
272

Besluit van 10 juli 2023 tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen en enkele andere wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2022, nr. 2022-0000674163;

Gelet op de artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, 16.1, tweede lid, en 18.22, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 15 februari 2023, nr. W04.22.00213/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 5 juli 2023, nr. 2023-0000368291;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Tabel 3.83 komt te luiden:

Tabel 3.83

gebruiksfunctie	leden van toepassing																			
	maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik								gegevens en bescheiden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		overgangsrecht maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		uitvoering van aanbevelingen bij het energielabel	afbakening maatvervoorschriften maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		labelverplichting kantoorgebouw	uitzondering labelplicht kantoorgebouw			
artikel	3.84								3.84a		3.84b		3.85	3.86		3.87	3.87a			
lid	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	1	2	3	4	5	6	*
1 Woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-
5 Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-
6 Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	1	2	3	4	5	6	*
11 Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-

B

Artikel 3.84 komt te luiden:

Artikel 3.84 (maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik)

1. Aan een gebruiksfunctie worden alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdiendtijd van ten hoogste vijf jaar getroffen.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde maatregelen worden verstaan:
 - a. energiebesparende maatregelen;
 - b. maatregelen voor het jaarlijks produceren van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie tot ten hoogste het jaarlijks energiegebruik van de energiedrager van de gebruiksfunctie; en
 - c. maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van kooldioxide.
3. Het eerste lid is niet van toepassing als:
 - a. het energiegebruik van de gebruiksfunctie in enig kalenderjaar kleiner is dan 50.000 kWh aan elektriciteit en 25.000 m³ aardgasequivalenten;
 - b. artikel 6.28, aanhef en onder e, f, of h, van dit besluit van toepassing is; of
 - c. voor de gebruiksfunctie alleen gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie die wordt opgewekt op of aan de gebruiksfunctie, of deze hernieuwbare energie met overeenkomstige toepassing van NTA 8800 is toe te rekenen aan de gebruiksfunctie.
4. Het energiegebruik van de gebruiksfunctie, bedoeld in het derde lid, onder a, en het energiegebruik van de energiedrager van de gebruiksfunctie, bedoeld in het tweede lid, onder b, omvatten het totale energiegebruik van de milieubelastende activiteit waarop de regels over verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in paragraaf 5.4.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving, van toepassing zijn.
5. Aan het eerste lid is in ieder geval voldaan als voor de gebruiksfunctie alle van toepassing zijnde bij ministeriële regeling vastgestelde maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zijn getroffen.

6. Op het berekenen van de terugverdientijd, de emissie van kooldioxide en de aardgasequivalenten zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

7. Onder de in het eerste lid bedoelde maatregelen worden niet verstaan maatregelen voor het gebruik van rie-biomassa, bedoeld in bijlage I van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor de productie van elektriciteit en laagwaardige warmte tot en met 100 °C.

8. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder hernieuwbare energie verstaan energie uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van de richtlijn hernieuwbare energie.

C

Artikel 3.84a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «energiebesparende maatregelen» vervangen door «maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik».

2. In het eerste lid, aanhef, wordt «1 juli 2023» vervangen door «1 december 2023».

3. Het eerste lid, aanhef en onder b, komt te luiden:

b. de naam en het nummer van inschrijving in het handelsregister van degene die de activiteit, bedoeld in artikel 3.1, verricht, als diegene is ingeschreven bij het handelsregister;

4. In het eerste lid komen de onderdelen c tot en met g te luiden:

c. de contactgegevens van degene die de activiteit, bedoeld in artikel 3.1, verricht;

d. een overzicht van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in artikel 3.84, vijfde lid, die zijn getroffen;

e. een overzicht van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in artikel 3.84, vijfde lid, die niet van toepassing zijn omdat een of meer van de in de ministeriële regeling aangegeven randvoorwaarden niet van toepassing zijn;

f. als niet alle van toepassing zijnde maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik als bedoeld in artikel 3.84, vijfde lid, zijn getroffen: een overzicht van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar die zijn getroffen; en

g. het energiegebruik van de gebruiksfunctie, bedoeld in artikel 3.84, derde lid, uitgedrukt in kilowattuur elektriciteit en kubieke meters aardgasequivalent en gemeten over enig kalenderjaar.

5. Het tweede lid komt te luiden:

2. De gegevens en bescheiden worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening en een formulier die door Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat beschikbaar worden gesteld.

6. Het derde en vierde lid vervallen.

D

Artikel 3.84b komt te luiden:

Artikel 3.84b (overgangsrecht maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik)

Als voor de inwerkingtreding van dit besluit gegevens en bescheiden zijn verstrekt of hadden moeten worden verstrekt als bedoeld in artikel 2.15, tweede, negende of tiende lid, van het Activiteitenbesluit milieuh-

beheer, blijft artikel 2.15 van dat besluit, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor zover gericht op de verplichtingen als bedoeld in artikel 2.15, tweede, negende of tiende lid, en de regels die bij of krachtens dat artikel in samenhang met artikel 1.7, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zijn gesteld, tot 1 december 2027 van toepassing.

E

Artikel 3.86 komt te luiden:

Artikel 3.86 (afbakening maatwerkvoorschriften maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik)

Een maatwerkvoorschrift over artikel 3.84 kan alleen inhouden het toestaan van een gefaseerde uitvoering van de in artikel 3.84, eerste lid, bedoelde maatregelen.

F

Aan artikel 3.87 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Op het berekenen van de terugverdientijd, bedoeld in het vijfde lid, zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

G

Artikel 6.28, onder d, komt te luiden:

d. een industriefunctie;.

ARTIKEL II

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 13.12, eerste lid, aanhef en onder d, onder 2°, wordt «categorie 1 tot en met 6» vervangen door «categorie 1 tot en met 6 en 8».

B

Aan bijlage VI wordt een categorie toegevoegd, luidende:

Categorie 8

Het in stand houden van bouwwerken voor zover daarover regels zijn gesteld in artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 juli 2023

Willem-Alexander

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

Uitgegeven de *vierentwintigste* juli 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen (alle bestaande gebouwen die niet voor bewoning gebruikt worden) en enkele andere wijzigingen. Verduurzaming van het energiegebruik is een belangrijk middel om de CO₂-reductiedoelen van het kabinet en de energiebesparingsdoelen van de Europese Unie te behalen. Bovendien is in het Klimaatakkoord toegezegd de bestaande energiebesparingsplicht te actualiseren om deze beter aan te laten sluiten op de klimaatambitie van het kabinet.¹ De actualisatie van de energiebesparingsplicht heeft tot doel om een impuls te geven aan bedrijven en instellingen om door het treffen van meer maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik de emissie van kooldioxide (ook koolstofdioxide of CO₂) te reduceren.² Daarnaast dient deze actualisatie ertoe om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven en instellingen op het gebied van verduurzaming en om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van regels op het gebied van verduurzaming van het energiegebruik te verbeteren.

Deze actualisatie bevat verschillende wijzigingen. Ten eerste wordt de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen verbreed naar een verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Daarmee worden naast energiebesparende maatregelen ook maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie op de eigen locatie en de overstap op een andere energiedrager met minder uitstoot van kooldioxide verplicht wanneer deze een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar hebben. Ten tweede wordt de doelgroep waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is uitgebreid. Deze uitbreiding gebeurt door de energiebesparingsplicht van toepassing te verklaren op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en door de uitzonderingen in de gevallen dat artikel 15.51, eerste lid, of artikel 16.5 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn, te schrappen. Met het schrappen van deze uitzonderingen gaat het om een uitbreiding van de doelgroep met glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het systeem kostenverevening reductie CO₂-emissies (hierna CO₂-sectorsysteem) en bedrijven of instellingen die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS). Ten derde wordt met dit wijzigingsbesluit in lijn met bovenstaande wijzigingen ook de informatieplicht geactualiseerd, waarmee wordt gerapporteerd over de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. De wijzigingen die voortkomen uit de actualisatie van de energiebesparingsplicht zijn in samenspraak met diverse vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag onderzocht.

Dit wijzigingsbesluit heeft een sterke samenhang met het Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht (Stb. 2023, 111) en met het Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten (hierna: wijzigingsbesluit Bal). In het wijzigingsbesluit Bal wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor milieubelastende activiteiten. Het wijzigingsbesluit Bal en dit wijzigingsbesluit Bbl vormen samen de actualisatie van het stelsel voor energiebesparing door bedrijven en

¹ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 738 en 32 813, nr. 342.

² Zie ook: Kamerstukken II 2021/22, 30 196, nr. 793.

instellingen. In deze nota van toelichting zal daarom waar nodig worden ingegaan op de relatie met de wijziging van het Bal. De hiervoor genoemde wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer vormt een omzetting van de reeds geconsulteerde en voorgehangen wijzigingen zoals opgenomen in het onderhavige besluit en het wijzigingsbesluit Bal. Vanwege het verplaatsen van de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet naar 1 januari 2024 was het nodig de actualisatie per 1 juli 2023 eerst via het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking te laten treden.

Na een korte uiteenzetting van de achtergrond van de energiebesparingsplicht, gaat deze nota van toelichting in op de bovengenoemde wijzigingen, overwogen maar niet ingevoerde andere wijzigingen, verhoudingen tot ander recht, lastendruk, uitvoering en de ontvangen consultatiereacties.

2. Achtergrond en maatschappelijk belang

Dit wijzigingsbesluit bouwt voort op de reeds bestaande energiebesparingsplicht die bedrijven en instellingen vanaf een energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) verplicht om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar te treffen. Energiebesparing is en blijft belangrijk, want energie die niet gebruikt wordt, hoeft niet geproduceerd, getransporteerd en betaald te worden. Het reduceert de vraag naar fossiele brandstoffen en nu nog beperkt beschikbare groene energie en leidt tot een vermindering van de benodigde netcapaciteit.

Een energiebesparingsplicht is nodig, omdat de hier aan de orde zijnde maatregelen vaak niet worden getroffen terwijl het wel bedrijfseconomische en maatschappelijk kosteneffectieve investeringen zijn. Dit komt onder andere doordat energiekosten vaak een klein onderdeel van de totale bedrijfskosten zijn en de natuurlijke focus van een bedrijf of maatschappelijke instelling ligt op investeringen die vallen binnen het primaire proces. Daarnaast speelt vaak ook een gebrek aan kennis over mogelijke energiebesparende maatregelen en het bijbehorende besparingspotentieel een rol. Er is dus sprake van marktfalen en hiermee is overheidsingrijpen voor het treffen van maatregelen om het energiegebruik en de emissie van kooldioxide terug te dringen dan ook gerechtvaardigd.

Het maatschappelijke belang van energiebesparing komt onder andere tot uiting in het feit dat Nederland sinds 1993 een energiebesparingsverplichting kent. Op 1 januari 2008³ is de energiebesparingsplicht in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) in werking getreden en daarmee trad voor bedrijven en instellingen met een bepaald energiegebruik de plicht in werking om alle energiebesparingsmaatregelen te treffen die zich in 5 jaar of minder terugverdienen. Om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen te verbeteren, is vanaf 2015 een lijst met erkende maatregelen (erkende maatregelenlijst, hierna: EML) voor energiebesparing opgesteld. In 2019 en 2023 is de EML geactualiseerd⁴. De EML biedt duidelijkheid aan bedrijven en instellingen en toezichthouders over de maatregelen waarmee aan de energiebesparingsplicht kan worden voldaan. Om informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en op die manier de handhaving van de energiebesparingsplicht te verbeteren is op 2 mei

³ Stb. 2007, 472 en Stb. 2007, 415.

