

Nota van Toelichting

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen. Dat zijn alle bestaande gebouwen die niet voor bewoning gebruikt worden. De actualisatie 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. Verduurzaming van het energiegebruik is een belangrijk middel om de CO₂-reductiedoelen uit het Klimaatakkoord en de energiebesparingsdoelen van de Europese Unie te behalen. Er is daarom in het Klimaatakkoord afgesproken om de bestaande energiebesparingsplicht voor bedrijven te actualiseren¹. De informatieplicht die bij de energiebesparingsplicht hoort, is eveneens in het Bbl geactualiseerd. Dat betekent dat bedrijven niet alleen over de energiebesparende maatregelen rapporteren, maar ook over de maatregelen die genomen zijn ter verduurzaming van het energiegebruik.

Daarnaast zijn er enkele wijzigingen gedaan in het toepassingsbereik en reikwijdte van de energiebesparingsplicht en bijbehorende informatieplicht. Hiertoe zijn onder andere de uitzonderingen op de verplichtingen aangepast, waardoor sommige gebouwen in de toekomst ook onder de verplichting komen te vallen. Ook zijn het toepassingsbereik en de reikwijdte beter afgestemd op de systematiek van het Bbl.

Tot slot zijn in onderhavig besluit enkele wijzigingen opgenomen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en ter beperking van de administratieve lasten. Dit is in het Klimaatakkoord aangeduid als regels ter harmonisatie van de regels in het Bbl. Deze wijzigingen zien op de energiebesparingsplicht en informatieplicht, maar ook op andere regels over energie in het Bbl.

Dit besluit heeft een sterke samenhang met het Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht processen. In dat besluit wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor milieubelastende bedrijfsprocessen die plaatsvinden in en buiten gebouwen. Die wijziging van het Bal vormt tezamen met deze wijziging van het Bbl het geactualiseerde stelsel voor energiebesparing door bedrijven zoals bedoeld in het Klimaatakkoord. In deze nota van toelichting zal daarom waar nodig worden ingegaan op de relatie met de wijziging van het Bal.

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. CO₂-reducerende maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie zullen daarmee ook onder de verplichting komen te vallen.

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 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 opgenomen in het (toentertijd) nieuwe Activiteitenbesluit milieubeheer als de plicht voor bedrijven en instellingen met een bepaald energiegebruik om alle energiebesparingsmaatregelen te treffen die zich in vijf 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, die in 2018 zijn geactualiseerd³. Deze lijsten bieden duidelijkheid aan ondernemers en toezichhouders 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 in 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 worden eerst de afspraken uit het Klimaatakkoord en 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. Daarna worden kleinere wijzigingen uit het wijzigingsbesluit besproken en wordt toegelicht welke andere wijzigingen zijn onderzocht, maar niet zijn opgenomen in het wijzigingsbesluit. Tot slot worden nog enkele wijzigingen besproken die te maken hebben met de harmonisatie van het Bbl.

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.

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.

Naast de actualisatie van de energiebesparingsplicht zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over het harmoniseren van bestaande wettelijke verplichtingen voor utiliteitsbouw. In dit besluit

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.

wordt hier invulling aan gegeven door enkele verplichtingen te schrappen of te verduidelijken. Ook de label-C verplichting voor kantoren die per 1 januari 2023 in gaat wordt op enkele punten verduidelijkt.

2.3 Energiebesparing wordt verduurzaming van het energiegebruik

In het Klimaatakkoord is onder andere afgesproken om 49% CO₂-reductie in 2030 te bereiken en een CO₂-arme utiliteitsbouw in 2050. 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 of aan het gebouw (of gedeelte daarvan) en de overstap op een andere energiedrager met minder CO₂-uitstoot als gevolg. De drie soorten maatregelen zijn hieronder nader omschreven.

1. Energiebesparende maatregelen

De verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar is onveranderd. Bij energiebesparende maatregelen kan men denken aan isolatie van de gebouwschil, overschakelen naar LED verlichting en isolatie van (warmte en koude) leidingen.

2. Maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie

Bij de verplichting tot het treffen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie gaat het om het opwekken van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie⁷. Voorbeelden hiervan zijn 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 is verplicht tot ten hoogste het energiegebruik van de gebruiksfunctie. Hiermee wordt voorkomen dat degene die de milieubelastende activiteit verricht, verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden. De verplichting geldt vanuit het Bbl als het energiegebruik vooral gebouwgebonden is en vanuit het Bal als het energiegebruik vooral procesgebonden is. Bovendien worden zonnepanelen alleen verplicht op daken en op ongebruikte oppervlakken in de gebouwde omgeving. Zo wordt concurrentie met grond bestemd voor de natuur en landbouw voorkomen⁸. De normadressaat voor het opwekken van hernieuwbare energie is de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan het gebouw (art. 3.3 Bbl).

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, zodat maatregelen alleen verplicht worden als deze daadwerkelijk CO₂ reduceren. Bijvoorbeeld bij maatregelen waarbij elektriciteit het gebruik van fossiele brandstof (gedeeltelijk) vervangt, zoals een warmtepomp, speelt de emissiefactor van de elektriciteit mee (dus 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 elektrificatie af. Daarnaast worden ook maatregelen verplicht waarbij een overstap wordt gemaakt op een andere energiedrager wanneer dit CO₂ reduceert, zonder dat er energie bespaard wordt, maar wel een terugverdientijd heeft van ten hoogste 5 jaar doordat de nieuwe energiedrager goedkoper is. Het is nu nog een theoretische gedachtegang dat er van een andere energiedrager meer wordt gebruikt terwijl dit toch goedkoper is en minder CO₂ uitstoot tot gevolg heeft.

De maatregelen zijn pas verplicht wanneer deze een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben, wat voor veel maatregelen op dit moment nog niet het geval is. Vanaf wanneer de terugverdientijd vijf jaar of minder wordt, is onvoorspelbaar, gezien de ontwikkelingen in beleid en markt in het kader van de klimaattransitie. Door de verplichting nu al in te voeren, is de energiebesparingsplicht wel aangepast en klaar voor het moment waarop die maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen. Als dat zo is kunnen de maatregelen eenvoudig worden opgenomen in de EML in een ministeriële regeling.

⁷ Een gebruiksfunctie is een gebouw of gedeelte daarvan met een bepaalde functie.

⁸ 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.

De CO₂-emissiefactoren, de aardgasequivalenten en de methode voor de berekening van de terugverdientijd worden in de ministeriële regeling vastgelegd. De Erkende Maatregellijsten (EML) zijn ook in ministeriële regeling vastgelegd. In de ministeriële regeling wordt een toelichting opgenomen over hoe de EML moet worden toegepast inclusief de verplichting tot het goed instellen, beheren en onderhouden van maatregelen (volgend uit de specifieke zorgplicht van artikel 2.6 van het Bbl voor bouwwerkinstallaties, ook wel doelmatig beheer en onderhoud genoemd).

