

Nota van Toelichting bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) in verband met de actualisatie energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten. Verduurzaming van het energiegebruik is een belangrijk middel om de CO₂-reductiedoelen uit het Klimaatakkoord en de energiebesparingsverplichtingen van de Europese Unie te behalen. Er is daarom in het Klimaatakkoord toegezegd om de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen te actualiseren¹.

De actualisatie van de energiebesparingsplicht houdt in dat de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen wordt verbreed naar de verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, dat de eisen ter verduurzaming van het energiegebruik voor relevante vergunningplichtige activiteiten onder de algemene regel worden gebracht en dat ook de bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (hierna ETS-bedrijven) onder de algemene regels voor de verduurzaming van het energiegebruik worden gebracht. Hiertoe wordt met onderhavig wijzigingsbesluit ook het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) gewijzigd. Tot slot zijn in onderhavig besluit enkele wijzigingen opgenomen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zoals bijvoorbeeld een onderzoeksplicht voor grote energiegebruikers, en zijn er wijzigingen opgenomen ter beperking van de administratieve lasten.

De informatieplicht die bij de energiebesparingsplicht hoort is eveneens geactualiseerd. Dat betekent dat bedrijven niet langer enkel over de energiebesparende maatregelen rapporteren, maar in het vervolg ook over de maatregelen die genomen zijn ter verduurzaming van het energiegebruik.

Dit wijzigingsbesluit heeft een sterke samenhang met het Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen en enkele andere wijzigingen (hierna: wijzigingsbesluit Bbl). In dat besluit wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor utiliteitsgebouwen; dat zijn alle bestaande gebouwen die niet voor bewoning gebruikt worden. Het wijzigingsbesluit Bbl vormt tezamen met deze wijziging van het Bal het geactualiseerde stelsel voor energiebesparing door bedrijven en instellingen zoals bedoeld in het Klimaatakkoord. In deze nota van toelichting zal daarom waar nodig worden ingegaan op de relatie met de wijziging van het Bbl.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding en achtergrond

Fossiel energiegebruik leidt tot negatieve externe effecten door de uitstoot van broeikasgassen. De uitstoot van deze broeikasgassen draagt in grote mate bij aan klimaatverandering en raakt daarmee de wereldbevolking en biodiversiteit als geheel en Nederland als laag liggend land in het bijzonder. Het verminderen van het energiegebruik is een belangrijke stap om de negatieve externe effecten door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Voortbouwend op de al langer bestaande verplichting tot het treffen van alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar introduceert onderhavig besluit de verplichting tot het nemen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar.

De hier aan de orde zijnde maatregelen hebben een relatief korte terugverdientijd. Door verscheidene oorzaken worden deze bedrijfseconomische en maatschappelijk kosteneffectieve investeringen echter vaak niet getroffen. Zo is energie vaak een klein onderdeel van de totale bedrijfskosten en ligt de natuurlijke focus van een bedrijf of maatschappelijke instelling op investeringen die vallen binnen het primaire proces. Daarnaast speelt vaak ook een gebrek aan kennis over mogelijke energiebesparende maatregelen en het bijbehorende besparingspotentieel een rol. Er is dus sprake van marktfalen en overheidsingrijpen voor het treffen van maatregelen om de CO₂-emissie terug te dringen is dan ook gerechtvaardigd.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 738

Vanwege het maatschappelijke belang is sinds 1993 een energiebesparingsverplichting in wetgeving opgenomen. Op 1 januari 2008² is deze energiebesparingsverplichting in het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking getreden en daarmee de plicht voor bedrijven en instellingen met een bepaald energiegebruik om alle energiebesparingsmaatregelen te treffen die zich in 5 jaar of minder terugverdienen. Om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsverplichting voor bedrijven en instellingen te verbeteren, zijn vanaf 2015 lijsten met erkende maatregelen (hierna: EML) voor energiebesparing opgesteld en deze zijn in 2018 geactualiseerd³. Deze lijsten bieden duidelijkheid aan ondernemers en toezichthouders over de maatregelen waarmee aan de energiebesparingsplicht kan worden voldaan. Om daarnaast informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en op die manier de handhaving te verbeteren is op 2 mei 2019 de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen (hierna: informatieplicht) in werking getreden. Deze informatieplicht verplicht bedrijven en instellingen om vanaf 1 juli 2019 elke 4 jaar te rapporteren over welke energiebesparende maatregelen zij hebben getroffen om invulling te geven aan de energiebesparingsplicht⁴.

In de volgende paragrafen wordt eerst de uitbreiding naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de wijziging van de doelgroep waarop de verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik van toepassing is. Hierna wordt de verplichting tot het uitvoeren van een onderzoek naar alle mogelijke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar voor "grote" energiegebruikers besproken. Daarna worden enkele kleinere wijzigingen uit het wijzigingsbesluit besproken en wordt afgesloten met het toelichten van enkele onderzochte wijzigingen die niet zijn opgenomen in het wijzigingsbesluit. Tot slot worden de gewenste en financiële effecten van deze wijzigingen in beeld gebracht.

2.2 Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord is afgesproken de bestaande energiebesparingsplicht te actualiseren om deze beter aan te laten sluiten op de integrale klimaatbenadering van het kabinet⁵. De actualisatie van de energiebesparingsplicht is een onderdeel van het brede pakket aan stimulerende en ondersteunende beleidsinstrumenten die al bestaan of in ontwikkeling zijn naar aanleiding van het Klimaatakkoord en Europese regelgeving. Deze instrumenten samen moeten zorgen voor het behalen van de gestelde klimaatdoelen. Met de energiebesparingsplicht is bepaald dat de doelgroep *minimaal* maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik moeten nemen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar. Het is dus niet zo dat als al deze maatregelen zijn genomen, de doelgroep klaar is met verduurzamen.

Tot de integrale klimaatbenadering van het kabinet behoren onder andere strategieën ter verduurzaming van het energiegebruik van het bedrijfsleven op de middellange en lange termijn (2030 en 2050) en de inzet op hernieuwbare energie als alternatief voor fossiele brandstoffen. Daarom wordt de energiebesparingsplicht uitgebreid met maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie⁶ op de eigen locatie en de overstap op een andere energiedrager met minder CO₂-uitstoot wanneer deze een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Het doen van investeringen in technologieën die leiden tot een verduurzaming van het energiegebruik draagt bij aan een beperking van de klimaatverandering. Daarnaast leidt energie-efficiëntie, door een beperking van de productiekosten, tot een verbetering van de internationale concurrentiepositie van een deel van de doelgroep op de lange termijn.

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat de uitwerking van de actualisatie van de energiebesparingsplicht zal gebeuren in overleg met het bedrijfsleven en het midden- en klein bedrijf (hierna: mkb), en dat de uitvoerbaarheid van de geactualiseerde energiebesparingsplicht, met zo min mogelijk administratieve en uitvoeringslasten, hierbij van belang is. Daarom zijn in samenspraak met diverse vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag meerdere mogelijkheden ter verbetering van de energiebesparingsplicht onderzocht.

² Stb. 2007, 472 en Stb. 2007, 415

³ De laatste keer in 2018: Staatsblad 2018, 293 1385

⁴ Staatsblad 2019, 167 Besluit van 15 april 2019 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 342

⁶ Volgens de definitie voor energie uit hernieuwbare bronnen of hernieuwbare energie uit de Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen: energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk wind, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche zonne-energie) en geothermische energie, omgevingsenergie, getij, golf- en andere oceanenergie, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas.

Bovengenoemde wijzigingen hebben betrekking op het Bal, en dus het procesgebonden energiegebruik van bedrijven en instellingen. De energiebesparingsplicht heeft ook betrekking op het gebouwgebonden energiegebruik. Met de invoering van de Omgevingswet is dit deel van de verplichting ondergebracht in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De actualisatie van de energiebesparingsplicht betreft de gehele verplichting, dus ook de maatregelen die betrekking hebben op gebouwen. Daarom zijn de wijzigingen die voortvloeien uit de actualisatie tegelijkertijd aangebracht in het Bbl. Voor een overzicht van deze wijzigingen en de toelichting daarop wordt verwezen naar het Besluit actualisatie energiebesparingsplicht gebouwen.

2.3 Energiebesparing wordt verduurzaming van het energiegebruik

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het hoofddoel van de Klimaattransitie CO₂-reductie is. Energiebesparing op fossiele brandstof leidt automatisch tot CO₂-reductie. Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt er daarnaast ingezet op hernieuwbare energie als alternatief voor fossiele brandstoffen. Daarom wordt de energiebesparingsplicht uitgebreid met maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie op de eigen locatie en de overstap op een andere energiedrager met als effect een lagere CO₂-uitstoot. Belangrijk uitgangspunt hierbij blijft dat het treffen van dergelijke maatregelen pas verplicht wordt, wanneer de maatregelen een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Door veranderingen in energiekosten, prijzen van maatregelen en technische innovaties, zullen de maatregelen die een terugverdientijd van 5 jaar of minder hebben in de loop van de tijd veranderen.

2.3.1 Energiebesparende maatregelen

De verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar blijft onveranderd. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan het toepassen van elektromotoren met een hogere energiezuinigheid zoals IE4 elektromotoren, het toepassen van een frequentieregeling op compressoren en de isolatie van stoomleidingen.

2.3.2 Maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie

De verplichting tot het treffen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie draait om het opwekken van hernieuwbare energie op de locatie van de milieubelastende activiteit. Voorbeelden hiervan zijn de installatie van zonnepanelen en windturbines. Hierbij wordt rekening gehouden met de toepasbaarheid van maatregelen in verband met bijvoorbeeld veiligheid, andere regelgeving en de mogelijke opbrengst. Het opwekken van hernieuwbare energie wordt alleen verplicht tot ten hoogste het energiegebruik van de milieubelastende activiteit. Hiermee wordt voorkomen dat degene die de milieubelastende activiteit verricht verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden. Bovendien worden zonnepanelen alleen verplicht gesteld op daken en op ongebruikte oppervlakken in de gebouwde omgeving. Zo wordt concurrentie met grond bestemd voor de natuur en landbouw voorkomen.⁷

In de gevallen waarin het energiegebruik vooral voortkomt uit de milieubelastende activiteit is de verplichting tot het treffen van maatregelen tot verduurzaming van het energiegebruik van toepassing zoals deze is opgenomen in het Bal. In die gevallen waarin het energiegebruik vooral samenhangt met de gebruiksfunctie is de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik zoals deze is opgenomen in het Bbl van toepassing.

2.3.3 Maatregelen die een energiedrager substitueren met als effect een lagere CO₂-emissie

Bij de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen waarbij een overstap wordt gemaakt naar een andere energiedrager wordt rekening gehouden met de CO₂-emissie in de nieuwe situatie. Dit zorgt ervoor dat maatregelen alleen verplicht worden wanneer deze daadwerkelijk de CO₂-emissie reduceren. Ter verduidelijking wordt hier het voorbeeld van een warmtepomp opgenomen. Een warmtepomp is een maatregel waarbij het gebruik van elektriciteit het gebruik van fossiele brandstof (gedeeltelijk) vervangt. De emissiefactor van de elektriciteit die de warmtepomp verbruikt, wordt meegenomen bij de berekening van de CO₂-emissie in de nieuwe situatie (er wordt dus bekeken in hoeverre op landelijk niveau de elektriciteit hernieuwbaar wordt opgewekt). Naarmate het fossiele aandeel in de elektriciteitsmix afneemt, neemt dus ook de CO₂-emissie als gevolg van de elektrificatie af. Hiermee worden ook maatregelen verplicht waarbij een overstap wordt gemaakt op een andere energiedrager wanneer dit CO₂-emissie reduceert, maar zonder dat deze maatregel leidt tot verdere energiebesparing. Deze maatregelen dienen nog wel

⁷ Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van de Zonneladder 2019, zie beantwoording moties Dik Faber over een zonneladder als nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie, dd. 23 augustus 2019. KST 2018-2019, 34 682 en 32 813 Nr. 29.

een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar te hebben en dit kan het geval zijn wanneer de nieuwe energiedrager goedkoper is.

De CO₂-emissiefactoren, de aardgasequivalenten en de methode voor de berekening van de terugverdientijd worden in de Omgevingsregeling opgenomen. De Erkende Maatregellijsten (EML) zijn ook in de Omgevingsregeling opgenomen. In de toelichting behorend bij de EML wordt ingegaan op de werking en toepassing van de EML inclusief de verplichting tot het goed instellen, beheren en onderhouden van maatregelen.⁸

2.4 Wijzigingen doelgroep

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht naar de verplichting tot het nemen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik wordt ook een aantal wijzigingen doorgevoerd die zorgen voor een uitbreiding van de doelgroep van milieubelastende activiteiten waar de geactualiseerde energiebesparingsplicht op van toepassing is. De eerste wijziging in de doelgroep die hier wordt toegelicht betreft in feite het wederom aansluiten bij de situatie zoals deze bestond op grond van de energiebesparingsregels in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). De eerdere omzetting van de energiebesparingsregels van het Activiteitenbesluit naar het Bal en Bbl is gepaard gegaan met enkele verschuivingen in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Dit mede omdat onder het stelsel van de Omgevingswet het begrip inrichting is losgelaten en aansluiting is gezocht bij de begrippen milieubelastende activiteit en de gebruiksfunctie van een gebouw. Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht is, in lijn met de uitbreiding van de doelgroep met vergunningplichtige activiteiten, ervoor gekozen om de geactualiseerde energiebesparingsplicht in het Bal "aan te zetten" voor alle milieubelastende activiteiten waarbij het energiegebruik een substantiële rol speelt (energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalenten). Dit laatste voor zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Voor de niet-vergunningplichtige milieubelastende activiteiten is dus geen sprake van een verzwaaring van verplichtingen, maar van een continuering van de praktijk zoals deze eerder bestond op grond van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht in het Activiteitenbesluit.