⁴ Staatscourant 2019, 8650. Enkele onvolkomenheden in de EML zijn later nog aangepast: Staatscourant 2020 20349. En in 2023: Stcrt. 2023, 15844.

2019 de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen (hierna: informatieplicht) in werking getreden. Deze informatieplicht verplicht bedrijven en instellingen om elke 4 jaar te rapporteren over de energiebesparende maatregelen die door hen zijn getroffen om invulling te geven aan de energiebesparingsplicht⁵.

3. Energiebesparing wordt verduurzaming van het energiegebruik

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het hoofddoel van de klimaattransitie reductie van de emissie van kooldioxide is. Energiebesparing door het verminderen van het gebruik van fossiele brandstof leidt automatisch tot een reductie van de emissie van kooldioxide. Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt er naast de reductie van de emissie van kooldioxide ingezet op het gebruik van hernieuwbare energie als alternatief voor het gebruik van fossiele brandstoffen. Daarom wordt de energiebesparingsplicht uitgebreid met maatregelen gericht op het produceren van hernieuwbare energie en de overstap op een andere energiedrager als dat leidt tot een lagere uitstoot van kooldioxide. Naast deze verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik staat het bedrijven en instellingen natuurlijk vrij om aanvullend te investeren in verduurzaming van het energiegebruik. De gebouweigenaar of degene die bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan het gebouw is degene verplicht is de maatregelen te treffen (art. 3.3 Bbl). De drie soorten maatregelen die onder de energiebesparingsplicht vallen worden hieronder nader omschreven.

Er geldt één specifieke uitzondering (art. 3.84, zevende lid, Bbl) voor maatregelen die niet genomen hoeven te worden. In specifieke gevallen kan het mogelijk voorkomen dat het overstappen naar (houtige) biomassa ter vervanging van een andere energiedrager of als input voor hernieuwbare energieproductie zowel een CO₂ reducerend effect en een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft. In lijn met de visie van het kabinet zoals uiteengezet in het Duurzaamheidskader biograndstoffen⁶ om biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk toe te passen en laagwaardige toepassing, zoals voor lage temperatuurwarmte, af te bouwen, is gekozen om verbranding van (houtige) biomassa voor de productie van elektriciteit en laagwaardige warmte tot en met 100 graden Celsius uit te zonderen van de verplichting. Deze uitzondering is geen verbod op laagwaardige toepassingen, maar hiermee wordt voorkomen dat bedrijven en instellingen verplicht worden om dergelijke laagwaardige toepassingen uit te voeren. In het Duurzaamheidskader wordt lage temperatuur warmte bedoeld met een aflevertemperatuur van 100 graden Celsius of lager. Voor het begrip biomassa wordt aangesloten bij de definitie uit de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).

Het gaat hierbij om het niet hoeven treffen van een maatregel waarbij wordt overgestapt naar (houtige) biomassa als energiedrager. Wanneer om andere redenen overgestapt wordt op biomassa of wanneer deze overstap in het verleden is gemaakt, is er logischerwijs wel sprake van energiegebruik. Het besparen op biomassa-energie of de energie (warmte, elektriciteit) die opgewekt wordt uit biomassa valt nadrukkelijk wel binnen de verplichting, tenzij artikel 5.15, derde lid onder c, (als voor het energiegebruik van de milieubelastende activiteit alleen gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie die wordt geproduceerd op de locatie waarop de milieubelastende activiteit wordt verricht) van toepassing is.

⁵ Staatsblad 2019, 167; Besluit van 15 april 2019 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen.

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 617. Duurzaamheidskader biograndstoffen. 16 oktober 2020.

3.1 Energiebesparende maatregelen

De verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar blijft onveranderd. Bij energiebesparende maatregelen aan een gebruiksfunctie kan men bijvoorbeeld denken aan isolatie van de gebouwschil, overschakelen naar ledverlichting en isolatie van (warmte- en koude-)leidingen. De te gebruiken terugverdientijdmethodiek en variabelen zoals de energieprijzen zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. De EML wordt eens per vier jaar geactualiseerd overeenkomstig het ritme van de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden. De verplichting geldt voor gebruiksfuncties, ook in een bedrijfsverzamelgebouw met meerdere gebruiksfuncties.

Er kunnen situaties ontstaan waarin twee (of meer) energiebesparende maatregelen in aanmerking komen die toezien op dezelfde installatie/techniek en beide een terugverdientijd hebben van minder dan vijf jaar. In dergelijke gevallen moet de maatregel met als resultaat de meeste kooldioxide-reductie worden genomen. Een voorbeeld hierbij is de uitgangssituatie waarin een bedrijf of instelling gebruikt maakt van gloeilampen. In deze situatie heeft het toepassen van zowel TL-lampen als ledverlichting een terugverdientijd van minder dan vijf jaar heeft. Het bedrijf moet vervolgens de maatregel met het grootst mogelijke energiebesparende en kooldioxide-reducerende effect selecteren, dit is het toepassen van ledverlichting. Deze maatregel heeft een groter energiebesparend en dus ook kooldioxide-reducerend effect dan het toepassen van TL-lampen.

3.2 Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie

De verplichting tot het treffen van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie draait om het produceren van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie⁷. Voorbeeld van een dergelijke maatregel is de installatie van zonnepanelen⁸. In specifieke gevallen kunnen eisen voor brandveiligheid, een monumentale status of de dakconstructie het uitvoeren van deze maatregelen beperken. Uiteraard wordt met dergelijke voorwaarden in de toepassing van de energiebesparingsplicht rekening gehouden. Bij het opstellen van de EML zijn randvoorwaarden bij de maatregelen opgenomen. Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie worden daarnaast alleen verplicht tot ten hoogste het jaarlijkse energiegebruik van gebruiksfunctie. Kortom, de jaarlijks opgewekte hoeveelheid kilowattuur aan elektriciteit door zonnepanelen hoeft niet hoger te zijn dan het jaarlijks gebruik van elektriciteit. Dit geldt ook wanneer naast elektriciteit ook nog aardgas wordt gebruikt. Immers wanneer de volledige elektriciteitsvraag van een bedrijf door zelfopgewekte energie ingevuld wordt, levert een extra kilowattuur geen verdere besparing op bijvoorbeeld de aardgasbehoefte op. Het gaat hierbij om het jaarlijkse gebruik om te voorkomen dat rekening gehouden moet worden met gebruiksmo-

⁷ Een gebruiksfunctie is een gedeelte van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.

⁸ Over de inpassing van zonnepanelen gelden afspraken zoals beschreven in de zonneladder en in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De voorkeursvolgorde voor het plaatsen van zonnepanelen is gebruik van dak en gevels van gebouwen en daarna van onbenutte terreinen in bebouwd gebied, zodat grond bestemd voor landbouw en natuur zo veel mogelijk ontzien wordt. Zie ook: 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. En zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Nationale Omgevingsvisie (denationaleomgevingsvisie.nl).

menten of seizoenen. Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat de normadressaat verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden.

3.3 Maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van kooldioxide

De verplichting tot het treffen van maatregelen waarbij een overstap wordt gemaakt naar een andere energiedrager houdt rekening met de emissie van kooldioxide in de nieuwe situatie. Dit zorgt ervoor dat maatregelen alleen verplicht worden wanneer deze daadwerkelijk de emissie van kooldioxide reduceren. Ter illustratie wordt hier het voorbeeld genomen van een warmtepomp. Om te kunnen bepalen of een warmtepomp als te treffen maatregel verplicht is, moet gekeken worden of het toepassen van deze maatregel kooldioxide reduceert. Hiervoor wordt het kooldioxide reducerend effect van de maatregel vergeleken met de oorspronkelijke uitstoot van kooldioxide als gevolg van het gebruik van de fossiele brandstof. In de toekomst zullen meer elektrificatiemaatregelen een groter kooldioxide reducerend effect hebben. Dit valt te verklaren doordat in de toekomst het aandeel van duurzame elektriciteit in de Nederlandse elektriciteitsmix steeds groter wordt. Naarmate dit aandeel toeneemt en dus het fossiele aandeel in de elektriciteitsmix afneemt, neemt dus ook de emissie van kooldioxide als gevolg van de elektrificatiemaatregelen af. Gevolg hiervan is dat er binnen deze categorie van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik ook maatregelen verplicht worden gesteld waarbij het vervangen van een energiedrager wel de emissie van kooldioxide reduceert, maar dit niet leidt tot aanvullende energiebesparing. Ook voor deze maatregelen geldt de terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar. In de Omgevingsregeling wordt de methodiek ter bepaling van het CO₂-reducerend effect verder uitgewerkt.

Het verplichten van een warmtenetaansluiting of het verplicht leveren van restwarmte aan een derde partij valt buiten de reikwijdte van de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik.⁹ Het gebruiken van bestaande interne warmte met een reducerend effect op CO₂-uitstoot of het overstappen naar warmtetoepassingen bij een bestaande aansluiting valt wel onder de reikwijdte van deze verplichting, mits er sprake is van een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar.

3.4. Uitwerking in Omgevingsregeling

De methode voor de berekening van de terugverdientijd, de kooldioxide-emissiefactoren en de aardgasequivalenten zijn in de Omgevingsregeling opgenomen. De EML en uitgangspunten en randvoorwaarden voor de toepassing van de maatregelen zijn ook in de Omgevingsregeling opgenomen.

Hierbij geldt ook de verplichting tot het goed instellen, beheren en onderhouden van de te treffen maatregelen.¹⁰ In de toelichting behorend bij de EML wordt ingegaan op de werking en toepassing van de EML.

Bovengenoemde terugverdientijdmethode wordt tevens van toepassing op de hardheidsclausule bij de label C-verplichting voor kantoren (zie paragraaf 6.2).

⁹ In het Wetsvoorstel collectieve warmtevoorzieningen wordt een verplichting voorgesteld om – onder voorwaarden – restwarmte af te staan aan een warmtewet indien een warmtebedrijf daarom vraagt.

¹⁰ Stb. 2018, 239. De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen is opgenomen in de EML zoals opgenomen in de Omgevingsregeling.

4. De doelgroep

Waar mogelijk is bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht voortgeborduurd op de bestaande praktijk en dus blijft bijvoorbeeld de ondergrens van het energiegebruik waaraan de verplichting gekoppeld is gelijk. Het streven naar een effectieve en eenduidige plicht tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik heeft ook geresulteerd in een aantal wijzigingen voor wat betreft de doelgroep van deze plicht. De doelgroep waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is, is daarnaast uitgebreid met o.a. vergunningplichtige activiteiten, glastuinbouwbedrijven die vallen onder het CO₂-sectorsysteem en bedrijven die deelnemen aan het EU ETS. Tot slot worden gebruiksfuncties die geheel zelfvoorzienend zijn voor wat betreft het energiegebruik uitgezonderd van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. In de paragrafen hieronder volgt een verdere toelichting.

4.1 Ondergrens energiegebruik ongewijzigd

Met de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet is het begrip inrichting losgelaten en wordt in plaats hiervan aansluiting gezocht bij de begrippen «milieubelastende activiteit» en «de gebruiksfunctie van een gebouw». Bij het bepalen van het energiegebruik van de gebruiksfunctie en de milieubelastende activiteit wordt gekeken naar het gezamenlijke energiegebruik van de hoofdactiviteit en alle functioneel ondersteunende activiteiten, inclusief de gebouwen. De huidige ondergrens van het energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalenten verandert niet. Voor de periode waarover het energiegebruik bepaald dient te worden, wordt in artikel 3.84, derde lid, onder a, Bbl «enig» kalenderjaar genoemd. Hierbij wordt in principe gekeken naar het energiegebruik over het kalenderjaar dat voorafgaat aan het moment van indiening van de rapportage, mits het energiegebruik in dat jaar representatief voor de gebruiksfunctie en de milieubelastende activiteit. Wanneer het energiegebruik in het voorgaande kalenderjaar verstoord is door bijvoorbeeld een tijdelijke productiestop of een uitzonderlijke en eenmalige hoge of lage productie, ligt het voor de hand het energiegebruik van het representatieve kalenderjaar te nemen.

Voor het bepalen van het energiegebruik is ook de door de gebouweigenaar geproduceerde en ingekochte (hernieuwbare) energie van belang. (Hernieuwbare) energie die zelf wordt geproduceerd en vervolgens wordt ingevoerd op het net, telt niet mee bij het bepalen van het energiegebruik. Om onduidelijkheden rondom de energiegebruiksgrenzen die zijn opgenomen in de regelgeving van de aangescherpte energiebesparingsplicht te voorkomen, zijn in artikel 5.30 van de Omgevingsregeling verschillende aardgasequivalenten opgenomen, waarmee de gebruikte energie omgerekend kan worden naar aardgasequivalenten. Het gaat hier bijvoorbeeld om stookolie en warmte. Ook het warmtegebruik op basis van geothermie of aquathermie kan op basis van deze equivalenten worden opgeteld bij het aardgasgebruik. Hieronder worden een aantal energievoorzieningen en hoe deze zich verhouden tot de energiegebruiksgrenzen van de aangescherpte energiebesparingsplicht nader toegelicht.

Warmte koude opslag

Het installeren van een warmte koude opslag (WKO) geldt als het treffen van een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik. Het treffen van deze maatregel leidt namelijk tot een overstap van energiedrager en een besparing op het aardgasgebruik voor warmte, een besparing op het elektriciteitsgebruik voor koeling, maar ook tot een hoger elektriciteitsge-

bruik door het inzetten van de WKO. Deze effecten zijn vergelijkbaar met de effecten van het toepassen van een warmtepomp. In het geval van een WKO zit het energiegebruik voor de warmte- en koudevoorziening in het elektriciteitsgebruik van de WKO-installatie. De geleverde warmte en gebruikte koude zouden in principe in balans moeten zijn. In de zomer wordt koud water uit de bodem gehaald en via een warmtewisselaar ingezet om een gebouw te koelen. Tegelijkertijd wordt de warmte uit dat gebouw afgevoerd en in de bodem opgeslagen voor gebruik in de winter. Met behulp van een warmtepomp wordt het water in de winter vervolgens op de benodigde temperatuur gebracht. Het elektriciteitsgebruik bepaalt of het energiegebruik van de milieubelastende activiteit boven of onder de ondergrens van de verplichting valt. Een besparing op warmte of koude levert daarom bij een WKO-installatie een besparing op het elektriciteitsgebruik op.

Koude

Wanneer een gebruiksfunctie koude afneemt van een gemeenschappelijk koudenet (op basis van een WKO of aquathermie) is de koude een energiedrager die wordt geleverd door een energieleverancier. Om het energiegebruik voor de ondergrenzen te bepalen kan dan gekeken worden naar het elektriciteitsgebruik dat nodig is geweest voor het produceren en leveren van deze koude.

Ook voor koude die niet van een gemeenschappelijke WKO of aquathermie afkomstig is, bijvoorbeeld industriële koude, kan de uitvoerder van de milieubelastende activiteit of de gebouweigenaar, om het energiegebruik voor de ondergrenzen te bepalen, kijken naar de elektriciteit die nodig is geweest om de geleverde koude te produceren of die nodig zou zijn wanneer de koude zelf geproduceerd zou worden met een koelmachine. Voor het berekenen van de terugverdientijd van maatregelen die leiden tot een lager koudegebruik, wordt gerekend met de besparing op GJ's koude en de koudeprijs per GJ.

Omzetting gas naar warmte en/of elektriciteit

Wanneer (hernieuwbare) gassen omgezet worden in warmte en/of elektriciteit door een ketel of een warmtekrachtkoppeling-installatie (WKK-installatie) moet voor het bepalen van het energiegebruik worden gekeken naar het gebruikte (hernieuwbare) gas en niet naar de daarmee opgewekte warmte en elektriciteit. Dit omdat anders de conversieverliezen binnen de gebruiksfunctie onterecht buiten beschouwing gelaten worden. Wel kan eventuele op het net ingevoede energie van het eigen energiegebruik afgehaald worden. Wanneer bijvoorbeeld meer elektriciteit of warmte op het net wordt ingevoed dan van het net wordt onttrokken is dat niet mogelijk. In dit geval is het logisch om de ingevoede warmte of elektriciteit terug te rekenen naar de hoeveelheid gas die nodig was om deze hoeveelheid elektriciteit of warmte te produceren. Bij een WKK-installatie met 35% elektrisch rendement betekent dit bijvoorbeeld dat het invoeden van 1.000 kWh elektriciteit (3.600 MJ finaal) omgerekend kan worden tot 325 Nm₃ aardgas.

4.2 Uitbreiding van de doelgroep met gebouwen die behoren bij complexe bedrijven en vergunningplichtige milieubelastende activiteiten

De algemene regel van de energiebesparingsplicht gold voor inwerking-treding van het onderhavige besluit alleen voor niet-vergunningplichtige locaties of milieubelastende activiteiten. Bij vergunningplichtige milieubelastende activiteiten bestond voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om

energiebesparingseisen op te nemen in de vergunning. In veel vergunningen bleken echter geen of slechts enkele energiebesparingsregels te zijn opgenomen. Dit zorgde voor een ongelijk speelveld binnen de doelgroep en er bleef hierdoor energiebesparingspotentieel liggen dat binnen ten hoogste 5 jaar is terug te verdienen.

Daarom is ervoor gekozen deze gebouwen behorende bij vergunningplichtige milieubelastende activiteiten onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht brengen. Dit gebeurt in het Bbl door de uitzondering voor milieubelastende activiteiten met een omgevingsvergunning in artikel 3.84, derde lid, te schrappen. Hierdoor hoeft verduurzaming van het energiegebruik voor naar schatting 15.000 bedrijfsvestigingen niet meer in de bedrijfsspecifieke vergunning te worden geregeld¹¹. Ook wordt op deze manier de systematiek van het stelsel van de Omgevingswet gevolgd, namelijk dat algemene regels gelden wanneer deze regels goed passend zijn.

Het opleggen van de rijksregel aan deze doelgroep zorgt ervoor dat op vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten met een vergelijkbaar energiegebruik ook gelijke regels voor verduurzaming van het energiegebruik van toepassing zijn en het zorgt voor meer energiebesparing. Tevens betekent het opleggen van de rijksregel bij gebouwen die behoren bij vergunningplichtige activiteiten een verlichting van de uitvoeringslast bij het bevoegd gezag, omdat energiebesparingsregels niet (alsnog) apart in de vergunning hoeven te worden opgenomen. Bij inwerkingtreding van onderhavig wijzigingsbesluit zullen er in sommige gevallen reeds vergunningsvoorschriften over energiebesparing en periodieke rapportageplichten zijn opgenomen. Het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet, regelt in welke gevallen en voor welke termijn dergelijke voorschriften blijven bestaan. Van belang hierbij is de begrenzing van de maatwerk mogelijkheden zoals deze is opgenomen in artikel 3.86 van het Bbl.

4.3 Uitbreiding met EU ETS-deelnemers

EU ETS-bedrijven zijn niet langer uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. Tot deze uitbreiding van de doelgroep is besloten naar aanleiding van de motie Van der Lee over het verkennen van het effect en wenselijkheid van een energiebesparingsplicht voor EU ETS bedrijven.¹² Dit is in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 7 september 2021 toegelicht.¹³ Uit de analyse blijkt dat er energiebesparingspotentieel is bij EU ETS-deelnemers. Het grootste deel van het besparingspotentieel (indicatief twee megaton emissiereductie van kooldioxide binnen ten hoogste 5 jaar) is te realiseren door verduurzaming van activiteiten en slechts een klein deel door verduurzaming van gebouwen.

Bestaand beleid zoals het EU ETS en de CO₂-heffing industrie, realiseert een deel van het besparingspotentieel, maar het introduceren van een energiebesparingsplicht kan dienen als een stok achter de deur. Niet uitgevoerde maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar kunnen bij achterblijvers in de verduurzaming worden afgedwongen door het decentrale bevoegd gezag. Het geïdentificeerde indicatie reductiepotentieel voor kooldioxide kan door dit wijzigingsbesluit rendabeler en sneller gerealiseerd worden dan

¹¹ Schatting op basis van een aanvraag bij de Omgevingsdiensten.

¹² Kamerstuk 32 813, nr. 575.

¹³ Kamerstuk 30 196, 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.

door veel andere beleidsopties. Gezien de urgentie van de klimaatopgave is daarom gekozen voor het doorvoeren van deze wijziging.

4.4 Uitbreiding met glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan kostenverevening reductie CO₂-emissies

De energiebesparingsplicht was, voor de inwerkingtreding van dit besluit, niet van toepassing op glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het systeem kostenverevening reductie CO₂-emissies, zoals bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht is ervoor gekozen om de doelgroep die onder deze plicht valt uit te breiden en daarbij ook de eerder in de regelgeving opgenomen situaties waarin de energiebesparingsplicht niet van toepassing is, te heroverwegen. Met onderhavig wijzigingsbesluit is de energiebesparingsplicht ook van toepassing geworden op glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. Door ook deze glastuinbouwbedrijven onder de verplichting te laten vallen wordt een gelijk speelveld gecreëerd, zowel tussen de verschillende sectoren als binnen de sector glastuinbouw. Bovendien wordt op deze manier energiebesparingspotentieel ontsloten doordat ook deze bedrijven verplicht worden alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. De verwachting is dat een groot deel van de kaslocaties in Nederland onder de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik gaan vallen.

4.5 Uitzondering voor gebruiksfuncties die geheel zelfvoorzienend zijn

Gebruiksfuncties die geheel zelfvoorzienend zijn door middel van het gebruik van hernieuwbare energie die wordt opgewekt op of aan de gebruiksfunctie zijn uitgezonderd van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. Geheel zelfvoorzienend betekent dat een bedrijfsvestiging geen enkele energie afneemt van een collectief energienet, zoals een elektriciteitsnet, gasnet of warmtenet en de eigen energie duurzaam produceert op de eigen locatie. Deze bedrijven kunnen wel zijn aangesloten op een lokaal collectief energienet om energie te leveren. Het produceren van hernieuwbare energie op een aangrenzend bouwperceel kan worden meegerekend, mits er een directe fysieke koppeling is en de energie achter de meter wordt geleverd.¹⁴ Reden voor het uitzonderen van deze geheel zelfvoorzienende bedrijven is dat deze bedrijven en instellingen geen aanspraak meer maken op energie afkomstig van collectieve voorzieningen en omdat er geen CO₂ meer wordt uitgestoten benodigd voor de milieubelastende activiteit en de gebouwen.