2.4 Wijzigingen doelgroep

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht naar de verplichting tot het nemen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, wordt de doelgroep waarop de plicht van toepassing is, uitgebreid met gebouwen die behoren bij vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en activiteiten met installaties die vallen onder het Europese Emissions Trading System (EU ETS). Dit laatste volgt uit nader onderzoek naar effecten en wenselijkheid hiervan naar aanleiding van de motie Van der Lee⁹. Dit is in de Kamerbrief van 7 september 2021¹⁰ toegelicht.

Dit gebeurt in het Bbl door de uitzondering voor milieubelastende activiteiten met een omgevingsvergunning te schrappen, inclusief de maatwerkmoogelijkheid voor bevoegd gezag om andere energiebesparende maatregelen toe te staan dan de maatregelen bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, voor zover die maatregelen onderdeel zijn van een vergunningvoorschrift. Dat betekent dat alle gebouwen in Nederland onder dezelfde rijksregel worden gebracht, en de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik voor circa 15.000 bedrijven en instellingen niet meer in de bedrijfsspecifieke omgevingsvergunning hoeven te worden geregeld¹¹. Hiermee wordt de systematiek van de Omgevingswet gevolgd, namelijk dat voor activiteiten algemene regels gelden wanneer deze regels goed passend zijn¹².

Het onder de energiebesparingsplicht brengen van gebouwen heeft als voordeel, dat nieuwe technieken niet hoeven te worden voorgeschreven via aanpassing van individuele vergunningen, maar kunnen worden voorgeschreven via de algemene rijksregels. 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. Om die reden is ervoor gekozen om vergunningplichtige en ETS-bedrijven niet langer uit te zonderen van de energiebesparingsplicht. Tevens betekent dit een verlichting van de uitvoeringslast bij bevoegd gezag, omdat energiebesparingsregels niet apart in de vergunning hoeven te worden opgenomen. Overigens geldt voor alle activiteiten dat een maatregel niet hoeft te worden getroffen wanneer dit niet kan vanwege technische randvoorwaarden of andere regels. Dit is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

Een nieuwe uitzondering op de energiebesparingsplicht betreft milieubelastende activiteiten die geheel zelfvoorzienend zijn met hernieuwbare energie die wordt opgewekt aan of op de gebruiksfunctie. Geheel zelfvoorzienend betekent dat er geen energie wordt afgenomen van een collectief net. Opwek op een aangrenzend bouwperceel kan worden meegerekend, mits er een directe fysieke koppeling is en de energie achter de meter wordt geleverd¹³. De reden hiervoor is dat deze bedrijven en instellingen geen aanspraak meer maken op collectieve voorzieningen en geen CO₂ meer uitstoten. Er is dus geen sprake meer van marktfalen en het stellen van aanvullende eisen is niet proportioneel.

2.5 Aanpassing informatieplicht

Naast een energiebesparingsplicht bevat het Bbl een informatieplicht, op grond waarvan diegene die de activiteit verricht informatie aanlevert bij het bevoegde gezag over het energiegebruik en de

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 Kamerstuk 33.962, nr. 3: In de Memorie van Toelichting is de beleidslijn opgenomen dat algemene regels wenselijker zijn dan een vergunning.

¹³ Het uitgangspunt 'achter de meter' is conform de NTA8800 en het ISSO opnameprotocol 75.1 Energieprestatie utiliteitsgebouwen paragraaf 15.2.

getroffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Het eerstvolgende moment van indiening van de gegevens en bescheiden is 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 de Europese Richtlijn Energie-efficiëntie (EED) moeten inleveren. De nieuwe datum is ook doorgevoerd in het bestaande overgangsrecht voor gebouwen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onder de energiebesparingsplicht vielen. Daarnaast is verduidelijkt dat het energiegebruik moet worden aangeleverd over het kalenderjaar dat voorafgaat aan de indiening van de rapportage.

Eerder is aangekondigd dat de mogelijkheid om invulling te geven aan de informatieplicht door middel van certificaten of keurmerken zou worden opgenomen in de geactualiseerde regelgeving¹⁴. Als dit 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 wetgeving het doel – namelijk minder (administratieve) lasten – voorbij schieten. Met vertegenwoordigers van bedrijfsleven en 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 bevoegd gezag gedeeld kan worden. Op deze manier kan het bevoegd gezag het gebruik van keurmerken gericht meenemen bij informatiegestuurd toezicht en handhaving.

2.6 Aanpassing maatwerkbevoegdheid

De mogelijkheid tot het opleggen van een energiebesparingsonderzoek door bevoegd gezag via maatwerk is geschrapt in artikel 3.86 van het Bbl. De reden hiervoor is dat gebouwen met in achtneming van bouwkundige kenmerken zoals bouwjaar en grootte - zo uniform zijn dat de EML goed toepasbaar zijn 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.

Het is de ervaring van bevoegd gezag dat het, bij bedrijven die de EML niet of niet volledig uitvoeren, moeilijk is om aan te tonen dat de niet uitgevoerde maatregelen wél binnen de 5 jaar terugverdientijd vallen. De bewijslast ligt bij het bevoegd gezag en veroorzaakt relatief hoge uitvoeringslasten bij bevoegd gezag. In sommige gevallen kon het bevoegd gezag dan een energiebesparingsonderzoek opleggen, waardoor het bedrijf zelf de terugverdientijden inzichtelijk moest maken. Het energiebesparingsonderzoek bracht echter ook lasten met zich mee voor de gebouweigenaar, bovenop de lasten van de informatieplicht die hetzelfde doel dient. Waar nodig zal daarom bekeken worden of de uitvoeringslasten voor het bevoegd gezag verminderd kunnen worden door in de terugverdientijdmethodiek, waarop de informatieplicht mede steunt, een betere bepaling op te nemen over de onderbouwing die de gebouweigenaar moet gebruiken voor de aangeleverde informatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van meerdere offertes.

2.7 Harmoniseren van Bbl-regels over energie

In het Bbl worden enkele regels geharmoniseerd. Dit staat los van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Het gaat om kleine aanpassingen of verduidelijking van bestaande artikelen van het Bbl.

Het betreft achtereenvolgens het aanpassen van de terminologie in de uitzondering op de labelplicht voor de gebruiksfunctie industrie (art. 6.28), het schrappen van de vrijstelling van de energiebesparingsplicht voor overheidsgebouwen, monumenten en gebouwen voor erediensten of religieuze activiteiten (art. 3.84) en het voorschrijven van de rekenmethode voor het bepalen van de terugverdientijd als een beroep gedaan wordt op de hardheidsclausule (art 3.87).