Ten tweede wordt de doelgroep van de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik uitgebreid met een aantal vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en ten derde ook met milieubelastende activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van installaties die vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS-bedrijven). Tot deze laatste uitbreiding van de doelgroep is besloten naar aanleiding van nader onderzoek naar de effecten en de wenselijkheid van een uitbreiding met ETS-bedrijven naar aanleiding van de motie Van der Lee⁹. Dit is in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 7 september 2021¹⁰ toegelicht. Hierna wordt eerst de uitbreiding van de doelgroep met vergunningplichtige milieubelastende activiteiten toegelicht en vervolgens de uitbreiding met ETS-bedrijven. Vervolgens wordt kort ingegaan op de uitzondering die in dit wijzigingsbesluit is opgenomen en die ziet op milieubelastende activiteiten die geheel zelfvoorzienend zijn voor wat betreft het energiegebruik.

2.4.1 Uitbreiding met vergunningplichtige milieubelastende activiteiten

Voor een aantal vergunningplichtige milieubelastende activiteiten worden de algemene regels ter verduurzaming van het energiegebruik van paragraaf 5.4.1 van het Bal van toepassing ('aangezet'). Hierbij is specifiek gekeken naar het energiegebruik van de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en is er aan de hand van het energiegebruik voor gekozen om de geactualiseerde energiebesparingsplicht wel of niet aan te zetten. Hierdoor hoeft verduurzaming van het energiegebruik voor naar schatting 15.000 bedrijfsvestigingen niet meer in de bedrijfsspecifieke vergunning te worden geregeld.¹¹ Hiermee wordt de systematiek van de Omgevingswet gevolgd, namelijk dat voor activiteiten en complexe bedrijven¹² algemene regels

⁸ Dit volgt uit de specifieke zorgplicht zoals opgenomen in artikel 2.11 van het Bal. De specifieke zorgplicht wordt in hoofdstuk 3 van de toelichting besproken.

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 575.

¹⁰ Kamerstuk 30196, nr. 766: Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregellijsten (motie van der Lee), inclusief bijlagen.

¹¹ Schatting op basis van een uitvraag bij de Omgevingsdiensten.

¹² Gedefinieerd in afdeling 3.3 van het Bal in de Omgevingswet, o.a. Seveso-inrichtingen, grootschalige energieopwekking, raffinaderij, verbranden van afvalstoffen in IPPC-installaties, complexe minerale industrie, papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie en grootschalige mestverwerking.

gelden wanneer deze regels goed passend zijn. In de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 10 december 2020¹³ is aangegeven dat het voornemen was dat energiebesparingsregels voor complexe bedrijven nog wel in de vergunning zouden worden geregeld. Dit vanwege zorgen dat de energiebesparingsplicht het naleven van vergunningsvoorschriften onmogelijk zou maken en andersom.¹⁴ Uit nadere beschouwing is gebleken dat de algemene regel ook goed passend is en dat bovendien maatwerkmogelijkheden ruimte bieden om zo nodig bij toepassing van de regel rekening te houden met de specifieke bedrijfssituatie, waardoor deze zorgen zijn weggenomen.

Een voordeel van het aanzetten van de algemene regels ter verduurzaming van het energiegebruik van paragraaf 5.4.1 van het Bal voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten is dat de geactualiseerde energiebesparingsplicht niet hoeft te worden voorgeschreven door de aanpassing van individuele vergunningen maar dat deze door middel van de algemene rijksregels verplicht wordt gesteld. Bovendien blijkt dat in veel vergunningen nu geen of slechts enkele energiebesparingsregels zijn opgenomen. Het opleggen van de rijksregel aan de vergunningplichtige activiteiten zorgt daarom ook voor gelijkheid van vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten met een vergelijkbaar energiegebruik en het zorgt voor meer energiebesparing. Tevens betekent dit een verlichting van de uitvoeringslast bij het bevoegd gezag, omdat energiebesparingsregels niet (alsnog) apart in de vergunning hoeven te worden opgenomen.

Voor alle milieubelastende activiteiten geldt dat een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik niet hoeft te worden getroffen wanneer dit niet kan vanwege technische randvoorwaarden of andere regels. In uitzonderlijke gevallen zou het treffen van een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik er namelijk toe kunnen leiden dat een vergunningsvoorschrift of een algemene regel over een ander onderwerp niet kan worden nageleefd. In een dergelijke situatie hoeft de maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik alleen te worden getroffen als aanpassing van de vergunning of maatwerk op de algemene regel mogelijk is. Het bevoegd gezag kan er immers voor kiezen om de vergunning aan te passen of maatwerk op een algemene regels toe te passen. In afdeling 2.5 van het Bal zijn hiertoe regels opgenomen voor maatwerk en andere decentrale afwegingsruimte, meer specifiek in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Bal. Wanneer een specifieke maatregel alleen kan na aanpassing van de vergunning of maatwerk op algemene regels, wordt dus aanbevolen om hierover contact te hebben met het bevoegd gezag.

2.4.2 Uitbreiding met ETS-bedrijven

Voor de ETS-bedrijven is onderzoek gedaan naar de effecten en wenselijkheid van het opleggen van een energiebesparingsplicht naar aanleiding van de motie Van der Lee. Deze bedrijven waren in het verleden uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. Uit de analyse blijkt dat er een energiebesparingspotentieel is bij ETS-bedrijven. Het precieze besparingspotentieel dat gerealiseerd kan worden door een energiebesparingsplicht is bij deze doelgroep, vanwege factoren zoals de complexiteit van ETS-installaties, autonome besparingsinvloeden en het effect van ander instrumentarium, niet exact te geven. Op basis van onderzoek naar vijftien technologieën door Royal Haskoning en PDC wordt geconcludeerd dat er indicatief 2 megaton handhaafbaar CO₂-reductiepotentieel binnen 5 jaar aanwezig is. Dit potentieel ligt met name in isolatiemaatregelen (1,2 megaton); 0,75 megaton bestaat uit de overige onderzochte technologieën. Dit potentieel zit met name op de technologieën verbeterde meet- en regeltechniek, warmteterugwinning en elektromotoren. Een deel van het geïdentificeerde potentieel zou gerealiseerd kunnen worden door bestaand beleid, zoals het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en de CO₂-heffing industrie, maar het introduceren van een energiebesparingsplicht vormt een extra stok achter de deur. Niet uitgeoefende rendabele energiebesparingsmaatregelen bij achterblijvers kunnen uiteindelijk afgedwongen worden door het decentrale bevoegd gezag. Het geïdentificeerde CO₂-reductiepotentieel bij ETS-bedrijven van 2 megaton aan handhaafbare energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, biedt daarom een richtgetal voor het potentieel waarop gehandhaafd kan worden. Dit is een aanzienlijk besparingspotentieel dat rendabeler en sneller (vanaf 2023) kan worden gerealiseerd door met het onderhavige besluit paragraaf 5.4.1 van het Bal op deze sector van toepassing te verklaren dan door veel andere beleidsopties. Gezien de urgentie van de klimaatopgave heeft het Kabinet daarom gekozen voor deze gunstige beleidsoptie.

¹³ KST 30 196 Nr 738

¹⁴ Zoals ook in de Kamerbrief over de actualisatie van de energiebesparingsplicht is opgenomen KST 30 196 Nr 738

In de analyse naar het energiebesparingspotentieel bij ETS-bedrijven wordt ingegaan op mogelijke interferentie die er kan optreden tussen de energiebesparingsplicht en andere instrumenten.¹⁵ In individuele gevallen kunnen investeringen die leiden tot energiebesparing interfereren met alternatieve kosteneffectieve investeringen die specifiek gericht zijn op CO₂-reductie. Het risico op een dergelijke interferentie kan niet gekwantificeerd worden en kan in individuele gevallen optreden. Daarnaast kunnen er voor specifieke bedrijven (in de toekomst) specifieke BBT-conclusies zijn, die meegenomen moeten worden bij de afweging over een te nemen maatregel. Met het verplichte onderzoek naar mogelijke maatregelen en de maatwerk mogelijkheden, wordt dit risico afdoende gemitigeerd. Het bevoegd gezag kan in individuele gevallen beoordelen hoe omgegaan moet worden bij een dergelijke interactie of andere bedrijfsspecifieke omstandigheden.

2.4.3 Geheel zelfvoorzienend uitgezonderd

Een nieuwe uitzondering op de geactualiseerde energiebesparingsplicht betreft milieubelastende activiteiten die geheel zelfvoorzienend zijn door middel van het gebruik van hernieuwbare energie die wordt opgewekt op de locatie van de milieubelastende activiteit. Geheel zelfvoorzienend betekent dat er geen energie wordt afgenomen van een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet. Het opwekken van hernieuwbare energie op een aangrenzend bouwwerkperceel kan worden meegerekend, mits er een directe fysieke koppeling is en de energie achter de meter wordt geleverd. Reden voor het uitzonderen van deze geheel zelfvoorzienende bedrijven is dat deze bedrijven en instellingen geen aanspraak meer maken op energie afkomstig van collectieve voorzieningen en dat er geen CO₂ meer wordt uitgestoten door het energiegebruik van de milieubelastende activiteit. .

2.5 Onderzoeksplicht voor grote energiegebruikers naar de te treffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik

De derde doelgroep waarvoor paragraaf 5.4.1 van het Bal van toepassing wordt verklaard betreft een 15-tal categorieën van vergunningplichtige activiteiten die in het Bal zijn opgenomen. Een deel van deze activiteiten heeft een zeer groot energiegebruik (vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent). Dit zijn naar schatting 2.300 tot 3.000 milieubelastende activiteiten.¹⁶ Voor deze milieubelastende activiteiten zijn de EML voor procesgebonden activiteiten te beperkt. Uit onderzoek blijkt dat grote energiegebruikers vaak onvoldoende inzicht hebben in de kosteneffectieve maatregelen die zij in hun proces kunnen nemen ter verduurzaming van hun energiegebruik.¹⁷ Grote energiegebruikers hebben daarom nu al vaak een verplichting om onderzoek te doen naar kosteneffectieve maatregelen, namelijk de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie¹⁸ of als vergunningsvoorschrift¹⁹ op basis van de energiebesparingsplicht of Richtlijn Industriële Emissies (RIE)²⁰. Verschil met de onderzoeksplicht niet alleen gaat om het inventariseren van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar, maar dat alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar ook daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd. Om eenduidigheid te creëren voor milieubelastende activiteiten bij bedrijven en instellingen met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent), wordt daarom een onderzoeksplicht ingevoerd (artikel 15.15b van het Bal) om een vierjaarlijks onderzoek naar de te treffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, inclusief uitvoeringsplan, te doen. De verplichte elementen

¹⁵ Kamerstuk 30196, nr. 766.

¹⁶ Op basis van CBS cijfers over bedrijven met bovenstaand energiegebruik per sector in relatie tot de activiteiten die zij uitvoeren, zijn er naar schatting 2345 tot 2960 milieubelastende activiteiten die een onderzoeksplicht krijgen.

¹⁷ Uit onderzoek van RVO blijkt dat het nemen van energiebesparende maatregelen in het proces bij industrie onder andere onder andere wordt belemmerd door gebrek aan kennis en expertise over mogelijke technieken en de perceptie van risico's (marktconsultatie procesefficiëntie, juli 2020).

¹⁸ Het gaat hier om implementatie van de 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. De ondergrens hiervan ligt nu op 250 fte en een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen. Het is met grote mate van zekerheid te stellen dat alle grote energiegebruikers die de onderzoeksplicht krijgen nu al een energie-audit indienen in het kader van de EED, Gezien er een relatie is tussen het energieverbruik en de grote van een bedrijf. Bovendien is er in het kader van het Fit-for-55-pakket een wijziging in de EED aangekondigd, waardoor alle bedrijven met een bepaald energiegebruik een onderzoek moeten doen. Het voorgestelde energiegebruik in de EED is lager dan van de onderzoeksplicht. Wanneer deze wijziging van de EED daadwerkelijk wordt doorgevoerd, wordt de ondergrens voor de onderzoeksplicht heroverwogen.

¹⁹ Op grond van artikel 8.9, eerste lid, onder d, in samenhang gelezen met artikel 8.10 van het Bkl moet hierbij rekening gehouden worden met BBT-conclusies.

²⁰ Voor een deel van de grote energiegebruikers is een onderzoek een eis in de vergunning vanwege eisen uit de Europese BBT Conclusies op basis van de Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (RIE).

van dit onderzoek worden in het Bal benoemd en worden in de Omgevingsregeling verder uitgewerkt. Gebouwbonden maatregelen, zoals gedefinieerd in het Bbl, hoeven niet te worden onderzocht, omdat de maatregelen op de EML voor het Bbl - met in achtname van bouwkundige kenmerken zoals bouwjaar en grootte - zo uniform zijn dat zij in principe toepasbaar zijn voor alle gebruiksfuncties ongeacht de hoogte van het energiegebruik. Uitzondering hierop zijn maatregelen in of aan gebouwen die door een specifieke bedrijfsactiviteit van toepassing zijn (bijvoorbeeld een verwarmd zwembad²¹). Deze moeten wel in het onderzoek worden meegenomen. Uiteraard mag een bedrijf op eigen initiatief de gebouwen wel meenemen in het energiebesparingsonderzoek.

Een vrijstelling van deze onderzoeksplicht op basis van reeds verplichte onderzoeken voor (een deel van) de grote energiegebruikers in het kader van de energie-audit en de RIE is niet wenselijk, omdat in die onderzoeken elementen missen, zoals de (methode voor de) berekening van de terugverdientijd en een uitvoeringsplan, of omdat deze onderzoeken anders zijn voor wat betreft de scope.

De eisen die aan het onderzoek voor deze grootverbruikers worden gesteld sluiten zoveel mogelijk aan bij de eisen van bestaande verplichte onderzoeken. Omdat dit niet volledig mogelijk is voor de energie-audit, waarvoor de eisen aan het onderzoek zijn vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van het Besluit energie-audit (en mogelijk de RIE), komt er een apart format op basis waarvan bedrijven en instellingen één onderzoek kunnen doen waarmee ze invulling kunnen geven aan de onderzoeksplicht zoals bedoeld in artikel 15.15b van het Bal en de energie-audit. Het format zal op de website van RVO worden gepubliceerd. Het gebruik van dit format is vrijwillig.

De kosten voor het onderzoek zullen, afhankelijk van de reeds geldende verplichtingen voor een bedrijf of instelling, 10% of minder van de energiekosten zijn. Dit is proportioneel voor bedrijven en instellingen met een dergelijk energiegebruik, zie ook hoofdstuk 4 over financiële gevolgen.

Wanneer er recent een onderzoek is gedaan voor bijvoorbeeld een vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een bedrijf of instelling, kan het bedrijf of instelling aan bevoegd gezag verzoeken om via een maatwerkvoorschrift dat onderzoek te gebruiken en daarna elke 4 jaar een onderzoek in te leveren.

2.6 Aanpassing informatieplicht

Naast een energiebesparingsplicht bevat het Bal een informatieplicht, op grond waarvan diegene die de activiteit verricht gegevens en bescheiden aanlevert bij het bevoegde gezag over het energiegebruik en de getroffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Het eerstvolgende moment van indiening van de gegevens en bescheiden wordt met de onderhavige wijziging gesteld op 1 december 2023 in plaats van 1 juli en 5 december 2023. Hiervoor is gekozen omdat rond hetzelfde moment de eerste ondernemingen op wie de verplichting tot het verduurzamen van het energiegebruik van toepassing is, ook het verslag van een energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie moeten inleveren. Daarnaast is verduidelijkt dat het energiegebruik moet worden aangeleverd over het kalenderjaar dat voorafgaat aan de indiening van de rapportage.

2.7 Aanpassing maatwerkbevoegdheid

In artikel 2.15, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit was een beperking opgenomen ten aanzien van het via maatwerk opleggen van een energiebesparingsonderzoek tot bedrijven en instellingen met een energiegebruik van meer dan 200.000 kWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgasequivalent. De kosten voor het onderzoek bedroegen daarmee doorgaans niet meer dan ongeveer 10% van de jaarlijkse energiekosten. Op deze manier zorgde het maatwerk voor een aanzienlijke beperking van de administratieve lasten en werd tegelijkertijd het milieubeschermingsniveau minimaal aangetast. In de regelgeving voor milieubelastende activiteiten zoals opgenomen in het Bal is het uitgangspunt dat dat door middel van maatwerk en andere decentrale afwegingsruimte de mogelijkheid moet worden geboden om van de algemene regels af te wijken. Bij de omzetting van de energiebesparingsregels voor milieubelastende activiteiten van het Activiteitenbesluit naar het Bal is in eerste instantie ervoor gekozen om het maatwerk af te bakenen en zo aan te sluiten bij de situatie zoals deze bestond onder het Activiteitenbesluit. Dit was opgenomen in artikel 5.16 van het

²¹ Wanneer een gebouwgebonden maatregelen door een specifieke milieubelastende activiteit van toepassing is, valt deze onder de werking van het Bal. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: de extra isolatie van een zwembad valt vanwege de bedrijfsactiviteit (warm zwembad) onder de werking van het Bal, omdat de extra isolatie vanwege de specifieke milieubelastende activiteit binnen de terugverdientijd van vijf jaar valt

Bal. Met onderhavig wijzigingsbesluit komt deze afbakening van het maatwerk en daarmee artikel 5.16 (oud) van het Bal te vervallen.

Maatwerkvoorschriften maken het mogelijk om de algemene rijksregels over activiteiten beter te laten aansluiten op de specifieke situatie van degene die de activiteit verricht. Het bieden van mogelijkheden voor maatwerk is essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van de regeldruk en voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

De beperking voor het opleggen van maatwerkvoorschriften voor de energiebesparingsplicht wordt daarom losgelaten. Hierdoor kan bevoegd gezag ook ander maatwerk opleggen dan fasering van maatregelen en energiebesparingsonderzoek aan activiteiten vanaf een bepaald energiegebruik. Een maatwerkvoorschrift moet wel proportioneel zijn.

In plaats van een beperking van de mogelijkheden om maatwerkvoorschriften op te leggen, wordt een format beschikbaar gesteld voor een onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik bij bedrijven en instellingen *vanaf* een energiegebruik van 200.000 kWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgasequivalent. Op deze manier is voor bedrijven en instellingen en bevoegd gezag duidelijk wanneer een dergelijk onderzoek proportioneel is. Bovendien wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van bedrijven en instellingen en bevoegd gezag om meer duidelijkheid over de eisen waaraan een energiebesparingsonderzoek moet voldoen.

Om de lasten te beperken hoeven - net als bij het verplichte onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik - de gebouwgebonden maatregelen die volgen uit het Bbl niet te worden onderzocht (met uitzondering van de maatregelen in of aan een gebouw die door een bedrijfsspecifieke activiteit van toepassing zijn) en wordt er ook een format gemaakt waarmee bedrijven en instellingen met één onderzoek invulling kunnen geven aan het onderzoek via maatwerkvoorschrift en de verplichte energie-audit waarvan de regels over het verslag zijn opgenomen in het Besluit energie-audit.

2.8 Overwogen wijzingen die niet zijn gekozen

Omdat de energiebesparingsplicht een onderdeel is van een breder pakket aan stimulerende en ondersteunende beleidsinstrumenten die al bestaan of in ontwikkeling zijn naar aanleiding van het Klimaatakkoord en Europese regelgeving, is gekozen voor de actualisatie van de energiebesparingsplicht en niet overwogen om de energiebesparingsplicht te vervangen door stimulerende of ondersteunende beleidsinstrumenten.

Wel is overwogen om andere instrumenten dan de energiebesparingsplicht in te zetten om het besparingspotentieel van ETS-bedrijven te ontsluiten.²² Gelet op het hoge potentieel aan energiebesparing dat handhaafbaar blijkt en de klimaatopgave, is een eventuele beperkte toename van de administratieve lasten voor deze bedrijven gerechtvaardigd. Minder ingrijpende instrumenten, bijvoorbeeld de Meerjarenaafspraken zijn bovendien minder effectief gebleken. Niet uitgevoerde maatregelen konden namelijk niet afgedwongen worden.

Er zijn in een vroeg stadium van de planvorming enkele manieren onderzocht om de energiebesparingsplicht anders vorm te geven of de terugverdientijd aan te passen, namelijk:

- Berekening terugverdientijd: een fictieve CO₂-prijs in de berekening, een hogere terugverdientijd²³ en/of het meerekenen van subsidies²⁴,
- Verplichtingen los van de terugverdientijd: een percentage CO₂-reductie, een verplicht aandeel hernieuwbare energie voor activiteiten en/of het toepassen van best beschikbare technieken (BBT),
- Aanpassing doelgroep: een andere ondergrens voor de doelgroep, het uitzonderen van netto leveranciers van hernieuwbaar opgewekte energie op eigen locatie,
- Vaststelling maatregelen: verplichte in plaats van erkende maatregelen en/of een verplicht energiebesparingsonderzoek wanneer een bedrijf kiest voor het volgen van de EML maar dit niet (volledig) doet.

Het bleek dat de overwogen wijzigingen niet het beoogde doel zouden realiseren, de regel complexer en minder uitvoerbaar zouden maken, de regeldruk zou vergroten en/of niet in de systematiek van de Omgevingswet pasten. Vertegenwoordigers van bedrijfsleven en bevoegd

²² Kamerstuk 30196, nr. 766

²³ Zie ook antwoord op de Motie Van der Lee, Kamerstuk 35 500 XIII, nr. 36 in de Kamerbrief KST 30 196 Nr 738.

²⁴ Zie KST ah-tk-20202021-1902, ISSN 0921 – 7398, 's-Gravenhage 2021: vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over het vaststellen van Erkende Maatregelen (ingezonden 25 november 2020). Antwoord van Minister Van 't Wout (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 5 maart 2021).

gezag hebben bovendien aangegeven dat de huidige systematiek de voorkeur geniet; deze werkt over het algemeen goed, is bekend en vertrouwd en door de introductie van de erkende maatregelen goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel komt er een toelichting op de terminologie en het gebruik van de EML in de ministeriele regeling en voorlichting over het gebruik van de EML voor bedrijven.

Daarnaast zijn er in de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 10 december 2020²⁵ twee wijzigingen aangekondigd die bij nader inzien niet worden doorgevoerd, namelijk:

2.8.1 Keurmerken en certificaten

Als het invulling geven aan de informatieplicht door gebruik te maken van keurmerken en certificaten in regelgeving zou worden vastgelegd moeten keurmerken aan de systematiek van de energiebesparingsplicht voldoen. Dit zorgt voor extra lasten en maakt het systeem rigide. Daarnaast zou er bij elke actualisatie van de EML een periode zijn waarin het keurmerk nog niet is aangepast en bedrijven alsnog de informatieplicht moeten invullen, ook als zij een goed keurmerk hebben. Daarom zou opname in regelgeving het doel – namelijk minder (administratieve) lasten – voorbij schieten. Met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag is daarom besloten om in te zetten op gerichte voorlichting over keurmerken (in welke mate deze garanderen dat een bedrijf aan de energiebesparingsplicht voldoet) en te onderzoeken hoe informatie over het gebruik van keurmerken door bedrijven en instellingen het beste met het bevoegd gezag gedeeld kan worden. Op deze manier kan het bevoegd gezag het gebruik van keurmerken gericht meenemen bij informatiegestuurd toezicht en handhaving.

2.8.2 Energiebesparingsplicht voor activiteiten bij “decentrale sectoren”

Het stelsel van de Omgevingswet regelt dat de procesgebonden activiteiten van naar schatting 50.000 bedrijven en instellingen²⁶ onder decentrale regelgeving vallen, ook voor de verduurzaming van het procesgebonden energiegebruik. Voor deze sectoren zorgt het Rijk voor overgangsrecht: een pakket regels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan. Deze regels kunnen door de gemeenten vervolgens worden aangepast. De eisen voor gebouwgebonden maatregelen onder het Bbl blijven wel gelden. Er is onderzocht of de regels voor verduurzaming van het energiegebruik uit het Bal alsnog kunnen gelden voor deze sectoren of dat een instructieregel gemeenten kan verplichten een energiebesparingsverplichting voor activiteiten in het Omgevingsplan op te nemen. Dit is echter niet mogelijk gebleken. Ook is er gekeken naar het aanwijzen van “bedrijfstakoverstijgende activiteiten”, waarmee bijvoorbeeld landelijke regels aan koeling kunnen worden gesteld. Dit zou echter één of meer regels toevoegen voor alle bedrijven en instellingen (niet alleen de decentrale sectoren) en dat maakt het systeem aanzienlijk complexer.

3. Verhouding tot hoger en overig recht

3.1 Verhouding tot het stelsel van de Omgevingswet

Het Bal, dat door dit besluit gewijzigd wordt, is onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Andere onderdelen van het stelsel zijn onder andere het Bbl, het Bkl en de Omgevingsregeling. Hieronder is beschreven hoe dit besluit zich verhoudt tot andere regels in het Bal en de andere onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet.

3.1.1. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het Bal bevat onder andere regels over milieubelastende activiteiten (artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). De milieubelastende activiteiten zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal en in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zijn hierover algemene rijksregels opgenomen. Zo ook de regels van dit wijzigingsbesluit over de verduurzaming van het energiegebruik, die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het Bal, om precies te zijn in paragraaf 5.4 met de titel ‘Overige modules’. Andere modules die in deze paragraaf zijn opgenomen zien op bodembeschermende voorzieningen, zeer zorgwekkende stoffen, emissies in de lucht en geluid op industrieterreinen. Door middel van de in hoofdstuk 3 van het Bal per milieubelastende activiteit opgenomen artikelen die ook wel ‘richtingaanwijzers’ worden genoemd, wordt duidelijk gemaakt

²⁵ KST 30 196 Nr 738

²⁶ Onder andere de sectoren detailhandel, horeca en kantoren, onderwijsinstellingen, sport en recreatie, culturele instellingen, (welzijns)zorg en dierenpensies, -asielen en -klinieken

welke inhoudelijke regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bal op de milieubelastende activiteit van toepassing zijn. Op deze manier kunnen voor de milieubelastende activiteit ook de algemene regels met betrekking tot de verduurzaming van het energiegebruik worden aangezet.

Specifieke zorgplicht

Naast deze algemene regels ten aanzien van de verduurzaming van het energiegebruik die in paragraaf 5.4.1 zijn opgenomen, geldt op grond van artikel 2.11, van het Bal voor bijna alle in het Bal opgenomen activiteiten de specifieke zorgplicht²⁷. De verplichtingen die volgen uit de specifieke zorgplicht gelden *naast* de algemene regels²⁸. De specifieke zorgplicht is gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal. In dit artikel zijn de specifieke oogmerken opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zien. Artikel 2.2, eerste lid, onder c, onderdeel 3, noemt daarbij, binnen het oogmerk het beschermen van het milieu, ook het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen.

Artikel 2.11 bestaat uit twee delen. In het eerste deel dat bestaat uit het eerste lid wordt degene die de milieubelastende activiteit verricht verplicht om zorg te dragen voor bepaalde milieubelangen. In het tweede deel van de specifieke zorgplicht, bestaande uit de artikelleden 2 en 3 wordt de zorgplicht nader uitgewerkt. Deze artikelleden zijn bedoeld om de zorgplicht te concretiseren voor degene die de activiteit verricht, maar er is hier geen sprake van een uitputtende concretisering. In artikel 2.11, tweede lid, onder c, van het Bal is opgenomen dat voor milieubelastende activiteiten de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt dat de best beschikbare technieken worden toegepast. Daarnaast valt onder de zorgplicht ook het handelen of nalaten dat vanzelfsprekend is als je de activiteit verricht. Hiermee wordt bedoeld op de zogenaamde 'Good housekeeping'-maatregelen, bijvoorbeeld het goed aanleggen, inspecteren, en onderhouden van voorzieningen en het onderhouden, repareren en schoonmaken van filters, apparaten en installaties zodat de goede werking ervan is gegarandeerd. Hieronder vallen ook de maatregelen omtrent het Doelmatig Beheer en Onderhoud, ook wel DBO-maatregelen genoemd²⁹.

3.1.2 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het is mogelijk dat degene die aan het Bal moet voldoen, ook valt onder de regels van het Bbl. Dit is het geval wanneer een persoon of bedrijf eigenaar is van het gebouw (of anderszijds bevoegd is tot het treffen van maatregelen aan het gebouw) en daarnaast milieubelastende activiteiten verricht in dat gebouw of op de locatie van het gebouw. Sommige maatregelen zullen in dat geval overlappen en hoeven zodoende maar één keer getroffen te worden.

In overige situaties zullen de eigenaar van het gebouw en de verrichter van de milieubelastende activiteit verschillende rechtspersonen zijn. Dit betekent dat beiden afzonderlijk moeten bepalen of de verplichting tot het treffen van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik op hen van toepassing is. Als dat voor beiden zo is, kan het zijn dat bepaalde maatregelen slechts één keer getroffen kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen aan een stookinstallatie die zowel gebruikt wordt voor gebouwverwarming als voor de activiteit die in het gebouw plaatsvindt. Als deze situatie zich voordoet, is van belang dat het onderscheid tussen Bal en Bbl wordt gemaakt door het doel van de installatie waaraan de maatregel getroffen wordt: als de installatie voornamelijk gebruikt wordt voor het gebouw, dan geldt de Bbl-maatregel, en andersom geldt de Bal-maatregel als de installatie voornamelijk is bedoeld voor de activiteit in of om het gebouw.

3.1.3 Besluit kwaliteit leefomgeving

In het Bal is het op grond van de artikel 2.12 en 2.13 mogelijk om ook ten aanzien van de verduurzaming van het energiegebruik maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen, zodat het bevoegd gezag van de algemene regel kan afwijken om aan te sluiten bij de bedrijfsspecifieke situaties en de lasten kan beperken. Voor vergunningplichtige bedrijven wordt maatwerk in de vergunning geregeld. Op grond van de RIE kan een lidstaat kiezen om broeikasgasinstallaties uit te zonderen van energiebesparingseisen (artikel 9, lid 2, RIE). In Nederland is deze mogelijke uitzonderingsgrond voor de broeikasgasinstallatie zo geïmplementeerd dat de ETS-installatie,

²⁷ Stb. 2018, 239.

²⁸ Dit in tegenstelling tot de zorgplicht zoals deze gold op grond van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarbij de zorgplicht slechts aan de orde kwam in de gevallen waarin een bepaalde paragraaf van het Activiteitenbesluit milieubeheer een bepaald milieuaspect niet of niet voldoende regelde.

²⁹ Stb. 2018, 239. De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen is opgenomen in de EML zoals opgenomen in de Omgevingsregeling.

inclusief zijn elektriciteitsverbruik, is uitgezonderd. Voor ETS-bedrijven³⁰ was in artikel 8.71, eerste lid, onder b, van het Bkl opgenomen dat aan de omgevingsvergunning voor deze activiteiten geen voorschriften konden worden verbonden ter bevordering van een zuinig gebruik van energie bij die activiteit. Deze uitzondering wordt in het Bkl opgeheven, zodat het bevoegd gezag van de algemene regel kan afwijken om aan te sluiten bij de bedrijfsspecifieke situatie en de lasten te beperken. Bovendien kan het in uitzonderlijke gevallen wenselijk zijn om rekening te houden met andere vergunningsvoorschriften, zoals de Europese BBT Conclusies voor IPPC bedrijven op basis van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).

Met de geactualiseerde energiebesparingsplicht in het Bal is geregeld dat bedrijven verplicht zijn om ten minste de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te nemen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar. Bij nieuwe vergunningplichtige activiteiten zal in eerste instantie in het kader van de vergunningprocedure het criterium "doelmatig gebruik van energie" worden toegepast uit de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. Hiermee wordt beoordeeld of de keuzes die het bedrijf maakt passen bij de "stand der techniek" en kunnen aanvullende of andere maatregelen worden geëist door bevoegd gezag. Dit is met name relevant bij bedrijven met een hoog energiegebruik. Bij bestaande bedrijven met een hoog energieverbruik kan toepassing van datzelfde criterium in specifieke gevallen leiden tot het actualiseren van de vergunning (artikel 5.38 en 5.39 van de wet in samenhang met artikel 8.98 en 8.99 Bkl).

3.1.4 Omgevingsregeling

Aan de plicht tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van 5 jaar of minder, kan worden voldaan door het treffen van de maatregelen die zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. Dit worden erkende maatregelen genoemd, die zijn opgenomen op de EML. De EML worden, gelijktijdig met dit wijzigingsbesluit, geactualiseerd en waar mogelijk vereenvoudigd. Hiertoe worden de maatregelen opnieuw doorgerekend.

In de Omgevingsregeling worden daarnaast ook regels gesteld over de terugverdientijdmethodiek, de vereisten aan het verplichte onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, de CO₂-emissiefactoren en de aardgasequivalenten. De eerste twee regels zijn van belang voor degene die de milieubelastende activiteit verricht en die ervoor kiest om niet de erkende maatregelen te treffen, maar zelf te bepalen welke procesmaatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen vijf jaar terugverdienen en dus getroffen dienen te worden. De aardgasequivalenten zijn van belang voor de bepaling van het jaarlijkse energiegebruik van een milieubelastende activiteit en daarmee aan welke verplichtingen de activiteit moet voldoen.

3.2 Verhouding tot overig recht

Dit wijzigingsbesluit heeft een relatie met het Europese recht omtrent de verduurzaming van energiegebruik, met name de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy directive, hierna: RED³¹) en de Richtlijn energie-efficiëntie (Energy efficiency directive, hierna: EED³²). Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie de voorstellen van het Fit-for-55-pakket gepresenteerd³³ met aanpassingen van deze richtlijnen. De energiebesparingsplicht raakt daarnaast aan de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).

3.2.1 Richtlijn hernieuwbare energie (RED)

De RED stelt een doelstelling voor het toepassen van hernieuwbare energie waar Nederland aan moet voldoen. Hieraan zijn geen verplichtingen voor de industrie verbonden. Zodra het opwekken van hernieuwbare energie op de eigen locatie een terugverdientijd van 5 jaar of minder heeft, zal de geactualiseerde energiebesparingsplicht bijdragen aan de doelstelling van de RED.

3.2.2 Richtlijn energie-efficiëntie (EED)

³⁰ Voor zover het ging om activiteiten waarop ook de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vervatte verboden betrekking hebben.

³¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

³² 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

³³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality COM/2021/550 final

Grote ondernemingen zijn verplicht om een energie-audit op te stellen conform de richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie (richtlijn 2012/27/EU). De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. De energie-audit maakt bedrijven en instellingen bewust van hun energieverbruik én van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. De wettelijke grondslag voor de energie-audit is opgenomen in artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. De inhoudelijke vereisten waaraan de het verslag van de energie-audit moet voldoen zijn opgenomen in het Besluit energie-audit. Tot slot zijn de keurmerken en energiebeheersystemen waarmee invulling kan worden gegeven aan de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit opgenomen in de Regeling energie-audit. De meeste bedrijven die een verplicht onderzoek moeten doen naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik moeten ook een energie-audit doen. Vrijstelling van het verplichte onderzoek op basis van de energie-audit is echter onwenselijk, doordat de energie-audit geen uitvoeringsplan bevat en er geen methode is vastgelegd voor het bepalen van terugverdientijd. Om toch dubbel werk te voorkomen, wordt er een format beschikbaar gesteld met de eisen aan het verplicht onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en de energie-audit. Op deze manier kunnen bedrijven één onderzoek doen om te voldoen aan beide verplichtingen.

In het Fit-for-55-pakket doet de Europese Commissie onder andere het voorstel om de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit niet langer op te hangen aan de omvang van de onderneming, maar aan het energiegebruik van de onderneming. De implementatie van het vastgestelde pakket kan gevolgen hebben voor de verduurzaming van het energiegebruik en de energie-audit

4. Gevolgen door wijzigingen artikel 5.15 Bal en artikel 3.84 Bbl (gebouwen)

De effecten en kosten die hieronder worden beschreven zijn een gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor activiteiten (zoals geregeld in artikel 5.15 van het Bal) en de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor gebouwen (zoals geregeld in artikel 3.84 van het Bbl). Degene die de activiteit verricht is op grond van artikel 2.10 van het Bal verplicht om de regels over de activiteiten en functioneel ondersteunende activiteiten na te leven en dus de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te nemen. Als de uitvoerder van activiteiten ook eigenaar is van de gebouwen waarin de activiteiten plaats vinden, moet hij ook de maatregelen aan de gebouwen nemen. Als hij huurder is, hangt het van het huurcontract af welke gebouwgebonden maatregelen de uitvoerder moet nemen en welke gebouwgebonden maatregelen door de eigenaar worden genomen. Over deze verdeling zijn geen gegevens beschikbaar. Daarom is er bij de onderstaande berekeningen vanuit gegaan dat een bedrijf de maatregelen voor zowel de milieubelastende activiteiten als de gebouwen neemt. Alleen de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van het Bal is enkel gericht op milieubelastende activiteiten.

Verwacht wordt dat bedrijven kosteneffectieve maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik treffen voor activiteiten en gebouwen, die zonder een dergelijke plicht niet uitgevoerd worden. Hierdoor wordt het energiegebruik meer verduurzaamd. Daarnaast komt er meer gelijkheid tussen de bedrijven die nu onder de algemene regel komen en bedrijven waar de maatregelen al wel afgedwongen kunnen worden.

De actualisatie van de energiebesparingsplicht, inclusief de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van het Bal, levert een beperkte toename van de administratieve lasten op voor de bedrijven en instellingen die met onderhavig wijzigingsbesluit onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht worden gebracht. Door formats aan te bieden voor energiebesparingsonderzoeken en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de eisen voor de energie-audit zoals opgenomen in het Besluit energie-audit, wordt de aanvullende administratieve lasten zo beperkt mogelijk gehouden. De meeste bedrijven op wie de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van het Bal van toepassing is, moeten op grond van Europese regelgeving en de implementatie daarvan in artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie al een energie-audit uitvoeren om kosteneffectieve energiebesparende maatregelen te identificeren. Op grond van deze regelgeving zijn de auditplichtige bedrijven echter niet gehouden om de door het uitvoeren van de energie-audit geïdentificeerde energiebesparende maatregelen te nemen. Gelet op het grote potentieel aan energiebesparing en de klimaatopgave, is een eventuele beperkte toename van de administratieve lasten voor deze bedrijven gerechtvaardigd.

Hieronder zijn de belangrijkste gevolgen van de wijzigingen toegelicht. Dit zijn achtereenvolgens de wijzigingen van de doelgroep, de onderzoeksplicht en de uitbreiding naar het opwekken van hernieuwbare energie en de overstap naar een andere energiedrager met als resultaat een lagere CO₂-emissie. Tot slot worden de financiële gevolgen voor de bedrijven samengevat. De

administratieve lasten zijn berekend op basis van onderzoek uitgevoerd door Sira Consulting B.V.³⁴ De investeringskosten en kosten voor onderzoek zijn door RVO berekend op basis van diverse bronnen.

Belangrijk om hierbij te vermelden is nog dat de investeringen in maatregelen die bedrijven en instellingen moeten treffen om te voldoen aan de wetgeving zichzelf in hoogstens 5 jaar terugverdienen. Daarna leveren deze verduurzamingsmaatregelen de bedrijven en instellingen geld op. Terugverdiëntijden van vijf jaar of minder betekenen dus lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO₂-emissie.

Ondanks de terugverdiëntijd zijn de investeringskosten in maatregelen wel zo goed als mogelijk in kaart gebracht voor bedrijven en instellingen die de energiebesparingsplicht nieuw krijgen opgelegd. Aanvullende investeringskosten als gevolg van de actualisatie van de EML worden in kaart gebracht wanneer deze EML klaar is.

4.1. Wijzigingen doelgroep

Als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt een aantal vergunningplichtige activiteiten onder de algemene regel gebracht en worden ETS-bedrijven niet langer uitgezonderd. Een deel van deze vergunningplichtige bedrijven heeft al energiebesparingsvoorschriften in de vergunning staan op basis van de energiebesparingsplicht. Voor deze bedrijven verandert er in feite dus niets. Hoeveel bedrijven dit precies zijn is onbekend. Op basis van een schatting van het InterProvinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn er naar schatting 15.000 vergunningplichtige bedrijven waarvoor paragraaf 5.4.1 van toepassing wordt verklaard, inclusief ETS-bedrijven. Hiervan schatten IPO en VNG dat er bij ongeveer een kwart energiebesparingsregels in de vergunning zijn opgenomen op een vergelijkbare manier als de energiebesparingsplicht of strenger (3.750). In totaal zijn er dus ongeveer 11.250 bedrijven die de geactualiseerde energiebesparingsplicht nieuw krijgen opgelegd.

Door de verduurzaming van het energieverbruik aan deze bedrijven op te leggen ontstaat er een gelijk speelveld met bedrijven die hiervoor al verplicht waren om maatregelen te treffen op grond van de energiebesparingsplicht.

Bedrijven die geheel zelfvoorzienend zijn worden wel uitgezonderd. Dit is op dit moment zo uitzonderlijk, dat gevolgen hiervan verwaarloosbaar zijn. Daarnaast wordt de energiebesparingsplicht voor enkele activiteiten "aan" gezet die bij de overgang van de wet Milieubeheer naar de Omgevingswet niet zijn meegenomen. Hierdoor vallen bedrijven, die onder de energiebesparingsregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer vielen, met hun activiteiten ook onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht van het Bal. Dit heeft in de praktijk geen gevolgen, omdat het een continuering van de bestaande praktijk betreft.

4.1.1. Meer energiebesparing door uitbreiding doelgroep

Zoals in de inleiding is beschreven worden kosteneffectieve maatregelen door diverse oorzaken nu niet altijd genomen. De verwachting is dat deze door de geactualiseerde energiebesparingsplicht wel worden genomen. Onderstaande energiebesparing is berekend op basis van maatregelen voor activiteiten *en* gebouwen.

In de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer van 7 september 2021 wordt een *indicatie* van 2 Mton CO₂ handhaafbaar energiebesparingspotentieel voor ETS-bedrijven (binnen 5 jaar) genoemd waarop een energiebesparingsplicht zou kunnen sturen.³⁵

Aan de hand van onderzoeken van TNO³⁶ en KWA³⁷ is daarnaast een zeer grove schatting gemaakt van 6 PJ (bandbreedte van 3-8 PJ) besparingspotentieel van de vergunningplichtige activiteiten, exclusief de ETS-bedrijven en overige CO₂-heffingplichtige bedrijven, zie hieronder. Hierbij is geen rekening gehouden met bedrijven die al vergunningsvoorschriften met betrekking tot energiebesparing hebben.

³⁴ Sira Consulting B.V. "Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht", sept 2021

³⁵ Kamerstuk 30196, nr. 766.

³⁶ TNO 2020 P11691: Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer d.d. 30 maart 2021

³⁷ PM: nog openbaar te maken KWA Onderzoek additionele CO₂-reductie convenant voor niet-heffingplichtige industriële bedrijven

Deze cijfers geven slechts een zeer globaal beeld van een het energiebesparingspotentieel van vergunningplichtige en ETS-bedrijven. De cijfers zijn onder verschillende aannames tot stand gekomen en geven zodoende een inschatting weer.

TNO geeft aan dat het besparingspotentieel van de vergunningplichtige activiteiten onzeker is. Zij gaan voor de huidige doelgroep onder de energiebesparingsplicht uit van een middenwaarde voor het besparingspotentieel van 10% van het energiegebruik met een bandbreedte van 5% tot 15%.

Dit uitgangspunt is geëxtrapoleerd naar de vergunningplichtige activiteiten, exclusief de ETS-bedrijven en bedrijven die aan de CO₂-heffing moeten voldoen (heffingplichtige bedrijven). Een inschatting van het energiegebruik van de vergunningplichtige activiteiten (exclusief ETS-bedrijven en heffingplichtige bedrijven) is te maken door het energiegebruik van de ETS-bedrijven en overige heffingplichtige bedrijven (op grond van het KWA rapport) af te trekken van het energiegebruik van alle vergunningplichtige activiteiten (op grond van het TNO rapport).

Dit leidt tot de volgende inschatting van het energiegebruik.

| Type bedrijven | Energiegebruik [PJ] | |
|---|---------------------|---------------|
| | Aardgas | Elektriciteit |
| Vergunningplichtig totaal (TNO) | 281 | 90 |
| ETS en heffingplichtige bedrijven (KWA) | 250 | 65 |
| Vergunningplichtig excl. ETS | 31 | 25 |

Een zeer globale inschatting van het energiebesparingspotentieel van de vergunningplichtige activiteiten, exclusief ETS-bedrijven en overige heffingplichtige bedrijven, is 10% van het energiegebruik met een bandbreedte van 5 tot 15%.

| Energiedrager | Besparingspotentieel | |
|-------------------|----------------------|------------------|
| | Gemiddeld [PJ] | Bandbreedte [PJ] |
| Aardgas | 3,1 | 1,6 – 4,7 |
| Elektriciteit | 2,5 | 1,3 – 3,8 |
| Totaal (afgerond) | 6 | 3 - 8 |

4.1.2. Administratieve lasten

SIRA geeft aan dat de kennisnamekosten voor de actualisatie energiebesparingsplicht in het Bal en Bbl € 13,50 per bedrijf zijn (berekend uit 15 minuten kennisnamekosten tegen een uurtarief van €54,00). Voor de vergunningplichtige bedrijven waar energiebesparing in de vergunning was opgenomen, gelden deze kennisnamekosten ook omdat zij onder de algemene regel komen te vallen. De totale kennisnamekosten bedragen voor 15.000 bedrijven en instellingen éénmalig € 202.500,-.

Er is een lastenverlichting door het achterwege blijven van de vergunningprocedure voor de energiebesparingsplicht. Het is onbekend hoeveel dit is, omdat het aantal uren dat een bedrijf besteed aan de aanpassing van een vergunning sterk varieert en niet bekend is hoeveel vergunningen er zouden worden aangepast als de plicht niet zou worden gactualiseerd.

De vierjaarlijkse informatieplicht is een nieuwe last. Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn de lasten die voortvloeien uit het Bal en Bbl niet goed te scheiden. Daarom wordt voor het overgrote deel een berekening gemaakt voor de informatieplicht vanuit Bal en Bbl samen. Uitzonderingen worden apart aangegeven. De informatieplicht is nieuw voor naar schatting 15.000 bedrijven en instellingen met vergunningplicht of ETS, behalve voor ongeveer 3.750³⁸ bedrijven die nu al vergelijkbare of strengere eisen voor energiebesparing in de vergunning hebben staan. Bedrijven

³⁸ Op basis van een recente peiling schat de VNG dat bij een kwart van de milieuvergunningplichtige bedrijven handhaafbare voorschriften voor energiebesparing zijn opgenomen. Dit percentage is gevalideerd in een werkgroep van Omgevingsdiensten. Dit betekent dat er bij deze bedrijven een vierjaarlijkse cyclus is waarbij bedrijven hun energieverbruik toetsen, beoordelen welke energiebesparende maatregelen genomen kunnen worden en bevoegd gezag kan handhaven op de uitvoering hiervan. Daarnaast hadden ongeveer 4.000 bedrijven t/m 2020 vrijstelling van de informatieplicht op basis van hun Energie Efficiëntie Plan (EEP) in het kader van de energiebesparingsconvenanten MJA3 en MEE. Na afronding van de convenanten zijn er geen EEP meer en moeten deze bedrijven de informatieplicht invullen. Dit is geen gevolg van de actualisatie en bovendien geen lastenverzwaring, want het opstellen van het uitvoeringsplan was een zwaardere of vergelijkbare last in vergelijking met het invullen van de informatieplicht. Een groot deel van deze bedrijven is overigens vergunningplichtig of ETS.

en instellingen met een onderzoeksplicht hoeven geen informatieplicht in het kader van het Bal in te dienen. Het aantal vergunningplichtige bedrijven en instellingen met onderzoeksplicht is naar schatting 600-1.300.³⁹ Deze doelgroepen overlappen waarschijnlijk, dus het gaat om 9.950 tot 11.250 bedrijven en instellingen. De kosten voor het invullen van de informatieplicht zijn berekend inclusief het achterhalen welke maatregelen moeten worden genomen en welke daarvan reeds zijn genomen. Dit is afhankelijk van de Ausgangssituatie van het bedrijf, het gebruik van een EML of niet en andere keuzes. De kosten zijn € 8,50 tot € 1.750,- per jaar per bedrijf of instelling.

Er zijn naar schatting 600-1.300 bedrijven en instellingen met vergunningplicht en onderzoeksplicht. Deze krijgen geen informatieplicht op basis van het Bal, maar wel op basis van het Bbl. In de Nota van Toelichting van het Bbl is een berekening hiervoor opgenomen. Samenvattend zijn de kosten voor 80% van deze groep met een energie-audit in het kader van de EED € 4.080,- tot € 8.840,- en voor de overige 20% € 3.180 tot € 13.000,-.

Zie het kader hieronder voor de berekeningen en de tabel in paragraaf 4.4 voor de totaalbedragen.

Informatieplicht invullen Bal en Bbl samen

Met EML

Naar verwachting zal 80% van de informatieplichtige bedrijven en instellingen voor activiteiten aan de informatieplicht voldoen door het aanvinken van de van toepassing zijnde EML. Indieningen van de informatieplicht door bedrijven waarvoor geen EML is, is nu 3%. Voor de nieuwe doelgroep zal dit percentage hoger liggen, omdat de vergunningplichtige activiteiten en ETS bedrijven vaker geen EML zullen hebben. Ook kan een bestaande EML niet passen door bedrijfsspecifieke situatie en kiest het bedrijf ervoor hier geen gebruik van te maken. Dit wordt door RVO (de uitvoerder van de actualisatie van de EML) geschat op 20% voor activiteiten. Voor gebouwen kunnen alle bedrijven de EML volgen. Voor 80% is de toename van de administratieve lasten dus beperkt tot het melden dat zij deze maatregelen wel of niet hebben uitgevoerd voor activiteiten en gebouwen. Dit gaat om 80% van 9.950 tot 11.250 bedrijven en instellingen, dus om 7.960 tot 9.000 bedrijven en instellingen.

Wanneer het bedrijf of de instelling niet in kaart heeft gebracht welke maatregelen het reeds genomen heeft en welke het nog zou moeten nemen om aan de regelgeving te voldoen, zal het bedrijf of de instelling enig onderzoek moeten doen naar het eigen bedrijfsproces om te kunnen nagaan of alle erkende maatregelen zijn uitgevoerd. Dit zal soms intern gedaan kunnen worden door de verantwoordelijke operator en in sommige gevallen door een externe energieadviseur. De tijdsbesteding per bedrijf of instelling varieert dus.

Om een indruk te krijgen van het aantal uur dat een bedrijf of instelling kwijt zal zijn aan het invullen van de informatieplicht, zijn een aantal consultants die zich bezighouden met energiebesparing bij bedrijven bevraagd toen de informatieplicht werd ingevoerd.⁴⁰ Zij gaven aan dat een ondernemer zijn energiegebruik zal moeten opzoeken en de EML moet raadplegen. Het invullen van de informatieplicht zelf zal beperkt tijd kosten. Geschat wordt dat het hele proces vier tot acht uur kost. Gemiddeld dus zes uur. Zes maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (EUR 34) is 204.⁴¹ De informatieplicht geldt 1 keer per 4 jaar, dus per jaar is dit € 51,-. Indien een bedrijf of instelling een externe consultant inhuurt om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen kan aangenomen worden dat het sneller gaat (4 uur), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van € 100 euro).⁴² € 400,- per informatieplicht is € 100,- per jaar. Met een bandbreedte van 7.960 tot 9.000 bedrijven en instellingen die de EML gebruiken en een bandbreedte van € 51,- tot € 100,- per jaar, kost dit dus € 405.960,- tot maximaal € 459.000,- wanneer alle bedrijven dit intern zouden doen en € 796.000,- tot maximaal € 900.000,- per jaar wanneer alle bedrijven en instellingen dit zouden uitbesteden.

Zonder EML, met EED energie-audit

Naar verwachting zal ongeveer 20% van de bedrijven en instellingen niet de erkende maatregelen willen volgen dan wel zal er geen EML beschikbaar zijn voor het specifieke bedrijf of de instelling. Dit komt neer op 20% van 9.950 tot 11.250 bedrijven, dus 1.990 tot 2.250 bedrijven en instellingen, ofwel ongeveer 2.000. Zij zullen aanvullende gegevens moeten verstrekken.

³⁹ Bedrijven die informatieplicht hebben onder het activiteitenbesluit wet Milieubeheer, hebben geen vergunningplicht. Er zijn tot 2021 ca 2.300 rapportages in de informatieplicht ingediend door grote energiegebruikers. Hiervan hebben er minimaal 1.700 activiteiten die onder het Bal vallen en dus een onderzoeksplicht hebben (dus geen decentrale sectoren of onder Bbl). Er zijn dus maximaal 2.300-3.000 minus 1.700 = 600-1.300 bedrijven en instellingen die wel een vergunning hebben en onderzoeksplicht onder het Bal.

⁴⁰ Staatsblad 2019, 167

⁴¹ Sevát, Peter en Edwin Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.

⁴² Na raadpleging van verschillende consultants

Een deel van deze bedrijven en instellingen zullen grotere en complexe bedrijven of instellingen zijn en het is aannemelijk dat zij reeds onder de audit-plicht van de EED vallen. Aangezien het hier vergunningplichtige en ETS-bedrijven betreft die er voor kiezen geen EML te volgen of waarvoor geen EML beschikbaar is, gaat dit naar verwachting over de grotere energiegebruikers en/of complexere bedrijven. Hiervan mag worden aangenomen dat minstens de helft een EED-audit moet doen, dus 1.000 bedrijven en instellingen. Een onderdeel van deze audit is het in kaart brengen van alle kosteneffectieve maatregelen. Voor het begrip kosteneffectiviteit kan worden aangesloten bij de 5 jaar terugverdientijd. Logischerwijs zijn de toepasselijke erkende maatregelen of vergelijkbare maatregelen onderdeel van deze analyse.

Circa 1.000 ondernemingen moeten voor de energie-audit al in beeld brengen welke maatregelen zij hebben genomen en welke niet. Daar hoort ook een omschrijving bij indien er wordt afgeweken van de EML systematiek. Voor het invullen van de informatieplicht kan daarom 1 uur gerekend worden. 1 uur maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (het bedrijf of de instelling kan dit zelf en heeft geen expertise nodig) is EUR 34. Dit moet nog gedeeld worden door vier vanwege het vierjaarlijkse karakter van de informatieplicht, dat is € 8,50 per jaar maal 1.000 € 8.500,- per jaar.

Zonder EML, zonder EED energie-audit

Tot slot blijven er ca. 1.000 bedrijven en instellingen over die geen audit verplichting hebben. Zij zullen een omschrijving moeten aanleveren. Aan de hand van de vrijwillige aanvullende toelichting kunnen zij daarnaast aangeven waarom het bedrijf of de instelling afwijkt van de EML. De te nemen maatregelen kunnen worden bepaald met een eigen inventarisatie en reeds aanwezige kennis. Ook kan een bedrijf of instelling ervoor kiezen om zelf een onderzoek te (laten) doen. Tot slot is het mogelijk dat het bevoegd gezag een onderzoek oplegt via maatwerk.

Het is onmogelijk om een schatting te maken hoe deze bedrijven en instellingen de te treffen maatregelen zullen bepalen. Daarom is er voor gekozen om te rekenen met de duurste methode voor alle bedrijven en instellingen, namelijk een onderzoek laten uitvoeren naar de verduurzaming van het energiegebruik. Navraag bij een bureau met veel ervaring met energie-audits voor de EED, geeft aan dat een audit voor een gemiddelde vestiging ca. € 5.000 kost voor de externe consultant en € 2.000 aan uren binnen het bedrijf. Bij een energie-audit worden mobiliteit en gebouwen ook onderzocht en dat hoeft niet bij een onderzoek in het kader van het Bal. Dit zal dus minder kosten, maar dit is lastig te kwantificeren. Daarom wordt aangenomen dat de kosten voor een EED energie-audit overeenkomen met een onderzoek om alle maatregelen voor de energiebesparingsplicht in kaart te brengen, inclusief een uitvoeringsplan en het invullen van de informatieplicht. Voor ca 1.000 bedrijven is dit maximaal € 7.000,- per ronde informatieplicht. Dit is € 1.750,- per bedrijf per jaar en voor de hele subgroep maximaal € 1.750.000,-.

2^{de} ronde informatieplicht

Voor alle groepen geldt dat de eerste keer dat zij aan de vierjaarlijkse informatieplicht moeten voldoen, dit een grotere tijdsinvestering kost. De tweede keer is immers alleen een update van de eerder verstrekte gegevens nodig. Aangenomen wordt dat dit minstens een kwart minder tijd kost. Dit betekent € 304.470,- tot € 344.250,- voor de groep bedrijven en instellingen die de EML systematiek toepassen, € 597.000,- tot € 675.000,- wanneer dit door een externe consultant wordt gedaan, en € 1.312.500,- voor de bedrijven en instellingen die gemotiveerd af willen wijken van de EML of waarvoor geen EML is en die geen audit hebben. Voor ondernemingen die de audit als onderbouwing gebruiken blijft het hetzelfde (€8.500,-)

4.1.3. Investeringskosten

Hoeveel nieuwe maatregelen de bedrijven moeten nemen, hangt onder andere af van welke maatregelen er mogelijk zijn en hoeveel van deze maatregelen bedrijven al uit eigen beweging hebben genomen (het betreft immers maatregelen die vanuit bedrijfsmatig oogpunt verstandig zijn met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar). Dit is uiteraard niet per bedrijf bekend, maar een combinatie van factoren geeft een schatting van € 10.000,- tot 11.000,- per bedrijf voor de eerste 4 jaar, dus € 2.500 - € 2.750,- per jaar, zie het kader hieronder hoe tot deze schatting is gekomen. Ongeveer een kwart van de 15.000 bedrijven had vergelijkbare of strengere eisen voor energiebesparing in de vergunning. Er zijn dus ongeveer 11.250 bedrijven en instellingen waarvoor deze plicht nieuw is. De investeringskosten zijn dan in totaal € 28.125.000- tot € 30.937.500 per jaar. Let wel: dit bedrag verdient zichzelf binnen 5 jaar terug en levert bedrijven vervolgens geld op. Voor de volgende 4 jaar is dit afhankelijk van hoeveel maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder dan nieuw zijn. Dit is afhankelijk van zoveel factoren dat hierover geen

schatting te maken is. Deze kosten worden in kaart gebracht wanneer de EML voor die ronde is geactualiseerd.

RVO heeft op onderstaande wijze de investeringskosten geschat voor bedrijven die nieuw onder de plicht komen te vallen (dus niet al eisen in de vergunning hadden):

- Er is gekeken naar de investeringskosten van de erkende maatregelen die zich op een zelfstandig moment terugverdienen van de EML Bedrijfshallen.
- De investeringskosten per maatregel zijn vermenigvuldigd met het percentage dat de betreffende toepasselijke maatregel 'nog niet uitgevoerd is' in de huidige informatieplicht. En het resultaat hiervan opgeteld. Redenering hiervan is dat verreweg de meeste bedrijven de energiebesparingsplicht pas (hebben) leren kennen door de communicatie naar aanleiding van de invoering van de informatieplicht of de eerste handhaving door bevoegd gezag. *De facto* was de energiebesparingsplicht in de beleving van de bedrijven die hebben gerapporteerd in de informatieplicht dus nieuw en geeft de rapportage een stand van zaken weer van de toepassing van deze EML maatregelen zonder wettelijke druk. Deze situatie zal vergelijkbaar zijn bij andere bedrijven, ongeacht onder welk wettelijk regime ze vallen.
- Maatregelen die zich alleen op een natuurlijk moment terugverdienen zijn buiten beschouwing gelaten. De redenering hierbij is dat zodra het natuurlijk moment aanbreekt sowieso gekozen wordt voor de stand der techniek / meest energie efficiëntie oplossing.

4.2. Onderzoeksplicht voor grote energiegebruikers

Activiteiten met een energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) moeten een onderzoek naar verduurzaming van het energiegebruik indienen. Dit zijn naar schatting 2.300 tot 3.000 milieubelastende activiteiten.⁴³

De eisen voor het onderzoek naar verduurzaming van het energiegebruik sluiten zoveel mogelijk aan bij de eisen van bestaande verplichte onderzoeken en er komt een format waarmee duidelijk wordt dat een bedrijf of instelling er met enkele aanpassingen voor kan zorgen dat het maar één onderzoek hoeft te doen. Dit gaat met name om het gebruik van de berekeningsmethodiek voor de terugverdientijd in plaats van een eerder gebruikte methode, uitvoering van een isolatiescan en één of meer scans van aandrijfsystemen en het opnemen van een uitvoeringsplan.

Naar schatting 1.700-2.270 vergunningplichtige bedrijven en instellingen met onderzoeksplicht moet een energie-audit indienen in het kader van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.⁴⁴ Daarnaast moet een deel een energie-audit indienen op basis van de BBT Conclusies uit de RIE of de eisen in de vergunning in het kader van de energiebesparingsplicht. Dit laatste vervalt wanneer de vergunningplichtige activiteiten onder de algemene regel vallen. Dit is niet te kwantificeren, dus dit wordt buiten beschouwing gelaten.

Van de 2.300 tot 3.000 onderzoeksplichtigen heeft dus 230 tot 600 bedrijven en instellingen geen EED-audit.⁴⁵

4.2.1. Meer inzicht in maatregelen door onderzoeksplicht

De aard van de processen van deze bedrijven en instellingen vraagt om maatwerk bij het bepalen van de verbetermogelijkheden met betrekking tot de verduurzaming van het energiegebruik. Uit onderzoek blijkt dat bedrijven nu onvoldoende inzicht hebben in de (kostenefficiëntie van) deze verbetermogelijkheden.⁴⁶ De onderzoeksplicht heeft als positief effect dat de bedrijven en instellingen beter inzicht krijgen in de mogelijke maatregelen en de kosteneffectiviteit van de maatregelen (berekend volgens de bij ministeriele regeling vastgestelde terugverdientijdmethode). Op basis van dit inzicht kunnen betere afwegingen worden gemaakt en een concreet en haalbaar uitvoeringsplan worden gemaakt voor het treffen van maatregelen.

⁴³ Op basis van CBS cijfers over bedrijven en instellingen met bovenstaand energiegebruik per sector in relatie tot de activiteiten die zij uitvoeren, zijn er naar schatting 2345 tot 2960 milieubelastende activiteiten die een onderzoeksplicht krijgen.

⁴⁴ Op basis van cijfers van de VNG over de laatste ronde van de EED energie-audit waarbij de audit bij decentraal bevoegd gezag werden ingeleverd (2015), kan worden afgeleid dat 10-20% van de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen geen EED-auditplicht heeft.

⁴⁵ NB: in het kader van het Fit-for-55-pakket een wijziging in de EED is aangekondigd, waardoor alle bedrijven met een bepaald energiegebruik een onderzoek moeten doen (door middel van energiegebruik of een audit). Het voorgestelde energiegebruik in het voorstel van de EED is lager dan van de onderzoeksplicht. Wanneer deze wijziging van de EED daadwerkelijk wordt doorgevoerd, zal worden overwogen om de grens op basis van energiegebruik gelijk te trekken.

⁴⁶ Uit onderzoek van RVO blijkt dat het nemen van energiebesparende maatregelen in het proces bij industrie onder andere onder andere wordt belemmerd door gebrek aan kennis en expertise over mogelijke technieken en de perceptie van risico's (marktconsultatie procesefficiëntie, juli 2020).

Aanvullend levert het onderzoek informatie op over de reeds uitgevoerde maatregelen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de monitoringverplichting over energiebesparing aan de Europese Commissie (op grond van artikel 7 van de Richtlijn Energie-efficiëntie (EED)).

4.2.2. Kosten onderzoeksplicht

De kosten zijn berekend op basis van de bekende kosten voor een EED energie-audit bij grote vestigingen.⁴⁷ De eisen voor een isolatiescan en scan(s) voor aandrijfsystemen zijn in de EED energie-audit wel verplicht, maar dit is meer vormvrij dan in de beoogde eisen in de onderzoeksplicht en zijn dus niet altijd opgenomen in de energie-audit. Daarom worden hier extra kosten voor gerekend.

De aanvullende kosten worden geschat op ongeveer € 5,3 -6,3 mln. per jaar voor alle 2.300-3.000 bedrijven en instellingen. Voor bedrijven die geen energie-audit hoeven te doen in het kader van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, RIE of geldende vergunning, worden de kosten per bedrijf geschat op € 10.000 per eerste onderzoek en daarna € 5.000 per vierjaarlijks onderzoek, dus € 2.500,- voor de eerste vier jaar en daarna € 1.250,- per jaar. Zie in het kader hieronder de toelichting op de aannames, schattingen en berekening van deze kosten.

Het is belangrijk te melden dat SIRA per abuis uitgaat van € 18.000 voor een onderzoek naar de verduurzaming van het energiegebruik per bedrijf per 4 jaar. Dit is echter het hele bedrag voor een EED energie-audit. Deze audit gaat over alle vestigingen van een onderneming in plaats van 1 locatie en is inclusief onderzoek over de gebouwen en mobiliteit. De onderzoeksplicht gaat over alleen de activiteiten van 1 locatie.

Kosten onderzoeksplicht voor grote energiegebruikers

Bedrijven zonder energie-audit in het kader van de EED, RIE of geldende vergunning:

Ongeveer 230-600 bedrijven en instellingen met onderzoeksplicht hebben geen verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit. Navraag bij een bureau met veel ervaring met energie-audits voor de EED, geeft aan dat een audit voor een gemiddelde vestiging ca. € 5.000 kost voor de externe consultant en € 2.000 aan uren binnen het bedrijf (€ 7.000). Voor een grote vestiging is dit naar schatting tussen € 7.500 en € 10.000,- en we gaan hier uit van € 10.000 per 4 jaar, dus € 2.500,- per jaar. Een 2^{de} keer kan worden voortgebouwd op het eerste onderzoek en zal de helft van de inzet genoeg zijn (€ 1.250,- per jaar). Voor 230-600 bedrijven en instellingen is dit € 575.000,- tot 1,5 mln. per jaar voor de eerste 4 jaar en daarna € 287.500,- tot 750.000,- per jaar.

Isolatiescan en scan(s) aandrijfsystemen:

De bedrijven zijn in feite al verplicht deze zaken te onderzoeken met een EED energie-audit, maar dat is meer vormvrij. Aangenomen wordt dat de scans met een EED energie-audit minimaal een kwart minder kosten.

Isolatiescan

- Kosten voor een isolatiescan voor grote industriële bedrijven zijn ca € 8.250,-. Dit geldt naar schatting voor de helft van de doelgroep (van 2.300-3.000). 1.150-1.500 maal € 8.250,- is € 9,5 – 12,4 mln. per 4 jaar
- Voor de andere helft van de doelgroep is de aanname dat dit voor de helft van de prijs kan (€ 4.125,-). Dit geeft een subtotaal van € 4,75 – 6,2 mln. per 4 jaar.
- Voor de hele doelgroep zijn de kosten voor de isolatiescan totaal € 14,25 – 18,6 mln. per 4 jaar. Dat is € 3,6 - 4,6 mln. per jaar.

Scans van aandrijfsystemen

- Een scan kost gemiddeld € 3.000,-
- Het aantal scans is naar schatting gemiddeld 2 per bedrijf (een groot ETS-bedrijf heeft bijvoorbeeld vijf scans uitgevoerd in het kader van een pilot van RVO). Dus € 6.000,- per 4 jaar en € 1.500 per jaar per bedrijf.
- Voor de hele doelgroep zijn de kosten voor de scans aandrijvingen totaal € 3,45 – 4,5 mln. per jaar.

⁴⁷ Navraag bij een bureau met veel ervaring met energie-audits voor de EED, geeft aan dat een audit voor een gemiddelde vestiging ca. € 5.000 kost voor de externe consultant en € 2.000 aan uren binnen het bedrijf. De vereisten aan het onderzoek komen overeen met een aantal elementen die ook in een verplicht onderdeel zijn van het uitvoeren van een energie-audit. Bij een energie-audit worden mobiliteit en gebouwen ook onderzocht en dat hoeft niet bij het onderzoek in het kader van het Bal. Dit zal dus minder kosten, maar dit is lastig te kwantificeren. Daarom wordt aangenomen dat de kosten voor een EED energie-audit overeenkomen met een onderzoek om alle maatregelen voor de energiebesparingsplicht in kaart te brengen, inclusief het opstellen van een uitvoeringsplan.

De kosten voor beide scans samen zijn dan € 7 - 9,1 mln. per jaar. Omdat er al minimaal een deel is gedaan in het kader van de energie-audit van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, gaat hier een kwart van de kosten af en komen de totale extra kosten op € 5,3 - 6,3 mln. per jaar in de eerste 4 jaar. Omdat een 2^{de} keer kan worden voortgebouwd op de eerdere scans zal dit minder kosten met zich meebrengen. Hoeveel minder is echter zo verschillend per individueel proces, dat experts hier geen uitspraak over willen doen.

4.3. Verplichting tot het nemen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie en overstap andere energiedrager

De verplichting tot het nemen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie op de eigen locatie heeft als gewenst effect dat meer energie CO₂ neutraal wordt opgewekt en dat netverliezen worden voorkomen. Daardoor worden minder fossiele brandstoffen gebruikt. Ook maatregelen voor de overstap op een andere energiedrager met als effect een lagere CO₂-emissie leidt, zoals de naam zegt, tot CO₂-reductie. Deze maatregelen geven daarmee invulling aan de beoogde energietransitie. Deze maatregelen hebben waarschijnlijk vooralsnog een terugverdientijd van meer dan 5 jaar.

Er is een poging gedaan de effecten en de investeringskosten van deze maatregelen te kwantificeren vanaf het moment dat zij een terugverdientijd hebben van ten hoogste 5 jaar. Dit is echter afhankelijk van te veel onbekende factoren. Gezien de ontwikkelingen in beleid en markt in het kader van de klimaattransitie (en daarmee samenhangende ontwikkelingen van investeringskosten in maatregelen en de energieprijzen) is het onvoorspelbaar vanaf welk moment de terugverdientijd van deze maatregelen vijf jaar of minder zal zijn. De onzekerheden van deze ontwikkelingen worden versterkt door de recent aangekondigde beleidswijzigingen in het kader van het Fit-for-55-pakket. Ook is onzeker hoeveel CO₂-reductie te zijner tijd per maatregel wordt gerealiseerd en hoeveel bedrijven op dat moment deze maatregelen door de verplichting moeten treffen. Dit laatste komt enerzijds doordat onbekend is hoeveel bedrijven voldoen aan de randvoorwaarden (bij zonnepanelen onder andere beschikbaar dakoppervlak met voldoende zonuren, zeggenschap over dit dak en een voldoende sterke draagconstructie) en hoeveel van deze bedrijven dan reeds maatregelen hebben getroffen vanuit andere overwegingen.

Wanneer dergelijke maatregelen in de toekomst op de EML komen, zullen de kwantitatieve effecten hiervan uiteraard wel worden ingeschat en de investeringskosten worden berekend.

4.4. Totale aanvullende lasten voor bedrijven

Op basis van bovenstaande is onderstaand overzicht gemaakt. De berekeningen zijn gebaseerd op kennis, diverse aannames en schattingen. Daarbij komt dat de processen bij bedrijven onderling grote verschillen vertonen. Onderstaande kosten geven dus slechts een indicatie van de kosten per bedrijf.

Voor naar schatting 44.000 bedrijven en instellingen zijn er geen gevolgen voor de administratieve lasten. Deze bedrijven vallen onder de huidige energiebesparingsplicht en informatieplicht en hebben geen onderzoeksplicht (want geen grote energiegebruikers).⁴⁸

Doelgroepen zijn de bedrijven die nieuwe lasten krijgen door de actualisatie, namelijk:

- a. Kennisname voor ETS-bedrijven en alle vergunningplichtige bedrijven
- b. Informatieplicht voor ETS-bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben, onderverdeeld in (let wel: als onderzoeksplicht Bal, dan geen informatieplicht Bal en voor bouwmaatregelen onder Bbl kunnen bedrijven altijd de EML gebruiken):
 1. Informatieplicht Bal en Bbl, gebruik EML Bal en Bbl met en zonder consultant
 2. Informatieplicht Bal en Bbl, geen gebruik EML Bal, maatregelen op basis van EED-audit
 3. Informatieplicht Bal en Bbl, geen EML Bal, onderzoek laten doen naar alle maatregelen
 4. Alleen informatieplicht Bbl⁴⁹ gebruik EML met EED-audit
 5. Alleen informatieplicht Bbl, gebruik EML met en zonder consultant

⁴⁸ Sira Consulting B.V. "Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht", sept 2021

⁴⁹ Geen informatieplicht onder Bal, want onderzoeksplicht Bal

- c. Onderzoeksplicht Bal (Bbl altijd EML) voor bedrijven en instellingen met de geactualiseerde energiebesparingsplicht en energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent:
1. met verplichting EED energie-audit (alleen deel kosten scans isolatie en aandrijfsystemen)
 2. zonder verplichting EED energie-audit (volledig onderzoek)
- d. Maatregelen met 5 jaar terugverdientijd of minder voor ETS-bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben.

NB: aanvullende lasten onder b en d gelden voor ca 11.250 bedrijven en instellingen die nu geen vergunningsvoorschriften hebben die gelijk of strenger zijn aan de energiebesparingsplicht.

| | Doelgroep | Aantal bedrijven | Kosten / bedrijf 1 ^{ste} 4 jaar | 1 ^{ste} 4 jaar kosten voor doelgroep per jaar x €1.000 | Vanaf 2 ^{de} ronde (2027) kosten voor doelgroep per jaar x €1.000 | Bal / Bbl |
|--|-----------|------------------|--|---|--|-----------|
| <i>Administratieve lasten</i> | | | | | | |
| Kennisname | a | 15.000 | €13,50 | €203 eenmalig | - | saamen |
| Informatieplicht EML zonder/met consultant | b1 | 7.960 - 9.000 | €51 - €100 | €406 - €900 | €304 - €675 | saamen |
| Informatieplicht obv EED-audit geen EML | b2 | 1.000 | €8,50 | €8,50 | €8,50 | Bal |
| Informatieplicht geen EML of EED-audit | b3 | 1.000 | €1.750 | €1.750 | €1.313 | Bal |
| Informatieplicht Bbl EML en EED | b4 | 480-1.040 | €8,50 | €4,1 | €8,8 | Bbl |
| Informatieplicht Bbl EML zonder/met consultant | b5 | 120-260 | €26,50 - €50 | €3,2 - €13 | €2,4 - €9,8 | Bbl |
| <i>Nalevingskosten</i> | | | | | | |
| Onderzoeksplicht | c1 | 2.300-3.000 | Diversen | €5.300 - €6.300 | €5.300 - €6.300 | Bal |
| Onderzoeksplicht zonder EED-audit | c2 | 230-600 | €2.500 | €575 - €1.500 | €288 - €750 | Bal |
| Investeringskosten maatregelen | d | 11.250 | €2.500 - €2.750 | €28.125 -€30.940 | € PM ⁵⁰ | saamen |
| <i>Totaal inclusief investeringskosten Eenmalig</i> | | | | €36.172-€41.418 €203 | €7.219-€9.062 + € PM €0 | |
| <i>Totaal exclusief investeringskosten* Eenmalig</i> | | | | €8.047-€10.480 €203 | €7.219-€9.062 €0 | |

*De investeringskosten verdienen zichzelf terug in 5 jaar of minder en leveren daarna geld op. Daarom is een totaal met en zonder investeringskosten opgenomen.

5. Uitvoering

RVO voert het digitale loket voor de informatieplicht uit. De actualisatie van de energiebesparingsplicht heeft voor de uitvoering hiervan slechts beperkte gevolgen. Het gaat om een beperkte uitbreiding van de doelgroep. Deze uitbreiding van het aantal milieubelastende activiteiten waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is betreft bovendien bedrijven en instellingen die al veel ervaring hebben met het voldoen aan milieuwetgeving. Aan de huidige informatieplicht is, zonder grote problemen, inmiddels door ruim 55.000 bedrijfsvestingen voldaan. RVO voorziet geen risico's in de uitvoering van het digitale loket voor de informatieplicht.

RVO draagt zorg voor het beheer en doet een voorstel voor de actualisatie van de Erkende Maatregellijsten (EML). RVO voorziet in dit kader slechts een beperkte aanpassing van de bestaande praktijk in de komende jaren als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Maatregelen met betrekking tot het opwekken van eigen hernieuwbare energie en het overstappen op een energiedrager met een lagere CO₂-emissiefactor zullen bij de actualisatie van de EML wel doorgerekend worden, maar de komende jaren waarschijnlijk nog geen

⁵⁰ De investeringskosten voor de volgende 4 jaar zijn afhankelijk van hoeveel maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder dan nieuw zijn. Dit is afhankelijk van zoveel factoren dat hierover geen schatting te maken is. Deze kosten worden in kaart gebracht wanneer de EML voor die ronde is geactualiseerd.

terugverdiëntijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Dergelijke maatregelen zullen derhalve naar verwachting voorlopig niet op de EML worden geplaatst.

RVO ziet wel een beperkt risico in het feit dat het verplichte energiebesparingsonderzoek op bepaalde punten overlap heeft en tegelijkertijd op bepaalde punten afwijkt van de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit zoals opgenomen in artikel 18 van de Wet EU-handelingen energie-efficiëntie en de regels die voor het verslag zijn gesteld in het Besluit energie-audit. Ook verschilt het bevoegd gezag voor de beide plichten. Dit risico kan in de uitvoering op verschillende manieren worden beperkt. Ondernemingen wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden om met één onderzoek aan de beide plichten te voldoen. Het gebruik van dezelfde methode voor de berekening van de terugverdiëntijd, die uit de Omgevingsregeling, is daarvoor wel zeer gewenst. RVO adviseert hierover in contact te treden met de Europese Commissie.

RVO heeft al ervaring met de combinatie van de energie-audit en een energiebesparingsonderzoek dat een Omgevingsdienst in het kader van de omgevingsvergunning aan een bedrijf heeft opgelegd. Het onderzoek kan, aangevuld met de gegevens en elementen zoals opgenomen in de artikelen 2 en 3 van het Besluit energie-audit, ook gebruikt worden voor het voldoen aan de auditplicht. RVO beoordeelt hierbij het verslag van de energie-audit aspecten, de gemeente/omgevingsdienst beoordeelt de vergunningsaspecten.

Gezien de verschillende eisen aan de beide plichten kan het zijn dat de loketten op verschillende ICT platforms van RVO worden uitgevoerd. Dit zou kunnen betekenen dat hetzelfde onderzoek op twee plaatsen ingediend moet worden.

6. Toezicht en handhaving

De geactualiseerde energiebesparingsplicht is – net als andere regels in het Bal – opgenomen in het Basistakenpakket. Dat betekent dat het bevoegd gezag opdracht aan de Omgevingsdiensten geeft voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten kunnen de rapportages van de informatieplicht en de onderzoeken uit het landelijke digitale systeem van RVO ophalen. Voor de informatieplicht wordt aan deze rapportage een rubriceringscode toegevoegd zodat duidelijk is hoeveel van de toepasselijke maatregelen van de EML zijn getroffen. Op basis hiervan kunnen Omgevingsdiensten informatiegestuurd toezicht en handhaving vorm geven. Het Rijk stelt hier, los van de actualisatie, 9,5 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2022 tot en met 2023. Dit is bovenop de eerdere ondersteuning van twee maal 5 miljoen euro in 2020 en 2021.

Volgens de VNG en IPO is er sprake van een lastenverlichting, omdat de geactualiseerde energiebesparingsplicht niet meer in vergunningen hoeft te worden geregeld. Het bevoegd gezag zal wel kosten moeten maken voor het toezicht op en de handhaving van de nieuwe onderzoeksplicht, de vergunningplichtige bedrijven waarbij nog geen energiebesparingsplicht in de vergunning stond en de ETS-bedrijven. Dit is niet exact te kwantificeren⁵¹. Het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht voor vergunningplichtige en ETS-bedrijven zal op dezelfde wijze worden ingericht als voor de andere doelgroepen. Omdat een deel van deze bedrijven vaak te maken heeft met complexe processen, vergt dit specialistische kennis bij het bevoegd gezag. Verwacht wordt dat de Omgevingsdiensten deze kennis deels in huis hebben. Zij hebben immers al voor andere milieuwetgeving te maken met deze bedrijven. Het Rijk stelt bij de invoering van de geactualiseerde energiebesparingsverplichting gedurende twee jaar 10 miljoen euro beschikbaar om snel capaciteit bij het bevoegd gezag op te bouwen en kennis op te doen met betrekking tot het toezicht en de handhaving bij ETS-bedrijven. Daarnaast stelt het Rijk € 46 miljoen euro beschikbaar verspreid over de jaren 2022 t/m 2026 voor de gehele doelgroep.

7. Advies, consultatie, notificatie en voorhang

7.1 MKB-toets

De wijziging waarmee een energiebesparingsplicht voor ETS-bedrijven wordt ingevoerd is niet voorgelegd aan een MKB-panel. Dit betreft een andere doelgroep.

Voor de overige wijzigingen heeft MKB-Nederland twee keer een MKB-toets georganiseerd. Er bleken echter beide keren geen deelnemers uit het MKB-bedrijfsleven geïnteresseerd of

⁵¹ Ter indicatie geven VNG en IPO aan dat a) de actualisatie van vergunningen nu niet nodig is voor ongeveer 11.250 bedrijven en dat dit ongeveer 40 uur per vergunning bespaart en b) controle van een onderzoek vanuit de onderzoeksplicht ongeveer 24 uur per bedrijf kost, waarbij voor 15% meer moet worden gerekend. Er is vooralsnog geen indicatie gegeven van de extra kosten voor toezicht en handhaving van de ongeveer 500 ETS-bedrijven.

beschikbaar. MKB-Nederland heeft aangegeven dat dit mogelijk komt doordat de relevante brancheorganisaties in het hele actualisatietraject zijn meegenomen en geen grote problemen voorzien voor het mkb voor dit besluit.

7.2 Advies Adviescollege Toetsing regeldruk

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de advisering.

7.3 Internetconsultatie

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de consultatie.

7.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de consultatie.

7.5 Voorhang Tweede en Eerste Kamer

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de voorhang.

7.6 Notificatie

[PM]

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

8.1 Overgangsrecht

De actualisatie van de energiebesparingsplicht en de uitbreiding van de milieubelastende activiteiten waarop de energiebesparingsplicht van toepassing is kan leiden tot veranderingen in de verplichtingen voor degene die de milieubelastende activiteit verricht. Ten aanzien van milieubelastende activiteiten die reeds onder de energiebesparingsplicht vallen, zullen er naar verwachting weinig nieuwe maatregelen getroffen moeten worden. Dit omdat er waarschijnlijk nog geen maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie en de vervanging van de energiedrager zijn voor de milieubelastende activiteit die zich binnen vijf jaar terug verdienen. Voor het geval dat er zich toch een ontwikkeling voordoet (bijvoorbeeld een sterk stijgende gasprijs) en ook maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie en de vervanging van de energiedrager zich binnen vijf jaar terug verdienen, is er voorzien in overgangsrecht. Dit regelt dat ook voor de milieubelastende activiteiten op wie de energiebesparingsplicht van toepassing was voor de inwerkingtreding van het Besluit actualisatie energiebesparingsplicht de verplichting uit dat laatste besluit niet gelden tot 1 december 2023. De maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en de bijbehorende informatieplicht, moeten uiterlijk op 1 december 2023 worden uitgevoerd. Met een verwachte publicatie op 1 januari 2023 geeft dit degene die de milieubelastende activiteit verricht bijna een jaar om de maatregelen te treffen en de benodigde informatie te verzamelen. Op deze manier is er dus ook voor deze milieubelastende activiteiten in een overgangperiode voorzien.

Voor milieubelastende activiteiten die met onderhavig wijzigingsbesluit onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht komen te vallen, zou naast de verplichting tot het treffen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie en de vervanging van de energiedrager ook de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen nieuw zijn (mits aan de terugverdientijd van vijf jaar wordt voldaan). Voor al deze milieubelastende activiteiten geldt ook dat de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik pas getroffen hoeven te zijn op 1 december 2023, wanneer ook een nieuwe ronde van de informatieplicht start.

8.2 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is voorzien per 1 juli 2023, met de publicatie een half jaar van te voren, op 1 januari 2023. Op deze manier is voldaan aan de minimuminvoeringstermijn van drie maanden, genoemd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook de vaste verandermomenten voor nieuwe regelgeving, genoemd in diezelfde aanwijzing, worden hiermee aangehouden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In verband met de wijziging van de titel van paragraaf 5.4.1. van het Bal van "Energiebesparing" naar "Verduurzaming van het energiegebruik" worden ook de verwijzingen naar deze paragraaf in de verschillende artikelen aangepast.

Artikel I, onderdeel B tot en met AG

In deze onderdelen wordt voor verschillende milieubelastende activiteiten de regels over verduurzaming van het energiegebruik aangezet. In een aantal onderdelen gebeurt dit door de uitzondering op het voldoen aan de regels ter verduurzaming van het energiegebruik in de gevallen waarin de activiteit of een deel van de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen te laten vervallen. In de andere onderdelen gebeurt dit door de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik juist in te voeren voor de desbetreffende milieubelastende activiteiten.

Artikel I, onderdeel AI

Artikel 5.15 wordt gewijzigd nu de actualisatie van de energiebesparingsplicht ertoe leidt dat de energiebesparingsplicht wordt verbreed tot een verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik. Waar er in het oude artikel 5.15 van het Bal werd gesproken over "energieverbruik" wordt er in het nieuwe artikel 5.15 van het Bal gesproken van "energiegebruik". Dit om beter aan te sluiten bij de terminologie van het Bbl, waarbij uit wordt gegaan van energiegebruik.

In artikel 5.15, eerste lid van het Bal is de verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar opgenomen. In het tweede lid van artikel 5.15 van het Bal wordt vervolgens uitgewerkt welke maatregelen tot maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik worden gerekend, namelijk: energiebesparende maatregelen, maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie op de locatie van de milieubelastende activiteit tot ten hoogste het energiegebruik van de milieubelastende activiteit en maatregelen voor het substitueren van een energiedrager met als effect een lagere CO₂-emissie.

In artikel 5.15, derde lid, van het Bal is uitgewerkt in welke gevallen de verplichting van artikel 5.15., eerste lid, van het Bal niet van toepassing is. De ondergrens ten aanzien van het energiegebruik van de milieubelastende activiteit, zoals opgenomen in artikel 5.15, derde lid, onder a, van het Bal, is niet gewijzigd.

De eerder in dit artikel opgenomen uitzondering voor de gevallen waarin artikel 15.51, eerste lid, artikel 16.5 Wet milieubeheer van toepassing is, blijft alleen gelden voor die gevallen waarin artikel 15.51, eerste lid, van de Wet milieubeheer van toepassing is, namelijk glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem. De eerder in dit artikel opgenomen uitzondering voor de ETS-bedrijven, gevallen waarin artikel 16.5 van de Wet milieubeheer van toepassing is, komt te vervallen.

In artikel 5.15, derde lid, onder d, wordt een uitzondering van de verplichting uit het eerste lid toegevoegd als er voor het energiegebruik van de milieubelastende activiteit alleen gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie die wordt opgewekt op de locatie van de milieubelastende activiteit.

Artikel I, onderdeel AJ

Dit onderdeel wijzigt artikel 5.15a waarin de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden over de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik is opgenomen. In het eerste lid van dit artikel wordt de datum waarop uiterlijk aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden moet worden voldaan verschoven van 1 juli en 5 december 2023 naar 1 december 2023. Met deze wijziging wordt aansluiting gezocht bij het moment van indienen van het verslag van de energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

Naast deze wijziging zijn in het artikel een aantal tekstuele wijzigingen doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel AK

In dit onderdeel is, in het nieuwe artikel 5.15b, het onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik opgenomen. Dit onderzoek is verplicht voor degene die een milieubelastende activiteit verricht waarop de verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar van toepassing is en het energiegebruik van de milieubelastende activiteit in het voorafgaande kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh aan elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalenten. In het tweede lid van dit artikel is vastgelegd welke gegevens en bescheiden in het kader van dit onderzoek moeten worden verstrekt en dat dit uiterlijk op 1 december 2023 en daarna eenmaal per vier jaar dient te gebeuren. Er wordt voor het moment van verstrekking van de gegevens en bescheiden in het kader van het onderzoek aansluiting gezocht bij het moment van aanleveren van de gegevens en bescheiden van de informatieplicht.

Artikel I, onderdeel AL

Met dit onderdeel wordt geregeld dat voor het indienen van zowel de informatieplicht als het onderzoek gebruik wordt gemaakt van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier niet van het Digitale Stelsel Omgevingswet.

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder b, worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De geactualiseerde energiebesparingsplicht en de bijbehorende verplichting tot het aanleveren van gegevens en bescheiden over de uitvoering hiervan zijn op grond van dit artikel gesteld. De gegevens en bescheiden dienen verstrekt te worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in afdeling 2.2 van het Bal, waar ook de controle op de naleving van in de artikelen 5.15, 5.15a en 5.15b van het Bal opgenomen regels bij berust.

Om ervoor zorg te dragen dat alle bedrijven en instellingen op dezelfde wijze kunnen voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van de gegevens en bescheiden, wordt het verstrekken hiervan gedaan met gebruikmaking van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier die door Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat beschikbaar worden gesteld. Op deze manier wordt er zorg gedragen voor uniformiteit bij het voldoen aan de verplichting en een veilige elektronische omgeving om de gegevens en bescheiden in te dienen. Daarnaast kan op deze manier centraal een overzicht worden gegenereerd van het aantal bedrijven en instellingen dat gegevens en bescheiden heeft verstrekt en het aantal maatregelen dat genomen is. Dit leidt tot een beter beeld van de gerealiseerde maatregelen als resultaat van de geactualiseerde energiebesparingsplicht en is nodig om resterend besparings- en reductiepotentieel met doelgerichte regelgeving te kunnen ontsluiten.

Artikel I, onderdeel AM

Dit onderdeel zorgt ervoor dat met het vervallen van artikel 5.16 van het Bal ook de afbakening van de mogelijkheid tot maatwerk komt te vervallen.

Met het vervallen van artikel 5.17 vervalt ook het overgangsrecht voor energiebesparende maatregelen zoals dit in artikel 5.17 van het Bal was opgenomen. In artikel 5.16 (nieuw) van het Bal wordt opnieuw voorzien in overgangsrecht.

Artikel I, onderdeel AN

Met dit onderdeel wordt voorzien in overgangsrecht voor zowel de milieubelastende activiteiten waarop de energiebesparingsplicht van artikel 5.15 van het Bal reeds van toepassing was, als op de milieubelastende activiteiten waarop artikel 5.15 van het Bal niet van toepassing was voor de inwerkingtreding van onderhavig besluit. Met dit overgangsrecht wordt een uitgestelde werking toegekend tot 1 december 2023. Dit zodat degene die de milieubelastende activiteit verricht en op wie de energiebesparingsplicht van toepassing was tot 1 december 2023 de tijd heeft om aan de geactualiseerde energiebesparingsplicht te voldoen (eerste lid). Daarnaast zorgt het overgangsrecht er ook voor dat degene die de milieubelastende activiteit verricht waarop de energiebesparingsplicht niet van toepassing was en waarop met dit besluit de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik van toepassing wordt, een overgangperiode hebben tussen het moment van inwerkingtreding van de plicht tot verduurzaming van het energiegebruik en 1 december 2023 (tweede lid).

Artikel II, onderdeel AO

Met dit onderdeel wordt de uitzondering voor een activiteit waarop ook de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vervatte verboden betrekking hebben dat aan de omgevingsvergunning voor deze activiteit geen voorschriften konden worden verbonden ter bevordering van een zuinig gebruik van energie bij die activiteit verwijderd. Dit zodat bij een dergelijke activiteit ook aan de omgevingsvergunning voorschriften ter verduurzaming van het energiegebruik kunnen worden verbonden.