4.5.1 Energiebesparingsplicht voor overheidsgebouwen, monumenten en gebouwen met religieuze activiteiten

Bij de omzetting van de energiebesparingsplicht naar de Omgevingswet is in het Bbl abusievelijk een uitzondering opgenomen 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 recht onder het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit is dus geen verzwaring van de verplichting, maar een continuering van de bestaande praktijk.

¹⁴ Het uitgangspunt «achter de meter» is conform NTA 8800 en het ISSO opnameprotocol 75.1, paragraaf 15.2.

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 energiegebruik heeft van minder dan 25% van het energiegebruik bij permanent gebruik en c) een gebouw of gedeelte daarvan, dat bij minnelijke overeenkomst als bedoeld in artikel 17 van de Ontheeningswet wordt verkregen en voor de uitvoering van het werk waarmee die verkrijging verband houdt zal worden gesloopt.

De energiebesparingsplicht geldt zodoende ook voor monumenten. Echter, als een maatregel in strijd is met het behoud van monumentale waarden, gaat de monumentale waarde vóór op de energiebesparingsplicht. Een groot aantal energiebesparende maatregelen tasten de monumentale waarde echter niet aan zoals bijvoorbeeld het gebruiken van een energieregistratie en bewakingssysteem, LED verlichting, het isoleren van leidingen en appendages. De energiebesparingsplicht bestaat sinds 1993, sindsdien zijn er vanuit de praktijk geen signalen gekomen dat de energiebesparingsplicht problemen geeft bij monumenten.

5. De informatieplicht en maatwerkbevoegdheid

5.1 Aanpassing informatieplicht

In aanvulling op de energiebesparingsplicht is in het Bbl een informatieplicht opgenomen, op grond waarvan de gebouweigenaar gegevens en bescheiden aanlevert aan het bevoegd gezag over het energiegebruik en de getroffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Het eerstvolgende moment voor deze indiening van de gegevens en bescheiden stond in regelgeving opgenomen als uiterlijk op 1 juli 2023 en uiterlijk op 5 december 2023 voor bedrijven die ook het verslag van een energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie moeten indienen.¹⁵ Met het van toepassing verklaren van de algemene regel op complexe bedrijven, vergunningplichtige activiteiten en EU ETS-deelnemers geldt de geactualiseerde informatieplicht voor meer bedrijven en instellingen die ook een verslag van een energie-audit op grond van de Europese Richtlijn Energie-efficiëntie (EED) moeten inleveren. Daarom wordt met de onderhavige wijziging het eerstvolgende moment van indiening van de gegevens en bescheiden ten behoeve van de informatieplicht gesteld op 1 december 2023.

Wanneer de gegevens en bescheiden over de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik voor activiteiten en gebruiksfuncties door dezelfde organisatie of persoon worden ingediend, kan dit nog steeds met één formulier in het elektronische loket.

¹⁵ Het gaat hier om implementatie van de richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG). De ondergrens hiervan ligt nu op 250 fte of een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen. Het is met grote mate van zekerheid te stellen dat alle grote energiegebruikers die de onderzoeksplicht krijgen nu al een energie-audit indienen in het kader van de EED, Gezien er een relatie is tussen het energiegebruik en de grote van een bedrijf. Bovendien is er in het kader van het Fit-for-55-pakket een wijziging in de EED aangekondigd, waardoor alle bedrijven met een bepaald energiegebruik een onderzoek moeten doen. Het voorgestelde energiegebruik in de EED is lager dan van de onderzoeksplicht. Wanneer deze wijziging van de EED daadwerkelijk wordt doorgevoerd, wordt de ondergrens voor de onderzoeksplicht heroverwogen.

5.2 Aanpassing maatwerkbevoegdheid

Het bevoegd gezag had in het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om via maatwerkvoorschrift een gefaseerde uitvoering van de energiebesparingsplicht toe te staan en indien aannemelijk was dat niet werd voldaan aan de energiebesparingsplicht en een energiebesparingsonderzoek op te leggen aan inrichtingen met een energiegebruik van meer dan 200.000 kWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgas(equivalent). Bij de beleidsneutrale omzetting van de energiebesparingsregels en mogelijkheden tot maatwerk is dit overgenomen in het Bbl. De mogelijkheid voor bevoegd gezag om een energiebesparingsonderzoek op te leggen is met deze actualisatie vervallen, omdat in de praktijk zo'n onderzoek nagenoeg geen andere gebouwgebonden maatregelen oplevert dan de erkende maatregelen. Hiermee wordt onnodige regeldruk voor bedrijven, maar ook voor het bevoegd gezag voorkomen. De bewijslast lag bij het bevoegd gezag en kon relatief hoge uitvoeringslasten veroorzaken. In het Bal blijft de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een onderzoek naar energiebesparende maatregelen voor de processen te vereisen met maatwerkvoorschriften wel mogelijk. Tevens blijft het in het Bbl mogelijk om een gefaseerde uitvoering toe te staan voor het treffen van de vereiste maatregelen.

6. Overige wijzigingen energiegerelateerde regelgeving Bbl

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.

6.1 Uitzondering labelplicht industriefunctie

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 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 bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken en wordt 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 die aanpassing alsnog gedaan.

6.2 Terugverdientijd hardheidsclausule labelverplichting kantoorgebouwen

Op het verbod om kantoorgebouwen per 1 januari 2023 te gebruiken of in gebruik te geven zonder een energielabel met een energieprestatie van maximaal 225 kWh per vierkante meter per jaar of energielabel C of beter, is een hardheidsclausule van toepassing (artikel 3.87, vijfde lid, Bbl). De clausule houdt in dat alleen de maatregelen getroffen hoeven te worden die een terugverdientijd hebben 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 de vereiste energieprestatie of beter te halen. In het onderhavige besluit is bepaald dat de methode waarmee de terugverdientijd berekend moet worden dezelfde is als die gehanteerd wordt voor de berekening van de terugverdientijd voor EML. Deze methodiek is vastgelegd in bijlage XV van de Omgevingsregeling (artikel 3.84 lid 6).

7. Overwogen wijzigingen

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

Wel is overwogen om andere instrumenten dan de energiebesparingsplicht, bijvoorbeeld subsidies of het voortzetten van de energiebesparingsconvenanten, in te zetten om het besparingspotentieel van EU ETS-deelnemers te ontsluiten¹⁶. Gelet op het hoge potentieel aan energiebesparing en de klimaatopgave, is een eventuele beperkte toename van de administratieve lasten voor deze bedrijven gerechtvaardigd.

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

- Berekening terugverdientijd: een fictieve CO₂-prijs in de berekening, een hogere terugverdientijd¹⁷ en/of het meerekenen van subsidies¹⁸,
- Verplichtingen los van de terugverdientijd: een percentage CO₂-reductie, een verplicht aandeel hernieuwbare energie voor activiteiten en/of het toepassen van best beschikbare technieken (BBT),
- Aanpassing doelgroep: een andere ondergrens voor de doelgroep, het uitzonderen van netto leveranciers van hernieuwbaar opgewekte energie op eigen locatie,
- Vaststelling maatregelen: verplichte in plaats van erkende maatregelen en/of een verplicht energiebesparingsonderzoek wanneer een bedrijf kiest voor het volgen van de EML maar dit niet (volledig) doet.

Het bleek dat de overwogen wijzigingen niet het beoogde doel zouden realiseren, de regel complexer en minder uitvoerbaar zouden maken, de regeldruk zouden vergroten en/of niet in de systematiek van de Omgevingswet pasten. Vertegenwoordigers van bedrijfsleven en bevoegd gezag hebben bovendien aangegeven dat de huidige systematiek de voorkeur geniet; deze werkt over het algemeen goed, is bekend en vertrouwd en door de introductie van de EML goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel komt er een toelichting op de terminologie en het gebruik van de EML in de Omgevingsregeling en voorlichting over het gebruik van de EML voor bedrijven en instellingen.

Daarnaast zijn in de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 10 december 2020¹⁹ twee wijzigingen aangekondigd die bij nader inzien niet met de actualisatie van de energiebesparingsplicht worden doorgevoerd, namelijk het invulling geven aan de informatieplicht door gebruik te maken van keurmerken en certificaten en de verplichting tot doelmatig beheer en onderhoud. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

¹⁶ Kamerstuk 30 196, nr. 766.

¹⁷ Zie ook antwoord op de Motie Van der Lee, Kamerstuk 35 500 XIII, nr. 36 in de Kamerbrief KST 30 196 Nr 738.

¹⁸ Zie KST ah-tk-20202021-1902, ISSN 0921 – 7398, 's-Gravenhage 2021: vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over het vaststellen van Erkende Maatregelen (ingezonden 25 november 2020). Antwoord van Minister Van 't Wout (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 5 maart 2021).

¹⁹ KST 30 196 Nr 738.

7.1 Keurmerken en certificaten

Het invulling geven aan de informatieplicht door gebruik te maken van keurmerken en certificaten leek in eerste instantie een goede aanvulling op de rijksregels en werd ook bepleit door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag. Ook in reacties naar aanleiding van de internetconsultatie is de wens geuit om het gebruik van keurmerken mogelijk te maken. In overleg met vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en het bedrijfsleven is echter besloten om geen mogelijkheid tot het geven van invulling aan de informatieplicht door middel van een keurmerk of certificaat op te nemen. Ten eerste moeten bestaande keurmerken zich aanpassen aan de systematiek van de geactualiseerde energiebesparingsplicht om in aanmerking te komen als mogelijke wijze om invulling te geven aan de informatieplicht. Daar komt bij dat de periodieke actualisatie van de EML ertoe zou leiden dat keurmerken de eisen ook periodiek aan zouden moeten passen en de deelnemende bedrijven vervolgens opnieuw zouden moeten controleren en vervolgens certificeren. Dit leidt tot hogere lasten voor zowel de uitvoering van keurmerken en het bedrijfsleven. Wel is besloten dat het Rijk verkent welke keurmerken relevant kunnen zijn de energiebesparingsplicht. Dit heeft geleid tot een koppeling tussen enkele keurmerken, milieubeheer- en energiebeheersystemen met onderdelen van het onderzoek. Daarnaast zijn bedrijven met een keurmerk dat over verduurzaming van energiegebruik gaat minder tijd kwijt zijn aan het invullen van de informatieplicht, omdat zij met hun rapportage voor een keurmerk al een gedeeltelijk of geheel overzicht hebben over de genomen en mogelijke maatregelen. De minister voor Klimaat en Energie wijst geen keurmerken aan die invulling geven aan de informatieplicht.

