

Verslag internetconsultatie actualisatie energiebesparingsplicht

De internetconsultatie van het Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving heeft gelijktijdig plaatsgevonden. Omdat de reacties op de internetconsultatie soms beide besluiten raken en soms één van de twee, worden alle reacties in dit verslag meegenomen. Er is op veel onderwerpen en van diverse partijen een reactie ontvangen. Deze zijn gebundeld naar onderwerp.

Splitsing Bal en Bbl

De splitsing van de energiebesparingsplicht over Bal en Bbl leidt in de consultatie tot vragen over de te hanteren grenswaarden. De verwarring ontstaat als men denkt dat voor de gebruiksfunctie en voor de milieubelastende activiteit afzonderlijke grenswaarden bestaan. Dat is niet het geval. Het gaat zowel in Bal als in Bbl om het totale energiegebruik van de activiteit en de gebruiksfunctie samen. De grenswaarde is gekoppeld aan de milieubelastende activiteit. Dit is inclusief functioneel ondersteunende activiteiten en in de meeste gevallen ook inclusief gebruiksfuncties. Kortom, in de meeste gevallen gaat het om het energiegebruik van de locatie en is dit ook niet te splitsen omdat het energiegebruik over dezelfde meter gaat.

De vraag wie aanspreekbaar is op de energiebesparingsplicht in bepaalde situatie, bijvoorbeeld de huurder of de verhuurder, is volgens een aantal reacties niet duidelijk. In bepaalde gevallen kan het inderdaad onduidelijk zijn wie de maatregel moet uitvoeren. Onder het Activiteitenbesluit was dat ook al het geval en met de Omgevingswet verandert dit beperkt voor de energiebesparingsplicht. Via de website van RVO en RWS wordt via overzichten meer duidelijkheid geboden. Het advies is dit in het huurcontract te regelen. Een split incentive tussen huurder en verhuurder achteraf oplossen kost meer tijd en energie. Uiteraard speelt dit niet als de gebouweigenaar ook aanspreekbaar is op de activiteit.

Hernieuwbare energieproductie

De uitbreiding van de energiebesparingsplicht naar verduurzaming van het energiegebruik door hernieuwbare energieproductie op de eigen locatie en overstap naar een andere energiedrager, wordt unaniem ondersteund. Er zijn opmerkingen dat kooldioxide-reductie voorrang moet hebben op energiebesparing, maar ook dat inzet op energiebesparing belangrijk blijft. Energie die niet gebruikt wordt hoeft namelijk niet geproduceerd en getransporteerd te worden. Daarom is het verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen naast maatregelen voor hernieuwbare energieproductie op eigen locatie en het overstappen op een andere energiedrager wanneer dit kooldioxide uitstoot vermindert.

Meerdere reacties betreffen de hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie. Het uitgangspunt is dat energieproductie verplicht is tot ten hoogste het eigen gebruik van de energiedrager, zodat de normadressaat niet verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden. In het Bal en Bbl is verduidelijkt dat de verplichting voor hernieuwbare energieproductie begrensd is tot het jaarlijkse gebruik van de betreffende energiedrager. Het is niet de bedoeling dat een bedrijf of instelling meer dan zijn eigen stroomverbruik duurzaam moet produceren omdat er nog gebruik van een andere energiedrager (bijvoorbeeld gas) is.

In een reactie wordt voorgesteld de opgewekte energie in mindering te brengen op het energiegebruik bij het bepalen van de ondergrens. Dit wordt niet toegestaan omdat dit de keuze zou introduceren tussen energiebesparing en hernieuwbare energieproductie. Zowel maatregelen op energiebesparing, als maatregelen op hernieuwbare energieproductie, als overstap naar een andere energiedrager zijn doelen van deze verplichting. En ten slotte: de inkoop van groene stroom of de aanschaf van certificaten wordt niet beschouwd als het produceren van hernieuwbare energie.

Welke vormen van hernieuwbare energieproductie onder de energiebesparingsplicht gaan vallen, is afhankelijk van de terugverdientijd (ten hoogste 5 jaar). In de reacties zijn er zorgen over de toepasbaarheid van hernieuwbare energieproductie in verband met bijvoorbeeld brandveiligheid of draagkracht van de dakconstructie. Uiteraard wordt met dergelijke voorwaarden in de toepassing van de energiebesparingsplicht rekening gehouden. Bij het opstellen van de Erkende Maatregelenlijsten (EML) zullen randvoorwaarden opgenomen worden. Bij individuele gevallen kan het bevoegd gezag een individuele afweging maken of maatwerk opleggen.

Het verplichten van een warmtenetaansluiting of het verplicht leveren van restwarmte aan een derde partij, valt buiten de reikwijdte van de energiebesparingsplicht. Het gebruiken van bestaande warmte met een kooldioxide-reducerend effect of het overstappen naar warmtetoepassingen bij een bestaande aansluiting valt wel onder de reikwijdte van deze plicht.

Maatwerk

Hernieuwbare energieproductie en het nemen van energiebesparende maatregelen leveren veel reacties op over complicaties als de maatregelen niet kunnen door andere regelgeving, ander beleid in het kader van de klimaattransitie, plannen van regionale overheden, congestie van het elektriciteitsnet of andere (technische) randvoorwaarden. Maatregelen hoeven alleen te worden getroffen wanneer aan randvoorwaarden wordt voldaan. Dit is niet beperkt tot technische mogelijkheden. Bij het opstellen van de Erkende Maatregelenlijsten zullen deze randvoorwaarden opgenomen worden. Bij individuele gevallen kan het bevoegd gezag een individuele afweging maken of maatwerk opleggen. Het bevoegd gezag kan een gefaseerde uitvoering van maatregelen mogelijk maken. Bij grote energiegebruikers wordt de eventuele noodzakelijkheid van maatwerk duidelijk in het verplichte onderzoek en het uitvoeringsplan dat daar onderdeel van is. Met het wijzigingsbesluit Bal wordt deze afbakening van het maatwerk voor de groep grote energiegebruikers, op wie de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van toepassing is, geregeld. Hierdoor staan voor het bevoegd gezag bij deze doorgaans complexere bedrijven ruimere mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk open. Ondergrens daarbij is dat het maatwerk niet kan leiden tot een versoepeling van de regels zoals opgenomen in artikel 5.15 van het Bal.

Ondergrens en zelfvoorzienende bedrijven

De energiebesparingsplicht geldt vanaf 25.000 m³ aardgasequivalenten of 50.000 kWh elektriciteit. Omgerekend naar warmte komt 25.000 m³ aardgas bijna overeen met 250.000 kWh elektriciteit. Een reactie is dat de lage grens voor elektriciteit een verkeerde prikkel kan leveren voor elektrificatie. Er zijn ook reacties voor het loslaten van de ondergrens of juist het verhogen ervan. Er is besloten om vast te houden aan de bestaande ondergrenzen. Loslaten daarvan zou betekenen dat het aantal bedrijven onder deze plicht sterk toeneemt. Naast de relatief hoge lastendruk van een rapportageplicht voor kleinverbruikers, is de door deze groep mogelijk te realiseren energiebesparing gering ten opzichte van bedrijven boven deze grens. Hierop toezichthouden is geen effectieve inzet van de beperkte handhavingscapaciteit.

Een andere reactie is dat meerdere milieubelastende activiteiten op dezelfde locatie -in tegenstelling tot onder het Activiteitenbesluit- apart beoordeeld worden, onder de ondergrens van het energiegebruik komen en niet onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit zal volgens specialisten alleen in zeer uitzonderlijke gevallen voorkomen.

Bedrijven die zelfvoorzienend zijn, worden uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. In reacties wordt gevraagd wat verstaan wordt onder zelfvoorzienend. Geheel zelfvoorzienend betekent dat een bedrijfsvestiging geen enkele energie afneemt van een collectief energienet en de eigen energie hernieuwbaar produceert op de eigen locatie. 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 kooldioxide meer wordt uitgestoten door het energiegebruik van de milieubelastende activiteit.

Vaststellen van energiegebruik

Het vaststellen van het energiegebruik is voor bevoegd gezag lastig. De wens is toegang tot die gegevens via een wettelijke grondslag. Dat is vooralsnog niet mogelijk en valt buiten het bereik van deze aanpassing op AMvB-niveau. Artikel 5.15, derde lid, onder a, Bal bepaalt dat voor de ondergrens gekeken moet worden naar het energiegebruik van "enig kalenderjaar". In de nota van toelichting is verduidelijkt dat daarmee in beginsel bedoeld wordt het voorafgaande kalenderjaar, mits het energiegebruik in dat jaar representatief is en niet verstoord is door bijvoorbeeld een tijdelijke productiestop of een uitzonderlijke en eenmalige hoge of lage productie. Als dat zo is ligt het voor de hand om het energiegebruik van het kalenderjaar daarvoor te nemen.

Het energiegebruik dat ontstaat door elektrificatie van het vervoer kan niet buiten beschouwing blijven bij het bepalen van het energiegebruik, tenzij het opladen niet achter de meter of elders plaatsvindt.

Administratieve lasten

De administratieve lasten voor bevoegd gezag en de regeldruk voor bedrijven en instellingen roepen reacties op uiteenlopend van dat bepaalde kosten voor bedrijven niet meegenomen zijn of dat bedrijven de investeringen niet kunnen opbrengen tot de handhavingslasten voor bevoegd

gezag voor het onder de energiebesparingsplicht brengen van vergunningplichtige bedrijven en ETS bedrijven. Het antwoord is dat de kosten voor bedrijven nagelopen zijn, dat de investeringen een korte terugverdientijd hebben, dat financiële problematiek met bevoegd gezag besproken kan worden en dat de handhavingslasten na 2 jaar geëvalueerd zullen worden.

Milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal.

Er zijn veel reacties ontvangen over de milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal. De grote lijn is dat de keuze in het Bal voor deze activiteiten (circa 50.000 bedrijven) voor zowel gemeenten als voor bedrijven onwenselijk is. Tegelijkertijd blijven de regels uit het Bbl wel gelden voor deze bedrijven. Gemeenten moeten in het Omgevingsplan voor de decentrale sectoren energiebesparingsregels vastleggen wat leidt tot verschillende kaders per gemeente. Voor bedrijven met vestigingen in meerdere gemeenten is het lastig om met verschillende lokale regelgeving te werken. De handhaving wordt complex en lastig uitvoerbaar. Naar aanleiding van deze inbreng is besloten de milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal alsnog onder de rijksregel energiebesparingsplicht te brengen. In de nota van toelichting is deze keuze nader toegelicht.

Onderzoeksplicht voor gebouwen

In het Bbl vervalt de mogelijkheid voor bevoegd gezag om een energiebesparingsonderzoek op te leggen. In de nota van toelichting is toegelicht waarom hiervoor is gekozen, namelijk dat gebouwen - met inachtneming van bouwkundige kenmerken zoals bouwjaar en grootte - zo uniform zijn dat de EML goed toepasbaar is en een (verplicht) energiebesparingsonderzoek in veel gevallen geen afwijkende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar aan het licht zal brengen. Uiteraard kan een bedrijf op eigen initiatief de gebouwen wel meenemen in een energiebesparingsonderzoek.

Doelmatig Beheer en Onderhoud

Een reactie betreft een zorg over de mogelijkheden voor toezicht op Doelmatig beheer en onderhoud (DBO). Een goede invulling van DBO maatregelen is belangrijk voor het bereiken van de gewenste energiebesparing bij de uitvoering van een maatregel. Het toezicht hierop is daarom eveneens van groot belang. De zorgplicht voor bouwwerkinstallaties volgt uit artikel 2.6 van het Bbl. Het is aan de eigenaar/gebruiker daar invulling aan te geven en aan het bevoegd gezag om te beoordelen of daaraan op juiste wijze gevolg is gegeven. Het Bal kent de specifieke zorgplicht gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal, het handelen of nalaten van wat vanzelfsprekend is als je de activiteit verricht. De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen is opgenomen in de EML zoals opgenomen in de Omgevingsregeling.

Vanuit bevoegd gezag zijn reacties gegeven op het (nog te ontwikkelen) formulier voor de informatieplicht. Bevoegd gezag zal hierbij betrokken worden.

Uitbreiden doelgroep

Op het onder de energiebesparingsplicht brengen van vergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven zijn meerdere reacties gekomen. Er zijn zorgen over het ontstaan van andere emissies dan kooldioxide door de uit te voeren maatregelen, voldoende rekening kunnen houden met de complexiteit van deze bedrijven en over de begrenzing van het begrip "energiebesparende maatregel". De voorgestelde formulering dat "alle maatregelen ...worden getroffen " wordt te absoluut gevonden en te ruim geformuleerd. Dit zijn onterechte zorgen omdat deze bedrijven vanwege een hoog energiegebruik een onderzoeksplicht hebben. Op basis van de onderzoeksplicht kan via maatwerk (zie boven) rekening gehouden worden met situaties waarover zorgen geuit zijn. In de EML gebeurt dat ook.

In de consultatiereacties werden ook vragen gesteld over het handhaven van de uitzondering voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. Er is nu voor gekozen om de verplichting ook uit te breiden naar deze doelgroep. Door ook deze glastuinbouwbedrijven onder de verplichting te laten vallen wordt een gelijk speelveld gecreëerd, zowel tussen de verschillende sectoren als binnen de sector glastuinbouw. Bovendien wordt op deze manier energiebesparingspotentieel ontsloten doordat ook deze bedrijven verplicht worden alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. De verwachting is dat een groot deel van de kaslocaties in Nederland onder de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik gaan vallen. Alleen kleingebruikers blijven uitgezonderd vanwege de gebruiksgrenzen die aan de verplichting tot het verduurzamen van het energiegebruik gesteld worden.

Rapportageverplichting

Een andere reactie betreft de informatieplicht met de strekking dat die niet passend geformuleerd is voor vergunningplichtige bedrijven. Ze moeten informatie indienen die reeds bij het bevoegd gezag bekend is (zoals KvK nummer en contactgegevens). Helaas is een dubbele administratieve last voor deze bedrijven niet te vermijden, omdat vooraf niet bekend is of een bedrijf vergunningplichtig is of niet en omdat er twee loketten zijn (Digitaal Systeem Omgevingswet (DSO) en eLoket) waar deze bedrijven gegevens moeten leveren. Het elektronische formulier voor de informatieplicht dat door de Minister van Economische Zaken en Klimaat beschikbaar wordt gesteld kan (nog) niet in het DSO worden opgenomen, omdat de technische functionaliteit van het DSO daar nog niet op is ingericht.

Er wordt verduidelijking gevraagd hoe de energiebesparingsplicht zich juridisch verhoudt tot het instrument vergunning en de Europese Richtlijn Industriële Emissies. In hoofdstuk 4.5 van de nota van toelichting Bal is dit toegelicht. De essentie is dat grote energiegebruikers veelal verplicht onderzoek moeten doen naar kosteneffectieve maatregelen (vanwege EED-audit, of als vergunningsvoorschrift met als uitgangspunt de energiebesparingsplicht, of voor de Richtlijn Industriële Emissies). Deze onderzoeken verplichten niet om energiebesparende maatregelen te treffen. Dat doet de energiebesparingsplicht wel. Bij de rapportageverplichting voor ETS-bedrijven over de energiebesparingsplicht wordt zoveel mogelijk aangesloten op andere rapportages. Hierbij is ook aandacht voor de reacties die vragen om een oplossing voor de administratieve lasten voor bedrijven die volgt uit het indienen van de informatieplicht of uit de onderzoeksplicht (per 1 december 2023) en de EED-audit (vier jaar na laatste audit, voor meeste bedrijven per 31 december 2023 of 2024). Om 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.

De onderzoeksplicht roept bij bevoegd gezag vragen op over de eisen die er aan gesteld worden. Dit is in artikel 5.15b van het Bal (alleen het Bal kent deze plicht) limitatief aangegeven en wordt in de Omgevingsregeling verder uitgewerkt. De vragen van bevoegd gezag, zoals op welke datum het onderzoek ingediend moet zijn en wat de scope van het onderzoek is worden daarin beantwoord. Bevoegd gezag beoordeelt het onderzoek op volledigheid en mochten verplichte maatregelen nog niet uitgevoerd zijn, stelt bevoegd gezag de datum vast waarop de maatregelen genomen moeten zijn. De beoordelingstermijn van het onderzoek ligt niet vast, hangt af van de complexiteit van het bedrijf en hierbij wordt uitgegaan van het principe "behoorlijk bestuur".

Er zijn suggesties en vragen binnengekomen over de nadere uitwerking van de onderzoeksplicht, de berekening van de terugverdientijd, te gebruiken emissiefactoren en randvoorwaarden voor het nemen van maatregelen. De suggesties nemen we mee in de uitwerking van de ministeriële regeling, waarin deze onderwerpen in samenspraak met bedrijfsleven en bevoegd gezag nader worden uitgewerkt. De EML en uitgangspunten en randvoorwaarden voor de toepassing van de maatregelen zijn ook in de Omgevingsregeling opgenomen inclusief de verplichting tot het goed instellen, doelmatig beheren en onderhouden van maatregelen.

Keurmerken en certificaten

Het gebruik van keurmerken en certificaten of het, als vervolg op MJA3/MEE, overeenkomen van een convenant (een dienstenconvenant en/of een industrieconvenant), is in samenspraak met bevoegd gezag, brancheorganisaties en (grote) bedrijven onderzocht. Dit heeft de conclusie opgeleverd dat keurmerken en certificaten het doel, minder administratieve lasten, voorbijschieten en er is geen overeenstemming bereikt over de bovenwettelijke eisen in een convenant gekoppeld aan een vrijstelling voor de energiebesparingsplicht. Keurmerken en certificaten geven dus geen vrijstelling van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Dit geldt ook voor de portefeuille-routekaarten.

Uitvoeringstermijn

Meerdere reacties betreffen de termijn waarop maatregelen uitgevoerd moeten zijn. Als degene die de activiteit verricht niet aan de geactualiseerde energiebesparingsplicht voldoet, kan het bevoegd gezag handhavend optreden en naar eigen inzicht een termijn stellen die redelijkerwijs nodig is om alsnog aan de verplichting te voldoen. Maatregelen die nog niet zijn uitgevoerd, moeten in het uitvoeringsplan zijn opgenomen. Het bevoegd gezag overweegt of fasering van de maatregel in de tijd wordt toegestaan en maakt dit kenbaar aan het bedrijf. Het bevoegd gezag kan dus zelf de uitvoeringstermijn bepalen van de niet getroffen maatregelen.

Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving krijgt van het kabinet prioriteit. Er is structureel geld beschikbaar gesteld voor extra toezicht en handhaving. Met het bevoegd gezag wordt overlegd over de meest kosteneffectieve manier om deze middelen in te zetten. Hierbij wordt met het bevoegd gezag overlegd over de wijze waarop landelijke uniformiteit in de handhaving en het verder ontwikkelen van specifieke kennis geborgd kan worden.

Ten aanzien van de handhaving voor energietoezicht op ETS-bedrijven zijn er verschillende suggesties, zoals de taak beleggen bij een landelijk handhavingsteam of bij RVO. Deze suggestie wordt meegenomen in het overleg over de inrichting van toezicht en handhaving. De insteek blijft echter om het bevoegd gezag bij de gemeenten en provincies en hun uitvoeringsorganisaties de omgevingsdiensten te laten en dit niet te centraliseren bij RVO. Met Omgevingsdienst NL, het vertegenwoordigende orgaan van de omgevingsdiensten, wordt een landelijke structuur opgetuigd om de uniformiteit voor toezicht op deze complexe bedrijven te faciliteren.

Basistakenpakket omgevingsdiensten

Veel reacties, zowel vanuit bevoegd gezag als vanuit brancheorganisaties, betreffen toezicht en handhaving dat voor het Bbl bij gemeenten ligt en voor het Bal opgenomen is in het basistakenpakket van omgevingsdiensten. De teneur is dat het ongewenst is dat de gemeente toeziet op de gebouwgebonden maatregelen en een omgevingsdienst op de procesgebonden maatregelen. Onder de Wet milieubeheer is deze splitsing er niet en wordt de taak meestal in zijn geheel, het gebouwgebonden en procesgebonden deel tezamen, uitgevoerd door óf de gemeente óf de omgevingsdienst. Gezien het brede draagvlak om de taak die volgt uit de energiebesparingsplicht en informatieplicht onder het Bbl en Bal bij één partij te houden, is er voor gekozen de artikelen van het Bbl van de energiebesparingsplicht en informatieplicht tevens onder het basistakenpakket van omgevingsdiensten te brengen.