

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
– Klimaat Energie
Mevr. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/SH/IdB/bs/ATR1850/2021-U102

Uw referentie

Datum 14 december 2021

Betreft Wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Op 17 november 2021 zijn het *Besluit actualisatie energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten* en de *Wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen en enkele andere wijzigingen* voor advisering aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. Het college heeft gezien de samenhang tussen beide voorstellen besloten om één advies uit te brengen. Het advies is ook verzonden naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De adviestertermijn van ATR verloopt op 15 december 2021.

Context en inhoud van het voorstel

In het Klimaatakkoord is afgesproken de huidige energiebesparingsplicht te actualiseren zodat deze aansluit op de integrale klimaatbenadering. De huidige energiebesparingsplicht wordt uitgebreid met de verplichting voor bedrijven om ook CO₂-besparende maatregelen te treffen die in vijf jaar worden terugverdiend. Hiermee verschuift de focus van energiebesparing naar de verduurzaming van het energieverbruik. De regels van de energiebesparingsplicht komen onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet te vallen. Dit stelsel maakt een splitsing tussen het *gebouw* (de '(gebouw)gebruiksfunctie') en de *milieubelastende activiteiten* die daar plaatsvinden. Een aantal sectoren waaronder horeca, kantoren en detailhandel zullen voor milieubelastende activiteiten onder decentrale regelgeving komen te vallen. De verduurzamingsmaatregelen voor gebouwen blijven onder rijksregelgeving vallen.

De wijziging van de energiebesparingsplicht zijn te vatten in vijf categorieën.

CO₂-besparende maatregelen: De energiebesparingsplicht gaat met het voorliggende voorstel ook CO₂-besparende maatregelen betreffen die binnen vijf jaar terug te verdienen zijn. De toelichting bij de besluiten noemt specifiek maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie en maatregelen waarmee een energiedrager wordt vervangen met als effect een lagere CO₂-emissie. Voor beide geldt dat de maatregelen alleen verplicht zijn als aan randvoorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden hebben bij voorbeeld betrekking op de draagconstructie van het dak waarop zonnepanelen moeten worden geplaatst. Op de korte termijn zal deze inhoudelijke verbreding overigens geen CO₂-

reductie bewerkstelligen, omdat er nog geen technieken beschikbaar zijn met een terugverdiëntijd van minder dan vijf jaar.

Verbreiding doelgroep: Meer bedrijven moeten aan de energiebesparingsplicht gaan voldoen. Dit betreft specifiek vergunningplichtige bedrijven, complexe vergunningplichtige bedrijven en bedrijven die onder de EU-ETS vallen. De besparingsplicht voor volledig zelfvoorzienende bedrijven vervalt.

Onderzoeksplicht voor grote bedrijven: Bedrijven met milieubelastende activiteiten met een zeer groot energieverbruik moeten voor *milieubelastende activiteiten* voortaan een energiebesparingsonderzoek uitvoeren naar de te treffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Verduurzamingsmaatregelen voor *gebouwen* hoeven niet onderzocht te worden.

Aanpassing informatieplicht: De reikwijdte van de informatieplicht wordt ook aangepast. In lijn met de verbreding naar verduurzamingsmaatregelen moet voortaan ook worden gerapporteerd over de getroffen verduurzamingsmaatregelen (ook door de met deze wijziging toegevoegde doelgroep).

Aanpassing maatwerkbevoegdheid: Bedrijven hoeven de erkende maatregelenlijsten (EML) niet te gebruiken. In dat geval moeten zij zelf alle te treffen maatregelen in kaart brengen. Het bevoegd gezag toetst of dit correct is gebeurd. Het kan op basis van zijn bevindingen een maatwerkvoorschrift opleggen. In de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geldt dat het bevoegd gezag altijd een energiebesparingsonderzoek mag opleggen, mits proportioneel. Dit voorstel wijst een facultatief format aan waarmee voor bedrijven én het bevoegd gezag duidelijk wordt wanneer het onderzoek voldoende diepgang heeft en proportioneel is. Maatwerkvoorschriften voor het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) vervallen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Uitbreiding energiebesparingsplicht met CO₂-reducerende maatregelen