7.2 Doelmatig beheer en onderhoud

Doelmatige beheer en onderhoud (DBO) heeft tot doel dat de genomen energiebesparende maatregelen door goed beheer en onderhoud zoveel mogelijk energie bespaart. Installaties moeten bijvoorbeeld goed ingeregeld en onderhouden worden. De verplichting tot het uitvoeren van doelmatig beheer en onderhoud bleek moeilijk handhaafbaar aan de hand van de energiebesparingsregels zoals deze waren opgenomen in het Activiteitenbesluit. In de regelgeving van het Bbl is dit probleem opgelost, doordat deze verplichting via de specifieke zorgplicht voor bouwinstallaties in artikel 2.6 van het Bbl is opgenomen. Onder de specifieke zorgplicht valt het handelen of nalaten dat vanzelfsprekend is als je de activiteit verricht. Hiermee wordt bedoeld op de zogenaamde «Good housekeeping»-maatregelen, bijvoorbeeld het goed aanleggen, inspecteren, en onderhouden van voorzieningen en het onderhouden, repareren en schoonmaken van filters, apparaten en installaties zodat de goede werking ervan is gegarandeerd. Hieronder vallen ook de DBO-maatregelen.²⁰ De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen wordt opgenomen in de EML.

8. Verhouding tot hoger en ander recht

8.1 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 andere regels in het Bbl en andere onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet.

²⁰ Stb. 2018, 239.

8.1.1. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bbl bevat regels over bouwactiviteiten, sloopectiviteiten 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 bouw (hoofdstuk 3), 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 bouw.

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 van dit wijzigingsbesluit over de verduurzaming van het energiegebruik en het Bbl bestaan 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 én bijvoorbeeld met de technische eisen aan bouwsystemen in het Bbl bij verbouw of ingrijpende renovatie (vangneteisen ten aanzien van thermische isolatie en hernieuwbare energie). De energieprestatie-eisen in het Bbl zijn over het algemeen strenger dan de maatregelen die voortvloeien uit de actualisatie van de energiebesparingsplicht. In de erkende maatregelen wordt hier via de randvoorwaarden rekening mee gehouden. 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 emissie van koolstofdioxide, zal bij het actualiseren van de erkende maatregelen en de terugverdiensmethodiek rekening worden gehouden met de transitie naar aardgasvrij. Hierdoor worden desinvesteringen voorkomen.

8.1.2 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het is mogelijk dat degene die aan het Bbl moet voldoen, ook valt onder de regels van het Bal. Dit is het geval wanneer een persoon of organisatie eigenaar is van het gebouw of anderszins 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 maar één keer getroffen te worden.

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

8.1.3 Omgevingsregeling

Aan de plicht tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar, kan worden voldaan door het treffen van de maatregelen die zijn opgenomen in de desbetreffende bijlage bij Omgevingsregeling.

In de Omgevingsregeling worden daarnaast ook regels gesteld over de terugverdientijdmethodiek, de CO₂-emissiefactoren en de aardgasequivalenten. De terugverdientijdmethodiek is van belang als voor de gebruiksfunctie niet de EML gevolgd wordt, maar de voorkeur ernaar uitgaat om zelf te bepalen welke gebouwmaatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen ten hoogste 5 jaar terugverdienen en de emissie van kooldioxide reduceren en dus getroffen dienen te worden. De CO₂-emissiefactoren zijn relevant om te bepalen of een maatregel leidt tot de reductie van kooldioxide. De aardgasequivalenten zijn van belang voor het bepalen van het jaarlijkse energiegebruik en daarmee aan welke verplichtingen voldaan moet worden.

8.2 Verhouding tot ander recht

Dit wijzigingsbesluit heeft een relatie met het Europese recht omtrent de verduurzaming van energiegebruik, met name de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive, hierna: RED²¹) en de Richtlijn energie-efficiëntie (Energy Efficiency Directive, hierna: EED²²). De EED verplicht lidstaten om door middel van nationaal energiebesparingsbeleid een energiebesparingsdoel te realiseren. De EU laat lidstaten vrij in de invulling van dit beleid. Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie de voorstellen van het Fit-for-55-pakket gepresenteerd²³ met aanpassingen van deze richtlijnen. De energiebesparingsplicht raakt zoals hierboven genoemd ook aan de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).

8.2.1 Ecodesign richtlijn

De Ecodesign-richtlijn bevat voorschriften voor de energie-efficiëntie van een – inmiddels – groot aantal producten. Producenten mogen die producten alleen op de Europese markt aanbieden als ze aan de richtlijn voldoen. De eisen worden in de tijd aangescherpt, zodat gaandeweg niet-efficiënte producten van de markt verdwijnen. Er zijn richtlijnen voor bijvoorbeeld lampen, luchtbehandeling, ventilatie en verwarmingstoestellen. Bij vervanging zal dus «altijd» een apparaat worden toegepast dat voldoet aan de dan geldende eisen. Dat door de energiebesparingsplicht strengere eisen opgelegd worden bij vervangingsmomenten dan door Ecodesign zal daardoor naar verwachting vrijwel niet voorkomen.

8.2.2 Europese Richtlijn energieprestatie van gebouwen

De EPBD heeft als doel om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren, waardoor het energiegebruik daalt. EPBD III²⁴ bevat onder andere bepalingen over systeemeisen voor technische bouwsystemen

²¹ 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

²² 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

²³ 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

²⁴ Staatsblad 2020, 84.

(verwarming, ventilatie, airconditioning), het documenteren van de energieprestatie van technische bouwsystemen, zelfregulerende apparatuur voor het regelen van de temperatuur per kamer of zone, laadinfrastructuur voor elektrische auto's, keuringen van verwarmings- en airconditioningssystemen, gebouwautomatisering- en -controlesystemen. Nieuwbouw dient op grond van de EPBD bijna-energie neutraal te zijn²⁵, en bij het gebruik van gebouwen is in bepaalde gevallen het laten opstellen, overhandigen of zichtbaar ophangen van een energielabel verplicht.

Bedrijven moeten aan de EPBD III voldoen, ongeacht de terugverdientijd van de maatregel. Voor zover er sprake is van dubbele maatregelen, die zowel op basis van de EPBD III als de geactualiseerde energiebesparingsplicht getroffen moeten worden, zal daarmee rekening gehouden worden in het opstellen van de EML, zodat de gebouw eigenaar niet tweemaal met dezelfde eis geconfronteerd wordt.

8.2.3 Richtlijn hernieuwbare energie (RED)

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

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

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

²⁵ Staatsblad 2019, 501.

8.2.5 Verhouding tot het eigendomsrecht

De geactualiseerde energiebesparingsplicht kan een inmenging vormen in het eigendomsrecht. Gebouweigenaren die onder de plicht vallen zijn via de geactualiseerde energiebesparingsplicht immers vanaf de inwerkingtreding van onderhavig besluit gehouden om een deel van hun vermogen te besteden aan het treffen van maatregelen gericht op het gebruik van hernieuwbare energie als alternatief voor het gebruik van fossiele brandstoffen en maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot CO₂-reductie. Het voorgaande geldt alleen wanneer deze maatregelen zich in vijf jaar terugverdienen. Deze inmenging is gerechtvaardigd omdat een algemeen belang wordt gediend, namelijk energiebesparing, CO₂-reductie en het in zijn algemeenheid behalen van de klimaatdoelen en afspraken die opgenomen zijn in het Klimaatakkoord. Aangezien is voorzien in uitzonderingen en de clause omtrent de terugverdientermijn is de normering proportioneel. Omdat de te nemen maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen leveren de maatregelen vanaf dat moment de gebouw-eigenaar voordeel op.

9. Gevolgen door wijzigingen actualisatie energiebesparingsplicht (Bal en Bbl)

Hieronder zijn de gevolgen van de wijzigingen toegelicht. Dit zijn achtereenvolgens de uitbreiding naar het produceren van hernieuwbare energie en de overstap naar een andere energiedrager met als resultaat een lagere emissie van kooldioxide, de wijzigingen van de doelgroep onder de energiebesparings- en informatieplicht en de introductie van de onderzoeksplicht. De administratieve lasten zijn berekend op basis van onderzoek uitgevoerd door Sira Consulting B.V.²⁶ Een precieze verdeling van de effecten en kosten tussen gebouwgebonden en activiteitgebonden maatregelen is niet te geven. Daarom worden de effecten en kosten voor actualisatie van de energiebesparingsplicht voor activiteiten (zoals geregeld in artikel 5.15 van het Bal) *en* de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor gebouwen (zoals geregeld in artikel 3.84 van het Bbl) samengenomen.

9.1 Verplichting tot het nemen van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie en overstap andere energiedrager

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht vallen ook maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie en overstap naar een andere energiedrager onder de verplichting. De bestaande doelgroep van circa 100.000 bedrijven zal kennis moeten nemen van deze wijziging. SIRA geeft aan dat de kennisnamekosten voor de actualisatie energiebesparingsplicht in het Bal en Bbl € 13,50 per bedrijf zijn (berekend uit 15 minuten kennisnamekosten tegen een uurtarief van € 54,00). Voor de bestaande doelgroep gaat dit dan in totaal om € 1.350.000,- (100.000 bedrijven x € 13,50).

De investeringskosten voor bedrijven als gevolg van deze uitbreiding verschilt per bedrijf en is moeilijk te kwantificeren. Te meer omdat maatregelen voor het produceren van duurzame energie momenteel in beperkte mate onder de vijf jaar terugverdientijd vallen en onder de bestaande energiebesparingsplicht ook in bepaalde gevallen al maatregelen getroffen moesten worden die een overstap naar een andere energiedrager inhielden. Naar verwachting zijn de extra investeringslasten

²⁶ Sira Consulting B.V. 2021, «Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht».

ten opzichte van de bestaande verplichting, zeker op de korte termijn, beperkt. Omdat de rapportage over deze maatregelen meeloopt in de bestaande informatieplicht, wordt hier geen extra lastendruk voor berekend. De administratieve lasten en investeringskosten voor de doelgroep die voor het eerst onder de energiebesparingsplicht wordt gebracht, wordt hieronder uiteengezet. Omdat zij voor het eerst met deze verplichting te maken krijgen, wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen energiebesparende en andere maatregelen.

9.2 Overige wijzigingen bestaande doelgroep

Naast de bovenstaande wijziging, krijgt de bestaande doelgroep opnieuw te maken met een informatieplicht en een geactualiseerde lijst van maatregelen. De terugkerende lasten hiervan zijn bij de introductie van de informatieplicht in kaart gebracht. Met de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet verandert de grondslag van de bestaande plicht. Zo worden gebouwgebonden- en procesmaatregelen in verschillende AMvB's geregeld. Het kennisnemen van het stelsel van de Omgevingswet voert verder dan alleen de energiebesparingsplicht en valt buiten de scope van dit wijzigingsbesluit. Het inwerkingtreden van stelsel van de Omgevingswet leidt niet tot een verandering in de lasten die voortkomen uit de regelgeving over de energiebesparingsplicht.

