van artikel 7, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791).

<sup>(79)</sup> [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing\\_en/](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing_en/).

<sup>(80)</sup> Perera/Morton/Perfremment, *Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Value* (2009), en Estevan/Schaefer/Adell, *Life Cycle Costing State of the art Report* (2018).

<sup>(81)</sup> [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing\\_en/](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing_en/).

<sup>(82)</sup> Bijvoorbeeld voor de aanschaf van voertuigen in de vorm van het instrument voor levenscycluskostenberekening Clean Fleets, <https://iclei-europe.org/publications-tools/?c=search&uid=OIKEKnVb/>.

<sup>(83)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm/>.

Op nationaal of regionaal niveau zijn reeds verschillende netwerken opgezet die gericht zijn op duurzame overheidsopdrachten. Deelname aan dergelijke netwerken — of aan een van de vele andere initiatieven en projecten die in heel Europa worden uitgevoerd — kan er aanzienlijk toe bijdragen dat het politieke engagement voor en de zichtbaarheid van “groene” aanbestedingen behouden blijven. Het kan ook helpen relevante financieringsbronnen aan te boren <sup>(84)</sup>.

### *Samengestelde aanbesteding*

Onder “samengestelde aanbesteding” wordt verstaan het bundelen van de aanbestedingsactiviteiten van een groep aanbestedende diensten of aanbestedende instanties om besparingen te realiseren door middel van aankopen in het groot, lagere administratieve kosten, technische kennis en marktkennis <sup>(85)</sup>. Dit kan bijzonder waardevol zijn voor de toepassing van energie-efficiëntie-eisen, aangezien deskundigheid op het gebied van energie-efficiëntie en kennis van de markt voor energie-efficiënte producten, werken en diensten kunnen worden gedeeld. In mindere mate kan het betrekking hebben op gebouwen die normaliter niet onder de regels inzake overheidsopdrachten vallen, en dus ook niet onder samengestelde aanbesteding. Samengestelde aanbesteding kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door aankoopcentrales die centrale inkoopdiensten aanbieden aan aanbestedende diensten en aanbestedende instanties.

### *6.2.7. Vaststelling van bepalingen en praktijken voor het verbeteren van de energie-efficiëntie en het wegnemen van bijbehorende belemmeringen*

Artikel 7, leden 7 en 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791 behandelt in wezen dezelfde kwestie, namelijk de belemmeringen die overheidsinkopers ervan weerhouden te investeren in energie-efficiëntie en gebruik te maken van energieprestatiecontracten voor de lange termijn. Dergelijke belemmeringen zijn vaak juridische of wettelijke bepalingen of bestuurspraktijken met tegenstrijdige benaderingen. Terwijl artikel 7, lid 7, van Richtlijn (EU) 2023/1791 voorziet in het vaststellen van juridische of wettelijke bepalingen of bestuurspraktijken met betrekking tot overheidsopdrachten en jaarlijkse begroting en boekhouding om het effect van deze belemmeringen voor aanbestedende diensten en aanbestedende instanties te verminderen, voorziet artikel 7, lid 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791 in het wegnemen van regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen.

Voorts verplicht artikel 7, lid 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791 de lidstaten om in het kader van hun voortgangsverslagen bij de nationale energie- en klimaatplannen verslag uit te brengen aan de Commissie over de maatregelen die zijn genomen om belemmeringen voor de invoering van energie-efficiëntieverbeteringen bij overheidsopdrachten weg te nemen.

In tegenstelling tot artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2023/1791, dat alleen van toepassing is op overheidsopdrachten en concessies met onder meer een waarde gelijk aan of hoger dan de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vastgestelde drempelwaarden, zijn de leden 7 en 8 van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van toepassing op alle procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

Voorbeelden van regelgevende <sup>(86)</sup> en niet-regelgevende <sup>(87)</sup> belemmeringen als bedoeld in artikel 7, lid 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn: <sup>(88)</sup>

- een gebrek aan begrotingsmiddelen;
- juridische en institutionele belemmeringen;
- tijdgebrek;
- gebrek aan belangstelling van de beoogde overheidsinkopers;

<sup>(84)</sup> In dit verband zij opgemerkt dat de Commissie onlangs het platform voor overheidsinkopers in het leven heeft geroepen, een innovatief platform dat bedoeld is om samenwerking en kennisuitwisseling tussen aanbestedende diensten en aanbestedende instanties in heel Europa te vergemakkelijken. Dit platform is een digitale ruimte waar belanghebbenden op het gebied van overheidsopdrachten kunnen samenkomen om beste praktijken uit te wisselen, ervaringen de elen en uitdagingen te bespreken. <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/>. In Denemarken wordt de uitwisseling van deskundigheid vergemakkelijkt, net als in het geval van het Franse regionale netwerk voor het grote westen ([www.reseaugrandouest.fr](http://www.reseaugrandouest.fr)). Op Europees niveau beoogt bijvoorbeeld de Procura+-campagne de grensoverschrijdende uitwisseling van ervaringen met groene overheidsopdrachten en de ondersteuning van individuele deelnemers bij de lokale invoering ([www.procuraplus.org](http://www.procuraplus.org)). Informatie is ook te vinden in Europese Commissie/ICLEI, “Groen kopen! Een handboek over groene overheidsopdrachten” (2016).

<sup>(85)</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie/ICLEI, “Groen kopen! Een handboek over groene overheidsopdrachten” (2016), blz. 31, en Risvig Hamer in Steinicke/Vesterdorf, “EU Public Procurement Law” (2018), blz. 444.

<sup>(86)</sup> Belemmeringen die voortvloeien uit regelgeving.

<sup>(87)</sup> Belemmeringen die niet voortvloeien uit regelgeving.

<sup>(88)</sup> Luyckx/Pál-Hegedüs Ortega, *Public procurement of energy-efficient works, supplies and services — Support provided to projects under the Intelligent Energy Europe II programme and Horizon 2020 Energy Efficiency* (2020).

- gebrek aan toegang tot leveranciers.

Maatregelen die in dit verband door de lidstaten kunnen worden uitgevoerd, kunnen derhalve het volgende omvatten:

- vaststelling van (aanbestedings-)richtsnoeren, standaardcontracten en interpretatieve mededelingen of vereenvoudiging van administratieve procedures;
- ontwikkeling van actuele voorbeelden van demonstratie van energieprestatiecontracten (bijvoorbeeld afgestemd op nieuwe aanbestedingsmogelijkheden);
- verdere inspanningen op het gebied van kwaliteitsborging (wat betreft kwaliteit van de diensten en meting en verificatie om bij interventies van de publieke sector de norm te worden door deze strikt voor te schrijven in contracten) bij de beoordeling met behulp van energieprestatiecontracten;
- het wegnemen van negatieve prikkels, zoals een gebrek aan energiebesparingsbeleid en -streefcijfers, de prevalentie van gescheiden prikkels en de beperkte uitvoering van de voorbeeldfunctie van openbare gebouwen <sup>(89)</sup>;
- het creëren van stimulansen, zoals competities tussen aanbestedende diensten en instanties, waarbij de aanbestedende dienst/instantie die de meest energie-efficiënte producten, diensten, werken of gebouwen heeft aangekocht, prijzen of andere voordelen ontvangt bij het winnen van de competitie <sup>(90)</sup>.

In dit verband zij opgemerkt dat in het kader van het subprogramma voor de transitie naar schone energie van het LIFE-programma van de Unie, dat is ingesteld bij Verordening (EU) 2021/783 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(91)</sup>, middelen zullen worden verstrekt voor de ontwikkeling van beste praktijken van de Unie inzake de implementatie van energie-efficiëntiebeleid waarbij wettelijke, markt- en gedragsbelemmeringen voor energie-efficiëntie worden weggenomen. Dit kan de lidstaten helpen de bovengenoemde belemmeringen weg te nemen.

## 7. RAPPORTAGEVEREISTEN

### 7.1. Actualisering van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen

Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1999 moet elke lidstaat uiterlijk op 30 juni 2024 een actualisering indienen van zijn laatst ingediende geïntegreerde **nationale energie- en klimaatplan**. Op grond van artikel 14, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1999 moeten de lidstaten altijd een jaar vóór de uiterste indieningstermijn van artikel 14, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1999 een ontwerp van de actualisering van het nationale energie- en klimaatplan indienen.

Naast Verordening (EU) 2018/1999 moet bij de actualisering van de nationale energie- en klimaatplannen rekening worden gehouden met artikel 5, lid 5, eerste zin, van Richtlijn (EU) 2023/1791. Op grond hiervan moeten de lidstaten aan de Commissie per sector verslag uitbrengen over de vermindering van het verbruik die elk jaar door alle overheidsinstanties is gerealiseerd. Deze uitsplitsing naar sector kan plaatsvinden naar het voorbeeld van de gegevensvelden in Tabel 2.

De presentatie in het geactualiseerde plan omvat per sector de mate waarin alle overheidsinstanties hun energieverbruik moeten verminderen. Het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik moet worden berekend overeenkomstig de regels van afdeling 4.1.2, en de uitsplitsing naar sector van het finale energieverbruik moet ten minste de volgende elementen omvatten:

Uitsplitsing naar de drie verplichte groepen waarin is voorzien overeenkomstig artikel 5, lid 3, van Richtlijn (EU) 2023/1791: overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000, maar meer dan 5 000 inwoners; overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 5 000 inwoners; alle andere overheidsinstanties.

Uitsplitsing naar sector van openbare dienstverlening, zoals uiteengezet in Tabel 2.

Uitsplitsing naar openbaar vervoer en strijdkrachten, alleen als een lidstaat voornemens is de in één of beide sectoren bereikte vermindering van het finale energieverbruik in mindering te brengen op het streefcijfer voor de vermindering van het finale energieverbruik.

<sup>(89)</sup> Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-Kiss, EUR 30614 EN.

<sup>(90)</sup> De Procura+-prijzen kunnen als voorbeeld dienen, <https://procuraplus.org/awards/>.

<sup>(91)</sup> Verordening (EU) 2021/783 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013 (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 53, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/783/oj>).

De actualisering van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen moet een beschrijving bevatten van de reeds uitgevoerde of geplande maatregelen om de streefcijfers voor de vermindering van het finale energieverbruik in artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791 te bereiken, evenals het renovatiestreefcijfer in artikel 6 van die richtlijn. Voorts moeten uitgevoerde of geplande beleidsmaatregelen die de naleving van de verplichtingen van artikel 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 waarborgen, daarbij worden opgenomen.

De presentatie van de beleidslijnen en maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie als bedoeld in punt 3.2 van bijlage I bij Verordening (EU) 2018/1999 moet daarom worden uitgebreid met een gedeelte over maatregelen voor de publieke sector. Naast de beleidsmaatregelen, die uitdrukkelijk zijn opgenomen in artikel 5, leden 6, 7, 8 en 9, van Richtlijn (EU) 2023/1791, wordt aanbevolen in dit gedeelte ook een beschrijving te geven van de wijze waarop de verdeling van de inspanningen, bijvoorbeeld tussen centrale, regionale en lokale autoriteiten, wordt gewaarborgd wanneer een lidstaat de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 nakomt.

## 7.2. Voortgangsverslagen

Op grond van artikel 17 van Verordening (EU) 2018/1999 moeten de lidstaten hun nationale **voortgangsverslagen** over energie en klimaat indienen die betrekking hebben op alle vijf dimensies van de energie-unie, waarbij energie-efficiëntie een van de dimensies is.

Artikel 21 van Verordening (EU) 2018/1999 specificeert de te rapporteren informatie over energie-efficiëntie met betrekking tot de rapportage in verband met verplichtingen in de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791. De lidstaten moeten informatie opnemen over nationale trajecten, doelstellingen en streefcijfers, de uitvoering van bepaalde beleidslijnen en maatregelen, alsook informatie die nader wordt beschreven in deel 2 van bijlage IX bij Verordening (EU) 2018/1999.

Naast Verordening (EU) 2018/1999 moet in de nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat rekening worden gehouden met artikel 5, lid 5, tweede zin, en artikel 7, lid 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791. Op grond van artikel 5, lid 5, tweede zin, van Richtlijn (EU) 2023/1791 moeten de lidstaten aan de Commissie per sector verslag uitbrengen over de vermindering van het verbruik die elk jaar door alle overheidsinstanties is gerealiseerd. Artikel 7, lid 8, van Richtlijn (EU) 2023/1791 verplicht de lidstaten om in het kader van hun voortgangsverslagen bij de nationale energie- en klimaatplannen verslag uit te brengen aan de Commissie over de maatregelen die zijn genomen om belemmeringen voor de invoering van energie-efficiëntieverbeteringen bij overheidsopdrachten weg te nemen.

Om de Commissie in staat te stellen te voldoen aan haar verplichting uit hoofde van artikel 29 van Verordening (EU) 2018/1999 om de voortgang te beoordelen in geval van een herziening van de vaststelling van de referentiewaarde of de aanpassing aan het klimaat of van het dienstverleningsniveau, wordt aanbevolen dat de informatie over de verwezenlijking van de streefcijfers voor de vermindering van het finale energieverbruik ten minste de volgende elementen voor elk jaar omvat, indien van toepassing:

- herziening van de vaststelling van de referentiewaarde en berekening van het bijbehorende streefcijfer in vergelijking met het meest recente voortgangsverslag, met inbegrip van een controleerbare motivering van de reden waarom de referentiewaarde moest worden herzien;
- het effect van aanpassingen aan het klimaat per dienstensector en klimaatzone op het gerapporteerde finale energieverbruik;
- het effect van aanpassingen van het dienstverleningsniveau op het gerapporteerde finale energieverbruik;

indien een lidstaat voornemens is rekening te houden met de vermindering van het energieverbruik in het openbaar vervoer of de strijdkrachten, moet de informatie ook de vermindering van het finale energieverbruik in het openbaar vervoer of de strijdkrachten omvatten.

De eerste nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat moesten op 15 maart 2023 worden ingediend, waarna de lidstaten halfjaarlijks verslag moeten uitbrengen over de voortgang, afgezien van de eis in artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791, die de lidstaten verplicht om elk jaar verslag uit te brengen over de door alle overheidsinstanties gerealiseerde verbruiksvermindering.

## AANHANGSEL A

**Berekening van streefcijfers en verificatie van de verwezenlijking van de streefcijfers**

Berekening van streefcijfers: Formules voor de berekening van het maximale finale energieverbruik in de publieke sector van een lidstaat overeenkomstig de verplichtingen van artikel 5, leden 1, 2 en 3, van Richtlijn (EU) 2023/1791

**2025, 2026**

$$FEC_{max,2025} = FEC_{G1,2025}$$

$$FEC_{G1,2025} = FEC_{G1,BL} \times R_{G1,BL_{2025}}$$

$$FEC_{G1,BL}$$

Finaal energieverbruik, referentiewaarde groep 1

$$R_{G1,BL_{2025}} = \left( 1 - \left( \frac{82}{365} \right) \times 0,019 \right) = 0,996$$

82 is het aantal dagen vanaf de uiterste omzettingsdatum op 11 oktober 2025 tot eind 2025.

$$FEC_{max,2026} = FEC_{G1,2025} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL})$$

**2027, 2028 en 2029**

$$FEC_{max,2027} = FEC_{G1,2025} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left( FEC_{G2,BL} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2028} = FEC_{G1,2025} - (3 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left( FEC_{G2,BL} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2029} = FEC_{G1,2025} - (4 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left( FEC_{G2,BL} - (3 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

**2030, 2031**

$$FEC_{max,2030} = FEC_{G1,2025} - (5 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left( FEC_{G2,BL} - (4 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right) \\ + \left( FEC_{G3,BL} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G3,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2031} = FEC_{G1,2025} - (6 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left( FEC_{G2,BL} - (5 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right) \\ + \left( FEC_{G3,BL} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G3,BL}) \right)$$

**Voor de volgende jaren (vanaf 2032)**

$$FEC_{max,20n} = FEC_{G1,2025} - \left( (n-25) \times 0,019 \times FEC_{G1,BL} \right) + \left( FEC_{G2,BL} - \left( (n-26) \times 0,019 \times FEC_{G2,BL} \right) \right) \\ + \left( FEC_{G3,BL} - \left( (n-29) \times 0,019 \times FEC_{G3,BL} \right) \right)$$

waarbij  $n \in \mathbb{N} : n \geq 32$ .

Afkorting	Toelichting
$FEC_{G1,2025} = FEC_{G1,BL} \times R_{G1,BL_{2025}}$	Maximaal finaal energieverbruik van groep 1 in 2025 (pro rata) (Groep 1 komt overeen met alle overheidsinstanties, met uitzondering van die welke zijn opgenomen in de groepen 2 en 3; zie hieronder)

Afkorting	Toelichting
$R_{G1,BL_{2025}}$	$\left(1 - \left(\frac{82}{365}\right) \times 0,019\right) 996$ Verminderingsmultiplicator voor het jaar 2025. $FEC_{G1,BL}$ wordt niet verminderd met 1,9 % in 2025, maar evenredig (pro rata), wat overeenkomt met de resterende 82 dagen in 2025 vanaf de omzettingsdatum
$FEC_{G1,BL}$	Finaal energieverbruik, referentiewaarde groep 1; groep 1 komt overeen met alle overheidsinstanties, met uitzondering van die van de groepen 2 en 3
$FEC_{G2,BL}$	Finaal energieverbruik, referentiewaarde groep 2; groep 2 komt overeen met alle overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 50 000, maar meer dan 5 000 inwoners
$FEC_{G3,BL}$	Finaal energieverbruik, referentiewaarde groep 3; groep 3 komt overeen met alle overheidsinstanties in lokale bestuurlijke eenheden met minder dan 5 000 inwoners
$n$	Jaar in twee cijfers, bijvoorbeeld 30 voor het jaar 2030

Verificatie van de verwezenlijking van het streefcijfer: formules voor de vergelijking van het streefcijfer en het werkelijke finale energieverbruik (jaren 2025-2031)

$$FEC_{real,G1,adj,2025} - RED_{T\_OR\_D,adj,2025} \times R_{T\_OR\_D_{2025}} \leq FEC_{max,2025}$$

$$FEC_{real,G1,adj,2026} - RED_{T\_OR\_D,adj,2026} \leq FEC_{max,2026}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2027} - RED_{T\_OR\_D,adj,2027} \leq FEC_{max,2027}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2028} - RED_{T\_OR\_D,adj,2028} \leq FEC_{max,2028}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2029} - RED_{T\_OR\_D,adj,2029} \leq FEC_{max,2029}$$

$$FEC_{real,G1\&2\&3,adj,2030} - RED_{T\_OR\_D,adj,2030} \leq FEC_{max,2030}$$

$$FEC_{real,G1\&2\&3,adj,2031} - RED_{T\_OR\_D,adj,2031} \leq FEC_{max,2031}$$

Afkorting	Toelichting
$FEC_{real,G,adj,20n}$	Finaal energieverbruik van overheidsinstanties (met uitzondering van vervoer en defensie); aangepast (indien van toepassing); waarbij G overeenkomt met G1, G1+G2 of G1+G2+G3, afhankelijk van het toepasselijke jaar zodat ( $n \in \mathbb{N} : n \geq 21$ ) — voor elk natuurlijk getal tussen 21 en 99
$RED_{T\_OR\_D,adj,20n}$	Vermindering van het finale energieverbruik in de defensiesector of de vervoerssector ("OR" is de vermindering in de defensiesector of de vermindering in de vervoerssector, hetzij de vermindering in beide sectoren) in het jaar 20n; aangepast (indien van toepassing); in vergelijking met het finale energieverbruik van de defensiesector of de vervoerssector in het referentiejaar (2021) zodat ( $n \in \mathbb{N} : n \geq 25$ )

Afkorting	Toelichting
	$\max \begin{cases} 0 & \text{if } FEC_{T\&D,20n} \geq FEC_{T\&D,2021} \\ (FEC_{T\&D,2021} - FEC_{T\&D,20n}) & \text{if } FEC_{T\&D,2021} > FEC_{T\&D,20n} \\ \\ 0 & \text{if } FEC_{D,20n} \geq FEC_{D,2021} \\ (FEC_{D,2021} - FEC_{D,20n}) & \text{if } FEC_{D,2021} > FEC_{D,20n} \\ \\ 0 & \text{if } FEC_{T,20n} \geq FEC_{T,2021} \\ (FEC_{T,2021} - FEC_{T,20n}) & \text{if } FEC_{T,2021} > FEC_{T,20n} \end{cases}$
	<p>Finaal energieverbruik, vervoerssector zodat (<math>n \in \mathbb{N} : n \geq 21</math>) — voor elk natuurlijk getal tussen 21 en 99</p>
$FEC_{D,20n}$	<p>Finaal energieverbruik, defensiesector zodat (<math>n \in \mathbb{N} : n \geq 21</math>) — voor elk natuurlijk getal tussen 21 en 99</p>
$FEC_{T\&D,20n}$	<p>Finaal energieverbruik, vervoer en defensie zodat (<math>n \in \mathbb{N} : n \geq 21</math>) — voor elk natuurlijk getal tussen 21 en 99</p>
$R_{T\_OR\_D}_{2025}$	<p><math>\left(\frac{82}{365}\right)</math> Verminderingsmultiplicator van de besparingen in de sectoren vervoer en defensie in het jaar 2025. De gerealiseerde besparingen op het finale energieverbruik in de sectoren defensie en vervoer worden evenredig (pro rata) voor het jaar 2025 geteld. Overeenkomend met de 82 resterende dagen in 2025 vanaf de omzettingsdatum.</p>

## AANHANGSEL B

**Klimaataanpassing, veranderingen van het niveau van openbare dienstverlening en schrapping of toevoeging van overheidsinstanties***Klimaataanpassing*

De basisbeginselen voor klimaataanpassing van het finale energieverbruik overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn als volgt:

- alleen het klimaatafhankelijke aandeel van het energieverbruik wordt aangepast aan klimaatschommelingen. Gewoonlijk heeft dit alleen betrekking op het finale energieverbruik dat wordt gebruikt voor verwarming en koeling in gebouwen;
- een lidstaat kan besluiten zijn grondgebied als deel van een of meer klimaatzones te beschouwen;
- de klimaataanpassing wordt berekend voor het totale finale energieverbruik van een lidstaat in elke sector van openbare dienstverlening voor elke vastgestelde klimaatzone <sup>(1)</sup>;
- klimaatschommelingen moeten worden weergegeven aan de hand van de meest geavanceerde parameters: de meest gebruikte parameters zijn graaddagen voor verwarming voor het energieverbruik en graaddagen voor koeling;
- een lidstaat kan klimaatzones vaststellen die passend zijn voor het land en op voorwaarde dat voor de vastgestelde klimaatzones de vereiste klimaatparameters (graaddagen voor verwarming en koeling) beschikbaar zijn <sup>(2)</sup>. Alle gegevens over het finale energieverbruik voor verwarming en koeling moeten aan een specifieke klimaatzone worden toegewezen;
- om te voorkomen dat kleinere klimaatschommelingen, die doorgaans zeer beperkte gevolgen hebben voor het energieverbruik, worden berekend, moet een de-minimisdrempel van plus/minus 5 % worden toegepast voor de klimaatparameters (doorgaans graaddagen voor verwarming of koeling) ten opzichte van het referentiejaar. Dit betekent dat de klimaataanpassing alleen wordt uitgevoerd als de klimaatparameter 5 % hoger of lager is dan in het referentiejaar <sup>(3)</sup>;
- het klimaatafhankelijke aandeel — d.w.z. het finale energieverbruik dat wordt gebruikt voor verwarming en koeling — moet worden gedifferentieerd naar het soort openbare dienst, de gemiddelde technische configuratie en de klimatologische omstandigheden. Bovendien moet bij de vaststelling van het finale energieverbruik alleen rekening worden gehouden met energiedragers die op grote schaal worden gebruikt voor verwarming of koeling. Voor verwarming is dat gewoonlijk: stadsverwarming, aardgas, stookolie, pellets, houtspaanders, vaste brandstof uit biomassa, vaste fossiele brandstoffen en elektriciteit (alleen het aandeel dat wordt gebruikt voor verwarming). Voor koeling is dat gewoonlijk: elektriciteit (alleen het aandeel dat wordt gebruikt voor koeling) en stadskoeling;
- als een lidstaat besluit klimaataanpassing voor verwarming toe te passen, moet ook de klimaataanpassing voor koeling worden toegepast, mits de voornoemde de-minimisdrempels worden bereikt;
- de accurate raming van het klimaatafhankelijke aandeel van het finale energieverbruik moet gebaseerd zijn op empirisch bewijsmateriaal en/of daarmee verband houdend onderzoek. Als de lidstaat niet in staat is zinvolle ramingen te verstrekken voor het klimaatafhankelijke aandeel van het finale energieverbruik van een openbare dienst op basis van empirisch bewijsmateriaal, dan worden de standaardwaarden in Tabel 5 en Tabel 6 als passende gemiddelde waarden beschouwd.

<sup>(1)</sup> Aangezien de verplichting betrekking heeft op de lidstaten als geheel, is het niet zinvol berekeningen voor klimaataanpassing uit te voeren op lagere niveaus van uitsplitsing, bijvoorbeeld voor elke afzonderlijke overheidsinstantie. Een berekening voor klimaataanpassing op het hoogst mogelijke niveau van uitsplitsing — d.w.z. alleen gedifferentieerd naar klimaatzone en openbare dienst — is voldoende en minder foutgevoelig.

<sup>(2)</sup> Graaddagen voor verwarming en koeling in de EER worden door het JRC gepubliceerd op <https://agri4cast.jrc.ec.europa.eu/dataportal/>.

<sup>(3)</sup> De de-minimisdrempel van plus/minus 5 % is van toepassing op elke klimaatparameter afzonderlijk. Dit betekent dat als het verschil in graaddagen voor verwarming in een bepaald jaar minder dan 5 % bedraagt ten opzichte van het referentiejaar, terwijl het verschil in graaddagen voor koeling de drempel overschrijdt, in dit jaar alleen de klimaataanpassing voor koeling wordt toegepast.



Generieke formule voor de klimaataanpassing van het finale energieverbruik voor verwarming en koeling

$$FEC_{HC, adj} = FEC_{HC} \times (1 - f_{adj}) + FEC_{HC} \times f_{adj} \times \left( \frac{par_{base}}{par_{rep}} \right)$$

$FEC_{HC,adj}$	Finaal energieverbruik voor verwarming of koeling na klimaataanpassing
$FEC_{HC}$	Finaal energieverbruik afkomstig van energiedragers die worden gebruikt voor verwarming of voor koeling (*)
$f_{adj}$	Aanpassingsfactor, die overeenkomt met het klimaatafhankelijke aandeel van het finale energieverbruik, afkomstig van energiedragers die worden gebruikt voor verwarming of voor koeling
$par_{rep}$	Waarde van de klimaatparameter (graaddagen voor verwarming of koeling) in het verslagjaar
$par_{base}$	Waarde van de klimaatparameter (graaddagen voor verwarming of koeling) in het referentiejaar 2021

(\*) In de regel bestaat het energieverbruik voor verwarming uit het verbruik voor stadsverwarming, aardgas, stookolie, pellets, houtspaanders, vaste brandstof uit biomassa, vaste fossiele brandstoffen en het aandeel elektriciteit voor verwarmingsdoeleinden, terwijl het energieverbruik voor koeling bestaat uit het voor stadskoeling gerapporteerde verbruik en het aandeel elektriciteit voor koeling (zie Tabel 5 en Tabel 6).

Tabellen met standaardwaarden met betrekking tot klimaataanpassing:

Tabel 5 geeft standaardwaarden voor het klimaatafhankelijke aandeel van het finale energieverbruik dat wordt gebruikt voor verwarming of koeling, uitgesplitst naar openbare diensten en gemiddelde klimaatomstandigheden, op basis van ramingen van deskundigen. De standaardwaarden mogen niet worden toegepast voor klimaataanpassingen op gebouwniveau, maar moeten worden toegepast bij klimaataanpassingen voor het *totale* energieverbruik voor verwarming of koeling van een sector van openbare dienstverlening in een bepaalde klimaatzone, waarbij de klimaatzones door de lidstaat moeten worden vastgesteld. De klimaatafhankelijke aandelen in Tabel 5 hebben alleen betrekking op energieverbruik dat wordt gebruikt voor verwarming enerzijds en koeling anderzijds. Het energieverbruik voor verwarming bestaat uit het verbruik dat is gerapporteerd voor stadsverwarming, aardgas, stookolie, pellets, houtspaanders, vaste brandstof uit biomassa, vaste fossiele brandstoffen, alsook het aandeel elektriciteit dat voor verwarmingsdoeleinden wordt gebruikt, zoals weergegeven in Tabel 6. Het energieverbruik voor koeling bestaat uit het voor stadskoeling gerapporteerde verbruik, evenals het aandeel elektriciteit dat voor koeling wordt gebruikt, zoals weergegeven in Tabel 6.

Tabel 5

**Standaardwaarden voor het klimaatafhankelijke aandeel van het finale energieverbruik dat wordt gebruikt voor verwarming of koeling, gedifferentieerd naar openbare diensten en gemiddelde klimatologische omstandigheden**

(in %)

Openbare dienst	Voor gemiddelde klimatologische omstandigheden in Midden- en Noordwest-Europa		Voor gemiddelde klimatologische omstandigheden in Zuid-Europa		Voor gemiddelde klimatologische omstandigheden in Noord-Europa	
	Energieverbruik gebruikt voor verwarming	Energieverbruik gebruikt voor koeling	Energieverbruik gebruikt voor verwarming	Energieverbruik gebruikt voor koeling	Energieverbruik gebruikt voor verwarming	Energieverbruik gebruikt voor koeling
Kantoor- en administratieve gebouwen	80	90	65	90	85	90
Ziekenhuizen en gezondheidscentra	55	80	40	80	60	80
Scholen en kleuterscholen	75	90	60	90	80	90
Universiteiten	80	80	50	80	85	80
Fabrieks- en werkplaatsgebouwen	85	90	80	90	90	90
Woongebouwen in overheidsbezit (bijvoorbeeld studentenhuizen)	65	90	50	90	75	90
Andere openbare gebouwen (in eigendom of gehuurd)	65	90	50	90	70	90

Tabel 6

**Aandeel van het elektriciteitsverbruik dat wordt gebruikt voor verwarmings- en koelingsdoeleinden, gedifferentieerd naar openbare diensten en gemiddelde klimatologische omstandigheden <sup>(1)</sup>**

(in %)

Openbare dienst	In gemiddelde klimatologische omstandigheden in Midden- en Noordwest-Europa		In gemiddelde klimatologische omstandigheden in Zuid-Europa		In gemiddelde klimatologische omstandigheden in Noord-Europa	
	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor verwarmingsdoeleinden	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor koelingsdoeleinden	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor verwarmingsdoeleinden	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor koelingsdoeleinden	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor verwarmingsdoeleinden	Aandeel elektriciteitsverbruik gebruikt voor koelingsdoeleinden
Kantoor- en administratieve gebouwen	4	7	7	18	8	2
Ziekenhuizen en gezondheidscentra	7	18	7	30	6	7
Scholen en kleuterscholen	3	5	4	12	4	2
Universiteiten	4	8	7	15	4	3
Fabrieks- en werkplaatsgebouwen	3	7	3	15	5	4
Woongebouwen in overheidsbezit (bijvoorbeeld studentenhuizen)	2	3	3	20	3	1
Andere openbare gebouwen (in eigendom of gehuurd)	5	3	7	15	6	2

<sup>(1)</sup> De waarden in de tabel zijn standaardramingen. Het aandeel hangt echter grotendeels af van bepaalde kenmerken van het energiesysteem in een bepaalde lidstaat, bijvoorbeeld van het gebruikelijke aandeel van elektrische verwarming in de warmtevoorziening of van de gebruikelijke bouwtechnologie die voor verschillende openbare diensten wordt gebruikt. Daarom kunnen de lidstaten beter passende waarden gebruiken op basis van statistische gegevens.

*Aanpassing vanwege grote veranderingen in het niveau van openbare dienstverlening*

De basisbeginselen voor een passende aanpassing aan het dienstverleningsniveau van het finale energieverbruik voor de toepassing van artikel 5, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1999 zijn als volgt:

- de aanpassing vindt afzonderlijk plaats voor het gerapporteerde finale energieverbruik voor de verschillende sectoren van openbare dienstverlening, zoals uiteengezet in Tabel 2, op het niveau van de lidstaat <sup>(5)</sup>, omdat voor de meting van het dienstverleningsniveau verschillende parameters nodig zijn;
- de referentieparameters die worden gebruikt om het dienstverleningsniveau te meten, moeten zorgvuldig worden geselecteerd en een zo direct mogelijke correlatie hebben met het energieverbruik <sup>(6)</sup>. Tabel 6 geeft een lijst met voorbeelden van passende referentieparameters in de gegeven context;
- door de toepassing van een de-minimisdrempel van plus/minus 5 % wordt alleen rekening gehouden met merkbare veranderingen in het dienstverleningsniveau. Dit betekent dat de aanpassing van het dienstverleningsniveau alleen wordt doorgevoerd als de parameter voor het meten van de dienstverleningsniveaus in een bepaald jaar 5 % hoger of lager is dan in het referentiejaar;
- indien voor een specifieke sector van openbare dienstverlening aanpassing van het dienstverleningsniveau *en* klimaataanpassing nodig zijn, worden de twee stappen van aanpassing achtereenvolgens uitgevoerd. Aangezien de klimaataanpassing voor elke klimaatzone in een lidstaat anders zou zijn, zou de klimaataanpassing eerst moeten worden uitgevoerd en pas daarna de aanpassing van het dienstverleningsniveau, die alleen op het niveau van de lidstaat mag worden uitgevoerd.

Tabel 7

**Lijst van passende referentieparameters voor het meten van het dienstverleningsniveau, gedifferentieerd naar openbare diensten**

<b>Energieverbruik in gebouwen</b>	<b>Referentieparameters</b>
Kantoor- en administratieve gebouwen	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Ziekenhuizen en gezondheidscentra	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Scholen en kleuterscholen	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Universiteiten	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Fabrieks- en werkplaatsgebouwen	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Woongebouwen in overheidsbezit	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
Andere openbare gebouwen (in eigendom of gehuurd)	m <sup>2</sup> (geregelde oppervlakte)
<b>Energieverbruik voor processen</b>	
Openbare verlichting	km verlichte straten of aantal lichtpunten
Watervoorziening	Jaarlijks waterverbruik
Behandeling van afvalwater	Jaarlijks behandeld afvalwater
Afvalbeheer	Jaarlijkse afvalproductie
Overige processen	Geen referentieparameter (geen aanpassing voorzien)

<sup>(5)</sup> Aangezien de verplichting betrekking heeft op de lidstaten als geheel, is het niet zinvol om aanpassingsberekeningen uit te voeren in verband met veranderingen in het dienstverleningsniveau op lagere niveaus van uitsplitsing, bijvoorbeeld voor elke afzonderlijke overheidsinstantie. Het is voldoende en minder foutgevoelig als de berekening op het niveau van de lidstaten wordt uitgevoerd en alleen per sector van openbare dienstverlening wordt gedifferentieerd.

<sup>(6)</sup> Zo heeft het aantal leerlingen of kinderen dat naar scholen of kleuterscholen gaat, een vrij indirecte correlatie met het energieverbruik in deze sector. De reden hiervoor is dat alleen een aanzienlijke toename van het aantal met enige vertraging zou leiden tot het beschikbaar stellen van nieuwe faciliteiten — en omgekeerd in geval van een afnemend aantal. Hetzelfde geldt voor de parameter van passagierskilometers in verband met het energieverbruik van openbaar vervoer, aangezien een toename of afname van het gebruik van vervoermiddelen tot een bepaalde drempel een verwaarloosbaar effect op het energieverbruik zal hebben.

<b>Energieverbruik voor mobiliteitsdiensten</b>	
Openbaar vervoer	Aantal afgelegde kilometers per jaar
Wagenpark in eigendom van een overheidsinstantie voor andere doeleinden dan openbaar vervoer	Geen referentieparameter (geen aanpassing voorzien)

Generieke formule voor de aanpassing van het finale energieverbruik aan veranderingen in het dienstverleningsniveau

$$FEC_{adj} = FEC \times \left( \frac{par_{base}}{par_{rep}} \right)$$

$FEC_{adj}$	Aangepast finaal energieverbruik
$FEC$	Finaal energieverbruik (verzamelde gegevens)
$par_{rep}$	Waarde van de parameter voor het dienstverleningsniveau in het verslagjaar
$par_{base}$	Waarde van de parameter voor het dienstverleningsniveau in het referentiejaar

Deze generieke formule kan alleen worden toegepast als de gekozen parameter voor het meten van het dienstverleningsniveau deze aanname van een directe correlatie tussen het dienstverleningsniveau en het energieverbruik rechtvaardigt.

*Aanpassingen voor de schrapping en toevoeging van overheidsinstanties*

Indien overheidsinstanties worden opgeheven, nieuw worden opgericht of per ongeluk uit de referentiewaarde zijn weggelaten, moet bij de vergelijking van het referentieverbruik en het jaarlijkse finale energieverbruik worden uitgegaan van het beginsel "gelijksoortige situaties moeten op gelijke wijze worden vergeleken". In concrete gevallen betekent dit dat:

- wanneer een overheidsinstantie — om welke reden dan ook — ophoudt te bestaan, zijn finale energieverbruik moet worden uitgesloten van de referentiewaarde en van het finale energieverbruik in alle daaropvolgende verslagjaren. Voor de voorgaande jaren die reeds zijn gerapporteerd, is een herberekening van aangepaste resultaten niet nodig;
- wanneer een overheidsinstantie — om welke reden dan ook — wordt toegevoegd, het finale energieverbruik moet worden opgeteld bij de referentiewaarde en bij het finale energieverbruik in alle daaropvolgende verslagjaren. In dit geval is het mogelijk dat geen gegevens over het finale energieverbruik voor het referentiejaar 2021 beschikbaar zullen zijn, zodat het finale energieverbruik in het eerste jaar van volledig bedrijf van de overheidsinstantie die is toegevoegd, kan worden gebruikt als referentieverbruik waarmee het finale energieverbruik in de daaropvolgende jaren zal worden vergeleken;
- in het geval van herstructurering van overheidsinstanties, de vergelijkbaarheid met de voorwaarden van het referentiejaar zoveel mogelijk moet worden bewerkstelligd, overeenkomstig het algemene beginsel van vergelijking met gelijksoortige situaties.

In alle voornoemde gevallen moet een volledige herberekening van het finale energieverbruik voor de vorige streefperiode vanaf 2025 worden uitgevoerd <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Als de lidstaat een passende softwareoplossing gebruikt voor het verzamelen van gegevens over het finale energieverbruik en voor de rapportage over de verwezenlijking van het streefcijfer, moet de volledige herberekening automatisch door de applicatie worden uitgevoerd.

## AANHANGSEL C

## Praktische voorbeelden met betrekking tot artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791

## 1. Voldoen aan de renovatieverplichting (standaardbenadering)

Dit deel bevat een reeks voorbeelden ter illustratie van de wijze waarop de referentiewaarde voor de berekening van het jaarlijkse streefcijfer moet worden vastgesteld. In drie bijzondere gevallen wordt geïllustreerd hoe de referentiewaarde en het streefcijfer in bijzondere omstandigheden worden gewijzigd.

## Jaarlijks renovatiestreefcijfer

Tabel 8 laat zien hoe het jaarlijkse streefcijfer kan worden berekend op basis van gegevens over de omvang van de gebouwen en hun huidige efficiëntieklasse.

Tabel 8

## Voorbeeld van een referentiescenario van een gebouwenbestand op 1 januari 2024

ID van het gebouw	Totale bruikbare vloeroppervlakte (in m <sup>2</sup> )	Bijna-energieneutrale gebouwen	Gebouwen die in de referentiewaarde zijn opgenomen <sup>(1)</sup>	Totale bruikbare vloeroppervlakte van gebouwen die onder de renovatieverplichting vallen (in m <sup>2</sup> )
1	2 000	X		–
2	10 000		X	10 000
3	7 000		X	7 000
4	1 500		X	1 500
5	30 000		X	30 000
6	3 000	X		–
7	300	X		–
8	900	X		–
9	800		X	800
10	700		X	700
11	200 <sup>(1)</sup>			–
<b>Totale referentiewaarde bruikbare vloeroppervlakte (m<sup>2</sup>)</b>				<b>50 000</b>
<b>Jaarlijkse renovatiestreefcijfer (m<sup>2</sup>)</b>				<b>1 500</b>

<sup>(1)</sup> Gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup>, die op 1 januari 2024 eigendom van overheidsinstanties zijn en niet volgens de BENG-norm worden gerenoveerd.

Ervan uitgaande dat de situatie op 1 januari 2024 als volgt is: het jaarlijkse renovatiestreefcijfer (in vierkante meter) is:  $50\,000\text{ m}^2 \times 3\% = 1\,500\text{ m}^2$ . Dit kan worden bereikt door gebouw 4 te renoveren (in het voorbeeld) of door meerdere gebouwen te renoveren om ten minste tot hetzelfde aantal vierkante meter te komen (bijvoorbeeld gebouwen 9 en 10).

Het jaarlijkse renovatiestreefcijfer blijft ongewijzigd in de periode waarin Richtlijn (EU) 2023/1791 van kracht is, ook als nieuwe gebouwen aan het gebouwenbestand worden toegevoegd of als gebouwen worden gesloopt of verkocht. Alle nieuwe gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties, moeten vanaf 1 januari 2028 emissievrij zijn overeenkomstig artikel 7 EPBD. Daarin is ook bepaald dat nieuwe openbare gebouwen ten minste BENG's moeten zijn tot de toepassing van de norm voor emissievrije gebouwen.

*Voorbeeld van sloop en vervanging*

De lidstaten mogen de vloeroppervlakte van nieuwe gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties ter vervanging van specifieke gebouwen die in de voorgaande twee jaar zijn gesloopt, meetellen bij het jaarlijkse renovatiepercentage. Een voorbeeld van deze uitzondering wordt geïllustreerd in Tabel 9.

Tabel 9

**Voorbeeld van sloop en vervanging**

ID van het gebouw	Totale bruikbare vloeroppervlakte (in m <sup>2</sup> )	Bijna-energie neutrale gebouwen	Gebouwen die in de referentiewaarde zijn opgenomen <sup>(1)</sup>	Status	Totale bruikbare vloeroppervlakte van gebouwen onder renovatie-eisen (in m <sup>2</sup> )
1	2 000	X			–
2	10 000		X		10 000
3	7 000		X		7 000
4	1 500		X		1 500
5	30 000		X		30 000
6	3 000	X			–
7	300	X			–
8	900	X			–
9	800		X	Gesloopt	800
10	700		X		700
11	1 200	X		Nieuw gebouw	1 200
<b>Totale referentiewaarde bruikbare vloeroppervlakte (m<sup>2</sup>)</b>					<b>50 000</b>
<b>Jaarlijks renovatiestreefcijfer</b>					<b>1 500</b>

<sup>(1)</sup> Gebouwen die een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m<sup>2</sup> hebben, eigendom zijn van overheidsinstanties, en op 1 januari 2024 niet zijn gerenoveerd tot bijna-energie neutrale gebouwen.

Ervan uitgaande dat gebouw 11 is gebouwd ter vervanging van een specifiek gebouw (d.w.z. gebouw 9) dat in de afgelopen twee jaar is gesloopt, kan de vloeroppervlakte van gebouw 11 worden meegeteld voor het streefcijfer ten belope van de omvang van het oude gesloopte gebouw. Het meetellen van dit gebouw houdt in dat het resterende streefcijfer voor dat jaar  $1\,500\text{ m}^2 - 800\text{ m}^2 = 700\text{ m}^2$  bedraagt.

Het meetellen van de 800 m<sup>2</sup> van gebouw 11 voor het streefcijfer is alleen mogelijk als de lidstaat kan aantonen dat is voldaan aan de twee voorwaarden van artikel 6, lid 4, van Richtlijn (EU) 2023/1791, namelijk:

— **kosteneffectiviteit:** (totale kosten van het slopen van gebouw 9 + totale kosten van de bouw van gebouw 11) < totale kosten van de renovatie van gebouw 9 tot bijna-energie neutraal gebouw of emissievrij gebouw;

— **duurzaamheid:**

— totale energieverbruik van gebouw 9 gedurende de geraamde economische levensduur > (totale energieverbruik van gebouw 11 gedurende de geraamde economische levensduur + totale energie tijdens de bouwfase van gebouw 11);

EN

— totale CO<sub>2</sub>-emissies van gebouw 9 gedurende de geraamde economische levensduur > (totale emissies van gebouw 11 gedurende de geraamde economische levensduur + totale emissies tijdens de bouwfase van gebouw 11).

## 2. Voldoen aan de renovatieverplichting (alternatieve benadering) — praktische voorbeelden

### Vaststelling van de jaarlijkse beoogde hoeveelheid gelijke energiebesparingen

Om de jaarlijkse beoogde hoeveelheid energiebesparingen vast te stellen, kunnen de lidstaten hun voorkeursmethode kiezen, mits aan de vereisten van artikel 6 wordt voldaan. Een manier om dit te bereiken, is elk jaar de te renoveren gebouwen per categorie en de verwachte energiebesparingen vast te stellen, op basis van standaardwaarden voor het energieverbruik van referentiegebouwen vóór en na renovatie. In het voorbeeld in Tabel 10 en Tabel 11 is de lidstaat verplicht 230 000 m<sup>2</sup> per jaar te renoveren, maar dit leidt tot twee verschillende energiebesparingseisen voor het jaar X en het jaar X+1. De reden hiervoor is dat de verdeling van gebouwen in categorieën tussen de twee jaar varieert. De hier opgenomen cijfers zijn louter illustratief.

Tabel 10

### Raming van de gelijke energiebesparing in jaar X

Soorten referentiegebouwen die in jaar X moeten worden gerenoveerd	Totale oppervlakte van te renoveren gebouwen in jaar X (in m <sup>2</sup> )	Energieverbruik vóór renovatie (kWh/m <sup>2</sup> )	Energieverbruik na renovatie (kWh/m <sup>2</sup> )	Energiebesparing (kWh/m <sup>2</sup> )	Totale energiebesparing (kWh)
Kantoren	100 000	380	70	310	31 000 000
Onderwijsgebouwen	50 000	400	70	330	16 500 000
Ziekenhuizen	30 000	300	70	230	6 900 000
Sportvoorzieningen	30 000	200	70	130	3 900 000
Overige	20 000	350	70	280	5 600 000
<b>Totale energiebesparing die in jaar X moet worden gerealiseerd</b>					<b>63 900 000</b>

Tabel 11

### Raming van de gelijke energiebesparing in jaar X+1

Soorten referentiegebouwen die in jaar X+1 moeten worden gerenoveerd	Totale oppervlakte van te renoveren gebouwen in jaar X+1 (in m <sup>2</sup> )	Energieverbruik vóór renovatie (kWh/m <sup>2</sup> )	Energieverbruik na renovatie (kWh/m <sup>2</sup> )	Energiebesparing (kWh/m <sup>2</sup> )	Totale energiebesparing (kWh)
Kantoren	0	380	70	310	0
Onderwijsgebouwen	100 000	400	70	330	33 000 000
Ziekenhuizen	30 000	300	70	230	6 900 000
Sportvoorzieningen	50 000	200	70	130	6 500 000
Overige	50 000	350	70	280	14 000 000
<b>Totale energiebesparing die in jaar X+1 moet worden gerealiseerd</b>					<b>60 400 000</b>

Een andere manier om dit te bereiken, zou erin bestaan om op soortgelijke wijze als de bovenstaande tabellen te ramen welk deel van het gebouwenbestand binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld eind 2030) zou worden gerenoveerd, en een raming te maken van de gemiddelde jaarlijkse besparingen over die periode.



## AANHANGSEL D

**Andere richtsnoeren met betrekking tot artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791***Inventaris van gebouwen van overheidsinstanties*

Artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 specificeert het soort informatie dat de lidstaten als onderdeel van hun inventaris moeten verstrekken. De lidstaten kunnen echter ook van de gelegenheid gebruikmaken om aanvullende informatie te verzamelen ter ondersteuning van de doelstellingen van het nationale beleid inzake gebouwen en energie-efficiëntie. Voor de berekening van de referentiewaarde voor het streefcijfer van artikel 6, lid 1 of lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791 kan een meer gedetailleerde inventaris worden gebruikt. Deze kan bijvoorbeeld worden gebruikt om op nationaal niveau een doeltreffendere renovatiestrategie te ontwikkelen, door:

- de minder efficiënte gebouwen die gerenoveerd moeten worden, te identificeren;
- gebouwen naar categorie en type te groeperen, zodat gemeenschappelijke renovatiebenaderingen kunnen worden ontwikkeld;
- prioriteit te geven aan kosteneffectievere renovaties, bijvoorbeeld op basis van EPC of andere kenmerken van gebouwen;
- prioriteit te geven aan ongebruikte gebouwen, zodat zij kunnen worden gebruikt voor woningcorporaties tijdens de renovatie van hun gebouw.

Hieronder volgen voorbeelden van aanvullende informatie die de lidstaten kunnen verzamelen, met inbegrip van suggesties voor het gegevenstype of meerdere opties tussen haakjes:

*Informatie die nuttig is voor de berekening van de referentiewaarde en het streefcijfer van artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791:*

- gebouw uitgesloten van referentiewaarde voor renovatie (JA/NEE);
- reden voor uitsluiting van referentiewaarde voor renovatie (niet in eigendom/sociale woning niet kosteneffectief om te renoveren, al bijna-energie neutraal gebouw op 1 januari 2024);
- efficiëntieniveau/renovatiestatus (bijna-energie neutraal gebouw / emissievrij gebouw / gelijkwaardig aan bijna-energie neutraal gebouw <sup>(1)</sup> overeenkomstig artikel 6, lid 2, punten a) tot en met c)/overige);
- renovatiedatum (datum, indien bijna-energie neutraal gebouw / emissievrij gebouw / gelijkwaardig aan bijna-energie neutraal gebouw overeenkomstig artikel 6 geselecteerd in het vorige punt);
- sloopdatum (datum);
- bouwdatum (datum);
- vervanging voor gesloopt gebouw (JA/NEE. Veld alleen beschikbaar als het gebouw dateert van > 2026).

*Verdere specifieke informatie van gebouwen:*

- adres (string);
- eigenaar (uit een lijst van overheidsinstanties of een niet-overheidsinstantie);
- gebruiksstatus (eigen gebruik/verhuurd aan een andere overheidsinstantie/verhuurd aan andere organisaties dan overheidsinstanties of aan particulier/ongebruikt);
- gehuisveste overheidsinstantie (indien verhuurd aan een andere overheidsinstantie);
- kenmerken van het gebouw:
- soort gebouw (bijvoorbeeld één categorie voor sectoren die zijn opgenomen in artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 of EPC-categorieën);
- huidige energieprestatie volgens het EPC (kWh/m<sup>2</sup>/jaar);

<sup>(1)</sup> De renovatiestatus “gelijkwaardig aan bijna-energie neutraal gebouw” verwijst naar gebouwen in de bijzondere categorie die, hoewel zij de status van bijna-energie neutraal gebouw of emissievrij gebouw niet bereiken, mogen worden meegeteld voor het jaarlijkse streefcijfer.

- werkelijk energieverbruik per m<sup>2</sup> (kWh/m<sup>2</sup>/jaar);
- energieprestatieklasse (emissievrij gebouw, bijna-energie neutraal gebouw, A, B, C enz.);
- voornaamste brandstoffen;
- beperkingen (beschermd gebouw, gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten, gebouwen die eigendom zijn van de centrale overheid en nationale defensiedoelinden dienen, gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten).

*Renovatiestatus:*

- gebouw met renovatiepaspoort (JA/NEE);
- jaar van afgifte paspoort (datum);
- jaar waarin renovatie tot bijna-energie neutraal gebouw / emissievrij gebouw is gepland.

De lidstaten kunnen — maar zijn niet verplicht — deze aanvullende informatie openbaar te maken indien zij ervoor kiezen deze te verzamelen. Dankzij de openbaarmaking van aanvullende gegevens worden de bouwsector en energiedienstenbedrijven alsook het publiek geïnformeerd over de renovatiebehoeften in de publieke sector.

*Tabel 12*

**Samenvatting van vereiste en aanbevolen gegevens voor de inventaris**

Soort	Gegevens
Verplicht te verzamelen en openbaar te maken	Vloeroppervlakte Energieprestatiecertificaat
Verplicht te verzamelen en openbaar te maken, indien de informatie beschikbaar is	Gemeten verbruik voor verwarming, koeling, elektriciteit en warm water
Ten zeerste aanbevolen om te verzamelen ter vergemakkelijking van het gebruik van de inventaris	Gehuisveste overheidsinstantie Stad/regio Adres Of het gebouw in eigendom is of gehuurd wordt
Gegevens aan de hand waarvan de lidstaten de referentiewaarde en het jaarlijkse streefcijfer kunnen berekenen	Of het gebouw al dan niet is opgenomen in de referentiewaarde voor renovatie Renovatiestatus Renovatedatum Sloopdatum Bouwdatum Of het gebouw ter vervanging dient van een gesloopt gebouw
Andere gegevens die nuttig zijn om de inventaris te gebruiken als instrument voor het plannen van de renovatie van het gebouwenbestand van overheidsinstanties	Eigenaar Gebruiksstatus Gehuisveste instantie Kenmerken van het gebouw: soort gebouw huidig energieprestatieniveau enz.

Sommige van deze gegevens zijn te vinden op het EPC en het zou nuttig zijn deze in gegevensformaat om te zetten als het EPC alleen in pdf-formaat wordt verstrekt. Het is mogelijk dat andere gegevens via andere middelen moeten worden verzameld. De lidstaten kunnen deze opvragen uit andere databanken of door het houden van een enquête onder eigenaren en bewoners van gebouwen, met regelmatige follow-up om ervoor te zorgen dat de informatie actueel wordt gehouden. Een andere optie is de ontwikkeling van een databank die toegankelijk is op afstand en die overheidsinstanties zelf moeten raadplegen en actualiseren. Om de administratieve lasten te beperken en de kwaliteit van de verzamelde gegevens te verbeteren, kunnen de lidstaten ook oplossingen invoeren om het gegevensverzamelingsproces te automatiseren, bijvoorbeeld door middel van slimme meters, oplossingen voor gebouwbeheersystemen, het internet der dingen en digitale energiesystemen.

Met het oog op consistentie en verantwoordingsplicht kunnen de lidstaten overwegen één overheidsinstantie aan te wijzen om de inventaris te beheren en te actualiseren, en de processen en instrumenten voor de uitvoering van deze taken op te zetten. Een dergelijke instantie kan ook worden betrokken bij andere rapportage- en planningstaken in verband met acties die gericht zijn op het verbeteren van de prestaties van het gebouwenbestand, teneinde synergieën in kaart te brengen en dubbel werk te voorkomen.

Een koppeling naar de verzameling van gegevens in verband met de EPBD biedt de lidstaten de mogelijkheid om rechtstreeks gegevens uit andere gegevensregisters te importeren en de inventaris te gebruiken als beleidsondersteunend instrument. Aangezien bijvoorbeeld alle openbare gebouwen over een EPC moeten beschikken en alle EPC's in een gemeenschappelijke databank moeten worden geüpload, kunnen de lidstaten de gegevens met betrekking tot overheidsinstanties extraheren en automatisch het grootste deel van de inventaris samenstellen zonder het werk over te doen.

De lidstaten kunnen de volgende ondersteunende maatregelen overwegen om ervoor te zorgen dat de gegevensverzameling snel en doeltreffend wordt uitgevoerd:

- een communicatiecampagne opzetten om alle overheidsinstanties te bereiken (voornamelijk gericht op lokale overheidsinstanties) om hen te informeren over de eisen met betrekking tot de rapportage over de gebouwen die zij bezitten en/of gebruiken;
- het creëren van standaardmodellen of directe toegangspunten tot de nationale databank, waar mogelijk vooraf ingevuld, die overheidsinstanties kunnen gebruiken om gegevens te rapporteren over de gebouwen die zij bezitten en/of gebruiken;
- overheidsinstanties in staat stellen de inventaris te gebruiken voor hun eigen planning en rapportage, bijvoorbeeld door hen in staat te stellen geaggregeerde gegevens voor hun gebouwenbestand, gemiddelden en trends te bekijken.

In artikel 6 wordt de nadruk gelegd op de publieke sector vanwege zijn voorbeeldfunctie — d.w.z. de maatregelen van de publieke sector moeten de belemmeringen van andere actoren voor het gebruik van energie-efficiëntieverbeteringen en renovaties van gebouwen verminderen, voornamelijk door de haalbaarheid, kosteneffectiviteit en bredere voordelen ervan aan te tonen. De renovatie van gebouwen van overheidsinstanties zal de toeleveringsketen helpen deskundigheid en ervaring te ontwikkelen, zodat deze beter in staat is particuliere klanten te adviseren. De verspreiding van relevante gegevens over de renovatie van gebouwen is daarom belangrijk om capaciteit op te bouwen in de bouwsector, maar ook in andere sectoren (bijvoorbeeld financiering), en de volgende overwegingen kunnen in aanmerking worden genomen om de impact van de voorbeeldfunctie van gebouwen van overheidsinstanties ten volle te benutten:

- de inventaris gebruiken om gegevens te verzamelen die nuttig zijn voor de verspreidingsfase;
- relevante informatie verzamelen en presenteren aan belanghebbenden, bijvoorbeeld installatiekosten, exploitatiekosten, prestaties (ramingen vooraf en achteraf) of andere praktische overwegingen;
- een verspreidingsstrategie plannen die belanghebbenden ten aanzien van industriële, bedrijfs- en woongebouwen met relevante en doeltreffende boodschappen kan bereiken;
- in kaart brengen van casestudy's en beste praktijken die kunnen worden gedeeld, onder meer door de fysieke zichtbaarheid van de ingrepen in gerenoveerde gebouwen te waarborgen.

#### *Naleving van de jaarlijkse renovatieverplichting*

Om de renovatie van gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties te stimuleren, moeten de lidstaten verschillende benaderingen overwegen:

- een duidelijke langetermijnstrategie vaststellen voor de renovatie van openbare gebouwen, zoals nationale plannen voor de renovatie van gebouwen. Naast financiële middelen kunnen veel van de instanties die onder artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791 vallen (overheidsinstanties die gebouwen bezitten of huren), steun krijgen bij het efficiënt en doeltreffend aanbesteden en organiseren van renovaties;
- een centrale autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor de prioritering en planning van renovaties. De centrale autoriteit zou verantwoordelijk kunnen zijn voor het bepalen welke gebouwen eerst moeten worden gerenoveerd, door rekening te houden met het energieverbruik, het huidige gebruik en de huidige plannen van de instantie die wordt gehuisvest. Daarbij kan de centrale autoriteit gebruikmaken van de gegevens uit de overeenkomstig artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2023/1791 opgestelde inventaris. De autoriteit zou dan met de verantwoordelijke instanties kunnen samenwerken om de renovatie zodanig te plannen dat het nieuwe gebouw ook de langetermijnstrategie van de gehuisveste instantie zal ondersteunen. Zij zou ook kunnen worden belast met het ondersteunen van de instantie bij het vaststellen van de financieringsmogelijkheden voor de werkzaamheden;

- renovaties van gebouwen van overheidsinstanties kunnen ook decentraal worden geprioriteerd, op basis van de mate van motivatie van overheidsinstanties die eigenaar zijn van de gebouwen in kwestie. Een centrale autoriteit zou verantwoordelijk zijn voor het opzetten van een financieringsprogramma waarvoor overheidsinstanties een aanvraag kunnen indienen als zij hun gebouwen willen renoveren. Deze optie moet gepaard gaan met voorlichtingscampagnes om overheidsinstanties bewust te maken van de beschikbaarheid van het financieringsprogramma. Deze optie staat de lidstaten mogelijk niet toe hun jaarlijkse streefcijfers te halen indien onvoldoende overheidsinstanties financiering aanvragen om de renovatie van hun gebouwen te ondersteunen. Aan de hand van deze benadering zou het ook niet mogelijk zijn om prioriteit te geven aan de renovatie van gebouwen met de grootste besparingen tegen de laagste kosten (of een aantal andere strategische criteria);
- alternatieve financieringsmechanismen overwegen, zoals contracten met energiedienstenbedrijven, en centrale overheidsinstanties ondersteunen die openstaan voor dergelijke benaderingen.

De lidstaten moeten ook overwegen duidelijke methoden uit te werken en openbaar te maken om:

- consequent vast te stellen welke gebouwen moeten worden gerenoveerd, zodat overheidsinstanties de kosteneffectiviteit en de technische, economische en functionele haalbaarheid op passende wijze kunnen beoordelen;
- overheidsinstanties die eigenaar zijn van sociale woningen, te helpen bij het ramen of renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen kan worden uitgevoerd met inachtneming van de criteria inzake kostenneutraliteit. Het is de moeite waard in overweging te nemen dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen om sociale woningen die niet aan de criteria inzake kostenneutraliteit voldoen, alsnog te renoveren tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen;
- overheidsinstanties te ondersteunen bij de aanpak van gebouwen die tot de bijzondere categorieën behoren (beschermde gebouwen, gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten of nationale defensiedoelinden dienen, en gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en voor religieuze activiteiten). De methode kan overheidsinstanties helpen om:
  - deze gebouwen correct te categoriseren;
  - het prestatieniveau vast te stellen dat, of een reeks criteria die, gebouwen die tot de bijzondere categorieën behoren, zoals gedefinieerd in artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791, moeten bereiken om te worden meegeteld voor de renovatieverplichting. Aan de hand van een dergelijke methode kan bijvoorbeeld worden vastgesteld welke onderdelen van het gebouw kunnen worden gewijzigd naar gelang van de categorie gebouwen;
  - een methode vast te stellen om te bepalen wanneer naleving van bepaalde minimumeisen inzake energieprestaties de aard of het uiterlijk van beschermde gebouwen op onaanvaardbare wijze kan veranderen. Deze methode zou kunnen worden gekoppeld aan de manier waarop de nationale wetgevers omgaan met beschermde gebouwen (bijvoorbeeld verschillende beschermingsniveaus), en architecten en ingenieurs duidelijke richtsnoeren kunnen geven over wat als aanvaardbaar wijzigingsniveau kan worden beschouwd;
  - zaken te behandelen waarin een gebouw gemeenschappelijke doeleinden kan hebben (bijvoorbeeld religieuze activiteiten, maar ook sociale evenementen).