2.7.1 Uitzondering labelplicht industrie

In het Bbl was een uitzondering opgenomen op de energielabelplicht voor "een gebouw of gedeelte daarvan, dat is bestemd om te worden gebruikt voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 738, p.2

materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden, en dat een lage energiebehoefte heeft". Deze uitzondering was eerder opgenomen in het Besluit energieprestatie gebouwen; een besluit dat met ingang van de Omgevingswet wordt ingetrokken en is overgeplaatst in het Bbl. Deze omschrijving uit het Besluit energieprestatie gebouwen komt overeen met wat in het Bbl de "industriefunctie" genoemd wordt, maar is bij het omzetten naar het Bbl per abuis niet aangepast aan de juiste terminologie. In dit besluit is aanpassing alsnog gedaan.

2.7.2 Energiebesparingsplicht voor overheidsgebouwen

Bij de omzetting van de energiebesparingsplicht naar het Bbl is er abusievelijk een uitzondering opgenomen, namelijk voor overheidsgebouwen, monumenten en gebouwen voor erediensten of religieuze activiteiten (artikel 3.84, tweede lid, onder c). Dit wordt teruggedraaid naar de situatie van het huidige recht in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit is dus geen verzwaring van verplichtingen voor overheidsgebouwen, maar een continuering van de bestaande praktijk.

Bestaande uitzonderingen op de energiebesparingsplicht die in het Bbl zijn opgenomen, wijzigen niet. Dat zijn: a) een gebouw of gedeelte daarvan, dat ten hoogste twee jaar wordt gebruikt, b) een gebouw of gedeelte daarvan, met logiesfunctie, dat minder dan vier maanden per jaar wordt gebruikt, en een verwacht energieverbruik heeft van minder dan 25% van het energieverbruik bij permanent gebruik en c) een gebouw of gedeelte daarvan, dat bij minnelijke overeenkomst als bedoeld in artikel 17 van de Ontheffingswet wordt verkregen en voor de uitvoering van het werk waarmee die verkrijging verband houdt zal worden gesloopt.

2.7.3 Hardheidsclausule labelverplichting kantoorgebouwen.

De verplichting voor kantoren om minimaal aan de eis van een maximaal primair fossiel energiegebruik van 225 kWh per m² per jaar te voldoen, geldt een hardheidsclausule (artikel 3.84 lid 5). De clausule houdt in dat, wanneer maatregelen getroffen moeten worden om aan de eis van een maximaal primair fossiel energiegebruik van maximaal 225 kWh per m² per jaar te voldoen, volstaan mag worden met het treffen van de maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste 10 jaar. Een beroep op de hardheidsclausule wordt dus gedaan voor een specifieke maatregel en niet voor het pakket maatregelen die nodig zijn om aan de eis van 225 kWh per m² per jaar te voldoen. De methode waarop de terugverdientijd berekend moet worden, is vastgelegd in een ministeriële regeling (artikel 3.84 lid 6) en wel dezelfde als die gehanteerd wordt voor de berekening van de terugverdientijd voor Erkende Maatregelen.

3. Verhouding tot hoger en overig recht

3.1 Verhouding tot het stelsel van de Omgevingswet

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

3.1.1. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bbl bevat regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken (artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). In het Bbl is onderscheid gemaakt tussen regels over bestaande bouwwerken (hoofdstuk 3 Bbl), nieuwbouw (hoofdstuk 4), verbouw, verplaatsing en functiewijziging (hoofdstuk 5) en het gebruik van bouwwerken (hoofdstuk 6). De regels in dit besluit zijn grotendeels ondergebracht in het hoofdstuk over bestaande bouwwerken.

Het hoofdstuk over bestaande bouw, en de overige hoofdstukken, bevatten ook andere regels gericht op de energieprestatie van gebouwen of de installaties daarin. De regels bestaan in principe naast elkaar; de eigenaar van het gebouw (of degene die bevoegd is tot het treffen van maatregelen) zal aan alle regels in de verschillende hoofdstukken moeten voldoen. Bij verbouw of ingrijpende renovatie moet rekening gehouden worden met erkende maatregelen die van toepassing zijn op een natuurlijk moment. Ook kan het zo zijn dat bepaalde regels, zoals de eisen aan technische bouwsystemen, ertoe leiden dat een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik zich niet langer binnen vijf jaar terug verdient. In de erkende maatregelen die worden opgenomen in de Omgevingsregeling (zie paragraaf 3.1.3) wordt hier rekening mee gehouden.

De actualisatie van de energiebesparingsplicht komt naast de energieprestatie-eisen voor gebouwen die al in het Bbl zijn opgenomen voor nieuwbouw en voor ingrijpende renovatie (vangnet-eisen ten aanzien van thermische isolatie). De energieprestatie-eisen in het Bbl zijn in het algemeen strenger dan de maatregelen die voortvloeien uit de verbrede energiebesparingsplicht. De energiebesparingsplicht heeft dan ook vooral betekenis voor bestaande gebouwen die niet gerenoveerd zijn of worden.

Daarnaast kunnen er in de toekomst nieuwe regels worden gesteld die mogelijk van invloed zijn op de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Hierbij kan gedacht worden aan regels ter bevordering van een aardgasvrije gebouwde omgeving. Omdat aardgasreductie ook van belang is voor het terugbrengen van de CO₂-uitstoot, zal bij het uitwerken van de erkende maatregelen en de terugverdiensmethode rekening worden gehouden met de transitie naar aardgasvrij. Hierdoor worden desinvesteringen voorkomen.

3.1.2 Besluit duurzaam gebruik van daken

Het slim en duurzaam gebruik maken van ruimte voor meerdere doeleinden is een manier om schaarse ruimte optimaal te benutten. In dat kader is een wijziging van het Bbl in voorbereiding die gemeenten de mogelijkheid geeft het gebruik van daken in de gebouwde omgeving voor zonnepanelen te verplichten¹⁵. Deze wijziging geeft gemeenten de mogelijkheid om voor nieuwbouw te werken met maatwerkregels opdat de gemeente in het omgevingsplan algemene regels kan opnemen ten aanzien van het opwekken van hernieuwbare energie op daken en voor de bestaande bouw in het individuele geval maatwerk kan stellen via een maatwerkvoorschrift. Dit ontwerpbesluit staat naast de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie op de gebruiksfunctie. In theorie kan een gebruiksfunctie vanuit de energiebesparingsplicht en vanuit een maatwerkvoorschrift verplicht worden energie op te wekken met zonnepanelen. Deze samenloop mag niet leiden tot een blokkade. Dit wordt voorkomen door bij de actualisatie van de EML rekening te houden met andere regels in het Bbl waaronder het duurzaam gebruik van daken.

3.1.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

In het Klimaatakkoord is afgesproken om de energiebesparingsplicht te actualiseren om deze beter aan te laten sluiten op de integrale klimaatbenadering van het kabinet¹⁶. Het Klimaatakkoord beperkt zich niet tot het gebouw, maar gaat ook over activiteiten die in of om het gebouw worden verricht. Die activiteiten zijn vanwege hun energiegebruik milieubelastend en worden gereguleerd in het Bal. Daarom is naast een wijziging van het Bbl een wijziging van het Bal gedaan met gelijklopende wijzigingen.

Het is goed mogelijk dat degene die aan het Bbl moet voldoen, ook moet voldoen aan de regels van het Bal. Dit is het geval wanneer een persoon of bedrijf eigenaar is van het gebouw (of anderszinds 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. Wel zal degene informatie moeten aanleveren over zowel het gebouw als de milieubelastende activiteit. Er wordt onderzocht of de informatie in één keer aangeleverd kan worden.

In overige situaties zullen de eigenaar van het gebouw en de verrichter van de milieubelastende activiteit verschillende personen of bedrijven 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.

¹⁵ Overheid.nl | Consultatie Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het duurzaam gebruik van daken (internetconsultatie.nl) (Bij de start van deze internetconsultatie is dit besluit in voorhang)

¹⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 342

3.1.4 Uitwerking in de Omgevingsregeling

Aan de plicht tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf 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 in Erkende Maatregellijsten (EML). De EML worden, gelijktijdig met dit besluit, geactualiseerd en waar mogelijk vereenvoudigd. Hiertoe worden de maatregelen opnieuw doorgerekend en wordt gekeken naar de verhouding tot andere regels in het Bbl (zie paragraaf 3.1.1.). RVO voert het beheer en de actualisatie van de EML uit. RVO voorziet slechts een beperkte aanpassing van de bestaande praktijk in de komende jaren als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Maatregelen met betrekking tot eigen opwek van 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 terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Dergelijke maatregelen zullen derhalve naar verwachting voorlopig niet op de EML geplaatst worden.

Overlap tussen de EML en andere regels in het Bbl, zoals regels over de energieprestatie van installaties, wordt waar nodig en mogelijk voorkomen door aanpassing van de randvoorwaarden en bijzonderheden in de EML. Daarnaast zullen bepaalde energiebesparende maatregelen niet getroffen hoeven te worden in recent gebouwde gebouwen, omdat deze gebouwen voldoen aan de nieuwbouweisen en daarom al een hoog niveau energieprestatie hebben.

In de Omgevingsregeling worden daarnaast ook regels gesteld over de terugverdientijdmethode, de CO₂-emissiefactoren en de aardgasequivalenten. Deze regels zijn van belang voor de gebouw eigenaar die ervoor kiest om niet de erkende maatregelen te treffen, maar zelf te bepalen welke gebouwmaatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen vijf jaar terugverdienen en dus getroffen dienen te worden. De terugverdientijdmethode wordt overigens ook van toepassing op de hardheidsclausule bij de label C-verplichting (paragraaf 2.6.3).

3.2 Europees recht

Dit besluit heeft een relatie met het Europese recht omtrent de verduurzaming van energiegebruik in gebouwen, met name de Richtlijn energieprestatie van gebouwen (Energy performance of buildings directive, hierna: EPBD¹⁷), de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy directive, hierna: RED¹⁸) en de Richtlijn energie-efficiëntie (Energy efficiency directive, hierna: EED¹⁹). Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie de voorstellen van het Fit-for-55-pakket gepresenteerd²⁰ met aanpassingen van deze richtlijnen.

3.2.1 Richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)

In de EPBD zijn regels opgenomen betreffende de energieprestatie van gebouwen. Deze regels gaan over nieuw te bouwen gebouwen, de energieprestatie van installaties en het gebruik van gebouwen. Nieuwbouw dient op grond van de EPBD bijna-energie neutraal te zijn²¹, en bij het gebruik van gebouwen is in bepaalde gevallen het laten opstellen, overhandigen of zichtbaar ophangen van een energielabel verplicht.

Regels over de energieprestatie van installaties in gebouwen zijn eveneens opgenomen in de EPBD, met name in de tweede herziening van de EPBD (EPBD III²²). Installaties waaraan regels zijn gesteld zijn laadpalen (voor voertuigen), installaties voor gebouwautomatisering en technische bouwsystemen. Aan de laatste categorie, de technische bouwsystemen in bestaande en nieuwe gebouwen, stelt EPBD III eisen ten aanzien van de energieprestatie, het adequaat dimensioneren,

¹⁷ Richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de energieprestatie van gebouwen en betreffende energie-efficiëntie

¹⁸ 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

¹⁹ 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

²⁰ 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

²¹ Staatsblad 2019, 501

²² Staatsblad 2020, 84

installeren en inregelen. Indien de eisen uit de EPBD ertoe leiden dat de terugverdientijd niet langer vijf jaar of minder bedraagt, hoeven de maatregelen niet getroffen te worden. Voor zover er sprake is van dubbele maatregelen, die zowel op basis van de EPBD als de geactualiseerde energiebesparingsplicht getroffen moeten worden, zal daarmee rekening gehouden worden in het opstellen van de erkende maatregelen (zie paragraaf 3.1.3), zodat de gebouweigenaar niet tweemaal met dezelfde eis geconfronteerd wordt.

3.2.2 Richtlijn hernieuwbare energie (RED)

De RED stelt een doelstelling voor het toepassen van hernieuwbare energie waar Nederland aan moet voldoen. Zodra hernieuwbare opwek op of aan de gebruiksfunctie een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft (de energiebesparingsplicht), draagt dat bij aan de doelstelling van de RED.

In het Fit-for-55 pakket is een wijziging van de RED opgenomen waarin is bepaald dat alle voor gebouwen, met uitzondering van gebouwen van defensie, een aandeel hernieuwbare energie zou moeten worden opgewekt. Bij die RED-wijziging is bepaald dat de nationale bouwregelgeving daarop zou moeten worden aangepast. Als dit voorstel inderdaad doorgang vindt, zullen er dus mogelijk minimumeisen voor hernieuwbare energie opgenomen moeten worden in het Bbl, ook als die opwek van hernieuwbare energie zich niet binnen vijf jaar terug verdient. In dat geval zal bij die aanpassing van het Bbl bekeken worden in hoeverre de geactualiseerde energiebesparingsplicht moet worden gewijzigd.

3.2.3 Richtlijn energie-efficiëntie (EED)

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.

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. Dit voorstel kan nog gewijzigd worden en is daarom in dit besluit niet opgenomen.

4. Gevolgen van dit besluit

4.1 Regeldrukeffecten

Hieronder zijn de belangrijkste gevolgen van de wijzigingen toegelicht, achtereenvolgens de wijzigingen van de doelgroep en de uitbreiding naar hernieuwbare opwek en overstap naar een andere energiedrager. Tot slot worden de financiële gevolgen voor bedrijven samengevat. De administratieve lasten zijn berekend op basis van onderzoek van Sira Consulting B.V.²³ De investeringskosten en kosten voor onderzoek zijn door RVO berekend op basis van diverse bronnen.

De investeringen in maatregelen die bedrijven moeten treffen om te voldoen aan de wetgeving verdienen zichzelf binnen vijf jaar terug en vervolgens leveren ze geld op. Terugverdientijden van vijf jaar of minder betekenen lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO₂.

4.1.1 Energiebesparing wordt verduurzaming energiegebruik

²³ Sira Consulting B.V. "Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht", sept 2021

Met dit besluit worden maatregelen voor de opwek van hernieuwbare energie en maatregelen ter vervanging van de energiedrager toegevoegd aan de energiebesparingsplicht. De effecten en de investeringskosten van deze maatregelen vanaf het moment dat zij een terugverdientijd hebben van ten hoogste vijf jaar, zijn 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 energieprij) is het onvoorspelbaar vanaf wanneer de terugverdientijd van deze maatregelen vijf jaar of minder is. 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 een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben, zullen ze worden opgenomen in de Erkende maatregellijsten (EML). Deze lijsten zijn onderdeel van de Omgevingsregeling, en dus zal die regeling worden aangepast om de nieuwe maatregelen op te nemen. Bij die wijziging van de Omgevingsregeling zullen de kwantitatieve effecten hiervan worden ingeschat en de investeringskosten worden berekend.

4.1.2 Wijzigingen doelgroep

De effecten en kosten die hieronder worden beschreven zijn deels een gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor activiteiten (zoals geregeld in artikel 5.15 van het Bal) én de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor gebouwen (zoals geregeld in artikel 3.82 van het Bbl). De uitvoerder van activiteiten moet de maatregelen voor de activiteiten en functioneel ondersteunende activiteiten 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 hij moet nemen en welke gebouwgebonden maatregelen door de eigenaar worden genomen. Omdat het onderscheid tussen maatregelen voor activiteiten en voor gebouwen niet altijd gemaakt kan worden, zijn in die gevallen de totale kosten voor een bedrijf berekend dus voor activiteiten en gebouwen samen. Alleen de onderzoeksplicht²⁴ ziet alleen op activiteiten. Deze levert een beperkte toename van de administratieve lasten op voor de bedrijven en instellingen die de plicht nieuw krijgen opgelegd.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 zijn er een aantal aanpassingen gedaan in de doelgroep van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. Ten eerste worden vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en ETS-bedrijven niet langer uitgezonderd van de algemene regels van de energiebesparingsplicht. Een deel van de vergunningplichtige bedrijven heeft al energiebesparingsvoorschriften in de vergunning die vergelijkbaar is met de algemene regels van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. Voor deze bedrijven verandert er in feite dus niets. Op basis van een schatting van Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn er 15.000 vergunningplichtige bedrijven, inclusief ETS-bedrijven. IPO en VNG schatten dat bij ongeveer 25% energiebesparing op een vergelijkbare manier als de energiebesparingsplicht of strenger in de vergunning is opgenomen. In totaal zijn er dus ongeveer 11.250 bedrijven die de energiebesparingsplicht nieuw krijgen opgelegd. Er is waarschijnlijk een lastenverlichting door het achterwege blijven van de vergunningprocedure voor de energiebesparingsplicht. Het is echter onbekend hoeveel dit is, omdat het aantal uren dat een bedrijf besteedt aan de aanpassing van een vergunning sterk varieert en niet bekend is hoeveel vergunningen er zouden worden aangepast als de plicht niet geactualiseerd zou worden.

De 11.250 bedrijven die voor het eerst te maken krijgen met de energiebesparingsplicht, zullen alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder moeten treffen. Hoeveel nieuwe maatregelen de vergunningplichtige en ETS-bedrijven moeten nemen, hangt onder andere af van welke maatregelen er mogelijk zijn en hoeveel van deze maatregelen bedrijven al uit zichzelf hebben genomen (het betreft immers kostenefficiënte maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar). Dit is uiteraard niet per bedrijf bekend, maar een combinatie van factoren

geeft een schatting van €10.000,- tot €11.000,- per bedrijf per 4 jaar, dus €2.500,- tot €2.750 per jaar. In het kader hieronder is beschreven hoe tot deze schatting is gekomen. De kanttekening hierbij is dat bedrijven onderling grote verschillen vertonen; genoemde bedragen geven dus slechts een indicatie van de kosten per bedrijf.

De investeringskosten voor zowel activiteiten als voor gebouwen bedragen voor alle bedrijven samen in totaal € 28.125.000- tot € 30.937.500 per jaar.

Investeringskosten voor bedrijven die nieuw onder de energiebesparingsplicht komen

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

- Er is gekeken naar de investeringskosten van de erkende maatregelen die zich op een zelfstandig moment terugverdienen van de EML Bedrijfshallen. De EML van deze bedrijfstak is, met die voor kantoren, het meest generiek van aard. De maatregelen van de EML zijn voor veel industriële MKB-bedrijven relevant.
- De investeringskosten per maatregel zijn vermenigvuldigd met het percentage van bedrijven dat in de informatieplicht van 2019 had aangegeven de betreffende maatregelen nog niet te hebben uitgevoerd. Het resultaat hiervan gesommeerd. De redenering 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 verplichting. Deze situatie zal naar verwachting vergelijkbaar zijn bij andere bedrijven die door dit besluit voor het eerst onder de energiebesparingsplicht vallen.
- Maatregelen die zich alleen op een natuurlijk moment terugverdienen zijn buiten beschouwing gelaten. De redenering is dat zodra het natuurlijk moment aanbreekt sowieso gekozen wordt voor de stand der techniek/meest energie-efficiënte oplossing.

Ten tweede zijn bedrijven die geheel zelfvoorzienend zijn uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. Dit is op dit moment zo uitzonderlijk, dat gevolgen hiervan verwaarloosbaar zijn.

Ten derde wijzigt de doelgroep omdat overheidsgebouwen, monumenten en gebouwen voor erediensten of religieuze activiteiten onder de energiebesparingsplicht komen. Deze gebouwen vielen onder de plicht, maar werden in het Bbl –per abuis- uitgezonderd. Er is dus geen sprake van kennisname of investeringskosten vanwege deze correctie in het Bbl.

Tot slot is de vierjaarlijkse informatieplicht een nieuwe last voor bedrijven en instellingen met vergunningplicht of ETS. Dit geldt alleen voor bedrijven die geen energiebesparing in de vergunning hebben staan (11.250, zoals hierboven beschreven).²⁵ Zie kader hieronder en tabel 1 in paragraaf 4.1.7 voor de kostenberekening per bedrijf of instelling en totaalbedragen.

Regeldrukeffecten invullen informatieplicht:

Voor gebouwen voldoen naar verwachting nagenoeg alle informatieplichtige bedrijven en instellingen (11.250) aan de informatieplicht door het aanvinken van de van toepassing zijnde EML. In paragraaf 2.6 is toegelicht dat gebouwen zo uniform zijn dat de EML goed toepasbaar zijn voor alle gebouwen. Bij het berekenen van de regeldruk is geen rekening gehouden met de uitzonderlijke situatie dat de EML voor gebouwen niet gevolgd kan worden.

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 wetgeving te voldoen, zal het bedrijf of de instelling enig onderzoek moeten doen naar het eigen bedrijfsproces en de gebouwen

²⁵ 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 vergelijkbaar met invullen van de informatieplicht. Een groot deel van deze bedrijven is overigens vergunningplichtig of ETS.

om te kunnen nagaan of alle erkende maatregelen zijn uitgevoerd. Dit zal soms intern gedaan kunnen worden door de verantwoordelijke medewerker, soms 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 bevestigd toen de informatieplicht werd ingevoerd.²⁶ 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 (€34,-) is €204,-.²⁷ 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)²⁸. De informatieplicht kost dus €400,- en omdat die vierjaarlijks is, €100,- per jaar.

Voor bedrijven en instellingen die de EML gebruiken voor het bedrijfsproces en de gebouwen hebben de kosten voor de informatieplicht een bandbreedte van €51,- tot €100,- per jaar. Dit is voor Bal en Bbl samen.

Omdat de kosten voor de informatieplicht van enkel gebouwen lager zijn dan voor bedrijfsprocessen en gebouwen, stel 50% van €51,- tot €100,- per jaar, zijn de kosten €25,50 (alle bedrijven doen het intern) tot €50,- (alle bedrijven schakelen externe consultant in) per jaar. Voor de 11.250 bedrijven zijn de kosten dus €286.875,- tot €562.500,-.

2^{de} ronde informatieplicht (2027 en verder)

De eerste keer dat bedrijven aan de vierjaarlijkse informatieplicht moeten voldoen, vergt een grotere tijdsinvestering. De tweede keer is immers alleen een update van de eerder verstrekte gegevens. Aangenomen wordt dat dit minstens een kwart minder tijd kost. Dit betekent voor 11.250 bedrijven een regeldruk van €215.156,0 (intern) tot 421.875,- (externe consultant).

4.1.3 Aanpassing datum informatieplicht

De datum waarop voldaan moet zijn aan de informatieplicht wijzigt in dit besluit van 1 juli 2023 naar 1 december 2023. Het wijzigen van deze datum leidt niet tot extra lasten.

4.1.4 Aanpassing maatwerkbevoegdheid

De mogelijkheid tot het opleggen van een energiebesparingsonderzoek door bevoegd gezag vervalt. Hier volgt een kleine lastenverlichting uit voor zowel bevoegd gezag als bedrijven. Deze is niet gekwantificeerd omdat onbekend is hoe vaak gebruik gemaakt werd van de maatwerkbevoegdheid.

4.1.5 Harmonisatie Bbl-regels over energie

De diverse maatregelen in het kader van harmonisatie Bbl, leiden niet tot noemenswaardige verandering in de lastendruk. Immers, door de harmonisatie verandert er in de praktijk weinig.

4.1.6 Kennisnamekosten

SIRA geeft aan dat de kennisnamekosten voor de energiebesparingsplicht €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 werd geregeld, gelden deze kennisnamekosten ook. Voor 15.000 bedrijven en instellingen is dit €202.500,-.

4.1.7 Totale aanvullende lasten voor bedrijven

²⁶ Staatsblad 2019, 167

²⁷ Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.

²⁸ Na raadpleging van verschillende consultants

Op basis van het bovenstaande is onderstaand overzicht (tabel 1) gemaakt. Zoals in de kaders beschreven zijn de kosten gebaseerd op kennis, diverse aannames en schattingen. De kennisnamekosten en de investeringskosten zijn voor Bal en Bbl samen. In het tweede overzicht (bijlage 1, tabel 2) zijn de lasten voor bedrijven volgend uit het Bal en volgend uit het Bbl weergegeven. Voor een toelichting op de lasten volgend uit het Bal wordt verwezen naar desbetreffende Nota van Toelichting.

Voor bedrijven en instellingen die de onder de huidige energiebesparingsplicht en informatieplicht vallen, zijn er geen gevolgen voor de administratieve lasten.²⁹

Tabel 1. Regeldrukeffecten en investeringskosten Bbl, waarbij kennisname en investeringskosten het totaal zijn voor Bal en Bbl.

	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	-	samen
Informatieplicht EML zonder/met consultant	b	11.250	€25,50 - €50	€287 - €563	€215 - €422	Bbl
<i>Nalevingskosten</i>						
Investeringskosten maatregelen	b	11.250	€2.500 – €2.750	€28.125 –€30.940	€28.125 –€30.940	samen

Doelgroepen:

- a. Hele doelgroep: ETS bedrijven en alle vergunningplichtige bedrijven
- b. ETS bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben

4.2 Bestuurlijke lasten

Het bevoegd gezag zal kosten moeten maken voor toezicht en handhaving. In de Miljoenennota³⁰ is budget aangekondigd voor extra handhaving: 2 x € 5 mln. t.b.v. ETS bedrijven (2023 en 2024) en € 46 mln. verspreid over 2022 t/m 2026 voor de hele doelgroep. Let wel: dit budget is zowel voor Bal als Bbl.

4.3 Gevolgen voor het milieu

De verplichting over hernieuwbare opwek op of aan de gebruiksfunctie 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 voorsnog een terugverdientijd van meer dan vijf jaar.

Verwacht wordt dat bedrijven en instellingen kosteneffectieve maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik treffen, die zonder een dergelijke plicht niet uitgevoerd zouden worden. Hierdoor wordt het energiegebruik meer verduurzaam. 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.

Net als bij sommige regeldrukeffecten is het niet mogelijk om een strikte scheiding aan te brengen tussen de milieueffecten voor het gebouw en de milieueffecten voor de activiteiten in die gebouwen. Vaak wordt energie immers gebruikt door het gebouw als de bedrijfsprocessen, zoals verwarming, koeling, ventilatie en de verwarming van water. De milieueffecten hieronder gelden daarom voor het gebouw en de activiteiten tezamen.

²⁹ Sira Consulting B.V. "Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht", sept 2021

³⁰ 19 UITGAVENOVERZICHT STIKSTOF EN KLIMAAT | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl) (zie "reservering verbreding energiebesparingsplicht ETS bedrijven" en "reservering handhaving energiebesparingsplicht")

De potentiële energiebesparing is als volgt opgebouwd:

- In de Kamerbrief 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.³¹
- Aan de hand van onderzoeken van TNO³² en KWA³³ 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.

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 zeker geen nauwkeurig beeld.

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 overige heffingplichtige bedrijven.

Een inschatting van het energiegebruik van de vergunningplichtige activiteiten (exclusief ETS-bedrijven en overige 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 overige 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

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 de doelgroep 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 voert ook het beheer en de actualisatie van de Erkende Maatregellijsten (EML) uit. RVO voorziet slechts een beperkte aanpassing van de bestaande praktijk in de komende jaren als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Maatregelen met betrekking tot eigen opwek van 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 namelijk waarschijnlijk nog geen terugverdiendtijd van ten hoogste vijf jaar hebben.

³¹ Kamerstuk 30196, nr. 766.

³² TNO 2020 P11691: Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer d.d. 30 maart 2021

³³ KWA Onderzoek additionele CO₂-reductie convenant voor niet-heffingplichtige industriële bedrijven d.d. 5 juli 2021

Dergelijke maatregelen zullen derhalve naar verwachting voorlopig niet op de EML geplaatst worden.

6. Toezicht en handhaving

Het bevoegd gezag voor de energiebesparingsplicht is – net als voor andere regels in het Bbl - de gemeente. Bevoegd gezag kan desgewenst het toezicht en handhaving beleggen bij een gemeentelijke dienst of kan het mandateren aan een Omgevingsdienst. De rapportages van de informatieplicht, die voor informatiegestuurd toezicht en handhaving gebruikt kunnen worden, kan het bevoegd gezag uit het landelijke digitale systeem ophalen. Voor de informatieplicht wordt aan deze rapportage een rubriceringscode toegevoegd op basis van het uitvoeren van de toepasselijke maatregelen op de EML.

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 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 Overlegplatform Bouwregelgeving

De hoofdlijnen van het besluit actualisatie energiebesparingsplicht Bbl zijn in juni 2021 geagendeerd voor achtereenvolgens het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB) en de Juridisch Technische Commissie Bouwregelgeving (JTC) van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Door het IOB en de JTC zijn geen vragen gesteld of kanttekeningen gemaakt. Het OPB adviseert positief over de voorgestelde aanpassingen in de energiebesparingsplicht (advies nr. 50).

7.3 Advies Adviescollege Toetsing regeldruk

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de advisering.

7.4 Internetconsultatie

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de consultatie.

7.5 Code interbestuurlijke verhoudingen

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de consultatie.

7.6 Voorhang Tweede en Eerste Kamer

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de voorhang.

7.7 Technische notificatie

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de technische notificatie.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

8.1 Overgangsrecht

De geactualiseerde energiebesparingsplicht kan leiden tot verplichtingen voor de gebouweigenaar of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het treffen van maatregelen aan het gebouw. Ten aanzien van gebouwen die reeds onder de energiebesparingsplicht vallen zullen er naar verwachting weinig nieuwe maatregelen getroffen moeten worden. Het is echter van verschillende factoren afhankelijk of maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen, waardoor niet uit te

sluiten is dat er in de actualisatie van de EML nieuwe maatregelen zijn die onder die terugverdiëntijd vallen. Onvoorspelbare factoren zijn onder andere de energieprijzen en de technologische ontwikkeling. Daarom is in dit besluit bepaald dat de maatregelen, en de bijbehorende informatieplicht, uiterlijk 1 december 2023 uitgevoerd moeten zijn. Met een verwachte publicatie op 1 januari 2023 geeft dit gebouw eigenaren (of diegene die uit andere hoofde bevoegd is) bijna een jaar om de maatregelen te treffen en de benodigde informatie te verzamelen.

Het al bestaande overgangsrecht (voor gebouwen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet vielen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer) is op een gelijke manier aangepast en blijft eveneens tot 1 december 2023 in stand.

8.2 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is voorzien per 1 juli 2023, met de publicatie een half jaar van tevoren, 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 (wijziging tabel 3.83)

In dit onderdeel wordt de aansturingstabel 3.83 aangepast aan de nieuwe opschriften en indeling van de artikelen die worden aangepast in dit besluit.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 3.84)

Dit onderdeel wijzigt artikel 3.84, waarin de verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdiëntijd van vijf jaar of minder is opgenomen.

In het opschrift, het eerste lid en het vijfde lid, zijn tekstuele aanpassingen gedaan, om aan te geven dat de verplichting wordt verbreed van energiebesparing naar verduurzaming van het energiegebruik.

Een nieuw tweede lid geeft aan wat er onder verduurzaming van het energiegebruik wordt verstaan. Dit betreft: 1) energiebesparing, 2) het opwekken van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie of het gebouw waarin de gebruiksfunctie gelegen is en 3) het overstappen op een andere energiedrager waardoor de CO₂-emissie verlaagt. Het opwekken van eigen hernieuwbare energie is beperkt tot het energiegebruik van de gebruiksfunctie, om te voorkomen dat de gebruiksfunctie gedwongen energieleverend wordt.

Het derde lid bevat de uitzonderingen op de plicht tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. In onderdeel a van het derde lid zijn tekstuele aanpassingen gedaan, om beter aan te sluiten bij het nieuwe vierde lid. In onderdeel b zijn de uitzonderingen vervallen voor gebruiksfuncties die vallen over een ETS-vergunning, monumenten, overheidsgebouwen en gebruiksfuncties waarvan het energiegebruik is geregeld in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.1. In onderdeel b is daarnaast een uitzondering toegevoegd voor gebruiksfuncties die qua energie geheel zelfvoorzienend zijn. Bij deze laatste uitzondering moet het gaan om energie die is opgewekt op of aan de gebruiksfunctie of het gebouw waarin deze gelegen is, of met (overeenkomstige) toepassing van de NTA 8800 is toe te rekenen aan de gebruiksfunctie. Dit laatste is het geval als er een fysieke koppeling is en de hernieuwbare energie wordt opgewekt achter de meter van de gebruiksfunctie. Voor sommige gebruiksfuncties, zoals industriefuncties, wordt de NTA 8800 in algemene zin niet gebruikt bij het bepalen van de energieprestatie. Door de van overeenkomstige toepassing kan dit specifieke onderdeel ervan echter wel gebruikt worden om te bepalen of hernieuwbare energie toe te rekenen is aan de gebruiksfunctie. Er kan niet voldaan worden aan deze uitzondering door middel van inkoop van elders opgewekte hernieuwbare energie.

In het vierde lid is gespecificeerd hoe het totale energiegebruik, bedoeld in het derde lid, onder a, (de drempelwaarde) bepaald moet worden. Hierbij wordt opgemerkt dat als het gebouw onderdeel uitmaakt van een milieubelastende activiteit als bedoeld in het Bal, het energiegebruik van de

milieubelastende activiteit aangehouden dient te worden. Dit kan betekenen dat het energiegebruik van meerdere (functioneel met elkaar verbonden) gebouwen bij elkaar opgeteld moet worden.

Het vijfde lid is niet aangepast door dit besluit.

Het aangepaste zesde lid geeft aan dat, naast de reeds genoemde terugverdiensijd, ook de CO₂-emissie (bedoeld in het tweede lid, onder c) en de aardgasequivalenten (bedoeld in het derde lid, onder a) worden berekend op de in de ministeriële regeling opgenomen wijze. Die ministeriële regeling betreft de Omgevingsregeling, zoals toegelicht in paragraaf 3.1.3.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 3.84a)

Onderdeel C wijzigt artikel 3.84a. In het eerste lid, aanhef, wordt de datum waarop uiterlijk aan de informatieplicht voldaan dient te worden verschoven van 1 juli 2023 naar 1 december 2023 (en iedere vier jaar daarna). Deze wijziging hangt samen met het moment waarop de energie-audit op basis van de Richtlijn energie-efficiëntie ingeleverd wordt, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.4. De overige wijzigingen in het eerste lid zijn van tekstuele, niet-inhoudelijke aard.

Het oude tweede, derde en vierde lid van artikel 3.84a vervallen en worden vervangen door een nieuw tweede en derde lid. In het tweede lid wordt daarnaast verduidelijkt dat voor het indienen van de gegevens en bescheiden van de informatieplicht gebruik wordt gemaakt van een elektronische voorziening, beschikbaar gesteld door de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Hiermee wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de voorziening die wordt gebruikt voor de informatieplicht in artikel 3.84a en de Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet die voor veel overige informatieplichten onder de Omgevingswet wordt gebruikt.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 3.84b)

Artikel 3.84b, dat wordt gewijzigd door onderdeel D, bevat het overgangsrecht voor de plicht tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en de bijbehorende informatieplicht (artikelen 3.84 en 3.84a). Het bestaande overgangsrecht blijft gehandhaafd, met een tekstuele aanpassing in het opschrift van het artikel. Dat bestaande overgangsrecht regelt, nog steeds, de overgang van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van het Bbl (het Activiteitenbesluit milieubeheer) naar het recht in het Bbl.

Daarnaast wordt nieuw overgangsrecht toegevoegd de wijzigingen die voortkomen uit dit besluit. De wijzigingen in artikel 3.84 en 3.84a, te weten de verplichting tot het treffen van maatregelen en de informatieplicht, zullen gaan gelden per 1 december 2023. Op dat moment dienen de maatregelen dus getroffen te zijn, en moet de benodigde informatie worden aangeleverd.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 3.86)

In onderdeel E worden de regels in artikel 3.86 over de maatwerkbevoegdheid van het bevoegd gezag aangepast. Vóór de inwerkingtreding van dit besluit kon het bevoegd gezag per maatwerkvoorschrift bepalen dat er een energiebesparingsonderzoek moest worden uitgevoerd. Deze maatwerkmogelijkheid is komen te vervallen (zoals toegelicht in paragraaf 2.2.5) en het eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid zijn daarom geschrapt.

Daarnaast is er een wijziging aangebracht in de maatwerkmogelijkheid ten aanzien van vergunningvoorschriften die al golden vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor activiteiten die, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, niet langer vergunningplichtig waren. Eerder was, mede op basis van de Invoeringswet Omgevingswet, geregeld dat die vergunningvoorschriften niet automatisch zouden vervallen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar zouden blijven voortbestaan als maatwerkvoorschriften³⁴. Dit was met name van belang bij vergunningvoorschriften die afwijkend of aanvullend waren ten aanzien van de algemene regels in artikel 3.84 en 3.84a (verplichting tot het treffen van maatregelen en de informatieplicht). Door de wijzigingen in onderhavig besluit is deze overgangssituatie beperkt in de tijd, tot 1 december 2023. Dit betekent dat eventuele maatwerkvoorschriften die van rechtswege zijn gesteld, gelden tot uiterlijk 1 december 2023. Daarna gelden de artikelen 3.84 en 3.84a, net als bij overige (vergunningplichtige) milieubelastende activiteiten.

³⁴ Artikel 4.13, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 3.87)

Onderdeel F voegt aan artikellid toe aan artikel 3.87. In artikel 3.87 is de verplichting opgenomen om per 1 januari 2023 voor een kantoorgebouw een energielabel te hebben met een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste 225 kWh per vierkante meter (de label C-verplichting). Het al bestaande vijfde lid van het artikel bevat een hardheidsclausule, waarin een uitzondering is opgenomen voor maatregelen met een terugverdientijd van meer dan 10 jaar die getroffen zouden moeten worden om te voldoen aan die verplichting. Het nieuwe zesde lid, dat wordt ingevoegd met dit besluit, regelt dat die terugverdientijd in de hardheidsclausule berekend wordt aan de hand van de terugverdientijdmethode die ook geldt voor artikel 3.84. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 2.3.4.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 6.28)

In artikel 6.28 wordt een tekstuele wijziging gedaan. In het Bbl zoals dat gold voor deze wijziging was bepaald dat een energielabel niet verplicht was voor "een gebouw of gedeelte daarvan, dat is bestemd om te worden gebruikt voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden, en dat een lage energiebehoefte heeft". Met deze omschrijving werd bedoeld op wat in het Bbl is aangeduid industriefunctie³⁵, maar bij het omzetten van het artikel in het Bbl is de koppeling met de industriefunctie per abuis niet gelegd. Ter verduidelijking wordt dit nu alsnog gedaan.

³⁵ Stb. 2014, 294.

Bijlage 1.

Tabel 2. Regeldrukeffecten en investeringskosten totaal Bal en Bbl.

	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>						
Bal+Bbl: Kennisname	a	15.000	€13,50	€203 eenmalig	-	samen
Bbl: Informatieplicht EML zonder/met consultant	b	11.250	€26,50 - €50	€287 - €563	€215 - €422	Bbl
Bal: Informatieplicht EML zonder/met consultant	c	7.960 - 9.000	€51 - €100	€406 - €900	€304 - €675	Bal
Bal: Informatieplicht obv EED-audit geen EML	c	1.000	€8,50	€9	€6	Bal
Bal: Informatieplicht geen EML of EED-audit zonder/met consultant	c	1.000	€1.750	€1.750	€1.313	Bal
<i>Nalevingskosten</i>						
Bal: Onderzoeksplicht scans	d	2.300-3.000	Diversen	€5.300 - €6.300	€5.300 - €6.300	Bal
Bal: Onderzoeksplicht zonder EED-audit	e	230-600	€2.500	€575 - €1.500	€288 - €750	Bal
Bal+Bbl: Investeringskosten maatregelen	b	11.250	€2.500 - €2.750	€28.125 -€30.940	€28.125 -€30.940	samen
<i>Totaal</i>						
- Bal+Bbl				€28.125-€30.940	€28.125-€30.940	
- Enkel Bal				€7.634-€10.459	€6.923-€8.294	
- Enkel Bbl				€287-€563	€215-€422	
- Eenmalig Bal+Bbl				€203	€0	
<i>Totaal exclusief investeringskosten*</i>						
- Enkel Bal				€7.634-€10.459	€6.923-€8.294	
- Enkel Bbl				€287-€563	€215-€422	
- Eenmalig Bal+Bbl				€203	€0	

Doelgroepen:

- a. Hele doelgroep: ETS bedrijven en alle vergunningplichtige bedrijven
- b. ETS bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben
- c. ETS bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen onderzoeksplicht hebben en geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben
- d. Bedrijven en instellingen met onderzoeksplicht (vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent) met verplichting energie-audit o.b.v. EED, RIE of vergunning
- e. Bedrijven en instellingen met onderzoeksplicht (vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent) zonder verplichting energie-audit o.b.v. EED, RIE of vergunning