9.3 Wijzigingen doelgroep

Als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt een aantal vergunningplichtige activiteiten onder de algemene regel gebracht en worden EU ETS-deelnemers en glastuinbouwbedrijven die vallen onder het CO₂-sectorsysteem niet langer uitgezonderd. Een deel van deze vergunningplichtige bedrijven heeft al energiebesparingsvoorschriften in de vergunning staan op basis van de energiebesparingsplicht. Voor deze bedrijven verandert er in feite niets ten aanzien van de regeldruk. Hoeveel bedrijfsvestigingen dit precies zijn is onbekend. Op basis van een schatting van Omgevingsdiensten zijn er ongeveer 15.000 vergunningplichtige bedrijven waarop paragraaf 5.4.1 Bal van toepassing wordt, inclusief EU ETS-deelnemers. De totale kennisnamekosten voor 15.000 bedrijven en instellingen bedraagt éénmalig € 202.500,-.

9.3.1. Lasten geactualiseerde energiebesparingsplicht

De geactualiseerde energiebesparingsplicht levert (terugverdienbare) investeringskosten op. Hoeveel nieuwe maatregelen de bedrijven uit de nieuwe doelgroep moeten nemen, hangt onder andere af van welke maatregelen er mogelijk zijn en hoeveel van deze maatregelen bedrijven al uit eigen beweging hebben genomen. Per bedrijf kunnen de investeringskosten dus verschillen. Op basis van een inschatting van RVO wordt uitgegaan van € 10.000,- tot 11.000,- aan investeringskosten per bedrijf voor de eerste 4 jaar, dus € 2.500,- - € 2.750,- per jaar.

De geactualiseerde energiebesparings- en rapportageverplichting zijn nieuw voor naar schatting 15.000 bedrijfsvestigingen met vergunningplicht of EU ETS-deelname. IPO en VNG schatten echter dat er bij ongeveer een kwart van deze groep (circa 3.750 bedrijven) al energiebesparingsregels in de vergunning zijn opgenomen op een vergelijkbare

manier als de energiebesparingsplicht of strenger.²⁷ Er zijn dus ongeveer 11.250 bedrijven en instellingen waarvoor deze plicht nieuw is. De investeringskosten bedragen dan in totaal € 28.125.000,- tot € 30.937.500,- per jaar.

Ook zijn de geactualiseerde energiebesparings- en rapportageverplichting nieuw voor de glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. De verwachting is dat een groot deel van de kaslocaties onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht gaan vallen. RVO heeft aangegeven dat er volgens de gegevens van de Landbouwtelling 2021 tenminste 4.633 kaslocaties zijn. Van deze kaslocaties hebben volgens de cijfers van het CBS in 2020 ongeveer 2.030 locaties een dusdanig energiegebruik dat voor deze milieubelastende activiteiten waarschijnlijk de onderzoeksplicht uit het Bal van toepassing zal zijn. De investeringskosten voor deze 4.633 locaties bedragen dan in totaal € 11.582.500,- tot € 12.740.750,- per jaar. De lasten liggen lager als er al energiebesparende maatregelen door de sector zijn uitgevoerd, vanwege de deelname aan het CO₂-sectorsysteem. Bovendien is de glastuinbouw een energie-intensieve sector waardoor er in verhouding tot andere sectoren relatief veel aandacht voor energiebesparingsmogelijkheden zou kunnen zijn.

9.3.2. Lasten informatieplicht

Naast de energiebesparingsplicht krijgen bedrijven uit deze nieuwe doelgroep óf een informatieplicht voor zowel gebouw- als procesmaatregelen, óf een informatieplicht voor gebouw en een onderzoeksplicht voor procesmaatregelen. Een rapportageverplichting is nieuw voor naar schatting 15.000 bedrijfsvestigingen met vergunningplicht of EU ETS-deelname, behalve voor ongeveer 3.750 bedrijven die nu al vergelijkbare of strengere eisen voor energiebesparing in de vergunning hebben staan. De groep vergunningplichtige bedrijven die geen ervaring hebben met vergelijkbare of strengere eisen voor (rapportage over) energiebesparing en die geen onderzoeksplicht hebben, omvat daarom circa 11.250 bedrijfsvestigingen. Zij rapporteren voor het eerst via de informatieplicht over hun gebouw- en in de meeste gevallen over hun procesmaatregelen. De kosten voor het invullen van de informatieplicht zijn berekend inclusief het achterhalen welke maatregelen moeten worden genomen en welke daarvan reeds zijn genomen. Dit is afhankelijk van de Ausgangssituatie van het bedrijf, het gebruik van een EML of niet en andere keuzes. De kosten zijn € 204,- tot € 400,- per rapportage per bedrijfsvestiging of € 51,- tot € 100,- per jaar per bedrijf of instelling. In het onderstaande tekstkader wordt de onderbouwing van deze kosten verder toegelicht.

²⁷ 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 energiegebruik toetsen, beoordelen welke energiebesparende maatregelen genomen kunnen worden en bevoegd gezag kan handhaven op de uitvoering hiervan. Daarnaast hadden ongeveer 4.000 bedrijfsvestigingen t/m 2020 vrijstelling van de informatieplicht op basis van hun Energie Efficiëntie Plan (EEP) in het kader van de energiebesparingsconvenanten MJA3 en MEE. Na afronding van de convenanten zijn er geen EEP meer en moeten deze bedrijven de informatieplicht invullen. Dit is geen gevolg van de actualisatie en bovendien geen lastenverzwaring, want het opstellen van het uitvoeringsplan was een zwaardere of vergelijkbare last in vergelijking met het invullen van de informatieplicht. Een groot deel van deze bedrijven is overigens vergunningplichtig of EU-ETS-deelnemer.

Met circa 11.250 bedrijven en instellingen die de EML gebruiken en een bandbreedte van € 51,- tot € 100,- per jaar, kost dit dus maximaal circa € 573.750,- wanneer alle bedrijven dit intern zouden doen en maximaal circa € 1.125.000,- per jaar wanneer alle bedrijven en instellingen dit zouden uitbesteden.

Rapporteren via de informatieplicht over gebouw- en procesmaatregelen

De EML is per 1 juli 2023 geactualiseerd en zal door een groter deel van de doelgroep gebruikt kunnen worden. Naar verwachting zullen vrijwel alle bedrijven uit de nieuwe doelgroep die via de informatieplicht moeten rapporteren over hun gebouw- en procesmaatregelen, hier invulling aan geven door het aanvinken van de van toepassing zijnde erkende maatregelen. Een beperkt deel van deze bedrijven zal geen gebruik kunnen of willen maken van de EML bij het rapporteren voor de informatieplicht, omdat er geen EML voor dat type bedrijf beschikbaar is of omdat de EML niet past bij de bedrijfsspecifiek situatie. Naar verwachting is dit een laag percentage voor de informatieplicht volgend uit het Bbl, gezien de gebouwgebonden maatregelenlijst op de EML vanuit het Bbl een uitputtende lijst is. Deze kosten zijn daarom verder niet gekwantificeerd.

Wanneer het bedrijf of de instelling niet in kaart heeft gebracht welke maatregelen het reeds genomen heeft en welke het nog zou moeten nemen om aan de regelgeving te voldoen, zal het bedrijf of de instelling enig onderzoek moeten doen naar het eigen bedrijfsproces om te kunnen nagaan of alle maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder zijn uitgevoerd. Dit zal soms intern gedaan kunnen worden door de verantwoordelijke beheerder en in sommige gevallen door een externe energieadviseur. De tijdsbesteding per bedrijf of instelling varieert dus.

Om een indruk te krijgen van het aantal uur dat een organisatie kwijt zal zijn aan het invullen van de informatieplicht per vestiging, zijn een aantal consultants die zich bezighouden met energiebesparing bij bedrijven bevroegd toen de informatieplicht werd ingevoerd.¹ 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 waarschijnlijk zes uur. Zes maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (EUR 34) is 204.² 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, inclusief reistijd), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van € 100 euro).³ € 400,- per informatieplicht is € 100,- per jaar.

Een niet kwantificeerbaar beperkt deel van deze bedrijven zullen reeds onder de audit-plicht van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handeling energie-efficiëntie vallen. Een onderdeel van deze audit is het in kaart brengen van alle kosteneffectieve maatregelen. Wanneer alle kosteneffectieve maatregelen in kaart zijn gebracht is het eenvoudig om te bepalen of deze een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben. Logischerwijs zijn de toepasselijke erkende maatregelen of vergelijkbare maatregelen onderdeel van deze analyse. De audit kan een onderbouwing leveren voor het eventueel afwijken van de EML-systematiek. De extra lasten van de informatieplicht zijn voor deze groep dus beperkter. Dit is verder niet gekwantificeerd.

2^{de} ronde informatieplicht

De eerste keer dat deze nieuwe doelgroep aan deze vierjaarlijkse informatieplicht moet voldoen, vergt dit een grotere tijdsinvestering. De tweede keer is immers alleen een update van de eerder verstrekte gegevens nodig. Aangenomen wordt dat dit minstens een kwart minder tijd kost. Dit betekent circa € 430.313,- voor de groep bedrijven en instellingen die zelf de EML systematiek toepassen of circa € 843.750,- wanneer dit door een externe consultant wordt gedaan.

¹ Staatsblad 2019, 167

² Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, Handboek Meting Regeldrukkosten, EZK, 2018, blz. 33.

³ Na raadpleging van verschillende consultants

Er zijn naar schatting 600–1.300 bedrijfsvestigingen met vergunningplicht, van de hierboven genoemde 11.250 vergunningplichtige bedrijfsvestigingen waarvoor de energiebesparingsplicht nieuw is, die door deze actualisatie van de energiebesparingsplicht een onderzoekplicht krijgen²⁸. Deze bedrijfsvestigingen hebben alleen een informatieplicht voor gebouwmaatregelen en dus een onderzoekplicht voor de procesmaatregelen. Bij de lastendruk voor de informatieplicht die hierboven is bepaald is geen rekening gehouden met een verminderde lastendruk doordat er door deze bedrijven alleen gerapporteerd wordt over de gebouwmaatregelen.

Voor de glastuinbouw zijn er naar schatting 2.603 locaties die over de (nog niet) genomen maatregelen moeten rapporteren vanwege de informatieplicht. Naar schatting bedragen de lasten voor deze groep de eerste keer 531.012,- tot 1.041.200,- euro per jaar. De eerste keer dat deze nieuwe doelgroep aan deze vierjaarlijkse informatieplicht moet voldoen, vergt dit immers een grotere tijdsinvestering. Voor de tweede rapportage is slechts een update van de eerder verstrekte gegevens nodig. Aangenomen wordt dat dit minstens een kwart minder tijd kost. De lasten voor deze rapportages bedragen 398.259,- tot 780.900,- euro per jaar.

9.4 Gevolgen overige wijzigingen energie gerelateerde regelgeving Bbl

De overige wijzigingen in het Bbl beschreven in hoofdstuk 6 leiden niet tot noemenswaardige verandering in de lastendruk of beperken de lastendruk.

²⁸ Bedrijven die een informatieplicht hebben onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, hebben geen vergunningplicht. Er zijn tot 2021 ca. 2.300 rapportages in de informatieplicht ingediend door grote energiegebruikers. Hiervan hebben er minimaal 1.700 activiteiten die onder het Bal vallen en dus een onderzoekplicht hebben (dus geen decentrale sectoren of onder Bbl). Er zijn dus maximaal 2.300–3.000 minus 1.700 = 600–1.300 bedrijfsvestigingen die wel een vergunning hebben en een onderzoekplicht onder het Bal.

10. Uitvoering

RVO voert het digitale loket voor de informatieplicht en onderzoeks- plicht 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 eerdere ronde van de informatie- plicht is, zonder grote problemen, door 60.000 bedrijfsvestingen voldaan. RVO voorziet geen risico's in de uitvoering van het digitale loket voor de informatieplicht en onderzoeks- plicht.

RVO draagt zorg voor het beheer en doet een voorstel voor de actualisatie van de EML. RVO voorziet in dit kader slechts een beperkte aanpassing van de bestaande praktijk in de komende jaren als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht.

11. Toezicht en handhaving

11.1 Gebouwegebonden maatregelen energiebesparingsplicht naar het basistakenpakket van omgevingsdiensten

De energiebesparingsplicht was oorspronkelijk een verplichting uit het Activiteitenbesluit en een vertaling van de uitgangspunten van de Wabo en de Wet milieubeheer. De bijbehorende toezichtstaken en informatie- plicht zijn altijd in zijn geheel, dus het gebouwgebonden- en procesge- bonden deel tezamen, uitgevoerd. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren deze taken daarom al door de meeste gemeenten en alle provincies in zijn geheel belegd bij een omgevingsdienst.

Eerder is via het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400) de taak van het toezicht op de energiebesparingsplicht in het Bal bij milieubelastende activiteiten in het basistakenpakket van de omgevings- dienst opgenomen (art. 13.12, eerste lid, aanhef en onder d, onder 2°, en categorie 1 van bijlage VI van het Omgevingsbesluit). In lijn met de toezegging aan de koepels (IPO en VNG) om het basistakenpakket zo beleidsneutraal mogelijk om te zetten, is er destijds niet voor gekozen de toezichthoudende taak voor wat betreft de energiebesparingsplicht, voor zover geregeld in het Bbl, op te nemen in het basistakenpakket. Ondanks dat dit tot de onwenselijk situatie kan leiden dat twee toezichthoudende organen zich bezig gaan houden met dezelfde taak in dezelfde gemeente en op twee plekken kennis moet worden opgebouwd.

Zowel bevoegd gezagen en brancheorganisaties hebben bij de internetconsultatie van dit besluit aangegeven dat het ongewenst is dat de gemeente toeziet op de gebouwgebonden maatregelen en een omgevingsdienst op de procesgebonden maatregelen. Gezien het brede draagvlak om de toezichthoudende taak bij de energiebesparingsplicht en informatieplicht onder het Bbl en Bal bij één partij te beleggen, is er in het onderhavige besluit voor gekozen de activiteiten van hoofdstuk 3 van het Bbl, voor zover het gaat om de energiebesparingsplicht (en informatie- plicht), ook aan te wijzen als basistaak. Hierdoor moeten alle taken behorende tot de energiebesparingsplicht uitgevoerd worden door een omgevingsdienst.

11.2 Extra middelen toezicht en handhaving

De opname van de energiebesparingsplicht in het Basistakenpakket betekent, dat het bevoegd gezag opdracht aan de Omgevingsdiensten geeft voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten

kunnen de rapportages van de informatieplicht en de onderzoeken uit het landelijke digitale systeem van RVO ophalen. Voor de informatieplicht wordt aan deze rapportage een rubriceringscode toegevoegd zodat duidelijk is hoeveel van de toepasselijke maatregelen van de EML zijn getroffen. Op basis hiervan kunnen Omgevingsdiensten informatiegestuurd toezicht en handhaving vorm geven. Het Rijk stelt bij de invoering van de geactualiseerde energiebesparingsplicht gedurende twee jaar in totaal € 10 miljoen beschikbaar om op korte termijn capaciteit bij het bevoegd gezag op te bouwen en kennis op te doen met betrekking tot het toezicht en de handhaving bij EU ETS-deelnemers. Daarnaast stelt het Rijk € 46 miljoen beschikbaar verspreid over de jaren 2022 t/m 2026 voor de gehele doelgroep.²⁹ Vanaf 2027 is er € 14 miljoen per jaar beschikbaar. Hierbij is rekening gehouden met het uitbreiden van de doelgroep. Met het bevoegd gezag wordt overlegd over de meest kosteneffectieve manier om deze middelen in te zetten. Hierbij wordt met het bevoegd gezag overlegd over de wijze waarop landelijke uniformiteit in de handhaving en het verder ontwikkelen van specifieke kennis geborgd kan worden. Daarnaast is al € 9,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2022 tot en met 2023. Dit is bovenop de eerdere ondersteuning van twee maal € 5 miljoen in 2020 en 2021.

Het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht voor vergunningplichtige en EU ETS-deelnemers zal op dezelfde wijze worden ingericht als voor de andere doelgroepen. Omdat een deel van deze bedrijven vaak te maken heeft met complexe processen, vergt dit specialistische kennis bij het bevoegd gezag. Verwacht wordt dat de omgevingsdiensten deze kennis deels in huis hebben. Zij hebben immers al voor andere milieuwetgeving te maken met deze bedrijven.

12. Advies, consultatie en voorhang

12.1 MKB-toets

De wijziging waarmee een aangescherpte energiebesparingsplicht voor EU ETS-deelnemers 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.

12.2 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft op 14 december 2021 haar advies uitgebracht. Deze adviezen zijn meegenomen in het huidige voorstel. ATR was op verschillende punten kritisch. Dit, in combinatie met de input uit de internetconsultatie, heeft ertoe geleid dat deze nota van toelichting is herschreven. Het college adviseerde onder andere om EU ETS-deelnemers vrij te stellen van investeringen in verplichte verduurzamingsmaatregelen indien deze bedrijven aantoonbaar meer effectieve maatregelen treffen ter beperking van de CO₂-uitstoot. In deze nota van toelichting is uiteengezet dat deze bedrijven een onderzoek moeten indienen. In het onderzoek zal duidelijk worden of het nemen van maatregelen met een terugverdientijd van maximaal 5 jaar het nemen van effectievere maatregelen belemmert.

²⁹ Stcrt. 2022, nr. 17828.

ATR vraagt verder aandacht voor de investeringsruimte van bedrijven, administratieve lasten wanneer er gerapporteerd moet worden over gebouw- en activiteitgebonden maatregelen, communicatie over wie waarvoor verantwoordelijk is en betrokkenheid van het MKB bij de actualisatie van de EML. Indien een bedrijf deze kosteneffectieve maatregelen niet kan uitvoeren vanwege een gebrekkige investeringsruimte, kan in overleg met bevoegd gezag uitstel gevraagd worden. Administratieve lasten worden zoveel mogelijk voorkomen door het effectief inrichten van het elektronische loket. Een op te zetten communicatietraject en verduidelijkingen in deze nota van toelichting moeten bijdragen aan het verduidelijken van deze verplichtingen. Via Informatiepunt Leefomgeving, RVO, MKB Nederland en de brancheverenigingen zijn er mogelijkheden voor bedrijven om vragen te stellen en informatie te krijgen. Via de brancheorganisaties is het MKB vertegenwoordigd in de klankbordgroep en betrokken bij de actualisatie van de EML. De klankbordgroep komt regelmatig bij elkaar.

Ook wordt gevraagd om 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. Omdat het fit for 55 pakket eind 2021 is voorgelegd en dat nog niet is geïmplementeerd, is lastig te overzien welke consequenties er uiteindelijk zullen zijn voor nationale wetgeving. De nieuwe Europese wetgeving zal op zijn vroegst in 2024 van kracht worden. Hierop wachten is gezien de urgentie van het klimaatprobleem onwenselijk.

12.3 Internetconsultatie

De internetconsultatie van het Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving heeft gelijktijdig plaatsgevonden. Er is een verslag van de internetconsultatie beschikbaar op de website van internetconsultatie.nl. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste onderwerpen waarover reacties zijn ontvangen.

Er is brede steun voor de energiebesparingsplicht naar verduurzaming van het energiegebruik door elektrificatie en hernieuwbare productie en voor de Trias energetica, die begint met energiebesparing, met het doel van de emissie van kooldioxide te verminderen. Hernieuwbare productie roept wel vragen en zorgen op. Vragen gaan over hoeveel energie duurzaam geproduceerd moet worden. Zorgen gaan over de interferentie met randvoorwaarden uiteenlopend van netwerkcongestie tot brandveiligheid en draagkracht van de dakconstructie. Het uitgangspunt is dat hernieuwbare productie verplicht is tot het eigen gebruik van dezelfde energiedrager. Uiteraard wordt met randvoorwaarden rekening gehouden: als er in individuele gevallen onoverkomelijke hindernissen zijn vervalt de plicht voor hernieuwbare productie.

De hoogte van het energiegebruik bepaalt of een bedrijf of instelling aan de energiebesparingsplicht moet voldoen. Volgens de reacties zijn de ondergrenzen arbitrair (25.000 m³ aardgasequivalenten of 50.000 kWh elektriciteit), niet exact te controleren door bevoegd gezag en kan er discussie zijn over de keuze van een representatief jaar. Dit zijn begrijpelijke zorgen, maar omdat in de praktijk hier goed mee omgegaan wordt is er geen aanleiding voor aanpassing. Overigens betekent de splitsing van de energiebesparingsplicht over Bal en Bbl niet dat het energiegebruik gesplitst moet worden naar gebouwgebonden en procesgebonden energiegebruik. Het gaat om het totale energiegebruik van de activiteit en de gebruiksfunctie samen. In de meeste gevallen is dit ook niet te splitsen omdat het energiegebruik over dezelfde meter gaat.

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

Er zijn suggesties en vragen binnengekomen over de nadere uitwerking van onder andere de onderzoeksplicht, berekening terugverdientijd, te gebruiken emissiefactoren en randvoorwaarden voor het nemen van maatregelen. De suggesties zijn meegenomen in de uitwerking van de ministeriële regeling, waarin deze onderwerpen in samenspraak met bedrijfsleven en bevoegd gezag nader worden uitgewerkt.

Het onder de energiebesparingsplicht brengen van vergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven levert een breed scala aan reacties op. Een aantal gaan over de vraag of de energiebesparingsplicht en de informatieplicht past bij deze bedrijven met complexe productieprocessen. Het kabinet vindt dat de onzekerheden die naar voren gebracht worden, geborgd zijn omdat voor deze bedrijven de onderzoeksplicht geldt. In bovengenoemd verslag van de internetconsultatie wordt hier nader op ingegaan. Dat geldt ook voor de vragen over de samenloop van de energiebesparingsplicht met de onderzoeksplicht en met rapportages die bedrijven moeten verstrekken zoals de EED-audit. In de consultatiereacties werden vragen gesteld over het handhaven van de uitzondering voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. Zoals in paragraaf 4.4 is toegelicht is ervoor gekozen om de verplichting uit te breiden met deze doelgroep.

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

Diverse partijen hebben gepleit voor het mogelijk maken van een concern- of portefeuilleaanpak, waarbij middels één rapportage verantwoording kan worden afgelegd aan bevoegde gezagen en waarbij gestuurd wordt op de voortgang van de gehele onderneming of instelling in plaats van op specifieke maatregelen per gebouw. Men geeft aan dat er behoefte is aan meer ruimte op te sturen op natuurlijke momenten van onderhoud en renovatie en aan een landelijk uniforme beoordeling. Dit voorstel beoogt de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Daartoe worden formats opgesteld voor de onderzoeksplicht voor grote energiegebruikers en het onderzoek via maatwerkvoorschrift, waarmee tevens invulling kan worden gegeven aan de energie-audit zoals bedoeld in het Besluit energie-audit.

Als laatste is in de internetconsultatie door bevoegd gezagen en brancheorganisaties aangegeven dat het wenselijk is de Bal taken alsmede de Bbl taken van de energiebesparingsplicht bij eenzelfde partij te beleggen en deze taken op te nemen in het basistakenpakket van omgevingsdiensten. Zoals hierboven toegelicht is deze reactie vanwege het brede draagvlak overgenomen.

12.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

Het IPO en de VNG hebben deelgenomen aan bijeenkomsten van de klankbordgroep en hebben gereageerd op de internetconsultatie. Zij hebben het voorstel getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op hun verzoek is in deze nota van toelichting opgenomen dat deze wijziging na ongeveer twee jaar geëvalueerd wordt (paragraaf 11.2).

De wens om toezicht en handhaving van Bal én Bbl op te nemen in het basistakenpakket, is overgenomen (zie paragraaf 11.1). Dit voorkomt dat bedrijven te maken krijgen met verschillende toezichthouders.

Andere punten waren het verkennen van een bovenwettelijk convenant, de inwerkingtredingsdatum en de definitie van een redelijke termijn voor het uitvoeren van maatregelen. Het klopt dat in samenspraak met bevoegd gezag, brancheorganisaties en (grote) bedrijven de mogelijkheden voor een convenant zijn onderzocht. Tot op dit moment heeft dit geen resultaat opgeleverd, onder andere omdat partijen geen overeenstemming bereikt hebben over de te stellen bovenwettelijke eis. De inwerkingtredingsdatum van dit wijzigingsbesluit is aangepast aan de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet. In de inwerkingtreding van de actualisatie van de energiebesparingsplicht is daarom voorzien in het Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht.³⁰

Als gebouweigenaren niet aan de energiebesparingsplicht voldoen kan bevoegd gezag handhavend optreden en naar eigen inzicht een termijn stellen die redelijkerwijs nodig is voor het bedrijf om de overtreding ongedaan te maken. Maatregelen die nog niet zijn uitgevoerd, moeten in het uitvoeringsplan staan. Het bevoegd gezag kan bepalen of fasering van de maatregel in de tijd wordt toegestaan en maakt dit kenbaar aan de normadressaat. Het bevoegd gezag kan dus zelf de uitvoeringstermijn bepalen van de niet getroffen maatregelen.

12.5 Voorhang Tweede en Eerste Kamer

Op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 20 oktober 2022 voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, om deze de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voor de voordracht en vaststelling van het besluit. Beide Kamers hebben besloten het ontwerpbesluit voor kennisgeving aan te nemen.

12.6 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

³⁰ Stb. 2023, 111.

kanttekeningen gemaakt. Het OPB adviseert positief over de voorgestelde aanpassingen in de energiebesparingsplicht (advies nr. 50).

13. Overgangsrecht en inwerkingtreding

13.1 Overgangsrecht

Het overgangsrecht, zoals opgenomen in artikel 3.84b van het Bbl strekt ertoe dat voor wanneer vóór de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet op grond van de rijksregels van het Activiteitenbesluit aan de rapportage informatieplicht of de rapportage onderzoeksplicht moesten voldoen, dezelfde rijksregels voor wat betreft de rapportageplichten blijven gelden. Dan moet dus ook nog steeds op grond van artikel 2.15, tweede, negende of tiende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden voldaan aan de rapportage informatieplicht of onderzoeksplicht. Het overgangsrecht voorkomt onduidelijkheid voor bedrijven en instellingen over de op hen van toepassing zijnde regels. Daarnaast voorkomt dit overgangsrecht een mogelijke negatieve drijfveer om te wachten met het voldoen aan de huidige ronde van de rapportage informatieplicht of onderzoeksplicht tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Om onduidelijkheid te voorkomen is ervoor gekozen om het overgangsrecht te laten gelden tot de volgende ronde van de rapportageverplichtingen waaraan uiterlijk op 1 december 2027 moet worden voldaan. Hiermee wordt ook de effectiviteit van de rapportageplichten geborgd.

Voor zover voor een gebruiksfunctie eerder in een vergunningvoorschrift of een maatwerkvoorschrift regels over energiebesparing waren opgenomen geldt dat deze voorschriften van rechtswege komen te vervallen, wanneer de algemene rijksregel hierop van toepassing wordt.

13.2 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is voorzien per 1 januari 2024, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er wordt rekening gehouden met een invoeringstermijn. Ook de vaste veranderingen voor nieuwe regelgeving 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 terugverdientijd van 5 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 produceren van hernieuwbare energie op of aan de gebruiksfunctie en 3) het overstappen op een andere energiedrager waardoor de emissie van kooldioxide vermindert. Het produceren van eigen hernieuwbare energie

is beperkt tot het jaarlijks energiegebruik van de gebruiksfunctie van de energiedrager, om te voorkomen dat de gebruiksfunctie gedwongen energieleverend wordt. Wat het energiegebruik van de gebruiksfunctie omvat is opgenomen in het vierde lid. De toevoeging «van de energiedrager» zorgt ervoor dat men niet gehouden is hernieuwbare energie op te wekken voor bijvoorbeeld gasgebruik, maar alleen voor het gebruik van elektriciteit.

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 onder een ETS-vergunning, monumenten, overheidsgebouwen, glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem en gebruiksfuncties waarvan het energiegebruik is geregeld in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Dit is toegelicht in paragraaf 4. In onderdeel c is een uitzondering toegevoegd voor gebruiksfuncties die qua energie geheel zelfvoorzienend zijn (zie paragraaf 4.5). 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 de industriefunctie, die ontbreekt in de NTA 8800, kan door overeenkomstige toepassing van de eis van fysieke koppeling bepaald worden of hernieuwbare energie toe te rekenen is aan de functie. Er kan niet voldaan worden aan deze uitzondering door middel van inkoop van elders opgewekte hernieuwbare energie (inkoop groene stroom).

In het vierde lid is gespecificeerd hoe het totale energiegebruik, bedoeld in het tweede lid, onder b, en het derde lid, onder a, (de drempelwaarde) bepaald moet worden. Op grond van artikel 3.3a van het Bal is zowel het gebruiken van energie als het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie een milieubelastende activiteit. Het gaat daarom om het totale energiegebruik van de activiteit en de gebruiksfunctie samen. In de meeste gevallen is dit ook niet te splitsen omdat het energiegebruik van het gebouw en de processen over dezelfde meter gaat.

Het vijfde lid is niet aangepast door dit besluit.

Het aangepaste zesde lid geeft aan dat, naast de reeds genoemde terugverdientijd, ook de emissie van kooldioxide (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.

Het nieuwe zevende lid bevat een uitzondering op de te nemen maatregelen. Er is voor gekozen om verbranding van (houtige) biomassa voor de productie van elektriciteit en laagwaardige warmte tot en met 100 graden Celsius uit te zonderen van de verplichting. Voor het begrip biomassa wordt verwezen naar het begrip «rie-biomassa» in het Bal, dat aansluit bij de definitie uit de Richtlijn Industriële Emissies. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

In het nieuwe achtste lid is aangegeven wat onder hernieuwbare energie wordt verstaan voor de toepassing van de energiebesparingsplicht. Bij andere regels in het Bbl is de definitie van hernieuwbare energie

bepaald door middel van toepassing van NTA 8800 en de daarin opgenomen definitie.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 3.84a)

Onderdeel C wijzigt artikel 3.84a. In het opschrift is een tekstuele aanpassing gedaan om tot uitdrukking te brengen dat de plicht wordt verbreed van energiebesparing naar verduurzaming van het energiegebruik. 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 5.1. 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 lid. In het tweede lid wordt verduidelijkt dat voor het indienen van de gegevens en bescheiden van de informatieplicht gebruik wordt gemaakt van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier dat geen onderdeel is van het Digitale Stelsel Omgevingswet. Het elektronische formulier dat door de Minister van Economische Zaken en Klimaat beschikbaar wordt gesteld kan (nog) niet in het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden opgenomen, omdat de technische functionaliteiten daar nog niet op zijn ingericht. Daarom wordt het in het digitale loket beschikbaar gesteld. 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)

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is bepaald op 1 januari 2024 en valt daarmee precies één maand na het rapportagemoment. Daarmee was het nodig in overgangsrecht te voorzien. Het overgangsrecht strekt ertoe dat voor wanneer vóór de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet op grond van de rijksregels van het Activiteitenbesluit aan de rapportage informatieplicht moesten voldoen, dezelfde rijksregels voor wat betreft de rapportageplichten blijven gelden. Dan moet dus ook nog steeds op grond van artikel 2.15, tweede, negende of tiende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden voldaan aan de rapportage informatieplicht. Het overgangsrecht voorkomt onduidelijkheid voor bedrijven en instellingen over de op hen van toepassing zijnde regels. Daarnaast voorkomt dit overgangsrecht een mogelijke negatieve drijfveer om te wachten met het voldoen aan de huidige ronde van de rapportage informatieplicht of onderzoeksplicht tot na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Om onduidelijkheid te voorkomen is ervoor gekozen om het overgangsrecht te laten gelden tot de volgende ronde van de rapportageverplichtingen waaraan uiterlijk op 1 december 2027 moet worden voldaan. Hiermee wordt ook de effectiviteit van de rapportageplichten geborgd.

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

5.2) en het eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid zijn daarom geschrapt.

Daarnaast is vervalt 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. Mede op basis van de Invoeringswet Omgevingswet was geregeld dat die vergunningvoorschriften niet automatisch zouden vervallen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar zouden blijven voortbestaan als maatwerkvoorschriften³¹. 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). Deze mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften is vervallen met ingang van het moment van inwerkingtreding van onderhavig besluit. Dit betekent dat eventuele maatwerkvoorschriften die van rechtswege zijn gesteld, gelden tot uiterlijk de inwerkingtreding van dit besluit. Daarna gelden de artikelen 3.84 en 3.84a, net als bij overige (vergunningplichtige) milieubelastende activiteiten.

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 per jaar. 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 6.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

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 als industriefunctie³², maar in dit artikel is de koppeling met de industriefunctie per abuis eerder niet gelegd. Ter verduidelijking wordt dit nu alsnog gedaan.

Artikel II, onderdelen A en B (wijziging artikel 13.12 en bijlage VI van het Omgevingsbesluit)

In paragraaf 11.1 van het algemeen deel van de toelichting is toegelicht dat de toezichthoudende taak op de regels van de energiebesparingsplicht, opgenomen in het Bbl, opgenomen wordt in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Hiertoe is een extra categorie activiteiten opgenomen in bijlage VI van het Omgevingsbesluit, namelijk activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Bbl voor zover daarover regels zijn gesteld in artikel 3.84 van dat besluit. Artikel 13.12, eerste lid, aanhef en

³¹ Artikel 4.13, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

³² Stb. 2014, 294.

onder d, onder 2° is tekstueel aangepast op dat er een achtste categorie is opgenomen van activiteiten waarop de omgevingsdiensten toezicht houden. De grondslag van deze wijzigingen van het Omgevingsbesluit is artikel 18.22, eerste lid, van de Omgevingswet.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge