

Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid
van de Tijdelijke regeling implementatie artikel 8 en
14 Richtlijn Energie-efficiëntie

Eindrapport



Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid
van de Tijdelijke regeling implementatie artikel 8 en 14
Richtlijn Energie-efficiëntie

Eindrapport

Auteurs

Joland van der Heijden

Patrick van der Poll

Eva de Beet

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	De verplichte energie-audit	9
2.1	Te evalueren beleidsdoelen en -instrumenten	9
2.2	Onderdelen van de evaluatie	11
2.3	Rollen, plichten en implementatie	12
2.4	Relatie tot andere regelgeving en initiatieven	14
3	Beantwoording onderzoeksvragen	17
3.1	Respons op de twee enquêtes	17
3.2	Duidelijkheid verplichting voor de doelgroep	19
3.3	Identificeren auditplichtige ondernemingen	23
3.4	Handhaafbaarheid van de auditplicht	27
3.5	Bezwaar- en beroepszaken	30
3.6	Informatievoorziening vanuit het Rijk	32
3.7	Beoordelingstaak en handhavingstaak	38
3.8	Grootte van de doelgroep	43
3.9	Kwaliteit van de auditverslagen	47
3.10	Nut van het rapportageformat en toelichting	51
3.11	Effect van de audit op energiebesparing	55
3.12	Uitvoeringslasten ondernemingen	61
3.13	Uitvoeringslasten bevoegd gezagen	64
3.14	Keurmerken	75
3.15	Synergie wetgeving	77
3.16	Toegevoegde waarde Kernteam	81
3.17	Voor- en nadelen van decentrale beoordeling t.o.v. buitenland	87
4	Evaluatie	93
4.1	Doeltreffendheid	93
4.2	Doelmatigheid	95
5	Conclusies	99
6	Aanbevelingen	103
6.1	Aanbevelingen op wetsniveau	103
6.2	Aanbevelingen op organisatorisch niveau	104
6.3	Aanbevelingen voor uitvoering	107

Bijlagen

I	Projectorganisatie	111
II	Werkwijze en uitgangspunten	113
III	Onderzoeksvragen	117
IV	Bronnenlijst	119
V	Overzicht respondenten	121

1 Inleiding

De Europese Energie-efficiëntierichtlijn (2012/27/EU) vraagt EU-lidstaten om grote ondernemingen te verplichten elke vier jaar een energie-audit te ondergaan. Nederland heeft deze auditplicht wettelijk geregeld in de 'Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn Energie-efficiëntie'. Ondernemingen¹ met meer dan 250 medewerkers of een omzet van € 50 miljoen of meer en een balanstotaal van € 43 miljoen of meer zijn auditplichtig. Ondernemingen die meedoen aan de meerjarenafspraken (MJA3- en MEE-convenant) en/of beschikken over een erkend ISO-systeem zijn uitgezonderd van de verplichting.

Hoofddoelstelling van het onderzoek

Het Rijk wil in beeld brengen of de Tijdelijke regeling goed is vormgegeven en of op efficiënte en doelmatige wijze invulling is gegeven aan de richtlijn. De verkregen inzichten worden meegenomen bij het permanent maken van de verplichtingen.

De centrale onderzoeksvraag van de 'Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits' luidt: 'Draagt de Tijdelijke regeling op een doelmatige wijze bij aan het behalen van de doelen van deze regeling (in termen van uitvoering van de auditplicht, de handhaving daarvan en het energiebesparingseffect), is de regeling uitvoerbaar voor de verschillende groepen gebruikers van de regeling en welke ondernemingen zijn auditplichtig conform de regeling?'

Aanpak

Het onderzoek is gestart met een deskstudie. Vervolgens zijn in september 2017 enquêtes uitgezet bij bevoegd gezag² en bij ondernemingen. In oktober en november 2017 zijn de uitkomsten van de deskstudie en de enquêtes met diverse stakeholders getoetst en aangevuld in interviews en rondetafelgesprekken. In mei 2018 is opnieuw een reeks interviews uitgevoerd met bevoegd gezagen om na te gaan in hoeverre de resultaten met betrekking tot de uitvoeringslasten van de handhavingstaken en het hieruit voortvloeiende bezwaar en beroep actualisatie behoeften.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. De resultaten van het onderzoek, inclusief de resultaten van de vervolginterviews, zijn vastgelegd in de onderliggende rapportage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de beleidsdoelen van de Tijdelijke regeling toegelicht en uitgewerkt, afgezet tegen de doelen van de auditplicht zoals deze zijn opgenomen in de EED. Dit vormt het toetsingskader voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

In hoofdstuk 3 is een toelichting gegeven op de respons op de enquêtes. Vervolgens zijn de 14 onderzoeksvragen beantwoord. Elk antwoord wordt voorafgegaan door een concrete uitwerking van de onderzoeks- en meetresultaten en een verdieping op basis van de interviews en de rondetafelbijeenkomsten.

In hoofdstuk 4 vindt de daadwerkelijke evaluatie plaats. Hierin worden de beleidsdoelen zoals omschreven in hoofdstuk 2 getoetst aan de hand van de in hoofdstuk 3 uitgewerkte onderzoeksresultaten.

¹ De regelgeving is niet alleen van toepassing op bedrijven, maar ook op bijvoorbeeld instellingen. In dit plan van aanpak wordt overal het begrip 'ondernemingen' gehanteerd.

² . In dit rapport worden de gemeenten die de EED-taken zelf uitvoeren en de omgevingsdiensten aan wie deze taken zijn gemandateerd aangeduid als bevoegd gezag.

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies van het onderzoek beschreven en ten slotte zijn de aanbevelingen om de (uitvoering van) de auditplicht te optimaliseren uitgewerkt in hoofdstuk 6.

2 De verplichte energie-audit

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de beoogde beleidsdoelen van de verplichte energie-audit, zowel vanuit Nederlands perspectief als gezien vanuit breed EU-perspectief. Daarnaast is een overzicht gegeven van de beleidsinstrumenten die zijn ingezet om deze doelen te realiseren. De beleidsdoelen en de toegepaste beleidsinstrumenten vormen de achtergrond waartegen de Tijdelijke regeling is geëvalueerd.

Tevens zijn in dit hoofdstuk de plichten en rollen beschreven van de partijen, die een rol hebben in de uitvoering van de Tijdelijke regeling. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van gerelateerde regelgeving op het gebied van energiebesparing.

2.1 Te evalueren beleidsdoelen en -instrumenten

In deze paragraaf zijn de concrete beleidsdoelen en toegepaste beleidsinstrumenten met betrekking tot de verplichte energie-audit benoemd. Deze zijn afgeleid uit de toelichtingen bij de EED en de Tijdelijke regeling. In hoofdstuk 4 is voor elk van deze beleidsdoelen nagegaan of de verplichte energie-audit doeltreffend en doelmatig is geweest bij het behalen van deze doelen.

2.1.1 Beleidsdoelen op basis van de EED

In 2012 is de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (2012/27/EU) vastgesteld. In dit rapport wordt naar deze richtlijn gerefereerd met de afkorting EED. Deze richtlijn legt een gemeenschappelijk kader met maatregelen vast voor de bevordering van energie-efficiëntie binnen de Unie, om ervoor te zorgen dat de Europese Unie de kerndoelstelling van 20% meer energie-efficiëntie in 2020 haalt en om de weg te effenen voor verdere verbeteringen van de energie-efficiëntie na die datum (Richtlijn 2012/27/EU). Deze maatregelen moeten worden geïmplementeerd in nationale wetgeving, overheidsbeleid of door middel van feitelijk handelen.

Artikel 8 uit de Europese richtlijn bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat iedere grote onderneming uiterlijk op 5 december 2015, een energie-audit ondergaat en dat deze ten minste om de vier jaar na de voorgaande energie-audit wordt uitgevoerd (art. 8 lid 4, EED 2012/27/EU). De EU heeft regelmatige energie-audits verplicht gesteld voor grote ondernemingen met de overweging dat de energiebesparingen daar aanzienlijk kunnen zijn (overweging 24, EED 2012/27/EU).

Op basis van de toelichting bij de EED kunnen twee specifieke beleidsdoelen worden onderscheiden die met de verplichte energie-audit voor grote ondernemingen worden nastreefd:

Doel 1: Energiebewustzijn vergroten bij grote ondernemingen.

Doel 2: Energiebesparing stimuleren bij grote ondernemingen

2.1.2 Toegepaste instrumenten in de Tijdelijke regeling

De Tijdelijke regeling beoogt om het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 8 uit de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (2012/27/EU) te implementeren.³ In deze paragraaf is beschreven welke concrete eisen de EED stelt aan de implementatie door lidstaten en op welke manier deze eisen zijn geïmplementeerd in de Tijdelijke regeling. Vanuit deze eisen zijn concrete te evalueren beleidsinstrumenten te onderscheiden.

De EED verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat grote ondernemingen periodiek een energie-audit ondergaan (art. 8 lid 4, richtlijn 2012/27/EU). Dit is geregeld in artikel 2 van de Tijdelijke regeling. Hieruit kan het volgende beleidsinstrument worden afgeleid:

Instrument 1: Grote ondernemingen moeten elke 4 jaar een energie-audit uitvoeren

De EU verplicht lidstaten verder om transparante en niet-discriminerende minimumcriteria vast te stellen voor de verplicht gestelde energie-audits (art. 8 lid 5, richtlijn 2012/27/EU). De EU vereist verder dat energie-audits door gekwalificeerde en of geaccrediteerde deskundigen worden uitgevoerd of onder toezicht van onafhankelijke autoriteiten.

Lidstaten moeten ondernemingen die een gecertificeerd energie- of een milieubeheerssysteem toepassen vrijstellen van de energie-auditplicht. Daarbij moeten lidstaten er wel voor zorgen dat dit beheerssysteem een energie-audit omvat die berust op de nationaal vastgestelde minimum criteria. (art. 8 lid 6, richtlijn 2012/27/EU). Deze verplichting is vrijwel letterlijk overgenomen in artikel 3 van de Tijdelijke regeling.

In de Tijdelijke regeling worden er geen voorwaarden verbonden aan de deskundige die de energie-audit uitvoert. Wel zijn grote ondernemingen verplicht om het verslag van de energie-audit aan het bevoegd gezag toe te zenden (art. 1b, lid 2, Tijdelijke regeling). Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens of de onderneming aan de minimumcriteria voldoet: (art. 2 lid 2 en 3, Tijdelijke regeling). Hieruit kunnen de volgende beleidsinstrumenten worden afgeleid:

Instrument 2: Auditverslagen moeten worden beoordeeld door het bevoegd gezag

Instrument 3: Bevoegd gezag ziet toe op naleving van de verplichting

³ De Tijdelijke regeling implementeert ook artikel 14 (lid 5 en 6) uit EED (2012/27/EU). Artikel 14 bevat de bepalingen met betrekking tot de kosten-batenanalyse ter bevordering van de toepassing van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en efficiënte stadsverwarming en koeling. De evaluatie in onderliggend rapport richt zich alleen op de implementatie van de verplichte energie-audit (artikel 8) in de Tijdelijke regeling.

2.2 Onderdelen van de evaluatie

In dit evaluatieonderzoek wordt ten eerste inzicht gegeven in de hierboven benoemde concrete beleidsdoelen. Daarnaast zijn in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie enkele aanvullende aspecten van de Tijdelijke regeling geselecteerd die in dit onderzoek zijn onderzocht. De conclusies in hoofdstuk 5 zijn vormgegeven aan de hand van de onderstaande aspecten.

De evaluatie moet inzicht geven:

- Of de Tijdelijke regeling voor ondernemingen en bevoegd gezag goed te begrijpen is en voor beiden op één manier interpreteerbaar is.
- Of de reikwijdte van de Tijdelijke regeling duidelijk is voor ondernemingen en bevoegd gezag.
- Of de verplichtingen in de regeling voor ondernemingen en voor het bevoegd gezag in de praktijk uitvoerbaar zijn en wat de uitvoeringslasten zijn voor deze respectievelijke partijen.
- Of de centrale aanpak van het Kernteam bijdraagt aan een lastenvermindering voor concernondernemingen en het bevoegd gezag.
- Of de kwaliteit van de audits als voldoende kan worden beoordeeld volgens de minimumcriteria en volgens bevoegd gezag.
- Of het aan te bevelen is om de beoordeling en handhaving van de auditplicht centraal te organiseren, in het licht van de voor- en nadelen daarvan.
- Of de verplicht gestelde energie-audits een bijdrage leveren aan energiebesparing.
- Of de activiteiten die de bevoegd gezagen de afgelopen periode hebben verricht overeenkomen met de activiteiten die werden voorzien in de ex-ante raming.
- Hoe de beschikbaar gestelde middelen voor beoordeling en handhaving zijn besteed.

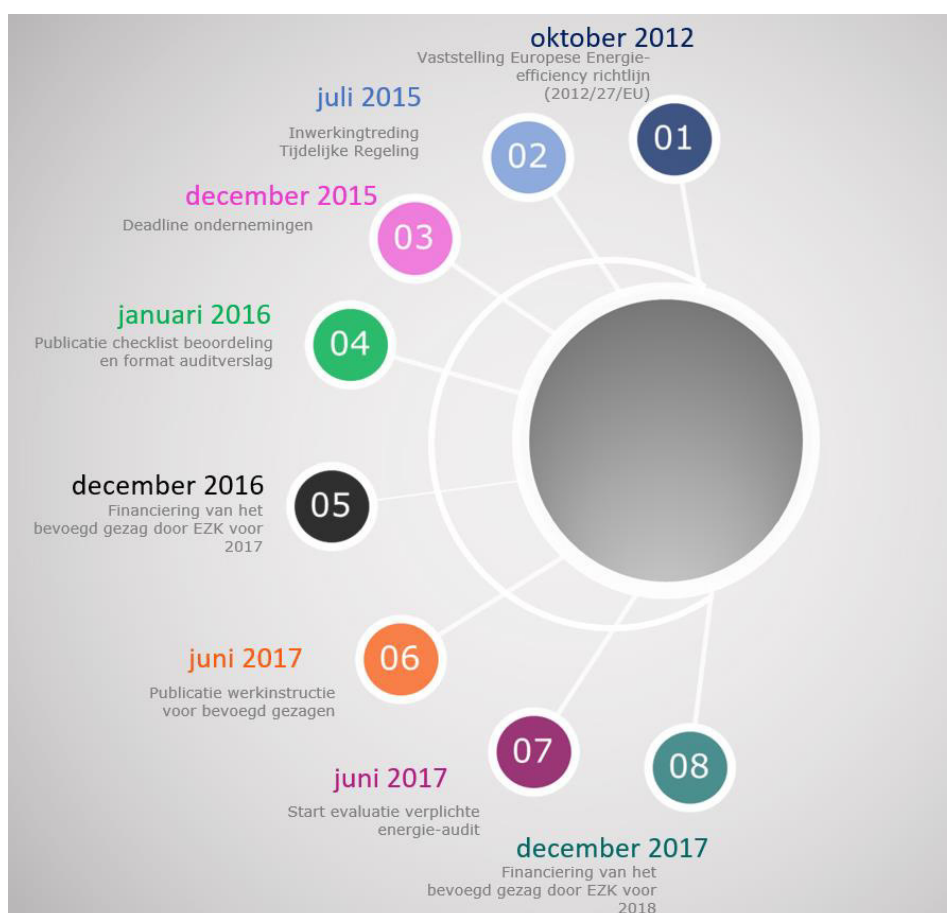
2.3 Rollen, plichten en implementatie

Verschillende partijen hebben een rol in de uitvoering van de Tijdelijke regeling. In deze paragraaf zijn de rollen en verplichtingen van de belangrijkste spelers beschreven met betrekking tot de Tijdelijke regeling.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het implementeren van artikel 8 van de EED in de Nederlandse wetgeving. Artikel 8 is geïmplementeerd in de Tijdelijke regeling die in juli 2015 in werking is getreden. De onderstaande figuur toont de tijdlijn van de implementatie van de Tijdelijke regeling. De positionering van deze gebeurtenissen in de tijd heeft gevolgen gehad voor de uitvoering van de auditplicht.

Figuur 1. Tijdlijn implementatie Tijdelijke regeling



RVO.nl

RVO.nl is verantwoordelijk voor de monitoring van de voortgang en de kwaliteit van de verslagen en kosten-batenanalyses en rapporteert hierover aan de verantwoordelijke ministeries en de Europese Commissie. Ondernemingen en bevoegd gezagen kunnen voor inhoudelijke vragen over de auditplicht terecht op de website van RVO.nl of bij het klant-contactcentrum van RVO.nl.

InfoMil

Infomil is het centraal informatiepunt voor wet- en regelgeving binnen het omgevingsdomein en is vooral gericht op beleidsmakers en -uitvoerders. Bevoegd gezagen met vragen over de uitvoering van taken in het kader van de EED-auditplicht kunnen terecht bij Kenniscentrum InfoMil.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag beoordeelt of de ondernemingen aan de verplichtingen in de Tijdelijke regeling voldoen en is bevoegd om handhaving in te zetten en om sancties op te leggen. Het bevoegd gezag moet jaarlijks voor 1 februari de ontvangen verslagen van de energie-audit doorsturen naar de RVO.nl. Het bevoegd gezag is juridisch beledigd bij Nederlandse gemeenten en provincies. Zij kunnen hun taken mandateren aan omgevingsdiensten. In dit onderzoek wordt met de term bevoegd gezag de organisaties aangeduid die de taken behorende bij de energie-audit uitvoeren. In de praktijk zijn dit gemeenten en gemandateerde omgevingsdiensten.

Het Kernteam EED

Het Kernteam EED beoordeelt de audits van landelijk opererende concerns die zich hebben aangemeld en legt dit vast in een pre-advies. Dit pre-advies is gericht aan het bevoegd gezag en is niet bindend. De bedoeling van het pre-advies is om een 'gelijk speelveld' te creëren en daarmee onnodige lastendruk te voorkomen bij bedrijven en overheden. Het kernteam EED bestaat uit meerdere omgevingsdiensten en gemeenten.

Ondernemingen

Op grond van de Tijdelijke regeling zijn grote ondernemingen⁴ ertoe verplicht om iedere vier jaar een energie-audit te ondergaan, een verslag te maken en deze binnen vier weken na de totstandkoming ervan toe te zenden aan het bevoegd gezag. De audit en het auditverslag moeten aan de minimumeisen voldoen. Ondernemingen die zijn toetreden tot de MEE- of MJA-afspraken 2001-2020 en ondernemingen die een energie- of milieu-beheersysteem zoals ISO 50.001 of ISO 14.051 toepassen, zijn vrijgesteld van de auditplicht.

⁴ Inrichtingen zoals bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, die tevens zijn aan te merken als een onderneming als bedoeld in titel I van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Europese Commissie van 6 mei 2003 (PbEU 2003, L 124) en die niet tevens behoort tot de categorie kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 2, onder 26, van de richtlijn.

2.4 Relatie tot andere regelgeving en initiatieven

In deze paragraaf is toegelicht welke andere regelgeving en overheidsinitiatieven er bestaan op het gebied van energiebesparing en welke relatie er is met de verplichte energie-audit.

Energiebesparingsplicht

Artikel 2.15 uit het Activiteitenbesluit milieubeheer verplicht degenen die inrichtingen drijven van het type A of B om alle energiebesparende maatregelen uit te voeren met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Uitgezonderd zijn inrichtingen met een jaarlijks elektriciteitsverbruik van minder dan 50.000 kWh en een jaarlijks verbruik aan aardgasequivalenten van minder dan 25.000 kubieke meter. Deze verplichting is een vertaling van de uitgangspunten van de Wet milieubeheer (Wm, artikel 1.1, lid 2, sub b) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, artikel 1.1, lid 2).

Het Activiteitenbesluit is gericht op inrichtingen, terwijl de EED-auditplicht gericht is op grote ondernemingen en de vestigingen daarvan. Op basis van de definities hoeft een inrichting die onder het Activiteitenbesluit artikel 2.15 valt, niet noodzakelijkerwijs onderdeel te zijn van een grote onderneming waarmee deze niet onder de EED-auditplicht valt. Tegelijkertijd hoeven inrichtingen die onderdeel zijn van een grote onderneming niet onder het Activiteitenbesluit artikel 2.15 te vallen terwijl ze wel onder de EED-auditplicht vallen.

De energiebesparingsplicht uit artikel 2.15 uit het Activiteitenbesluit heeft geen juridische relatie met de verplichte energie-audit. Inhoudelijk is er wel duidelijke overlap tussen deze verplichtingen. De EED-energie-auditverslagen geven bevoegd gezagen inzicht in het energieverbruik en potentiële energiebesparingsmaatregelen van inrichtingen van grote ondernemingen. Het energie-auditverslag biedt aanknopingspunten voor handhaving van de energiebesparingsverplichting omdat dit inzicht geeft in de energiebesparingsmaatregelen die al zijn genomen en die worden afgewogen.

Energiebesparingsonderzoek

In het Activiteitenbesluit (artikel 2.15.3) is vastgelegd dat, wanneer het aannemelijk is dat een inrichting niet aan de energiebesparingsplicht heeft voldaan, het bevoegd gezag een energiebesparingsonderzoek mag opleggen bij instellingen met een verbruik boven de 200.000 kWh of 75.000 Nm³.

Het energiebesparingsonderzoek heeft een juridische relatie met de verplichte energie-audit. Indien een grote onderneming een energiebesparingsonderzoek heeft laten uitvoeren, is het energiebesparingsonderzoek in het kader van artikel 2.15, gedurende vier jaar na de totstandkoming van het onderzoek, juridisch voldoende ter invulling van de EED-auditplicht en is het niet nodig om een energie-audit te laten uitvoeren.

Erkende maatregelenlijst (EML)

De erkende maatregelenlijst is in samenwerking tussen het Rijk, vertegenwoordigers van het bevoegd gezag, de omgevingsdiensten en koepel- en brancheorganisaties tot stand gekomen en is in 2013 in het Energieakkoord geïntroduceerd. De erkende maatregelenlijsten gelden per sector en zijn een hulpmiddel voor ondernemingen om aan de energiebesparingsverplichting uit artikel 2.15 te voldoen. Niet voor iedere bedrijfstak zijn erkende maatregelenlijsten voor besparing van energie vastgesteld. De erkende maatregelen voor de besparing van energie zijn geen verplichte maatregelen. Echter, als een inrichting alle erkende maatregelen voor een bedrijfstak treft en deze maatregelen goed beheert en onderhoudt, dan voldoet hij aan artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit.

Er is geen juridische relatie tussen de erkende maatregelenlijst en de verplichte energie-audit. Er is wel sprake van een inhoudelijke en procesmatige relatie. De reikwijdte van de maatregelen die uit de EED-audit voortkomen is groter dan de reikwijdte van de EML,

omdat er bij de EED-audit wordt gekeken naar vervoer en mogelijke kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen en niet alleen naar energiebesparingsmogelijkheden met een terugverdientijd korter dan 5 jaar. De EML kunnen in de praktijk wel worden gebruikt om ideeën op te doen voor de lijst met besparingsmaatregelen in het EED-auditverslag.

Op de site van RVO.nl wordt aangegeven dat ondernemingen die met de erkende maatregelenlijsten invulling geven aan artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit, in overleg met het bevoegd gezag, mogen volstaan met een vereenvoudigde EED-auditrapportage⁵.

Type C-inrichting

Type C-inrichtingen beschikken over een omgevingsvergunning (milieu) waarin eisen voor energiebesparing door het bevoegd gezag kunnen worden gesteld. Omdat de Tijdelijke regeling EED echter direct van toepassing is op type C-inrichtingen, hoeven verplichtingen die hieruit voortvloeien niet worden vastgelegd in de omgevingsvergunning.

2.4.1 Besluit energieprestatie gebouwen

Energielabel

In het Besluit energieprestatie gebouwen (artikel, 2.1) is vastgelegd dat bij de verkoop, verhuur of oplevering van een utiliteitsgebouw een geldig energielabel verplicht is. Vanaf 2023 is ieder kantoor in Nederland dat groter is dan 100 vierkante meter, verplicht om minimaal energielabel C te hebben. Deze wetgeving is momenteel nog in ontwikkeling.

Tussen het energielabel en de verplichting om een energie-audit uit te voeren bestaat een inhoudelijke relatie. De energielabel C-verplichting richt zich op de schil van kantoorpanden. De EED-auditplicht is gericht op de schil van alle panden én op alle activiteiten die hierbinnen én buiten worden uitgevoerd. Ook legt de label C-verplichting een harde grens op, terwijl de auditplicht meer gericht is op het relatieve energieverbruik. Een kantoorpand dat energielabel C heeft, behoeft op basis van de label C-verplichting immers geen verbetering. Bij de energie-audit dient het energieverbruik wel altijd te worden bekeken om te bezien of er geen interessante besparingsmaatregelen zijn. In de erkende maatregelensystematiek wordt ervan uitgegaan dat wanneer een gebouw een bepaald label heeft, maatregelen die ingrijpen op de gebouwschil of gebouwgebonden maatregelen al zijn getroffen.⁶

2.4.2 Bouwbesluit

Energieprestatiecoëfficiënt (EPC)

In het Bouwbesluit worden eisen gesteld aan de energieprestatie van woningen en utiliteitsgebouwen. De bepaling van de energieprestatiecoëfficiënt is vastgelegd in de norm NEN 7120 Energieprestatie van gebouwen (EPG).

Het EPC geldt voor nieuwbouw, renovatie en grootschalige verbouw en heeft dus geen gevolgen als er geen wijzigingen zijn aan de schil. De EED-auditplicht geldt wel voor gebouwen die niet wijzigen. Daarnaast is de EPC alleen van toepassing op de schil, terwijl de EED-auditplicht zich ook richt op de activiteiten die worden uitgevoerd binnen en buiten de schil. De energieprestatiecoëfficiënt heeft alleen een inhoudelijke relatie met de EED-auditplicht.

⁵ Zie voor meer informatie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/europese-energie-efficiency-richtlijn-eed/energie-audit-eed/erkende-maatregelen>

⁶ Zie voor meer informatie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/erkende-maatregelen/voldoet-inrichting/>

2.4.3 Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3 en MEE)

Diverse bedrijfstaken hebben meerjarenafspraken met de overheid gemaakt (MJA3 en MEE) om de energie-efficiëntie te verbeteren en een bijdrage te leveren aan het behalen van 30 procent CO₂-reductie in 2020. Deelnemers van deze meerjarenafspraken zijn verplicht om met een vierjarig energie-efficiëntieplan (EEP) aan te tonen welke efficiëntie-maatregelen de komende jaren worden uitgevoerd. Daarnaast moeten deelnemers jaarlijks monitoringsgegevens bij RVO.nl aanleveren.

Bedrijven die deelnemen aan MJA3- en MEE-afspraken zijn via de Tijdelijke regeling vrijgesteld van de verplichting om de EED-energie-audit uit te voeren omdat deze bedrijven een afdoend energie- of milieumanagementsysteem hebben. Als de convenanten rond MJA3 en MEE niet worden verlengd, neemt het aantal auditplichtige ondernemingen toe.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten uitgewerkt. In de eerste paragraaf is de respons op de enquête toegelicht. Vervolgens zijn in paragrafen 3.2 tot en met 3.17 de onderzoeksvragen beantwoordt. Elk van deze paragrafen start met een korte toelichting op de vraag, gevolgd door de kwantitatieve onderzoeksresultaten en een verdieping op basis van de interviews en de rondetafelbijeenkomsten. Elke paragraaf sluit af met beantwoording van de vraag.

3.1 Respons op de twee enquêtes

In deze paragraaf is de respons op de enquêtes toegelicht voor respectievelijk bevoegd gezagen en ondernemingen.

Respons bevoegd gezagen

Alle gemeenten en omgevingsdiensten die uitvoering geven aan de EED-taken zijn verzocht om de enquête in te vullen. In de praktijk voeren de 26 omgevingsdiensten de EED-taken uit voor alle provincies en voor 369 van de in totaal 388 gemeenten.⁷ De resterende 19 gemeenten voeren de EED-taken zelf uit. De populatie omvat hiermee 45 organisaties die (gemandateerd) bevoegd gezag uitvoeren.

Bij omgevingsdiensten bedroeg de respons 18 van de 26. De respondenten vertegenwoordigen alle provincies en 186 gemeenten. Van de 19 gemeenten die de EED-taken zelf uitvoeren hebben 12 gemeenten de enquête ingevuld. Het totaal aantal vertegenwoordigde gemeenten in de steekproef bedraagt hiermee 205. De onderstaande tabel laat de dekkingsgraad zien. De totale respons bedraagt hiermee 30.

Figuur 2. Respons bevoegd gezagen

Type	Omvang doelgroep	Vertegenwoordigd	Dekking
Gemeenten	388	205	57%
Omgevingsdiensten	26	18	69%
Provincies	12	12	100% ⁸

Betrouwbaarheid bij bevoegd gezagen

Voor dit onderzoek is voor bevoegd gezagen een statistische betrouwbaarheid van 90% bij een foutmarge van 10% nagestreefd. Hiervoor was een respons nodig van minimaal 28. Hiermee is met een respons van 30 over de gehele populatie ruimschoots voldaan. Als gevolg van de beperkte omvang van de populatie, is het niet mogelijk gebleken om ook voor de subpopulaties het gewenste betrouwbaarheidsniveau en foutmarge te realiseren. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrouwbaarheid en steekproefmarges.

⁷ Aantal gemeenten tijdens de uitvoering van het onderzoek. Met ingang van 2018 is het aantal gemeenten afgenomen.

⁸ Niet bij alle provincies is sprake van volledige dekking.

Figuur 3. Betrouwbaarheid en steekproefmarges bij bevoegd gezag

Type	Omvang doelgroep	Vertegenwoordigd	Betrouwbaarheid	Foutmarge
Populatie: bevoegd gezagen	45	30	90%	9%
Deelpopulatie: gemeenten	19	12	90%	15%
Deelpopulatie: omgevingsdiensten	26	18	90%	11%

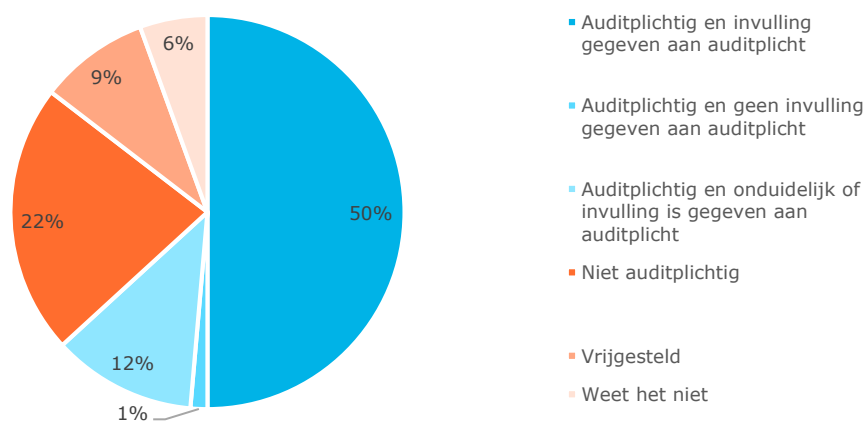
Respons ondernemingen

RVO.nl heeft een lijst in beheer met hierop de ondernemingen die potentieel auditplichtig zijn.⁹ Na een opschoning, waarin alle ondernemingen waarbij er gerede twijfel was of zij auditplichtig waren, zijn verwijderd, is een aselechte steekproef getrokken van 500 ondernemingen. Deze zijn aangeschreven met het verzoek om de enquête in te vullen.

De respons bedroeg 144 ondernemingen, waarvan er ten minste 91 (63%) auditplichtig zijn. 72 ondernemingen hebben ook daadwerkelijk een audit uitgevoerd.

Circa 22% van de ondernemingen gaf aan niet auditplichtig te zijn. Er is geen controle uitgevoerd om na te gaan of dit juist was. Verder had 9% van de respondenten een vrijstelling ontvangen. De resterende 6% wist niet of zij auditplichtig waren.

Figuur 4. Respons ondernemingen



Betrouwbaarheid bij ondernemingen

Voor dit onderzoek is voor ondernemingen een statistische betrouwbaarheid van 90% bij een foutmarge van 10% nagestreefd. Hiervoor was een respons nodig van minimaal 67. Hiermee is met een respons van 144 over de gehele populatie ruimschoots voldaan.

Voor de kostenberekeningen in dit onderzoek is de deelpopulatie auditplichtige ondernemingen het meest relevant. Voor deze deelpopulatie geldt dat dankzij de respons van 72, statistisch representatieve uitspraken kunnen worden gedaan met een betrouwbaarheid van 90% bij een steekproefmarge van 10%.

⁹ In paragraaf 3.8 is een uitgebreide toelichting gegeven op de lijst van RVO.nl.

3.2 Duidelijkheid verplichting voor de doelgroep

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

1a. Is het voor ondernemingen duidelijk of ze onder de auditplicht vallen en hoe ze de plicht kunnen vervullen?

Ondernemingen kunnen met behulp van het stappenplan op RVO.nl beoordelen of zij onder de auditplicht vallen. Op de website van de RVO.nl is ook informatie te vinden over op welke manieren ondernemingen invulling kunnen geven aan de auditplicht. Ten slotte kunnen zij met vragen terecht bij het klantcontactcentrum van RVO.nl, bij hun bevoegd gezag of bij commerciële energieadviseurs.

3.2.1 Onderzoekresultaten

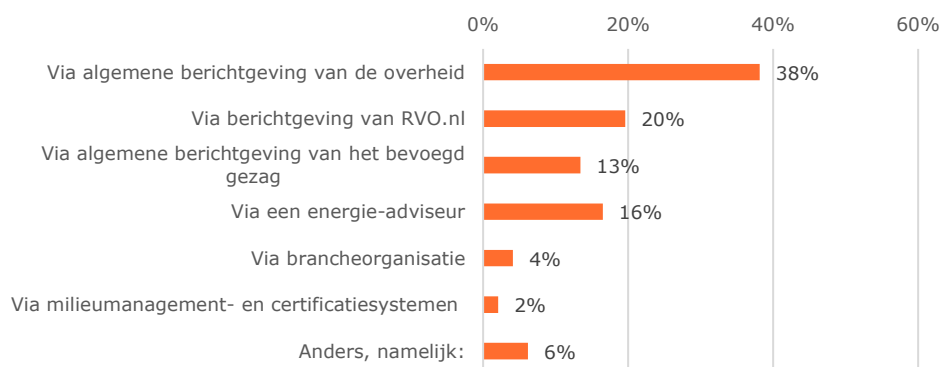
Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan ondernemingen gevraagd hoe zij kennis hebben genomen van de verplichting, hoe eenvoudig zij het vonden om te bepalen of zij auditplichtig waren, hoe duidelijk het voor hen was welke acties er van hen werden verwacht en met welke belemmeringen zij zich geconfronteerd voelen.

Wijze van kennisnemen

Ondernemingen hebben op diverse manieren kennisgenomen van de verplichting om een energie-audit te laten uitvoeren. De vraag 'Hoe is door uw onderneming voor het eerst kennisgenomen van de energie-auditplicht?' is beantwoord door 95 ondernemingen. De onderstaande figuur toont op welke manieren ondernemingen kennis hebben genomen van de auditplicht.

De algemene berichtgeving vanuit de overheid wordt door ondernemers het meest genoemd als bron voor kennisname van de regelgeving. Met algemene berichtgeving van de overheid wordt het informatieaanbod op internet over de EED-auditplicht bedoeld. Hierop volgt de berichtgeving van RVO.nl (de algemene aanschrijving door RVO.nl) als de meest genoemde bron. De voornaamste andere kennisbronnen zijn energieadviseurs, milieumanagement- en certificatiesystemen en brancheorganisaties.

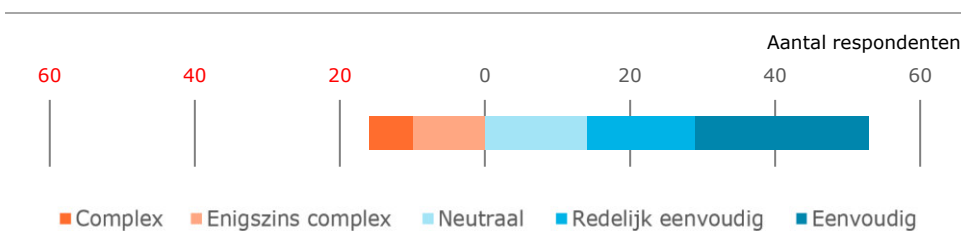
Figuur 5. Wijze van kennisnemen bij ondernemers



Eenvoud van kennisname van de verplichting

De vraag 'Hoe gemakkelijk was het voor u om te bepalen of uw onderneming auditplichtig is?', is beantwoord door 69 ondernemingen die allen een energie-audit hebben uitgevoerd. Circa 24% van deze ondernemingen gaf aan dat zij het complex vonden om te bepalen of zij auditplichtig waren. De resterende 76% geeft aan dat de huidige criteria voor hen voldoende helder zijn.

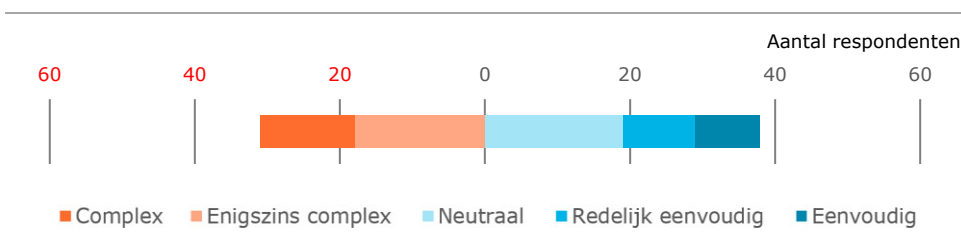
Figuur 6. Complexiteit bij het bepalen of de onderneming auditplichtig is.



Eenvoud om te bepalen hoe de auditplicht kan worden ingevuld

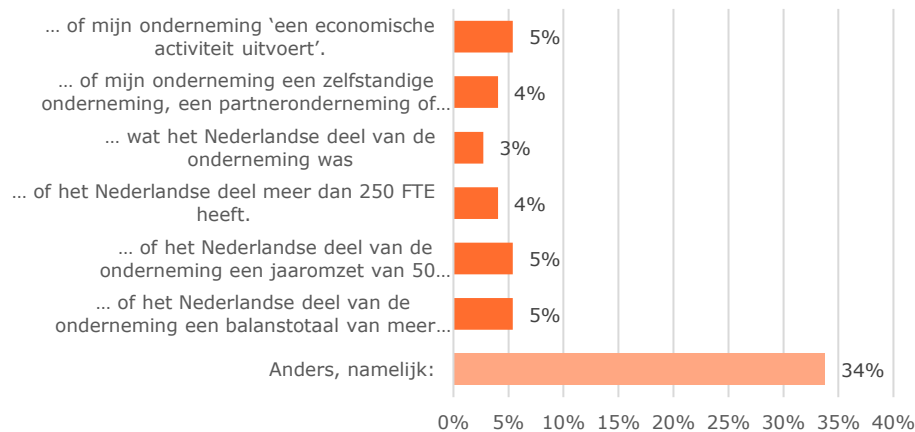
De vraag 'Hoe duidelijk was het voor uw onderneming op welke wijze u de energie-audit kan invullen?', is door 69 auditplichtige ondernemingen beantwoord. De onderstaande figuur toont de verdeling van de antwoorden. Circa 46% van de ondernemingen gaf aan het complex te vinden om te bepalen hoe zij invulling moesten geven aan de auditplicht. Circa 26% gaf aan dat zij het (redelijk) eenvoudig vonden om te bepalen hoe zij invulling moesten geven aan de auditplicht.

Figuur 7. Complexiteit bij het bepalen hoe aan de auditplicht kan worden voldaan



In totaal hebben 74 auditplichtige ondernemingen gereageerd op de vraag of zij belemmeringen ondervinden bij bepalen of zij auditplichtig zijn. Hiervan geeft 49% aan geen belemmeringen te ondervinden.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de belemmeringen die door de resterende 51% worden ervaren. Er zijn geen voorgedefinieerde belemmeringen die opvallen. De meest aangevinkte belemmeringen betreffen het bepalen of de onderneming een economische activiteit uitvoert (5%), het bepalen van de omzet (5%) en het balanstotaal (5%). In de gegeven antwoorden in de categorie 'Anders, namelijk' zijn geen generieke belemmeringen terug te vinden, het betreft incidenten.

Figuur 8. Belemmeringen bij het bepalen of een onderneming auditplichtig is.

3.2.2 Verdieping

Uit de verdiepende interviews en de rondetafelbijeenkomsten blijkt dat veel ondernemingen op de informatievoorziening vanuit de overheid of het bevoegd gezag vertrouwen om kennis te nemen van de verplichtingen. Uitzonderingen hierop zijn ondernemingen die reeds onder ISO-certificering 14001 of 40000 vallen en deelnemers aan een door RVO.nl goedgekeurd keurmerk. Deze zijn namelijk vaak als onderdeel van hun certificering op de auditverplichting gewezen.

Ondernemingen op de lijst van RVO.nl, waarvan werd verwacht dat zij onder de auditplicht vallen, hebben in juni 2016 een brief ontvangen waarin zij op de auditplicht werden gewezen en waarin de criteria zijn opgenomen om te bepalen of zij onder de verplichting vallen. Ondernemingen met een complexe en/of internationale structuur geven aan het desondanks moeilijk te vinden om te bepalen op welke onderdelen van de onderneming de auditplicht betrekking heeft en of ze daardoor dan wel of niet onder de auditplicht vallen. Ondernemers twijfelden bijvoorbeeld hoe moest worden omgegaan met huurpanden en dochterondernemingen. Een aantal ondernemingen gaf aan dat zij de vakkennis niet in huis hadden om te bepalen hoe de auditplicht ingevuld moest worden.

Daarnaast gaven ondernemingen aan dat zij twijfels hadden of deze auditplicht ook gold voor ondernemingen in hun specifieke tak. Dit werd bijvoorbeeld genoemd door ondernemingen in de zakelijke dienstverlening, in de zorg en (semi)-overheidsinstanties.

Uit de reacties op de enquête blijkt dat meerdere ondernemingen pas in een later stadium ontdekten dat de auditplicht geldt op concernniveau en niet voor specifieke zelfstandige onderdelen of inrichtingen. Ondernemingen nemen op basis van eerdere ervaringen aan dat Nederlandse milieuregelgeving gericht is op inrichtingen en niet op ondernemingsniveau. Een prominente oorzaak hiervan is dat de normen die bepalen of een onderneming auditplichtig is, wezenlijk afwijken van de andere delen van de Nederlandse milieuregelgeving. Hierdoor gaan ondernemingen er regelmatig ten onrechte van uit dat (een deel van) de onderneming niet auditplichtig is. Deze ondernemingen kwamen hier pas achter toen zij gewezen werden op de verplichting door een bevoegd gezag of een energieadviseur.

Verder gaven meerdere omgevingsdiensten aan dat de gemeenten de taken rond de energie-audit pas relatief laat hebben belegd. Hierdoor konden ondernemingen met vragen niet altijd terecht bij hun bevoegd gezag, of kon het bevoegd gezag geen adequaat antwoord geven op vragen van met name ondernemingen met een complexe structuur.

Tijdens de rondetafelgesprekken werd verder aangegeven dat de informatie die voorhanden was bij de inwerkingtreding van de verplichting, relatief beperkt was voor ondernemingen en bevoegd gezagen om de verplichtingen te interpreteren. Bevoegd gezagen en energieadviesbureaus gaven aan dat het voor hen niet duidelijk was wat bijvoorbeeld een 'economische activiteit' is en hoe moet worden omgegaan met concernrelaties. Voor ondernemingen zijn deze randvoorwaarden echter cruciaal om te bepalen of zij auditplichtig zijn. Inmiddels zijn de randvoorwaarden wel uitgewerkt, al blijkt het begrip 'economische activiteit' nog steeds tot discussie te leiden.

Ten slotte geven bevoegd gezagen aan dat de lijst van potentieel auditplichtige ondernemingen, die zij gebruiken bij het identificeren van auditplichtige ondernemingen, mogelijk niet compleet is. Hierdoor kan het voorkomen dat ondernemingen niet bekend zijn bij RVO.nl of de bevoegd gezagen en zij ontvangen dan geen gerichte informatie over de auditplicht.

3.2.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Is het voor ondernemingen duidelijk of ze onder de auditplicht vallen en hoe ze de plicht kunnen vervullen?'

Eén op de vier ondernemingen die een audit hebben uitgevoerd, gaf aan moeite te hebben gehad om vooraf te bepalen of zij onder de auditplicht vallen. Daarnaast zijn er ook ondernemingen die geen audit hebben uitgevoerd omdat zij moeite hadden met het bepalen of de auditplicht voor hen van toepassing is. Het betreft vooral concerns met een complexe organisatiestructuur. De voornaamst genoemde redenen voor onduidelijkheid is de ontoereikende informatievoorziening bij de inwerkingtreding van de verplichting, de aanvankelijke slechte bereikbaarheid van een deel van de bevoegd gezagen en de, ten opzichte van het activiteitenbesluit, afwijkende normen om te bepalen voor welke onderdelen van een onderneming de regelgeving geldt.

Bijna de helft van de ondernemingen die een audit hebben uitgevoerd, gaf aan moeite te hebben bij het bepalen hoe zij invulling kunnen geven aan de auditplicht. In de praktijk zijn de energie-audits hierdoor overwegend uitgevoerd door externe adviseurs.

3.3 Identificeren auditplichtige ondernemingen

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

1b. Kan de doelgroep door bevoegd gezag worden geïdentificeerd?

RVO.nl heeft een overzicht beschikbaar gesteld van ondernemingen en concerns die waarschijnlijk auditplichtig zijn. Deze lijst is gebaseerd op de gegevens uit het Handelsregister, dat wordt bijgehouden door de Kamer van Koophandel (KvK).

Op deze lijst is per onderneming aangegeven in welke gemeente en provincie deze is gevestigd, of de onderneming deelneemt aan de MJA3- of MEE-afspraken en of ondernemingen verbonden zijn aan een concern. Bevoegd gezagen gebruiken deze lijst als startpunt om de concerns en ondernemingen binnen hun werkgebied te benaderen. Daarnaast kunnen zij putten uit de bedrijvenregistraties die worden bijgehouden door decentrale overheden.

3.3.1 Onderzoekresultaten

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag, is met behulp van de enquête nagegaan hoe bevoegd gezagen te werk gaan bij het in kaart brengen van auditplichtige ondernemingen en welke belemmeringen zij daarbij ondervinden. Bij de bevoegd gezagen die nog niet zijn gestart met het identificeren van auditplichtige ondernemingen, is nagegaan waarom zij nog geen actie hebben ondernomen.

Bepalen of ondernemingen auditplichtig zijn

Van de 28 organisaties die dit onderdeel van de vragenlijst hebben ingevuld, geven 25 aan bezig te zijn met het identificeren van ondernemingen. Deze 25 organisaties zijn gezamenlijk representatief voor 195 gemeenten en 12 provincies. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de informatiebronnen die zij hierbij benutten.

Tabel 1. Gebruikte informatiebronnen bij het bepalen of ondernemingen auditplichtig zijn.

Informatiebron	% van de bevoegd gezagen
Op basis van de lijst van RVO.nl	86%
Met behulp van informatie van KvK	64%
Met behulp van onlinebronnen (waaronder de website van het bedrijf)	61%
Op basis van gemeentelijke informatie over de ondernemingen in zijn/haar werkgebied	39%
Bij individuele controles	57%
Anders, namelijk:	21%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatie bij het bedrijf zelf navragen ▪ Tijdens toezichtbezoeken 	

Alle 28 organisaties die gestart zijn met het bepalen of ondernemingen auditplichtig zijn, geven aan dat zij hierbij belemmeringen ervaren. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ervaren belemmeringen. De belemmeringen hebben vooral betrekking op het achterhalen en interpreteren van documentatie. Bepalen of een onderneming onder een vrijstelling valt, blijkt wel relatief eenvoudig.

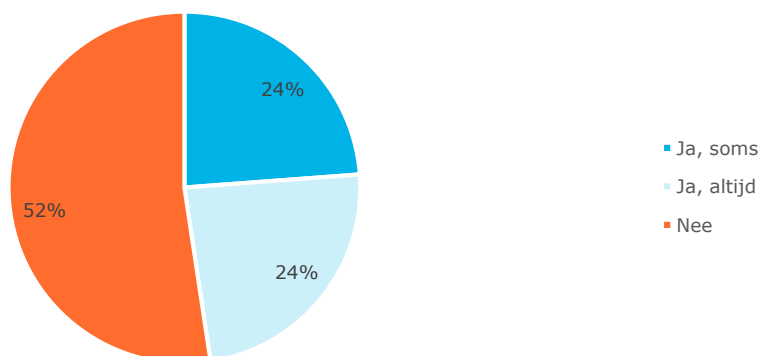
Tabel 2. Belemmeringen bij het identificeren van auditplichtige ondernemingen.

Het is lastig om...	Ervaren door % van de bevoegd gezagen
De benodigde gegevens/documenten te achterhalen	61%
De (geconsolideerde) jaarrekeningen te interpreteren	46%
Te bepalen of er meer dan 250 fte zijn in Nederland	46%
Te bepalen of jaaromzet hoger is dan € 50 miljoen en of het balanstotaal hoger is dan € 43 miljoen.	39%
Concernrelaties te achterhalen en te duiden (is het een zelfstandige onderneming, een partneronderneming of een verbonden onderneming?)	61%
Te bepalen of een onderneming onder een vrijstelling valt	11%
Te bepalen of een onderneming 'een economische activiteit uitvoert'	43%
Anders, namelijk:	32%
▪ Geen inzicht in vestigingen waarvan de hoofdvestiging anders is gelegen	
▪ Het is lastig om aan betrouwbare en actuele informatie te komen	
▪ Het is lastig om franchisevestigingen te identificeren	
▪ Lastig om administratief te bepalen of een bedrijf onder de WM valt	

Delen van kennis over geïdentificeerde ondernemingen

Veel grote ondernemingen hebben vestigingen die onder meerdere bevoegd gezagen vallen. Het is daarom zinvol om gegevens over geïdentificeerde ondernemingen te delen, zodat de betrokken bevoegd gezagen geen dubbel onderzoek hoeven verrichten. Van de 21 bevoegd gezagen die de vraag hebben beantwoord, heeft meer dan de helft de informatie over geïdentificeerde ondernemingen niet gedeeld met RVO.nl. Slechts één op de vier bevoegd gezagen deelt de vergaarde kennis consequent.

Figuur 9. Deel van de bevoegd gezagen dat informatie over geïdentificeerde ondernemingen deelt met RVO.nl.



3.3.2 Verdieping

Het is mogelijk om auditplichtige ondernemingen te identificeren door voor alle afzonderlijke concerns door een deskundige persoon te laten beoordelen of deze onder de auditplicht vallen. In de enquête en interviews werd echter aangegeven dat beoordelen of een

onderneming auditplichtig is, relatief veel tijd kost (zie ook paragraaf 12 over de uitvoeringslasten van het bevoegd gezag). Met name het verzamelen en het interpreteren van de benodigde gegevens neemt veel tijd in beslag. Er moet daarom ten minste een concreet vermoeden zijn dat een onderneming onder de auditplicht valt, voordat een dergelijke beoordeling plaatsvindt.

In de enquête gaven de meeste bevoegd gezagen aan dat zij bij het beoordelen of een onderneming onder de auditplicht valt, het lastig vinden om de benodigde gegevens/documenten te achterhalen en het lastig vinden om concernrelaties te achterhalen en te duiden. Om concernrelaties te duiden worden de KvK-uittreksels gebruikt. Wanneer er meerdere bv's onder een holding vallen is het ingewikkeld om te bepalen welke informatie gebruikt moet worden om te bepalen of een onderneming auditplichtig is.

Bevoegd gezagen geven verder aan dat er nog onduidelijkheid is rondom de interpretatie van 'economische activiteit'. Zij geven aan dat het ingewikkeld is om bij scholen en gemeenten te identificeren wat er onder 'economische activiteiten' valt en hoe groot deze activiteiten zijn. Daarmee is het lastig om te bepalen of scholen en gemeenten wel of niet auditplichtig zijn.

In interviews en in de enquête gaf een groot deel van de bevoegd gezagen aan dat zij inschatten dat de gehele doelgroep in het werkgebied nog niet in beeld is. Dit komt doordat de lijst van RVO.nl vaak geen adresgegevens bevat voor vestigingen. Het is alleen zichtbaar welke hoofdkantoren in het werkgebied zijn gevestigd. Doordat de systemen en administratie van bevoegd gezagen zijn ingericht op inrichtingen en niet op concerns, zijn deze beperkt bruikbaar voor het identificeren van de doelgroep. De individuele vestigingen worden in de praktijk voornamelijk geïdentificeerd als het bevoegd gezag hen bezoekt in het kader van regulier toezicht of als de onderneming een auditverslag aan hen toestuurt.

Verder gaven bevoegd gezagen in de ronde tafels en interviews aan behoefte te hebben aan inzicht in de ondernemingen waarvan door andere bevoegd gezagen is beoordeeld of zij auditplichtig zijn. Deze informatie is nu niet centraal beschikbaar en wordt ook niet gedeeld tussen bevoegd gezagen onderling. De oorspronkelijke lijst wordt niet actief bijgehouden door bevoegd gezagen gezamenlijk of RVO.nl. Het Kernteam houdt alleen de registratie bij van de ondernemingen die zich hebben aangemeld voor de concernaanpak. Ook gaven de meeste bevoegd gezagen aan 'nieuw geïdentificeerde' ondernemingen of vestigingen niet of niet consequent te delen met andere bevoegd gezagen of met RVO.nl. Enkele bevoegde gezagen geven aan deze gegevens wel met RVO.nl te delen tijdens het jaarlijkse monitormoment. Een ander deel geeft aan dat ze niet het idee hebben dat RVO.nl deze informatie van hen verlangt.

3.3.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Kan de doelgroep door bevoegd gezag worden geïdentificeerd?'

De lijst van RVO.nl bevat het grootste deel van de auditplichtige ondernemingen. Bevoegd gezagen schatten echter in dat nog niet de gehele doelgroep in beeld is en geven aan belemmeringen te ondervinden bij het identificeren van deze auditplichtige ondernemingen. Het merendeel van de bevoegd gezagen maakte daarom ten tijde van de uitvraag voor dit onderzoek nog geen werk van het actief identificeren van auditplichtige bedrijven buiten de lijst van RVO.nl.

Bevoegd gezagen geven aan dat het niet mogelijk is om ondernemingen te identificeren op basis van 'big data'. De lijst die RVO.nl beschikbaar heeft gesteld, blijkt hiervoor ook niet toereikend en omvat ondernemingen die niet auditplichtig zijn. KVK-gegevens zijn

goed beschikbaar, maar vereisen interpretatie per onderneming, vaak gevolgd door aanvullend onderzoek. Met name van ondernemingen met complexe concernrelaties en activiteiten in andere landen is lastig te bepalen of zij auditplichtig zijn.

3.4 Handhaafbaarheid van de auditplicht

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

1c. Zijn de verplichtingen voor ondernemingen handhaafbaar gebleken door bevoegd gezag?

Voor deze onderzoeksvraag is onderzocht of bevoegd gezagen beschikken over de juiste middelen om ervoor te zorgen dat ondernemingen uitvoering geven aan de verplichtingen. De Tijdelijke regeling biedt juridische grondslagen voor de volgende verplichtingen:

- Uitvoeren energie-audit (art. 2 1^e lid onder a);
- Aanleveren auditverslag (art. 2 1^e lid onder b);
- Uitvoeren energie-audit die voldoet aan de minimumnormen (art. 2 2^e lid);
- Aanleveren auditverslag die voldoet aan de minimumnormen (art. 3^e lid onder a tot en met d);
- Aanleveren van auditverslag binnen de gestelde termijn (art. 2 4^e lid).

De juridische grondslagen in de Tijdelijke regeling bieden bevoegd gezagen de basis om naleving van de verplichtingen af te dwingen. Bevoegd gezagen kunnen op basis van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom opleggen aan de overtreder. Hierbij mogen bevoegd gezagen zelf bepalen hoe de hoogte van de dwangsombedragen wordt vastgesteld.

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen informele en formele handhaving. Informele handhaving betreft voorlichting en communicatie gericht op het voorkomen van overtredingen. Formele handhaving betreft de correctieve, repressieve en punitieve aanpak waarbij handhavingsinstrumenten worden ingezet.

Handhaving van de naleving van de auditplicht kan niet in het strafrechtelijke spoor plaatsvinden omdat de niet-naleving van de auditplicht geen strafbaar feit is. Ook last onder bestuursdwang is geen geëigend instrument, omdat er geen sprake is van wezenlijke urgentie bij niet-naleving.

3.4.1 Onderzoekresultaten

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan bevoegd gezagen gevraagd of zij al handhavend hebben opgetreden, om welke redenen zij handhavend hebben opgetreden en welk instrumentarium daarvoor is gebruikt.

Aanleiding om handhavend op te treden

Van de 27 bevoegd gezagen die deze vraag hebben beantwoord, hebben er 14 (52%) handhavend opgetreden bij circa 1.100 ondernemingen. Het kan hierbij zowel gaan om informele als om formele handhaving. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de redenen die de bevoegd gezagen hadden om te handhaven.

Tabel 3. Redenen om handhavend op te treden.

Redenen	Aantal malen opgetreden	Aandeel van totaal
Er was geen energie-audit gedaan	650	59%
Het auditverslag voldeed niet aan de minimumeisen die wij stellen	380	35%
Het auditverslag was niet bij onze organisatie aangeleverd	60	5%
Overig	10	1%
Totaal	1.100	100%

Ingezette handhavingsinstrumenten

De vraag "Hieronder zijn de voornaamste handhavingsinstrumenten opgesomd. Kunt u aangeven welke instrumenten u inmiddels heeft toegepast?" is door 13 bevoegd gezagen beantwoord. De tabel laat zien dat de bevoegd gezagen die handhavend hebben opgetreden, voornamelijk gebruik maken van het informele instrumentarium. Tot het informele instrumentarium zijn de mogelijkheden gerekend die overheden hebben om naleving te stimuleren, zonder hiervoor formele procedures (dwangsom, boete, etc.) te starten. De formele handhavingsinstrumenten zijn nog beperkt toegepast.

Tabel 4. Handhavingsinstrumenten die door bevoegd gezagen zijn toegepast

Toegepaste instrumenten	Toegepast door % van de bevoegd gezagen
Informele handelingen	
Direct contact met de onderneming (telefoon, e-mail, etc.)	100%
Bedrijfsbezoek(en)	92%
Informerende brief	92%
Aanschrijving (waarschuwingsbrief)	77%
Formele handelingen	
Aankondiging dwangsom	15%
Opleggen dwangsom	0%
Innen dwangsom	0%
Gang naar de rechter	0%

3.4.2 Verdieping

Bevoegd gezagen gaven in de rondetafelgesprekken aan te verwachten dat het instrumentarium om de auditplicht te handhaven, toereikend is. Zij gaven aan dat de dwangsom een goede stok achter de deur is om ondernemingen in beweging te krijgen, met name omdat het voldoen van de dwangsom, niet wegneemt dat alsnog aan de auditplicht moet worden voldaan. Voor zowel de handhaving van kwaliteit van de auditverslagen als voor de naleving van de auditplichting voldoet het instrumentarium.

Bevoegd gezagen schatten in dat het bij handhaving van kwaliteit, moeilijk kan worden om bij een rechter in het gelijk gesteld te worden, omdat er geen eenduidige en duidelijke

meetlat is vastgesteld waartegen de kwaliteit van energie-audits moet worden beoordeeld.

Daarnaast gaven bevoegd gezagen in de interviews en rondetafelbijeenkomsten aan dat de inzet van handhavingsinstrumenten om de kwaliteit van auditverslagen te handhaven vaak niet echt aan de orde is. Ondernemingen zijn meestal welwillend om aanpassingen door te voeren in auditverslagen. Ondernemingen hechten vaak waarde aan een goede verstandhouding met het bevoegd gezag.

Bevoegd gezagen hebben in de interviews en de rondetafelbijeenkomsten aangegeven dat het informele instrumentarium nu vaak volstaat om de auditplicht te handhaven. De dwangsom als stok achter de deur helpt daarbij. In de enquêtes gaf circa de helft van de bevoegd gezagen overigens nog aan geen concrete ervaring te hebben met handhaving van de naleving. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.6.

Dwangsommen worden per vestiging opgelegd en niet per onderneming. Doordat ieder bevoegd gezag een eigen bezwaarcommissie heeft, wordt verwacht dat een bezwaar tegen een dwangsom administratief veel werk oplevert. Bij een recente casus bleek dat voor het handhaven bij één onderneming, in totaal 17 dwangsommen moesten worden opgelegd.

3.4.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Zijn de verplichtingen voor ondernemingen handhaafbaar gebleken door bevoegd gezag?'

Bevoegd gezagen hebben voldoende instrumenten tot hun beschikking om handhavend op te treden bij ondernemingen die geen audit hebben uitgevoerd. De dwangsom is een goede stok achter de deur om ondernemingen te handhaven die niet aan de auditplicht voldoen. Het informele instrumentarium is meestal voldoende om de kwaliteit van de auditverslagen te handhaven. In de praktijk wordt dit instrumentarium relatief weinig ingezet, omdat er nog geen werk wordt gemaakt van het identificeren van ondernemingen die geen audit hebben uitgevoerd.

Bevoegd gezagen vrezen wel dat zij niet genoeg handvatten in de wet hebben om formeel te handhaven op kwaliteit indien een zaak voor de rechter belandt. Daarnaast wordt verwacht dat een bezwaar tegen een dwangsom in het geval van een (landelijk opererend) concern veel administratief werk oplevert, omdat ieder bevoegd gezag een eigen bezwaarcommissie instelt.

3.5 Bezwaar- en beroepszaken

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

2a. Zijn er specifieke onderdelen in de regelgeving aanwijsbaar die leiden tot relatief veel bezwaar- en beroepszaken. Zo ja welke?

Als een onderneming het niet eens is met de beslissing van een bevoegd gezag, kan deze hiertegen bezwaar aantekenen. Als de onderneming het vervolgens niet eens is met de uitspraak van de bezwaarcommissie, dan kan de onderneming in beroep gaan bij de rechtbank.

3.5.1 Onderzoekresultaten

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan bevoegd gezagen gevraagd of zij bij het uitvoeren van de beoordelings- en handhavingstaken te maken hebben gehad met bezwaar en beroep. Ook is nagegaan tegen welke beslissingen de ondernemingen bezwaar hebben aangetekend. Ten slotte is nagegaan hoe het aantal bezwaren en beroepen zich naar verwachting zal ontwikkelen.

Aantal bezwaren en beroepen

De vraag 'Heeft uw organisatie bij het uitvoeren van de beoordelings- en handhavingstaken te maken gehad met bezwaar en/of beroep?' is beantwoord door 26 bevoegd gezagen. Slechts één bevoegd gezag heeft te maken gehad met een bezwaarschrift. Er zijn nog geen beroepsprocedures geweest.

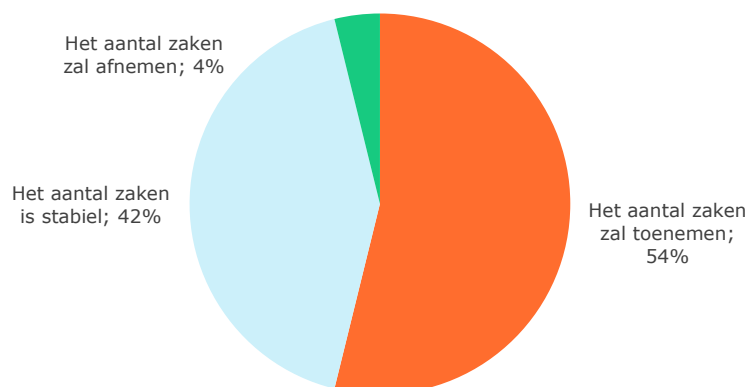
Het betreffende bezwaarschrift betrof de beslissing van het bevoegd gezag dat een onderneming auditplichtig was. Het bevoegd gezag heeft het bezwaar ingewilligd en bepaald dat de onderneming niet auditplichtig was.

Er zijn op dit moment onvoldoende beschikbare gegevens om te bepalen of er specifieke onderdelen van de Tijdelijke regeling zijn die tot veel bezwaar en/of beroep kunnen leiden.

Prognose van het aantal bezwaren en beroepen

De vraag 'Hoe verwacht u dat het aantal bezwaren en beroepen zich zal ontwikkelen?' is door 26 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur laat zien hoe de antwoorden zijn verdeeld. Twee op de drie bevoegd gezagen verwachten dat de toenemende inzet op handhaving, zal leiden tot een toename van het aantal bezwaren en beroepen.

Figuur 10. Verwachting van bevoegd gezagen over het aantal bezwaren en beroepen.



3.5.2 Verdieping

Tijdens de rondetafelbijeenkomsten kwam naar voren dat ondernemingen die al een audit hebben uitgevoerd terughoudend zijn met bezwaar en beroep, omdat zij waarde hechten aan een goede verstandhouding met het bevoegd gezag.

Bevoegd gezagen vermoeden dat ondernemingen die geen audit hebben uitgevoerd in bezwaar zullen gaan wanneer zij een aankondiging van een dwangsom ontvangen. Bevoegd gezagen hebben tot nu toe nauwelijks dwangsommen opgelegd (zie paragraaf 4.3). Daardoor is het aantal bezwaren waarschijnlijk nog beperkt.

De criteria uit de regeling waarop bevoegd gezagen auditverslagen toetsen zijn niet limitatief. Dit geeft bevoegd gezagen de autonome ruimte om aanvullende eisen te stellen aan een audit(verslag). Een aantal bevoegd gezagen gaf aan dat zij wel vrezen dat als zij in de situatie terecht zouden komen waarin een onderneming naar de rechter stapt, geen gelijk krijgen omdat de eisen die zij stellen aan audits en auditverslagen niet in de regelgeving verankerd zijn. In de praktijk willigen de ondernemingen de eisen van bevoegd gezagen overigens nagenoeg altijd in.

Verder werd in de rondetafelbijeenkomsten aangegeven dat er rechtsonzekerheid kan ontstaan bij ondernemingen die invulling geven aan de auditplicht door middel van een door RVO.nl goedgekeurd keurmerk. De regelgeving biedt hier namelijk geen duidelijke basis voor terwijl het in de praktijk kan voorkomen dat een bevoegd gezag een goedgekeurd keurmerk niet of slechts deels goedkeurt als invulling van de auditplicht.

Verder verwachten omgevingsdiensten dat de uitvoeringslasten van het behandelen van bezwaar en beroep hoog zullen zijn omdat iedere gemeente een eigen bezwaarcommissie heeft. Dit kan worden voorkomen als omgevingsdiensten ook worden gemandateerd om bezwaren te mogen behandelen.

3.5.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Zijn er specifieke onderdelen in de regelgeving aanwijsbaar die leiden tot relatief veel bezwaar- en beroepszaken. Zo ja welke?'

Het aantal bezwaar- en beroepszaken is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, verwaarloosbaar. De Tijdelijke regeling bevat enkele onderdelen die wel aanleiding kunnen geven tot bezwaar en beroep, mochten bevoegd gezagen meer gaan handhaven:

- De criteria voor de inhoud van een energie-audit zijn onvoldoende concreet en niet limitatief. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid bij zowel bevoegd gezag als bij ondernemingen.
- De goedgekeurde keurmerken waarmee alternatieve invulling kan worden gegeven aan de audit, hebben geen duidelijke basis in de regelgeving.

3.6 Informatievoorziening vanuit het Rijk

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

2.b In hoeverre zijn de door het Rijk opgestelde Werkinstructie en vraagbaak (FAQ) nuttig geweest t.b.v. de uitvoering van de auditplicht en de beoordelings-taken en handhavingstaken van bevoegd gezag? Zijn er verbeteringen in de Werk-instructie en vraagbaak mogelijk? Zo ja, welke?

Werkinstructie

Werkinstructie Aan de slag met de EED is in september 2017 gepubliceerd op www.rvo.nl in opdracht van het ministerie van EZ en het ministerie van IenM. De werkinstructie is gericht op medewerkers werkzaam bij bevoegd gezagen die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van energie-audits en bijbehorende auditverslagen. Het doel van deze werkinstructie is om bevoegd gezagen duidelijkheid te geven, zodat zij op een effectieve en zo eenduidig mogelijke wijze de energie-audit kunnen beoordelen.

FAQ

De laatste versie van het FAQ is in juli 2016 door RVO.nl gepubliceerd op www.rvo.nl. Dit document bevat veel gestelde vragen en antwoorden bij de auditverplichting van de EED. Het doel van het document is om bedrijven, handhavers en adviseurs te helpen met een nadere interpretatie van de regeling.

3.6.1 Onderzoeksresultaten

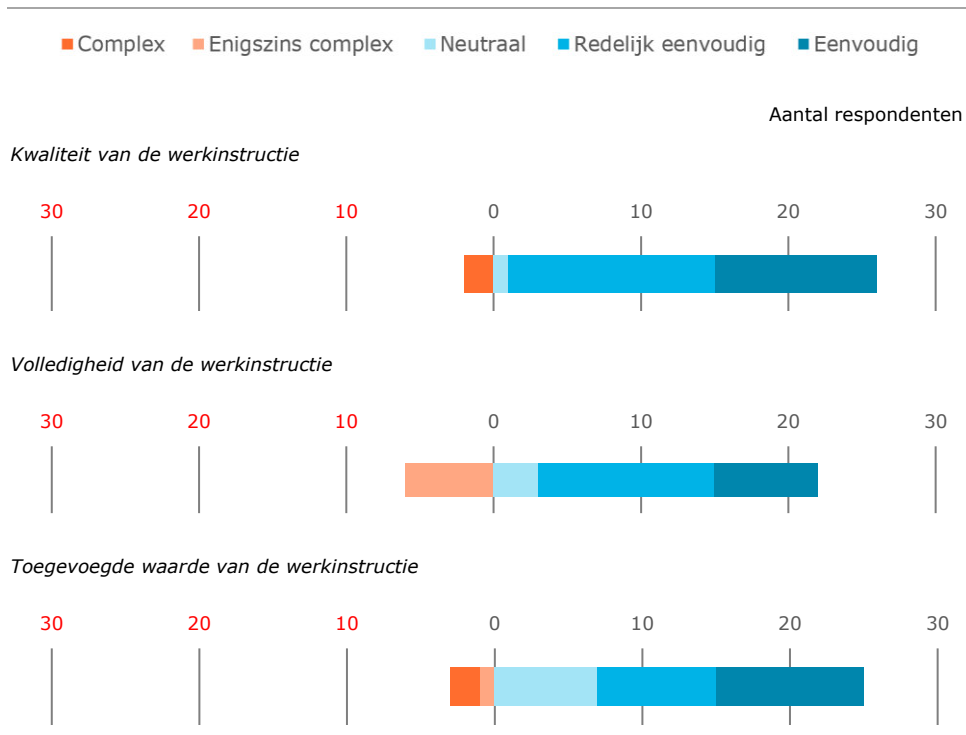
Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan bevoegd gezagen gevraagd hoe zij de werkinstructie, de FAQ en de rol van RVO.nl als vraagbaak beoordelen. Aan ondernemers is gevraagd hoe zij de FAQ en het sjabloonrapport beoordelen. Aan beide partijen is gevraagd of zij aanvullingen of suggesties hebben voor de verbetering van de informatievoorziening vanuit de overheid.

Kwaliteit van de werkinstructie

In de enquête is aan bevoegd gezagen gevraagd hoe zij de werkinstructie beoordelen. Deze beoordelvragen zijn beantwoord door 28 bevoegd gezagen. De onderstaande figuur geeft de waardering van de kwaliteit door de respondenten weer. De kwaliteit van de werkinstructie wordt overwegend als voldoende tot goed beoordeeld.

Vanwege de korte tijdperiode tussen de publicatie van de werkinstructie (juni 2017) en de verspreiding van de enquête (september 2017) konden bevoegd gezagen niet altijd aangeven wat de toegevoegde waarde van de werkinstructie was bij het uitvoeren van de beoordelings- en toezichttaken. Daarom is gevraagd hoe de bevoegd gezagen denken over de kwaliteit, volledigheid en toegevoegde waarde van de werkinstructie als geheel. De bevoegd gezagen geven aan overwegend tevreden te zijn.

Figuur 11. Beoordeling van de kwaliteit van de werkinstructie



Kwaliteit van de FAQ- Beoordeling door bevoegd gezagen

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan bevoegd gezagen gevraagd of zij de FAQ hebben geraadpleegd, welke toegevoegde waarde de FAQ voor hen had, hoe zij de FAQ beoordelen en of zij kansen zien om de FAQ te verbeteren.

De vraag 'Heeft u de FAQ geraadpleegd bij de uitvoering van beoordelings- en handhavingstaken' is door 28 bevoegd gezagen beantwoord. 82% van de bevoegd gezagen geeft aan de FAQ te hebben geraadpleegd.

De vraag 'Wat voor toegevoegde waarde had de FAQ voor uw organisatie' is door 23 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de antwoorden weer. Ongeveer driekwart van de bevoegd gezagen geeft aan dat de FAQ de meeste van hun vragen heeft beantwoord.

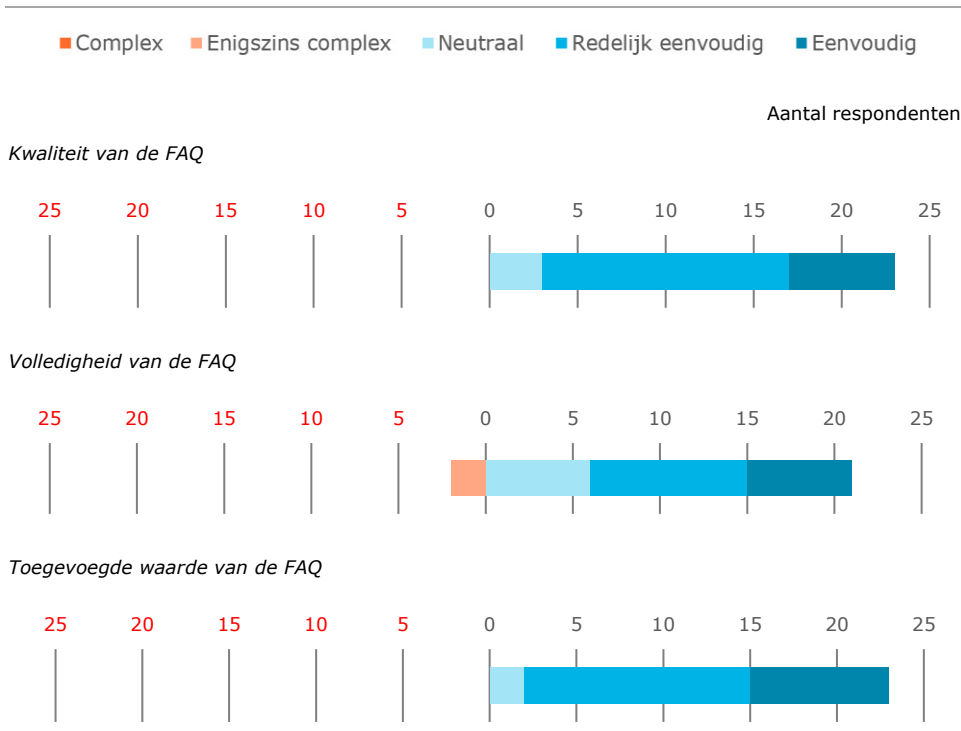
Ook geeft bijna twee van de drie bevoegd gezagen aan ondernemingen door te verwijzen naar de FAQ om de vragen over de auditplicht te beantwoorden.

Tabel 5. Toegevoegde waarde van de FAQ voor het bevoegd gezag

Toegevoegde waarde van FAQ	Aangegeven door % van de bevoegd gezagen
De FAQ werd gebruikt om ondernemingen naar door te verwijzen	61%
De FAQ gaf antwoord op een groot deel van de vragen binnen de organisatie	78%
Anders, namelijk:	22%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De FAQ gaf antwoord op een aantal specifieke vragen binnen de organisatie ▪ De FAQ gaf antwoord op maar een deel van de vragen 	

In de enquête is aan bevoegd gezagen gevraagd hoe zij de FAQ beoordelen. Deze beoordelingsvragen zijn beantwoord door 23 bevoegd gezagen. De onderstaande figuur geeft de waardering van de kwaliteit door de respondenten weer. De kwaliteit van de FAQ wordt als neutraal tot goed beoordeeld. Alleen op het gebied van volledigheid zijn er twee bevoegd gezagen die aanvullingen wensen.

Figuur 12. Beoordeling van de kwaliteit van de FAQ door het bevoegd gezag



Kwaliteit van de FAQ- Beoordeling door ondernemingen

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is in de enquête aan ondernemingen gevraagd of zij de FAQ hebben geraadpleegd, welke toegevoegde waarde de FAQ voor hen had, hoe zij de FAQ beoordelen en of zij kansen zien om de FAQ te verbeteren.

De vraag 'Heeft u het door het Rijk opgestelde FAQ-document geraadpleegd bij de uitvoering van de auditplicht?' is door 72 ondernemingen beantwoord. Van de ondernemingen geeft 43% aan de FAQ te hebben geraadpleegd. De overige ondernemingen geven aan geen weet van het bestaan van het document te hebben.

De vraag 'Wat voor toegevoegde waarde had de FAQ voor uw organisatie' is door 32 ondernemingen beantwoord. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de antwoorden weer. Ongeveer een derde van de ondernemingen geeft aan dat de FAQ duidelijkheid verschafte bij het beoordelen of het bedrijf auditplichtig was of niet. Ook geeft bijna een derde aan dat de FAQ duidelijkheid verschafte over het implementeren van de EED-auditplicht.

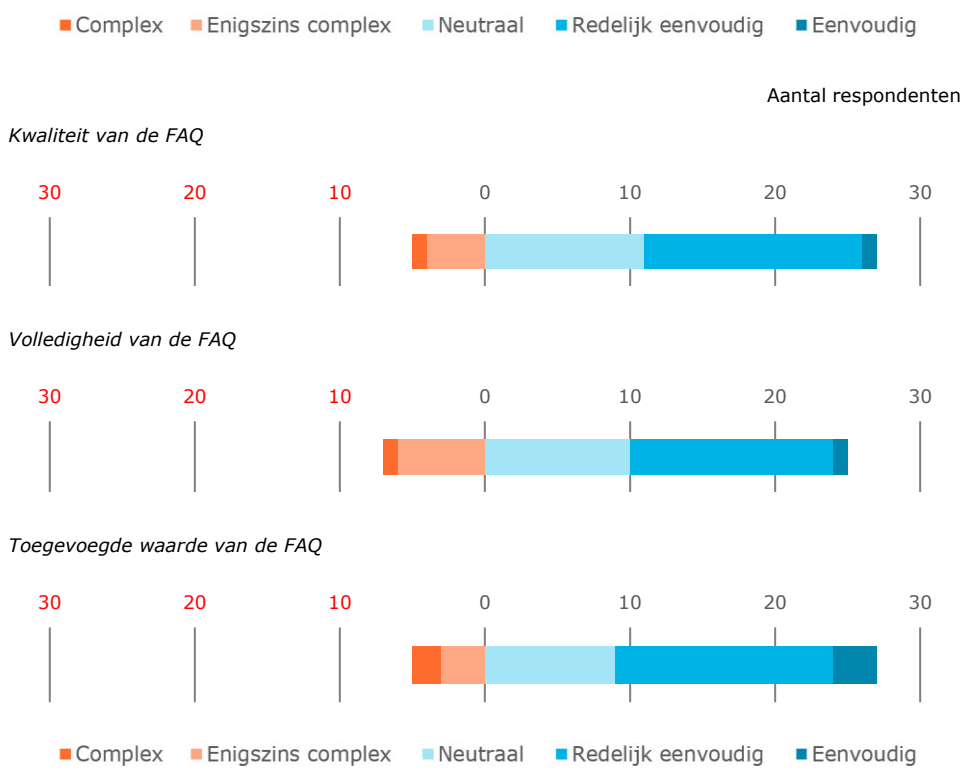
Van de ondernemingen geeft 16% aan dat de FAQ geen toegevoegde waarde had. Aangegeven redenen hiervoor zijn dat het document te laat beschikbaar was, en dat de FAQ onvoldoende duidelijkheid verschafte omdat de interpretatie bij het bevoegd gezag ligt.

Tabel 6. Toegevoegde waarde van de FAQ voor de onderneming

Toegevoegde waarde van FAQ	Aangegeven door % van de ondernemingen
De FAQ had geen toegevoegde waarde	16%
De FAQ verschafte duidelijkheid bij het beoordelen of mijn bedrijf auditplichtig was of niet	34%
De FAQ verschafte duidelijkheid over het implementeren van de EED-audit plicht	31%
Vragen binnen de onderneming over de EED-audit plicht konden beantwoord worden met de FAQ	22%
Anders namelijk <ul style="list-style-type: none"> ▪ De FAQ verschafte duidelijkheid omtrent mogelijke vrijstelling in verband met alternatieve invullingen. 	6%

In de enquête aan ondernemingen gevraagd hoe zij de FAQ beoordelen. Deze beoordelingsvragen zijn beantwoord door 32 ondernemingen. De onderstaande figuur geeft de waardering van de kwaliteit door de respondenten weer. De kwaliteit van de FAQ wordt door de meerderheid als neutraal tot goed beoordeeld. Er zijn tussen 5 en 7 ondernemingen die de kwaliteit, volledigheid en de toegevoegde waarde als onvoldoende of slecht beoordelen. Deze ondernemingen hadden meer behoefte aan praktische vragen en antwoorden, of hadden branchespecifieke vragen die niet werden beantwoord. Daarnaast beoordeelden sommige ondernemingen de kwaliteit van het document als slecht omdat de interpretatie van het bevoegd gezag leidend is en niet de informatie uit het FAQ-document.

Figuur 13. Beoordeling van de kwaliteit van de FAQ door ondernemingen



3.6.2 Verdieping

De werkinstructie en de vraagbaak worden door bevoegd gezagen als voldoende beoordeeld. Wel waren de beide documenten, en de werkinstructie in het bijzonder, te laat beschikbaar om voor de afgelopen auditcyclus veel toegevoegde waarde te bieden.

Bevoegd gezagen hadden bij de inwerkingtreding van de verplichting geen goed inzicht in de wijze waarop zij de taken moesten uitvoeren. Zij hebben daarom eigen processen en criteria uitgewerkt die onderling verschillen. Dit leidt tot lokale verschillen waardoor concerns te maken krijgen met uiteenlopende reacties op 'dezelfde' vestigingsverslagen.

3.6.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'In hoeverre zijn de door het Rijk opgestelde Werkinstructie en vraagbaak (FAQ) nuttig geweest t.b.v. de uitvoering van de auditplicht en de beoordelingstaken en handhavingstaken van bevoegd gezag? Zijn er verbeteringen in de Werkinstructie en vraagbaak mogelijk? Zo ja, welke?'

De werkinstructie en de vraagbaak zijn nuttig en worden als goed beoordeeld, maar de documenten waren voor de auditcyclus die nu ten einde loopt, te laat beschikbaar.

Gedurende het project zijn enkele verbeteringsuggesties van respondenten verzameld. Deze zijn gebundeld in het onderstaand tekstkader. Bij een eventuele toekomstige revisie kan het Rijk bezien of het wenselijk is deze onderdelen op te nemen.

Tekstkader 1. Door respondententen aangedragen verbeteringsuggesties.**Verbetersuggesties voor de werkinstructie**

Bevoegd gezagen geven aan op onderdelen behoefte te hebben aan meer uitwerking en voorbeelden. Dit helpt hen om hun taken op een meer eenduidige wijze uit te voeren. Concreet hebben zij de volgende voorstellen gedaan:

- Duidelijkheid omtrent de beoordelingsbrief en beslissingen. Er zijn bevoegd gezagen die behoefte hebben aan een duidelijk stappenplan voor het sturen van de brief met een negatief oordeel. Het is onduidelijk wanneer een juridische procedure van toepassing is en wanneer een bezwaarprocedure aan de brief moet worden toegevoegd.
- De rol van het Kernteam en het pre-advies. Bevoegd gezagen adviseren om in de Werkinstructie te omschrijven welke rol het Kernteam heeft, welke afspraken er zijn gemaakt over de concernaanpak en wat de status is van het pre-advies.
- Beoordelen geconsolideerde jaarrekeningen. Bevoegd gezagen zien graag dat er een onderdeel aan de Werkinstructie wordt toegevoegd met een instructie en/of praktijkvoorbeelden met de beoordeling van geconsolideerde jaarrekeningen van grote concerns. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van het aantal werknemers bij Nederlandse activiteiten en het vaststellen van het Nederlandse deel van de omzet.
- Verduidelijking EED-plicht (semi-)overheden. Bevoegd gezagen hebben behoefte aan duidelijkheid over de beslissing over de EED-plicht voor (semi-)overheden. Nu bevat de werkinstructie alleen uitleg waarbij de beslissing bij het bevoegd gezag wordt neergelegd.
- Uitleg over uitzonderingsgevallen. Bevoegd gezagen adviseren om aan de werkinstructie een onderdeel toevoegen dat ingaat op uitzonderingsgevallen. Genoemd worden bijvoorbeeld de omgang met uitzendbureaus, en de stellingname in de situatie huurder-verhuurder en multi-tenantgebouwen.

Verbetersuggesties voor de FAQ

Bevoegd gezagen en ondernemingen zijn overwegend positief over het FAQ-document. Wel doen bevoegd gezagen en ondernemingen enkele suggesties voor aanvulling van de FAQ:

- Blijf het document actief aanvullen met nieuwe vragen en communiceer dat zaken zijn aangepast. Bevoegd gezagen hebben behoefte aan duidelijkheid rondom de volgende auditronde. De laatst beschikbare versie van het FAQ-document is van juli 2016. Geadviseerd wordt om het document aan te vullen met vragen die gaan spelen. Bijvoorbeeld: Gaat er een nieuwe auditronde lopen in 2019 of houden bevoegd gezagen de datum van indienen of goedkeuring aan?
- Schrijf ook een document vanuit het perspectief van het bevoegd gezag. Bevoegd gezagen zouden graag twee documenten zien. Een FAQ-document gericht op vraagstukken voor ondernemingen en een FAQ-document voor vraagstukken die bij het bevoegd gezag spelen.
- Praktische vragen en antwoorden. Ondernemingen adviseren om ook de praktische vragen en antwoorden op te nemen in het FAQ-document. Bijvoorbeeld op welke manier een onderneming kan achterhalen met welke bevoegd gezagen hij te maken heeft. Het zou bijvoorbeeld handig zijn als de website van RVO.nl een tool had waarin een onderneming de postcode van het hoofdkantoor of een vestiging kan invullen en op basis daarvan ziet bij welk bevoegd gezag hij moet zijn.
- Specificeer het document meer naar bedrijfstakken. Een aantal vragen die ondernemingen hebben zijn sterk branche gerelateerd. Het zou handig zijn wanneer het FAQ-document een hoofdstuk bevatte, waarin vragen en antwoorden voor een aantal specifieke branches worden uitgelicht. Deze specificatie zou kunnen worden gemaakt op basis van een analyse van de branches waaruit bepaalde vragen worden gesteld.

3.7 Beoordelingstaak en handhavingstaak

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

2c. Hoe verloopt de uitvoering van de beoordelings- en handhavingstaak van bevoegd gezag? Zijn hier mogelijk knelpunten en, zo ja, welke zijn dit en wat is hiervan het effect?

Het doel van deze onderzoeksvraag is om erachter te komen of bevoegd gezagen erin slagen om auditverslagen van auditplichtige ondernemingen op tijd binnen te halen, deze te beoordelen en ervoor te zorgen dat de audits aan de minimumeisen voldoen en zo niet, waarom niet en wat is het effect daarvan. Met bevoegd gezagen worden zowel de gemeenten bedoeld als de omgevingsdiensten aan wie EED-taken zijn gemandateerd.

3.7.1 Onderzoekresultaten

Beoordelingstaak

Aan bevoegd gezagen is gevraagd welke belemmeringen zij ervaren bij het beoordelen van audit-verslagen en hoe zij verwachten dat de situatie zich de komende twee jaar zal ontwikkelen.

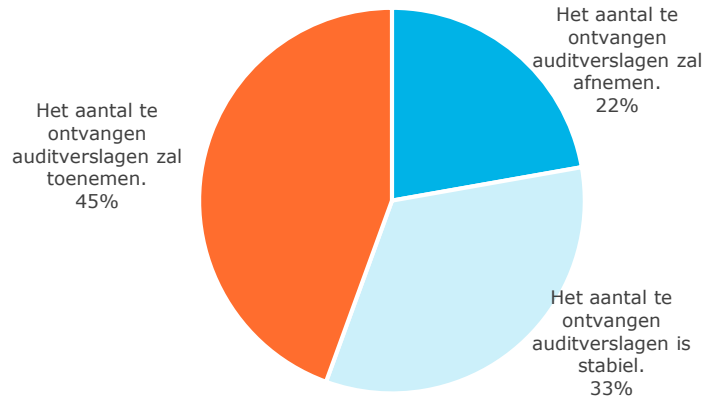
De vraag 'Welke belemmeringen worden er binnen uw organisatie ervaren bij het beoordelen van audit-verslagen' is door 27 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande tabel laat de verdeling van de antwoorden zien.

Tabel 7. Belemmeringen bij het beoordelen van auditverslagen

Ervaren belemmering	Aangegeven door % van de bevoegd gezagen
Er is niet genoeg capaciteit om de audit-verslagen te beoordelen	70%
De medewerkers zijn onvoldoende deskundig	37%
De kwaliteit van de audit-verslagen loopt sterk uiteen	78%
Anders, namelijk:	41%
▪ Bureaus zijn onvoldoende deskundig en bedrijven hebben een matige motivatie	
▪ Veel bedrijven hebben uitstel gevraagd	
▪ Voor enkele branches ontbreken erkende maatregelen	
▪ Er is geen verplichte standaard waaraan audits moeten voldoen	

De vraag 'Hoe denkt u dat de situatie zich bij uw organisatie de komende twee jaar zal ontwikkelen?' is door 27 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. Het merendeel verwacht dat het aantal te ontvangen verslagen stabiel is of zal toenemen.

Figuur 14. Verwachtingen bevoegd gezag over het aantal te ontvangen auditverslagen



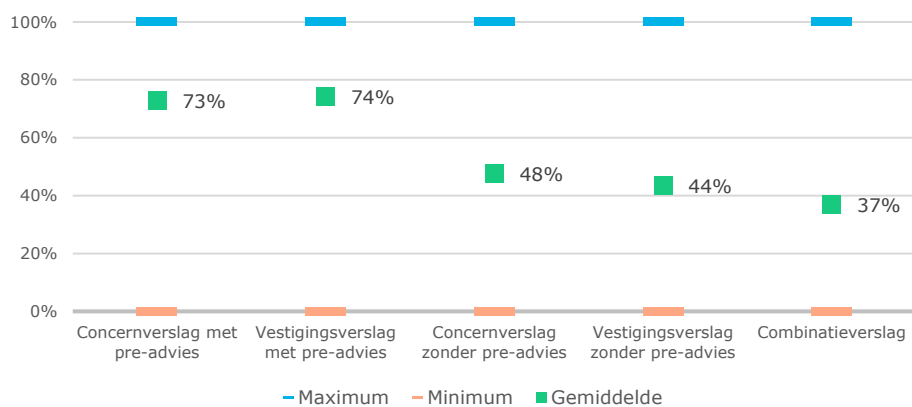
Handhavingstaak

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is aan bevoegd gezagen gevraagd of zij al handhavend hebben opgetreden, bij hoeveel ondernemingen handhavend is opgetreden, om welke reden is gehandhaafd, welk percentage van auditverslagen ineens goedgekeurd is, welke belemmeringen worden ervaren bij het handhaven van de auditverplichting en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van handhaving in de toekomst.

De vraag 'Heeft u al handhavend opgetreden in het kader van de energie-audit? Het gaat hierbij zowel om de inzet van het informele instrumentarium (telefonisch contact, bedrijfsbezoek) als het gebruik van juridische instrumenten (dwangsom etc.)' is door 27 bevoegd gezagen beantwoord. 52% van de respondenten geeft hierop aan handhavend opgetreden te zijn. In paragrafen 3.3 en 3.12 is dieper ingegaan op respectievelijk het handhavingsinstrumentarium en het aantal handhavingssacties.

De vraag 'Welk percentage van de auditverslagen heeft u ineens als goed beoordeeld is door 25 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. Het figuur laat zien dat het bij de bevoegd gezagen onderling sterk uiteenloopt hoe veel rapporten zij ineens als 'goed' beoordeeld hebben.

Figuur 15. Percentage rapporten dat in één keer is goedgekeurd



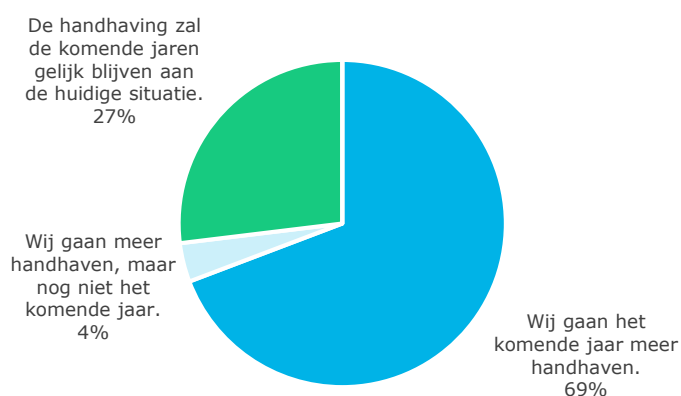
De vraag 'Welke belemmeringen ervaart u bij het handhaven van de auditverplichting?' is door 13 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de tabellen weer. Meer dan de helft van de bevoegd gezagen geeft aan dat een gebrek aan tijd en prioriteit voor handhaving een belemmering is bij het handhaven van de auditverplichting.

Tabel 8. Belemmeringen bij het uitvoeren van de handhavingstaken.

Ervaren belemmering	Aangegeven door % van de bevoegd gezagen
Geen tijd/prioriteit	46%
Onvoldoende deskundigheid in de organisatie	31%
De Tijdelijke regeling is geen goede juridische basis om te kunnen handhaven	31%
Niet van toepassing	23%
Anders, namelijk:	54%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zorgt voor uitstel en vragen binnen eigen organisatie ▪ Verwachting dat handhaving veel uitzoekwerk oplevert ▪ Het zoeken naar meerwaarde om te voorkomen dat de audit niet een papieren tijger blijft ▪ Weerstand bij milieuhandhaving ▪ Toegankelijkheid informatie bedrijven ▪ Benodigde tijd 	

De vraag 'Kunt u aangeven welke stelling het beste aansluit op de situatie in uw organisatie?' is door 26 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur laat de verdeling zien van de antwoorden. Alle respondenten verwachten het komende jaar evenveel of meer te gaan handhaven.

Figuur 16. Verwachtingen handhaven



3.7.2 Verdieping

Beoordelingstaak

Een groot deel van de bevoegd gezagen gaf in de interviews aan achter te lopen met het beoordelen van auditverslagen. De opgelopen achterstand wordt door de bevoegd gezagen geweten aan de onduidelijkheid bij de inwerkingtreding van de verplichting en de, in hun ogen, relatief grote hoeveelheid auditverslagen die als gevolg van de nieuwe verplichting in korte tijd werd ontvangen. Daarnaast geven bevoegd gezagen aan dat de vertraagde financiering ervoor heeft gezorgd dat enkele van hen later zijn gestart met het uitvoeren van de taken. Zie paragraaf 2.3 voor de tijdlijn.

Bevoegd gezagen geven tevens aan dat het beoordelen van auditverslagen veel tijd kost (zie ook paragraaf 3.12 over de uitvoeringslasten). Dit geldt vooral wanneer een onderneming veel vestigingen heeft en/of wanneer een onderneming complexe installaties en processen heeft. Verder kost het veel tijd om een verslag te beoordelen wanneer dit niet transparant is over de haalbaarheid van de maatregelen. Bevoegd gezagen willen dan nauwkeurig bepalen en goed onderbouwen wat er onvoldoende is belicht in een verslag.

Driekwart van de bevoegd gezagen geeft verder aan dat zij de uiteenlopende kwaliteit als belemmering ervaren bij het beoordelen van verslagen. In de interviews is aangegeven dat het ontbreken van structuur ervoor zorgt dat de inhoud van een auditverslag uiteenloopt. Hierdoor kost het meer tijd om te beoordelen of een auditverslag alle benodigde onderdelen bevat.

Veel bevoegd gezagen streven ernaar om binnen een maand een reactie te geven op het verslag. Het lukt echter vaak niet om deze doorlooptijd te halen. Uit de enquêtes blijkt dat bijna driekwart van de bevoegd gezagen bij het beoordelen van auditverslagen als belemmering ervaart dat er niet genoeg capaciteit is om de verslagen te beoordelen.

Bevoegd gezagen geven aan dat dit enerzijds komt doordat het beoordelen complexer bleek dan vooraf gedacht. Zij besteden er hierdoor meer tijd aan dan vooraf ingeschat. Anderzijds geldt voor een aantal omgevingsdiensten dat zij niet al het geld bestemd voor de uitvoering van de EED-audit hebben ontvangen. Volgens de omgevingsdiensten vloeit dit deels voort uit de wijze waarop de gelden aan gemeenten zijn uitgekeerd. Gemeenten met weinig of geen grote ondernemingen hebben hierdoor soms wel gelden toegekend gekregen, maar gebruiken dit budget niet om de omgevingsdiensten te bekostigen.

Hierbij speelt volgens de bevoegd gezagen mee dat de bekostiging is gebaseerd op een te laag ingeschatte tijdsbesteding.

Handhavingstaak

De helft van de bevoegd gezagen gaf in de enquêtes aan nog niet toegekomen te zijn aan handhaving in het kader van de energie-audit.

De eerste reden die bevoegd gezagen aandragen waarom zij nog niet handhavend hebben opgetreden tegen ondernemingen die de auditplicht niet hebben nageleefd, is dat het geen prioriteit heeft. In sommige gevallen komt dat doordat handhaving niet wordt bekostigd door de opdrachtgevende organisatie. Uit de interviews blijkt dat een aantal omgevingsdiensten budget, dat bestemd is voor uitvoering van de EED-taken, rechtstreeks ontvangen van de gemeenten waar zij de opdracht voor uitvoeren. Er zijn echter ook een aantal omgevingsdiensten waarbij de uitvoering van de EED-taken wordt gefinancierd op basis van een offerte. In sommige gevallen wordt afgesproken dat de omgevingsdienst alleen gefinancierd wordt voor het beoordelen van auditverslagen en niet voor de handhaving van de auditplicht.

In andere gevallen heeft handhaving geen prioriteit omdat veel bevoegd gezagen het praktischer en logischer vinden om zich eerst te richten op de verslagen die al zijn binnen gekomen en vervolgens aandacht te geven aan de ondernemingen waarvan nog geen

auditverslag is binnengekomen. Daardoor blijft er volgens hen weinig tot geen tijd over om te handhaven.

In de rondetafelgesprekken en interviews is aangegeven dat handhaving van de kwaliteit van auditverslagen vaak niet nodig is omdat ondernemingen die al een audit hebben laten uitvoeren over het algemeen goed meewerken. Uit gesprekken met ondernemingen blijkt wel dat zij een verzoek om aanvullende informatie vanuit het bevoegd gezag al snel opvatten als een formele afkeuring van het auditverslag. Omdat in de Tijdelijke regeling alleen de minimale eisen zijn opgenomen die bevoegd gezagen moeten hanteren is het voor ondernemingen en bevoegd gezagen onduidelijk wat de juridische status is van de gevraagde aanvullingen.

Van de bevoegd gezagen die al wel handhavinginstrumenten hebben toegepast, geeft de meerderheid aan niet op grote schaal actie ondernomen te hebben om te handhaven bij auditplichtige ondernemingen die nog geen verslag hebben ingeleverd. Dit hangt ermee samen dat zij het lastig vinden om te beoordelen of deze ondernemingen echt auditplichtig zijn. Omdat bevoegd gezagen zorgvuldig willen handelen met juridische instrumenten, vormt deze onzekerheid een drempel om op grote schaal over te stappen naar het formele handhavinginstrumentarium.

Het merendeel van de bevoegd gezagen verwacht in de komende jaren wel te gaan beginnen met handhaving op naleving van de auditplicht. Wel geeft een groot deel van hen ten tijde van het onderzoek aan daarvoor nog geen concreet plan van aanpak te hebben.

3.7.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Hoe verloopt de uitvoering van de beoordelings- en handhavingstaak van bevoegd gezag? Zijn hier mogelijk knelpunten en, zo ja, welke zijn dit en wat is hiervan het effect?'

Diverse bevoegd gezagen lopen achter bij de beoordelingstaak en reageren tot wel anderhalf jaar na indiening van het auditverslag. Zij wijten dit aan de onduidelijkheid bij de inwerkingtreding van de verplichting en de piekbelasting na inwerkingtreding van de nieuwe verplichting. Daarnaast kost het beoordelen van de auditverslagen volgens de bevoegd gezagen meer tijd dan vooraf was geraamd.

Hoewel EZK met terugwerkende kracht geld heeft overgemaakt voor zowel het beoordelen als het handhaven, is het handhaven van ondernemingen die geen auditverslag hebben ingediend door de meeste bevoegd gezagen nog niet actief opgepakt. De gelden die over 2016 en 2017 beschikbaar zijn gesteld en de personele capaciteit die hiermee is ingekocht, zijn grotendeels in 2017 ingezet voor het beoordelen van auditverslagen.

De respondenten willen in 2018 actief gaan handhaven, maar geven aan geen goed inzicht te hebben in de auditplichtige ondernemingen in hun werkgebied. Omdat er op basis van landelijke gegevens of de lijst van mogelijk auditplichtige ondernemingen niet eenduidig kan worden beoordeeld of een onderneming auditplichtig is, kan er ook niet zonder meer gestart worden met handhaving. Over de mate waarin dit knelpunt gaat spelen bij de handhaving van de auditplicht, kan in de loop van 2018 pas een uitspraak worden gedaan.

3.8 Grootte van de doelgroep

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

3. Hoeveel ondernemingen vallen conform de Tijdelijke regeling onder de auditplicht?

RVO.nl heeft in samenwerking met het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in 2016 een lijst van potentieel auditplichtige bedrijven opgesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van het Handelsregister (HR), de landelijke basisregistratie voor ondernemingen die wordt bijgehouden door de Kamer van Koophandel (KvK).

EIB plaatst zelf enkele kanttekeningen bij de juistheid en volledigheid van de ondernemingenlijst die is opgesteld voor RVO.nl:

- KvK is niet in staat om continue de meest actuele gegevens van alle ondernemingen in Nederland te hebben. Hierdoor kan het voorkomen dat de gegevens verouderd zijn.
- Grote concerns kennen vaak een ingewikkelde juridische constructie met meerdere bv's en nv's boven elkaar. In de praktijk kan de juridische constructie ingewikkelder zijn dan op basis van KvK-gegevens inzichtelijk kan worden gemaakt.
- Vennootschapsnamen zoals bekend bij KvK, komen niet altijd overeen met de handelsnamen. Hierdoor komen bepaalde bedrijfsnamen niet herkenbaar op de lijst voor.
- Op basis van de KvK-gegevens zijn alleen concernrelaties inzichtelijk tussen ondernemingen die een 100%-deelneming in een andere onderneming hebben. Voor de energie-audit geldt echter dat ondernemingen die een deelneming boven de 25% in een andere onderneming hebben verbonden zijn of zelfs partneronderneming zijn.
- De KvK werkt met werknemersklassen voor de aantallen werknemers per onderneming, waarbij de grootste klasse 200 medewerkers of meer betreft. Het werknemerscriterium voor de energie-audit is echter 250 werknemers. Hierdoor staan er ondernemingen met meer dan 200 maar met minder dan 250 werknemers in de lijst.
- Het komt voor dat de concernmoeder van een onderneming niet is gevonden of in het buitenland gevestigd is. In het eerste geval is er door datakwaliteit van de KvK geen informatie beschikbaar over de concernmoeder. In het tweede geval kan het zijn dat er een dochteronderneming aan het hoofd staat van alle Nederlandse ondernemingen. Deze zijn deels handmatig toegevoegd, maar niet voor alle concerns.

3.8.1 Onderzoekresultaten

Het Handelsregister is de beste beschikbare landsdekkende gegevensbron voor ondernemingen. Wanneer de kanttekeningen van EIB in ogeschouw worden genomen, kan worden geconcludeerd dat het niet mogelijk is om op basis van gegevens van het Handelsregister een exacte inschatting te maken van het aantal auditplichtige ondernemingen. Het aantal vestigingen is op basis van landelijk beschikbare gegevens ook niet bij benadering te bepalen.

Om toch inzicht te krijgen in de omvang van de doelgroep, zijn enkele bewerkingen gedaan van de beschikbare lijst van auditplichtige ondernemingen. Hiervoor zijn gegevens gebruikt die zijn verzameld op basis van de beide enquêtes en op basis van gegevens beschikbaar bij het kernteam. Over de kwaliteit van deze inschattingen kunnen echter geen harde uitspraken worden gedaan.

Inschatting aantal auditplichtige ondernemingen

De lijst van potentieel auditplichtige ondernemingen telt in totaal circa 5.300 ondernemingen. Hiervan zijn er circa 100 vrijgesteld van de auditplicht omdat zij deelnemen aan MEE of MJA3. RVO.nl heeft de resterende 5.200 ondernemingen per brief gewezen op de

mogelijke auditplicht. Op basis van de reacties op de enquête heeft een opschoning van de lijst plaatsgevonden, waarna er circa 5.000 ondernemingen overblijven.

Van de 5.000 ondernemingen op de lijst, hebben zich er circa 100 aangemeld bij het kernteam voor de concernaanpak. Van deze bedrijven is zeker dat zij auditplichtig zijn. Op basis van de enquête bij het bevoegd gezag blijkt na extrapolatie dat er circa 500 ondernemingen zijn die met behulp van een keurmerk invulling geven aan de auditplicht. Uit de enquête bij ondernemingen kan worden afgeleid dat circa 100 ondernemingen (3%) vrijgesteld zijn, omdat zij gebruik maken van energiemanagementsysteem ISO 50001 of ISO 14001 aanvullend met ISO 14051.

Uit de respons van de enquêtes kan worden afgeleid welk deel van de resterende 4.300 bedrijven vermoedelijk toch niet auditplichtig is. Uit de enquête voor het bevoegd gezag blijkt dat, van de ondernemingen waarvoor is onderzocht of zij auditplichtig zijn, 12% niet onder de auditplicht valt. Op basis van de respons op de enquête bij ondernemingen, blijkt dat van de aangeschreven ondernemers circa 30% niet auditplichtig is. Op basis van deze cijfers zijn er naar verwachting tussen de 500 en 1.300 ondernemingen op de lijst niet auditplichtig.

Het totale aantal auditplichtige ondernemingen ligt hiermee naar verwachting tussen de 3.600 en 4.400. Op basis van deze bandbreedte wordt een totaal van 4.000 ondernemingen reëel geacht. De marge bedraagt bij deze uitgangspunten circa 10%. De onderstaande tabel vat bovenstaande samen.

Tabel 9. Overzicht van potentieel auditplichtige aantal ondernemingen.

Deelverzameling	Minimaal	Maximaal	Gemiddeld
Deelnemers kernteam	100	100	100
Alternatieve invulling (keurmerk)	500	500	500
Overige ondernemingen	3.000	3.800	3.400
Totaal auditplichtig	3.600	4.400	4.000
Vrijstelling door deelname aan meerjarenafspraken	100	100	100
Vrijstelling o.b.v. ISO 50001 of ISO 14001 aanvullend met ISO 14051	100	100	100
Waarschijnlijk niet auditplichtig	1.500	700	1.100
Totaal op de lijst van ondernemingen	5.300	5.300	5.300

Als de respons van de enquête bij ondernemingen wordt vergeleken met de verdeling van de lijst met ondernemingen, dan valt op dat met name de doelgroepen zakelijke en financiële dienstverleners vaak aangeven ten onrechte als auditplichtig te worden beschouwd. In deze sectoren geldt vaak dat het Nederlandse deel van de onderneming relatief klein is.

Inschatting aantal auditplichtige vestigingen

Op basis van de lijst van auditplichtige ondernemingen kan geen inschatting worden gedaan van het totale aantal vestigingen dat onderdeel uitmaakt van auditplichtige concerns. Ten behoeve van dit onderzoek is een inschatting gedaan. Over de kwaliteit van deze inschatting, kunnen geen harde uitspraken worden gedaan.

Het totale aantal vestigingen in Nederland wordt geraamd op minimaal 24.300 en maximaal 36.000. Het midden van deze bandbreedte ligt op circa 30.150 vestigingen, met een marge van circa 20%. Deze aantallen zijn geraamd op basis van gegevens van het kernteam en enquêtes die zijn ingevuld door bevoegd gezagen en auditplichtige ondernemingen.

Tabel 10. Aantal vestigingen naar type concern

Aantal vestigingen naar type onderneming	Aantal per onderneming.	Vestigingen minimaal	Vestigingen maximaal	Vestigingen gemiddeld
Ondernemingen die deelnemen aan de concernaanpak	142,9*	13.900	13.900	13.900
Alternatieve invulling met keurmerk**	4,0**	2.000	2.000	2.000
Concerns met meerdere vestigingen	4,5***	6.000	18.200	12.100
Ondernemingen met één vestiging	1,0	2.400	1.900	2.150
Totaal auditplichtig		24.300	36.000	30.150

* Bron: Kernteam; inclusief concerns waarvan het verslag nog niet is beoordeeld of waarvan de aanvraag niet in behandeling is genomen.

** Bron: geëxtrapoleerd o.b.v. gegevens van 21 bevoegd gezagen

*** Bron: gewogen gemiddelde o.b.v. gegevens van 45 ondernemingen die geen gebruik hebben gemaakt van de concernaanpak. Bij de berekening van dit cijfer is rekening gehouden met de spreiding van ondernemingen over de sectoren.

Het aantal ondernemingen en bijbehorende vestigingen dat gebruik maakt van de concernaanpak, is ongewijzigd overgenomen uit documentatie verkregen van het kernteam. Om het aantal vestigingen voor de andere concerns te kunnen berekenen, is gebruik gemaakt van de respons op de enquête, waarbij rekening is gehouden met de verdeling van de ondernemingen over sectoren. Hieruit blijkt dat concerns die geen gebruik maken van de concernaanpak gemiddeld uit 4,5 vestigingen bestaan, aanzienlijk kleiner dan de ondernemingen die wel deelnemen aan de concernaanpak.

Het aantal ondernemingen dat gebruik maakt van een aanpak met keurmerk is afgeleid van de lijst met ondernemingen die RVO.nl bijhoudt. Het gemiddelde aantal vestigingen voor deze categorie is berekend op basis van de reacties op de enquête. Hierbij heeft, door de relatief beperkte omvang van deze doelgroep, geen correctie voor de verdeling in sectoren plaatsgevonden.

3.8.2 Verdieping

Het aantal auditplichtige ondernemingen kan in de toekomst stijgen als de MEE- en MJA3-convenanten aflopen. Grote ondernemingen die nu nog vrijgesteld zijn op basis van deelname aan de convenanten, kunnen in de toekomst auditplichtig worden. Het is niet duidelijk welk deel van de circa 1.100 convenantdeelnemers ook aan de criteria voor grote onderneming voldoet.

3.8.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Hoeveel ondernemingen vallen conform de Tijdelijke regeling onder de auditplicht?'

Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar om harde uitspraken te kunnen doen over het aantal auditplichtige ondernemingen. Op basis van de beschikbare gegevens en de

uitkomsten van dit onderzoek, bedraagt het aantal auditplichtige ondernemingen circa 4.050. Hiervan maken er thans 107 gebruik van de concernaanpak via het kernteam.

Het aantal vestigingen dat onderdeel uitmaakt van auditplichtige concerns bedraagt circa 30.150. Hiervan vallen er 13.900 (46%) onder de concernaanpak.

3.9 Kwaliteit van de auditverslagen

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

4. In hoeverre voldoen de gemaakte audits aan de kwaliteitseisen die gelden in de Energie-efficiëntierichtlijn en in het kader van deze richtlijn uitgewerkte Guidelines?

Het doel van deze vraag is om erachter te komen of ondernemingen die een invulling hebben gegeven aan de auditplicht door middel van het (laten) uitvoeren van een energie-audit, dit doen volgens de minimumeisen die zijn opgenomen in de Tijdelijke regeling.

De volgende minimumeisen voor energie-audits zijn opgenomen in de richtlijn:

- a. zij zijn gebaseerd op actuele, gemeten, traceerbare operationele gegevens betreffende het energieverbruik en (voor elektriciteit) belastingsprofielen;
- b. zij omvatten een gedetailleerd overzicht van het energieverbruik-profiel van gebouwen of groepen gebouwen, industriële processen of installaties, met inbegrip van vervoer;
- c. zij bouwen, zo veel mogelijk, voort op een analyse van de levenscycluskosten, in plaats van simpele terugverdienperioden, om rekening te houden met langetermijnbesparingen, residuele waarden van langetermijninvesteringen en discontopercentages;
- d. zij zijn proportioneel en voldoende representatief om de vorming van een betrouwbaar beeld van de totale energieprestaties en de betrouwbare bepaling van de belangrijkste punten ter verbetering mogelijk te maken.

In de Tijdelijke regeling zijn de volgende minimumeisen opgenomen in het auditverslag:

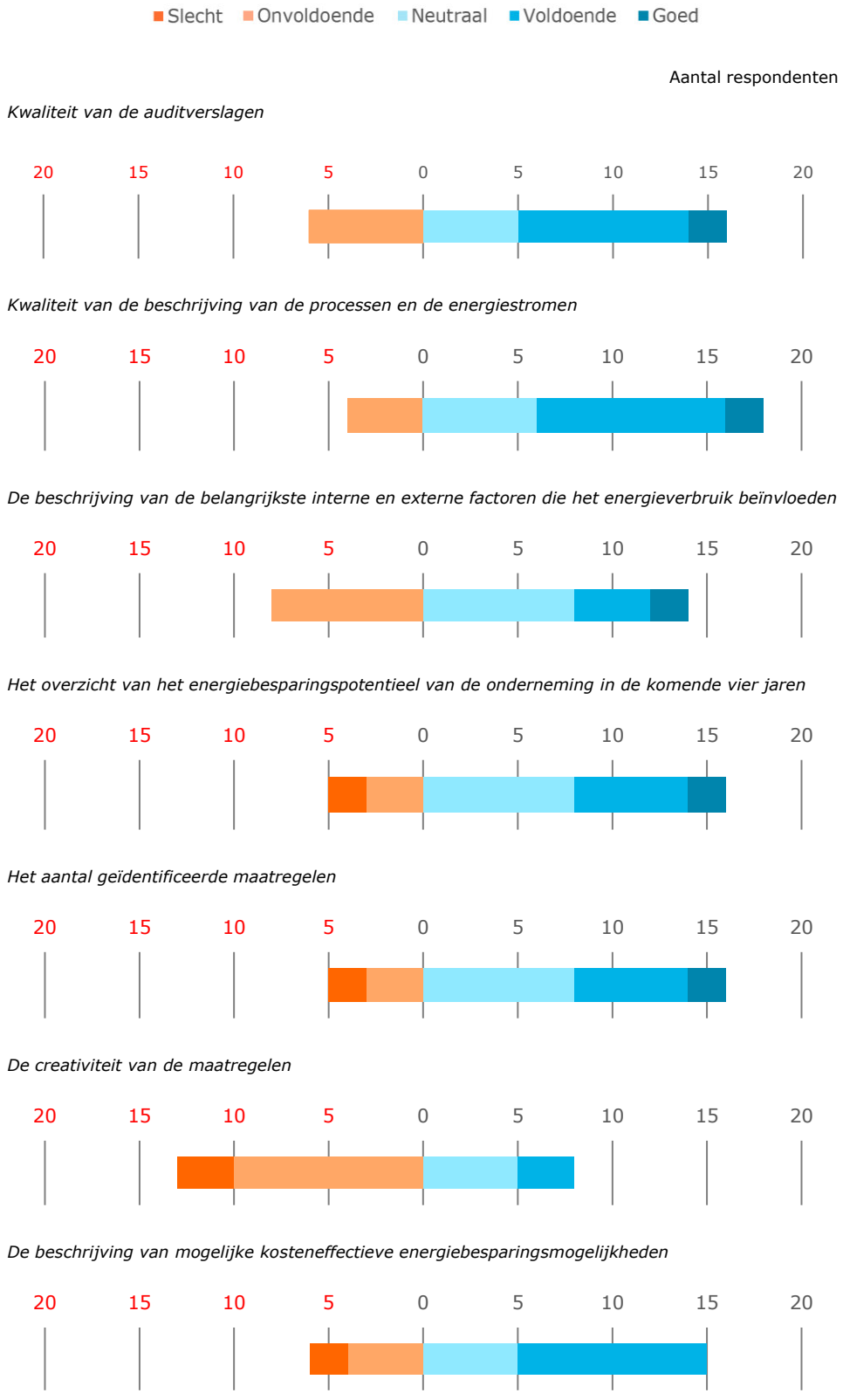
- a. een schematisch overzicht van alle binnen de onderneming bestaande energiestromen, de omvang en verdeling naar functie van die energiestromen en alle omzettingen naar andere energiedragers welke zijn gebaseerd op actuele, gemeten en traceerbare gegevens betreffende energieverbruik en elektriciteitsbelastingprofielen;
- b. een beschrijving van de belangrijkste interne en externe factoren die het energieverbruik door de onderneming positief en negatief beïnvloeden;
- c. een gekwantificeerd overzicht van het energiebesparingspotentieel van de onderneming ten aanzien van de komende vier jaren;
- d. een beschrijving van mogelijke kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen.

3.9.1 Onderzoekresultaten

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is aan bevoegd gezagen gevraagd hoe zij verschillende aspecten aan de auditverslagen beoordelen en wat zij verwachten van de kwaliteit van de te ontvangen verslagen in de toekomst.

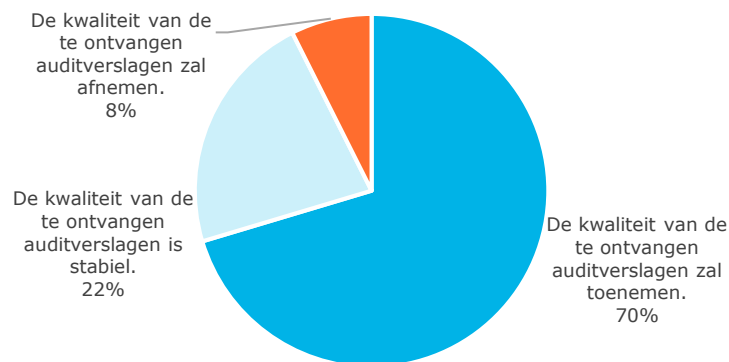
De vraag 'Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de auditverslagen' is door 22 bevoegd gezagen beantwoord.

Figuur 17. Oordeel bevoegd gezag over de auditverslagen



De vraag 'Kunt u aangeven wat u verwacht van de kwaliteit van de te ontvangen rapporten in de toekomst' is door 27 bevoegd gezagen beantwoord. De onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. 70% van de bevoegd gezagen verwacht dat de kwaliteit van de verslagen in de toekomst gaat toenemen.

Figuur 18. Verwachtingen kwaliteit auditverslagen



3.9.2 Verdieping

Uit de enquête blijkt dat bevoegd gezagen de kwaliteit van de auditverslagen verschillend beoordelen. Dit is opmerkelijk omdat het aantal bedrijven dat grote ondernemingen ondersteunt bij het opstellen van de verslagen niet heel groot is en een bepaalde uniformiteit van rapporten te verwachten zou zijn. Dit zou een gevolg kunnen zijn van verschillende verwachtingen die bevoegd gezagen hebben van een auditverslag. Grote energie-auditbureaus geven aan dat zij niet goed weten waar ze aan toe zijn omdat bevoegd gezagen heel verschillend omgaan met de beoordeling.

Het blijkt dat bevoegd gezagen verschillende formats gebruiken en verschillende aanvullingen opvragen. Daarnaast verschilt het per bevoegd gezag hoeveel auditverslagen deze tot nu toe heeft beoordeeld. Het valt op dat de beoordeling door bevoegd gezagen die meer dan 75 auditverslagen hebben beoordeeld (56%), negatiever is dan de beoordeling van bevoegd gezagen die minder dan 75 auditverslagen (44%) hebben beoordeeld.

Bij het beoordelen van auditverslagen maken bevoegd gezagen gebruik van verschillende beoordelingsformats. Het ene bevoegd gezag gebruikt bijvoorbeeld een versimpelde versie van de door de RVO.nl beschikbaar gestelde checklist terwijl het andere bevoegd gezag een eigen checklist heeft gemaakt op basis van de verplichtingen en eisen uit de EED. Ook bestaan er bevoegd gezagen die bij het beoordelen voornamelijk toetsen of de erkende maatregelen in het auditverslag zijn opgenomen. Daarnaast vragen sommige bevoegd gezagen een plan van aanpak en/of de DBO-maatregelen. Het effect daarvan is dat gevraagde aanvullingen van bevoegd gezagen op hetzelfde vestigingsverslag van elkaar kunnen verschillen. Omdat er geen uniform beeld is van de kwaliteit van de eisen aan een auditverslag, kan er geen goed antwoord worden gegeven over de kwaliteit van deze verslagen. Wanneer de mening van de meerderheid van de beoordelaars wordt gevolgd, is de kwaliteit voldoende tot goed maar wanneer de mening van de meer ambitieuze bevoegd gezagen wordt gevolgd, is er nog ruimte voor verbetering.

Bevoegd gezagen beoordelen de beschrijving van de interne en externe factoren, het aantal geïdentificeerde maatregelen en de beschrijving van mogelijke kosteneffectieve

verbetermogelijkheden het vaakst als onvoldoende of slecht. In de interviews geven bevoegd gezagen aan dat de kwaliteit sterk uiteenloopt, waardoor er veel bijsturing nodig is. Bij het beoordelen van een verslag wordt vooral gekeken of de samenhang van de analyse van het energieverbruik en de maatregelen die daarop volgen logisch en volledig zijn. In de interviews geven bevoegd gezagen aan dat zij verwachten dat de gevraagde aanvullingen een positief effect hebben op de energiebesparing omdat in veel gevallen de berekende potentiële besparing na de aanpassingen omhoog gaat. Ondernemingen zijn echter van mening dat het realiteitsniveau van de berekeningen terugloopt door de revisies.

Bevoegd gezagen verwachten dat de kwaliteit van de audits en verslagen in de volgende auditcyclus zal toenemen. Dit verwachten zij enerzijds omdat de beoordelingen en de gevraagde aanvullingen het voor bedrijven duidelijker maken wat de verwachtingen zijn van de bevoegd gezagen. Ook worden bedrijven zich steeds meer bewust van de noodzaak tot energiebesparing en dragen technische ontwikkelingen bij aan de effectiviteit van de maatregelen. Daarmee verwachten bevoegd gezagen dat energie-audits steeds meer effect zullen hebben.

3.9.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'In hoeverre voldoen de gemaakte audits aan de kwaliteitseisen die gelden in de Energie-efficiëntierichtlijn en in het kader van deze richtlijn uitgewerkte Guide Lines?'

De kwaliteit van auditverslagen wordt door circa 25% van de bevoegd gezagen als ondermaats beoordeeld. Circa 50% van de bevoegd gezagen beoordeelt de kwaliteit als voldoende tot goed. De voornaamste kritiek betreft het aantal uitgewerkte maatregelen en de creativiteit en onderbouwing hiervan.

De kwaliteitseisen bieden ruimte voor interpretatie, waardoor auditverslagen niet op eenduidige wijze worden beoordeeld. De beoordeling van de kwaliteit van de auditverslagen lijkt daarmee vooral gerelateerd aan het ambitieniveau van de betreffende bevoegd gezagen.

3.10 Nut van het rapportageformat en toelichting

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

5. In hoeverre heeft het door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ontwikkeld rapportageformat en de toelichting daarop geholpen bij het maken van de audits?

In oktober 2016 heeft de RVO de laatste versie van het rapportageformat gepubliceerd. Het bijbehorende adviesdocument geeft een toelichting op het rapportageformat. De documenten zijn bedoeld om zowel ondernemingen als bevoegd gezagen te adviseren bij het uitvoeren en beoordelen van de energie-audit. Een ander doel van het format is om meer uniformiteit in de rapportages en de toetsing daarvan te creëren.

3.10.1 Onderzoekresultaten

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is aan ondernemingen gevraagd of zij het door RVO.nl ontwikkelde rapportageformat hebben gebruikt bij de uitvoering van de auditplicht, hoe zij deze beoordelen en of zij kansen zien om het format en de toelichting daarop te verbeteren.

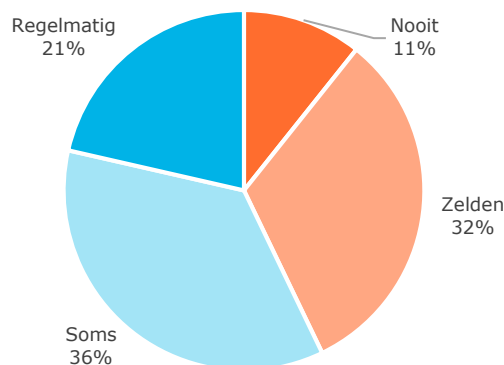
Daarnaast is aan bevoegd gezagen gevraagd of zij kunnen aangeven of ondernemingen het sjabloon-auditverslag van RVO.nl gebruiken als model voor hun auditverslagen, hoe zij het sjabloon auditverslag beoordelen en of zij kansen zien om het sjabloon auditverslag te verbeteren.

Gebruik van het rapportageformat

De vraag 'Heeft u het door RVO.nl ontwikkelde rapportageformat gebruikt bij de uitvoering van de auditplicht en/of de verslaglegging daarvan?' is beantwoord door 47 ondernemingen. 55% van de respondenten geeft aan het format niet gebruikt te hebben, 28% van de respondenten weet het niet en 17% geeft aan dat zij het rapportageformat hebben gebruikt.

Aan bevoegd gezag is de volgende vraag gesteld: 'Kunt u aangeven of ondernemingen het sjabloon-auditverslag van RVO.nl gebruiken als model voor hun auditverslagen?'. Deze vraag is beantwoord door 28 bevoegd gezagen. Onderstaande figuur laat zien hoe de antwoorden zijn verdeeld.

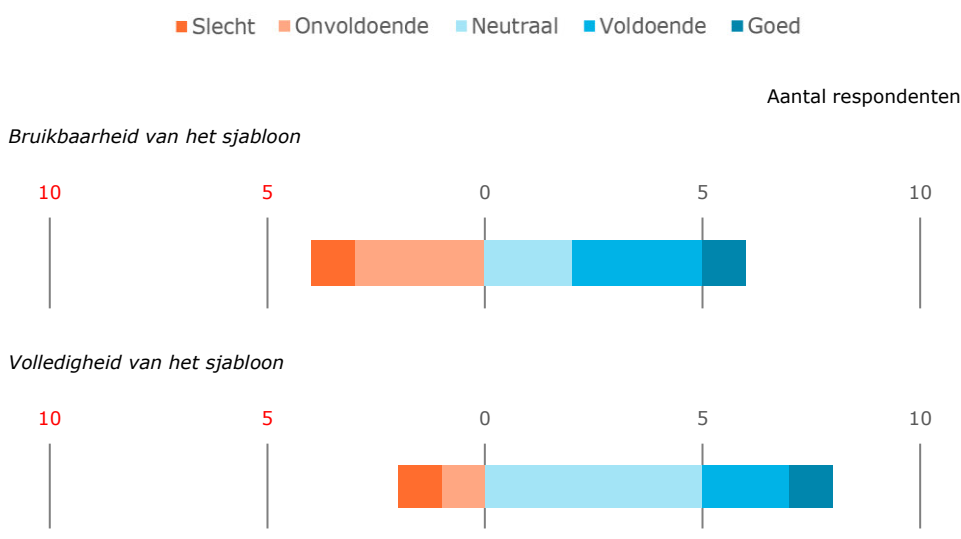
Figuur 19. Ontvangen verslagen gebaseerd op het sjabloon-auditverslag



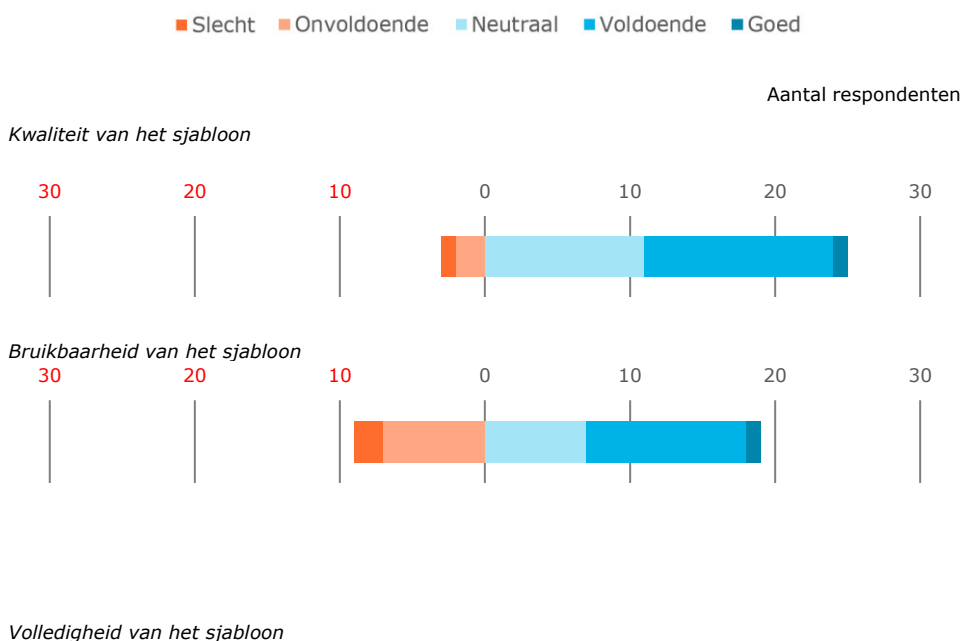
Kwaliteit van het rapportageformat- Beoordeling door ondernemingen

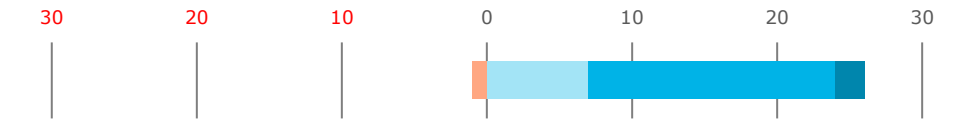
In de enquête is aan ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van het rapportageformat gevraagd hoe zij de volledigheid en de bruikbaarheid beoordelen. De vraag 'Hoe beoordeelt u het sjabloon auditverslag?' is door 8 ondernemingen en door 24 bevoegd gezagen beantwoord. Hierbij is de kwaliteit, de bruikbaarheid en de volledigheid van het sjabloon beoordeeld. Onderstaande figuren geven de verdeling van de antwoorden weer. Het valt op dat vooral de bruikbaarheid van het sjabloon als minder goed wordt beoordeeld.

Figuur 20. Beoordeling van de kwaliteit van het rapportageformat door ondernemingen



Figuur 21. Beoordeling van de kwaliteit van het rapportageformat door bevoegd gezagen





Kansen voor verbetering

De vraag 'Ziet u kansen om het sjabloon auditverslag en de toelichting daarop te verbeteren?' is door 8 ondernemingen en door 24 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande kader laat zien welke kansen zij zien. Bij ondernemingen en bevoegd gezagen gaf ongeveer de helft van de respondenten aan kansen te zien.

Tekstkader 2. Suggesties van respondenten voor optimalisatie van het rapportageformat.

Suggesties van ondernemingen

- Specifieke sjablonen voor verschillende soorten bedrijven/instellingen.
- Een compacter sjabloon.
- Een branchegerichte aanpak.

Suggesties van bevoegd gezagen

- Vereenvoudig het sjabloon en breng het detailniveau naar beneden. Verwijder onderdelen die niet nodig zijn, bijvoorbeeld de omrekening naar CO₂.
- Schrijf sjablonen meer toe naar specifieke branches.
- Maak een webbased versie van het sjabloon.
- Vraag adviesbureaus mee te denken om een werkbaar sjabloon te ontwerpen. Neem hierbij rapportages van hoge kwaliteit als uitgangspunt.
- Sluit aan bij de handreiking EEP 2017-2020.
- Verstrek een sjabloon met uitwerkingen van fictieve voorbeelden.
- Verduidelijk hoe maatregelen afgeleid kunnen worden.

3.10.2 Verdieping

Ondernemingen vinden het rapportageformat niet bruikbaar omdat dit te gedetailleerd is en geen rekening houdt met de verschillende branches. Dit is waarschijnlijk ook de reden dat het format door een beperkt aantal bedrijven is gebruikt.

Het rapportageformat is beschikbaar gesteld omdat daar vraag naar was vanuit het bedrijfsleven. Het format is gebaseerd op het E16-document van Infomil welke oorspronkelijk bedoeld was om het bevoegd gezag te leren hoe de energie-audit in elkaar zit. Het format is daardoor erg gedetailleerd geworden en bevat ook aspecten die niet verplicht zijn vanuit de regelgeving. Bijvoorbeeld de omslag naar CO₂-belasting.

Bij gebrek aan een beter startpunt hebben sommige bevoegd gezagen dit rapportageformat als startpunt gebruikt voor de beoordeling van verslagen. Dit heeft eraan bijgedragen dat auditverslagen niet op eenduidige wijze worden beoordeeld. Ook veroorzaakt dit dat audits soms op meer aspecten worden beoordeeld dan strikt noodzakelijk is. Hierdoor zijn audits duurder dan noodzakelijk en kost ook het beoordelen ervan meer tijd.

Verder speelt ook mee dat het rapportage-format begin 2016 is gepubliceerd terwijl een aantal bedrijven voor die tijd al een audit hadden uitgevoerd. 92% van de respondenten

heeft het uitvoeren van de energie-audit namelijk uitbesteed aan een externe dienstverlener die al een eigen format hanteerde vóórdát het sjabloon was gepubliceerd. Zie paragraaf 2.3 voor de tijdlijn.

3.10.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'In hoeverre heeft de het door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ontwikkeld rapportageformat en de toelichting daarop geholpen bij het maken van de audits?'

Slechts 25% van de ondernemingen heeft het rapportageformat gebruikt. Zij geven aan dat het rapportageformat veel gedetailleerder en technischer is dan nodig is voor de energie-audit. Energieadviseurs, en hiermee indirect een groot deel van de ondernemingen, hebben behoefte aan een sjabloon dat beter aansluit bij de beoordelingscriteria in de regeling. Er valt namelijk een groot aantal ondernemingen onder de regeling die niet zo complex in elkaar zit en waarvoor het huidige sjabloon te veelomvattend is. Dit geldt bijvoorbeeld voor ondernemingen in de zakelijke dienstverlening en de retail.

3.11 Effect van de audit op energiebesparing

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

6. Welk effect heeft het maken van een energie-audit op energiebesparing?

Een van de doelen van de verplichte energie-audits is dat ondernemingen energie besparen. Met deze onderzoeksvraag wordt onderzocht in hoeverre de EED-energie-auditplicht een bijdrage levert aan energiebesparing.

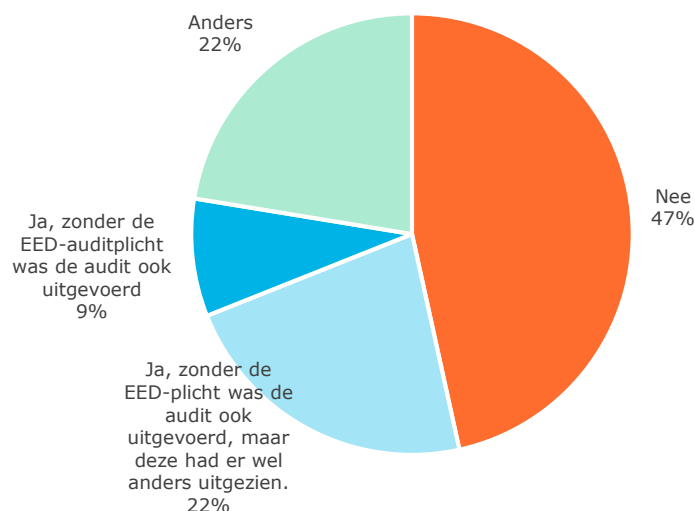
3.11.1 Onderzoekresultaten

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is aan ondernemingen gevraagd wat zij van de toegevoegde waarde van een energie-audit vinden en welke energiebesparing de audit hen heeft opgeleverd. Daarnaast is aan ondernemingen gevraagd welke verwachtingen zij in de toekomst hebben van de baten en kosten van de energie-audit. Aan ondernemingen die geen maatregelen hebben geïmplementeerd is gevraagd welke reden zij hiervoor hebben.

Uitvoering energie-audit en EED-auditplicht

De vraag 'Zou uw onderneming de energie-audit ook hebben uitgevoerd als de EED-auditverplichting niet had bestaan' is beantwoord door 57 ondernemingen. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. 47% had geen energie-audit uitgevoerd zonder de auditplicht. Bij 31% van de ondernemingen zou er zonder de auditplicht ook een energie-audit zijn uitgevoerd. Het grootste deel hiervan geeft aan dat de audit er wel anders had uitgezien.

Figuur 22. Uitvoering energie-audit en EED-auditplicht

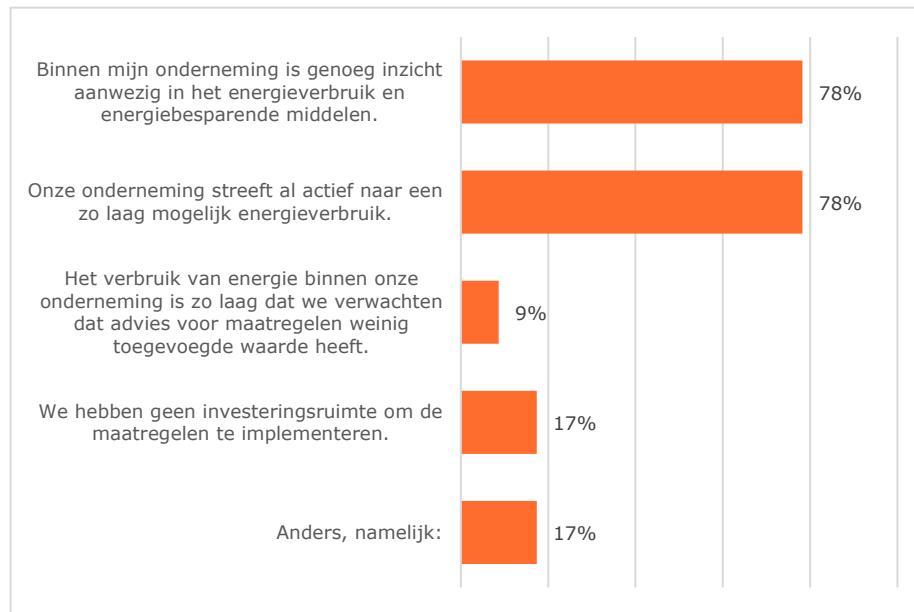


Toegevoegde waarde energie-audit voor bedrijf en energiebesparing

De vraag 'Heeft de energie-audit (potentieel) toegevoegde waarde voor uw onderneming?' is beantwoord door 39 ondernemingen die een audit hebben laten uitvoeren. 52% van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'Ja', 40% van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'Nee' en 8% beantwoorde deze vraag met 'Weet ik niet'.

Onderstaande figuur laat zien welke redenen ondernemingen noemen waarom de energie-audit geen toegevoegde waarde voor hen had. Het valt op dat het merendeel aangeeft dat er al genoeg inzicht in het energieverbruik aanwezig is en al wordt gestreefd naar een zo laag mogelijk energieverbruik. Het is niet bekend wat ondernemingen, die geen audit hebben laten uitvoeren vinden van de toegevoegde waarde van een dergelijke audit.

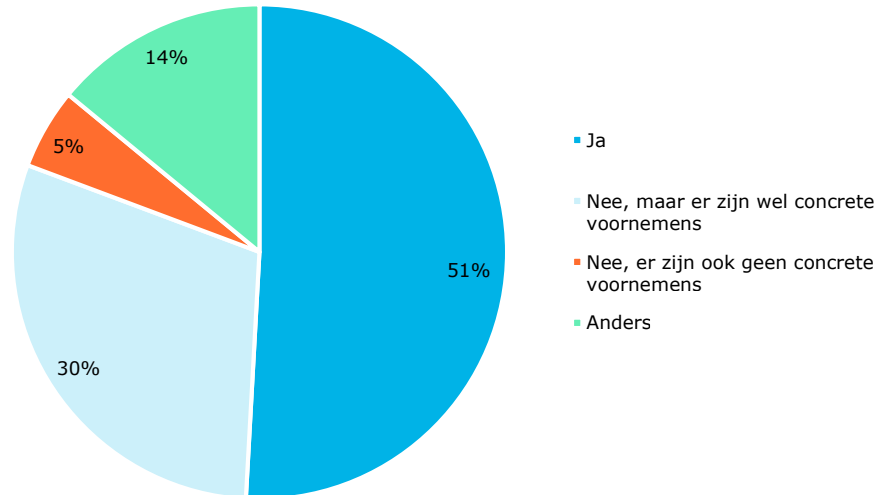
Figuur 23. Redenen waarom de energie-audit geen toegevoegde waarde heeft



Implementeren maatregelen

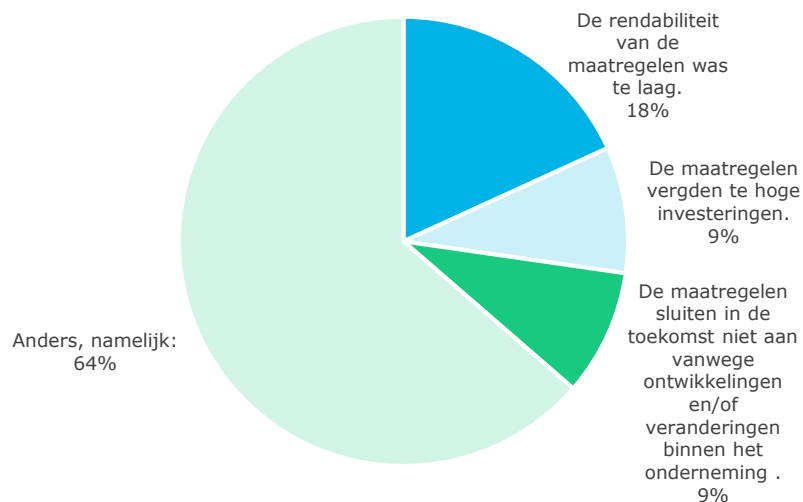
De vraag 'Zijn er tot nu toe maatregelen die uit de energie-audit zijn voortgevloeid geïmplementeerd?' is door 57 ondernemingen beantwoord. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de antwoorden weer. Ongeveer 81% van de respondenten geeft aan dat er maatregelen zijn geïmplementeerd of dat zij wel voornemens zijn om dit te doen. Het is niet bekend om hoeveel of welke maatregelen het gaat.

Figuur 24. Implementatie maatregelen energie-audit.



De vraag 'Waarom heeft uw onderneming geen van de maatregelen die uit de energie-audit voortvloeiden geïmplementeerd?' is beantwoord door 11 ondernemingen. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. De redenen voor het niet implementeren van de maatregelen lopen uiteen. Bij anders werd bijvoorbeeld aangegeven dat de maatregelen niet of moeilijk uitvoerbaar waren. Ook gaf één onderneming aan nog geen maatregelen geïmplementeerd te hebben omdat ze nog wachten op de goedkeuring van de EED-audit door bevoegd gezagen.

Figuur 25. Redenen waarom maatregelen niet zijn geïmplementeerd



Toegevoegde waarde energie-audit voor bedrijven die zonder de EED-auditplicht geen audit hadden uitgevoerd.

47% van de ondernemingen geeft aan dat ze geen energie-audit hadden uitgevoerd als het niet verplicht was. Van deze ondernemingen geeft 58% aan dat de energie-audit (potentieel) toegevoegde waarde voor zijn onderneming heeft. 100% daarvan geeft aan al maatregelen te hebben geïmplementeerd of in de planning te hebben staan.

Mogelijke en gerealiseerde energiebesparing

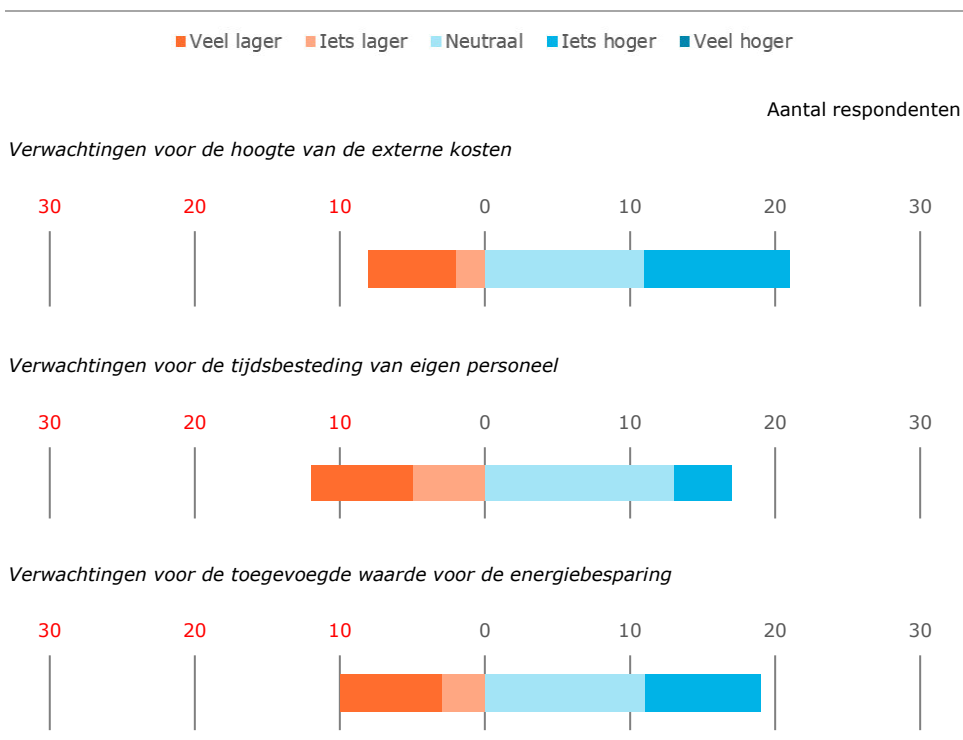
De vraag 'Hoeveel energiebesparing (in kilowattuur en m³ gas) is er volgens het auditrapport per jaar mogelijk?' is beantwoord door 22 ondernemingen. Bij deze vraag gaat het alleen om de energiebesparing die voortvloeit uit maatregelen die daadwerkelijk zijn genomen. De vraag 'Is het mogelijk om aan te geven welke energiebesparing (in kilowattuur en m³ gas) er daadwerkelijk per jaar wordt gerealiseerd?' is beantwoord door 17 ondernemingen.

De minimale aangegeven gerealiseerde energiebesparing van elektriciteit (kWh) bedraagt 0% en de maximale gerealiseerde energiebesparing bedraagt 11%. De minimale aangegeven gerealiseerde energiebesparing voor gas (m³) bedraagt 0% en de maximale gerealiseerde besparing bedraagt 11%. Deze cijfers zijn overigens door te weinig ondernemingen beantwoord om op basis hiervan representatieve uitspraken te doen over het besparingspotentieel.

Verwachtingen energie-audit

De vraag 'Wat zijn de verwachtingen van de volgende energie-audit?' is door 29 ondernemingen beantwoord. Onderstaande figuren laten zien wat de verwachtingen zijn voor de hoogte van de externe kosten, de tijdsbesteding van het eigen personeel en de toegevoegde waarde voor de energiebesparing.

Figuur 26. Verwachtingen van ondernemingen voor de toekomst



Toegevoegde waarde energie-audit voor bedrijf en energiebesparing

De vraag 'Heeft de energie-audit (potentieel) toegevoegde waarde voor uw onderneming?' is beantwoord door 39 ondernemingen. 54% van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'Ja', 41% van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'Nee' en 5% beantwoorde deze vraag met 'Weet ik niet'.

3.11.2 Verdieping

De hoeveelheid energie die in de praktijk wordt bespaard is niet goed vast te stellen omdat te weinig ondernemingen dit in de enquête konden inschatten. Dit komt doordat het voor veel ondernemingen te kort geleden is dat zij maatregelen hebben geïmplementeerd om vervolgens het effect daarvan te kunnen meten.

In de interviews en de toelichting in de enquête geven ondernemingen die een audit hebben uitgevoerd aan, dat zij deze maatregelen ook zonder de energie-audit hadden doorgevoerd. De audit vormt hiermee, aldus de meer kritische ondernemingen, een consolidatie van reeds voorgenomen maatregelen en geen aanleiding voor nieuwe maatregelen. Deze ondernemingen gaven ook aan dat de energie-audit hierdoor beperkt toegevoegde waarde voor hen had.

Circa 4% van de ondernemingen geeft aan geen maatregelen te implementeren. In de interviews en rondetafelbijeenkomsten geven ondernemingen aan maatregelen niet te implementeren omdat de terugverdientijden in het rapport niet realistisch zijn of omdat er geen investeringsruimte is. Een andere veelgenoemde belemmering om te investeren is dat het tarief voor energie voor sommige bedrijven zo laag is, dat er weinig terug te verdienen valt. Een andere reden waarom ondernemingen bepaalde investeringen niet kunnen terugverdienen is omdat panden na een vast aantal jaren worden gerenoveerd of worden heringericht. Dit speelt bijvoorbeeld vaak bij retail en kantoorpanden.

Verder gaf een deel van de ondernemingen in de interviews aan dat de rolverdeling tussen huurders en verhuurders het voor ondernemingen lastig maakt om de maatregelen te implementeren. Huurders voelen zich niet verantwoordelijk omdat de schil niet van hen is. Verhuurders vinden het niet aantrekkelijk om te investeren omdat zij deze kosten niet goed kunnen terugverdienen via de huursom, terwijl de huurder het voordeel heeft van de energiebesparing. Het maken van afspraken hierover is met name lastig in multi-tenant situaties. De label c-verplichting voor kantoren ondervangt dit probleem voor een deel maar geldt niet voor andere huurobjecten.

Verder geven bedrijven aan dat er ook energiebesparing te winnen is in beleidsmaatregelen maar dat de focus van de energie-audit en het bevoegd gezag op de technische maatregelen ligt.

3.11.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Welk effect heeft het maken van een energie-audit op energiebesparing?'

Het is niet mogelijk om hierover kwantitatieve uitspraken te doen, er is te weinig tijd verstreken tussen het moment waarop de audit is uitgevoerd en het moment waarop deze evaluatie is uitgevoerd.

Ondernemingen geven aan dat een belangrijk deel van de maatregelen die uit de audits is gekomen, al bij hen bekend was. Wel geeft circa 47% van de bevraagde ondernemingen aan geen energie-audit te hebben uitgevoerd als dit geen verplichting was geweest. Van deze ondernemingen geeft 58% aan dat de energie-audit (potentieel) toegevoegde waarde heeft, 100% van hen geeft aan maatregelen in de planning te hebben of al te hebben geïmplementeerd.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de verplichte energie-audit tot gevolg heeft dat ongeveer 27% van de auditplichtige ondernemingen met energiebesparing aan de slag gaat.

Circa 25% van de ondervraagde ondernemingen vindt de uitvoering van de energie-audit een bedrijfseigen activiteit. Zij zijn alleen niet altijd gelukkig met de vorm en termijn van de verplichte audit.

3.12 Uitvoeringslasten ondernemingen

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

7. Wat zijn de uitvoeringslasten die optreden bij ondernemingen als gevolg van de auditplicht? Welke factoren zijn hierin bepalend?

De aantallen en bedragen in deze paragraaf zijn berekend op basis van de enquête bij ondernemingen.

3.12.1 Onderzoekresultaten

Het kost ondernemingen tijd en geld om de energie-audits uit te voeren. Om inzicht te krijgen in de totale uitvoeringslasten als gevolg van de verplichte energie-audit, is in de enquête voor ondernemingen uitgevraagd hoeveel tijd zij hebben besteed en, waar relevant, hoeveel externe kosten zij hebben gemaakt.

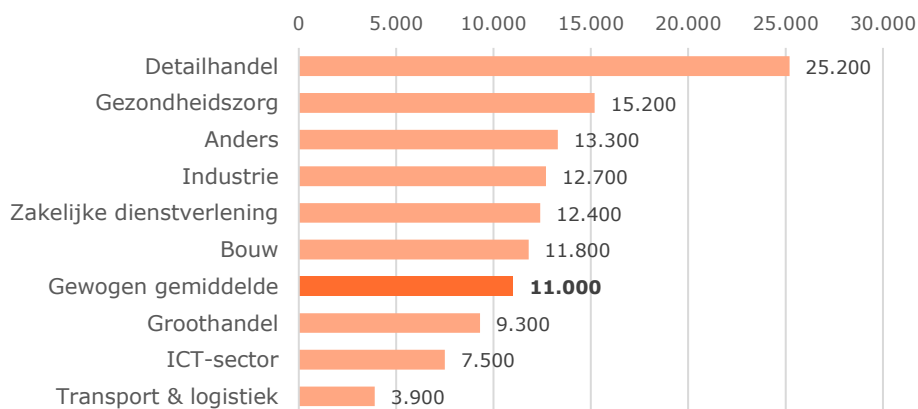
In deze paragraaf is aan de hand van de Handleiding meting regeldruk van het ministerie van EZK in kaart gebracht wat de uitvoeringslasten zijn voor ondernemingen. In totaal hebben 59 ondernemingen de door hen gemaakte kosten en bestede tijd ingevuld. Dit is op basis van de handleiding ruim voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de uitvoeringslasten.

Van de deelnemers aan dit onderzoek, hebben 56 ondernemingen ondersteuning gehad van een externe energieadviseur. Voor de berekening van de uitvoeringslasten is ervan uitgegaan dat deze meerderheid representatief is voor het totaal aan ondernemingen.

Externe advieskosten per onderneming

De externe kosten voor advisering veroorzaken het voornaamste deel van de uitvoeringslasten. De gemiddelde kosten per sector variëren van € 3.900 tot € 25.200. De gewogen gemiddelde¹⁰ kosten voor de ondernemingen in de steekproef bedragen € 11.000. De onderstaande figuur toont de gemiddelde advieskosten per onderneming naar sector.

Figuur 27. Gemiddelde advieskosten per sector



¹⁰ Bij de weging is rekening gehouden met de omvang van sectoren op basis van de lijst van ondernemingen.

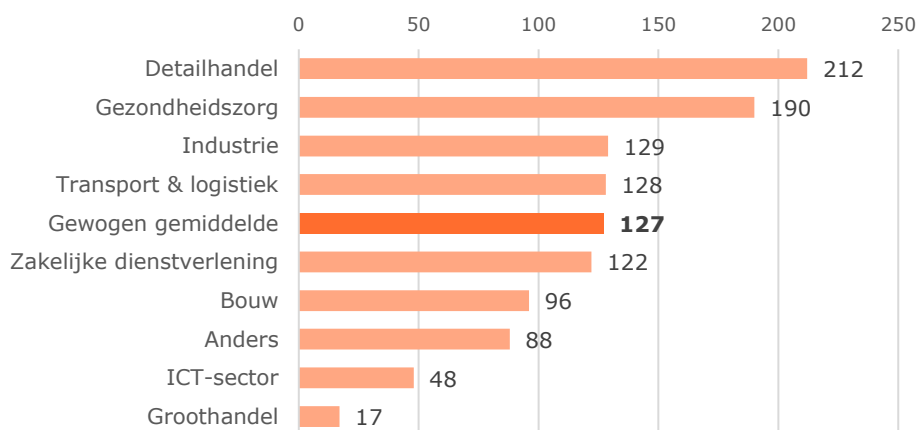
De kosten om aan de EED-plicht te voldoen zijn relatief gezien het hoogste voor detailhandelsondernemingen. Deze sector moet door het grote aantal vestigingen relatief veel werkzaamheden uitvoeren om de benodigde gegevens te verzamelen. Dit drijft de kosten op.

De kosten zijn het laagst voor bedrijven in de transport- en logistieksector. Waarschijnlijk is dit het gevolg van de relatief eenvoudige processen, ten opzichte van de energiestromen in andere sectoren.

Tijdsbesteding van eigen personeel

Naast advieskosten, moeten de ondernemingen ook eigen personeel inzetten. De gemiddelde tijdsbesteding per sector varieert van 17 uur tot 212 uur. De gewogen gemiddelde¹¹ tijdsbesteding voor de ondernemingen in de steekproef bedraagt 127 uur. De onderstaande figuur toont de gemiddelde tijdsbesteding per energie-audit naar sector.

Figuur 28. Gemiddelde tijdsbesteding per sector



Uitgaande van het uurtarief van € 54 voor hoogopgeleide kenniswerkers¹², bedragen de gewogen gemiddelde kosten voor de eigen tijdsbesteding per energie-audit circa 127 uur * € 54 ≈ € 6.900.

De eigen tijdsbesteding voor de energie-audit is relatief gezien het hoogste voor detailhandelsondernemingen en de gezondheidszorg. Bij detailhandel is de tijdsbesteding groot omdat er voor veel vestigingen moet worden nagegaan welke energiemaatregelen er al zijn genomen. Voor de gezondheidszorg is de tijdsbesteding relatief groot omdat vestigingen sterk verschillen.

Totale uitvoeringslasten voor ondernemingen als gevolg van de energie-audit

De totale uitvoeringslasten van de energie-audits voor ondernemingen bedragen minimaal € 66,2 miljoen en maximaal € 78,8 miljoen per cyclus van vier jaar. De gemiddelde kosten per jaar bedragen hiermee minimaal € 16,6 miljoen en maximaal € 19,7 miljoen. Hierbij is uitgegaan van een situatie waarin de regelgeving door alle bedrijven wordt nageleefd.

¹¹ Bij de weging is rekening gehouden met de omvang van sectoren op basis van de lijst van ondernemingen.

¹² Bijlage 5 van de 'Handleiding meting regeldruk', EZK, 2014.

	Aantal ondernemingen	Kosten voor eigen tijdsbesteding (€)	Advieskosten (€)	Totale kosten per auditcyclus (€)
Minimaal	3.600	6.900	11.000	66.230.000
Maximaal	4.400	6.900	11.000	78.760.000
Gem.	4.000	6.900	11.000	72.495.000

Gevolgen van beperkte naleving

In de praktijk hebben niet alle grote ondernemingen een energie-audit laten uitvoeren. De werkelijk gemaakte kosten zijn hierdoor lager dan in deze paragraaf is berekend. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt aangenomen dat maximaal 25% van de ondernemingen geen audit hebben laten uitvoeren.

De werkelijk gemaakte uitvoeringslasten voor ondernemingen bedragen hiermee tussen de € 50 miljoen en € 60 miljoen per cyclus van vier jaar.

3.12.2 Verdieping

Uit de interviews en de rondetafelbijeenkomsten blijkt dat de kosten voor de energie-audits vooral het gevolg zijn van de kosten voor externe advisering. In de ex ante inschatting¹³ werd uitgegaan van een situatie waarin ondernemingen vaak gebruik konden maken van reeds beschikbare informatie, waardoor zij de energie-audit relatief eenvoudig zelf konden uitvoeren. Ook werd in de ex ante inschatting uitgegaan van een lager aantal auditplichtige ondernemingen (circa 2.000 tot 3.000). De kosten zijn hierdoor in de praktijk hoger dan vooraf werd ingeschat.

Uit de interviews met zowel ondernemingen als bevoegd gezagen blijkt dat het voor ondernemingen niet mogelijk is om de energie-audits tegen lagere kosten te laten uitvoeren. De eisen die bevoegd gezagen stellen aan de inhoud en diepgang van de energie-audits maakt dat ondernemingen niet zonder extern advies kunnen.

3.12.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: '7. Wat zijn de uitvoeringslasten die optreden bij ondernemingen als gevolg van de auditplicht? Welke factoren zijn hierin bepalend?'

De werkelijk gemaakte uitvoeringslasten voor ondernemingen worden geraamd op minimaal € 50 miljoen en maximaal € 60 miljoen per cyclus van vier jaar. Als de auditplicht in de toekomst vaker wordt gehandhaafd, zullen deze kosten toenemen.

¹³ 'Regeldrukgevolgen van de Richtlijn energie-efficiëntie', Sira Consulting, 2013.

3.13 Uitvoeringslasten bevoegd gezagen

In deze paragraaf zijn de uitvoeringslasten voor het bevoegd gezag in kaart gebracht en vergeleken met de ex ante inschatting. Deze paragraaf geeft hiermee achtereenvolgens antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

8a. Hoeveel tijd is nodig voor het bevoegd gezag om informatie te verzamelen en vervolgens te beoordelen of een onderneming onder de auditplicht valt?

8b. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen hebben tot op heden een audit uitgevoerd respectievelijk hiervan een rapport toegezonden aan bevoegd gezag?

8c. Bij hoeveel ondernemingen die een auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag is tot op heden getoetst – conform de voorschriften in de Tijdelijke regeling – of een goede audit is uitgevoerd? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

8d. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen maar tot op heden geen auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag zijn door bevoegd gezag benaderd en verplicht alsnog een audit uit te voeren? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

8e. Hoeveel bezwaar- en beroepszaken zijn er geweest en welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

8f. In hoeveel gevallen is door bevoegd gezag een dwangsom opgelegd en welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

9. In hoeverre waren de veronderstellingen t.a.v. uitvoeringslasten in de ex ante analyse door Bruno Steiner en Panteia juist?

De aantallen en bedragen in deze paragraaf zijn berekend op basis van de enquête bij bevoegd gezagen. Belangrijke kanttekening bij deze meting is dat bevoegd gezagen zich tot dusver vooral hebben geconcentreerd op de beoordelingstaak. In 2018 willen zij meer gaan inzetten op handhaving. Dit zal ervoor zorgen dat de cijfers uit deze meting in de toekomst op onderdelen herijkt zullen moeten worden.

8a. Hoeveel tijd is nodig voor het bevoegd gezag om informatie te verzamelen en vervolgens te beoordelen of een onderneming onder de auditplicht valt?

De tijdsbesteding om te beoordelen of een onderneming auditplichtig is, hangt sterk af van het type onderneming. Als de complexiteit van de bedrijfsstructuur toeneemt, neemt ook de benodigde tijd toe.

Bevoegd gezagen geven in de enquête aan dat de tijdsbesteding voor het beoordelen van concerns met een complexe structuur kan oplopen tot circa 30 uur. De beoordeling wordt grotendeels verzorgd door medewerkers uit schaal 10. Bij een uurtarief van € 89, bedragen de maximale kosten circa € 2.670.

In de onderstaande tabel is op hoofdlijnen aangegeven uit welke onderdelen een volledige beoordeling bestaat. Het kost ondernemingsdiensten circa 9 uur en gemeenten circa 10 uur om deze onderdelen te doorlopen en te bepalen of een onderneming auditplichtig is. Bij het uurtarief van € 89 bedragen de kosten respectievelijk € 780 en € 890 per beoordeling. In de praktijk worden niet altijd alle onderdelen doorlopen.

Tabel 11. Tijdsbesteding beoordelen of een onderneming auditplichtig is

Werkzaamheden	Tijdsbesteding (uren)		Kosten bij schaal 10 (€)	
	Omgevings- dienst	Gemeente	Omgevings- dienst	Gemeente
Verzamelen benodigde informatie	2,4	2,5	210	220
Contact leggen met de onderneming	1,5	1,6	130	140
Aanschrijven van de onderneming	1,8	2,6	160	230
Beoordelen of onderneming auditplichtig is en bijwerken van bestanden/systemen	3,2	3,4	280	300
Totaal	8,9	10,1	780	890

Naar verwachting zijn er circa 1.000 ondernemingen die niet uit zichzelf zijn gestart met een energie-audit (zie ook vraag 8b). Een deel van deze ondernemingen zal door het bevoegd gezag moeten worden aangespoord tot naleving. Maar eerst moet worden vastgesteld welke ondernemingen auditplichtig zijn.

Het identificeren van de auditplichtige ondernemingen kan per onderneming veel tijd kosten. Het is onduidelijk bij welk deel van de ondernemingen, waar op dit moment geen zicht op is, het nodig gaat zijn om ze actief te identificeren en hoeveel tijd er moet worden besteed om dit uit te zoeken.

Het identificeren van een onderneming kost een omgevingsdienst maximaal € 780. Wanneer bij alle ondernemingen die nog geen stappen hebben ondernomen, een volledige identificatie nodig zou zijn, dan zouden de kosten maximaal € 0,8 miljoen bedragen. In de praktijk zullen deze kosten lager zijn. Hoe hoog dit bedrag precies zal zijn, kan niet worden bepaald op basis van de beschikbare gegevens.

8b. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen hebben tot op heden een audit uitgevoerd respectievelijk hiervan een rapport toegezonden aan bevoegd gezag?

Het is niet precies bekend hoeveel auditplichtige ondernemingen tot op heden een auditrapport hebben toegezonden aan het bevoegd gezag, omdat er geen centrale registratie is. Ook RVO.nl houdt hierover geen statistieken bij.

Bevoegd gezagen hebben ongeveer 3.400 ondernemingsverslagen en ongeveer 3.700 vestigingsverslagen ontvangen. Kanttekening is dat een deel van de ondernemingen hetzelfde rapport heeft toegezonden aan meerdere bevoegd gezagen, waardoor er enige dubbeltelling kan plaatsvinden. Bij gebrek aan centrale coördinatie kan geen nauwkeurige correctie van deze dubbeltelling plaatsvinden. Aangenomen wordt dat circa 3.000 ondernemingen een auditverslag hebben aangeleverd. Bij een totaal van 4.000 ondernemingen, ontbreken dan nog de auditverslagen van circa 1.000 ondernemingen.

8c. Bij hoeveel ondernemingen die een auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag is tot op heden getoetst – conform de voorschriften in de Tijdelijke regeling – of een goede audit is uitgevoerd? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

In totaal zijn er bijna 1.800 ondernemingsverslagen en ruim 2.000 vestigingsverslagen beoordeeld. Kritische noot is dat een deel van de ondernemingsverslagen meerdere keren is beoordeeld. Het totale aantal ondernemingen waarvan het auditverslag is beoordeeld

is kleiner dan 1.800. Hoe veel kleiner kan niet worden aangegeven omdat er geen centrale registratie is.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de verdeling van het aantal beoordeelde verslagen over de omgevingsdiensten en gemeenten. De cijfers zijn geëxtrapoléerd op basis van de resultaten van de bevoegd gezagen die de enquête hebben ingevuld.

Tabel 12. Aantal beoordeelde ondernemingsverslagen naar type bevoegd gezag.

Type auditverslag	Omgevingsdiensten	Gemeenten	Totaal
Concernverslagen met pre-advies	470	80	550
Concernverslag zonder pre-advies	610	210	820
Ondernemingen met één vestiging	280	130	410
Totaal	1.360	420	1.780

Tabel 13. Aantal beoordeelde vestigingsverslagen naar type bevoegd gezag.

Type auditverslag	Omgevingsdiensten	Gemeenten	Totaal
Vestigingsverslag met pre-advies	390	110	500
Vestigingsverslag zonder pre-advies	1.220	330	1.550
Totaal	1.610	440	2.050

De kosten voor het beoordelen van een auditverslag hangt, naast complexiteit van de onderneming, ook af van een reeks andere factoren, waaronder het wel of niet hebben van vooroverleg, het type auditverslag, het aantal vestigingsrapporten en of er een herbeoordeling nodig is of niet. In de enquête is daarom uitgevraagd hoe veel tijd er nodig is voor het uitvoeren van deze werkzaamheden, hoe vaak er vooroverleg plaatsvindt en hoe vaak er herbeoordeling nodig is.

De totale uitvoeringslasten als gevolg van het beoordelen van auditverslagen zijn geraamd op € 3,8 miljoen voor de afgelopen cyclus, of bijna € 1 miljoen per jaar. Kritische noot bij dit cijfer is dat de bevoegd gezagen achter lopen bij het beoordelen van auditverslagen. In een situatie waarin alle auditverslagen zouden zijn beoordeeld, zouden de kosten hoger zijn.

In de onderstaande tabel zijn per type werkzaamheden de tijdsbestedingen en aantallen opgenomen en zijn de uitvoeringslasten per stap uitgerekend. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gemeenten en omgevingsdiensten en is uitgegaan van schaal 10.

Tabel 14. Uitvoeringslasten voor het beoordelen van auditverslagen.

Onderdeel	Tijdsbesteding	Aantal keer uit- gevoerd	Totale kosten voor deze cyclus in €
Omgevingsdiensten			
Vooroverleg	4,9	310	135.000
Beoordeling auditverslagen			
Concernrapporten met pre-advies	5,5	470	231.000
Concernrapporten zonder pre-advies	11,1	610	603.000
Ondernemingsrapport (individuele vestiging)	11,1	280	277.000
Vestigingsrapporten (totaal)	8,1	1.610	1.154.000
Terugkoppelen beoordeling	3,5	1360	424.000
Uitvoeren herbeoordeling	4,1	900	325.000
Totaal omgevingsdiensten			3.149.000
Gemeenten			
Vooroverleg	3,3	90	26.000
Beoordeling auditverslagen			
Concernrapporten met pre-advies	3,8	80	27.000
Concernrapporten zonder pre-advies	6,9	210	128.000
Ondernemingsrapport (individuele vestiging)	6,9	130	80.000
Vestigingsrapporten (totaal)	6,1	440	240.000
Terugkoppelen beoordeling	3,2	420	120.000
Uitvoeren herbeoordeling	2,9	280	72.000
Totaal gemeenten			693.000
Totale uitvoeringslasten			3.842.000

In een situatie waarin de auditverslagen van alle 4.000 ondernemingen worden beoordeeld is het aantal beoordelingen minimaal 2,3 maal hoger dan de 1.800 die in de huidige situatie worden beoordeeld. Indien ervan uit wordt gegaan dat deze verhouding ook geldt voor het aantal te beoordelen vestigingsrapporten en dat de kosten per beoordeeld auditrapport gelijk blijven, dan bedragen de totale kosten voor het beoordelen van alle auditverslagen circa € 8,8 miljoen per cyclus. Hiervan wordt circa € 7,2 miljoen besteed door omgevingsdiensten en circa € 1,6 miljoen door gemeenten.

Tijdsbesteding voor het beoordelen van een auditverslag

De bandbreedte van de gemiddelde kosten voor het beoordelen¹⁴ van een audit-rapport is groot. De variatie in deze reikwijdte wordt voor een groot deel veroorzaakt door het ambitieniveau en de verschillende beoordelingskaders die bevoegd gezagen hanteren. Daarnaast wordt de bandbreedte van de tijd voor het beoordelen veroorzaakt door grote verschillen in de reikwijdte van de auditverslagen. Dit komt doordat ondernemers en adviesbureaus het onvoldoende duidelijk vinden waar een auditverslag precies aan moet voldoen.

De onderstaande tabel toont per type beoordeling de laagste opgegeven gemiddelde tijdsbesteding in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Let wel, het betreft hier uitsluitend de tijd voor de beoordeling zelf.

Tabel 15. Minimale en gemiddelde tijdsbesteding voor de inhoudelijke beoordeling.

Onderdeel	Laagste gemiddelde tijdsbesteding (uren)	Gemiddelde tijdsbesteding (uren)
Omgevingsdiensten		
Concernrapporten met pre-advies	1	5,5
Concernrapporten zonder pre-advies	4	11,1
Ondernemingsrapport (individuele vestiging)	4	11,1
Vestigingsrapporten (totaal)	2	8,1
Gemeenten		
Concernrapporten met pre-advies	2	3,8
Concernrapporten zonder pre-advies	2	6,9
Ondernemingsrapport (individuele vestiging)	2	6,9
Vestigingsrapporten (totaal)	2	6,1

Bevoegd gezagen die uitsluitend beoordelen op juridische volledigheid (voldoet het auditverslag aan de minimumcriteria), zijn relatief snel klaar met een beoordeling, zeker als er ook een pre-advies aanwezig is. Deze bevoegd gezagen controleren voornamelijk of alle onderdelen in het auditverslag aanwezig zijn. Het is echter de vraag of deze uitsluitend juridische toets bijdraagt aan het beleidsdoel van de EED: ondernemingen inzicht geven in energiebesparingsmogelijkheden.

Andere bevoegd gezagen kiezen ervoor om de toegevoegde waarde van een auditverslag te maximaliseren en doen dit door de analyse van de energiestromen na te lopen, op basis van documentatie na te gaan of alle zinvolle besparingsmaatregelen zijn opgenomen en of de berekening van de terugverdientijden klopt. Dit vraagt niet alleen expertise, maar ook veel tijd.

¹⁴ Vooroverleg, het terugkoppelen van de beoordelingen en het uitvoeren van een herbeoordeling zijn bij de weergave van de bandbreedte buiten beschouwing gelaten.

Het is op basis van deze cijfers aannemelijk dat de gemiddelde tijdsbesteding voor het beoordelen van een auditverslag kan worden teruggedrongen met enkele uren per beoordeling. Het is dan wel noodzakelijk dat op landelijk niveau duidelijk wordt vastgelegd met welke diepgang en op werk detailniveau een audit moet worden beoordeeld.

8d. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen maar tot op heden geen auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag zijn door bevoegd gezag benaderd en verplicht alsnog een audit uit te voeren? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

In totaal zijn circa 915 ondernemingen benaderd om hen aan te sporen om een auditverslag aan te leveren. De kosten per handhavingsactie hangen af van het aantal stappen dat is doorlopen in het handhavingstraject. Veel bevoegd gezagen geven aan dat de inzet van instrumenten in de informele sfeer al vaak resultaat oplevert, zie ook paragraaf 3.3 over handhaafbaarheid.

Voor dit onderzoek is aan de bevoegd gezagen gevraagd hoeveel tijd het hen kost om een handhavingsinstrument toe te passen. Het aantal keer dat het instrument is toegepast is afgeleid van het aantal ondernemingen waarvan op basis van de enquête wordt aangenomen dat is gehandhaafd en eerder onderzoek naar de effectiviteit van handhavingsmaatregelen.¹⁵ De uitvoeringslasten die uit de resultaten van de enquête volgen zijn herijkt op basis van de resultaten uit het vervolgonderzoek.

De totale uitvoeringslasten als gevolg van handhaving zijn geraamd op € 0,7 miljoen voor de afgelopen cyclus, of bijna € 0,2 miljoen per jaar.

In de onderstaande tabel zijn per handhavingsinstrument de tijdsbestedingen en aantallen opgenomen en zijn de uitvoeringslasten per instrument uitgerekend. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Als uurtarief is voor omgevingsdiensten uitgegaan van schaal 10 en voor gemeenten van schaal 9.

¹⁵ 'Quickscan Uitvoeringslasten Verplicht Label C', Sira Consulting, 2017.

Tabel 16. Uitvoeringslasten voor handhaven van de auditplicht.

Onderdeel	Tijdsbesteding	Aantal keer uit- gevoerd	Totale kosten voor deze cyclus in €
Omgevingsdiensten			
Direct contact (telefoon, e-mail, etc.)	1,9	640	107.000
Bedrijfsbezoek(en)	3,9	580	199.000
Informerende brief	3,4	520	156.000
Aanschrijving (waarschuwingsbrief)	4,0	340	121.000
Aankondiging dwangsom	8,0	30	21.000
Totaal omgevingsdiensten		2.110	604.000
Gemeenten			
Direct contact (telefoon, e-mail, etc.)	1,2	190	19.000
Bedrijfsbezoek(en)	2,8	170	40.000
Informerende brief	1,5	155	20.000
Aanschrijving (waarschuwingsbrief)	2,5	100	21.000
Aankondiging dwangsom	3,0	15	4.000
Totaal gemeenten		630	104.000
Totale uitvoeringslasten			708.000

8e. Hoeveel bezwaar- en beroepszaken zijn er geweest en welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?

Voor zover bekend, waren er ten tijde van de uitvoering van het onderzoek in 2017 nauwelijks bezwaren en/of beroepen waarbij het tot een uitspraak is gekomen. Ook is er onvoldoende ervaring opgedaan om inzicht te geven in de uitvoeringslasten per situatie als gevolg van bezwaar en beroep.

In het vervolgonderzoek in 2018 is informatie binnengekomen over één bezwaarzaak tegen het opleggen van een last onder dwangsom. De tijdsbesteding die daarbij gepaard ging is 90 uur. Het bezwaarschrift had betrekking op 16 vestigingen in het werkgebied welke onder 10 bevoegde gemeenten vallen. Dit had als gevolg dat er een bevoegde bezwaarcommissie tot stand moest worden gebracht. Een kanttekening bij de bestede tijd is dat het een concern betreft en dat een deel van de tijdsbesteding eenmalig is omdat het de eerste keer was dat een dergelijke zaak afgehandeld moest worden. De tijdsbesteding per situatie zal afnemen, maar het is niet duidelijk met hoeveel.

Bij gebrek aan inzicht in zowel de kosten per situatie als de te verwachten aantallen situaties, kunnen er geen berekeningen worden gemaakt van de kosten van bezwaar en beroep.

8f. In hoeveel gevallen is door bevoegd gezag een dwangsom opgelegd en welke uitvoeringlast is hiermee gepaard gegaan?

Uit de enquête en interviews blijkt dat er wel enkele aankondigingen van dwangsommen zijn verstuurd, maar is het nog nauwelijks tot het daadwerkelijk opleggen van dwangsommen gekomen. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de effectiviteit van de dreiging die uitgaat van een aankondiging van een dwangsom. Het komt in de praktijk niet vaak tot een dwangsom. Het is hierdoor niet mogelijk om inzicht te geven in het aantal dwangsommen. Ook is er onvoldoende ervaring opgedaan om inzicht te geven in de uitvoeringslasten per situatie als gevolg van het opleggen van bezwaar en beroep.

In het vervolgonderzoek is informatie binnengekomen over één zaak waarbij een last onder dwangsom is opgelegd bij 16 verschillende vestigingen. De last onder dwangsom is uiteindelijk ingetrokken omdat de onderneming binnen de gestelde termijn de EED-auditplicht heeft nageleefd. Het opleggen (en intrekken) van de last onder dwangsom heeft 240 uur gekost. Net zoals bij het voorbeeld van de bezwaar- en beroepszaak bij vraag 8e geldt dat een deel van deze tijdsbesteding eenmalig was.

Bij gebrek aan inzicht in zowel de kosten per situatie als de te verwachten aantallen situaties, kunnen er geen berekeningen worden gemaakt van de kosten van het opleggen van dwangsommen.

9. In hoeverre waren de veronderstellingen t.a.v. uitvoeringslasten in de ex ante analyse door Bruno Steiner en Panteia juist?

Bij vragen 8c tot en met 8f zijn de werkelijke kosten van bevoegd gezagen voor het uitvoeren van taken rond de EED-energie-audit bekeken. Er is bij die vragen echter nog geen aandacht besteed aan structurele kosten die niet direct samenhangen met uitvoering van taken en aan de eenmalige kosten als gevolg van de implementatie.

Vergelijking van de structurele lasten op basis van de werkelijk geleverde prestaties

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de bevoegd gezagen structurele kosten maakt voor de inzet van ICT-applicaties en voor opleiding.¹⁶ De totale structurele kosten bedragen circa € 42.000 per jaar, oftewel € 168.000 per auditcyclus.

In de onderstaande tabel is weergegeven hoe de structurele lasten zijn opgebouwd. Zowel aantallen bevoegd gezagen als de gemiddelde kosten zijn bepaald op basis van de enquête bij bevoegd gezagen.

¹⁶ Er worden ook (hoge) kosten gemaakt voor de inhuur van capaciteit. De kosten voor capaciteit zijn echter al opgenomen bij de beantwoording van onderzoeksvragen 8c t/m 8f.

Tabel 17. Structurele uitvoeringslasten voor ICT en opleiding.

Onderdeel	Kosten	Aantal organisa- ties	Totale kosten per jaar in €
Omgevingsdiensten			
ICT	1.510	7	10.300
Opleiding	2.120	14	29.000
Totaal omgevingsdiensten			39.300
Gemeenten			
ICT	20	3	100
Opleiding	480	5	2.500
Totaal gemeenten			2.600
Totale uitvoeringslasten			41.900

De werkelijk gemaakte structurele uitvoeringslasten tussen de inwerkingtreding van de auditplicht en het moment waarop de meting is verricht¹⁷ bedragen circa € 4,6 miljoen. Dit is circa € 2,5 miljoen per jaar. Circa 83% van dit bedrag is besteed door omgevingsdiensten. Het grootste deel van de gemaakte kosten (83%) is besteed aan het beoordelen van auditverslagen.

De opbouw van de structurele uitvoeringslasten is weergegeven in de onderstaande tabel. Deze maakt onderscheid tussen de kosten van omgevingsdiensten (OD's) en gemeenten.

Tabel 18. Opbouw van de gemaakte structurele uitvoeringslasten tussen 2015 en 2017

Werkzaamheden	Kosten OD's	Kosten gemeenten	Totale ge- maakte kosten	Totale kosten per jaar
8c. Beoordelen van auditverslagen	3.149.000	693.000	3.842.000	2.005.000
8d. Handhaving van de naleving	604.000	104.000	708.000	369.000
8e. Bezwaar en beroep	-	-	-	-
8f. Opleggen van dwangsommen	-	-	-	-
Opleiding en ICT	79.000	5.000	84.000	42.000
Uitvoeringslasten totaal	3.832.000	802.000	4.634.000	2.461.000

¹⁷ De structurele lasten tot nu toe gelden vanaf de inwerkingtreding van de auditplicht (december 2015) tot het meetmoment (eind oktober 2017).

Structurele uitvoeringslasten indien alle taken volledig worden uitgevoerd

In de onderstaande tabel zijn de uitvoeringslasten opgenomen voor de situatie waarin auditverslagen van alle auditplichtige ondernemingen eenmaal zouden zijn beoordeeld en handhavingsinstrumenten zouden zijn toegepast op alle ondernemingen die de verplichting niet hebben nageleefd.

Tabel 19. Opbouw van de structurele uitvoeringslasten bij uitvoering van alle taken

Werkzaamheden	Kosten OD's per cyclus	Kosten gemeenten per cyclus	Totale kosten per auditcyclus	Totale kosten per jaar
8c. Beoordelen van auditverslagen	7.219.000	1.589.000	8.808.000	2.202.000
8d. Handhaving van de naleving	1.090.000	189.000	1.279.000	319.750
8e. Bezwaar en beroep	-	-	-	-
8f. Opleggen van dwangsommen	-	-	-	-
Opleiding en ICT	157.000	10.000	167.000	41.900
Uitvoeringslasten totaal	8.466.000	1.788.000	10.254.000	2.563.650

In het ex ante onderzoek is ingeschat dat de totale structurele uitvoeringslasten als gevolg van het beoordelen van de verplichte energie-audit tussen de € 0,9 miljoen en € 1,3 miljoen per jaar liggen. De structurele uitvoeringslasten op basis van de bovenstaande berekening vallen met € 2,6 miljoen per jaar buiten deze bandbreedte.

De belangrijkste verschillen tussen de ex ante inschatting en de gemeten uitvoeringslasten zijn:

- De kosten om zowel ondernemingsverslagen als vestigingsverslagen te beoordelen zijn hoger dan vooraf ingeschat. Er is meer tijd nodig voor een beoordeling dan vooraf was ingeschat. Met name bij de vestigingsrapporten is het verschil groot, tot wel 5 keer zo hoog. Ook zijn de werkzaamheden uitgevoerd door personen uit schaal 10, terwijl in de ex ante inschatting is uitgegaan van schaal 8.
- Het aantal te beoordelen ondernemingsverslagen ligt met circa 4.000 lager dan de bijna 5.200 waarmee in het ex ante onderzoek is gerekend. Ook het aantal beoordeelde vestigingsverslagen is met circa 4.700 lager dan de 7.500 waarin in de ex ante inschatting vanuit is gegaan.

Vergelijking van de eenmalige lasten

Op basis van dit onderzoek, worden de eenmalige lasten geraamd op circa € 3,6 miljoen. Evenals bij de structurele lasten, dragen ook hier de omgevingsdiensten het grootste deel (82%) van de kosten. De onderstaande tabel toont de opbouw van de eenmalige lasten.

Tabel 20. Eenmalige uitvoeringslasten.

Werkzaamheden	Eenmalige lasten OD's	Eenmalige lasten gemeenten	Eenmalige lasten totaal
Interne kosten			
Kennisname van de regelgeving	297.900	215.300	513.200
Opstellen protocol voor de beoordeling van een energieverlag	216.600	12.300	228.900
Opstellen protocol voor de handhaving	201.500	6.500	208.000
Opleiden van personeel	380.400	191.600	572.000
Afstemming met andere overheden	216.800	88.900	305.700
Overige werkzaamheden	465.900	77.200	543.100
Externe kosten			
Eenmalig aanpassen van ICT	72.800	-	72.800
Inhuur van expertise - juridisch	-	-	-
Inhuur van expertise - energie-inhoudelijk	533.000	32.300	565.300
Inhuur van expertise - toezicht en handhaving	52.000	-	52.000
Opleiding	174.200	17.100	191.300
Overige uitgaven	304.200	-	304.200
Eenmalige uitvoeringslasten totaal	2.915.300	641.200	3.556.500

In het ex ante onderzoek is ingeschat dat de totale eenmalige uitvoeringslasten als gevolg van de implementatie van de taken rond de verplichte energie-audit tussen de € 2,4 miljoen en € 4,2 miljoen liggen. De gemeten eenmalige uitvoeringslasten vallen met circa € 3,6 miljoen midden in deze bandbreedte.

De opbouw van de eenmalige lasten is in het ex ante onderzoek niet gespecificeerd. Het is hierdoor niet mogelijk om na te gaan of de werkzaamheden conform de inschatting vooraf zijn uitgevoerd.

3.14 Keurmerken

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

10. Wat is het effect op de uitvoeringslasten bij bedrijven respectievelijk bij bevoegd gezagen van de systematiek waarbij deelname aan één van de door RVO.nl aangewezen keurmerken geldt als invulling van de auditplicht?

RVO.nl heeft een adviesdocument met een lijst gepubliceerd met keurmerken waarmee ondernemingen (deels) invulling kunnen geven aan de auditplicht. Dit adviesdocument wordt beschouwd als zwaarwegend advies aan het bevoegd gezag. Het doel van deze onderzoeksvraag is om erachter te komen of de uitvoeringslasten die optreden bij invulling van de auditplicht via een keurmerk verschillen van de uitvoeringslasten wanneer de auditplicht wordt ingevuld door middel van een losstaande energie-audit.

3.14.1 Onderzoeksresultaten

Het effect van de systematiek, waarbij door deelname aan een keurmerk invulling wordt gegeven, op de uitvoeringslasten van ondernemingen is niet meetbaar. De uitvoeringslasten die een keurmerk met zich meebrengt zijn verbonden aan de normale bedrijfsvoering. Hierdoor is het niet mogelijk om de lasten die voortvloeien uit de auditplicht te onderscheiden van de bedrijfseigen lasten.

Voor de uitvoeringslasten van bevoegd gezagen is, om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, aan bevoegd gezagen gevraagd hoeveel tijd zij besteden aan het beoordelen van de auditplicht wanneer een onderneming deze invult met een door de RVO.nl aangewezen keurmerk.

Uitvoeringslasten bevoegd gezag

De vraag 'Kunt u een inschatting maken van het aantal uren dat uw organisatie ongeveer besteedt om de ontvangen bewijslast te beoordelen?' is door 19 bevoegd gezagen beantwoord. In onderstaande tabel is een vergelijking opgenomen tussen de gemiddelde tijdsbesteding voor het beoordelen van een keurmerk, een concernverslag en een vestigingsverslag. De tijdsbesteding voor het beoordelen van een concernverslag zonder pre-advies is overgenomen uit de onderzoeksresultaten in paragraaf 3.12. Uit deze vergelijking blijkt dat het beoordelen van bewijslast van een onderneming die door middel van een goedgekeurd keurmerk invulling geeft aan de auditplicht tussen 45% en 69% van de tijd kost die nodig is voor het beoordelen van een vestigingsverslag.

Tabel 21. Verschil tijdsbesteding beoordelen bewijslasten keurmerk en auditverslag.

Type bevoegd gezag	Gemiddelde tijdsbesteding beoordelen		
	Bewijslasten keurmerk	Vestigingsverslag	Concernverslag
Gemeente	2,7 uur	6 uur	7 uur
Omgevingsdienst	5,5 uur	8 uur	11 uur

3.14.2 Verdieping

Op basis van de onderzoeksresultaten konden de uitvoeringslasten van de houders van een keurmerk niet worden berekend. Aangezien de systematiek van een keurmerk veel breder is dan de EED-auditplicht, zijn de kosten die gepaard gaan met een keurmerk doorgaans hoger. Dit heeft te maken met monitoring en de verantwoording naar de auditor van het keurmerk.

Het keurmerk sluit wel goed aan op de eigen bedrijfsprocessen waardoor de kosten ervan meer bedrijfseigen zijn dan de kosten voor een energie-audit. De respondenten van de enquête die de auditplicht door middel van een keurmerk invulden gaven allen aan dat zij dit keurmerk ook hadden gehad, als de energie-audit er niet was geweest. Wel viel in de enquête op dat het verschil tussen vrijstelling en alternatieve invulling niet helder is voor ondernemingen.

De uitvoeringslasten voor bevoegd gezagen zijn lager wanneer een bedrijf een (door RVO.nl goedgekeurd) keurmerk heeft omdat bevoegd gezagen voor de beoordeling alleen de bewijslasten van het keurmerk opvragen en controleren.

De keurmerken werden in de rondetafelbijeenkomsten als nuttig beoordeeld. Er is behoefte aan uitbreiding van keurmerken voor de branches waar nu geen keurmerk voor is. Er was wel discussie over wie dit initiatief zou moeten nemen. Voor de totstandkoming van een keurmerk is het belangrijk dat het keurmerk door bedrijven wordt gedragen. Daarnaast is het belangrijk dat er systematisch bij goedgekeurde keurmerken wordt gemonitord, of deze wel voldoen aan de EED-auditeisen.

Verder werd tijdens de rondetafelbijeenkomsten geconstateerd dat het ontbreken van een wettelijke basis voor de keurmerken rechtsonzekerheid tot gevolg heeft bij ondernemingen met een door RVO.nl goedgekeurd keurmerk.

3.14.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Wat is het effect op de uitvoeringslasten bij bedrijven respectievelijk bij bevoegd gezagen van de systematiek waarbij deelname aan één van de door RVO.nl aangewezen keurmerken geldt als invulling van de auditplicht?'

Voor bevoegd gezagen geldt dat de uitvoeringslasten voor het beoordelen van de invulling van de auditplicht lager zijn indien de auditplicht wordt ingevuld door middel van een keurmerk.

Voor een onderneming zijn de lasten van een keurmerk als geheel vaak hoger dan de kosten van de energie-audit op zichzelf. Wanneer alleen de auditverplichting uit het keurmerk wordt vergeleken met de energie-audit op basis van de EED, dan zijn de kosten lager. Een kanttekening hierbij is wel dat de audit uit het keurmerk niet altijd alle vestigingen of activiteiten van de onderneming afdekt. Hierdoor is soms een aanvullende gedeeltelijke audit nodig.

Hoewel de kosten van een keurmerk niet lager hoeven te zijn dan de kosten van de energie-audit, zijn deelnemende ondernemingen wel positief over de deelname aan een keurmerk, omdat dit vaak beter aansluit op de reguliere bedrijfsvoering.

3.15 Synergie wetgeving

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

11. In welke mate is er sprake van synergie in het toezien op de auditverplichting en andere taken van het bevoegd gezag. Hoeveel wordt hierdoor de uitvoeringslast voor de handhaving van de auditplicht verlaagd indien dit synergievoordeel aan de auditplicht wordt toegerekend?

Bevoegd gezagen en omgevingsdiensten hebben naast het uitvoeren van de taken voor de EED-auditplicht ook andere toezichtstaken op het gebied van energiebesparing (zie ook paragraaf 2.4).

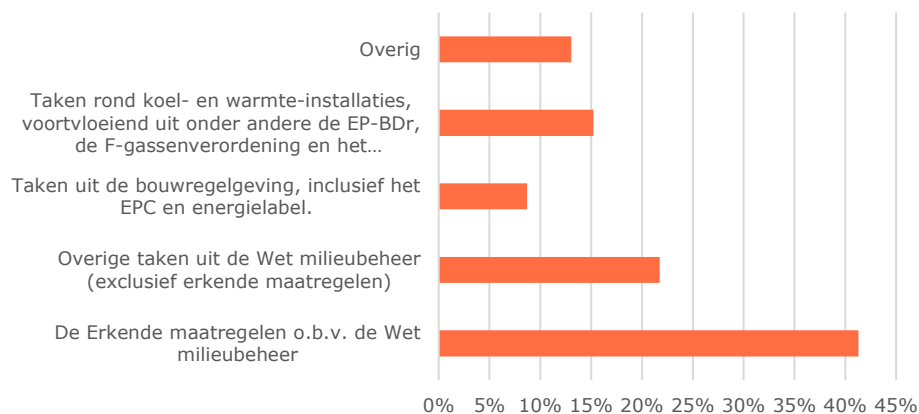
3.15.1 Onderzoekresultaten

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn aan bevoegd gezagen een aantal vragen gesteld over eventuele voordelen van het combineren van diverse maatregelen.

Combineren taken

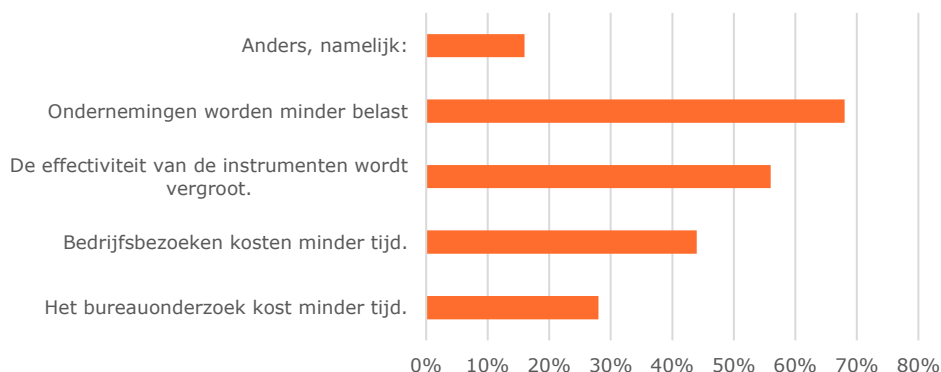
80% van de bevoegd gezagen geeft aan dat het toezicht wordt gecombineerd met andere taken. De vraag 'Met welke andere taken van uw organisatie worden de beoordelings- en handhavingstaken rond de EED-energie-audit gecombineerd?' is door 25 bevoegd gezagen beantwoord. De onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. Bijna alle bevoegd gezagen geven aan de taken rond de energie-audit te combineren met de erkende maatregelenlijsten. Dit houdt in dat zij de geïdentificeerde maatregelen in de audit vergelijken met de erkende maatregelenlijsten.

Figuur 29. Andere taken waarmee toezicht rondom de energie-audit wordt gecombineerd



De vraag 'Kunt u aangeven welke voordelen het combineren van taken oplevert voor uw organisatie?' is beantwoord door 25 bevoegd gezagen. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. Het meest genoemde voordeel van het combineren van taken is dat ondernemingen minder worden belast. Het op één na meest genoemde voordeel is dat de effectiviteit van instrumenten wordt vergroot.

Figuur 30. Voordelen dankzij het combineren van taken



De vraag 'Verwacht u in de toekomst dat het toezicht op de auditverplichting gecombineerd kan worden met andere taken?' is door 22 bevoegd gezagen beantwoord. 68% van de bevoegd gezagen heeft deze vraag met 'Ja' beantwoord. Vaak genoemde verwachtingen zijn dat de toezichtstaak gecombineerd kan worden met de integrale milieucontrole en met de reguliere controle.

Erkende maatregelen

De vraag 'Wijst u bedrijven op de mogelijkheid om via erkende maatregelenlijsten eenvoudiger te voldoen aan de EED-auditverplichting?' is beantwoord door 26 ondernemingen. 46% van de bevoegd gezagen beantwoordt deze vraag met 'Ja', 31% beantwoordt deze vraag met soms en 23% beantwoordt deze vraag met 'Nee'. In de toelichting geven bedrijven die 'Nee' hebben beantwoord aan dit niet te doen, omdat dit ten koste gaat van de creativiteit en omdat de erkende maatregelen in hun ogen een te laag ambitieniveau hebben.

Mogelijke besparing van de uitvoeringslasten als gevolg van synergievoordelen

In interviews is aan acht bevoegd gezagen gevraagd om in te schatten welke besparing aan uitvoeringslasten optreedt als gevolg van synergievoordelen bij het handhaven van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit en de beoordeling van energie-auditrapporten.

Synergievoordeel bij handhaven artikel 2.15

Wanneer naleving van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit kan worden gecontroleerd en gehandhaafd aan de hand van een EED-auditverslag kost dit minder tijd dan wanneer er geen EED-auditverslag beschikbaar is. In eerdere berekeningen van het ministerie van I&M wordt ervan uitgegaan dat het controleren van een inrichting op naleving van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit tussen 16 en 24 uur per inrichting kost. Bevoegd gezagen schatten in, dat in de situatie dat er een EED-auditverslag beschikbaar is, 25% van de tijd kan worden bespaard. Uitgaande van een uurtarief van € 89, maakt de EED-auditplicht een besparing tussen € 356 en € 535 per situatie mogelijk voor het handhaven van artikel 2.15.

Synergievoordeel bij beoordelen auditverslag

In de situatie waarin naleving van artikel 2.15 al is gecontroleerd en gehandhaafd, is er minder tijd nodig voor het beoordelen van een auditverslag dan de situatie waarin dit niet het geval is. Bevoegd gezagen schatten in dat, indien naleving van artikel 2.15 al is gecontroleerd en/of gehandhaafd, er tot 40% minder tijd nodig is voor het beoordelen van het auditverslag van zo'n onderneming. Een kanttekening bij deze besparing is dat

het synergievoordeel kleiner wordt, naarmate het langer geleden is, dat de controle heeft plaatsgevonden. In de huidige situatie kost het beoordelen van een auditverslag gemiddeld circa 8 uur¹⁸. Dit gemiddelde is berekend op basis van tabel 15 in onderliggend rapport. Uitgaande van een uurtarief van € 89, bedraagt de besparing maximaal € 285 per auditverslag¹⁹.

3.15.2 Verdieping

In de interviews gaf een groot deel van bevoegd gezagen aan geen toezicht te houden op de naleving van artikel 2.15 bij een deel van de ondernemingen, al behoorde dit ook voor de invoering van de auditplicht al wel tot hun takenpakket. De betreffende inrichtingen waren buiten beeld omdat voor de betreffende activiteiten geen omgevingsvergunning milieu nodig is en ze geen of een beperkte meldplicht hebben. Het betreft vooral inrichtingen die op basis van de beperkt milieubelastende activiteiten en risico gestuurd toezicht veelal buiten het reguliere toezicht vallen.

Met name veel type A- en B-inrichtingen zijn vanwege de auditplicht binnen het gezichtsveld van de bevoegd gezagen gekomen. Het auditverslag geeft immers per inrichting inzicht in het energieverbruik waardoor het voor bevoegd gezagen eenvoudiger te achterhalen is of een inrichting onder artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit valt. De energie-audit levert hierdoor in de praktijk een bijdrage aan de effectiviteit van artikel 2.15. Dit voordeel zou echter niet hebben bestaan als de handhaving van artikel 2.15 stelselmatig zou zijn opgepakt. Op type C-inrichtingen wordt toezicht gehouden op basis van de milieuvergunning en de meldingsplicht.

Minder dan de helft van de bevoegd gezagen geeft aan dat het combineren van taken tijd bespaart bij bureauonderzoek of bij bedrijfsbezoeken. Deze tijdsbesparing is mogelijk als inrichtingen al bekend zijn op basis van bestaande activiteiten. In dat geval kan snel worden beoordeeld of een auditrapport aansluit bij de situatie ter plaatse. Voor inrichtingen die niet regelmatig contact hebben met het bevoegd gezag, kunnen ook geen taken worden gecombineerd.

Verder geeft een aantal bevoegd gezagen aan dat de synergie van taken eventueel meer effect zou kunnen hebben op de tijdsbesteding wanneer het beoordelen van de energie-audit en het uitvoeren van milieutoezicht bij een bedrijf door dezelfde persoon zou worden gedaan. Hier zou dan alleen sprake van zijn wanneer het ondernemingen betreft die ook onder regulier milieutoezicht vallen.

De meeste bevoegd gezagen geven in de enquête aan dat zij ondernemingen op de mogelijkheid wijzen om via erkende maatregelenlijsten (EML) eenvoudiger te voldoen aan de EED-auditverplichting.²⁰ Ook gebruiken bevoegd gezagen de EML bij het toetsen van auditverslagen. In de interviews gaven de meeste bevoegd gezagen aan een simpelere invulling toe te staan aan het audit-rapport wanneer gebruik wordt gemaakt van de erkende maatregelen. Het bevoegd gezag bepaalt dan op basis van de complexiteit en het type onderneming waarmee in de EED-auditrapportage precies mag worden volstaan.

¹⁸ Deze gemiddelde tijdsbesteding is berekend op basis van tabel 15. Dit gemiddelde is berekend door de totale tijd die door omgevingsdiensten en gemeenten is besteed aan het beoordelen van auditrapporten te delen door het totale aantal beoordeelde auditrapporten.

²⁰ RVO.nl vermeldt de mogelijkheid om de EML te gebruiken om op vereenvoudigde wijze invulling te geven aan de auditplicht op de website. Er is echter geen juridische koppeling tussen beide instrumenten.

3.15.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'In welke mate is er sprake van synergie in het toezien op de auditverplichting en andere taken van het bevoegd gezag. Hoeveel wordt hierdoor de uitvoeringslast voor de handhaving van de auditplicht verlaagd indien dit synergievoordeel aan de auditplicht wordt toegerekend?'

De energie-audit geeft het bevoegd gezag inzicht in inrichtingen waarin artikel 2.15 niet wordt nageleefd en biedt zo aanvullende mogelijkheden om de implementatie van energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd korter dan 5 jaar op basis van artikel 2.15 te handhaven bij niet-vergunningplichtige inrichtingen. Het betreft veelal inrichtingen die de erkende maatregelenlijsten zouden kunnen gebruiken. Indien het bevoegd gezag een auditverslag voorhanden heeft bij het handhaven van artikel 2.15 levert dit een synergievoordeel op tussen € 356 en € 534 per inrichting.

Tot nu toe werd de handhavingstaak die bevoegd gezagen hebben ten aanzien van artikel 2.15 in de praktijk maar ten dele uitgevoerd. Hadden zij dit al wel gedaan voor de inwerkingtreding van de EED-auditplicht, dan had synergie gezorgd voor een vermindering van de uitvoeringslasten voor het handhaven omdat er in dat geval reeds inzicht zou zijn in de energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd korter dan 5 jaar. In deze situatie zou een synergievoordeel kunnen optreden van maximaal € 285 per auditverslag.

Samenvattend is er in theorie sprake van synergie en een efficiëncyvoordeel, maar heeft uitvoering van de EED-taken in de praktijk nog niet geleid tot een besparing van uitvoeringslasten. De respondenten van dit onderzoek zien geen andere mogelijkheden voor synergie.

3.16 Toegevoegde waarde Kernteam

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

12. In hoeverre heeft de centrale aanpak via het Kernteam bij de beoordeling van audits geleid tot vermindering van lasten bij respectievelijk concernondernemingen en bevoegd gezag en verbetering van de gelijke behandeling van concerns?

Vanaf april 2016 is er een Kernteam EED ingesteld om te adviseren over de wijze waarop concernondernemingen kunnen voldoen aan de EED-auditplicht. Het doel daarvan was om te voorkomen dat ondernemingen en bevoegd gezagen extra lastendruk ondervinden doordat zij een energie-audit moeten opstellen ten behoeve van (meerdere) lokale bevoegd gezagen en om te voorkomen dat er een ongelijk speelveld ontstaat.

3.16.1 Onderzoekresultaten

Aan bevoegd gezagen is gevraagd hoeveel tijd het kost om een auditverslag met pre-advies te beoordelen. Verder is gevraagd welk effect het pre-advies van het Kernteam heeft op het uitvoeren van de beoordelingstaak, hoe zij de samenwerking met het Kernteam beoordelen en op welke punten de pre-adviezen verbeterd kunnen worden.

Aan ondernemingen is gevraagd hoe zij de toegevoegde waarde van het Kernteam beoordelen en welke kansen zij zien om de werking van het Kernteam en/of de samenwerking tussen het Kernteam en het bevoegd gezag te verbeteren.

Het effect van het pre-advies van het Kernteam op de uitvoeringslasten is niet goed aan te duiden omdat de groep landelijke concerns die wel zijn aangemeld bij het Kernteam en de groep landelijke concerns die niet zijn aangemeld bij het Kernteam, sterk van elkaar verschillen in zowel grootte als branche. Aangezien deze factoren ook invloed hebben op de tijdsbesteding is het (geïsoleerde) effect van het pre-advies slechts voor een deel aan te duiden.

Uitvoeringslasten bevoegd gezag

De vraag 'Hoeveel uren besteedt u gemiddeld aan de beoordeling van een auditverslag met pre-advies?' is door 25 bevoegd gezagen beantwoord. De tijdsbesteding voor het beoordelen van een concernverslag zonder pre-advies is overgenomen uit de onderzoekresultaten in paragraaf 3.11. De vergelijking tussen de resultaten is opgenomen in onderstaande figuur. Uit deze vergelijking blijkt dat de tijdsbesteding voor het beoordelen van een concernverslag met pre-advies ongeveer de helft bedraagt van de tijdsbesteding van een concernverslag zonder pre-advies.

Tabel 22. Verschil tijdsbesteding auditverslag zonder en met pre-advies.

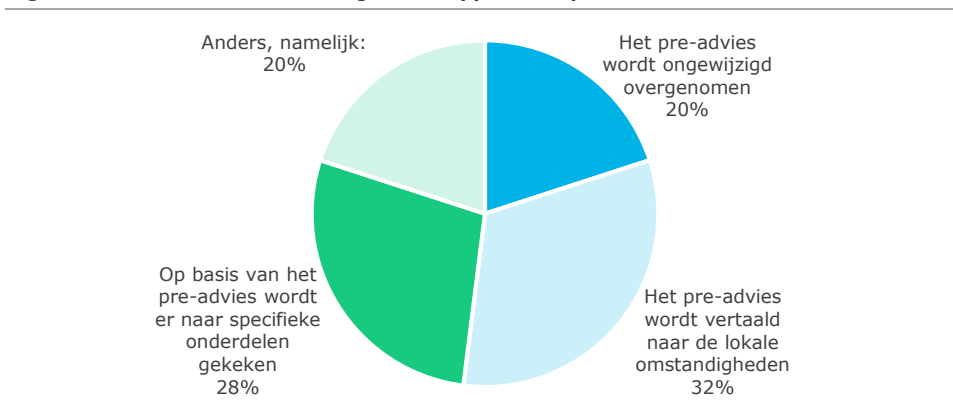
Type bevoegd gezag	Gemiddelde tijdsbesteding beoordelen		
	Concernverslag zonder pre-advies	Concernverslag met pre-advies	Verschil
Gemeente	7 uur	3,8 uur	46%
Omgevingsdienst	11 uur	5,5 uur	50%

Beoordeling verslagen met pre-advies

De vraag 'In hoeverre verschilt de beoordeling van een audit-rapport met een pre-advies van het kernteam van de beoordeling van een audit-rapport zonder pre-advies?' is beantwoord door 25 bevoegd gezagen. Onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. Het valt op dat 20% van de respondenten aangeeft het pre-advies

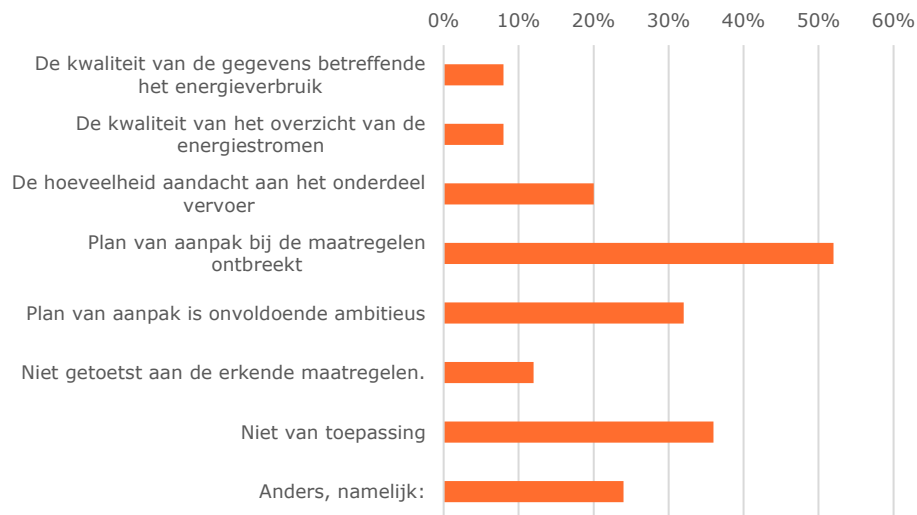
ongewijzigd over te nemen. Bij anders werd door een respondent aangegeven dat er geen verschillen zijn tussen de beoordeling van een verslag met pre-advies en een verslag zonder pre-advies. Verder werd hier aangegeven dat het pre-advies wordt vertaald naar lokale omstandigheden en dat er op basis van het pre-advies naar specifieke onderdelen wordt gekeken.

Figuur 31. Verschillen beoordeling audit-rapport met pre-advies



De vraag 'Bij welk percentage van de audit-verslagen met pre-adviezen heeft u ongeveer gevraagd om aanvullende informatie? Is beantwoord door 25 bevoegd gezagen. Van de bevoegd gezagen geven er 9 aan geen aanvullingen te vragen wanneer er een pre-advies is. Tien van de bevoegd gezagen vraagt bij 50% tot 100% van de rapporten met een pre-advies om aanvullingen.

De vraag 'Om welke reden heeft u verslagen met pre-advies niet direct goedgekeurd?' is door 25 bevoegd gezagen beantwoord. Onderstaande figuur laat zien welke antwoorden er zijn gegeven. Ongeveer 35% van de bevoegd gezagen geeft aan dat dit niet van toepassing is. Het grootste deel van de overige bevoegd gezagen benoemt dat het ontbreken van het plan van aanpak en het ambitieniveau van het plan van aanpak redenen zijn om een verslag met pre-advies niet direct goed te keuren. Een andere genoemde reden is dat de lokale kennis van het bevoegd gezag nog tot vragen leidde.

Figuur 32. Redenen waarom bevoegd gezag verslagen met pre-advies niet direct goedkeurt

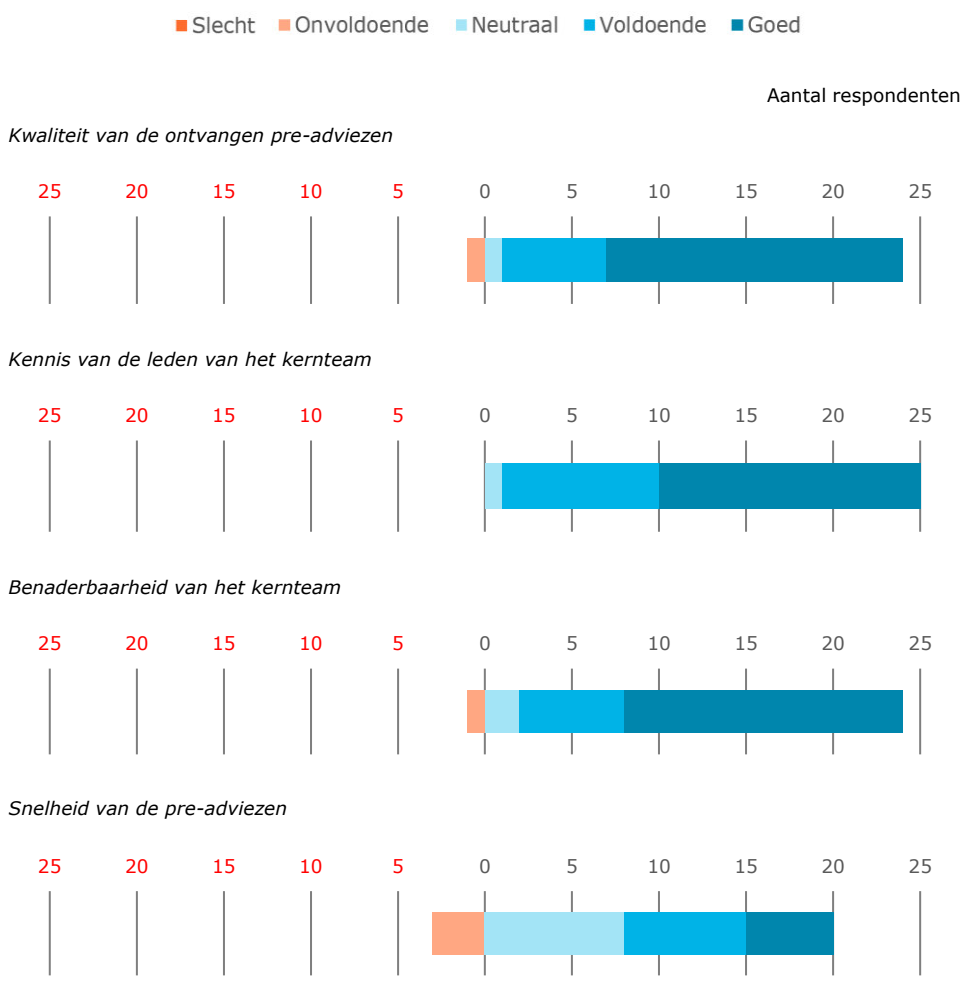
Beoordeling samenwerking met het Kernteam

In de enquête is aan bevoegd gezagen gevraagd hoe zij de samenwerking met het Kernteam beoordelen. Deze beoordelingsvragen zijn door 25 bevoegd gezagen beantwoord. De onderstaande figuur geeft de beoordeling van de samenwerking weer. De samenwerking wordt overwegend als voldoende tot goed beoordeeld.

Op de vraag 'Op welke punten kunnen de pre-adviezen verbeteren om de toegevoegde waarde hiervan te vergroten?' hebben een aantal bevoegd gezagen de volgende verbeteringsuggesties benoemd:

- Pre-adviezen kunnen soms kritischer.
- Het zou handig zijn wanneer het Kernteam een korte toelichting op het verlopen proces toevoegt aan het pre-advies.
- Het zou nuttig zijn wanneer het Kernteam een nadere onderbouwing van de beoordeling en de eventueel gemaakte afspraken met het concern geeft.
- Creëer een centrale plek met de door het Kernteam beoordeelde rapporten.

Figuur 33. Beoordeling van de samenwerking met het kernteam



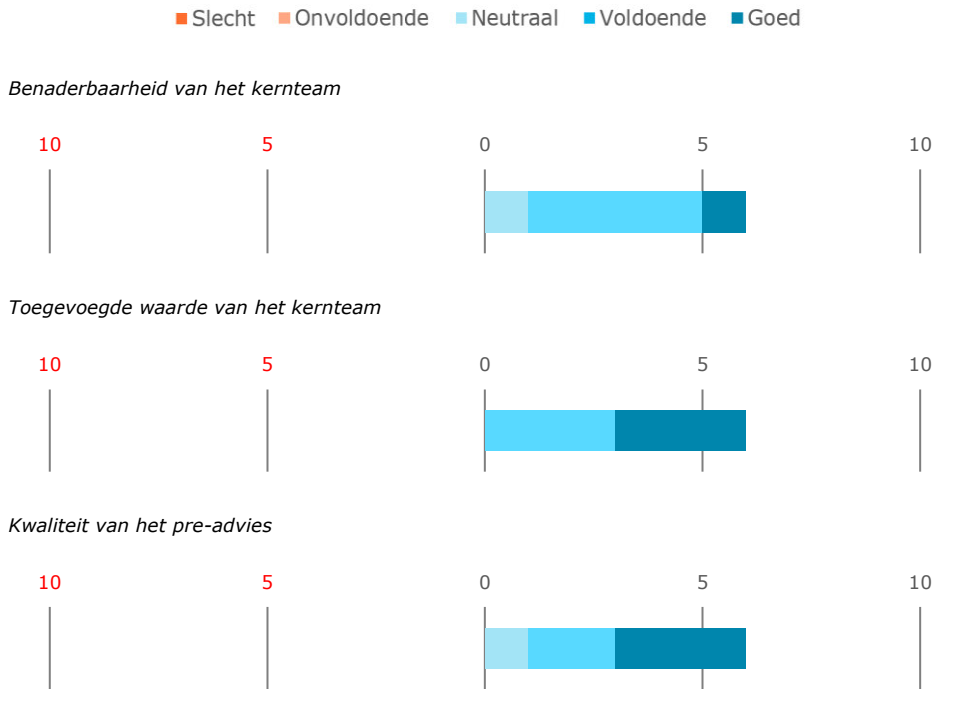
Beoordeling toegevoegde waarde Kernteam door ondernemingen

De vraag 'Hoe beoordeelt u de toegevoegde waarde van het Kernteam voor de situatie van uw bedrijf?' is door zes ondernemingen beantwoord. De onderstaande figuur laat de verdeling van de antwoorden zien. De toegevoegde waarde wordt op de verschillende aspecten als neutraal tot goed beoordeeld.

De volgende verbeterkansen werden benoemd voor de werking van het Kernteam en/of de samenwerking tussen het Kernteam en het bevoegd gezag:

- Er zijn kansen om de beoordelingen van bevoegd gezagen eenduidiger te krijgen. Het pre-advies is slechts een advies. Er wordt vanuit het bevoegd gezag wisselend mee omgegaan met ieder zijn eigen tijdsbestek en prioriteit.
- Het is in sommige delen van Nederland moeilijk om contact te krijgen met het bevoegd gezag. Het Kernteam zou een meer coördinerende rol kunnen aannemen.

Figuur 34. Beoordeling van de toegevoegde waarde van het Kernteam door ondernemingen



3.16.2 Verdieping

Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven is het effect van de centrale aanpak via het Kernteam tot vermindering van de uitvoeringslasten bij concernondernemingen en bevoegd gezag, niet kwantitatief te duiden op basis van de onderzoeksresultaten.

Wel blijkt zich een procedureel verschil voor te doen tussen concerns die zich wel en niet hebben aangemeld bij het Kernteam. Concerns die niet samenwerken met het Kernteam, hebben vaak geen vooroverleg voordat de audit wordt uitgevoerd. Landelijke concerns worden namelijk doorgaans in vooroverleg met lokale bevoegd gezagen doorverwezen naar het Kernteam. Dit scheelt maximaal enkele dagen aan tijdsbesteding. Deze ondernemingen krijgen na afloop echter vaker vragen en verzoeken om aanvulling dan ondernemingen die wel deelnemen aan de concernaanpak. Per saldo is het volgens de ondernemingen iets voordeliger om deel te nemen aan de concernaanpak. De voornaamste winst bevindt zich dan ook niet in de uitvoeringslasten, maar op het gebied van doorlooptijd en vermindering van irritatie.

Een groot aantal bevoegd gezagen gaf in de enquête en de interviews aan verslagen vergezeld van een pre-advies opnieuw te beoordelen. Bijna de helft van de bevoegd gezagen vraagt vervolgens aanvullingen op. Dit veroorzaakt uitvoeringslasten bij zowel bevoegd gezagen als de ondernemingen. Als de pre-adviezen vaker ter harte zouden worden genomen, dan kan een efficiëncyslag worden gemaakt.

Uit de beoordelingen blijkt dat concerns positief zijn over de samenwerking met het Kernteam en het pre-advies. In de rondetafelbijeenkomsten en interviews werd aangegeven dat de beoordelingen door verschillende bevoegd gezagen die na een pre-advies volgen soms tot een verhoging van de uitvoeringslasten leiden. Dit wordt veroorzaakt doordat de reactiesnelheid, de beoordelingssnelheid en de inhoud van de beoordeling tussen bevoegd gezagen erg van elkaar kunnen verschillen. Zo zijn er bijvoorbeeld bevoegd gezagen die afwijken van het pre-advies en aan ondernemingen vragen om audits te laten uitvoeren bij andere vestigingen.

In de rondetafelbijeenkomsten gaven concerns maar ook bevoegd gezagen aan dat ze graag zouden zien dat het pre-advies een zwaardere status krijgt. Een voorwaarde is wel dat de wijze van beoordelen door het Kernteam duidelijker wordt vastgelegd, zodat bevoegd gezagen weten hoe een pre-advies tot stand komt.

3.16.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'In hoeverre heeft de centrale aanpak via het Kernteam bij de beoordeling van audits geleid tot vermindering van lasten bij respectievelijk concernondernemingen en bevoegd gezag en verbetering van de gelijke behandeling van concerns?'

De toegevoegde waarde van het Kernteam bij het verminderen van de uitvoeringslasten is niet goed aan te duiden omdat het onbekend is hoeveel tijd concerns en bevoegd gezag besteed zouden hebben aan de uitvoering en beoordeling van de auditplicht indien er niet was samengewerkt met het Kernteam. Wel besteden bevoegd gezagen tussen 46% en 50% minder tijd aan het beoordelen van een auditverslag met een pre-advies dan aan het beoordelen van een auditverslag zonder pre-advies.

De centrale aanpak via het Kernteam wordt door zowel bevoegd gezagen als concernondernemingen als positief beoordeeld.

3.17 Voor- en nadelen van decentrale beoordeling t.o.v. buitenland

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

14. Wat zijn de voor en nadelen van het in Nederland centraal organiseren van de beoordeling van de audits en/of handhaving op de auditplicht ten opzichte van de huidige aanpak waarbij de beoordeling en handhaving decentraal is neergelegd bij bevoegde gezagen? Is het in het licht van deze voor en nadelen efficiënter om de beoordeling en/of handhaving bij één organisatie te beleggen voor heel Nederland?

In andere lidstaten is de beoordeling en/of handhaving van de EED-auditplicht vaak centraal georganiseerd. Voor dit onderzoek is gekeken naar de systemen in Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Ierland en België. In deze paragraaf zijn de systemen in die landen op hoofdlijnen toegelicht. De gehanteerde bronnen zijn terug te vinden in bijlage III.

3.17.1 Onderzoekresultaten

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is in een bureauonderzoek uitgezocht hoe de beoordeling en handhaving is georganiseerd in Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Ierland en België. Er zijn geen onderzoeken bekend waarin een oordeel wordt gegeven over de organisatie van de beoordeling en/of handhaving op de auditplicht in de verschillende landen.

Naast het bureauonderzoek is in de enquête aan ondernemingen gevraagd naar de ervaringen met de buitenlandse systemen.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is de beoordeling en de handhaving centraal belegd bij 'the Environmental Agency'. Er zijn geen voorwaarden verbonden aan de persoon of organisatie die de audit uitvoert maar de onderneming moet wel een 'hoofd beoordelaar' (Lead assessor) aanwijzen. Deze hoofdbeoordelaar moet geregistreerd zijn bij de centrale autoriteit en kan een interne medewerker zijn of een derde partij. Deze hoofdbeoordelaar is verplicht om een proportioneel aantal vestigingen fysiek te bezoeken.

Ondernemingen met meerdere vestigingen hoeven niet alle vestigingen een audit te laten ondergaan maar mogen een steekproef trekken die representatief moet zijn voor de onderneming. Ondernemingen moeten aan de centrale autoriteit melden dat de audit is uitgevoerd. Hiervoor vullen zij een vragenlijst in met 56 vragen. Er hoeft geen auditverslag te worden aangeleverd maar bedrijven moeten de resultaten van de audit wel bewaren, de 'evidence pack'. De naleving van de auditplicht wordt gecontroleerd aan de hand van deze 'evidence pack'. De centrale autoriteit selecteert ondernemingen ad random om de naleving te controleren.

Frankrijk

In Frankrijk is het 'Ministère de la Transition écologique et solitaire' verantwoordelijk voor het monitoren van de naleving van de energie-auditplicht. De audit moet worden uitgevoerd door een gecertificeerde auditor. De auditverslagen worden verzameld door middel van een elektronisch platform waar ondernemingen deze dienen te uploaden. Vervolgens komt de documentatie terecht bij de (12) regionale afdelingen voor milieu, planning en huisvesting (DREAL). Deze regionale afdelingen controleren de verslagen op volledigheid en de conformiteit met de wettelijke vereisten.

Bedrijven met meerdere vestigingen hoeven niet alle vestigingen een audit te laten ondergaan maar mogen een steekproef trekken bij gelijke type locaties. De grootte van de steekproef moet gelijk zijn aan de wortel van het totale aantal locaties per type locatie.

Duitsland

In Duitsland is de beoordeling en handhaving centraal belegd bij 'Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle' (BAFA). De audit moet worden uitgevoerd door een door de overheid goedgekeurde auditor. Opvallend is dat ondernemingen die niet onder de regeling vallen, een verklaring moeten indienen dat ze niet audit-plichtig zijn. Ondernemingen hoeven niet proactief auditverslagen of verklaringen in te dienen waarmee ze aantonen aan de plicht te hebben voldaan. BAFA controleert steekproefsgewijs bij 20% van de auditplichtige ondernemingen of deze de energie-audit hebben geïmplementeerd en vraagt hen om auditverslagen, of delen daarvan aan te leveren.

Bedrijven met meerdere vestigingen mogen de vestigingen clusteren naar type activiteit, energieconsumptie, aantal werknemers en bouwjaar. Binnen deze clusters mag een steekproef worden uitgevoerd. De grootte van de steekproef moet gelijk zijn aan de wortel van het totale aantal locaties per cluster.

Ierland

In Ierland is de beoordeling en de handhaving centraal belegd bij de 'Sustainable Energy Authority'. De audit moet uitgevoerd worden door een geaccrediteerde auditor. Ondernemingen moeten via een website melden dat ze de verplichting hebben nageleefd. Hiervoor hoeft er geen documentatie aangeleverd te worden. Ondernemingen moeten wel de resultaten bewaren voor eventuele inspectiebezoeken.

Ondernemingen met meerdere vestigingen mogen deze verdelen op basis van het type operatie en mogen daar steekproeven uit trekken.

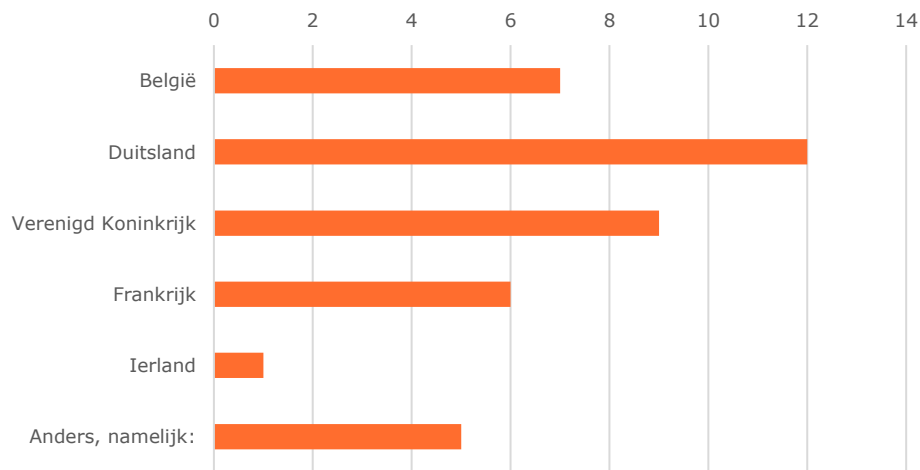
België

In België is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EED-auditplicht regionaal belegd, waardoor iedere regio een ander beleid heeft en de taken op een andere manier uitvoert. In Vlaanderen hoeft de auditor niet 'goedgekeurd' zijn door de overheid en wordt het auditverslag door een 'centrale' autoriteit beoordeeld. In Wallonië en Brussel mag de audit alleen worden uitgevoerd door een auditor die is gelinkt aan de overheid. In Wallonië is de auditor ook verantwoordelijk voor de handhaving. In de Brusselse regio is de verplichte audit gekoppeld aan de milieuvergunning.

Nederlandse ondernemingen met vestigingen in het buitenland

In de enquête is de vraag 'Heeft uw onderneming ook EED-auditplichtige vestigingen in het buitenland?' beantwoord door 57 ondernemingen. Van deze ondernemingen geeft 26% aan EED-auditplichtige vestigingen in het buitenland te hebben. Vervolgens is gevraagd in welke andere landen de onderneming EED-auditplichtige vestigingen heeft. De onderstaande tabel laat de verdeling van de antwoorden zien. Onder andere werden Denemarken, Spanje, Polen en Tsjechië genoemd.

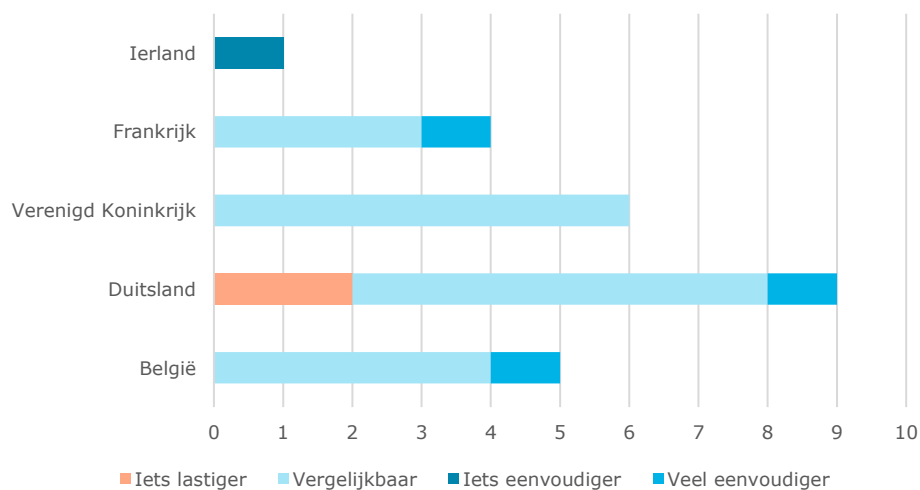
Figuur 35. Aantal ondernemingen met EED-auditplichtige vestigingen in andere landen



Vergelijkbaarheid systemen

De vraag 'Kunt u aangeven hoe u de energie-audit-systematiek in andere landen beoordeelt in vergelijking met Nederland?' is in totaal 25 keer beantwoord. De onderstaande figuur laat de resultaten zien. Het valt op dat bij alle landen, behalve Ierland, relatief vaak wordt aangegeven dat de systematiek in deze landen qua complexiteit vergelijkbaar is met de Nederlandse systematiek.

Figuur 36. Oordeel over de complexiteit van systemen in andere landen.



3.17.2 Verdieping

Van de vijf landen die in dit onderzoek zijn bekeken zijn Frankrijk en België de enige landen waar de uitvoering van de beoordelings-en handhavingstaak regionaal is belegd. In België is niet alleen de uitvoering maar ook de verantwoordelijkheid voor de EED-audit bij verschillende regio's belegd. Daardoor verschilt niet alleen de uitvoering van de taken maar ook het beleid in België per regio.

Een verschil tussen Nederland en Frankrijk is dat er in Frankrijk één centraal elektronisch platform is, waar ondernemingen hun documentatie kunnen indienen. In Nederland is dit niet het geval. Een centraal loket in de vorm van een front office zou in Nederland ook nuttig kunnen zijn. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat ondernemingen niet altijd weten waar verslag(en) dienen te worden ingeleverd en er veel moeite mee hebben om te achterhalen welk(e) bevoegd gezag(en) zij kunnen aanspreken.

Verder valt op dat de borging van de kwaliteit van de auditverslagen door de andere landen meer bij de ondernemingen is belegd. Auditors zijn namelijk aangewezen of gecertificeerd door de overheid, of ondernemingen moeten zelf een geregistreerde beoordelaar aanstellen. Dit maakt het mogelijk in deze landen om de beoordeling van audits steekproefsgewijs uit te voeren waardoor dus minder auditverslagen beoordeeld hoeven te worden. In Nederland wordt certificering niet als wenselijk gezien omdat dit de markt verstoort. Een certificeringsregeling vermoedelijk toetreding tot de markt van kleine adviesbureaus en nieuwe markspelers. Ook veroorzaakt een certificeringsregeling dat de kosten voor audits toenemen.

Bevoegd gezagen gaven in de rondetafelbijeenkomsten aan dat invoering van een certificatiesysteem ervoor zorgt dat de verslagen dan moeten worden beoordeeld door experts met een veel hoger kennisniveau dan in de huidige situatie. De beoordeling gaat in dat geval namelijk niet alleen over de kwaliteit van het verslag, maar ook over het presteren van de auditor.

Omdat er geen evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn van de centrale systemen, kunnen alleen op basis van de theoretische werking van de systemen uitspraken worden gedaan over de voor- en nadelen van centrale en/of decentrale belegging van de taken. Tijdens de interviews en de rondetafelgesprekken hebben bevoegd gezagen en ondernemingen een aantal voor- en nadelen benoemd van het (de)centraal beleggen van het beoordelen en handhaven.

De voor en nadelen zijn opgenomen in de tabel in de volgende deelparagraaf. Verwacht wordt dat centrale belegging van de taken meer duidelijkheid omtrent het uitvoeren van de EED-auditplicht als gevolg heeft voor zowel ondernemingen als bevoegd gezagen. Hierdoor zouden de uitvoeringslasten kunnen dalen. Daar staat tegenover dat de inspanningen, de opgebouwde kennis en ervaring en de lokale kennis van bevoegd gezagen grotendeels verloren gaan en opnieuw door een op te richten organisatie opgebouwd moeten worden. Verwacht wordt dat de tijd en investeringen die nodig zijn voor het centraal beleggen niet opwegen tegen de voordelen. Daarnaast zijn er andere mogelijke manieren waarop de uitvoering van de taken gestroomlijnd kunnen worden. Deze worden toegelicht in hoofdstuk 6.

3.17.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze subparagraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Wat zijn de voor en nadelen van het in Nederland centraal organiseren van de beoordeling van de audits en/of handhaving op de auditplicht ten opzichte van de huidige aanpak waarbij de beoordeling en handhaving decentraal is neergelegd bij bevoegde gezagen? Is het in het licht van deze voor- en nadelen efficiënter om de beoordeling en/of handhaving bij één organisatie te beleggen voor heel Nederland?'

De voor- en nadelen van het in Nederland centraal organiseren van de beoordeling van de audits en/of handhaving op de auditplicht ten opzichte van de huidige aanpak zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 23. Samenvatting voor- en nadelen centraal beleggen taken.

Voordelen	Nadelen
Ondernemingen hebben met één aanspreekpunt te maken voor de auditplicht.	Er dient een (nieuwe) uitvoeringsorganisatie of ZBO te worden belast met de uitvoeringstaak. Deze organisatie zal veel aanvullende en erg specifieke capaciteit moeten aantrekken om de taak te kunnen uitvoeren.
Eenduidige beoordelingen	Het wordt complexer om aandacht te hebben voor de lokale situatie.
Geconcentreerdere kennisopbouw waardoor efficiencyvoordelen optreden.	Kennisopbouw moet opnieuw plaatsvinden. De overheidstaken op het gebied van milieu worden versnipperd, wat leidt tot meer afstemmingskosten en onduidelijkheid voor ondernemingen wie er bevoegd gezag is.

Vanuit economisch oogpunt, verdient een centrale aanpak de voorkeur. De overgang van het huidige decentrale systeem naar een centraal systeem vergt weliswaar investeringen, maar biedt op de langere termijn efficiencyvoordelen. Wel bestaat bij een centrale aanpak het risico dat de synergievoordelen, zoals omschreven in paragraaf 3.17, niet worden gerealiseerd, omdat de taken rond milieu versnipperd raken. Het is daarom essentieel dat, indien de keuze wordt gemaakt voor een centrale aanpak, de informatieuitwisseling tussen bevoegd gezagen voor milieu en de centrale organisatie goed wordt geborgd.

Een deel van de meerwaarde van een centrale aanpak kan ook worden gerealiseerd door een betere samenwerking door de bevoegd gezagen binnen de huidige organisatiestructuur. Wel zou de organisatie van handhaving in andere landen leerpunten kunnen opleveren voor de Nederlandse situatie, door bijvoorbeeld onderdelen van de taken centraal te coördineren.

4 Evaluatie

4.1 Doeltreffendheid

In deze paragraaf is per beleidsdoel nagegaan in hoeverre de Tijdelijke regeling en de uitvoering hiervan doeltreffend (effectief) zijn. Doeltreffendheid is in artikel 1 van de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) gedefinieerd als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'.

Deze paragraaf volgt de beleidsdoelen van respectievelijk de European Energy Directive (EED) en de Tijdelijke regeling, zoals deze in hoofdstuk 2 van dit rapport zijn toegelicht.

4.1.1 Doelen op basis van de EED

De Europese Unie heeft zich bij de introductie van de auditplicht voor ondernemingen tot doel gesteld om ondernemingen bewust te maken van de mogelijkheden die zij hebben om energie te besparen. Uitgangspunt was dat de inzichten uit de audit de ondernemingen doen bewegen om energie te gaan besparen.

In Nederland is de energie-audit een aanvullend instrument voor een onderwerp waarvoor al een uitgebreid palet aan regelgeving en overheidsinitiatieven bestaat. Ondernemingen waarbij substantiële energiebesparingen kunnen worden gerealiseerd (grootverbruikers van energie), werken vaak al aan energiebesparing op basis van hun vergunning of op basis van meerjarenafspraken.

Veel middelgrote verbruikers zijn daarnaast op basis van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit al verplicht om besparingsmaatregelen met een terugverdientijd korter dan vijf jaar door te voeren. Om naleving van deze verplichting te vereenvoudigen, zijn voor diverse branches lijsten van erkende maatregelen opgesteld (EML). De verplichting geldt voor alle inrichtingen waarbij het energieverbruik hoger is dan 50.000 kWh en/of hoger dan 25.000 kubieke meter aan aardgasequivalenten.

De auditplicht moet voor de onderneming als geheel worden uitgevoerd, inclusief inrichtingen (vestigingen) waarin het energiegebruik onder de grenzen van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit valt. De auditplicht heeft hiermee de reikwijdte van de regelgeving rond energiebesparing vergroot, maar alleen voor vestigingen met een laag energieverbruik.

Doel 1: Energiebewustzijn vergroten

Ongeveer 27% van de ondernemingen geeft aan dat de verplichte energie-audit geen bedrijfsgeen proces was, maar voor hen wel toegevoegde waarde heeft. Voor deze groep ondernemingen kan worden geconcludeerd dat het energiebewustzijn door de verplichting is toegenomen.

Een substantieel deel van de grote concerns voert al een actief energiebeleid, waarbij energiemaatregelen worden afgewogen op kostenefficiëntie. Deels omdat zij al onder andere Nederlandse initiatieven gericht op energiebesparing vallen en deels uit eigen beweging. Voor deze groep ondernemingen, draagt de energie-audit niet wezenlijk bij aan het vergroten van het energiebewustzijn.

Uit zowel de gesprekken met ondernemingen, bevoegd gezagen als energieadviseurs blijkt ook dat het lastig is voor deze laatste groep ondernemingen om nieuwe en creatieve maatregelen te identificeren, met name als deze ingrijpen op de technische mogelijkheden voor energiebesparing. Hierdoor zijn de maatregelen zoals deze worden vastgelegd in de auditverslagen vaak al bekend, zeker in sectoren waarin ook erkendemaatregelenlijsten (EML) beschikbaar zijn.

De verplichte energie-audit is voornamelijk doeltreffend bij het vergroten van het energiebewustzijn van ondernemingen die nog niet eerder te maken hadden met Nederlandse regelgeving gericht op energiebesparing. Voor alle andere ondernemingen, voegt de auditplicht weinig of niets toe aan het energiebewustzijn van ondernemingen en is de auditplicht niet doeltreffend.

Doel 2: Energiebesparing stimuleren

Circa 81% van de ondernemingen die een energie-audit hebben laten uitvoeren, heeft energiebesparingsmaatregelen geïmplementeerd. De verplichting is nog niet lang genoeg van kracht om de effecten van de maatregelen op de energiebesparing goed te kunnen inschatten, al duiden de beschikbare resultaten wel op een beperkte doch substantiële energiebesparing.

Een belangrijke kanttekening bij deze constatering is dat ondernemingen aangeven dat de audit geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd en dat de maatregelen die in hun auditverslag zijn opgenomen, vaak al in het vizier waren. De maatregelen zijn dan wel geïmplementeerd, maar niet als gevolg van de auditplicht.

De auditplicht is bij een deel van de bedrijven doeltreffend bij het stimuleren van energiebesparing. Er kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over de omvang van het besparingspotentieel, noch de mate waarin dit wordt verzilverd.

4.1.2 Toegepaste beleidsinstrumenten in de Tijdelijke regeling

Beleidsinstrument 1: Grote ondernemingen moeten elke 4 jaar een energie-audit uitvoeren

De Tijdelijke regeling heeft als doel om alle grote ondernemingen die niet zijn vrijgesteld, periodiek een energie-audit te laten uitvoeren. Uit het onderzoek blijkt dat auditplichtige ondernemingen niet uit eigen beweging zijn overgegaan tot het uitvoeren van een energie-audit, het aanvragen van een goedgekeurd keurmerk of het vragen om een vrijstelling.

Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment tussen de 3.600 en 4.400 van de auditplichtige bedrijven een energie-audit hebben laten uitvoeren, terwijl de deadline om dit te doen al ruim is verstreken. Omdat niet alle grote ondernemingen een audit hebben laten uitvoeren, kan worden gesteld dat de uitvoering van de Tijdelijke regeling op dit punt niet voldoende doeltreffend is.

Beleidsinstrument 2: Auditverslagen moeten worden beoordeeld door het bevoegd gezag

De Tijdelijke regeling verplicht bevoegd gezagen om de auditverslagen die zij hebben ontvangen, te beoordelen op kwaliteit. Uit dit onderzoek blijkt dat bevoegd gezagen een achterstand hebben bij het beoordelen. Ook is een deel van de bevoegd gezagen pas geruime tijd na de deadline voor het aanleveren van auditverslagen gestart met het uitvoeren van de beoordelingstaak.

De wijze waarop de energieverslagen worden beoordeeld, verschilt relatief sterk tussen bevoegd gezagen. Enkele organisaties hebben zichzelf tot doel gesteld om de Tijdelijke regeling uit te voeren met het oogpunt op energiebesparing en stellen hierdoor hoge eisen aan de kwaliteit van audits, terwijl andere organisaties alleen toetsen aan de minimumeisen in de Tijdelijke regeling. In beide gevallen wordt voldaan aan de gestelde eisen, de verschillen zijn het gevolg van beleidsvrijheid.

Voor zover de beoordelingstaak door bevoegd gezagen is opgepakt, wordt dit op doeltreffende wijze gedaan. Omdat een significant deel van de verslagen echter (nog) niet is beoordeeld, kan worden gesteld dat de uitvoering van de Tijdelijke regeling op dit punt niet voldoende doeltreffend is.

Beleidsinstrument 3: Bevoegd gezag ziet toe op naleving van de verplichting

De Tijdelijke regeling verplicht het bevoegd gezag om handhavend op te treden bij ondernemingen die de auditplicht niet (goed) naleven. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen handhaven van de kwaliteit van de auditplicht en handhaven van de naleving van de verplichting.

Bij een deel van de bevoegd gezagen wordt de beoordelingstaak die is beschreven bij doel 2 gezien als handhaving. In de praktijk blijkt echter dat het zelden nodig is om als bevoegd gezag formeel op te treden als de kwaliteit van auditverslagen onvoldoende is. Ondernemingen blijken doorgaans welwillend om auditverslagen aan te passen en aan te vullen waar nodig, zonder dat hiervoor handhavend hoeft te worden opgetreden.

Uit dit onderzoek blijkt dat het interventie-instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om de verplichtingen te handhaven. Daartegenover blijkt uit dit onderzoek dat geen van de bevoegd gezagen structureel werk maakt van het identificeren van ondernemingen die de auditplicht niet naleven. Een deel van de bevoegd gezagen is ook nog niet gestart met dit onderdeel van de handhavingstaak.

Uit dit onderzoek blijkt dat het interventie-instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om de verplichtingen te handhaven. Bevoegd gezagen maken bij handhaving vooral gebruik van informele instrumenten, zoals overleg en informerende aanschrijvingen. Indien wordt uitgeweken naar het formele instrumentarium, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen. Doorgaans blijkt een waarschuwing of een formele aankondiging van de dwangsom voldoende om een onderneming tot naleving te bewegen. Er wordt door ondernemingen weinig gebruik gemaakt van mogelijkheden tot bezwaar en/of beroep.

Voor zover de handhavingstaak door bevoegd gezagen is opgepakt, wordt dit op doeltreffende wijze gedaan. Ook het interventie-instrumentarium blijkt doeltreffend. Omdat er echter beperkt wordt opgetreden bij ondernemingen die de auditplicht niet naleven, kan worden gesteld dat de Tijdelijke regeling op dit punt niet doeltreffend wordt uitgevoerd.

4.2 Doelmatigheid

In deze paragraaf is nagegaan in hoeverre de Tijdelijke regeling en de uitvoering hiervan doelmatig (efficiënt) zijn. Doelmatigheid is in artikel 1 van de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) gedefinieerd als 'Doelmatigheid van het beleid: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.'

Doelmatigheid is een relatief begrip en kan het beste worden beoordeeld door de behaalde resultaten te vergelijken met andere organisaties of eerdere ijkmomenten van de Nederlandse situatie. Er zijn geen resultaten uit andere lidstaten beschikbaar die een vergelijking mogelijk maken. Ook zijn er geen eerdere ijkmomenten van de Nederlandse situatie beschikbaar. Het is dan ook niet mogelijk om op die basis uitspraken te doen over doelmatigheid.

Wel zijn bij de implementatie van de Tijdelijke regeling enkele ex ante inschattingen gemaakt van de verwachte uitvoeringslasten voor bevoegd gezag en voor ondernemingen. In deze evaluatie is de doelmatigheid van de (uitvoering van de) Tijdelijke regeling beoordeeld in vergelijking met deze inschattingen vooraf. Een kritische noot bij deze vergelijking is dat de inschattingen vooraf gebaseerd waren op aannames en expertinschattingen en niet op beschikbare feiten.

Uitvoering door het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag maakt gemiddeld genomen hogere kosten voor de beoordelingstaken dan vooraf werd verwacht. Dit geldt in beperkte mate voor het beoordelen van concern-rapporten en in sterke mate voor het beoordelen van vestigingsrapporten. Voor de handhavingstaak is op voorhand geen kosteninschatting gemaakt en kunnen de kosten niet worden vergeleken.

De extra tijdsbesteding voor de beoordelingstaak komt enerzijds doordat de beoordelingstaak complexer blijkt te zijn dan vooraf was ingeschat en anderzijds omdat bevoegd gezagen de auditverslagen op meer aspecten en diepgaander beoordelen dan op basis van de regeling noodzakelijk is. Daarnaast blijkt dat de werkzaamheden rond het beoordelen door de hoge complexiteit van de betreffende materie, worden uitgevoerd door medewerkers met een hoger schaalniveau dan vooraf is ingeschat. Dit is nodig om een inhoudelijk oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van een energie-audit. Hierdoor vallen de kosten per beoordeling hoger uit dan vooraf was ingeschat.

Bevoegd gezagen gaan bij de uitvoering van de beoordelingstaak verder dan op basis van de Tijdelijke regeling noodzakelijk is. Hierdoor wordt meer tijd besteed dan nodig is. De uitvoering is hierdoor niet doelmatig.

Gemiddeld kost het een bevoegd gezag circa. € 1.000 om een auditverslag²¹ te beoordelen. Er zijn ook bevoegd gezagen die voor gemiddeld circa. € 500 een auditverslag beoordelen²². Ervan uitgaande dat deze bevoegd gezagen alleen beoordelen wat juridisch noodzakelijk is op basis van de regeling kan worden geconcludeerd dat de beoordelingstaak goedkoper kan worden uitgevoerd.

Er zijn op basis van dit onderzoek geen redenen om aan te nemen dat er mogelijkheden zijn om de handhavingstaak tegen lagere kosten uit te voeren. Voor zover de handhavingstaken zijn opgepakt, gebeurt dit waarschijnlijk doelmatig.

Uitvoering door ondernemingen

Bedrijven maken significant meer kosten voor de verplichte energie-audit dan vooraf is ingeschat²³. Dit komt doordat in de ex ante inschatting is uitgegaan van een situatie waarin de energie-audit zou aansluiten bij de bestaande verplichting tot het doen van een energiebesparingsonderzoek en hierdoor kon worden uitgevoerd door de ondernemingen zelf. In de praktijk blijkt dat de audit, met uitzondering van de ondernemingen die beschikken over een door RVO.nl erkend keurmerk, niet aansluit bij bestaande bedrijfsactiviteiten. Ook blijkt dat het merendeel van de ondernemingen (92%) gebruik maakt van een externe adviseur omdat zij zelf niet over de benodigde expertise beschikken.

Als gevolg van de eisen die bevoegd gezagen stellen aan de diepgang van de energie-audits en de uitwerking van de besparingsmaatregelen, alsmede de verschillen tussen de beoordeling door bevoegd gezagen, is het voor ondernemingen niet mogelijk om op andere wijze invulling te geven aan de energie-audits dan de wijze waarop zij dit in de huidige situatie hebben gedaan. In die zin is de uitvoering door ondernemingen in de huidige situatie doelmatig – zij kunnen immers niet op efficiëntere wijze aan de verplichting voldoen.

²¹ Dit bedrag volgt uit de totale uitvoeringslasten gedeeld door het totale aantal auditverslagen (vestigingsverslagen, ondernemingsverslagen en combinatieverslagen).

²² Bij de berekening van dit bedrag is alleen voor 'beoordelen', de minimale genoemde gemiddelde tijdsbesteding meegenomen. Voor de andere stappen: vooroverleg, afhandeling en herbeoordeling is uitgegaan van de gemiddelde tijdsbesteding.

²³ Verwachte uitvoeringslasten van bevoegd gezag voor energie-audit grote ondernemingen', Bruno Steiner Advies & Panteia Research in Motion, 2016.

Als bevoegd gezagen op een meer eenduidige wijze gaan beoordelen en zich bij de beoordeling houden aan de minimumcriteria uit de regeling, dan zouden de energie-audits waarschijnlijk eenvoudiger worden om uit te voeren. Zeker bij ondernemingen die te maken hebben met meerdere bevoegd gezagen, kan de doelmatigheid in de toekomst worden verbeterd.

5 Conclusies

In het onderzoek 'Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audit' is de huidige uitvoeringspraktijk van de verplichte energie-audit voor grote ondernemingen geëvalueerd. Dit hoofdstuk omvat de conclusies van het onderzoek.

1. De Tijdelijke regeling is goed te begrijpen, maar betrokkenen hebben verschillende verwachtingen van zowel de inhoud als de vorm van auditverslagen.

De Tijdelijke regeling is met behulp van de beschikbare informatie goed te begrijpen en sluit goed aan op de eisen die de EED stelt aan de implementatie van de auditplicht. Ook de rolverdeling tussen ondernemingen en bevoegd gezagen en hun respectievelijke taken is duidelijk. Wel bieden de huidige minimumcriteria voor auditverslagen en de beschikbare documentatie interpretatieruimte. Bevoegd gezagen hebben verschillende ambitieniveaus en hierdoor verschillende verwachtingen van een energie-auditverslag. Hierdoor stellen zij in de praktijk uiteenlopende eisen aan de inhoud en kwaliteit van auditverslagen. Dit leidt ertoe dat ondernemingen en adviesbureaus er moeite mee hebben om auditverslagen op te stellen die voldoen aan alle eisen.

2. De reikwijdte is duidelijk, maar het blijkt soms lastig te zijn om te bepalen of en welk deel van een onderneming auditplichtig is.

De Tijdelijke regeling stelt duidelijke kaders om te bepalen of een onderneming auditplichtig is. Wel blijkt het voor ondernemingen met een complexe organisatiestructuur soms lastig om te beoordelen of zij wel of niet aan de criteria voldoen, zeker als delen van de activiteiten in het buitenland plaatsvinden. Ook voor bevoegd gezagen is het lastig om na te gaan of deze ondernemingen auditplichtig zijn. Daarnaast blijkt het voor bevoegd gezagen onduidelijk te zijn hoe economische activiteiten moeten worden vastgesteld. Bevoegd gezagen vinden het daarom moeilijk om voor scholen en gemeenten vast te stellen of deze EED-auditplichtig zijn. Ook geven bevoegd gezagen aan dat de verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van de EED-auditplicht onduidelijk zijn wanneer het gaat om multi-tenant gebouwen.

3. Het exacte aantal auditplichtige ondernemingen is niet bekend.

Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar om harde uitspraken te kunnen doen over het aantal auditplichtige ondernemingen. Op basis van de beschikbare gegevens en de uitkomsten van dit onderzoek, bedraagt het aantal auditplichtige ondernemingen circa 4.050. Het aantal vestigingen dat onderdeel uitmaakt van auditplichtige concerns wordt geraamd op circa 30.150.

4. De verplichtingen zijn uitvoerbaar voor ondernemingen, maar niet zonder extern advies

De uitvoeringslasten bedragen in de situatie waarin de verplichting volledig wordt nageleefd tussen € 66 miljoen en € 79 miljoen per cyclus van 4 jaar. Het is voor ondernemingen goed mogelijk om invulling te geven aan de auditplicht, al blijkt wel dat het lastig is om de audit geheel zelf uit te voeren. Bijna de helft van de ondernemingen gaf aan het moeilijk te vinden om te bepalen hoe zij invulling moesten geven aan de auditplicht. 92% van de ondernemingen die de enquête hebben ingevuld, heeft de energie-audit door een externe adviseur laten uitvoeren.

5. De auditplicht wordt (nog) niet volledig nageleefd door ondernemingen.

Het is niet precies bekend hoeveel auditplichtige ondernemingen tot op het moment van de meting (oktober 2017) een auditrapport hebben toegezonden aan het bevoegd gezag,

omdat de gegevens uit de centrale registratie hier onvoldoende bruikbaar zijn. Ingeschat wordt dat ten tijde van dit onderzoek circa 1.000 ondernemingen niet hebben voldaan aan de EED auditplicht.

Hoewel de EED-auditplicht in 2015 in werking trad en ondernemingen een half jaar kregen om een auditverslag in te dienen, hebben bevoegd gezagen nog niet van alle auditplichtige ondernemingen een auditverslag ontvangen. Bevoegd gezagen wijten de trage start aan onvoldoende communicatie bij de start door het Rijk, onduidelijkheid over de eisen aan een audit(verslag) en het laat beschikbaar komen van documentatie vanuit het Rijk.

6. De beoordelingstaak is uitvoerbaar voor bevoegd gezagen

De beoordelingstaak voor het bevoegd gezag is goed uitvoerbaar. Wel valt op dat alle bevoegd gezagen er onafhankelijk van elkaar voor hebben gekozen om medewerkers met meer inhoudelijke expertise in te zetten dan voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke regeling werd verwacht. Het ambitieniveau van het betreffende bevoegd gezag blijkt daarnaast sterk bepalend te zijn voor de diepgang van de beoordeling. Naarmate de beoordeling diepgaander wordt, neemt de tijdsbesteding toe.

7. Indien de taken volledig uitgevoerd zouden zijn, zouden de structurele uitvoeringslasten in totaal € 10,3 miljoen bedragen per auditcyclus

In dit onderzoek is gemeten dat de structurele uitvoeringslasten tussen de start van de verplichting en het meetmoment (oktober 2017) € 4,6 miljoen bedragen. Als de bevoegd gezagen de auditrapporten van alle auditplichtige ondernemingen beoordeeld zouden hebben en handhavend zouden zijn opgetreden bij alle auditplichtige ondernemingen die de auditplicht niet naleven, zouden de uitvoeringslasten²⁴ op basis van de huidige praktijk circa € 10,3 miljoen bedragen.

Het is mogelijk om de beoordeling van de auditverslagen efficiënter uit te voeren, wanneer bevoegd gezagen minder toetsen op inhoudelijke kwaliteit en meer op juridische volledigheid. Daarnaast kan er ook een besparing plaatsvinden wanneer er geen auditverslagen dubbel worden beoordeeld.

8. De handhaving van niet-naleving van de auditplicht is pas recent stelselmatig opgepakt door bevoegd gezagen.

De bevoegd gezagen hebben het grootste deel van de beschikbare capaciteit ingezet voor de beoordelingstaak. Hierdoor bleef de handhaving van de naleving van de auditplicht door ondernemingen achter. Inmiddels zijn bevoegd gezagen gestart met het handhaven van de verplichte energie-audit.

Het instrumentarium dat beschikbaar is voor handhaving biedt voldoende mogelijkheden om naleving waar nodig af te dwingen. Voor zover er is gehandhaafd, blijkt de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen doorgaans voldoende als stok achter de deur om ondernemingen met het informele instrumentarium aan te zetten tot actie.

De structurele uitvoeringslasten voor het handhaven bedragen tot dusver € 0,7 miljoen. De ervaring met handhaven is op dit moment echter nog te beperkt om een goede inschatting te kunnen maken van de totale uitvoeringslasten. Dit komt met name doordat het formele instrumentarium nog niet breed toegepast is. Als blijkt dat het in de toekomst vaker nodig is om het formele instrumentarium in te zetten, dan leidt dit tot hogere kosten. Hierbij speelt mee dat bij het inzetten van het formele instrumentarium alle vestigingen apart moeten worden benaderd.

²⁴ Bij de berekening van de uitvoeringslasten is nog geen rekening gehouden met eventuele lasten voor bezwaar en beroep.

9. De concernaanpak van het kernteam leidt tot een lastenvermindering voor bevoegd gezag en ondernemingen.

Bevoegd gezagen hoeven geen tijd te besteden aan vooroverleg en zijn bijna 50% minder tijd kwijt aan de beoordelingstaak. Wel vragen bevoegd gezagen met grote regelmaat bij ondernemingen om aanvullende informatie, ook wanneer sprake is van vestigingen waarbij lokale verschillen een beperkte rol spelen. De Tijdelijke regeling biedt hier ruimte voor.

Het is niet mogelijk om harde uitspraken te doen over het verschil tussen de uitvoeringslasten van ondernemingen die deelnemen aan de concernaanpak en ondernemingen die niet deelnemen aan de concernaanpak, omdat er een te groot schaalverschil zit tussen de beide doelgroepen.

Wel kan worden geconcludeerd dat de ondernemingen die deelnemen aan de concernaanpak, minder tijd kwijt zijn aan (voor)overleg met individuele organisaties. De meerwaarde van de concernaanpak wordt wel enigszins beperkt door het frequente opvragen van aanvullende informatie door de bevoegd gezagen.

10. Er zijn synergievoordelen voor bevoegd gezagen haalbaar door handhavingstaken van EED-auditplicht en handhaving van artikel 2.15 te combineren

Een bevoegd gezag dat zowel artikel 2.15 als de EED-auditplicht handhaaft kan hierdoor synergievoordelen ondervinden. Het synergievoordeel uitgedrukt in een besparing van uitvoeringslasten tussen de EED-auditplicht en handhaving van artikel 2.15 hangt af van de volgorde waarin deze taken voor een onderneming zijn uitgevoerd:

- Wanneer de beoordeling van het EED-auditrapport voorafgaat aan handhaving van artikel 2.15 is een besparing van uitvoeringslasten mogelijk tussen € 356 en € 535 per inrichting.
- Wanneer handhaving van artikel 2.15 vooraf is gegaan aan de beoordeling van het EED-auditverslag is een besparing van uitvoeringslasten mogelijk van maximaal € 285 per auditverslag.

De totale besparing van synergievoordelen kan niet worden ingeschat omdat onduidelijk is welk deel van de populatie van ondernemingen onder beide verplichtingen valt.

11. De kwaliteit van auditverslagen wordt door 75% van de bevoegd gezagen beoordeeld als voldoende.

Hoewel de bevoegd gezagen overwegend tevreden zijn over de kwaliteit, beoordeelt een minderheid van circa 25% de kwaliteit van de auditverslagen als onvoldoende. Deze bevoegd gezagen hebben vaak een hoger ambitieniveau dan de minimale criteria uit de Tijdelijke regeling en de checklist die RVO.nl beschikbaar heeft gesteld. Dit betekent dat de auditverslagen niet op uniforme wijze worden beoordeeld.

12. Centraal beoordelen en handhaven van de auditplicht biedt economische voordelen, maar vergt wel goede afstemming tussen overheden

In Nederland worden de taken rond milieu en energie overwegend uitgevoerd door omgevingsdiensten. Dit biedt kansen voor synergie en zorgt voor een balans tussen aandacht voor de lokale situatie enerzijds en borging van kennis over de materie anderzijds.

Centrale beoordeling biedt als voordelen dat ondernemingen één aanspreekpunt hebben, dat auditverslagen eenduidiger, efficiënter en hierdoor goedkoper kunnen worden beoordeeld, en dat kennisopbouw op efficiënte wijze plaatsvindt. Wel raken de overheidstaken op het gebied van milieu versnipperd, wat ten koste kan gaan van de synergievoordelen. Dit kan mogelijk worden ondervangen als de informatieuitwisseling tussen het bevoegd gezag voor milieutaken en de centrale organisatie goed wordt geborgd.

Een deel van de voordelen van eenduidigere beoordeling en een centraal aanspreekpunt kunnen ook worden gerealiseerd zonder alle taken over te hevelen naar een centraal orgaan. In de aanbevelingen is hier dieper op ingegaan.

13. De verplichte energie-audit levert een beperkte bijdrage aan de energiebesparing

Nederland kende voor de implementatie van de verplichte energie-audit al diverse verplichtingen en initiatieven voor ondernemingen met een significant energieverbruik. Denk onder andere aan de meerjarenafspraken en de verplichte implementatie van rendabele energiebesparingsmaatregelen op basis van het Activiteitenbesluit. De energie-audit voegt voor deze ondernemingen weinig tot niets toe.

Voor inrichtingen die niet onder de eerdergenoemde regels en initiatieven vielen, maar wel onderdeel uitmaakten van grotere concerns, kan de energie-audit mogelijk meerwaarde hebben. In de praktijk blijkt dat grote ondernemingen echter doorgaans een bewuste afweging maken bij hun investeringsbeleid, waarbij ook aandacht wordt besteed aan energiekosten. Het is daardoor niet te bepalen welk deel van de energiebesparingsmaatregelen die na uitvoering van de energie-audit zijn genomen, daadwerkelijk het gevolg is van de verkregen inzichten uit de energie-audit.

14. Bevoegd gezagen hebben minder auditverslagen beoordeeld dan vooraf is ingeschat.

In de ex ante raming van de uit te voeren werkzaamheden is ervan uitgegaan dat in totaal 5.200 ondernemingsverslagen en circa 7.500 vestigingsverslagen zouden worden beoordeeld. In de praktijk zijn dit er respectievelijk circa 1.800 en 2.000, waarmee de bevoegd gezagen minder werkzaamheden hebben verricht dan vooraf werd ingeschat. Dit wordt door de bevoegd gezagen geweten aan de aanvankelijk beperkte communicatie van het Rijk. Ook zijn bevoegd gezagen relatief laat gestart met het beoordelen van de auditverslagen, omdat de bekostiging en mandatering van de betreffende taken pas in de loop van 2017 gereed was.

15. De middelen die beschikbaar zijn gesteld aan het bevoegd gezag, zijn voornamelijk besteed aan implementatie en beoordeling van auditverslagen.

Bevoegd gezagen hebben ongeveer € 3,6 miljoen besteed aan de implementatie van de EED-auditplicht. Aan de uitvoering van de structurele taken was op het moment van meten € 4,6 miljoen besteed. Hiervan is 83% besteed aan het beoordelen van auditverslagen en 15% aan de handhaving van de auditplicht.

16. De auditplicht is in de Nederlandse situatie beperkt doeltreffend en wordt niet geheel doelmatig uitgevoerd.

De Nederlandse regelgeving omvatte al een dermate uitgebreid en verregaand pakket aan regelgeving en initiatieven, dat de energie-audit als instrument bij veel ondernemingen weinig meer kan bijdragen aan het energiebewustzijn van grote ondernemingen. Het doel dat de EU had met de EED-auditplicht is hiermee niet gerealiseerd.

Verder heeft een deel van de ondernemingen geen energie-audit uitgevoerd en is hierop ook niet gehandhaafd. Daarnaast zijn niet alle ingeleverde auditverslagen beoordeeld. Hiermee is ook niet geheel aan de beleidsdoelstelling van de Tijdelijke regeling voldaan.

Bevoegd gezagen stellen in de praktijk soms andere en/of hogere eisen aan de kwaliteit van auditverslagen dan de Tijdelijke regeling en de checklist voorschrijven. Hierdoor maken zowel bevoegd gezagen als ondernemingen hogere kosten dan nodig is om de doelen van de Tijdelijke regeling te realiseren. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid van de regeling.

17. Er zijn mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de auditplicht te vergroten.

Gedurende het onderzoek zijn mogelijkheden geïdentificeerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Tijdelijke regeling te vergroten. Deze aanbevelingen zijn in detail uitgewerkt in hoofdstuk 6.

6 Aanbevelingen

Gedurende de uitvoering van het project 'Evaluatie Tijdelijke regeling EED-energie-audit' zijn kansen geïdentificeerd om de uitvoering van de EED-energie-audit te optimaliseren. Deze oplossingsrichtingen zijn verzameld op basis van de enquêtes, de interviews en de rondetafelbijeenkomsten.

De oplossingsrichtingen zijn in drie clusters opgenomen: 1) aanbevelingen op wetsniveau, 2) aanbevelingen op organisatorisch niveau en 3) aanbevelingen voor de uitvoering.

6.1 Aanbevelingen op wetsniveau

1. Borg in de regelgeving dat de verschillende verplichtingen gericht op energiebesparing op elkaar aansluiten

In de huidige situatie is de relatie tussen de energie-audit en de overige milieuregelgeving onvoldoende duidelijk. Bevoegd gezagen zien zelf de belangrijkste synergie tussen de erkendemaatregelenlijsten (EML) en gebruiken de energie-audits om verplichte uitvoer van (erkende) maatregelen met een terugverdientijd korter dan vijf jaar te handhaven op basis van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit.

Het verdient aanbeveling om de samenhang tussen de beide instrumenten te vergroten door de verplichte energie-audit te laten aansluiten in het Activiteitenbesluit, waarbij de maatregelen die zich op basis van de energie-audit binnen vijf jaar blijken terug te verdienen, verplicht zijn om te implementeren in inrichtingen met een energieverbruik boven de grenzen uit artikel 2.15. Voor vergunningsplichtige inrichtingen zou duidelijk gemaakt moeten worden wat de indieningsvereisten zijn voor een vergunningsaanvraag op het gebied van duurzaamheidsaspecten zoals energiebesparing en vervoer.

2. Leg eenduidig en limitatief in de regelgeving vast waarop auditverslagen worden beoordeeld

De beoordeling van auditverslagen wordt door bevoegd gezagen nu niet op eenduidige wijze uitgevoerd (zie conclusie 1). De Tijdelijke regeling bevat weliswaar vier criteria, maar deze zijn niet (voldoende) concreet en niet limitatief. De RVO-checklist bevat ook criteria die niet wettelijk zijn vastgelegd en het sjabloonrapport omvat onderdelen die niet noodzakelijk zijn voor de audit.

Het is voor bevoegd gezagen niet duidelijk met welke 'meetlat' ze moeten meten. Ook is voor ondernemingen en voor energieadviseurs niet duidelijk waar verslagen op worden beoordeeld, wat met name vervelend is voor ondernemingen die met meerdere bevoegd gezagen te maken hebben.

Wij bevelen aan om de criteria waaraan verslagen moeten worden getoetst transparant, concreet en limitatief vast te leggen in de regelgeving. Het is hierbij belangrijk dat de richtlijnen op één manier te interpreteren zijn.

Hiermee wordt voor ondernemingen duidelijker wat er van hen wordt verwacht en wordt het eenduidiger en mogelijk goedkoper om een audit uit te voeren. Dit draagt bij aan de kwaliteit en uniformiteit van auditverslagen. Hierdoor kunnen bevoegd gezagen de auditverslagen sneller beoordelen en hoeven zij minder vaak om aanvullingen te vragen. Dit vergroot de doelmatigheid van het beleidsinstrument.

3. Leg mogelijkheden voor het gebruik van goedgekeurde keurmerken als alternatieve invulling vast in de regelgeving

De keurmerken die RVO.nl heeft aangewezen als alternatieve invulling voor de verplichte auditplicht, hebben geen grondslag in de regelgeving. Ook is niet aangegeven of en op welke wijze er bewijslast moet worden aangeleverd en hoe deze moet worden beoordeeld. Bevoegd gezagen gaan mede daarom verschillend om met de (beoordeling van) keurmerken. Met name omgevingsdiensten lopen hier tegenaan, omdat gemeenten hen vragen om bewijslast op andere wijze te beoordelen en verantwoorden naar gelang de wensen van de gemeente.

Wij bevelen aan om de keurmerken als alternatieve invulling te verankeren in de regelgeving. Dit geeft de ondernemingen die beschikken over een keurmerk rechtszekerheid. Daarnaast wordt het voor bevoegd gezagen duidelijker hoe de invulling van de auditplicht met een keurmerk dient te worden getoetst. Hierbij is het wel belangrijk dat in de regelgeving vastgelegd wordt waar een keurmerk aan moet voldoen en dat de kwaliteit van de keurmerken wordt bewaakt. Daarnaast is het belangrijk dat geborgd blijft dat bevoegd gezagen ook bij invulling met een keurmerk profiteren van de synergievoordelen bij handhaving van artikel 2.15 uit het activiteitenbesluit.

6.2 Aanbevelingen op organisatorisch niveau

4. Prolongeer het kernteam en versterk de positie door de status van het afgegeven pre-advies te verduidelijken.

De concernaanpak wordt door concerns als positief ervaren, maar de toegevoegde waarde hiervan wordt beperkt door de facultatieve status van het pre-advies (zie conclusie 9). Bevoegd gezagen worden geacht alleen aanvullende informatie op te vragen als dat nodig is om de lokale omstandigheden te beoordelen. In de praktijk wordt in zeer veel gevallen aanvullende informatie en soms zelfs om aanvullende auditverslagen van vestigingen gevraagd, ook wanneer de vestigingen van een concern verregaand homogeen zijn. Dit ondergraaft de toegevoegde waarde van de concernaanpak.

Wij bevelen aan om het kernteam te prolongeren.

Als oplossingsrichting wordt aangedragen dat het pre-advies van het Kernteam een zwaardere of zelfs bindende status zou moeten krijgen: geen advies, maar een volledige beoordeling. Bevoegd gezagen zouden niet meer de mogelijkheid moeten hebben om het auditverslag te laten aanpassen/uitbreiden of aanvullende vestigingsrapporten te eisen. Het staat bevoegd gezagen uiteraard wel vrij om met een onderneming de dialoog aan te gaan over energiebesparing op basis van het auditverslag.

Voordelen zijn:

- Concerns weten eerder waar ze aan toe zijn en hoeven minder inspanningen te verrichten om met het bevoegd gezag te communiceren. Bovendien kunnen zij zich eerder richten op de uitvoering van de maatregelen omdat ze niet hoeven te wachten op de beoordelingen.
- Bevoegd gezagen hoeven minder rapporten te beoordelen en kunnen zich richten op het vervolg. Zie ook de aanbeveling over de handhaving op basis van het activiteitenbesluit, voor zover op de betreffende inrichting van toepassing.

5. Wijs één centraal loket of één centrale instantie aan om enkele coördinerende taken uit te voeren.

Ondernemingen geven aan dat het lastig is om de juiste bevoegd gezagen en de bijbehorende contactpersonen te identificeren. Het is hierdoor lastig om het auditverslag bij de juiste personen in te dienen, zeker voor ondernemingen die met meerdere bevoegd gezagen te maken hebben.

Ook blijkt dat er geen goed inzicht is in het aantal uitgevoerde audits en ontvangen verslagen. Er is een verplichting om eens per jaar alle beoordeelde verslagen in te dienen bij RVO.nl. Deze wordt redelijk nageleefd. Er is echter een achterstand bij het beoordelen van de verslagen. Doordat de beoordeelde verslagen niet worden verzameld op een centrale locatie, is er geen centraal inzicht in de naleving. Dit is met name problematisch voor concerns en de bevoegd gezagen waarmee zij te maken hebben. Ook voldoet Nederland met het beperkte inzicht niet volledig aan de eisen van de Europese Unie.

De bovengenoemde problemen spelen veel minder in landen met een centrale aanpak van de auditplicht. Om te profiteren van de voordelen van een centrale aanpak zonder de onderliggende organisatie ingrijpend te wijzigen, is aan te bevelen dat er één centraal loket wordt ingericht. Naar verwachting kan dit aanzienlijke kostenvoordelen opleveren, bijvoorbeeld omdat de dubbele beoordeling van auditverslagen kan worden voorkomen en omdat het identificeren van ondernemingen wordt vereenvoudigd.

Binnen de huidige structuur zou de rol van centraal loket en kenniscentrum kunnen worden opgepakt door een samenwerkingsverband van gemeenten en provincies. Overwogen kan worden om dit bij het Kernteam te beleggen. Het Kernteam zal dan wel een meer formele status moeten krijgen. Een andere mogelijkheid is om deze taken bij RVO.nl te beleggen. Het is aannemelijk dat de kostenvoordelen die voortvloeien uit de centrale coördinatie, kunnen worden aangewend om de organisatie van een centraal loket te bekostigen.

Het loket zou de volgende verantwoordelijkheden kunnen krijgen:

- Zorgen dat de te beoordelen auditverslagen bij het juiste bevoegd gezag terechtkomen.
- Doorverwijzen van ondernemingen met vragen naar het kernteam of naar het betreffende bevoegd gezag.
- Functioneren als kenniscentrum voor bevoegd gezagen.
- Faciliteren dat beoordelingen en de resultaten daarvan onder bevoegd gezagen gedeeld worden.
- Monitoren van de naleving van de verplichting door ondernemingen.
- Monitoren van de voortgang van het beoordelen van auditverslagen.
- Borgen van de kwaliteit van de goedgekeurde keurmerken, inclusief de aansluiting op de erkende maatregelenlijsten. Eventueel zou het aanwijzen van goedgekeurde keurmerken ook bij het centraal loket kunnen worden belegd.
- Eventueel: bijhouden van een (al dan niet formeel) register/database van auditplichtige ondernemingen, hoofdkantoren en vestigingen.
- Delen van sjabloonrapporten, best practices en goede voorbeelden die bevoegd gezagen bij ondernemingen kunnen achtergelaten. Dit kan ondernemingen stimuleren om de audit op een goede manier uit te laten voeren. Daarnaast kan het actief verzamelen van best practices en voorbeelden op termijn helpen om (erkende) maatregelenlijsten voor branches te ontwikkelen.

Ook zou het centrale loket of portal gestroomlijnd kunnen worden met de toekomstige informatieplicht in het kader van artikel 2.15. Hierdoor kan meer worden geprofiteerd van synergievoordelen.

▪ **Limiteer de beoordeling van individuele vestigingsverslagen.**

Veel concerns bestaan uit een groot aantal aantoonbaar homogene vestigingen. Het is daardoor niet doelmatig om veel vestigingen fysiek te betrekken in de energie-audit. Een bureauonderzoek kan dan volstaan voor een deel van de vestigingen. In de huidige situatie bestaat echter weinig duidelijkheid over de definitie van homogeniteit en het aantal vestigingen dat binnen een homogene groep dient te worden beoordeeld.

Het verdient aanbeveling om in de begeleidende documentatie duidelijke richtlijnen op te nemen voor het bepalen van homogene groepen en het maximaal aantal te onderzoeken vestigingen van een dergelijke groep. De systematiek die in Frankrijk en Duitsland wordt gehanteerd is hiervoor interessant. Hierbij moet de wortel van het aantal homogene vestigingen aan een fysieke audit worden onderwerpen, met een vast minimum.

Het verdient ook aanbeveling om reeds gedane beoordelingen van vestigingsrapporten op landelijk niveau te delen, zodat andere bevoegd gezagen deze vestigingsrapporten niet (geheel) opnieuw hoeven te beoordelen. Dit deel van de aanbeveling zou het beste kunnen worden gecombineerd met een centraal loket zoals omschreven in aanbeveling 5.

Een duidelijk maximum aan het aantal fysieke vestigingsaudits en een beperking van het aantal keren dat losse vestigingsrapporten worden beoordeeld geeft zekerheid en lagere uitvoeringslasten voor concerns. Ook nemen hiermee de uitvoeringslasten van bevoegd gezagen af.

6. Toets bewijslasten keurmerken op aanwezigheid en niet op inhoud.

Ondernemingen die invulling geven aan de auditplicht met een keurmerk, dienen soms een uitgebreid pakket aan bewijslasten aan te leveren bij het bevoegde gezag. Het komt ook voor dat bevoegd gezagen deze bewijslast inhoudelijk beoordelen. Dit leidt tot extra uitvoeringslasten voor zowel ondernemingen als bevoegd gezagen.

Het is aan te bevelen om duidelijk in de uitvoeringsdocumentatie vast te leggen dat ondernemingen die over een keurmerk beschikken, dit alleen hoeven aan te tonen met een certificaat van het keurmerk. Wel moet de onderneming dan duidelijk aangeven welke van de vestigingen en welke activiteiten onder het keurmerk vallen. In de praktijk komt het voor dat niet alle vestigingen en/of activiteiten onder de reikwijdte van het keurmerk vallen.

Als bevoegd gezagen geen tijd steken in het beoordelen van de bewijslast voor keurmerken, dan scheelt dit uitvoeringslasten voor zowel de ondernemingen als de bevoegd gezagen. Dit vergroot ook de aantrekkelijkheid voor ondernemingen om gebruik te maken van een keurmerk. Het is hierbij belangrijk dat de kwaliteit van de auditor van de keurmerken steekproefsgewijs gecontroleerd kan worden. Zie ook aanbeveling 3.

7. Geef expliciet ruimte voor gebruiksmaatregelen in aanvulling op technische besparingsmaatregelen.

In de energie-audit ligt de nadruk in de huidige situatie sterk op technische maatregelen en investeringen in bedrijfsprocessen. In de praktijk is er bij veel ondernemingen juist veel winst te behalen op het beleid ten aanzien van gebruik. Vaak valt hier zonder hoge investeringskosten, winst te behalen. Het is echter lastiger om de gevolgen van bedrijfsbeleid te onderbouwen, waardoor niet alle bevoegd gezagen akkoord gaan met het opnemen van dit type maatregelen in het auditverslag.

Het verdient aanbeveling om in de volgende tranche meer ruimte te bieden voor gebruiksmaatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan het werken met energiebeheersystemen. Dit kan worden gedaan door in de uitvoeringsdocumentatie duidelijk aan te geven hoe ondernemingen moeten onderbouwen en hoe deze onderbouwing eruit moet zien. Naar verwachting is een duidelijke omschrijving van het energiebeleid in de huidige situatie en een plan van aanpak over hoe de gebruiksmaatregelen worden geïmplementeerd voldoende.

6.3 Aanbevelingen voor uitvoering

8. Toets de auditverslagen van ondernemingen met een duidelijk meetbare reductiedoelstelling meer op hoofdlijnen.

Er zijn bedrijven die veel ambitie hebben op het gebied van energiebesparing, al concrete plannen hebben en al veel maatregelen hebben genomen. Aan die ambitie wordt binnen de auditplicht beperkt aandacht besteed. Dit komt ook omdat bevoegd gezagen de afgelopen jaren geïnstrueerd zijn om streng te controleren. In de praktijk moeten grote concerns hierdoor vaak plannen van aanpak maken met een hoog detailniveau, maar met een beperkt realiteitsniveau.

Zowel ambitieuze ondernemingen als bevoegd gezagen zouden graag meer ruimte willen om in een dialoog tot een goede invulling van de auditplicht te komen.

Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen om voor ambitieuze ondernemingen met goed inzicht in het eigen energieverbruik te werken met prestatieafspraken. De audit van een dergelijke onderneming moet dan gedetailleerd inzicht geven in het huidige energieverbruik, een plan van aanpak met hierin op hoofdlijnen (niet op vestigingsniveau) de te nemen maatregelen en de concrete reductiedoelstelling. Het bevoegd gezag beoordeelt dat plan van aanpak op realiteitswaarde en gaat daarna akkoord met de getoonde ambitie. Deze werkwijze geeft ondernemers meer ruimte om zelf een bij de bedrijfsvoering passende aanpak per vestiging te formuleren.

De onderneming rapporteert dan periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, over de gerealiseerde prestaties, zodat het bevoegd gezag kan toetsen of de onderneming zich aan de afspraken houdt. Het is hierbij wel van belang dat de verantwoordelijkheid voor dit toezicht duidelijk is vastgelegd.

Om de ambities van bedrijven te kunnen beoordelen, zou voor veel voorkomende branches een benchmark kunnen worden vastgesteld als richtlijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgenomen vermogen per m² oppervlak in de retailbranche of het gemiddelde brandstofverbruik per tonkilometer bij de transportbranche. Een dergelijk cijfer helpt ook om de historische prestaties van de onderneming te beoordelen.

Met een dergelijke aanpak wordt voorkomen dat de energie-auditplicht een papieren verplichting zonder toegevoegde waarde wordt voor ambitieuze ondernemingen op het gebied van energiebesparing. Het bespaarde geld kunnen bedrijven investeren in energiebesparing.

9. Ontwikkel branchespecifieke sjabloon-audits conform de wettelijke eisen

Het huidige rapportageformat wordt in de praktijk weinig gebruikt en wordt door zowel ondernemingen als bevoegd gezagen als te ingewikkeld ervaren.

Het verdient aanbeveling om voor verschillende soorten ondernemingen een sjabloon auditrapport te ontwikkelen dat aansluit bij de criteria uit de Tijdelijke regeling. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de expertise die is opgedaan bij bevoegd gezagen en bij energieadviseurs. Hiervoor zijn de checklist en de auditrapporten die de afgelopen periode als goed zijn beoordeeld, een goed startpunt. Het kan toegevoegde waarde hebben om de brancheorganisaties hierbij te betrekken.

Rapportageformats die een-op-een aansluiten op de criteria uit de regelgeving helpen energieadviseurs en ondernemingen om eenduidige auditverslagen uit te werken. Dit helpt ondernemingen om met minder inspanning een energieverlag conform de eisen op te stellen. Ook helpt dit bevoegd gezagen om auditverslagen efficiënter en eenduidiger te beoordelen, wat leidt tot minder uitvoeringslasten.

10. Introduceer een sjabloon-audit voor kleingebruikers

Voor kleingebruikers is het potentieel om het energieverbruik te beperken vaak gering. Het gaat dan doorgaans alleen om kantoorautomatisering, klimaatbeheersing en transportbewegingen. In de praktijk wordt de auditplicht bij deze ondernemingen door de bevoegd gezagen bewust niet gehandhaafd. Ook wordt er door sommige bevoegd gezagen niet actief gehandhaafd bij deze kleingebruikers. Hiermee wordt echter niet voldaan aan de eisen van de EU.

Het verdient aanbeveling om voor deze categorie ondernemingen een sjabloonrapport met enkele standaardmaatregelen uit te werken, zodat het bedrijf – zonder tussenkomst van een energieadviseur – in enkele uren een audit kan uitwerken waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstelling. Hiermee worden de administratieve lasten van zowel de onderneming als voor het bevoegd gezag tot een minimum beperkt en wordt wel voldaan aan de eisen van de EED.

Bijlagen bij rapportage:

Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits

I	Projectorganisatie	111
II	Werkwijze en uitgangspunten	113
III	Onderzoeksvragen	117
IV	Bronnenlijst	119
V	Overzicht respondenten	121

I Projectorganisatie

In deze bijlage is toegelicht welke partijen bij het project 'Evaluatie energie-audits' zijn betrokken. De opdrachtgever vanuit het ministerie van BZK was Ralf Vermeer en de opdrachtgever vanuit RVO.nl was Teun Bolder.

Het project werd begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de bevoegd gezagen, de Rijksoverheid en ondernemingen. De samenstelling van de begeleidingscommissie is hieronder weergegeven.

Tabel 24. Begeleidingscommissie

	Organisatie
J. Bessebinders	BOVAG
R. van Brenk	Gemeente Utrecht
P. Dijk	Infomil
H. Bijmans	Ministerie van EZK
S. van Eck	Ministerie van EZK
G. Hendrikse	Ministerie van EZK
M. Roza	Ministerie van EZK
R. Vermeer	Ministerie van EZK
M. Mian	Ministerie van IenM
P. Teunissen	OD Noordzeekanaalgebied
R. Koelemeijer	Planbureau voor de leefomgeving
I. Mans	RVO.nl
T. Ravessloot	VNO-NCW
L. Stelloo	RVO.nl
M. Stulp	VNG

Het onderzoek is uitgevoerd door Sira Consulting B.V.. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de samenstelling en rolverdeling van het projectteam.

Tabel 25. Projectteam

Medewerker	Rol
Peter Bex	Projectverantwoordelijke
Joland van der Heijden	Projectleider
Patrick van der Poll	Kwaliteitsbewaking
Eva de Beet	Projectmedewerker

II Werkwijze en uitgangspunten

In dit hoofdstuk is de werkwijze van dit project beschreven en zijn de gehanteerde uitgangspunten toegelicht. De eerste paragraaf gaat in op de gevolgde werkwijze. De tweede paragraaf geeft een overzicht van de gehanteerde uitgangspunten.

1 Uitgangspunten

In deze paragraaf is een overzicht gegeven van de belangrijkste uitgangspunten voor dit onderzoek.

De uitvoeringslasten van bevoegd gezagen zijn gekwantificeerd met het standaard kostenmodel

In het onderzoek zijn de uitvoeringslasten van bevoegd gezagen in kaart gebracht. Er is geen specifieke landelijk erkende methodiek voor het toetsen van uitvoeringslasten van het bevoegd gezag. De uitvoeringslasten van de Tijdelijke regeling zijn gekwantificeerd met behulp van het standaard kostenmodel (SKM). Hoewel deze landelijk erkende methodiek²⁵ primair bedoeld is om de effecten voor bedrijven in kaart te brengen, is deze methodiek ook zeer geschikt om de gevolgen van beleid voor overheden inzichtelijk te maken. De methodiek is ook gehanteerd bij de ex ante-inschatting van de uitvoeringslasten van het bevoegd gezag.²⁶

De SKM-methodiek kent geen uurtarieven voor medewerkers van het bevoegd gezag. In het onderzoek is daarom uitgevraagd wat de schaalniveaus zijn van de medewerkers van het bevoegde gezag. Voor de tarieven is gebruik gemaakt van het kosten-plus tarief inclusief btw uit de handleiding overheidstarieven 2016 van het ministerie van Financiën.

In de ex ante-inschatting van de uitvoeringslasten zijn dezelfde methodiek en uurtarieven gehanteerd. Hiermee is geborgd dat de berekeningen in dit onderzoek vergelijkbaar zijn met de ex ante-inschatting.

De uitvoeringslasten van ondernemingen zijn gekwantificeerd op basis van de handleiding overheidstarieven

Voor het berekenen van de uitvoeringslasten van ondernemingen, ook wel bekend als regeldruk, is gebruik gemaakt van de Handleiding Meting Regeldruk van het ministerie van EZ.²⁷ Dit is de rijksbrede methodiek voor het kwantificeren van de effecten van beleid voor ondernemingen.

2 Werkwijze

Het project is in vier fases uitgevoerd. In deze paragraaf is een beschrijving opgenomen van de werkwijze die in dit project is gehanteerd en de methodieken en uitgangspunten die daarbij zijn gebruikt.

Fase 1. Voorbereiding en bureauonderzoek

In een bureauonderzoek is de beschikbare informatie ten aanzien van de uitvoering van de auditverplichting en de bijbehorende taken voor bevoegd gezagen en ondernemingen verzameld en geanalyseerd. Het betrof onder andere eerder uitgevoerde onderzoeken en

²⁵ 'Handboek meting regeldruk', ministerie van Economische Zaken, juli 2014. Online beschikbaar via: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

²⁶ 'Verwachte uitvoeringslasten van bevoegd gezag voor energie-audit grote ondernemingen', Bruno Steiner Advies & Panteia Research in Motion, 2016.

²⁷ 'Handboek meting regeldruk', ministerie van Economische Zaken, juli 2014. Online beschikbaar via: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

beschikbaar gestelde beleidsdocumenten. In bijlage IV is een overzicht van gebruikte bronnen opgenomen.

Op basis van het bureauonderzoek is in kaart gebracht welke informatie aanvullend nodig was om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze informatiebehoefte is besproken met experts van RVO.nl en bevoegd gezagen.

Ter voorbereiding van het praktijkonderzoek zijn twee conceptenquêtes ontwikkeld, één voor bevoegd gezagen en één voor ondernemingen. De vraagstelling en scope van de beide enquêtes zijn afgestemd met de begeleidingscommissie van het onderzoek. De samenstelling van de begeleidingscommissie is terug te vinden in bijlage I.

Fase 2. Praktijkonderzoek bij bevoegd gezag en ondernemers

De conceptenquêtes zijn getest bij vijf bevoegd gezagen en bij twee ondernemingen. Vervolgens zijn de enquêtes definitief gemaakt en beschikbaar gesteld via een webportal.

De enquête voor bevoegd gezagen is beschikbaar gesteld aan alle 45 organisaties die als bevoegd gezag optreden voor de energie-audit (26 omgevingsdiensten en 19 gemeenten). In totaal hebben 31 bevoegd gezagen (19 omgevingsdiensten en 12 gemeenten) en 135 ondernemingen gereageerd, een respons van 69%.

De enquête voor ondernemingen is toegezonden aan 500 aselect geselecteerde ondernemingen waarvan op basis van de beschikbare lijst van ondernemingen werd verwacht dat zij auditplichtig waren. In totaal hebben 130 ondernemingen (26%) de enquête ingevuld, waarvan er 74 daadwerkelijk een audit hebben uitgevoerd. Daarnaast hebben 18 ondernemingen contact gezocht met de beschikbare helpdesk.

Voor beide doelgroepen was de respons voldoende om de vooraf gewenste statistische betrouwbaarheid van 90% bij een steekproefmarge van 10% te realiseren. In bijlage V is een toelichting opgenomen op de verantwoording.

De resultaten van de enquêtes zijn getoetst in verdiepende interviews met 14 bevoegd gezagen en vijf ondernemingen. In deze gesprekken zijn ook de kansen voor optimalisatie verkend. Op basis van de uitkomsten van de enquêtes en de verdiepende interviews zijn in overleg met de begeleidingscommissie de thema's bepaald voor de verdieping in fase 3.

Fase 3. In gesprek met experts

In vier rondetafelbijeenkomsten met groepen experts en stakeholders zijn de relevante onderzoeksresultaten besproken. In bijlage V is een overzicht opgenomen van de deelnemers. De thema's van de rondetafelbijeenkomsten waren als volgt:

- Uitvoerbaarheid voor ondernemingen;
- Doeltreffendheid en effect op energiebesparing;
- Uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag: beoordelen van auditverslagen;
- Uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag: handhaven van de auditplicht.

In deze bijeenkomsten is getoetst of de uitkomsten relevant en herkenbaar zijn en zijn opvallende zaken besproken en waar mogelijk verklaard. Daarnaast hebben experts bepaald in hoeverre de Tijdelijke regeling de gestelde doelen heeft gerealiseerd en in hoeverre zij de Tijdelijke regeling als uitvoerbaar beoordelen. Ten slotte zijn optimalisatiemogelijkheden in kaart gebracht en zijn aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te vergroten en de uitvoeringslasten te verminderen.

Fase 4. Evaluatie van de Tijdelijke regeling

In fase 4 zijn de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de resultaten van het bureauonderzoek, het praktijkonderzoek en de inzichten uit de rondetafelgesprekken. Hierbij is aangesloten bij de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Het overzicht van de

onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage III. In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksvragen verder uitgewerkt.

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen is een oordeel gegeven over de doelmatigheid (effectiviteit) en doeltreffendheid (efficiency) van de Tijdelijke regeling. De uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 staan de conclusies van het onderzoek beschreven en ten slotte zijn op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen uitgewerkt om de doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

III Onderzoeksvragen

Deze bijlage bevat een overzicht van de 14 deelvragen die in het onderzoeksrapport worden beantwoord.

Deelvraag
1a. Is het voor ondernemingen duidelijk of ze onder de auditplicht vallen en hoe ze de plicht kunnen vervullen?
1b. Kan de doelgroep door bevoegd gezag worden geïdentificeerd?
1c. Zijn de verplichtingen voor ondernemingen handhaafbaar gebleken door bevoegd gezag?
2a. Zijn er specifieke onderdelen in de regelgeving aanwijsbaar die leiden tot relatief veel bezwaar- en beroepszaken. Zo ja welke?
2.b In hoeverre zijn de door het Rijk opgestelde Werkinstructie en vraagbaak (FAQ) nuttig geweest t.b.v. de uitvoering van de auditplicht en de beoordelingstaken en handhavingstaken van bevoegd gezag? Zijn er verbeteringen in de Werkinstructie en vraagbaak mogelijk? Zo ja, welke?
2c. Hoe verloopt de uitvoering van de beoordelings- en handhavingstaak van bevoegd gezag? Zijn hier mogelijk knelpunten en, zo ja, welke zijn dit en wat is hiervan het effect?
3. Hoeveel ondernemingen vallen conform de Tijdelijke regeling onder de auditplicht?
4. In hoeverre voldoen de gemaakte audits aan de kwaliteitseisen die gelden in de Energie-efficiëntierichtlijn en in het kader van deze richtlijn uitgewerkte Guide Lines?
5. In hoeverre heeft de het door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ontwikkeld rapporta-geformat en de toelichting daarop geholpen bij het maken van de audits?
6. Welk effect heeft het maken van een energie-audit op energiebesparing?
7. Wat zijn de uitvoeringslasten die optreden bij ondernemingen als gevolg van de auditplicht? Welke factoren zijn hierin bepalend?
8a. Hoeveel tijd is nodig voor het bevoegd gezag om informatie te verzamelen en vervolgens te beoordelen of een onderneming onder de auditplicht valt?
8b. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen hebben tot op heden een audit uitgevoerd respectievelijk hiervan een rapport toegezonden aan bevoegd gezag?
8c. Bij hoeveel ondernemingen die een auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag is tot op heden getoetst – conform de voorschriften in de Tijdelijke regeling – of een goede audit is uitgevoerd? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?
8d. Hoeveel ondernemingen die onder de auditplicht vallen maar tot op heden geen auditrapport hebben toegezonden aan bevoegd gezag zijn door bevoegd gezag benaderd en verplicht alsnog een audit uit te voeren? Welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?
8e. Hoeveel bezwaar- en beroepszaken zijn er geweest en welke uitvoeringslast is hiermee gepaard gegaan?
8f. In hoeveel gevallen is door bevoegd gezag een dwangsom opgelegd en welke uitvoeringlast is hiermee gepaard gegaan?
9. In hoeverre waren de veronderstellingen t.a.v. uitvoeringslasten in de ex ante analyse door Bruno Steiner en Panteia juist?

Deelvraag

10. Wat is het effect op de uitvoeringslasten bij bedrijven respectievelijk bij bevoegd gezagen van de systematiek waarbij deelname aan één van de door RVO.nl aangewezen keurmerken geldt als invulling van de auditplicht?

11. In welke mate is er sprake van synergie in het toezien op de auditverplichting en andere taken van het bevoegd gezag. Hoeveel wordt hierdoor de uitvoeringslast voor de handhaving van de auditplicht verlaagd indien dit synergievoordeel aan de auditplicht wordt toegerekend?

12. In hoeverre heeft de centrale aanpak via het Kernteam bij de beoordeling van audits geleid tot vermindering van lasten bij respectievelijk concernondernemingen en bevoegd gezag en verbetering van de gelijke behandeling van concerns?

13. Welke andere mogelijkheden zijn denkbaar om de efficiëntie van de uitvoering te verbeteren?

14. Wat zijn de voor en nadelen van het in Nederland centraal organiseren van de beoordeling van de audits en/of handhaving op de auditplicht ten opzichte van de huidige aanpak waarbij de beoordeling en handhaving decentraal is neergelegd bij bevoegde gezagen? Is het in het licht van deze voor- en nadelen efficiënter om de beoordeling en/of handhaving bij één organisatie te beleggen voor heel Nederland?

IV Bronnenlijst

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de gebruikte literatuurbronnen voor het onderzoek. Waar mogelijk zijn links opgenomen naar de betreffende publicaties.

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'Energie (2014, juli, *FRA17 Mandatory energy audit*
-
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2016). *Merkblatt für Energie-audits* Geraadpleegd van http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_merkblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Département de l'Energie et du Bâtiment durable (2017) *Audits et études énergétiques (AMURE)* Geraadpleegd van <https://energie.wallonie.be/fr/audits-et-etudes-amure.html?IDC=6374>
- Département de l'énergie et du bâtiment durable (2017, 3 juli) *Brochure explicative obligation d'audit.*
- Environmental Agency. (2016, 21 maart). *Complying with the Energy Savings Opportunity Scheme (ESOS)* Geraadpleegd van <https://www.gov.uk/guidance/energy-savings-opportunity-scheme-esos>
- Hirzel, A., Nabitz, L., Wohlfarth, K., Clemens, R., Behling, I., Clarke, D., Perera, N., Turner, R. (2016, april) *A Study on Energy Efficiency in Enterprises: Energy Audits and Energy Management Systems* Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/eed-art8-implementation-study_task12_report_final-approved.pdf
- Ministère de la Transition écologique et solidaire. (2016, 5 maart). *Audit énergétique des grandes entreprises* Geraadpleegd van <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/audit-energetique-des-grandes-entreprises>
- Sustainable energy authority of Ireland (2016). *Energy Audit Handbook* Geraadpleegd van <https://www.seai.ie/resources/publications/SEAI-Energy-Audit-Handbook.pdf>
- Vlaams energieagentschap, (2015, 28 juli) *Toelichting bij Energie-audit Grote Ondernemingen*

V Overzicht respondenten

Deze bijlage bevat een overzicht van de respondenten die zijn geïnterviewd en een overzicht van de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten.

Deelname aan interviews

Bevoegd gezagen	
Floris van Dijk	OD Groningen
Bennie Stortelder	RUD Drenthe
Heinz Allert	RUD Zuid Limburg
Karen Overtoom	OD IJmond
Jelle Kramer	RUD Zeeland
Axel Roeten	OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek
Nicole Bruins	
Rob Hosman	OD Utrecht
Marjolein van de Laar	
Marianne Koolwijk	Gemeente Eindhoven
Jan-André Wiegersma	Gemeente Tytsjerksteradiel

Ondernemingen

Rik de Vrieze	Hennes & Mauritz
Koos Visser	Benchmark electronics
Gerrit de Bruin	Wartsila
Antonie Langelaan	ENGIE Services
Caro van Gorp	Zeeman
Janny Verhagen	Beter Bed
Silvia Berens	

Deelname aan de rondetafelbijeenkomsten

Uitvoerbaarheid voor bedrijven

Dolf Teuwen	Instituut voor Duurzame Mobiliteit
Walter IJbema	Vitens
Melanie Petit dit de la Roche	SGS search
Caro van Gorp	Zeeman
Rik de Vrieze	Hennes & Mauritz
Patrick Teunissen	OD Noordzeekanaalgebied
Reinder Beuving	Fritom holding

Uitvoerbaarheid voor bedrijven

Frans Andeweg	Fritom holding
---------------	----------------

Doeltreffendheid en effect op energiebesparing

Marijke Menkveld	Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)
------------------	--

Annika Schutt	Gemeente Utrecht
---------------	------------------

Melanie Petit dit de la Roche	SGS search
-------------------------------	------------

Cees de Groot	Sedeco
---------------	--------

Rik de Vrieze	Hennes & Mauritz
---------------	------------------

Simon Mosterd	Hennes & Mauritz
---------------	------------------

Hein Allertz	RUD Zuid Limburg
--------------	------------------

Ilonka Molenaar	RUD Noord Holland Noord
-----------------	-------------------------

Linda van Hees	OD Zuid Oost Brabant
----------------	----------------------

Uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag - beoordelen

Rob Velders	Velders & Novák Consultancy
-------------	-----------------------------

Erik Wishaupt	RUD Utrecht
---------------	-------------

Deny van Hooijdonk	OD Haaglanden
--------------------	---------------

Douwe Schelling	Gemeente Hilversum
-----------------	--------------------

Hans Knippels	DCMR
---------------	------

Marjolein van de Laar	OD Regio Utrecht
-----------------------	------------------

Rob Hosman	OD Regio Utrecht
------------	------------------

Patrick Dijk	Infomil
--------------	---------

Uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag - handhaving

Deny van Hooijdonk	OD Haaglanden
--------------------	---------------

Karen Overtoom	OD IJmond
----------------	-----------

Erik Wishaupt	RUD Utrecht
---------------	-------------

Douwe Schelling	Gemeente Hilversum
-----------------	--------------------

Hans Knippels	DCMR
---------------	------

Rob Velders	Velders & Novák Consultancy
-------------	-----------------------------

Rob Mulder	RUD Noord Holland Noord
------------	-------------------------
