

2024/2476

20.9.2024

AANBEVELING (EU) 2024/2476 VAN DE COMMISSIE

van 13 september 2024

bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energiediensten

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ is de verplichting ingevoerd om tegen 2030 het kerndoel van ten minste 32,5 % energiebesparing op Unieniveau te halen.
- (2) Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ 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 energiediensten, aanzienlijk verhoogd.
- (3) Richtlijn (EU) 2023/1791 bevordert de ontwikkeling van energiediensten en met name het gebruik van energieprestatiecontracten. In een energieprestatiecontract garandeert de dienstverlener de energiebesparingen die binnen de contractperiode moeten worden gerealiseerd, terwijl de begunstigde van de energiedienst investeringskosten vermijdt door een deel van de financiële waarde van de energiebesparingen te gebruiken om de investering volledig of gedeeltelijk terug te betalen. Dergelijke contracten vergroten aldus het vertrouwen van de markt in investeringen in energie-efficiëntie door de doeltreffendheid ervan te garanderen. Dit kan helpen particulier kapitaal aan te trekken, wat van cruciaal belang is om de renovatiepercentages van gebouwen te verhogen, de energie-efficiëntie in de industrie te stimuleren, deskundigheid op de markt te brengen en innovatieve bedrijfsmodellen te creëren.
- (4) De nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarmee artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt omgezet, moeten uiterlijk op 11 oktober 2025 in werking treden. De volledige omzetting en doeltreffende uitvoering van de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie is noodzakelijk, wil de EU haar energie-efficiëntiedoelstellingen voor 2030 kunnen halen.
- (5) Het staat de lidstaten vrij de vereisten inzake energie-efficiëntie om te zetten en uit te voeren op een manier die het best 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.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

De lidstaten moeten de interpretatierichtsnoeren in de bijlage bij deze aanbeveling volgen bij de omzetting van de vereisten van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 in nationaal recht.

⁽¹⁾ 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 van 14.11.2012, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj>).

⁽²⁾ 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 van 20.9.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

Gedaan te Brussel, 13 september 2024.

Voor de Commissie
Kadri SIMSON
Lid van de Commissie

BIJLAGE

1. INLEIDING

Deze richtsnoeren bieden de lidstaten een leidraad voor de interpretatie van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 bij de omzetting ervan in hun nationale wetgeving. In vergelijking met Richtlijn 2012/27/EU versterkt Richtlijn (EU) 2023/1791 de maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van de markt voor energiediensten in de lidstaten.

Niettemin is de bindende interpretatie van Uniewetgeving de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

2. JURIDISCHE EN BELEIDSCONTEXT

In Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt erkend dat energiediensten een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbeteren van de energie-efficiëntie en het stimuleren van decarbonisatie. Energiediensten kunnen ervoor zorgen dat de technische en financiële capaciteiten van derden, doorgaans gespecialiseerde aanbieders van energiediensten, worden ingezet om op kostenefficiënte wijze energie- en financiële besparingen te realiseren door verbetering van de energieprestaties bij verbruikers. Energiediensten kunnen bijzonder nuttig zijn wanneer de interne uitvoering van energie-efficiëntiemaatregelen door de afnemer zelf om welke reden dan ook moeilijk of zelfs onmogelijk is.

De afgelopen decennia is in de lidstaten een enorme verscheidenheid aan energiediensten ontstaan ⁽¹⁾. De definitie van energiediensten in Richtlijn (EU) 2023/1791 is zeer ruim en omvat alle verschillende vormen ervan. Energieprestatiecontracten kunnen worden gezien als een specifieke en bijzonder uitgebreide energiedienst. Er zijn drie belangrijke voordelen als energieprestatiecontracten worden gebruikt als een doeltreffende manier om de energie-efficiëntie te verbeteren: de investeringen ter verbetering van de energie-efficiëntie worden rechtstreeks gefinancierd uit de energiebesparingen;

- de energie- en kostenbesparingen worden onder bepaalde voorwaarden gegarandeerd door de dienstverlener, die de prestatierisico's van de werkzaamheden en de technologie op zich neemt;
- de dienstverlener beschikt over een uitgebreide deskundigheid die een optimale keuze van technische en/of financieringsoplossingen mogelijk maakt.

Het doel van artikel 29 is tweeledig: de ontwikkeling van de markt voor energiediensten faciliteren door de randvoorwaarden voor marktdeelnemers te scheppen, en het gebruik van energiediensten door de publieke sector bevorderen. Deze laatste doelstelling volgt uit de logica van Richtlijn (EU) 2023/1791, waarbij aan de publieke sector een leidende rol op het gebied van energie-efficiëntie wordt toebedeeld. De eis om gebruik te maken van energieprestatiecontracten voor de renovatie van gebouwen van overheidsinstanties heeft tot doel synergieën tot stand te brengen met de relevante bepalingen van artikel 6 en de uitvoering ervan in de praktijk mogelijk te maken.

Artikel 29 moet worden gelezen in samenhang met de volgende artikelen van Richtlijn (EU) 2023/1791:

- de artikelen 5, 6 en 7: energiediensten en energieprestatiecontracten zijn bijzonder geschikt om de energie-efficiëntie in de publieke sector te verbeteren. De brede deskundigheid en gegarandeerde prestaties van de dienstverleners waarborgen de doeltreffendheid van de investeringen. De mogelijkheid van financiering door derden met terugbetaling van de initiële investeringskosten door besparingen op de energiekosten maakt het mogelijk om projecten ook uit te voeren wanneer de publieke middelen ontoereikend zijn, terwijl de mogelijkheid om energieprestatiecontracten buiten de balanstelling te houden, het mogelijk maakt om de overheidsfinanciën in evenwicht te houden. Om die redenen creëert Richtlijn (EU) 2023/1791 synergieën tussen de relevante bepalingen met betrekking tot energiediensten en de leidende rol van de publieke sector op het gebied van energie-efficiëntie. Met name de leden 4 en 5 van artikel 29 zijn gericht op het bevorderen van het gebruik van energieprestatiecontracten door overheidsinstanties voor de renovatie van grote gebouwen, hetgeen verband houdt met de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen. Bovendien wordt in artikel 7, leden 7 en 8, vereist dat het bij aanbestedingsprocedures mogelijk moet zijn gebruik te maken van energieprestatiecontracten en financieringsmechanismen door derden, en dat regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen die het gebruik daarvan zouden kunnen bemoeilijken, worden weggenomen. Ten slotte moeten de lidstaten ervoor zorgen dat aanbestedende diensten en aanbestedende instanties beoordelen of het haalbaar is energieprestatiecontracten te gebruiken wanneer zij dienstverleningscontracten met een aanzienlijk energiegehalte gunnen;

⁽¹⁾ Meer informatie hierover is te vinden op <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/node/190> en in het verslag: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118815>.

- de artikelen 8, 9 en 10: in verband met de verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie kunnen aanbieders van energiediensten de ontwikkeling van markten voor energie-efficiëntie doeltreffend stimuleren door te zorgen voor de verstrekking van witte certificaten in ruil voor verbetering van de energie-efficiëntie. Dergelijke witte certificaten kunnen door aan de verplichtingen van de regeling gebonden partijen worden aangekocht om te voldoen aan hun verplichting om jaarlijkse besparingen op het finaal energieverbruik te bewerkstelligen;
- artikel 11: in artikel 11, lid 10, worden ondernemingen die een energieprestatiecontract voor de lange termijn hebben gesloten, vrijgesteld van de verplichting om energie-audits te ondergaan of een energiebeheersysteem op te zetten, mits het energieprestatiecontract betrekking heeft op de nodige elementen van het energiebeheersysteem en het contract voldoet aan de eisen van bijlage XV. Bovendien dragen de bepalingen die gericht zijn op de uitvoering van de aanbevelingen van energie-audits en de rapportage van gegevens van energie-audits bij tot de ontwikkeling van energiediensten. Meer specifiek is in artikel 11, lid 5, bepaald dat energie-audits geen clausules mogen bevatten op grond waarvan de bevindingen van de audit niet mogen worden doorgegeven aan een gekwalificeerde of geaccrediteerde aanbieder van energiediensten, mits de opdrachtgever zich daar niet tegen verzet.

3. DEFINITIES IN RICHTLIJN (EU) 2023/1791

De definities van de volgende termen in artikel 2, punten 11, 29 en 33, van Richtlijn (EU) 2023/1791 zijn het meest relevant voor de interpretatie van artikel 29:

Energiedienst

Onder “energiedienst” wordt verstaan: het fysieke voordeel, nut of welzijn dat wordt bereikt met een combinatie van energie met energie-efficiënte technologie of met actie, die de bewerkingen, het onderhoud en de controle kan omvatten die nodig zijn voor de levering van de dienst, die wordt geleverd op basis van een overeenkomst en die onder normale omstandigheden heeft aangetoond te leiden tot een controleerbare en meetbare of een schatbare energie-efficiëntieverbetering of tot primaire energiebesparingen.

Aanbieder van energiediensten

Onder “aanbieder van energiediensten” wordt verstaan: een natuurlijk persoon of rechtspersoon die in de inrichtingen of gebouwen van een eindafnemer energiediensten of andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie levert.

Energieprestatiecontract

Onder “energieprestatiecontract” wordt verstaan: een contractuele regeling tussen de begunstigde en de aanbieder van een energie-efficiëntieverbeteringsmaatregel, die tijdens de gehele looptijd van het contract wordt geverifieerd en gemonitord, waarbij de investeringen (werkzaamheden, leveringen of diensten) zodanig worden betaald dat ze in verhouding staan tot de contractueel vastgelegde mate van energie-efficiëntieverbetering of een ander overeengekomen prestatiecriterium, zoals financiële besparingen.

De term “ESCO” wordt niet gedefinieerd in artikel 2, maar in Richtlijn (EU) 2023/1791 wordt in verschillende bepalingen en overwegingen naar ESCO's verwezen, waarbij “ESCO” wordt opgevat als een gebruikelijke afkorting van energiedienstenbedrijf. Overweging 46 ondersteunt deze interpretatie door de volledige term te preciseren en de afkorting ervan tussen haakjes op te nemen: “energiedienstenbedrijven (ESCO's)”.

4. VERPLICHTINGEN UIT HOOFDE VAN ARTIKEL 29

In artikel 29 worden de lidstaten verplicht een aantal beleidsmaatregelen uit te voeren die het gebruik van energiediensten door energieverbruikers uit alle sectoren bevorderen.

Aangezien de definitie van energiediensten in Richtlijn (EU) 2023/1791 ruim is, bestrijkt zij alle verschillende vormen van energiediensten op de Europese markt.

De door de lidstaten uit te voeren bepalingen van artikel 29 zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1

Overzicht van de bepalingen van artikel 29 die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd

De lidstaten...	Doel van de bepaling		
	Vaststellen van een faciliterend kader voor de markten voor energiediensten	Ruimer en beter gebruik van energiediensten door overheidsinstanties	Verwijdering van belemmeringen voor de toegang tot energiediensten
...bevorderen/ steunen/ verstrekken informatie over...	Energiecontracten met bepalingen inzake prestatiegaranties [lid 1, punt a)]. Financieringsinstrumenten ter ondersteuning van projecten met betrekking tot energie-efficiëntiediensten [lid 1, punt b)]. Lijst van gekwalificeerde en/of gecertificeerde aanbieders van energiediensten [lid 1, punt c), en lid 3]. Meet- en verificatiemethoden en regelingen voor kwaliteitscontrole [lid 1, punt d)]. Contactpunten [lid 6, punt a)].	Modelcontracten die in overeenstemming zijn met de praktijkgids van Eurostat [lid 5, punt a)]. Beste praktijken voor energieprestatiecontracten [lid 5, punt b)]. Database van uitgevoerde en lopende projecten voor energieprestatiecontracten [lid 5, punt c)].	Wegnemen van regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen [lid 6, punt b)].
...moedigen aan...	De ontwikkeling van kwaliteitslabels [lid 2].		
...zorgen voor/ waarborgen...	Het opzetten van adviesorganen en onafhankelijke tussenpersonen [lid 6, punt c)].	Het gebruik van energieprestatiecontracten voor de renovatie van grote gebouwen, waar dat technisch en economisch haalbaar is [lid 4]. Beoordeling of het gebruik van energieprestatiecontracten voor de renovatie van niet voor bewoning bestemde gebouwen haalbaar is [lid 4].	Voorkomen dat energiedistributeurs, distributiesysteembeheerders en detailhandelaars in energie belemmeringen creëren [lid 8].
...kunnen...		Overheidsinstanties aanmoedigen om energieprestatiecontracten te combineren met uitgebreide energiediensten [lid 4].	Individuele mechanismen instellen of een ombudspersoon aanwijzen voor een efficiënte buitengerechtelijke beslechting van geschillen [lid 7].

4.1. Verplichtingen in verband met de vaststelling van een faciliterend kader voor markten voor energiediensten

De meeste vereisten in artikel 29 hebben betrekking op beleidsmaatregelen die tot doel hebben de transparantie van de markt te verbeteren, de toegang van potentiële energieverbruikers tot energiediensten te vergemakkelijken en tegelijkertijd belemmeringen voor de ontwikkeling van de markt voor energiediensten weg te nemen ⁽²⁾. In lid 1 wordt benadrukt dat een betere toegang tot marktinformatie van bijzonder belang is voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) om gebruik te kunnen maken van aanbiedingen voor energiediensten ⁽³⁾. Daarnaast worden in artikel 29, lid 5, verdere maatregelen vereist specifiek voor de overheidssector (zie afdeling 4.2 van deze richtsnoeren).

4.1.1. Doeltreffende voorlichtings- en verspreidingsmaatregelen

4.1.1.1. Rechtskader

Op grond van artikel 29, leden 1, 3 en 6, moeten de lidstaten openbare informatie over energiecontracten, financiële instrumenten, gekwalificeerde of gecertificeerde aanbieders van energiediensten, meet- en verificatiemethoden, adviesorganen en kwaliteitslabels gemakkelijk toegankelijk maken via specifieke websites, richtsnoeren of handleidingen.

4.1.1.2. Richtsnoeren

Om deze bepalingen doeltreffender te maken, kunnen aanvullende beleidsmaatregelen worden overwogen die de toegang tot die informatie voor doelgroepen gemakkelijker maken wanneer zij daadwerkelijk een besluit willen nemen over de uitvoering van investeringen in energiebesparing. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn:

- maatregelen die **informatie over energiediensten rechtstreeks koppelen aan energie-audits**. Deze informatie kan worden opgenomen in het model van het auditverslag. Bovendien is het nuttig als het auditverslag informatie bevat over gekwalificeerde of gecertificeerde aanbieders van energiediensten en over adviesdiensten;
- daarnaast kunnen steunregelingen van de overheid voor energie-audits in sectoren waarvoor de verplichting van artikel 11 niet geldt, **de verstrekking van informatie over de optie van energiediensten verplicht stellen** als financieringsvoorwaarde;
- in de **woningbouwsector** zouden energieadviescentra, in het kader van éénloketsystemen, informatie over energiediensten vaker in hun adviesdiensten kunnen opnemen.

4.1.2. Specifieke ondersteunende en adviesdiensten

4.1.2.1. Rechtskader

In vergelijking met Richtlijn 2012/27/EU versterkt artikel 29, lid 6, punt c), van Richtlijn (EU) 2023/1791 de verplichting voor de lidstaten om adviesorganen en onafhankelijke tussenpersonen op te zetten en hun rol te bevorderen om de ontwikkeling van markten voor energiediensten te stimuleren.

Adviesorganen en onafhankelijke tussenpersonen kunnen het gebruik van energiediensten vergemakkelijken, bijvoorbeeld door uitvoeringsmodellen te ontwikkelen of bijstand te verlenen bij de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingsprocedures ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ De lijst met voorbeelden van belemmeringen kan hier worden geraadpleegd: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.023>.

⁽³⁾ Een gebrek aan markttransparantie wordt over het algemeen gezien als een van de belangrijkste belemmeringen voor de ontwikkeling van energiediensten in de lidstaten. In een enquête die in 2019 in het kader van het EU-project QualitEE werd gehouden, noemde 55 % van de respondenten de complexiteit van het concept en het gebrek aan informatie als belangrijkste belemmeringen voor afnemers om gebruik te maken van energieprestatiecontracten. De uitkomsten voor aanbieders op de energiemarkt waren vergelijkbaar: 52 % van de respondenten verklaarde dat een gebrek aan informatie de belangrijkste belemmering voor marktverbetering is (QualitEE-project, "Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance", eindverslag, december 2020). De enquête omvat de resultaten van de volgende landen: België, Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

⁽⁴⁾ Bleyl, J.W. et al., 2014a: "ESCo Project and Market Development: A Role for 'Facilitators' to Play, Including national perspectives of Task 16 experts", IEA DSM Task 16.

Het vereiste in artikel 29, lid 6, punt c), is gebaseerd op de in het meest recente verslag van het JRC ⁽⁵⁾ bevestigde constatering dat in lidstaten of marktsegmenten waar ondersteunende diensten goed werken en gemakkelijk toegankelijk zijn, de markten voor energiediensten zich beter ontwikkelen ⁽⁶⁾.

4.1.2.2. Richtsnoeren

Hieronder volgen voorbeelden van hoe de lidstaten kunnen voldoen aan het vereiste om adviesorganen en onafhankelijke tussenpersonen op te zetten en hun rol te bevorderen:

- het opzetten van centrale adviescentra voor energiediensten **door de taken van bestaande energieagentschappen of éénloketsystemen uit te breiden** ⁽⁷⁾;
- **het verlenen van subsidies voor bemiddelingsdiensten** die de ontwikkeling van specifieke projecten met betrekking tot energiediensten ondersteunen, waaronder het opstellen van aanbestedingsdocumenten, het toezicht op de gunningsprocedure of het monitoren van de uitvoering van het project ⁽⁸⁾, in overeenstemming met de toepasselijke staatssteunregels;
- **opzetten van specifieke adviesprogramma's voor de publieke sector:** deze programma's kunnen zeer doeltreffend zijn, met name voor gemeenten, waar veel besluitvormers onvoldoende kennis hebben van de ontwikkeling en uitvoering van projecten met betrekking tot energiediensten. Ook bij de meeste regionale en centrale overheden is veel behoefte aan gericht advies over de praktische toepassing van energiediensten ⁽⁹⁾.

4.1.3. Kwalificatie, kwaliteitsborging en certificering

4.1.3.1. Rechtskader

In artikel 29, lid 2, is bepaald dat de lidstaten waar nodig de ontwikkeling van kwaliteitslabels moeten aanmoedigen, op basis van Europese of internationale normen ⁽¹⁰⁾.

Verder moeten de lidstaten op grond van artikel 29, lid 3, informatie over gekwalificeerde aanbieders van energiediensten verspreiden door een lijst van beschikbare aanbieders van energiediensten, met inbegrip van hun kwalificaties of certificeringen overeenkomstig artikel 28 van Richtlijn (EU) 2023/1791, publiek beschikbaar te stellen en regelmatig te actualiseren. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten een interface aanbieden waarop aanbieders van energiediensten die informatie zelf kunnen verstrekken.

⁽⁵⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133984>.

⁽⁶⁾ Het belang van gemakkelijke toegang tot ondersteunende diensten voor de ontwikkeling van de markten voor energiediensten wordt bevestigd door de ervaringen in verschillende EU-landen (bv. Duitsland, Oostenrijk, Slovenië, Spanje en Tsjechië). Momenteel zijn het voornamelijk energieagentschappen op regionaal, lokaal en nationaal niveau die als facilitator optreden, naast kleine adviesbureaus op het gebied van energie-efficiëntie, energie-auditbedrijven of bepaalde juridische adviseurs, die een deel van hun diensten aanbieden in samenwerking met ervaren consultants op het gebied van energiediensten.

⁽⁷⁾ Zie voor meer informatie: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124675>.

⁽⁸⁾ Het Elena-programma heeft aangetoond dat subsidies voor technische bijstand voor ondersteunende diensten een goed middel zijn om belemmeringen voor de ontwikkeling van projecten weg te nemen, die bijzonder kritiek zijn in de pre-investeringsfase. Daarom wordt de lidstaten aanbevolen de aanpak van het Elena-programma over te nemen. Gedetailleerde richtsnoeren met betrekking tot de financieringsinstrumenten en technische bijstand die de lidstaten moeten waarborgen, zijn opgenomen in de aanbeveling over artikel 30 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32023H01553>).

⁽⁹⁾ Alsook over de rol van overheidsinstanties bij de stimulering van de markten voor energiediensten in de lidstaten.

⁽¹⁰⁾ De meest relevante normen met betrekking tot kwaliteitsborging en de kwalificatie van energiediensten en aanbieders van energiediensten zijn: EN 17669:2022 (Energieprestatiecontracten — Minimumeisen); IPMVP (International Performance Measurement and Verification Protocol) en ISO 50046 (meting en verificatie van energiebesparingen); EN 16247-1 en ISO 50002 (kwaliteitsnormen voor energie-audits).

Met deze bepalingen wordt beoogd het geconstateerde gebrek aan vertrouwen in de doeltreffendheid van energiediensten weg te nemen ⁽¹¹⁾. Veel energieverbruikers hebben nog steeds geen vertrouwen in de beloften van energiediensten, maar zijn ook niet bereid of in staat om met eigen investeringen economisch haalbare energie-efficiëntiemaatregelen uit te voeren.

4.1.3.2. Richtsnoeren

Hoewel de vereisten van artikel 29, leden 2 en 3, al in artikel 18 van Richtlijn 2012/27/EU waren opgenomen, zijn er bijna geen kwaliteitslabels voor energiediensten. Wanneer er al kwaliteitslabels bestaan, genieten deze weinig bekendheid onder energieverbruikers en aanbieders van energiediensten ⁽¹²⁾.

Om de ontwikkeling en een succesvol gebruik van kwaliteitslabels op de markt te waarborgen, zouden de lidstaten kunnen overwegen een reeks maatregelen te nemen waarbij met name de volgende aspecten van belang zijn:

- **het opzetten van een nationaal platform** waarin alle relevante groepen belanghebbenden kunnen samenwerken om een nationaal kwaliteitsborgingssysteem of een “kwaliteitslabel” voor energiediensten te creëren. Aangezien aanbieders van energiediensten in veel lidstaten niet voldoende voorbereid en georganiseerd zijn om zelf doeltreffende kwaliteitsborgingsregelingen voor energiediensten te ontwikkelen, moeten overheidsinstanties kijken of zij daarbij het voortouw kunnen nemen, bijvoorbeeld via energieagentschappen. Ongeacht of zij door de sector zelf of door de overheid worden opgezet, moeten deze regelingen, om hun betrouwbaarheid te waarborgen en het vertrouwen van de markt te winnen, in ieder geval door de bevoegde autoriteiten worden geverifieerd, erkend en bevorderd;
- **ondersteuning van de ontwikkeling van technische kwaliteitscriteria voor energiediensten.** Hoewel deskundigen het eens zijn over de belangrijkste elementen die de kwaliteit van projecten voor energiediensten bepalen, zijn deze elementen uiteraard niet allemaal even belangrijk voor elk marktsegment in de verschillende lidstaten. Daarom zou elke lidstaat een reeks kwaliteitscriteria voor energiediensten kunnen vaststellen, waarbij alle relevante belanghebbenden op de markt worden betrokken en wordt verwezen naar de toepasselijke Europese of internationale normen, zoals EN 17669:2022 (Energieprestatiecontracten — Minimeisen); IPMVP (International Performance Measurement and Verification Protocol) en ISO 50046 (meting en verificatie van energiebesparingen). De lidstaten kunnen hierbij samenwerken en steun krijgen van specifieke door de EU gefinancierde projecten om goede praktijken uit te wisselen en gemeenschappelijke kwaliteitscriteria vast te stellen ⁽¹³⁾. De kwaliteitscriteria helpen de relatie tussen de aanbieder van energiediensten en de energieverbruiker vorm te geven, waardoor de transactiekosten en het risico op mislukking van het project worden verminderd;
- **verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.** In principe kan een kwaliteitslabel betrekking hebben op energiediensten of op aanbieders van energiediensten. De technische capaciteit van de aanbieder van energiediensten kan worden aangetoond met een toereikend aantal hoogwaardige referentieprojecten, die worden beoordeeld aan de hand van de vastgestelde technische kwaliteitscriteria. Het is echter belangrijk dat de nationale regelingen voor kwaliteitslabels de toegang voor dienstverleners uit andere lidstaten niet belemmeren. Daarom moeten, wanneer een kwaliteitslabel een voorwaarde wordt om een dienst te kunnen verlenen, in andere lidstaten verleende labels ook worden erkend, in voorkomend geval overeenkomstig het toepasselijke Unierecht inzake diensten, indien zij gebaseerd zijn op gelijkwaardige of gemeenschappelijke kwaliteitscriteria, met inbegrip van die welke voortvloeien uit de in punt b) vermelde Europese normen;

⁽¹¹⁾ Uit een enquête die in 2019 in het kader van het QualitEE-project werd uitgevoerd, blijkt dat 55 % van de belanghebbenden een gebrek aan vertrouwen in de aanbieders van energiediensten als een belangrijke belemmering voor de praktische toepassing van energieprestatiecontracten beschouwt. Volgens dezelfde enquête is een meerderheid van de respondenten van mening dat meer informatie en een betere kwaliteit van de dienstverlening het vertrouwen van de klant zouden vergroten en bijgevolg de vraag zouden stimuleren. Alles bij elkaar genomen vonden de geënquêteerde belanghebbenden het een goed idee om kwaliteitsborgingssystemen te ontwikkelen en in te voeren om het kennelijke gebrek aan vertrouwen in dienstverleners gekoppeld aan de geringe vraag te verhelpen (QualitEE-project, “Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance”, eindverslag, december 2020). De enquête omvat de resultaten van de volgende landen: België, Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

⁽¹²⁾ Er bestaat zeer weinig praktische ervaring met het effect van kwaliteitslabels op de markt voor energiediensten. Een overzicht van de pogingen in verschillende landen om kwaliteitskeurmerken in te voeren, hetzij voor energiediensten, hetzij voor aanbieders van energiediensten, is te vinden in de landenverslagen van het QualitEE-project: <https://qualitee.eu/publications/business-cases-for-national-quality-assurance-schemes-for-energy-efficiency-services/>.

⁽¹³⁾ Bij de ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor energiediensten kan worden voortgebouwd op het uitgebreide voorbereidende werk dat al door verschillende EU-projecten is verricht, zoals het QualitEE-project (“Guidelines for European Technical Quality Criteria for Energy Efficiency Services”, maart 2020, <https://qualitee.eu/publications/guidelines-of-european-quality-criteria/>).

- **ondersteuning van een kostenefficiënt kwaliteitsborgingsproces.** Op onvolledig ontwikkelde markten kunnen de kosten van een kwaliteitsborgingsproces een belemmering vormen voor marktdeelnemers. Daarom wordt aanbevolen dat een deel van deze kosten wordt gedragen door de overheid, in overeenstemming met de toepasselijke staatssteunregels, of dat een openbare instelling zorg draagt voor de kwaliteitsborging;
- overheidssteun bieden voor de marktpenetratie van de kwaliteitsborgingsregeling, met behulp van de volgende maatregelen:
 - i) het uitvoeren van bewustmakingsactiviteiten in combinatie met de krachtens artikel 29, lid 1, vereiste verspreidingsactiviteiten,
 - ii) het gebruik van kwaliteitscriteria voor aanbieders van energiediensten in het kader van subsidieregelingen,
 - iii) het toepassen van kwaliteitsborgingsregelingen bij openbare aanbestedingen en het verstrekken van opleidingen aan overheidsinstanties over hoe zij technische kwaliteitscriteria in de specificaties van overheidsopdrachten moeten verwerken, mede in het kader van de uitvoering van de leden 4 en 5 van artikel 29, zoals beschreven in afdeling 4.2 van deze richtsnoeren.

4.2. Verplichtingen in verband met een ruimer en beter gebruik van energiediensten door overheidsinstanties

4.2.1. Rechtskader

Overeenkomstig artikel 29, lid 4, bevorderen en waarborgen de lidstaten, voor zover dat technisch en economisch haalbaar is, het gebruik van energieprestatiecontracten of andere op prestaties gebaseerde energiediensten voor de renovatie van grote gebouwen (meer dan 750 m²) die eigendom zijn van overheidsinstanties ⁽¹⁴⁾. Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de haalbaarheid van het gebruik van op prestaties gebaseerde energiediensten bij voorgenomen renovatieprojecten voor niet voor bewoning bestemde gebouwen door overheidsinstanties wordt beoordeeld. Daarnaast kunnen de lidstaten overheidsinstanties aanmoedigen om energieprestatiecontracten te combineren met uitgebreide energiediensten, met inbegrip van vraagrespons en opslag.

Voorts worden de lidstaten er in artikel 29, lid 5, waarvan de inhoud reeds deel uitmaakte van Richtlijn 2012/27/EU, toe verplicht de overheidssector te steunen bij het ingaan op offertes voor energiediensten door modelcontracten ter beschikking te stellen die in overeenstemming zijn met de praktijkgids van Eurostat ⁽¹⁵⁾, en door informatie uit te wisselen over goede praktijken bij uitgevoerde en lopende projecten voor energiediensten in de publieke sector.

4.2.2. Beoordeling van de haalbaarheid van het gebruik van op prestaties gebaseerde energiediensten

De uitvoering van artikel 29, lid 4, zal bijdragen tot de verwezenlijking van het streefcijfer voor de vermindering van het finaal energieverbruik van overheidsinstanties als voorzien in artikel 5 en tot de naleving van de verplichting om gebouwen van overheidsinstanties te transformeren tot bijna-energie neutrale gebouwen, zoals voorzien in artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791. Dit vereist echter dat wordt overgestapt van de huidige aanpak naar een aanpak waarbij het ESCO-model nog weinig is gebruikt (grondige renovatie, werkzaamheden die de hele bouwschil omvatten). De bepalingen van artikel 29 zouden, indien zij in de praktijk doeltreffend worden toegepast, de ontwikkeling van deze risicovollere en complexere aanpak dan ook moeten vergemakkelijken. Indien technisch en economisch haalbaar, moeten op prestaties gebaseerde energiediensten, zoals energieprestatiecontracten (EPC's), worden gebruikt om renovaties uit te voeren in het gehele openbare gebouwenbestand. De op grond van artikel 29, lid 4, vereiste haalbaarheidsstudie voor niet voor bewoning bestemde gebouwen zou een uitgelezen instrument zijn om de haalbare van de niet-haalbare renovaties te scheiden. De verplichte EPC-haalbaarheidsbeoordeling van niet voor bewoning bestemde gebouwen wordt gerechtvaardigd door het feit dat dergelijke gebouwen veel voorkomen in het gebouwenbestand dat eigendom is van overheidsinstanties, terwijl de mogelijkheid om de sociale woningbouw uit te sluiten van het toepassingsgebied van de renovatieverplichting uit hoofde van artikel 6 er in feite toe zou leiden dat de verplichte beoordeling niet van toepassing is op sociale huisvesting.

⁽¹⁴⁾ Een gedetailleerde beschrijving van de term "overheidsinstantie" is opgenomen in de richtsnoeren betreffende artikel 5.

⁽¹⁵⁾ Praktijkgids van Eurostat voor de statistische behandeling van energieprestatiecontracten in overheidsrekeningen: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>.

4.2.3. Richtsnoeren

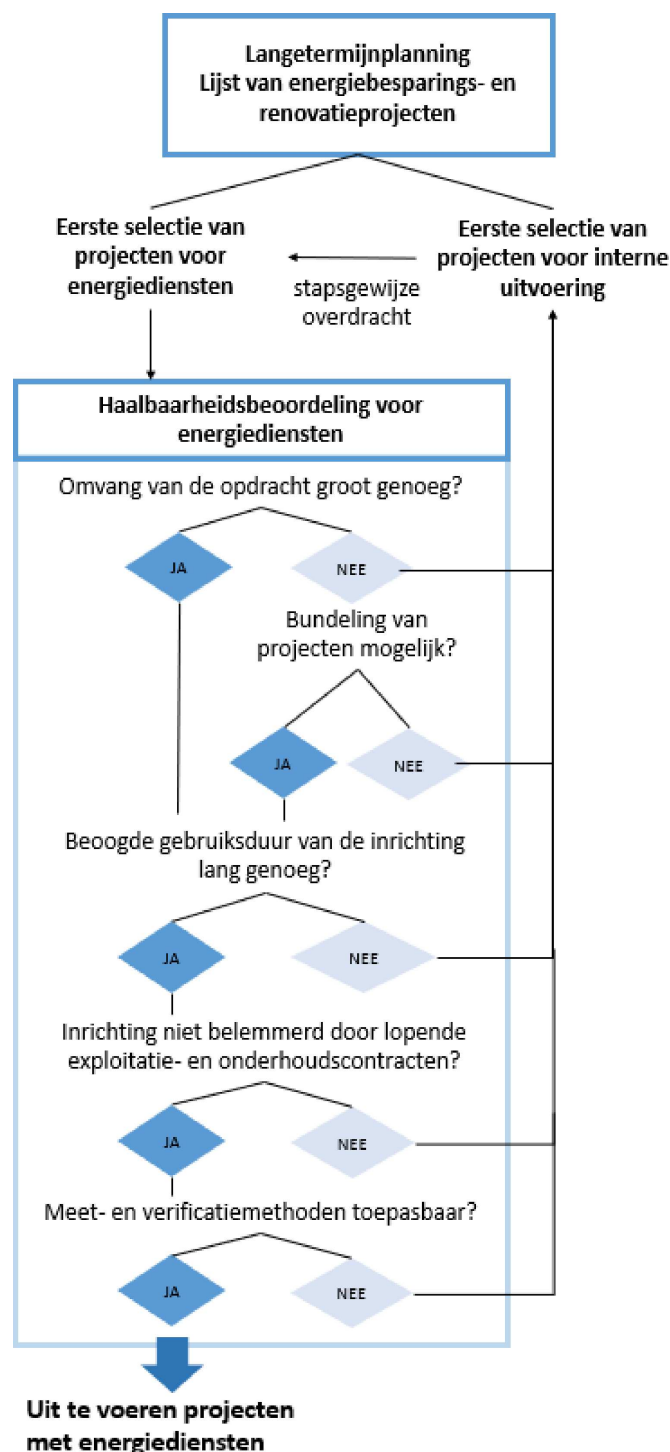
De haalbaarheidsbeoordeling voor op prestaties gebaseerde energiediensten kan worden opgenomen in de langetermijnplanning, zoals decarbonisatieplannen of plannen voor duurzame energie die door regionale en lokale overheden moeten worden opgesteld overeenkomstig artikel 5, lid 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791. Die plannen moeten een portefeuilleanalyse en een routekaart voor de renovatie van het bestand van openbare gebouwen omvatten, die niet alleen betrekking hebben op grondige renovatie, maar ook op investeringen in voortdurende reparatie en verbetering, voor zover nodig voor de afzonderlijke gebouwen. De routekaart voor renovatie moet uiteraard gericht zijn op het bereiken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van energiebesparing (artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791), het renovatietempo (artikel 6 van Richtlijn (EU) 2023/1791) en emissiereducties. Dit stappenplan moet ook worden geïntegreerd in de nationale plannen voor de renovatie van gebouwen, zoals uiteengezet in artikel 3 van en bijlage II bij Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁶⁾.

Figuur 1 laat zien hoe een routekaart voor renovatie als basis kan dienen voor de haalbaarheidsbeoordeling van op prestaties gebaseerde energiediensten. In een eerste fase kan het zijn dat een overheidsinstantie kiest voor interne uitvoering door middel van conventionele contracten en werkzaamheden, waarvoor voldoende financiële en interne personele middelen nodig zijn. Veel overheidsinstanties hebben echter te maken met een gebrek aan personele middelen, organisatorische knelpunten en financiële beperkingen, waardoor het voor hen over het algemeen moeilijk (of zelfs onmogelijk) is om de volledige lijst van renovatieprojecten met eigen middelen uit te voeren. In dit verband omvatten de personele middelen niet alleen deskundigen van de planningsdienst, maar ook deskundigen die ervoor kunnen zorgen dat gebouwen in de praktijk optimaal functioneren en onderhouden worden met het oog op de verwezenlijking van de beoogde energiebesparingen.

⁽¹⁶⁾ 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>).

Figuur 1

Haalbaarheidsbeoordeling voor projecten voor op prestaties gebaseerde energiediensten op basis van renovatieplanning voor de lange termijn



Bij de EPC-haalbaarheidsbeoordeling moeten de volgende aspecten in aanmerking worden genomen:

- de kenmerken van het gebouw en met name het energieverbruik (alsmede het niveau van de broeikasgasemissies indien het EPC deze ook omvat) en de energievoorzieningsvoorwaarden (zoals een eventuele stroomafnameovereenkomst). De potentiële energiebesparingen moeten voldoende zijn om het contract economisch levensvatbaar te maken en de investeringen te rechtvaardigen;
- de kenmerken van een renovatie (doelstellingen, behoeften, budgettaire beperkingen, tijdschema) en met name of de geplande renovatie geen initiële energiebesparende maatregelen omvat (bijvoorbeeld herschilderen van de gevel), aangezien dergelijke renovaties een kans bieden om de energieprestaties van een gebouw te verbeteren (bijvoorbeeld door isolatie);

- aanwijzing van de betrokken partij (extern of intern) die de haalbaarheidsbeoordeling moet uitvoeren.

Over het algemeen zijn de situaties die het gebruik van EPC's volledig uitsluiten zeldzaam. Deze zijn veelal het gevolg van procedurele belemmeringen, bijvoorbeeld bij aanbestedingsprocedures (dergelijke belemmeringen moeten echter geleidelijk worden weggenomen op basis van artikel 29, lid 6, punt b), van Richtlijn (EU) 2023/1791), of van de onvoldedige ontwikkeling van de markt, waardoor een aanbesteding of een oproep tot het indienen van projecten mislukt vanwege een gebrek aan EPC-aanbieders op de markt. De complexiteit van het project en een lange terugverdientijd (bijvoorbeeld in het geval van een grondige renovatie naar BENG-niveau) kunnen echter ook een belemmering vormen voor het gebruik van EPC's.

Wat aanbieders van EPC-diensten afschrikt bij aanbestedingsprocedures, zoals regelmatig door marktdeelnemers wordt aangegeven, is dat er onvoldoende informatie in de specificaties van de aanbesteding wordt opgenomen om inschrijvers in staat te stellen een offerte in te dienen. Het opstellen van een energieprestatiecontract vereist immers een grondige analyse van het betreffende gebouw en het energiegebruik ervan. Er moet dus voldoende tijd en deskundig personeel beschikbaar zijn om de aanbestedingsdocumenten op te stellen, externe deskundigen in te schakelen of waar nodig gebruik te maken van gezamenlijke inkoop (bijvoorbeeld met behulp van aankoopcentrales).

Hoewel er geen strikte technische of economische uitsluitingscriteria bestaan voor het gebruik van EPC's voor de renovatie van openbare gebouwen, zouden bij de haalbaarheidsbeoordeling ter oriëntatie met name de volgende vragen kunnen worden gesteld:

- **Is het renovatieproject groot genoeg?** Op prestaties gebaseerde energiediensten vereisen een bepaalde minimale contractwaarde of grote absolute energiebesparingen, zodat de kostenbesparingen alle kosten, inclusief de transactiekosten, dekken ⁽¹⁷⁾, aangezien aanbieders van energiediensten niet alleen de projectkosten, maar ook de aanbestedings- en andere transactiekosten moeten terugverdienen met de verwachte inkomsten.
- **Kunnen renovatieprojecten die aanvankelijk als te kleinschalig worden beoordeeld, worden gebundeld?** Als kleine, op zichzelf staande renovaties worden gebundeld, kunnen ze aantrekkelijk worden voor op prestaties gebaseerde projecten voor energiediensten. Bundeling van projecten is over het algemeen gemakkelijker als de gebouwen of inrichtingen van dezelfde eigenaar zijn, als zij dicht bij elkaar liggen en als de gebruikskennmerken vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld scholen).
- **Wordt verwacht dat het gebouw of de inrichting gedurende de gehele geplande looptijd van het contract door de overheidsinstantie zal worden gebruikt?** Een energieprestatiecontract is een dienst die gedurende meerdere jaren ⁽¹⁸⁾ door een aanbieder van energiediensten wordt verleend voor een of meer gebouwen of inrichtingen, en het is vaak nadelig voor de afnemer om het contract voortijdig op te zeggen.
- **Vormt een lopend exploitatie- en onderhoudscontract voor het gebouw een belemmering?** Bij energieprestatiecontracten maken de exploitatie en het onderhoud van gebouwinstallaties gewoonlijk deel uit van het dienstenpakket; deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de aanbieder van energiediensten. Als er een langetermijncontract voor exploitatie en onderhoud met een andere dienstverlener loopt dat niet kan worden beëindigd, leert de ervaring dat het heel lastig is om duidelijke grenzen tussen de twee dienstverleners vast te stellen, wat de uitvoering van het project voor energiediensten aanzienlijk zou kunnen bemoeilijken.

⁽¹⁷⁾ Er is geen precieze minimale contractuele waarde voor op prestaties gebaseerde energiediensten. Specifiek voor energieprestatiecontracten wordt soms over een minimumbereik van 300 000 EUR tot 500 000 EUR gesproken. De contractuele waarde is de totale som van de vergoedingen die gedurende de gehele contractperiode aan de aanbieder van energiediensten worden betaald, en is dus enerzijds afhankelijk van de hoogte van het jaarlijkse bedrag en anderzijds van de duur van de overeenkomst. Tot op zekere hoogte kan de minimale contractwaarde worden afgeleid van de huidige totale energierekening van de afnemer, waarvoor regelmatig bedragen van ten minste 200 000 EUR tot 300 000 EUR worden genoemd.

⁽¹⁸⁾ De contractduur is doorgaans 7 tot 15 jaar. In specifieke gevallen worden er echter al projecten met een aanzienlijk langere contractduur (tot 30 jaar) uitgevoerd, met name in het kader van grondige renovatieprojecten.

- **Zijn er meet- en verificatiemethoden beschikbaar en kunnen deze tegen redelijke kosten worden toegepast?** Het meten of evalueren van de prestaties ⁽¹⁹⁾ met meet- en verificatiemethoden is bij op prestaties gebaseerde energiediensten uiterst belangrijk, aangezien de vergoeding afhankelijk is van de gemeten prestaties. De kosten voor meting en verificatie moeten in redelijke verhouding staan tot de haalbare kostenbesparingen of de andere opbrengsten van het project ⁽²⁰⁾.

Naast de in de punten a) tot en met e) genoemde haalbaarheidsvragen, die in de meeste gevallen essentieel zijn voor de uitvoering van een op prestaties gebaseerde energiedienst, bestaat er een aantal andere **beperkende factoren**. Deze factoren maken de uitvoering van een project voor op prestaties gebaseerde energiediensten niet per definitie onmogelijk, maar zij moeten wel in aanmerking worden genomen. Zij moeten niet worden gebruikt als uitsluitingscriteria bij de haalbaarheidsbeoordeling, maar kunnen dienen als aanvullende parameters om de situatie in haar geheel realistisch te beoordelen. De belangrijkste beperkende factoren zijn:

- **Grondige renovatie:** tot nu toe is slechts bij enkele projecten een grondige renovatie uitgevoerd als onderdeel van een op prestaties gebaseerde energiedienst. Dit kan eraan liggen dat de hogere investeringskosten over het algemeen contractperioden van meer dan 15 jaar vereisen. Bovendien worden grondige renovatieprojecten vaak gecombineerd met investeringssubsidies en kan de toegang tot investeringssubsidies voor projecten voor op prestaties gebaseerde energiediensten ingewikkelder zijn dan voor de interne uitvoering ervan ⁽²¹⁾. Om deze belemmering weg te nemen, zouden financieringsmechanismen waarbij het mogelijk is overheidssubsidies en particuliere financiering te combineren een interessante optie kunnen zijn, met name om het extra risico van langetermijncontracten met prestatiegaranties te dekken waartoe de particuliere sector mogelijk niet bereid is. Met financiering in het kader van het cohesiebeleid kunnen subsidies en financiële instrumenten worden gecombineerd om het gebruik van EPC's voor grondige renovaties te ondersteunen. De informatiebrochure “fi-compass” over de uitvoering van energie-efficiëntieprojecten via energieprestatiecontracten met EFRO-financieringsinstrumenten in Polen ⁽²²⁾ is grotendeels ook van toepassing in andere lidstaten en is relevant voor verschillende soorten gebouwen, waaronder openbare, commerciële en appartementsgebouwen.
- **Naleving van de praktijkgids van Eurostat** ⁽²³⁾: indien een project voor op prestaties gebaseerde energiediensten niet voldoet aan de vereisten van de praktijkgids van Eurostat voor de statistische behandeling van energieprestatiecontracten in overheidsrekeningen, kan het project nog steeds geschikt zijn, maar heeft het niet langer het voordeel dat de investering geheel of gedeeltelijk voor rekening komt van de overheidsschuld en het overheidstekort ⁽²⁴⁾.

In zijn algemeenheid moet de haalbaarheidsbeoordeling dienen om de gevallen te identificeren waarin de initiële technische omstandigheden of de institutionele opzet de uitvoering van een project voor op prestaties gebaseerde energiediensten economisch gezien onrendabel maken. Renovatieprojecten die de haalbaarheidstoets niet doorstaan, zijn aangewezen op interne uitvoering, d.w.z. door gebruik te maken van een traditionele aanbesteding van bouw- of renovatiewerkzaamheden. Op hun beurt kunnen projecten die oorspronkelijk voor interne uitvoering bestemd waren, nu worden uitgevoerd met behulp van op prestaties gebaseerde energiediensten. Voor renovatieprojecten die de haalbaarheidstoets doorstaan — d.w.z. projecten die groot genoeg zijn, hetzij als zodanig, hetzij door clustering met andere projecten, waarvan de geplande gebruikperiode lang genoeg is, die niet belemmerd worden door lopende exploitatie- en onderhoudscontracten, en waarvoor beproefde meet- en verificatiemethoden kunnen worden gebruikt — moet de overheidsinstantie een passend

⁽¹⁹⁾ Bij energieprestatiecontracten is het belangrijkste prestatie criterium de bereikte energiebesparing.

⁽²⁰⁾ Er bestaan verschillende gevallen waarin de beschikbare meet- en verificatiemethoden moeilijk toe te passen of heel duur zijn in verhouding tot het totale contractuele bedrag, zoals renovatieprojecten in zeer complexe gebouwen (bv. ziekenhuizen) of bij projecten waarbij het gebruik na renovatie sterk verschilt van het gebruik vóór de renovatie. Er bestaat echter geen algemene regel voor de beoordeling hiervan, zodat dit per geval moet gebeuren door een gekwalificeerde deskundige.

⁽²¹⁾ Er bestaan echter verschillende voorbeelden waarbij op prestaties gebaseerde energiediensten werden aangevraagd voor grondige renovatie, in sommige gevallen inclusief investeringssubsidies (zie het Refine-project, eindverslag, juni 2023, blz. 29 e.v., <https://refineproject.eu/refine-publications/>).

⁽²²⁾ Uitvoering van energie-efficiëntieprojecten via energieprestatiecontracten met steun van de financieringsinstrumenten van het EFRO in Polen, https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/EPC_ERDF_Factsheet_RTW.pdf.

⁽²³⁾ Praktijkgids van Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁽²⁴⁾ Een meer gedetailleerde uitleg over de relevantie van de praktijkgids van Eurostat is opgenomen in punt 4.2.3, waar ook naar de belangrijkste bronnen wordt verwezen.

projectvoorstel opstellen en de aanbesteding hiervan uitschrijven overeenkomstig de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten ⁽²⁵⁾. Indien voor de aanbesteding geen bevredigende offertes van aanbieders van energiediensten worden ontvangen, kan het zijn dat de energiedienst technisch en economisch niet haalbaar is. De reden voor het uitblijven van bevredigende offertes kan echter ook gelegen zijn in het feit dat het project voor energiediensten niet goed was ontworpen of dat potentiële aanbieders van energiediensten in de betrokken regio of op het betreffende moment niet over voldoende capaciteit beschikten. Om dit risico te beperken, moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 29, lid 5, punt a), modelcontracten aanreiken en wordt hun aanbevolen de aanbestedingsprocedures aan te passen om de slagingskans ervan te vergroten.

4.3. Modelcontracten voor energieprestatiecontracten

4.3.1. Rechtskader

Op grond van artikel 29, lid 5, punt a), moeten de lidstaten modelcontracten voor de aanbesteding van energieprestatiecontracten ter beschikking stellen. Naast de relevante normen en de beschikbare aanbestedingsrichtsnoeren moet in de modelcontracten met name rekening worden gehouden met de praktijkgids van Eurostat voor de statistische behandeling van energieprestatiecontracten in overheidsrekeningen ⁽²⁶⁾.

4.3.2. Richtsnoeren

In de praktijkgids van Eurostat voor de statistische behandeling van energieprestatiecontracten in overheidsrekeningen wordt toegelicht hoe de regels van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 2010 ⁽²⁷⁾) moeten worden toegepast op energieprestatiecontracten. De gids biedt overheidsinstanties de mogelijkheid om investeringen in energie-efficiëntie te doen met behulp van technologie, knowhow en financiering uit de private sector zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de overheidsrekeningen. Daartoe beschrijft de gids de voorwaarden waaronder energieprestatiecontracten buiten de overheidsbalans kunnen worden gehouden. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- de aanbieder van energiediensten moet het grootste deel van de risico's dragen en vergoed worden voor het gebruik van de activa uit hoofde van het energieprestatiecontract, en met name de prestatie-, onderhouds- en renovatierisico's, zodat de economische eigendom van de onderliggende activa geacht wordt bij de aanbieder van energiediensten te blijven berusten;
- alleen kapitaalinvesteringen die leiden tot energiebesparingen en in beperkte mate tot opwekking van hernieuwbare energie kunnen buiten de overheidsbalans worden geboekt;
- de kapitaalinvestering moet volledig worden gecompenseerd door besparingen die strikt verband houden met verbeteringen van de energie-efficiëntie, terwijl andere besparingen (bijvoorbeeld op personeelskosten) niet in aanmerking mogen worden genomen.

In algemene zin heeft de praktijkgids van Eurostat een positief effect op het gebruik van EPC's in de overheidssector, omdat hierdoor bepaalde ESCO-projecten niet op de overheidsbalans hoeven te worden geboekt. Sommige van de hierboven genoemde voorwaarden kunnen echter de mogelijkheid om overheidsinvesteringen buiten de balans op te nemen, beperken. Met name voor grondige renovatieprojecten is het niet eenvoudig om aan de voorwaarden te voldoen vanwege de doorgaans lange looptijd van het energieprestatiecontract. Financiering uit Europese programma's en investeringen, zoals het EFRO of de herstel- en veerkrachtfaciliteit, kan bij de berekening van de verhouding tussen de kapitaalinvestering en de besparingen in mindering worden gebracht op de kapitaalinvestering. Ontwikkeling van modelcontracten voor het gebruik van EPC's in de publieke sector, waarbij wordt gewaarborgd dat aan de Eurostat-praktijkgids wordt voldaan, zou kunnen helpen om deze belemmering weg te nemen.

Bij het ontwikkelen en aanbieden van modelcontracten overeenkomstig de praktijkgids van Eurostat, wordt aanbevolen dat de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan de volgende aspecten, zoals uiteengezet in de gids van Eurostat en de EIB ⁽²⁸⁾:

⁽²⁵⁾ Voor een aantal EU-projecten zijn richtsnoeren voor de aanbesteding van projecten voor energiediensten opgesteld, bv. voor het QualitEE-project, "Procurement handbook for energy efficiency services", november 2019: <https://qualitee.eu/publications/procurement-handbook-for-energy-efficiency-services/>.

⁽²⁶⁾ Praktijkgids van Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>.

⁽²⁷⁾ Europees systeem van rekeningen — ESR 2010: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>.

⁽²⁸⁾ Europese investeringsadvieshub (in samenwerking met Eurostat), "Gids voor de statistische behandeling van energieprestatiecontracten", mei 2018.

- de **nationale bureaus voor de statistiek** moeten rechtstreeks worden betrokken bij de ontwikkeling van modelcontracten, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de rapportages over overheidsfinanciën aan Eurostat. Het is belangrijk dat de verantwoordelijke personen bij de nationale bureaus voor de statistiek goed worden geïnformeerd over de belangrijkste kenmerken en praktische toepassingen van energieprestatiecontracten en andere op prestaties gebaseerde energiediensten;
- in het modelcontract **moet optimaal gebruik worden gemaakt van de flexibiliteit die de praktijkgids van Eurostat biedt** om de praktische toepassing ervan op een zo groot mogelijke schaal mogelijk te maken. Daarbij moet op de volgende aspecten worden gelet: er moeten contractuele voorwaarden voor onderhoud en reparatie worden opgesteld die het investeringsrisico overdragen aan de aanbieder van energiediensten, maar de economische levensvatbaarheid van het project niet onnodig aantasten door extra lasten op te leggen; langlopende looptijden van contracten moeten mogelijk worden gemaakt met het oog op de herfinanciering van grondige renovaties uit energiebesparingen; het moet mogelijk zijn om projecten voor energiediensten te combineren met overheidssteun, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies of financieringsinstrumenten ⁽²⁹⁾, in overeenstemming met de toepasselijke staatssteunregels;
- een **modelcontract hoeft niet per se een volledig contract te zijn**; het gaat erom dat hierin de elementen van het contract worden vastgelegd die van cruciaal belang zijn voor de boeking op of buiten de balans van investeringen in het kader van energieprestatiecontracten, terwijl andere onderdelen nader kunnen worden ingevuld.

4.4. Het combineren van energieprestatiecontracten met uitgebreide energiediensten

4.4.1. Rechtskader

In artikel 29, lid 4, tweede alinea, is bepaald dat de lidstaten overheidsinstanties kunnen aanmoedigen om energieprestatiecontracten te combineren met uitgebreide energiediensten, met inbegrip van vraagrespons en opslag.

In die bepaling worden de lidstaten aangespoord overheidsinstanties aan te moedigen de marktontwikkeling te stimuleren door de combinatie met flexibele elementen aan de vraagzijde mogelijk te maken, zoals de combinatie van projecten voor energiediensten met vraagresponsdiensten.

4.4.2. Richtsnoeren

Voor de uitvoering van artikel 29, lid 4, tweede alinea, zou het een optie kunnen zijn om bij openbare aanbestedingen voor energiediensten de mogelijkheid te creëren om optionele eisen op te nemen, waardoor inschrijvers de mogelijkheid krijgen vraagresponsdiensten in hun offertes op te nemen.

Op die manier zouden projecten voor energiediensten niet alleen bijdragen tot een betere energie-efficiëntie, maar ook tot een efficiënter elektriciteitssysteem dat een betere integratie van stroomproductie uit hernieuwbare bronnen mogelijk maakt door de flexibiliteit aan de vraagzijde te vergroten. Dit zou dienstverleners ook extra inkomstenstromen opleveren, de flexibiliteit aan de vraagzijde van de markt ontwikkelen en bredere voordelen opleveren voor de overheidssector en de samenleving in het algemeen, waaronder lokale gemeenschappen ⁽³⁰⁾. Bij diverse door de Unie gefinancierde projecten is deze vorm van marktwerking onderzocht en de resultaten en bevindingen ervan kunnen in aanmerking worden genomen bij de uitvoering van deze bepaling ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Twee voorbeelden van mogelijke benaderingen: Volgens Eurostat moet voor boeking buiten de balans de vergoeding aan de aanbieder van energiediensten afhankelijk zijn van de gerealiseerde energiebesparingen, en dus flexibel zijn. Dit betekent echter niet dat het onmogelijk is de vergoeding op te splitsen in een vast deel voor kapitaaluitgaven en een flexibel deel voor exploitatiekosten, zolang wordt gegarandeerd dat de aanbieder van energiediensten de afnemer volledig compenseert voor prestatieachterstanden, omdat op die manier nog steeds wordt gewaarborgd dat de economische eigendom bij de aanbieder van energiediensten berust. Ook de eis dat het onderhoud en de reparatie op lange termijn door de aanbieder van energiediensten moeten worden uitgevoerd, waarborgt de volledige overdracht van de economische eigendom. Dit sluit echter niet uit dat een deel van de daaraan gerelateerde kosten wordt gecompenseerd binnen het vaste deel van de vergoeding dat bestemd is voor kapitaaluitgaven.

⁽³⁰⁾ Saviuc, I., Lopez, C., Puskas, A., Rollert, K. en Bertoldi, P., 2022: "Explicit Demand Response for small end-users and independent aggregators", EUR 31190 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, ISBN 978-92-76-55850-7, doi:10.2760/625919, JRC129745.

⁽³¹⁾ Voorbeelden van projecten die in het kader van het LIFE-programma worden gefinancierd: INEXX's (Innovatieve modellen voor energie-efficiëntiediensten op basis van sectorale integratie via blockchain — Ontwikkeling van een eerste concept om virtuele energiecentrales te combineren met ESCO-diensten); BungEES (ontwikkeling van een geïntegreerd pakket van slimme energie-efficiëntiediensten).

5. VERPLICHTINGEN IN VERBAND MET HET WEGNEMEN VAN REGELGEVENDE EN NIET-REGELGEVENDE BELEMMERINGEN

5.1. Rechtskader

Op grond van artikel 29, lid 6, punt b), moeten de lidstaten de goede werking van de markten voor energiediensten ondersteunen door regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen weg te nemen. Bovendien moeten de lidstaten er overeenkomstig artikel 29, lid 8, voor zorgen dat energiedistributeurs, distributiesysteembeheerders en detailhandelaars in energie zich onthouden van activiteiten die de levering van energiediensten belemmeren.

5.2. Richtsnoeren

Om beter inzicht te krijgen in de belemmeringen die de gunstige ontwikkeling van de markten voor energiediensten in de weg staan, wordt ten eerste aanbevolen dat de lidstaten een diepgaande marktanalyse uitvoeren waarbij belanghebbenden uit verschillende marktsegmenten betrokken worden, waaronder energieverbruikers (publieke en particuliere afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen, woningen enz.), aanbieders van energiediensten, financieringsinstellingen en marktbemiddelaars. Die analyse zou een degelijke basis vormen voor de vaststelling van de meest geschikte en nuttigste beleidsinstrumenten waarmee de markten voor energiediensten kunnen worden verbeterd. ⁽³²⁾

6. PLANNINGS- EN RAPPORTAGEVEREISTEN

6.1. Toepasselijke bepalingen inzake de actualisering van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen

Krachtens artikel 14, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³³⁾ moeten de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2024, daarna uiterlijk op 1 januari 2034 en daarna om de tien jaar, een actualisering van hun laatst ingediende geïntegreerde **nationale energie- en klimaatplannen** indienen. In artikel 14, lid 1, van die verordening wordt vereist dat de lidstaten een jaar vóór de indieningstermijn van artikel 14, lid 2, een ontwerp van de actualisering van het nationale energie- en klimaatplan indienen.

De planningsvereisten met betrekking tot energiediensten staan vermeld in bijlage I, deel 1, afdeling A, punt 3.2, iii), van Verordening (EU) 2018/1999. De relevante informatie die in het nationale energie- en klimaatplan moet worden opgenomen met betrekking tot de uitvoering van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 omvat een beschrijving van het beleid en de maatregelen ter bevordering van energiediensten in de overheidssector en de maatregelen om regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen weg te nemen die het gebruik van energieprestatiecontracten en andere modellen voor energie-efficiëntiediensten belemmeren.

6.2. Voortgangsverslagen

6.2.1. Rechtskader

De rapportagevereisten voor beleidslijnen en maatregelen ter bevordering van energiediensten zijn vastgelegd in artikel 21, punt b), 5), en in bijlage IX, deel 2, punten a) en k), bij Verordening (EU) 2018/1999.

Op grond van artikel 21, punt b), 5), van Verordening (EU) 2018/1999 moeten de lidstaten in de geïntegreerde nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat beleidslijnen en maatregelen voor de bevordering van energiediensten in de openbare sector opnemen, alsook maatregelen om regelgevende en niet-regelgevende belemmeringen weg te nemen die het gebruik van energieprestatiecontracten en andere modellen voor energie-efficiëntiediensten in de weg staan.

⁽³²⁾ De meest recente EU-beoordeling van de markten voor energieprestatiecontracten in de lidstaten levert een zeer heterogeen beeld op van de belangrijkste belemmeringen voor marktacceptatie en heeft ook een aantal vrij verrassende belemmeringen voor de markten voor energiediensten in heel Europa aan het licht gebracht. Zo worden subsidieregelingen, indien zij niet naar behoren zijn opgezet, gezien als belangrijke belemmeringen voor de verlening van energiediensten. Dit werd met name gemeld in verband met het gebruik van subsidies in het kader van het herstel- en veerkrachtplan, waarbij subsidies door hun toenemende beschikbaarheid concurreren met energieprestatiecontracten. Zie Moles-Gruoso, S., Bertoldi, P. en Boza-Kiss, B., "Energy Performance Contracting in the EU — 2020-2021", Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2023, doi:10.2760/751957, JRC133984.

⁽³³⁾ 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>).

6.2.2. Richtsnoeren

Overeenkomstig bijlage IX, deel 2, punten a) en k), van Verordening (EU) 2018/1999 en in samenhang met artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791 moet de relevante informatie die in de nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat met betrekking tot de uitvoering van artikel 29 moet worden opgenomen, de volgende elementen omvatten:

- beleidsmaatregelen ter verbetering van de algehele transparantie van de markten voor energiediensten overeenkomstig artikel 29, leden 1, 3 en 6, van Richtlijn (EU) 2023/1791, en met name de link naar de website met de lijst of de interface van aanbieders van energiediensten die gekwalificeerd of gecertificeerd zijn en hun kwalificaties of certificeringen overeenkomstig artikel 28 van die richtlijn;
- de beschikbaarheid van kwaliteitslabels [artikel 29, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/1791] en het daadwerkelijke gebruik ervan door aanbieders van energiediensten (aantal dienstverleners met een kwaliteitslabel);
- de beschikbaarheid van modelcontracten voor overheidsinstanties die voldoen aan de praktijkgids van Eurostat voor de statistische behandeling van energiestatistiekcontracten in overheidsrekeningen, en voorbeelden van dergelijke modelcontracten (of waar deze openbaar beschikbaar zijn);
- een openbare database van uitgevoerde en lopende projecten voor op prestaties gebaseerde energiediensten en geselecteerde voorbeelden van goede praktijken in de openbare sector. Daarnaast kunnen er ook voorbeelden van goede praktijken uit de particuliere sector in worden opgenomen indien de relevante informatie beschikbaar is of gemakkelijk kan worden verzameld;
- beleidsmaatregelen die zijn genomen om te waarborgen dat de haalbaarheid van op prestaties gebaseerde energiediensten voor renovatieprojecten van overheidsinstanties wordt beoordeeld.

Daarnaast zou de rapportage ook de volgende informatie kunnen bevatten:

- andere maatregelen die zijn genomen, voor zover relevant, bijvoorbeeld in verband met het wegnemen van regelgevende of niet-regelgevende belemmeringen, of wanneer de lidstaat gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid uit hoofde van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2023/1791;
- algemene indicatoren met betrekking tot de ontwikkeling van de markt voor energiediensten, zoals het aantal (actieve) aanbieders van energiediensten, de totale jaarlijkse waarde van de contracten enz.