Het gebruik van fossiele brandstoffen leidt door uitstoot van CO₂ tot nadelige gevolgen voor het klimaat. Het verminderen van het energiegebruik en daarmee indirect het gebruik van fossiele brandstoffen beperkt deze gevolgen. De noodzaak tot het treffen van maatregelen is daarmee in algemene zin toegelicht. Bij het nut van de maatregelen gaat het om het doelbereik van het nieuwe stelsel. Het stelsel van de energiebesparingsplicht wordt uitgebreid met CO₂-reducerende maatregelen. Hiermee verschuift de focus van energiebesparing naar de verduurzaming van het energieverbruik. Hierbij geldt dat voor CO₂-reducerende maatregelen bedrijven deze maatregelen alleen moeten uitvoeren als die binnen vijf jaar terug te verdienen zijn. Op dit moment zijn er nog geen technieken met een terugverdiëntijd van minder dan vijf jaar. Het college constateert dat hierdoor de uitbreiding met CO₂-reducerende maatregelen op de korte termijn geen effect zal

hebben. Door de verplichting nu al in te voeren is de energiebesparingsplicht aangepast en klaar voor het moment waarop de technieken zich aandienen. Doordat het zicht op de toekomstige baten en lasten ontbreekt, rijst de vraag of de verbreding van de energiebesparingsplicht naar CO₂-reducerende maatregelen proportioneel is. Het college acht dat de proportionaliteit geborgd is door de eis dat de CO₂-reducerende maatregelen pas verplicht worden wanneer deze binnen vijf jaar terug te verdienen zijn.

Uitbreiding doelgroep

Meer bedrijven moeten gaan voldoen aan de energiebesparingsplicht. De reden hiervoor is dat uit onderzoek blijkt dat bij (complexe) vergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven op het gebied van energiebesparing laaghangend fruit te plukken is.¹ De toelichting bevat een globale inschatting van het energiebesparingspotentieel bij deze bedrijven. In hoeverre dit besparingspotentieel gerealiseerd kan worden is onder meer afhankelijk van de samenloop met andere instrumenten. Investerings in verplichte verduurzamingsmaatregelen kunnen namelijk ten koste gaan van investeringen in andere, meer effectieve CO₂-reducerende maatregelen. Bij ETS-bedrijven geldt dit in het bijzonder voor de CO₂-heffing. De toelichting van het Bal stipt aan dat samenloop tussen de energiebesparingsplicht en andere instrumenten in individuele gevallen kan voorkomen, maar het effect hiervan niet gekwantificeerd kan worden. Het bevoegd gezag heeft in die individuele gevallen de taak om te oordelen hoe omgegaan moet worden met de samenloop. Het bevoegd gezag kan hierbij gebruik maken van maatwerkmogelijkheden. Het college acht het van belang dat vanuit het perspectief van doelbereik de verplichting tot het nemen van energiebesparende maatregelen niet in de weg staat van andere, meer effectieve maatregelen om CO₂-uitstoot te beperken. Om er zeker van te zijn dat dit effect niet optreedt bij ETS-bedrijven, is het mogelijk ETS-bedrijven vrij te stellen van de energiebesparingsplicht wanneer zij aantoonbaar andere, meer effectieve maatregelen treffen ter beperking van de CO₂-uitstoot.

1.1 Het college adviseert ETS-bedrijven vrij te stellen van investeringen in verplichte verduurzamingsmaatregelen indien deze bedrijven aantoonbaar meer effectieve maatregelen treffen ter beperking van de CO₂-uitstoot.

Het college merkt verder op dat de toelichtingen bij beide voorstellen geen aandacht besteden aan de vraag of en in hoeverre ondernemers in de huidige economisch zware tijden aan de energiebesparingsplicht kunnen voldoen. Daarbij is met name relevant in welke mate zij (kunnen) beschikken over de benodigde financiële investeringsmiddelen.² Het college geeft in overweging mee in de toelichtingen nader te duiden op welke wijze het hier aandacht voor heeft.

2. Minder belastende alternatieven

De energiebesparingsplicht is onderdeel van een breed pakket aan stimulerende en ondersteunende beleidsinstrumenten. Het kabinet heeft daarom niet overwogen om de actualisatie van de energiebesparingsplicht te vervangen door stimulerende of ondersteunende beleidsinstrumenten. In een vroeg stadium van het wetgevingsproces is de vormgeving van de energiebesparingsplicht tegen het licht gehouden. Zo is gezien of verplichte

¹ De betreffende onderzoeken zijn te vinden op www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/verwachte-effecten-van-de-energiebesparingsplicht-uit-de-wet-milieubeheer en www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D32210.

² Zie [Nullijn nodig tegen uitdijende regeldruk | MKB-Nederland](#).

maatregelen in plaats van erkende maatregelen meer passend zouden zijn. Verder is onderzocht of de berekening van de terugverdientijd aangepast zou moeten worden. Uiteindelijk is daar niet voor gekozen omdat deze aanpassingen het beoogde doel niet zouden realiseren, de regel complexer (en daardoor minder uitvoerbaar) zouden maken of niet in de systematiek van de Omgevingswet zouden passen.

De toelichting van het Bbl roept de vraag op of bij de vormgeving van de informatieplicht voor het minst belastende alternatief is gekozen. De toelichting bij het Bbl vermeldt dat verduurzamingsmaatregelen voor milieubelastende activiteiten en gebouwen kunnen overlappen. In zo'n geval hoeft een bedrijf deze maatregelen maar één keer te treffen. Het bedrijf moet echter wel separaat informatie aanleveren voor zowel milieubelastende activiteiten als gebouwen.

2.1 Het college adviseert mogelijk te maken dat bedrijven die te maken krijgen met maatregelen op het gebied van milieubelastende activiteiten en gebouwen, in één keer aan de informatieplicht kunnen voldoen.

De Europese Commissie toont grote ambitie op het gebied van klimaat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat diverse Europese richtlijnen worden herzien in het kader van het Fit for 55 pakket. Het betreft onder meer de Richtlijn hernieuwbare energie (RED), de richtlijn energie-efficiëntie (EED) en de richtlijn Energieprestaties van gebouwen (EPBD). De toelichtingen bij het Bal en Bbl stippen de relevante Europese wetgeving kort aan. Daarbij blijft de samenloop tussen het geactualiseerde stelsel van de energiebesparingsplicht en de Europese voorstellen echter onderbelicht. Met name de vraag in hoeverre toekomstige Europese wetgeving overlap vertoont met nationale wetgeving krijgt onvoldoende aandacht. Het college acht het van belang dat de samenhang tussen de verschillende voorstellen op Europees en nationaal niveau meer wordt gewogen. Het onderschrijft de notie die het kabinet in het BNC-fiche over de herziene RED heeft opgenomen, dat aandacht nodig is voor de opeenstapeling van verplichtingen in de gebouwde omgeving en het belang van samenhang tussen verschillende instrumenten.³ Het risico bestaat dat het nationale beleid tussentijds moet worden aangepast aan de Europese maatregelen, met extra en onnodige (ook ervaren) regeldruk voor bedrijven tot gevolg. Dit risico is met name groot wanneer de inwerkingtreding van nationale en (mogelijk strengere) Europese wetgeving elkaar in relatief korte tijd zullen opvolgen. Daarmee kan de investeringszekerheid in het geding komen. De vraag rijst daarom in hoeverre het minder belastend is te wachten tot duidelijk is wat de Europese maatregelen zijn. Het ligt in de rede om daarna pas stappen te zetten op nationaal niveau.

2.2 Het college adviseert de samenhang tussen de voorliggende besluiten en de aanstaande Europese wetgeving nader in kaart te brengen om zo extra en onnodige regeldruk voor bedrijven te voorkomen. Het adviseert daarbij te overwegen om pas nationale maatregelen te treffen wanneer duidelijk is wat de Europese maatregelen zijn.

³ Zie link voor de BNC-fiches: [Kamerbrief informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

3. Werkbaarheid

Onzekerheden door inpassing in Omgevingswetsystematiek

De geactualiseerde energiebesparingsplicht sluit qua opzet aan bij de systematiek van de Omgevingswet. Bedrijven kunnen daardoor te maken krijgen met onduidelijke en onwerkbare situaties. Uit de toelichtingen blijkt onvoldoende wie, wanneer en waarvoor verantwoordelijk is terwijl dit tot forse problemen kan leiden in de praktijk. Het handelen van bedrijven wordt daarmee dus beperkt. De problemen ten aanzien van werkbaarheid uiteten zich op drie verschillende niveaus: (1) tussen verantwoordelijkheden van eigenaren van gebouwen en uitvoerders van milieubelastende activiteiten, (2) tussen verduurzamingsmaatregelen voor activiteiten en gebouwen, en (3) tussen gemeenten.

Ad 1. Verschillen tussen verantwoordelijkheden van eigenaren van gebouwen en uitvoerders van milieubelastende activiteiten

Degene die de milieubelastende activiteit verricht, is verantwoordelijk voor het treffen van verduurzamingsmaatregelen voor milieubelastende activiteiten. Als deze huurder is, hangt het af van het huurcontract of deze ook verduurzamingsmaatregelen voor gebouwen moet treffen. De toelichting geeft geen inzicht in op welke wijze huurders kunnen bepalen wie verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen voor gebouwen.

Ad 2. Verschillen tussen verduurzamingsmaatregelen voor milieubelastende activiteiten en gebouwen

Sommige verduurzamingsmaatregelen zitten door de knip in de Omgevingswet in een 'grijs gebied' tussen milieubelastende activiteiten en gebouwen. Het betreft maatregelen die betrekking hebben op algemene gebouwgebonden bedrijfsprocessen zoals verwarming, koeling, ventilatie en verwarming van water. De vraag is in hoeverre het voor bedrijven uit de betreffende sectoren duidelijk is welke maatregelen door wie getroffen moeten worden. Dit effect wordt versterkt wanneer een bedrijf aan de energiebesparingsplicht voor de verduurzamingsmaatregelen voor milieubelastende activiteiten voldoet zonder gebruik te maken van de EML.⁴

Ad 3. Verschillen tussen verschillende gemeenten

Het stelsel van de Omgevingswet kiest voor het principe 'decentraal tenzij'. Deze keuze werkt door in de voorliggende besluiten. Dit betekent dat verduurzamingsmaatregelen voor gebouwen onder algemeen geldende rijkskaders vallen en verduurzamingsmaatregelen voor milieubelastende activiteiten bij bepaalde sectoren op lokaal niveau worden bepaald. Bedrijven binnen deze sectoren, die in meerdere gemeenten opereren, kunnen daardoor te maken krijgen met verschillende varianten van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten. Onduidelijk is in hoeverre dit werkbaar is betreffende bedrijven.

3.1 Het college adviseert om in beide toelichtingen nader uit te werken en te verduidelijken wie, wanneer en waarvoor verantwoordelijk is bij de energiebesparingsplicht en daarbij in ieder geval de drie genoemde niveaus mee te nemen.

⁴ De toelichting bij het Besluit actualisatie energiebesparingsplicht geeft aan dat naar verwachting 20% van de doelgroep voor de maatregelen met betrekking tot activiteiten geen gebruik gaat maken van de EML.

Naast het feit dat de toelichtingen onvoldoende kleuring geven bij de concrete knelpunten die als gevolg van de systematiek van de Omgevingswet kunnen ontstaan, is ook onduidelijk wat er moet gebeuren in het geval van onduidelijkheid over de te nemen maatregelen (en wie dat moet doen) en hoe conflicten die daarbij ontstaan, snel en gemakkelijk kunnen worden opgelost.

3.2 Het college adviseert om in beide toelichtingen uiteen te zetten waar bedrijven terecht kunnen met vragen zodat onduidelijkheden (en conflicten) in de praktijk snel en gemakkelijk kunnen worden opgelost.

Communicatie en ondersteuning

Bedrijven die voor het eerst aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen, zullen daar naar verwachting praktische vragen over hebben. De toelichtingen bij beide voorstellen maken niet duidelijk waar zij met deze vragen terecht kunnen. Het college merkt op dat goede communicatie cruciaal is voor de effectiviteit van de energiebesparingsplicht.

3.3 Het college adviseert om in beide toelichtingen aandacht te besteden aan de wijze waarop communicatie en ondersteuning aan bedrijven over de aankomende wijzigingen wordt vormgegeven.

Duurzame daken

Vanuit de werkbaarheid zijn ook vraagtekens te plaatsen bij de samenloop van de voorliggende besluiten met vigerende nationale wetgeving over het duurzaam gebruik van daken.⁵ In de toelichting van het Bbl is opgenomen dat vanuit de energiebesparingsplicht en vanuit het voorstel duurzame daken verplicht kan worden om op een ongebruikt dak energie op te wekken met zonnecollectoren. Dit mag in de praktijk niet leiden tot 'een blokkade'. Bij de actualisatie van de EML moet hier rekening mee gehouden worden. De toelichtingen maken echter niet duidelijk hoe de verplichtingen uit de verschillende besluiten zich tot elkaar verhouden.

