

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten. Verduurzaming van het energiegebruik is een belangrijk middel om de CO₂-reductiedoelen van het kabinet en de energiebesparingsdoelen van de Europese Unie te behalen. De Europese doelen worden momenteel aangescherpt. Bovendien wordt het reduceren van importafhankelijkheid van fossiele brandstoffen onderstreept door de recente geopolitieke situatie. Inzetten op verduurzaming van het energiegebruik wordt daarmee steeds belangrijker. In het Klimaatakkoord is 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 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 heeft verschillende wijzigingen tot gevolg. 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 vijf jaar hebben. Ten tweede wordt de doelgroep uitgebreid. Deze uitbreiding gebeurt door de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing te verklaren op milieubelastende activiteiten die niet zijn aangewezen in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal, vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en de uitzondering op de energiebesparingsplicht in de gevallen dat de artikelen 15.51, eerste lid, of artikel 16.5 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn, te schrappen. In deze laatste twee gevallen 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-deelnemers). In verband met deze laatste twee uitbreidingen van de doelgroep wordt met dit wijzigingsbesluit ook het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) gewijzigd. Ten derde worden met dit wijzigingsbesluit wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels op het gebied van de verduurzaming van het energiegebruik. Voorbeelden hiervan zijn het invoeren van een onderzoeksplicht voor bedrijven met een jaarlijks energiegebruik dat groter is dan 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) en het beperken van de administratieve lasten voor bedrijven en instellingen en het bevoegd gezag. Ten slotte wordt in lijn met bovenstaande wijzigingen ook de informatieplicht waarmee wordt gerapporteerd over de genomen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik geactualiseerd.

De wijzigingen die voortkomen uit de actualisatie van de energiebesparingsplicht zijn in samenspraak met diverse vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag onderzocht. Gedurende het traject hadden vertegenwoordigers van VNO NCW, IPO, VNG, verschillende brancheverenigingen en omgevingsdiensten zitting in een klankbordgroep waarin de wijzigingen besproken en afgestemd zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van de expertise die zowel vanuit het bedrijfsleven als het bevoegd gezag is ingebracht.

Dit wijzigingsbesluit heeft een sterke samenhang met het Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen en enkele andere wijzigingen (hierna: wijzigingsbesluit Bbl). In dat besluit wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd voor utiliteitsgebouwen. Dat zijn alle bestaande

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.

gebouwen die niet voor bewoning gebruikt worden. Het wijzigingsbesluit Bbl en dit wijzigingsbesluit Bal vormen samen het geactualiseerde stelsel voor energiebesparing door bedrijven en instellingen. Het gaat hierbij om energiebesparende- en verduurzamingsmaatregelen voor gebouwen en processen. In deze nota van toelichting zal daarom waar nodig worden ingegaan op de relatie met de wijziging van het Bbl. 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 jaarlijks energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) verplicht om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar te treffen. Energiebesparing is en blijft belangrijk, want energie die niet gebruikt wordt, hoeft niet geproduceerd, geïmporteerd, getransporteerd en betaald te worden. Het reduceert de vraag naar fossiele brandstoffen *en* de nu nog beperkt beschikbare energie uit hernieuwbare energiebronnen en leidt tot een vermindering van de benodigde netcapaciteit. Het voorliggende wijzigingsbesluit draagt er aan bij om energiekosten te beperken, de klimaatdoelstellingen dichterbij te brengen en de importafhankelijkheid te reduceren. De geactualiseerde energiebesparingsplicht is onderdeel van een breder pallet aan maatregelen op deze beleidsterreinen, zoals onder andere vastgelegd in het Klimaatakkoord.

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 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 het jaar 1993 een energiebesparingsplicht 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 vijf jaar of minder terugverdienen. Om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen te verbeteren, zijn vanaf 2015 lijsten met erkende maatregelen (erkende maatregelenlijsten, hierna: EML) voor energiebesparing opgesteld. In 2019 zijn de EML geactualiseerd⁴. De EML bieden duidelijkheid aan ondernemers 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 2019 de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen (hierna: informatieplicht) in werking getreden. Deze informatieplicht verplicht bedrijven en instellingen om elke vier 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

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

³ Stb. 2007, 472 en Stb. 2007, 415

⁴ Stcrt. 2019, 8650. Enkele onvolkomenheden in de EML zijn later nog aangepast. De laatste keer in 2020: Stcrt. 2020, 20349.

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

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 op de eigen locatie en de overstap op een andere energiedrager met als effect een lagere uitstoot van kooldioxide. Belangrijk uitgangspunt hierbij blijft dat het treffen van dergelijke maatregelen pas verplicht wordt, wanneer de maatregelen een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Door veranderingen in energiekosten, prijzen van maatregelen en technische innovaties, zullen de maatregelen die een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben in de loop van de tijd veranderen.

De geactualiseerde energiebesparingsplicht verplicht tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar. Daarmee wordt de minimale investering in maatregelen ter verduurzaming voor bedrijven en instellingen vastgesteld. 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. Er geldt één specifieke uitzondering voor maatregelen die niet genomen hoeven te worden (art. 5.15, zesde lid, Bal). In sommige 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 als 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 met een temperatuur tot ten hoogste 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 Richtlijn Industriële Emissies (RIE)⁷.

3.1 Energiebesparende maatregelen

De verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar blijft onveranderd. Bij het treffen van energiebesparende maatregelen kan men bijvoorbeeld denken aan het toepassen van elektromotoren met een hogere energiezuinigheid zoals IE4 elektromotoren, het toepassen van een frequentieregeling op compressoren en de isolatie van stoomleidingen. De te gebruiken terugverdientijdmethodiek en variabelen zoals de energieprijzen zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. De EML worden eens per vier jaar geactualiseerd overeenkomstig het ritme van de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden.

Er kunnen situaties ontstaan waarin er 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. Het bedrijf moet vervolgens de maatregel met het grootst mogelijke energiebesparende en kooldioxide-reducerende effect selecteren, dit zou de ledverlichting zijn. 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

⁶ Kamerstuk 32813, nr. 617. Duurzaamheidskader biograndstoffen. 16 oktober 2020.

⁷ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

De verplichting tot het treffen van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie draait om het produceren van hernieuwbare energie op de locatie van de milieubelastende activiteit. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is de installatie van zonnepanelen⁸. In specifieke gevallen kunnen eisen voor brandveiligheid, 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 zullen randvoorwaarden voor deze maatregel opgenomen worden. In individuele gevallen kan het bevoegd gezag een individuele afweging maken of een maatwerkvoorschrift opleggen. Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie op de locatie van de milieubelastende activiteit worden daarnaast alleen verplicht tot ten hoogste het jaarlijkse energiegebruik van de energiedrager van de milieubelastende activiteit waarvoor hernieuwbare energie geproduceerd wordt. De drager van energie is bijvoorbeeld elektriciteit of aardgas. Kortom, de jaarlijkse geproduceerde hoeveelheid kilowattuur aan elektriciteit door zonnepanelen hoeft niet hoger te zijn dan het jaarlijks gebruik van elektriciteit. Dit geldt ook wanneer het bedrijf naast elektriciteit ook nog aardgas gebruikt. Immers wanneer de volledige elektriciteitsvraag van een bedrijf door zelf geproduceerde 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 verbruiksmomenten of seizoenen. Met deze randvoorwaarden wordt voorkomen dat degene die de milieubelastende activiteit verricht over het hele jaar verplicht wordt tot het leveren van energie aan derden.

De verplichting tot het nemen van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie is, net als andere onderdelen van de plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik, zowel in het Bal als het Bbl geregeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen het energiegebruik voor de activiteit en dat van het gebouw. Wanneer een gebouw verhuurd wordt, zal diegene die de maatregel voor de productie van hernieuwbare energie uit kan voeren, de maatregel uit moeten voeren. In het geval van duurzame productie van hernieuwbare energie door middel van zonnepanelen op het dak is degene die de maatregel uit kan voeren vaak de gebouweigenaar, ook al wordt een deel van de geproduceerde zonne-energie gebruikt door de huurder. Dit is niet anders dan bij andere energiebesparende maatregelen, bijvoorbeeld een isolatie van een spouwmuur. Ook een huurder profiteert van een geïsoleerde spouwmuur, maar de gebouweigenaar is vaak de enige partij die deze maatregel kan en dus moet uitvoeren.

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 industriële 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 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

⁸ Over de inpassing van zonnepanelen gelden afspraken zoals beschreven in de zonneladder⁸ (zie: brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat dd. 23 augustus 2019 inzake de beantwoording van de moties Dik-Faber over een zonneladder als nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie, Kamerstukken II 2018/19, 34682 en 32813, nr. 29) en in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie: www.denationaleomgevingsvisie.nl)). 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.

aanvullende energiebesparing. Ook voor deze maatregelen geldt de terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar. In de Omgevingsregeling wordt de methodiek ter bepaling van het kooldioxide-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 kooldioxide-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 vijf jaar of minder.

3.4. Nadere informatie en uitwerking in Omgevingsregeling

De kooldioxide-emissiefactoren, aardgasequivalenten en de methode voor de berekening van de terugverdientijd zijn in de Omgevingsregeling opgenomen. De EML en de 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.

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 nemen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik heeft ook geresulteerd in een aantal wijzigingen voor wat betreft bijvoorbeeld de doelgroep van deze plicht. Zo worden voor bepaalde activiteiten waarvoor de energiebesparingsregels in het omgevingsplan zouden worden opgenomen, met dit besluit alsnog regels ter verduurzaming van het energiegebruik op rijksniveau gesteld. De doelgroep van milieubelastende activiteiten waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is, is uitgebreid met o.a. vergunningplichtige activiteiten, glastuinbouwbedrijven die vallen onder het CO₂-sectorsysteem en bedrijven die deelnemen aan EU ETS. Daarnaast worden milieubelastende activiteiten die geheel zelfvoorzienend zijn voor wat betreft het energiegebruik uitgezonderd van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. In de paragrafen hieronder wordt een en ander verder toegelicht.

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 een milieubelastende activiteit wordt gekeken naar het gezamenlijk energiegebruik van de hoofdactiviteit en alle functioneel ondersteunende activiteiten, inclusief de gebouwen. De huidige ondergrens van het jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) verandert niet. Het loslaten van de ondergrens zou betekenen dat het aantal bedrijven onder de plicht sterk toeneemt, terwijl het besparingspotentieel per bedrijf relatief beperkt is. Naast de extra lastendruk voor kleine bedrijven en instellingen, is ook de toezichtcapaciteit beperkt. Deze beperkte capaciteit zou dan minder effectief ingezet kunnen worden. Bij kleinverbruikers is daarom gekozen voor stimulerend energiebesparingsbeleid. Voor de periode waarover het energiegebruik bepaald kan worden, wordt in het artikel "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 is voor de milieubelastende activiteit. Wanneer het energiegebruik in het voorafgaande kalenderjaar verstoord is door bijvoorbeeld een

⁹ In het in voorbereiding zijnde voorstel voor een Wet collectieve warmtevoorzieningen wordt een verplichting voorgesteld om – onder voorwaarden - restwarmte af te staan aan een warmtewet indien een warmtebedrijf daarom vraagt.

¹⁰ Dit volgt uit de specifieke zorgplicht zoals opgenomen in artikel 2.11 van het Bal. De specifieke zorgplicht wordt in paragraaf 7 van deze toelichting besproken.

tijdelijke productiestop of een uitzonderlijke en eenmalige hoge of lage productie, moet het energiegebruik van het representatieve kalenderjaar daarvoor als referentie worden genomen.

4.2 Wijzigingen in afdeling 3.2 van het Bal

Gevolgen uitgangspunt 'decentraal, tenzij' voor energiebesparingsregels

Bij het uitwerken van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving is een aantal stelselkeuzes gemaakt. De keuze om het begrip inrichting los te laten is hierboven kort beschreven. Een ander belangrijk uitgangspunt van het stelsel van de Omgevingswet is dat dit stelsel uit gaat van het subsidiariteitsbeginsel of wel van het uitgangspunt 'decentraal tenzij'. Dit uitgangspunt is terug te vinden in artikel 2.3 van de Omgevingswet waarin de algemene criteria ter verdeling van taken en bevoegdheden zijn opgenomen. Kortgezegd oefent het Rijk alleen taken uit als dat nodig is met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.¹¹ Dit heeft ertoe geleid dat een aantal activiteiten¹² van een aantal sectoren¹³ niet als een milieubelastende activiteit zijn aangewezen in het Bal en voor deze activiteiten dus geen rijksregels gelden. In plaats daarvan zijn deze activiteiten onder decentrale regelgeving gebracht. Het gaat hierbij om de activiteiten van naar schatting 50.000 bedrijven en instellingen. De decentrale regelgeving ziet op lokale vraagstukken zoals regelgeving op het gebied van geur, maar voor deze activiteiten dus ook op de regels op het gebied van energiebesparing. Uit de reacties die gedurende de internetconsultatie zijn ontvangen vanuit zowel het bedrijfsleven als het bevoegd gezag op het ontwerp van onderhavig besluit blijkt echter dat het decentraliseren van de energiebesparingsregels voor de desbetreffende sectoren en de handhaving hierop tot onwerkbaar situaties leidt. Ten eerste is het energiegebruik moeilijk te splitsen in een gebouwdeel waarvoor regels op rijksniveau worden gesteld (Bbl) en een activiteitendeel waarvoor lokaal regels gesteld zouden kunnen worden in het Omgevingsplan. Dit zou kunnen leiden tot twee afzonderlijke energiebesparingsplichten voor hetzelfde bedrijf. Ten tweede kunnen de energiebesparingsregels per gemeente gaan verschillen. Bedrijven die opereren in twee of meer gemeenten krijgen dan te maken met onduidelijkheid en een extra administratieve- en uitvoeringslast. Ten slotte ontstaat er een probleem voor het informatiegestuurde toezicht en de handhaving naar aanleiding daarvan. De informatieplicht wordt namelijk niet van rijkswege in het Omgevingsplan opgenomen, omdat de maatregelen waarover moet worden gerapporteerd per gemeente kunnen verschillen. Om de hiervoor genoemde problemen op te lossen wordt in dit wijzigingsbesluit teruggekomen op de eerder gemaakte keuze van decentralisatie van de regels voor energiebesparing. De gekozen oplossing wordt hieronder nader toegelicht.

Paragraaf 3.2.0 Energiegebruik bij gebouwen

Het doel van de actualisatie van de energiebesparingsplicht is een eenduidige verplichting die uitvoerbaar en handhaafbaar is. Naar aanleiding van de reacties die voortkwamen uit de internetconsultatie is er daarom voor gekozen om alsnog rijksregels op het gebied van de verduurzaming van het energiegebruik te stellen voor de activiteiten die aanvankelijk niet als milieubelastende activiteit zijn opgenomen in het Bal. Zoals eerder vermeld zien deze rijksregels ter verduurzaming van het energiegebruik op een groep van naar schatting 50.000 bedrijven en instellingen met een breed scala aan activiteiten. Voor deze diverse groep is gezocht naar een gemeenschappelijke activiteit als aangrijppunt voor de rijksregels ter verduurzaming van het energiegebruik en deze is gevonden in – kortgezegd – het gebruiken van energie en het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie, bij gebouwen. Er wordt op deze manier aansluiting gezocht bij zowel afdeling 3.4 getiteld "Duurzaamheid" van het Bbl, als afdeling 5.4.1 waar de regels over de verduurzaming van het energiegebruik in het Bal zijn opgenomen. In het Bbl zijn in de genoemde afdeling 3.4 regels voor de verduurzaming van het energiegebruik voor bouwwerken opgenomen. Die gelden niet (blijkens tabel 3.83 van het Bbl) voor "bouwwerk, geen gebouw zijnde" en "woonfunctie", maar dus wel voor overige gebouwen. Door de aanwijzing als

¹¹ Zo opgenomen in artikel 2.3, derde lid, onder a en b van de Omgevingswet.

¹² Milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal.

¹³ Onder andere de sectoren detailhandel, horeca en kantoren, onderwijsinstellingen, sport en recreatie, culturele instellingen, (welzijns)zorg en dierenpensies, -asielen en -klinieken.

milieubelastende activiteit in het Bal te koppelen aan die gebouwen wordt alleen een doelgroep met regels ter verduurzaming van het energiegebruik uit het Bal geconfronteerd die al met de geactualiseerde energiebesparingsregels zoals opgenomen in het Bbl te maken heeft. Daarbij moet worden gekeken naar niet slechts het aan een gebouw of gedeelte daarvan gekoppeld energiegebruik, maar juist het energiegebruik dat gekoppeld is aan de gehele milieubelastende activiteit waarvan dat gebouw onderdeel uitmaakt. Omdat het hier gaat om een milieubelastende activiteit van zeer algemene aard is ervoor gekozen om deze vooraan te zetten in afdeling 3.2 van het Bal getiteld 'Activiteiten die bedrijfstakken overstijgen'. Als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 van het Bal wordt in artikel 3.3a, eerste lid, onder a, van het Bal - kortgezegd - het gebruiken van energie vanaf de jaarlijkse gebruiksgrens van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) aangewezen. Daarbij geldt dat het energiegebruik wordt verricht op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of dat het energiegebruik plaats vindt op het bouwterrein van dat gebouw. In artikel 3.3a, eerste lid, onder b, wordt het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie in een gebouw of op het bouwterrein van dat gebouw als milieubelastende activiteit aangewezen met daaraan gekoppeld dezelfde gebruiksgrens als opgenomen in het eerste lid, onder a, van artikel 3.3a van het Bal. De koppeling met de module getiteld Verduurzaming van het energiegebruik is gemaakt in artikel 3.3b van het Bal. In dit laatste artikel is opgenomen dat moet worden voldaan aan de regels over verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in paragraaf 5.4.1 van het Bal. Deze wijziging zorgt voor een eenduidige verplichting en betekent ook een continuering van de situatie zoals deze bestond op grond van de energiebesparingsregels in het Activiteitenbesluit.

Doelgroep

Om de doelgroep af te bakenen wordt aansluiting gezocht bij de gebruiksgrens die ook is opgenomen in artikel 5.15 van het Bal. Voor het bepalen van het energiegebruik wordt aangesloten bij de definitie van gebouw en de definitie van bouwterrein, deze laatste in bijlage I van het Bbl¹⁴; dit omdat de activiteiten van deze milieubelastende activiteiten eigenlijk altijd gekoppeld zijn aan een gebouw. Met deze definitie zouden alle bedrijven en instellingen die energie gebruiken de plicht uit afdeling 3.2 krijgen, ook de bedrijven en instellingen met milieubelastende activiteiten die al onder afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal vallen. De milieubelastende activiteiten die onder afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal vallen zijn daarom in artikel 3.3a, tweede lid, onder b, van het Bal uitgezonderd van de aanwijzing tot milieubelastende activiteit als bedoeld in dit artikel. Ook worden in artikel 3.3a van het Bal expliciet gebouwen met een woonfunctie uitgezonderd.

Verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden voor milieubelastende activiteiten aangewezen in paragraaf 3.2.0

In artikel 3.3a wordt een onderscheid gemaakt tussen twee milieubelastende activiteiten, namelijk tussen het gebruiken van energie en het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie. De informatieplicht voor de milieubelastende activiteiten zoals aangewezen in artikel 3.3a met een verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik is van toepassing op het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie opgenomen in artikel 3.3a, eerste lid, onder b, van het Bal. Degene die gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie is doorgaans de gebouweigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat gebouw, tenzij dit contractueel anders is vastgelegd. Deze normadressaat wordt dus verantwoordelijk gesteld voor het voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden, ook over eventuele activiteitgebonden maatregelen. Het voldoen aan deze informatieplicht kan gebeuren met gebruikmaking van hetzelfde formulier als gebruikt wordt voor het voldoen aan de informatieplicht op grond van het Bbl. Op de verhuurder rust hierdoor vaak een informatieplicht over de activiteiten van de huurder. Op deze manier wordt voorkomen dat een huurder, bijvoorbeeld een exploitant van een kledingzaak of een kantoor in een gehuurd pand, die mogelijk weinig tot geen maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hoeft te nemen voor de activiteiten die door hem worden verricht, wordt geconfronteerd met een informatieplicht. Behalve administratieve lasten brengt dit namelijk ook kosten voor de toegang tot het digitale loket van de informatieplicht met zich mee. Verondersteld wordt dat degene die

¹⁴ De definitie van gebouw in het Bal verwijst naar gebouw als bedoeld in bijlage I bij het Bbl en is in bijlage I bij het Bbl omschreven als: 'bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.' En bouwterrein is gedefinieerd als: 'bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt.

gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie sowieso al moet rapporteren over de gebouwgebonden maatregelen op grond van de regels ter verduurzaming van het energiegebruik zoals opgenomen in afdeling 3.4 van het Bbl. De huurder blijft wel verantwoordelijk voor de uitvoering van eventuele activiteitgebonden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en moet daarover gegevens overleggen aan de verhuurder, die vervolgens de verplichting heeft te rapporteren.

4.3 Uitbreiding van de doelgroep met complexe bedrijven en vergunningplichtige milieubelastende activiteiten

Naast de eerder in dit hoofdstuk besproken wijzigingen die effect hebben op de doelgroep van de geactualiseerde energiebesparingsplicht, worden in deze paragraaf een aantal wijzigingen in de zogenaamde 'richtingaanwijzers' van het Bal toegelicht. Deze richtingaanwijzers geven aan welke inhoudelijke regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bal op de aangewezen milieubelastende activiteit van toepassing zijn. Een aantal wijzigingen is een gevolg van de eerdere omzetting van de energiebesparingsregels van het Activiteitenbesluit naar het Bal en Bbl. Deze omzetting is gepaard gegaan met enkele verschuivingen in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. In het geval van bijvoorbeeld een laboratorium gold voor deze inrichtingen op grond van het Activiteitenbesluit wel de energiebesparingsplicht, maar was in artikel 3.244 van het Bal, niet opgenomen dat bij het uitvoeren van deze milieubelastende activiteit ook moest worden voldaan aan de regels over energiebesparing. Met onderhavig wijzigingsbesluit zijn deze verschuivingen als gevolg van de omzetting gerepareerd. Daarnaast bestond in geval van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om energiebesparingsregels 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 vijf jaar is terug te verdienen.

Aan de hand van onderzoeken van TNO¹⁵ en KWA¹⁶ is een zeer grove schatting gemaakt van 6 PJ (bandbreedte van 3-8 PJ) besparingspotentieel van de vergunningplichtige activiteiten, exclusief de EU ETS-deelnemers en overige CO₂-heffingplichtige bedrijven, zie hieronder. Hierbij is geen rekening gehouden met bedrijven die al vergunningsvoorschriften met betrekking tot energiebesparing hebben.

Deze cijfers geven slechts een zeer globaal beeld van een het energiebesparingspotentieel van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (exclusief EU ETS-deelnemers en overige CO₂-heffingplichtige bedrijven). De cijfers zijn onder verschillende aannames tot stand gekomen en geven zodoende een inschatting weer.

TNO geeft aan dat het besparingspotentieel van de vergunningplichtige activiteiten onzeker is. Zij gaan voor de huidige doelgroep onder de energiebesparingsplicht uit van een middenwaarde voor het besparingspotentieel van 10% van het energiegebruik met een bandbreedte van 5% tot 15%. Dit uitgangspunt is geëxtrapoleerd naar de vergunningplichtige activiteiten, exclusief de EU ETS-deelnemers en bedrijven die aan de CO₂-heffing moeten voldoen (heffingplichtige bedrijven). Een inschatting van het energiegebruik van de vergunningplichtige activiteiten (exclusief EU ETS-deelnemers en heffingplichtige bedrijven) is te maken door het energiegebruik van de EU ETS-deelnemers en overige heffingplichtige bedrijven (op grond van het KWA rapport) af te trekken van het energiegebruik van alle vergunningplichtige activiteiten (op grond van het TNO rapport).

Dit leidt tot de volgende inschatting van het energiegebruik.

Type bedrijven	Energiegebruik [PJ]	
	Aardgas	Elektriciteit
Vergunningplichtig totaal (TNO)	281	90
EU ETS- en heffingplichtige bedrijven (KWA)	250	65

¹⁵ TNO 2020 P11691: Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer d.d. 30 maart 2021

¹⁶ Bijlage bij Kamerstuk 30196 nr. 793. KWA Onderzoek additionele CO₂-reductie convenant voor niet-heffingplichtige industriële bedrijven. 4 juli 2022.

Vergunningplichtig excl. ETS	31	25
------------------------------	----	----

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

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

Om dit potentieel te ontsluiten is gekozen om de module verduurzaming van het energiegebruik uit paragraaf 5.4.1 van het Bal van toepassing te verklaren op verschillende categorieën van vergunningplichtige activiteiten die in het Bal zijn opgenomen en voor de complexe vergunningplichtige milieubelastende activiteiten uit afdeling 3.3. van het Bal. Hierbij is specifiek gekeken naar het energiegebruik van de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Op basis daarvan is ervoor gekozen om de geactualiseerde energiebesparingsplicht wel of niet voor deze activiteiten van toepassing te verklaren. Hierdoor hoeft de verduurzaming van het energiegebruik voor naar schatting 15.000 bedrijfsvestigingen niet meer in de bedrijfsspecifieke vergunning te worden geregeld.¹⁷ Ook wordt op deze manier de systematiek van het stelsel van de Omgevingswet gevolgd; een van de uitgangspunten daarvan is dat voor milieubelastende activiteiten en complexe bedrijven¹⁸ algemene regels gelden wanneer deze regels goed passend zijn.

Het toepassen van de algemene regels van het Bal op de vergunningplichtige activiteiten 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 aan vergunningplichtige activiteiten een verlichting van de uitvoeringslast bij het bevoegd gezag, omdat energiebesparingsregels niet (alsnog) apart in de vergunning hoeven te worden opgenomen. Eerdere zorgen¹⁹ over het conflicteren van de energiebesparingsregels en het naleven van vergunningvoorschriften kunnen worden weggenomen via de bestaande maatwerk mogelijkheden. De mogelijkheid tot het opstellen van een maatwerkvoorschrift biedt het bevoegd gezag de ruimte om rekening te houden met de specifieke bedrijfssituatie.

Voor alle milieubelastende activiteiten geldt dat een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik niet hoeft te worden getroffen wanneer dit in strijd is met andere regels, bijvoorbeeld brandveiligheid of vergunningsvoorschriften. In uitzonderlijke gevallen zou het treffen van een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik ertoe kunnen leiden dat een vergunningsvoorschrift over een ander onderwerp niet kan worden nageleefd, bijvoorbeeld als het gebruik van een specifieke installatie wordt voorgeschreven. In een dergelijke situatie kan het bevoegd gezag er voor kiezen om de vergunning aan te passen (zodat het treffen van de maatregel mogelijk wordt) of maatwerk op de algemene regel toe te passen (zodat de maatregel niet hoeft te worden getroffen). In afdeling 2.5 van het Bal zijn hiertoe regels opgenomen voor maatwerk en andere decentrale afwegingsruimte, meer specifiek in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Bal.

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

¹⁷ Schatting op basis van een uitvraag bij de Omgevingsdiensten.

¹⁸ Gedefinieerd in afdeling 3.3 van het Bal in de Omgevingswet, o.a. Seveso-inrichtingen, grootschalige energieopwekking, raffinaderij, verbranden van afvalstoffen in IPPC-installaties, complexe minerale industrie, papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie en grootschalige mestverwerking.

¹⁹ Zie ook de brief van 10 december 2020 over de actualisatie van de energiebesparingsplicht, Kamerstukken II 2020-2021, 30 196, nr. 738.

De energiebesparingsplicht was 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 wordt de geactualiseerde energiebesparingsplicht ook van toepassing verklaard 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. Alleen kleingebruikers blijven uitgezonderd vanwege de verbruiksgrenzen die aan de verplichting tot het verduurzamen van het energiegebruik gesteld worden.

4.5 Uitbreiding met EU ETS-deelnemers

Met het van toepassing verklaren van de geactualiseerde energiebesparingsplicht op verschillende vergunningplichtige activiteiten en de EU ETS-deelnemers wordt een onderzoeksplicht voor zeer grote energiegebruikers geïntroduceerd. Deze onderzoeksplicht wordt in paragraaf 5 toegelicht.

EU ETS-deelnemers waren uitgezonderd van de energiebesparingsplicht en eisen aan energie-efficiëntie mochten ook niet in de vergunning van deze bedrijven en instellingen worden opgenomen. Hierdoor bleef ook bij deze bedrijven en instellingen energiebesparingspotentieel onbenut. Met het laten vervallen van de uitzondering voor EU ETS-deelnemers in dit wijzigingsbesluit wordt dit besparingspotentieel alsnog ontsloten.

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.²⁰ Dit is in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 7 september 2021²¹ toegelicht. Uit de analyse blijkt dat er een energiebesparingspotentieel is bij EU ETS-deelnemers. Het precieze besparingspotentieel dat gerealiseerd kan worden door een energiebesparingsplicht is bij deze doelgroep, vanwege factoren zoals de complexiteit van ETS-installaties, autonome besparingsinvloeden en het effect van ander instrumentarium, lastig te kwantificeren. Op basis van onderzoek naar vijftien technologieën door Royal Haskoning en PDC wordt geconcludeerd dat er indicatief 2 megaton reductiepotentieel voor kooldioxide met een terugverdientijd van vijf jaar of minder aanwezig is. Dit energiebesparingspotentieel is met name te realiseren door het nemen van isolatiemaatregelen, zoals het isoleren van leidingen en opslagtanks. Een deel van het geïdentificeerde besparingspotentieel zou in theorie (deels) gerealiseerd kunnen worden door bestaand beleid, zoals het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en de CO₂-heffing industrie, maar het introduceren van een energiebesparingsplicht functioneert hierbij als een extra stok achter de deur. Niet uitgevoerde maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder kunnen bij achterblijvers in de verduurzaming worden afgedwongen door het decentrale bevoegd gezag. Het geïdentificeerde indicatieve reductiepotentieel voor kooldioxide bij EU ETS-deelnemers van 2 megaton aan verplichte energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, biedt daarom een richtgetal voor het potentieel dat gerealiseerd kan worden. Het gaat om een aanzienlijk besparingspotentieel dat rendabeler en sneller (vanaf 2023) gerealiseerd kan worden met behulp van de in dit besluit opgenomen wijzigingen dan door veel andere beleidsopties. Gezien de urgentie van de klimaatopgave heeft is daarom gekozen voor het doorvoeren van deze wijziging.

²⁰ Kamerstukken II 32 813, nr. 575.

²¹ Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, dd. 7 september 2021, Kamerstukken II 30196, nr. 766: Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregellijsten (motie van der Lee), inclusief bijlagen.

In het rapport ter onderbouwing van de analyse van het energiebesparingspotentieel bij EU ETS-deelnemers wordt ingegaan op mogelijke interferentie die kan optreden tussen de energiebesparingsplicht en andere instrumenten, zoals de CO₂-heffing industrie of andere kosteneffectieve besparingen die gericht zijn op CO₂-reductie.²² In enkele gevallen kunnen investeringen die leiden tot energiebesparing interfereren met alternatieve kosteneffectieve investeringen die specifiek gericht zijn op reductie van kooldioxide. Het risico op een dergelijke interferentie kan niet worden gekwantificeerd. Daarnaast kunnen er voor IPPC bedrijven²³ (in de toekomst) specifieke Best Beschikbare Techniek (BBT)-conclusies zijn, die meegenomen moeten worden bij de afweging over een te nemen maatregel. Met het verplichte onderzoek naar mogelijke maatregelen (zie volgende paragraaf) in combinatie met de bovengenoemde maatwerk mogelijkheden voor het bevoegd gezag wordt het risico op interferentie afdoende gemitigeerd. Het bevoegd gezag kan in individuele gevallen beoordelen hoe omgegaan moet worden met een dergelijke interferentie of andere bedrijfsspecifieke omstandigheden.

4.6 Uitzondering voor milieubelastende activiteiten die geheel zelfvoorzienend zijn

Milieubelastende activiteiten en gebruiksfuncties die geheel zelfvoorzienend zijn door middel van het gebruik van hernieuwbare energie die wordt geproduceerd op de locatie van de milieubelastende activiteit worden uitgezonderd van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. Geheel zelfvoorzienend betekent dat een bedrijfsvestiging geen enkele energie afneemt van een energienet zoals een elektriciteitsnet, gasnet of warmtenet en de eigen energie duurzaam opwekt op de eigen locatie. 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. Reden voor het uitzonderen van deze geheel zelfvoorzienende bedrijven is dat deze bedrijven en instellingen geen aanspraak meer maken op transport van energie over het net en dat er geen CO₂ meer wordt uitgestoten voor de energieproductie benodigd voor het uitvoeren van de milieubelastende activiteit.

5. De informatieplicht en maatwerkbevoegdheid

5.1 Aanpassing informatieplicht

In aanvulling op de energiebesparingsplicht is in het Bal een informatieplicht opgenomen op grond waarvan diegene die de activiteit verricht gegevens en bescheiden aanlevert aan het bevoegd gezag over het energiegebruik en de getroffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Het eerstvolgende moment voor de 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.²⁴ Met het van toepassing verklaren van de algemene regel op complexe bedrijven, vergunningplichtige activiteiten en EU ETS-deelnemers, geldt de geactualiseerde energiebesparingsplicht voor meer ondernemingen en bedrijven die ook een verslag van een energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie moeten inleveren. Daarom wordt met de onderhavige wijziging het eerstvolgende moment van indiening van de gegevens en bescheiden gesteld op 1 december 2023.

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

²² Bijlage kamerbrief, zie vorige noot.

²³ IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

²⁴ 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 energieverbruik en de grote van een bedrijf. Bovendien is er in het kader van het Fit-for-55-pakket een wijziging in de EED aangekondigd, waardoor alle bedrijven met een bepaald energiegebruik een onderzoek moeten doen. Het voorgestelde energiegebruik in de EED is lager dan van de onderzoeksplicht. Wanneer deze wijziging van de EED daadwerkelijk wordt doorgevoerd, wordt de ondergrens voor de onderzoeksplicht heroverwogen.

5.2 Verplicht onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik voor zeer grote energiegebruikers

Bij de verkenning van het van toepassing verklaren van de algemene regel op complexe bedrijven, vergunningplichtige activiteiten en EU ETS-deelnemers is ook onderzocht of de EML een geschikt instrument zijn voor deze doelgroep. Ongeveer 2.300 tot 3.000 bedrijfsvestigingen waarvoor met de uitbreiding van de doelgroep de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing wordt, heeft een zeer groot energiegebruik.²⁵ Voor deze milieubelastende activiteiten zijn de EML als instrument om te voldoen aan de geactualiseerde energiebesparingsplicht te beperkt. Uit onderzoek blijkt dat grote energiegebruikers vaak onvoldoende inzicht hebben in de kosteneffectieve maatregelen die zij in hun proces kunnen nemen ter verduurzaming van hun energiegebruik.²⁶ Daarom wordt in artikel 5.15b van het Bal een verplicht onderzoek naar de verduurzaming van het energiegebruik geïntroduceerd voor zeer grote energiegebruikers (vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent)). Deze onderzoeksplicht is gericht op de milieubelastende activiteiten opgenomen in afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal met een zeer groot energiegebruik. De verplichte elementen van dit onderzoek worden in artikel 5.15b van het Bal kort benoemd en worden in de Omgevingsregeling verder uitgewerkt.

Gebouwgebonden maatregelen, zoals gedefinieerd in het Bbl, hoeven niet te worden onderzocht, omdat de maatregelen op de EML voor het Bbl - met in achtname van bouwkundige kenmerken zoals bouwjaar en grootte - zo uniform zijn dat zij in principe toepasbaar zijn voor alle gebruiksfuncties ongeacht de hoogte van het energiegebruik. Het bedrijf of de instelling rapporteert deze gebouwmaatregelen op basis van de EML. Uitzondering hierop zijn maatregelen in of aan gebouwen die door een specifieke bedrijfsactiviteit van toepassing zijn (bijvoorbeeld een verwarmd zwembad²⁷). Deze moeten wel in het onderzoek worden meegenomen. Uiteraard mag een bedrijf op eigen initiatief de gebouwen wel meenemen in het onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik.

Grote energiegebruikers hebben vaak al een verplichting om onderzoek te doen naar kosteneffectieve maatregelen, zoals bijvoorbeeld de energie-audit of als vergunningsvoorschrift.²⁸ In de beide voorbeelden verschillen de vereisten die aan deze onderzoeken gesteld worden en verschillen ook de selectiecriteria voor de kosteneffectieve maatregelen. Daarnaast bestaat er op grond van de energie-audit of een onderzoek naar aanleiding van een vergunningvoorschrift geen verplichting om eventuele geïdentificeerde kosteneffectieve maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik ook daadwerkelijk te treffen. Om eenduidigheid te creëren voor bedrijfsvestigingen met een zeer groot energiegebruik, wordt in artikel 5.15b van het Bal een verplichting ingevoerd tot het verrichten van een vierjaarlijks onderzoek naar de te treffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, inclusief het opstellen van een uitvoeringsplan. De eisen die aan het onderzoek voor deze zeer grote energiegebruikers worden gesteld sluiten zoveel mogelijk aan bij de eisen van bestaande verplichte onderzoeken. Ook in het geval van een verplicht onderzoek voor zeer grote energiegebruikers op grond van artikel 5.15b, van het Bal kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stellen, als bedoeld in artikel 2.13 van het Bal.

De onderzoeksplicht wordt niet van toepassing verklaard op bedrijfsvestigingen die de energiebesparingsplicht opgelegd krijgen vanuit paragraaf 3.2.0 getiteld 'Energiegebruik bij

²⁵ Op basis van CBS cijfers over bedrijven met bovenstaand energiegebruik per sector in relatie tot de activiteiten die zij uitvoeren, zijn er naar schatting ongeveer 2.300 tot 3.000 milieubelastende activiteiten die een onderzoeksplicht krijgen.

²⁶ Uit onderzoek van RVO blijkt dat het nemen van energiebesparende maatregelen in het proces bij industrie onder andere onder andere wordt belemmerd door gebrek aan kennis en expertise over mogelijke technieken en de perceptie van risico's (marktconsultatie procesefficiëntie, juli 2020).

²⁷ Wanneer een gebouwgebonden maatregelen door een specifieke milieubelastende activiteit van toepassing is, valt deze onder de werking van het Bal. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: de extra isolatie van een zwembad valt vanwege de bedrijfsactiviteit (warm zwembad) onder de werking van het Bal, omdat de extra isolatie vanwege de specifieke milieubelastende activiteit binnen de terugverdientijd van vijf jaar valt.

²⁸ Op grond van artikel 8.9, eerste lid, onder d, in samenhang gelezen met artikel 8.10 van het Bkl moet hierbij rekening gehouden worden met BBT-conclusies. Voor een deel van de grote energiegebruikers is een onderzoek een eis in de vergunning vanwege eisen uit de Europese BBT Conclusies op basis van de Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (RIE).

gebouwen'. De EML zijn namelijk geschikt voor het overgrote deel van deze activiteiten en daarom is een verplicht onderzoek naar specifieke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik niet nodig.

5.3 Maatwerkmogelijkheden

Het bieden van mogelijkheden voor maatwerk is essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van de regeldruk en voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het stellen van maatwerkvoorschriften maakt het daarbij voor het bevoegd gezag mogelijk om de algemene rijksregels over activiteiten beter te laten aansluiten op de specifieke situatie van degene die de activiteit verricht. Het aanpassen van artikel 5.16 van het Bal zorgt voor een verruiming van de mogelijkheden tot het stellen van een maatwerkregel of een maatwerkvoorschrift ten aanzien van de algemene regels ter verduurzaming van het energiegebruik voor grote energiegebruikers op wie artikel 5.15b van toepassing is.

In artikel 5.16 van het Bal is een afbakening van de mogelijkheid tot maatwerk opgenomen die het resultaat is van de eerdere beleidsneutrale omzetting van de energiebesparingsregels en mogelijkheden tot maatwerk zoals eerder opgenomen in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit. Kortgezegd was in artikel 2.15, vierde lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen dat het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift een gefaseerde uitvoering van de energiebesparingsplicht kon toestaan en in artikel 2.15, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit was geregeld dat indien aannemelijk was dat niet werd voldaan aan de energiebesparingsplicht het bevoegd gezag een energiebesparingsonderzoek kon opleggen aan inrichtingen met een jaarlijks energiegebruik van meer dan 200.000 kWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgas(equivalent). Met dit wijzigingsbesluit wordt deze afbakening van het maatwerk voor de groep grote energiegebruikers, op wie de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van toepassing is, geregeld. Hierdoor staan voor het bevoegd gezag bij deze doorgaans complexere bedrijven ruimere mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk open. Ondergrens daarbij is dat het maatwerk niet kan leiden tot een versoepeling van de regels zoals opgenomen in artikel 5.15 van het Bal.

Een onderzoek opleggen via maatwerk verschilt van het verplichte onderzoek voor zeer grote energiegebruikers. Voor dit via maatwerk opgelegde onderzoek wordt een format beschikbaar gesteld (op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO)). Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van het bedrijfsleven en bevoegd gezag om meer duidelijkheid over de eisen waaraan een energiebesparingsonderzoek moet voldoen.

6. 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 ontsluiten.²⁹ 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:

²⁹ Kamerstuk 30196, nr. 766.

- Berekening terugverdientijd: een fictieve CO₂-prijs in de berekening, een langere terugverdientijd³⁰ en/of het meerekenen van subsidies³¹,
- 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 geproduceerde 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 ministeriële regeling en voorlichting over het gebruik van de EML voor bedrijven.

Daarnaast zijn er in de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 10 december 2020³² twee wijzigingen aangekondigd die bij nader inzien niet (in 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.

6.1 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 regels in het Bal en Bbl 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 alternatieve manier 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 voor het informatiegestuurd toezicht op de geactualiseerde energiebesparings- en informatieplicht. De resultaten zullen in een handreiking aan het bevoegd gezag vastgelegd worden. Bedrijven met een keurmerk dat over verduurzaming van energiegebruik gaat, zullen in dergelijke gevallen minder tijd kwijt zijn voor het invullen van de informatieplicht, omdat zij met hun rapportage voor het keurmerk al een gedeeltelijk of geheel overzicht hebben over de genomen en mogelijke maatregelen.

Een groot deel van de bedrijven die verplicht een onderzoek moeten uitvoeren naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, moet ook een energie-audit uitvoeren op grond van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Bij het bepalen van de gegevens en bescheiden die in het kader van het onderzoek van artikel 5.15b van het Bal moeten worden verstrekt, is daarom zoveel mogelijk aangesloten bij de begrippen en de systematiek van de energie-audit. In de Regeling energie-audit zijn energie- en milieubeheersystemen en keurmerken aangewezen,

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

³¹ 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).

³² Kamerstuk 30 196, nr. 738.

waarmee invulling kan worden gegeven aan de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit. Met deze in de Regeling energie-audit aangewezen energie- en milieubeheersystemen en keurmerken kan ook invulling worden gegeven aan een deel van de rapportage van het verplichte onderzoek. Dit wordt in de Omgevingsregeling verder uitgewerkt.

6.2 Doelmatig beheer en onderhoud

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 Bal is dit probleem opgelost, doordat deze verplichting via de specifieke zorgplicht in het Bal is opgenomen (zie ook Verhouding tot hoger en overig recht paragraaf 7.1.1). 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 maatregelen omtrent het Doelmatig Beheer en Onderhoud, ook wel DBO-maatregelen genoemd.³³ De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen wordt opgenomen in de EML.

7. Verhouding tot hoger en overig recht

7.1 Verhouding tot het stelsel van de Omgevingswet

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

7.1.1. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het Bal bevat onder andere regels over milieubelastende activiteiten (artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). De milieubelastende activiteiten zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal en in de hoofdstukken 2, 4 en 5 van het Bal zijn hierover algemene rijksregels opgenomen. Zo ook de regels van dit wijzigingsbesluit over de verduurzaming van het energiegebruik, die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het Bal, om precies te zijn in afdeling 5.4 met de titel 'Overige modules'. Andere modules die in deze afdeling zijn opgenomen zien op bodembeschermende voorzieningen, zeer zorgwekkende stoffen, emissies in de lucht en geluid op industrieterreinen. Door middel van de in hoofdstuk 3 van het Bal per milieubelastende activiteit opgenomen artikelen die ook wel 'richtingaanwijzers' worden genoemd, wordt duidelijk gemaakt welke inhoudelijke regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bal op de milieubelastende activiteit van toepassing zijn. Op deze manier kunnen voor de milieubelastende activiteit ook de algemene regels met betrekking tot de verduurzaming van het energiegebruik, opgenomen in afdeling 5.4.1, worden aangezet.

Specifieke zorgplicht

Naast deze algemene regels ten aanzien van de verduurzaming van het energiegebruik die in paragraaf 5.4.1 zijn opgenomen, geldt op grond van artikel 2.11 van het Bal voor bijna alle in het Bal opgenomen activiteiten de specifieke zorgplicht. De verplichtingen die volgen uit de specifieke zorgplicht gelden *naast* de algemene regels³⁴. De specifieke zorgplicht is gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal. In dit artikel zijn de specifieke oogmerken opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zien. Artikel 2.2, eerste lid, onder c, onderdeel 3, noemt daarbij, binnen het oogmerk het beschermen van het milieu, ook het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen.

³³ Stb. 2018, 239.

³⁴ Dit in tegenstelling tot de zorgplicht zoals deze gold op grond van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarbij de zorgplicht slechts aan de orde kwam in de gevallen waarin een bepaalde paragraaf van het Activiteitenbesluit milieubeheer een bepaald milieuaspect niet of niet voldoende regelde.

Artikel 2.11 bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt degene die de milieubelastende activiteit verricht verplicht om zorg te dragen voor bepaalde milieubelangen (eerste lid). In het tweede deel van de specifieke zorgplicht wordt de zorgplicht nader uitgewerkt (tweede en derde lid). Deze artikelliden zijn bedoeld om de zorgplicht te concretiseren voor degene die de activiteit verricht, maar er is hier geen sprake van een uitputtende concretisering. In artikel 2.11, tweede lid, onder c, van het Bal is opgenomen dat voor milieubelastende activiteiten de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt dat de best beschikbare technieken worden toegepast. Daarnaast vallen onder de zorgplicht ook de zogenaamde 'Good housekeeping'-maatregelen, bijvoorbeeld het goed aanleggen, inspecteren, en onderhouden van voorzieningen en het onderhouden, repareren en schoonmaken van filters, apparaten en installaties zodat de goede werking ervan is gegarandeerd. Hieronder vallen ook de maatregelen omtrent het Doelmatig Beheer en Onderhoud, ook wel DBO-maatregelen genoemd³⁵.

7.1.2 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

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

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

7.1.3 Omgevingsregeling

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

In de Omgevingsregeling worden daarnaast ook regels gesteld over de terugverdientijdmethode, de vereisten aan het verplichte onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, de CO₂-emissiefactoren en de aardgasequivalenten. De eerste regel is van belang voor degene die de milieubelastende activiteit verricht en die ervoor kiest om niet de erkende maatregelen te treffen of waarvoor de erkende maatregelen niet geschikt zijn, maar zelf te bepalen welke procesmaatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen ten hoogste vijf jaar terugverdienen en de emissie van kooldioxide reduceren en dus getroffen dienen te worden. De kooldioxide-emissiefactoren zijn relevant om te bepalen of een maatregel leidt tot de reductie van kooldioxide. Aardgas(equivalenten) zijn van belang voor het bepalen van het jaarlijkse energiegebruik van een milieubelastende activiteit en daarmee aan welke verplichtingen de activiteit moet voldoen.

7.2 Verhouding tot het Unierecht

Voor dit wijzigingsbesluit is het Unierecht omtrent de verduurzaming van energiegebruik relevant, met name de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy directive, hierna: RED³⁶) en de

³⁵ Stb. 2018, 239. De concrete uitwerking van de DBO-maatregelen is opgenomen in de EML zoals opgenomen in de Omgevingsregeling.

³⁶ 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

Richtlijn energie-efficiëntie (Energy efficiency directive, hierna: EED³⁷). Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie de voorstellen van het Fit-for-55-pakket gepresenteerd³⁸ met aanpassingen van deze richtlijnen. Ook in het REPowerEU-pakket wordt extra ingezet op energiebesparing.

7.2.1 Richtlijn hernieuwbare energie (RED)

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

7.2.2 Richtlijn energie-efficiëntie (EED)

Grote ondernemingen zijn verplicht om een energie-audit op te stellen conform de EED. 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 energieverbruik én van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. De verplichting voor de energie-audit is geïmplementeerd 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. Er wordt een sjabloon voor de rapportage opgesteld waarmee bedrijven zo efficiënt mogelijk aan zowel de onderzoekspllicht als de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit kunnen voldoen.

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

7.2.3 Ecodesign-richtlijn

Richtlijn 2009/125/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten ofwel de Ecodesign-richtlijn bevat voorschriften voor de energie-efficiëntie van een groot aantal producten. Producenten mogen die producten alleen op de Europese markt aanbieden als ze aan de deze richtlijn voldoen. De eisen worden in de tijd aangescherpt, zodat gaandeweg niet-efficiënte producten van de markt verdwijnen. Er zijn eisen opgenomen voor bijvoorbeeld lampen, koelmeubels, motoren, ventilatoren, pompen en verwarmingstoestellen. Bij vervanging zal dus 'altijd' een apparaat worden toegepast wat voldoet aan de dan geldende eisen. Voor de bepaling of een maatregel zich op een vervangingsmoment binnen vijf jaar of minder terugverdient wordt een apparaat, dat voldoet aan de dan geldende Ecodesign eisen, als referentie genomen. Dat door de energiebesparingsplicht strengere eisen opgelegd worden bij vervangingsmomenten dan door Ecodesign zal daardoor naar verwachting vrijwel niet voorkomen.

7.2.4 Verhouding tot het eigendomsrecht

³⁷ 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

³⁸ 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

De geactualiseerde energiebesparingsplicht kan een inmenging vormen in het eigendomsrecht. Degene die een milieubelastende activiteit verricht die onder de plicht valt is via de geactualiseerde energiebesparingsplicht immers vanaf de inwerkingtreding van onderhavig besluit gehouden om een deel van het vermogen te besteden aan het treffen van maatregelen gericht op de verduurzaming van het energiegebruik. Het voorgaande geldt alleen wanneer deze maatregelen zich in vijf jaar terugverdienen. Deze inmenging is gerechtvaardigd omdat een algemeen belang wordt gediend, namelijk CO₂-reductie en het in zijn algemeenheid behalen van de klimaatdoelen en nakomen van de afspraken die gemaakt zijn in het Klimaatakkoord. Aangezien is voorzien in uitzonderingen en een clause omtrent de terugverdientermijn is de normering proportioneel. Nu de te nemen maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen, leveren de maatregelen vanaf dat moment ook voordeel op.

8. 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.³⁹ 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. De effecten en kosten die betrekking hebben op het introduceren van de onderzoeksplicht van artikel 5.15b van het Bal zien enkel op de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor activiteiten nu dit verplichte onderzoek niet wordt opgenomen in de regelgeving van het Bbl.

8.1 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 verschillen per bedrijf en zijn 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 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.

8.2 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

³⁹ Sira Consulting B.V. "Regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht", sept 2021

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. Naar aanleiding van de reacties die volgen uit de internetconsultatie is ervoor gekozen om een aantal activiteiten die niet waren aangewezen in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal alsnog onder de rijksregels ter verduurzaming van het energiegebruik te brengen. Dit met de invoering van een afdeling 3.2.0 van het Bal zoals beschreven in paragraaf 4.2 van deze nota van toelichting. Omdat deze bedrijven voor het gebouwdeel deze verplichting al hadden op grond van het Activiteitenbesluit, heeft dit verder geen negatieve gevolgen voor de regeldruk zoals hier beschreven. Wel verschuift een zeer beperkt deel van de administratieve lasten van de huurder naar de verhuurder, die deze rapportage toch al moest doen op grond van de regelgeving in het Bbl.

8.3. 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,-.

8.3.1. Lasten energiebesparingsplicht

De 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 de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt uitgegaan van € 10.000,- tot 11.000,- aan investeringskosten per bedrijf voor de eerste vier jaar, dus € 2.500,- tot € 2.750,- per jaar.

De 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.⁴⁰ 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 kunnen gaan vallen. RVO heeft aangegeven dat volgens de gegevens van de Landbouwtelling 2021 er tenminste 4.633 kaslocaties zijn. Van deze kaslocaties waren er volgens de cijfers van het CBS in 2020 ongeveer

⁴⁰ Op basis van een recente peiling schat de VNG dat bij een kwart van de milieuvergunningplichtige bedrijven handhaafbare voorschriften voor energiebesparing zijn opgenomen. Dit percentage is gevalideerd in een werkgroep van Omgevingsdiensten. Dit betekent dat er bij deze bedrijven een vierjaarlijkse cyclus is waarbij bedrijven hun energieverbruik toetsen, beoordelen welke energiebesparende maatregelen genomen kunnen worden en bevoegd gezag kan handhaven op de uitvoering hiervan. Daarnaast hadden ongeveer 4.000 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 ETS.

2.030 locaties⁴¹ met een dusdanig energiegebruik dat ertoe zal leiden dat voor deze milieubelastende activiteiten waarschijnlijk de onderzoeksplicht 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 kunnen lager liggen omdat er mogelijk 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. Gezien de diversiteit van de glastuinbouwsector, ontwikkelingen in de glastuinbouw, de huidige energieprijzen en de al bestaande energiebesparingsinstrumenten is de broeikasgasemissiereductie van de energiebesparingsplicht niet te bepalen.

8.3.2. 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 uitgangssituatie 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.

Rapporteren via de informatieplicht over gebouw- en procesmaatregelen

De EML worden momenteel geactualiseerd en zullen 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 EML. Een beperkt aantal bedrijfsvestigingen zal geen gebruik willen maken van de EML voor de rapportage. Vanwege het uitputtende karakter van de EML gaat dit naar verwachting om een zeer laag percentage van de bedrijfsvestigingen en is dit 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 vijf 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 bevraagd toen de informatieplicht werd ingevoerd.⁴² Zij gaven aan dat een ondernemer zijn energiegebruik zal moeten opzoeken en de EML moet raadplegen. Het invullen van de informatieplicht zelf zal beperkt tijd kosten. Geschat wordt dat het hele proces vier tot acht uur kost. Gemiddeld dus zes uur. Zes maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (€ 34,-) is € 204,-.⁴³ De informatieplicht geldt één keer per vier jaar, dus per jaar is dit € 51,-. Indien een bedrijf of instelling een externe consultant inhuurt om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen kan

⁴¹ StatLine - Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, SBI 2008 (cbs.nl)

⁴² Staatsblad 2019, 167

⁴³ Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.

aangenomen worden dat het sneller gaat (vier uur, inclusief reistijd), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van € 100,-). € 400,- per informatieplicht is € 100,- per jaar.

Een niet kwantificeerbaar beperkt deel van deze organisaties zullen reeds onder de audit-plicht van de EED 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.

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.

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.

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 onderzoeksplicht krijgen.⁴⁴ Deze bedrijfsvestigingen hebben alleen een informatieplicht voor gebouwmaatregelen en dus een onderzoeksplicht voor de procesmaatregelen. De lasten voor het onderzoek worden hieronder uiteengezet. De lastendruk voor de informatieplicht is hierboven bepaald. Er is hierbij 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 de genomen maatregelen moeten rapporteren vanwege de informatieplicht. Naar schatting bedragen de lasten voor deze groep de eerste keer € 531.012,- tot 1.041.200,- 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 bedragen hiervoor € 398.259,- tot 780.900,- per jaar.

8.3.3. Onderzoeksplicht voor zeer grote energiegebruikers en kosten

Activiteiten met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) moeten een onderzoek naar verduurzaming van het energiegebruik indienen. Dit zijn naar schatting 2.300 tot 3.000 bedrijfsvestigingen.⁴⁵ Het gaat hierbij om bedrijfsvestigingen die of nu al onder de energiebesparings- en informatieplicht vallen of die door de uitbreiding van de doelgroep onder de verplichting komen. In beide gevallen is de onderzoeksplicht nieuw. De bedrijfsvestigingen uit de bestaande doelgroep hoeven niet langer meer te rapporteren over procesmaatregelen via de informatieplicht. Net als bij de nieuwe

⁴⁴ 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 onderzoeksplicht 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 onderzoeksplicht onder het Bal.

⁴⁵ Op basis van CBS cijfers over bedrijven en instellingen met bovenstaand energiegebruik per sector in relatie tot de activiteiten die zij uitvoeren, zijn er naar schatting 2345 tot 2960 milieubelastende activiteiten die een onderzoeksplicht krijgen. Dit is afgerond om de schijn van nauwkeurigheid te voorkomen.

doelgroep, wordt ook bij de bestaande doelgroep geen rekening gehouden met de beperkte lastenverlichting die hierdoor ontstaat.

De meerderheid van deze groep die een onderzoeksplicht krijgt heeft al ervaring met het onderzoeken van energiebesparende maatregelen. Naar schatting driekwart (circa 1.700-2.250) activiteiten met onderzoeksplicht moet namelijk al een energie-audit indienen in het kader van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Daarnaast moet een deel een energie-audit of energiebesparingsonderzoek indienen op basis van de BBT Conclusies uit de RIE of de eisen in de vergunning in het kader van de energiebesparingsplicht. Deze bedrijven moeten dus al onderzoek doen naar energiebesparende maatregelen, waardoor de lasten van deze onderzoeksplicht beperkt worden. Voor de eisen van de onderzoeksplicht wordt zoveel mogelijk aangesloten bij deze bestaande eisen.⁴⁶

Voor organisaties die geen energie-audit hoeven te doen in het kader van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, RIE of geldende vergunning, worden de kosten per bedrijfsvestiging geschat op € 10.000,- voor het eerste onderzoek en daarna € 5.000,- per vierjaarlijks onderzoek, dus € 2.500,- voor de eerste vier jaar per jaar en daarna € 1.250,- per jaar. Dit is een totaal van € 1,5 tot 1,9 miljoen per jaar voor de eerste vier jaar en daarna € 757.500,- tot 940.000,- per jaar.

De kosten voor het onderzoek zijn berekend op basis van de bekende kosten voor een energie-audit bij grote vestigingen.⁴⁷ De eisen voor een isolatiescan en scan(s) voor aandrijfsystemen zijn in de energie-audit wel verplicht, maar dit is meer vormvrij dan in de beoogde eisen in de onderzoeksplicht en zijn dus niet altijd opgenomen in de energie-audit. Daarom worden hier extra kosten voor gerekend. Deze aanvullende kosten worden geschat op ongeveer € 5,3-6,3 mln. per jaar voor alle 2.300-3.000 bedrijfsvestigingen. De opgetelde kosten voor het onderzoek inclusief de aanvullende kosten voor de isolatiescan en scan(s) voor aandrijfsystemen voor de eerste ronde komen daarmee in totaal op € 6,8 tot 8,2 miljoen per jaar. Zie in het kader hieronder de toelichting op de aannames, schattingen en berekening van deze kosten

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

Kosten onderzoeksplicht voor zeer grote energiegebruikers

Bedrijven zonder energie-audit in het kader van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, RIE of geldende vergunning:

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

Voor 600-750 bedrijfsvestigingen is dit € 1,5 mln. tot 1,9 mln. per jaar voor de eerste vier jaar en daarna € 757.500,- tot 940.000,- per jaar.

⁴⁶ NB: in het kader van het Fit-for-55-pakket een wijziging in de energie-audit is aangekondigd, waardoor alle bedrijven met een bepaald energiegebruik een onderzoek moeten doen (door middel van energie-zorg of een audit). Het voorgestelde energiegebruik in het voorstel van de EED is lager dan van de onderzoeksplicht. Wanneer deze wijziging van de EED daadwerkelijk wordt doorgevoerd, zal worden overwogen om de grens op basis van energiegebruik gelijk te trekken.

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

Isolatiescan en scan(s) aandrijfsystemen:

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

Isolatiescan

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

Scans van aandrijfsystemen

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

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

Ook de verplichting tot het doen van een onderzoek naar alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar is nieuw voor de glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. De verwachting is dat er 2.030 kaslocaties zijn volgens de cijfers van het CBS in 2020⁴⁸ waarvoor waarschijnlijk de onderzoeksplicht gaat gelden. Voor de glastuinbouw wordt gerekend met een lager bedrag dan de hierboven genoemde € 10.000,- per vier jaar voor grote bedrijfsvestigingen. Het gaat bij kaslocaties immers niet om complexe industriële locaties. Daarom wordt een bedrag van 5.000 per vier jaar gehanteerd. Daarmee komen de jaarlijkse totale lasten voor de eerste keer onderzoeksplicht voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem op € 2.537.500,-. Een tweede keer kan worden voortgebouwd op het eerste onderzoek en zullen de kosten lager zijn. De lasten kunnen lager liggen omdat er mogelijk 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 mogelijk relatief veel aandacht voor energiebesparingsmogelijkheden is.

9. Uitvoering

RVO voert het digitale loket voor de informatieplicht uit. RVO draagt zorg voor het beheer en doet een voorstel voor de actualisatie van de EML. De actualisatie van de energiebesparingsplicht heeft voor de uitvoering hiervan slechts beperkte gevolgen. Het gaat om een beperkte uitbreiding van de doelgroep. Deze uitbreiding van het aantal milieubelastende activiteiten waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is betreft bovendien bedrijven en instellingen die al veel ervaring hebben met het voldoen aan milieuwetgeving. Aan de huidige informatieplicht is, zonder grote problemen, inmiddels door 60.000 bedrijfsvestigingen voldaan. RVO voorziet geen risico's in de uitvoering van het digitale loket voor de informatieplicht.

RVO ziet wel een beperkt risico in het feit dat het verplichte onderzoek op bepaalde punten overlap heeft en tegelijkertijd op bepaalde punten afwijkt van de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit zoals opgenomen in artikel 18 van de Wet EU-handelingen energie-efficiëntie en de

⁴⁸ StatLine - Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, SBI 2008 (cbs.nl)

regels die voor het verslag zijn gesteld in het Besluit energie-audit. Ook verschilt het bevoegd gezag voor de beide plichten. Dit risico kan in de uitvoering op verschillende manieren worden beperkt. Ondernemingen wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden om met één onderzoek aan de beide plichten te voldoen. Het gebruik van dezelfde methode voor de berekening van de terugverdientijd, die uit de Omgevingsregeling, is daarvoor wel zeer gewenst. RVO adviseert hierover in contact te treden met de Europese Commissie.

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

10. Toezicht en handhaving

De geactualiseerde energiebesparingsplicht is – net als andere regels in het Bal – opgenomen in het Basistakenpakket. Dat betekent dat het bevoegd gezag, voor zover het gemeenten en provincies betreft, 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. In enkele gevallen zal het bevoegd gezag echter bij het Rijk liggen, zo is voor het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag, waarbij het Staatstoezicht op de Mijnen in deze gevallen toeziet op de naleving. Het kabinet heeft structureel geld (€ 14 miljoen per jaar tot in ieder geval 2030) beschikbaar gesteld voor extra toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. 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.

Volgens de VNG en IPO is er sprake van een lastenverlichting, omdat de geactualiseerde energiebesparingsplicht niet meer in vergunningen hoeft te worden geregeld. Het bevoegd gezag zal wel extra kosten moeten maken voor het toezicht op en de handhaving van de nieuwe onderzoeksplicht, de vergunningplichtige bedrijven waarbij nog geen energiebesparingsplicht in de vergunning stond en de EU ETS-deelnemers. Dit is niet exact te kwantificeren⁴⁹. 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. Het Rijk stelt bij de invoering van de geactualiseerde energiebesparingsverplichting gedurende twee jaar 10 miljoen euro beschikbaar om snel capaciteit bij het bevoegd gezag op te bouwen en kennis op te doen met betrekking tot het toezicht en de handhaving bij EU ETS-deelnemers. Daarnaast stelt het Rijk € 46 miljoen beschikbaar verspreid over de jaren 2022 t/m 2026 voor de gehele doelgroep. VNG heeft in de reactie op de consultatie aangegeven dat er geen verandering in het takenpakket van gemeenten ontstaat door het opnieuw onder de rijksregel energiebesparingsplicht brengen van milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal. Dit wijzigingsbesluit zal over twee jaar geëvalueerd worden.

⁴⁹ Ter indicatie geven VNG en IPO aan dat a) de actualisatie van vergunningen nu niet nodig is voor ongeveer 11.250 bedrijven en dat dit ongeveer 40 uur per vergunning bespaart en b) controle van een onderzoek vanuit de onderzoeksplicht ongeveer 24 uur per bedrijf kost, waarbij voor 15% meer moet worden gerekend. Er is vooralsnog geen indicatie gegeven van de extra kosten voor toezicht en handhaving van de ongeveer 500 EU ETS-deelnemers.

11. Advies, consultatie, notificatie en voorhang

11.1 MKB-toets

De wijziging waarmee een 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.

11.2 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 14 december 2021 haar advies uitgebracht. Het Adviescollege was op verschillende punten kritisch. Dit, in combinatie met de input uit de internetconsultatie, heeft ertoe geleid dat de nota van toelichting is herschreven. Het advies van ATR is meegenomen in het huidige voorstel en heeft op verschillende onderdelen tot wijzigingen en verduidelijkingen geleid. Het Adviescollege 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 vijf jaar het nemen van effectievere maatregelen belemmert. Op basis van dit onderzoek en het bijbehorende uitvoeringsplan kan het bevoegd gezag toestemming geven om deze specifieke maatregelen niet te treffen.

Het Adviescollege vraagt verder aandacht voor de investeringsruimte van bedrijven, administratieve lasten wanneer er gerapporteerd moet worden over gebouw en activiteitsmaatregelen, 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 rapportageloket. 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.

De samenhang tussen het Bal, Bbl, de wijzigingsbesluiten en andere regelgeving op het gebied van verduurzaming en energiebesparing is voor zover relevant en mogelijk toegelicht. Ook is door het Adviescollege 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 daar nu onderhandelingen over gevoerd worden, is echter niet te voorspellen 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.

11.3 Internetconsultatie

De internetconsultatie van het Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit tot wijziging van 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 het actualiseren van de energiebesparingsplicht naar de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik. Ook is er brede steun voor het invullen van de verplichting tot verduurzaming van het energiegebruik door maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie en het vervangen van een energiedrager met als doel de emissie van kooldioxide te verminderen. De actualisatie van de energiebesparingsplicht met maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie 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 de maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie met een terugverdientijd van vijf jaar verplicht zijn 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 het treffen van de maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie.

De hoogte van het energiegebruik bepaalt of een bedrijf of instelling aan de geactualiseerde 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 voor 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 verschillende kaders per gemeente. Voor bedrijven met vestigingen in meerdere gemeenten is het lastig om met verschillende lokale regelgeving te werken. De handhaving wordt complex en lastig uitvoerbaar. 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 alsnog onder de rijksregels voor de geactualiseerde 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 nemen we mee 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 energie-audit. In de consultatiereacties werden vragen gesteld over het handhaven van de uitzondering voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-sectorsysteem. Zoals hierboven uiteen is gezet is er nu voor gekozen om de verplichting ook uit te breiden naar 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.

11.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

IPO en VNG hebben deelgenomen aan bijeenkomsten van de klankbordgroep en hebben gereageerd op het wijzigingsbesluit en de nota van toelichting. 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. VNG en IPO geven aan dat er enerzijds sprake is van een lastenverlichting doordat vergunningplichtige bedrijven onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht worden gebracht en dit ervoor zorgt dat er geen vergunningen aangepast hoeven te worden. Anderzijds geven VNG en IPO aan dat er sprake is van een lastenverzwaring, omdat EU ETS bedrijven onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht worden gebracht en dit zal leiden tot meer rapportages en onderzoeken naar de verduurzaming van het energiegebruik die beoordeeld moeten worden. Het Rijk heeft inmiddels structureel middelen beschikbaar gesteld (circa € 14 miljoen per jaar) voor toezicht en handhaving bij de hele doelgroep. In de periode 2022-2026 gaat het om € 56 miljoen. Dit geld is ook bedoeld voor kennis en capaciteitsopbouw bij het bevoegd gezag mogelijk te maken. In overleg met het decentrale bevoegd gezag wordt verkend hoe een landelijke handhaving op energie mogelijk gemaakt kan worden.

Een ander onderwerp dat aangedragen werd is het basistakenpakket. Door het opnemen van de energiebesparingsplicht in het Bal en het Bbl, kunnen bedrijven te maken krijgen met verschillende toezichthouders. In de Omgevingswet is het toezicht op het Bal opgenomen in het basistakenpakket van de omgevingsdienst. Voor het Bbl is het de gemeente, die dat kan mandateren aan de omgevingsdienst. IPO stelt voor het toezicht op de energiebesparingsplicht in het basistakenpakket van omgevingsdiensten op te nemen. Van meerdere omgevingsdiensten is eenzelfde verzoek ontvangen. Hier is gehoor aan gegeven. In het wijzigingsbesluit Bbl is deze wijziging opgenomen en in de bijbehorende nota van toelichting wordt uiteengezet dat het toezicht op de geactualiseerde energiebesparingsplicht ook voor het Bbl onder het basistakenpakket gebracht wordt.

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 kan inderdaad aangepast worden indien de Omgevingswet opnieuw wordt uitgesteld.

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

11.5 Voorhang Tweede en Eerste Kamer

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de voorhang.

11.6 Notificatie

[PM]

12. Inwerkingtreding

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

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt een paragraaf 3.2.0 ingevoegd in afdeling 3.2 van het Bal waarin verschillende activiteiten zijn opgenomen die bedrijfstakken overstijgen. In artikel 3.3a worden daarbij een tweetal milieubelastende activiteiten aangewezen. Voor beide aangewezen milieubelastende activiteiten geldt daarbij de verbruiksgrens als ondergrens zoals deze ook is opgenomen in artikel 5.15 van het Bal. In het tweede lid van dit artikel is een tweetal gevallen opgenomen die van de aanwijzing als milieubelastende activiteit worden uitgesloten. Het gaat hierbij om gevallen waarin het gebouw een woonfunctie heeft en gevallen waarin de activiteit is aangewezen als milieubelastende activiteit in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal. Voor de verschillende milieubelastende activiteiten die in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal zijn opgenomen is door middel van de zogenaamde 'richtingaanwijzers' namelijk al vastgelegd aan welke algemene regels voor de desbetreffende milieubelastende activiteit moet worden voldaan. In deze artikel waarin de algemene regels zijn opgenomen is, indien van toepassing, een verwijzing opgenomen naar de regels ter verduurzaming van het energiegebruik van paragraaf 5.4.1.

In artikel 3.3b is vervolgens opgenomen dat bij het verrichten van de activiteiten zoals opgenomen in artikel 3.3a moet worden voldaan over de regels over verduurzaming van het energiegebruik zoals opgenomen in paragraaf 5.4.1 van het Bal.

Het derde lid van artikel 3.3b bevat een serviceverwijzing. De regels die van toepassing zijn op het berekenen van de aardgasequivalenten worden op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet vastgelegd in de Omgevingsregeling.

Artikel I, onderdeel B tot en met O

In deze onderdelen wordt voor verschillende milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in afdeling 3.3 van het Bal getiteld "Complexe bedrijven" bij de algemene regels opgenomen dat bij het verrichten van de milieubelastende activiteit ook moet worden voldaan aan de regels over de verduurzaming van het energiegebruik aangezet. Bedoeling is om – kortgezegd - degene die gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie in een gebouw niet verantwoordelijk te maken voor het treffen van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, maar wel voor de eventuele rapportage over deze maatregelen die getroffen worden door degene die normadressaat is van de milieubelastende activiteit zoals aangewezen in artikel 3.3a, eerste lid, onder a. Deze laatste milieubelastende activiteit is vervolgens uitgezonderd van het voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden in artikel 5.15a, tweede lid, onder a. Op beide in artikel 3.3a aangewezen milieubelastende activiteiten is artikel 5.15b, waarin het onderzoek naar maatregelen er verduurzaming van het energiegebruik voor grote energie gebruikers is geregeld, niet van toepassing verklaard.

Artikel I, onderdeel P

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

Artikel I, onderdeel Q tot en met AV

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

Artikel I, onderdeel AX

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

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

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

De eerder in dit artikel opgenomen uitzondering voor de gevallen waarin artikel 15.51, eerste lid, en artikel 16.5 Wet milieubeheer van toepassing zijn, komen beide te vervallen.

In artikel 5.15, derde lid, onder d, wordt een uitzondering van de verplichting uit het eerste lid toegevoegd als er voor het energiegebruik van de milieubelastende activiteit alleen gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie die wordt geproduceerd op de locatie van de milieubelastende activiteit. Hierbij wordt ook de energie die wordt geproduceerd aan de gebruiksfunctie meegenomen. Kortom milieubelastende activiteiten en gebruiksfuncties die geheel zelfvoorzienend zijn door middel van het gebruik van hernieuwbare energie die wordt geproduceerd op de locatie van de milieubelastende activiteit worden uitgezonderd van de geactualiseerde energiebesparingsplicht.

In artikel 5.15, derde lid, onder e, is een uitzondering van de verplichting uit het eerste lid toegevoegd voor de milieubelastende activiteit zoals opgenomen in artikel 3.3a, eerste lid, onder b. Het gaat daarbij om het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie in een gebouw of op het bouwterrein van dat gebouw. Deze uitzondering is opgenomen behoudens de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 5.15a, eerste lid. In artikel 5.15a, eerste lid, is opgenomen dat als artikel 5.15, eerste lid, van toepassing is, uiterlijk op 1 december 2023 en daarna eenmaal per vier jaar aan het bevoegd gezag, gegevens en bescheiden worden verstrekt die zien op het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik.

In artikel 5.15, vierde lid, van het Bal is opgenomen dat aan de verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar in ieder geval is voldaan als alle van toepassing zijn de maatregelen die bij ministeriële

regeling zijn gesteld, zijn getroffen. Hiermee wordt bedoeld op de EML die in een bijlage bij de Omgevingsregeling zijn opgenomen. Wanneer er sprake is van een milieubelastende activiteit waarbij het energiegebruik in enig kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh aan elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalenten kan er niet door middel van het toepassen van alle van toepassing zijn de maatregelen op de EML aan de verplichting van artikel 5.15, eerste lid, van het Bal worden voldaan. Dergelijke grotere energiegebruikers dienen op grond van artikel 5.15b van het Bal een onderzoek uit te voeren en de daarin geïdentificeerde maatregelen te treffen.

Artikel 5.15, vijfde lid, van het Bal bevat een serviceverwijzing. De regels die van toepassing zijn op het berekenen van de terugverdientijd, de emissie van kooldioxide en aardgasequivalenten worden op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet vastgelegd in de Omgevingsregeling.

Artikel I, onderdeel AY

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

In artikel 5.15a, eerste lid, onder b, is opgenomen dat een overzicht moet worden verstrekt van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, zoals opgenomen op de EML en vastgelegd in de bijlage bij de Omgevingsregeling, die zijn getroffen. Van de maatregelen van de EML die niet van toepassing zijn, moet op grond van artikel 5.15a, eerste lid, onder c, een overzicht worden verstrekt. In artikel 5.15a, eerste lid, onder d, is vervolgens opgenomen dat als niet alle van toepassing zijnde maatregelen zoals opgenomen op de EML en vastgelegd in de bijlage bij de Omgevingsregeling zijn genomen, er een overzicht moet worden aangeleverd van de maatregelen ter verduurzaming van het energieverbruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar die wel zijn getroffen. Het gaat hierbij om situaties waarin degene die de activiteit verricht ervoor kiest om niet alle van toepassing zijnde maatregelen te nemen die op de EML zijn opgenomen, maar op andere wijze verkiest te voldoen aan de verplichting van artikel 5.15, eerste lid, van het Bal. Van deze genomen maatregelen dient ook een overzicht te worden aangeleverd om te kunnen beoordelen of aan de verplichting van artikel 5.15, eerste lid, is voldaan.

In artikel 5.15a, tweede lid, van het Bal is een tweetal gevallen opgenomen waarin de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden niet geldt, ook in gevallen waarin artikel 5.15, eerste lid, wel van toepassing is. In artikel 5.15, tweede lid, onder a, is opgenomen dat er geen verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden geldt wanneer het – kortgezegd – gaat om het gebruiken van energie zoals aangewezen als milieubelastende activiteit in artikel 3.3a, eerste lid, onder a. In het geval dat artikel 5.15b van toepassing is - kortgezegd de onderzoeksplicht - hoeven er niet ook nog gegevens en bescheiden te worden verstrekt op grond van artikel 5.15a van het Bal.

In het derde lid van artikel 5.15a is opgenomen dat wanneer het wederom – kortgezegd – gaat om het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie zoals aangewezen als milieubelastende activiteit in artikel 3.3a, eerste lid, onder b, er wel moet worden voldaan aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden zoals opgenomen in artikel 5.15a, eerste lid. Dit ondanks dat de verplichting van artikel 5.15, eerste lid, op grond van artikel 5.15, derde lid, onder e, niet van toepassing is. Deze bepaling is opgenomen met het oog op de verhuur van een gebouw met een energiegebruik boven de ondergrens. In een dergelijke situatie zijn de eigenaar en de exploitant niet dezelfde partij. Doorgaans zullen voor de milieubelastende activiteiten zoals aangewezen in artikel 3.3a van het Bal voornamelijk maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik in aanmerking komen die zien op het gebouw. De verplichting om deze maatregelen te treffen rust op grond van de in het Bbl opgenomen bepalingen op de gebouweigenaar. Deze gebouweigenaar heeft op grond van artikel 3.84a van het Bbl ook de

verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden. Bij de milieubelastende activiteiten, zoals aangewezen in artikel 3.3a zijn vaak weinig tot geen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te treffen die zien op de activiteit. Om te voorkomen dat hier een aanvullende last ontstaat voor de normadressaat van de regels in het Bal, in het voorbeeld de huurder, wordt deze normadressaat van de verplichting tot het verstrekken en bescheiden uitgezonderd. De eigenaar moet al rapporteren over de gebouwgebonden maatregelen en krijgt op grond van artikel 5.15a, derde lid, van het Bal, ook de plicht om te rapporteren over de eventuele procesgebonden maatregelen die de huurder moet uitvoeren. De gebouweigenaar blijft verplicht om de gebouwgebonden maatregelen uit te voeren en de huurder is verplicht om eventuele energiebesparende procesmaatregelen uit te voeren.

Artikel I, onderdeel AZ

In dit onderdeel is, in het nieuwe artikel 5.15b, het verstrekken van gegevens en bescheiden in het kader van het onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik opgenomen. Dit onderzoek is verplicht voor degene die een milieubelastende activiteit verricht waarop de verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar van toepassing is en in het geval dat het energiegebruik van de milieubelastende activiteit in enig (doorgaans het voorafgaande) kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalenten).

In het tweede lid van dit artikel is vastgelegd welke gegevens en bescheiden in het kader van dit onderzoek moeten worden verstrekt en dat dit uiterlijk op 1 december 2023 en daarna eenmaal per vier jaar dient te gebeuren. Bij deze verplichting moet ook worden voldaan aan de algemene regels met betrekking tot het verstrekken van gegevens en bescheiden, zoals deze zijn opgenomen in afdeling 2.6 van het Bal. Er wordt voor het moment van verstrekking van de gegevens en bescheiden in het kader van het onderzoek aansluiting gezocht bij het moment van aanleveren van de gegevens en bescheiden van de informatieplicht.

Artikel I, onderdeel BA

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

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

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

Het elektronisch formulier wordt beschikbaar gesteld met gebruikmaking van het eLoket van RVO als elektronische voorziening. Het beheer van de elektronische voorziening wordt voor de minister van Economische Zaken en Klimaat door RVO uitgevoerd, waarbij RVO vanuit deze taak ook een eerste controle doet op de compleetheid en de juistheid van de aangeleverde gegevens via het elektronisch formulier.

Artikel I, onderdeel BB

Met dit onderdeel wordt de datum waarop het reeds in het Bal opgenomen overgangsrecht voor energiebesparende maatregelen zoals opgenomen in artikel 5.15d(nieuw) afloopt, aangepast van 1 december 2023 naar 30 juni 2023. Op 1 juli 2023 zullen de wijzigingsregeling met daarin de geactualiseerde Erkende Maatregellijsten en de wijzigingsregeling met daarin de geactualiseerde terugverdiendtijdmethodiek in werking treden. Door deze wijziging hebben de bedrijven en instellingen in de periode van 1 juli 2023 tot en met 1 december 2023 de gelegenheid om de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te treffen en hierover te rapporteren of het onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming uit te voeren. Op een groot deel van de milieubelastende activiteiten waarop op 1 juli 2023 de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing wordt, is eerder ook de energiebesparingsplicht, zoals opgenomen in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en onderliggende regelgeving van toepassing geweest.

Artikel I, onderdeel BC

Met de wijzigingen van artikel 5.16 zoals opgenomen in dit onderdeel wordt de afbakening van het maatwerk verder gespecificeerd. Voor dat deel van de doelgroep van de geactualiseerde energiebesparingsplicht waarop artikel 5.15a van het Bal van toepassing is, blijft de afbakening van het maatwerk zoals eerder beleidsneutraal omgezet, gehandhaafd. Voor de groep grote energiegebruikers, waartoe naar verwachting ook de complexe bedrijven zullen behoren, wordt de mogelijkheid tot maatwerk verruimd. Dit omdat juist bij dergelijke grote energiegebruikers en complexe bedrijven een grote behoefte aan bedrijfsspecifiek maatwerk op het gebied van de geactualiseerde energiebesparingsplicht zal bestaan.

De afbakening van het maatwerk leidt ook tot duidelijkheid voor de milieubelastende activiteiten zoals aangewezen in artikel 3.3a van het Bal, waar (tijdelijk) het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel 22.52a van de zogenaamde bruidsschat voor gold. De begrenzing van het stellen van maatwerkregels leidt er immers toe dat de rijksregels over de geactualiseerde energiebesparingsplicht voor gaan op de in het omgevingsplan opgenomen regels van overgangsrecht voor de energiebesparingsplicht van de bruidsschat.

Daarnaast biedt de afbakening van het maatwerk duidelijkheid voor milieubelastende activiteiten waarbij er regels ten aanzien van het energiegebruik zijn opgenomen in de vergunning zelf of in een voorschrift daarbij behorend. Voor zover voor een milieubelastende activiteit 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 op deze milieubelastende activiteit van toepassing wordt.

Artikel I, onderdeel BD

Met het vervallen van artikel 5.17 vervalt ook het overgangsrecht voor energiebesparende maatregelen zoals dit in artikel 5.17 van het Bal was opgenomen. Dit overgangsrecht was opgenomen in het kader van de beleidsneutrale omzetting van het toepassingsbereik van de energiebesparingsplicht van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet. Het loslaten van het begrip inrichting en de overgang naar het begrip milieubelastende activiteit kon in specifieke gevallen ertoe leiden dat de eerder vergunningplichtige inrichting die daardoor niet onder de algemene energiebesparingsregels van het Activiteitenbesluit viel, met de overgang naar het stelsel van de Omgevingswet, plots niet langer vergunningplichtig was en wel onder de algemene energiebesparingsparagraaf van het Bal zou vallen. Nu met dit

wijzigingsbesluit de doelgroep van de geactualiseerde energiebesparingsplicht opnieuw tegen het licht is gehouden, is deze overgangsrechtelijke bepaling niet langer nodig.

Artikel II, onderdelen A en B

Met dit onderdeel worden de in de artikelen 8.71 en 8.72 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen uitzonderingen dat aan de omgevingsvergunning voor deze activiteiten geen voorschriften konden worden verbonden ter bevordering van een zuinig gebruik van energie verwijderd. Dit zodat bij dergelijke activiteiten ook aan de omgevingsvergunning voorschriften ter verduurzaming van het energiegebruik kunnen worden verbonden.

Artikel III

Het gaat hier om berichtenverkeer in een andere voorziening dan de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, ook wel afgekort als DSO-LV. Voor zowel de verplichting tot het aanleveren van gegevens en bescheiden op grond van artikel 5.15a, als die van artikel 5.15b, als die zoals opgenomen in artikel 3.84a van het Bbl, wordt gebruik gemaakt van een elektronische voorziening van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Er is voor gekozen om dit te regelen in een nieuw artikel in afdeling 10.9 binnen hoofdstuk 10 van het Omgevingsbesluit. De rapportages worden na indiening ervan met gebruikmaking van het eLoket van RVO onverwijld beschikbaar gesteld aan het bevoegd gezag.

Artikel IV

Deze wijziging zorgt ervoor dat ook in het Activiteitenbesluit de datum van indiening van de informatieplicht wordt aangepast naar 1 december 2023. Daarnaast wordt hiermee verduidelijkt dat de rapportage gedaan dient te worden met gebruikmaking van een digitaal loket van de minister van Economische Zaken en Klimaat. In de praktijk gebeurt dit al door gebruikmaking van het eLoket van RVO. De rapportages worden na indiening ervan met gebruikmaking van het eLoket onverwijld beschikbaar gesteld voor het bevoegd gezag voor de informatieplicht energiebesparing.

De Minister voor Klimaat en Energie,