3.4 Het college adviseert in de toelichting van het Bbl nader toe lichten hoe onwerkbare situaties door de samenloop tussen de energiebesparingsplicht en het duurzame gebruik van daken voorkomen worden.

Actualisatie erkende maatregelenlijsten

Het college constateert dat de voorliggende besluiten nog nader worden uitgewerkt door een aanpassing van de EML. Wanneer CO₂-reducerende maatregelen een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben, zullen deze worden opgenomen in de EML. In de besluiten is bepaald dat die maatregelen, en de bijbehorende informatieplicht, uiterlijk 1 december 2023 uitgevoerd moeten zijn. Met een verwachte publicatie op 1 januari 2023 geeft dit bedrijven een jaar om de maatregelen te treffen en de benodigde informatie te verzamelen en aan te leveren. Het college constateert dat de toelichtingen bij de besluiten niet expliciet ingaan op de vraag of deze inwerkingtredingstermijn werkbaar is voor bedrijven die onder de energiebesparingsplicht komen te vallen.

⁵ ATR heeft over dit voorstel geadviseerd. Zie link: [Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving \(Bbl\) i.v.m. het duurzaam gebruik van daken - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#). Het advies had dictum 3.

Verder constateert het college dat MKB-Nederland in zijn zwartboek heeft gesignaleerd dat de vragen in de vragenlijst van het EML voor het mkb soms te moeilijk zelfstandig in te vullen zijn. Bij de volgende actualisatie van de EML is het raadzaam om de vragenlijst samen met mkb-bedrijven na te lopen, bijvoorbeeld door middel van een mkb-toets. Met zo'n toets kunnen dan ook andere aandachtspunten in het kader van de werkbaarheid voor het mkb worden meegenomen.

3.5 Het college adviseert om het mkb actief te betrekken bij de vormgeving van de volgende actualisatie van de EML.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting is aandacht voor de regeldrukkosten die volgen uit de geactualiseerde energiebesparingsplicht. De regeldrukkosten komen met name voort uit de uitbreiding van de doelgroep. Deze uitbreiding omvat ongeveer 15.000 bedrijven. De administratieve lasten zijn berekend op basis van een regeldrukonderzoek door Sira Consulting.⁶ De investeringskosten zijn uitgerekend door RVO. De regeldruk is op handelingenniveau in kaart gebracht.

Het college constateert dat de berekening van de regeldruk op twee punten aanvulling behoeft. Het eerste punt betreft het tijdsbeslag dat gemoeid is met het voldoen aan de informatieplicht. In de toelichting van het *Besluit actualisatie energiebesparingsplicht* is aangegeven dat bedrijven hier gemiddeld zes uur voor nodig hebben als zij de EML gebruiken. Dit is vier uur als zij hiervoor een externe consultant inhuren. Op de internetconsultatiepagina is gemeld dat in deze berekening de reistijd (en bijbehorende kosten) niet zijn meegenomen.

De tweede lacune in de regeldrukberekening betreft het feit dat de maatwerkvoorschriften vervallen voor de Bbl. Hierdoor ontstaat een regeldrukvermindering die nog niet in beeld gebracht in de toelichting bij het Bbl.

4.1 Het college adviseert de regeldrukberekening op bovengenoemde punten aan te vullen, conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college constateert dat de voorstellen die in consultatie zijn gebracht, niet goed zelfstandig leesbaar zijn. De onderbouwing kan alleen goed worden beoordeeld nadat aanvullende documentatie over het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is geraadpleegd. Het college merkt op dat dit het onnodig lastig maakt voor partijen om te reageren op de internetconsultatie. Het college geeft in overweging mee in het vervolg meer achtergrondinformatie op te nemen. Verder is van belang de relatie tussen nationale en Europese wetgeving nader uit te werken. Vroegtijdige nationale besluitvorming brengt bij snelle

⁶ Het rapport hiervan is bijgevoegd op de pagina van de internetconsultatie. In de toelichting van het *Besluit actualisatie energiebesparingsplicht* staat dat ongeveer een kwart (3.750 bedrijven) al energiebesparingsvereisten in de vergunning heeft staan.

opeenvolgende inwerkingtreding namelijk het risico op extra en onnodige (ook ervaren) regeldruk en investeringsonzekerheid met zich mee. Deze kan worden voorkomen door de nationale en Europese maatregelen en hun inwerkingtreding op elkaar af te stemmen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris