



Ondergrenzen van de Energiebesparingsplicht

Effectief en toekomstbestendig



CE Delft

Committed to the Environment

Ondergrenzen van de Energiebesparingsplicht

Effectief en toekomstbestendig

Dit rapport is geschreven door:
Koen van Dam; Sinan Senel en Joost van den Assum

Delft, CE Delft, april 2025

Publicatienummer: 25.240418.091

Opdrachtgever: Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Koen van Dam (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

	Samenvatting	4
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Doel en onderzoeksvragen	6
	1.3 Methode	6
	1.4 Afbakening	7
	1.5 Leeswijzer	7
2	Beleidscontext	8
	2.1 De energiebesparingsplicht	8
	2.2 De ondergrenzen van de energiebesparingsplicht	8
	2.3 Aantal energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen	10
	2.4 Toezicht en handhaving	11
3	Vaststellen eenheid norm	12
	3.1 Zes varianten om een ondergrens vast te stellen	12
	3.2 Selectie van drie varianten die we nader onderzoeken	16
4	Vaststellen hoogte norm	19
	4.1 Mogelijke ondergrenzen elektriciteit	20
	4.2 Mogelijke ondergrenzen overige energiedragers	20
	4.3 Energieverbruik	21
5	Afwegingskader	22
	5.1 Toekomstbestendig en actueel	22
	5.2 Effectief en eerlijk	23
	5.3 Efficiënt	24
6	Analyse varianten ondergrenzen informatieplicht	27
	6.1 Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel	29
	6.2 Relevante energiedragers	30
	6.3 Aanwezigheid verkeerde stimulansen	30
	6.4 In beeld brengen doelgroep	31
	6.5 Administratieve lastendruk doelgroep	32
	6.6 Administratieve lastendruk toezicht en handhaving	35
	6.7 Duidelijkheid	36
	6.8 Conclusie: Verhoog ondergrens elektriciteit, introduceer een nieuwe ondergrens voor warmte	37
	6.9 Discussie	37
7	Analyse varianten ondergrenzen onderzoeksplicht	39
	7.1 Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel	41



7.2	Relevante energiedragers	42
7.3	Aanwezigheid verkeerde stimulansen	42
7.4	In beeld brengen doelgroep	42
7.5	Lastendruk doelgroep	43
7.6	Lastendruk toezicht en handhaving	43
7.7	Duidelijkheid	44
7.8	Discussie en conclusie	44

	Literatuurlijst	46
--	-----------------	----

A	Grenzen	48
---	---------	----

Samenvatting

De huidige ondergrenzen van de energiebesparingsplicht dateren uit 2008. Deze grenzen bepalen het jaarlijkse energieverbruik waarboven bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht vallen. Het is echter onduidelijk waarop deze ondergrenzen zijn gebaseerd en er heeft nooit een evaluatie plaatsgevonden. Daarom heeft het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) CE Delft gevraagd om te onderzoeken en te adviseren over nieuwe ondergrenzen die actueel en effectief zijn.

Afwegingskader voor varianten en hoogte van de ondergrenzen

Voor nieuwe ondergrenzen hebben wij zes varianten onderzocht en na een eerste filtering de verschillende hoogtes binnen drie van deze varianten verder onderzocht. We hebben een afwegingskader opgesteld om de verschillende varianten van ondergrenzen te vergelijken. Hiermee beoordelen we de varianten op een aantal criteria. In deze criteria hebben wij rekening gehouden met twee belangrijke kritiekpunten op de huidige ondergrenzen.

Ten eerste zijn de huidige ondergrenzen niet even hoog en geven daarmee een verkeerde stimulans. Zo is de ondergrens voor elektriciteitsverbruik bij de informatieplicht vijf keer lager (50.000 kWh of 180 GJ) dan de ondergrens voor overige energiedragers (25.000 m³ aardgasequivalent of 800 GJ). Bij de onderzoeksplicht is de ondergrens van elektriciteit (10 mln. kWh of 36.000 GJ) zeven keer hoger dan de ondergrens van overige energiedragers (170.000 m³ aardgasequivalent of 5.400 GJ). Hierdoor vallen bedrijven en instellingen die evenveel energie verbruiken, maar met een andere energiedrager, onder verschillende verplichtingen binnen de energiebesparingsplicht. Voor de bedrijven en instellingen die veel aardgas verbruiken en net niet onder de energiebesparingsplicht vallen, werkt dit als prikkel om niet te elektrificeren, omdat zij na elektrificatie mogelijk aan de informatieplicht moeten voldoen, waar zij nu niet mee te maken hebben.

Ten tweede geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de kosten en baten van de energiebesparingsplicht niet in balans zijn. Vooral de kosten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht staan niet in verhouding tot het besparingspotentieel en de CO₂-reductie. Dit geldt met name voor het toezicht op de informatieplicht in vergelijking met het toezicht op de ETS-bedrijven en -instellingen.

Drie varianten verder onderzocht

Om nieuwe ondergrenzen vast te stellen, hebben we aansluiting gezocht bij bestaande normen en systematiek. Drie van de zes onderzochte varianten zijn verder uitgewerkt volgens de criteria van het afwegingskader voor de informatieplicht:

1. De huidige systematiek met twee ondergrenzen: voor elektriciteit en overige energiedragers; of
2. Drie ondergrenzen: voor elektriciteit, warmte en overige energiedragers; of
3. Eén ondergrens op het totale energieverbruik.

Voor de ondergrenzen van de onderzoeksplicht hebben we Variant 2 niet onderzocht, omdat er van de bedrijven en instellingen die onder de onderzoeksplicht vallen, onvoldoende zijn die warmte extern inkopen, en omdat zij groot en professioneel genoeg zijn om een mogelijke omrekening te maken.

Informatieplicht: verhoog de ondergrens voor elektriciteit en introduceer een warmtegrens

Op basis van de vergelijking met het afwegingskader adviseren wij om de ondergrenzen voor de informatieplicht voor de verschillende energiedragers gelijk te trekken. Wij adviseren om deze vast te stellen op een jaarlijks energieverbruik van 200.000 kWh elektriciteit, 800 GJ warmte en/of 25.000 m³ aardgasequivalent voor overige energiedragers (Variant 2c).

Om verkeerde stimulansen te voorkomen, moeten ook de ondergrenzen van de verschillende energiedragers gelijk zijn. Hierdoor vallen verschillende opties af, waarbij de ondergrenzen tussen energiedragers verschillen. Variant 2c is de beste variant, omdat bedrijven en instellingen dan het minste rekenwerk hoeven te verrichten. Het omrekenen van energie-eenheden is namelijk lastig voor informatieplichtige bedrijven en instellingen.

In Tabel 1 staan de belangrijkste criteria om de afweging tussen de overgebleven opties te maken. In Optie 2c is de energiebesparingsplicht doelmatiger dan in Optie 2b. Bij een verlaging van de ondergrens voor overige energiedragers (Optie 2b) groeit de doelgroep met 57%, wat een extra energiebesparingspotentieel van 23% oplevert. Bij een verhoging van de elektriciteitsgrens (Optie 2c) krimpt de doelgroep met 60%, met 22% minder energiebesparingspotentieel.

Een belangrijke maat in dit onderzoek is de marginale lastendruk, de hoogste lastendruk die een bedrijf of instelling bij de voorgestelde ondergrenzen kan ervaren. In Optie 2c daalt de marginale administratieve lastendruk per adres van de doelgroep en lastendruk van de handhaving met 75%, ten opzichte van de huidige situatie. In Optie 2b veranderen deze per locatie niet, maar in totaal uiteraard wel, door de veranderende grootte van de doelgroep.

Tabel 1 - Enkele uitkomsten uit het afwegingskader voor de ondergrenzen van de informatieplicht

	1a (huidig)	2b	2c
Ondergrenzen	— 50.000 kWh of — 25.000 m ³ aardgas-equivalent	— 50.000 kWh elektriciteit, — 5.000 m ³ aardgas-equivalent of — 200 GJ warmte	— 200.000 kWh elektriciteit, — 25.000 m ³ aardgas-equivalent of — 800 GJ warmte
Grootte doelgroep	98.000	154.000	39.000
Energiebesparingspotentieel (PJ/jr)	12,3	15,1	9,6
Marginale lastendruk doelgroep (€/TJ)	4.700	4.700	1.200
Marginale lastendruk handhaving (€/TJ)	14.100	14.100	3.500

Onderzoeksplicht: stel ondergrenzen aan elkaar gelijk

Wij adviseren om de ondergrenzen van de onderzoeksplicht aan elkaar gelijk te stellen om de verkeerde stimulans te voorkomen. De ondergrens moet vastgesteld worden in GJ, omdat omrekenen geen probleem is voor de doelgroep. Er is onvoldoende informatie beschikbaar om advies te geven over de hoogte van de ondergrens. De marginale administratieve lastendruk van de huidige ondergrenzen is acceptabel en in geen van de onderzochte opties wordt de marginale lastendruk voor de doelgroep hoger. Voor alle onderzochte hoogtes van de ondergrenzen van de onderzoeksplicht is de lastendruk per locatie acceptabel.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2027 vindt de volgende rapportageronde van de energiebesparingsplicht plaats. De huidige energiebesparingsplicht is en wordt onderzocht door de Algemene Rekenkamer, TNO en CE Delft. De energiebesparingsplicht wordt voor de volgende rapportageronde geactualiseerd.

De ondergrenzen van de informatie- en onderzoeksplicht zijn één van de onderdelen van de energiebesparingsplicht die ter voorbereiding op de actualisatie onderzocht worden. Zo was een concrete aanbeveling uit de evaluatie van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2024):

“Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.”

Hierop heeft het ministerie van KGG aan CE Delft gevraagd om te onderzoeken of de huidige ondergrenzen voor de energiebesparings- en informatieplicht (50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent)), evenals de ondergrens voor de onderzoeksplicht (10 mln. kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent)) actueel en effectief zijn of dat ze aangepast moeten worden.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is een nadere onderbouwing bieden voor óf en zo ja, hoe de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht moeten worden aangepast.

Hiertoe beantwoorden we de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de huidige ondergrenzen van de energiebesparingsplicht?
2. Welke alternatieve varianten van de ondergrenzen kunnen gehanteerd worden?
3. Hoe toekomstbestendig, effectief en efficiënt zijn de huidige en deze alternatieve varianten van ondergrenzen op het behalen van de doelen van de energiebesparingsplicht?

1.3 Methode

In dit onderzoek beantwoorden we de eerste en tweede onderzoeksvraag op basis van een desk study en gesprekken met de opdrachtgevers en verschillende stakeholders. De derde onderzoeksvraag beantwoorden we met behulp van een afwegingskader.

Dit onderzoek levert dus ook een afwegingskader op dat gebruikt kan worden om mogelijke varianten van de ondergrenzen in de toekomst nogmaals met elkaar te vergelijken indien de omstandigheden en/of potentiële varianten veranderen.

In dit proces hebben wij gesproken met een contactpersoon bij VNO-NCW en MKB Nederland. Daarnaast hebben wij in een groepsgesprek gesproken met enkele medewerkers van verschillende omgevingsdiensten. In deze gesprekken hebben wij het afwegingskader en de weging van de verschillende onderdelen hiervan getoetst.

1.4 Afbakening

De onderzoeksvragen richten zich op de kwantitatieve ondergrenzen van de energiebesparingsplicht. In deze studie evalueren we niet of het wenselijk is dat de energiebesparingsplicht voor alle sectoren (milieubelastende activiteiten) geldt.

In dit onderzoek gaan we ervan uit dat het stelsel van de energiebesparingsplicht ongewijzigd blijft. Dit houdt onder andere in dat we geen veranderingen in de organisatie van toezicht en handhaving, of frequentie van de rapportage of een versoepelde informatieplicht meenemen in dit onderzoek.

Dit onderzoek gaat niet in op het wel of niet uitsluiten van verschillende sectoren van de energiebesparingsplicht. Ook is dit niet een diegravende studie naar het besparingspotentieel in verschillende sectoren.

Bij de afweging gebruiken wij vrij beschikbare informatie en data. We maken geen uitgebreide berekeningen van bijvoorbeeld het energiebesparingspotentieel, maar baseren ons op bestaande schattingen en kengetallen.

1.5 Leeswijzer

In dit document beschrijven wij in Hoofdstuk 2 de beleidsmatige context van de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht. In Hoofdstuk 3 onderzoeken wij de verschillende mogelijkheden voor varianten van de ondergrenzen en maken een eerste selectie. In Hoofdstuk 4 onderzoeken wij de hoogtes van de normen binnen deze varianten, hierbij worden verschillende opties vastgesteld voor zowel de informatieplicht als de onderzoeksplicht. In Hoofdstuk 5 beschrijven wij het afwegingskader van dit onderzoek, bij elk criterium formuleren wij een vraag om het criterium af te wegen. In Hoofdstuk 6 vergelijken wij met dit afwegingskader de verschillende opties voor de informatieplicht. In Hoofdstuk 7 vergelijken wij met dit afwegingskader de verschillende opties voor de onderzoeksplicht. Hoofdstukken 6 en 7 hebben afzonderlijk een eigen deelconclusie.

2 Beleidscontext

2.1 De energiebesparingsplicht

Naast het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen is het besparen van energie een belangrijk onderdeel van het Europese en Nederlandse klimaat- en energiebeleid. Immers vergemakkelijkt energiebesparing de transitie van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen, levert financiële voordelen voor gebruikers van energie op, levert een bijdrage aan een betere benutting van het energiesysteem en zorgt voor strategische onafhankelijkheid door een kleinere import van energie.

De kern van de energiebesparingsplicht (formeel: plicht ter verduurzaming van het energiegebruik) bestaat uit de verplichting om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te treffen met een terugverdientijd (TVT) van ten hoogste vijf jaar. Onder maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik wordt verstaan (art. 3.84 lid 2 Bbl (Rijksoverheid, 2023), art. 5.15 lid 2 Bal (Rijksoverheid, 2024)):

- energiebesparende maatregelen;
- maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie;
- maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van CO₂.

Deze verplichting geldt voor alle locaties van bedrijven en instellingen met een jaarlijks energieverbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of vanaf 25.000 m³ aardgas(equivalent). Ook het overgaan naar een andere energiedrager die leidt tot een lagere emissie van kool-dioxide of het zelf opwekken van hernieuwbare energie is sinds 2023 voor deze bedrijven en instellingen verplicht als de TVT ten hoogste vijf jaar is.

Bedrijven en instellingen hebben sinds 2019 een informatieplicht: deze organisaties moeten elke vier jaar rapporteren over de verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik die ze genomen hebben. Bedrijven en instellingen kunnen hierbij gebruik maken van erkende maatregelenlijsten (EML).

Locaties van bedrijven en instellingen die onder afdeling 3.3 t/m 3.11 Bal vallen en een jaarlijks energiegebruik vanaf 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas-equivalent, hebben een informatieplicht voor hun gebouwgebonden energieverbruik en daarnaast een onderzoeksplicht voor hun faciliteiten- en procesgerelateerde energieverbruik. Dat betekent dat deze organisaties uitgebreid onderzoek moeten doen naar alle kosteneffectieve maatregelen die voor hun specifieke processen van toepassing zijn, en vervolgens alle maatregelen met een TVT van ten hoogste vijf jaar moeten uitvoeren.

2.2 De ondergrenzen van de energiebesparingsplicht

De ondergrenzen van de energiebesparingsplicht zijn vastgesteld in 2008 in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Rijksoverheid, 2007) (art. 2.15 lid 7 sub a). Deze grenzen zijn gelijk aan de huidige grenzen van de informatieplicht van een jaarlijks energieverbruik van 25.000 m³ aardgas(equivalent) en 50.000 kWh elektriciteit.

Op 1 juli 2023 zijn de ondergrenzen van de onderzoeksplicht aan de energiebesparingsplichtsystematiek toegevoegd. In Tabel 2 worden de grenzen getoond zoals destijds gedefinieerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Kleinverbruikers vallen niet onder de energiebesparingsplicht. De middelgrote en grootverbruikers vallen onder de doelgroep informatieplicht. Daarnaast hebben zeer-grootverbruikers een onderzoeksplicht voor het energiegebruik gerelateerd aan hun processen en faciliteiten en een informatieplicht voor hun gebouwgebonden energiegebruik.

Sinds 1 januari 2024 zijn de ondergrenzen van de middelgrote verbruikers opgenomen in het Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De grenzen van zeer-grootverbruikers zijn vastgelegd in het Bal, omdat de onderzoeksplicht alleen geldt voor milieubelastende activiteiten.

Tabel 2 - De definitie van de leveringsklassen van het CBS.

M = middelgrote verbruiker, G = grootverbruiker, ZG = zeer grootverbruiker. (CBS, 2022)

Levering aardgas	Levering elektriciteit				
	geen elektriciteit	0 t/m 50.000 kWh	50.001 t/m 200.000 kWh	200.001 t/m 10.000.000 kWh	10.000.001 kWh of meer
geen aardgas	-	-	M	G	ZG
0 t/m 25.000 m ³	-	-	M	G	ZG
25.001 t/m 75.000 m ³	M	M	M	G	ZG
75.001 t/m 170.000 m ³	G	G	G	G	ZG
170.001 m ³ of meer	ZG	ZG	ZG	ZG	ZG

Huidige ondergrenzen zijn energetisch ongelijk en willekeurig

Het is niet bekend wat destijds de aanleiding is geweest om de huidige ondergrenzen vast te stellen, of zoals omschreven door de Algemene Rekenkamer (2024):

“De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet alleen ongelijk, zij zijn ook willekeurig. De minister heeft ze namelijk niet onderbouwd. Voor zover bekend zijn de drempels het eerst ingevoerd in de AMvB's, waarmee in de jaren 90 van de vorige eeuw eisen werden gesteld aan energie-efficiëntie bij bedrijven. Maar in die AMvB's wordt niet aangegeven waarom voor deze begrenzing gekozen is. In de circulaire 'Energie in de milieuvergunning' (VROM en EZK, 1999) zijn de drempelwaarden overgenomen, waarna ze in 2008 in het Activiteitenbesluit Milieubeheer belandden.”

Tabel 3 toont aan hoe de ondergrenzen van de informatie- en onderzoeksplicht van elektriciteit en aardgas energetisch van elkaar verschillen. Bij de informatieplicht ligt de energetische ondergrens van overige energiedragers circa vijf keer hoger dan de ondergrens van de informatieplicht (244.000 kWh t.o.v. 50.000 kWh). Hierdoor is het mogelijk om veel meer energie te gebruiken met aardgas als energiedrager in plaats van met elektriciteit, voordat je aan de energiebesparingsplicht moet voldoen.

Het omgekeerde is waar voor de onderzoeksplicht. Bij de onderzoeksplicht is de energetische ondergrens van elektriciteit een factor 7 groter dan de ondergrens van overige energiedragers (10.000.000 kWh t.o.v. 1.661.000 kWh). Zonder nadere onderbouwing is het lastig om aan bedrijven en instellingen met hetzelfde energiegebruik, maar met andere energiedragers, uit te leggen waarom de ene organisatie wel energiebesparingsplichtig is en de andere niet.

Tabel 3 - Energetische verschillen ondergrenzen informatie- en onderzoeksplicht

Ondergrens	Waarde elektriciteit (kWh)	Waarde overige energiedragers (m ³ -equivalent)
Elektriciteit informatieplicht	50.000	5.100
Overige energiedragers informatieplicht	244.000	25.000
Elektriciteit onderzoeksplicht	10.000.000	1.020.000
Overige energiedragers onderzoeksplicht	1.661.000	170.000

Naast dat de ondergrenzen binnen dezelfde verplichting niet gelijk aan elkaar zijn, sluiten de ondergrenzen ook niet aan bij andere beleidsinstrumenten. Indien de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht bijvoorbeeld zouden aansluiten bij de zonegrenzen van de energiebelasting, wordt het eenvoudiger voor toezichthouders en beleidsmakers om de grootte van de doelgroep van de energiebelasting vast te stellen. Immers is er via de energiebelasting veel data beschikbaar over hoeveel bedrijven en instellingen binnen deze zonegrenzen energiebelasting betalen.

De grenzen van de informatie- en onderzoeksplicht sluiten echter niet volledig aan op de schijven van de energiebelasting (zie Bijlage A). Voor elektriciteit sluiten de ondergrenzen aan op de belastingschijven: 50.000 en 10 mln. kWh. Voor aardgas sluiten de ondergrens niet aan. De ondergrens van 25.000 m³ heeft geen bijbehorende belastinggrens.

2.3 Aantal energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen

Tabel 4 toont het aantal adressen per energieverbruik zoals berekend door het CBS. Het aantal bedrijven en instellingen waarvoor de energiebesparingsplicht geldt is niet exact bekend. Hierdoor is een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven en instellingen dat valt onder alle combinaties van energieverbruik in elektriciteit en aardgas.

Tabel 4 - het aantal adressen per verbruiksgroep (CBS, 2024a)

Aardgasverbruik (m ³)	Elektriciteitsverbruik (kWh)						
	Geen	0 t/m 10.000	10.001 t/m 50.000	50.001 t/m 100.000	100.001 t/m 200.000	200.001 t/m 10 mln.	10 mln. of meer
Geen	0	218.155	83.870	13.870	7.430	10.040	155
0 t/m 5 000	0	278.585	92.350	11.620	3.675	2.475	15
5.001 t/m 25.000	9.775	7.285	38.800	15.175	7.950	5.505	25
25.001 t/m 75.000	2.010	190	1.100	1.830	3.005	5.215	20
75.001 t/m 170.000	595	50	175	165	330	2.640	15
170.001 t/m 1.000.000	485	40	80	125	230	1.920	80
1.000.001 t/m 10.000.000	245	20	15	20	115	820	195
10.000.001 of meer	35	5	5	0	0	30	75

2.4 Toezicht en handhaving

Er is momenteel geen duidelijke beleidsdoelstelling voor het aandeel bedrijven en instellingen dat per ronde bezocht moet worden voor controle door de toezichthouders. Voor deze studie zijn we uitgegaan van 60-80%. In de berekeningen in dit rapport hanteren we de middenwaarde van 70%. Omgevingsdiensten mogen hun eigen beleid voor toezicht en handhaving bepalen en van deze middenwaarde afwijken. Vanuit de Rijksoverheid is hier geen doelstelling voor.

Omgevingsdiensten houden toezicht op het grootste gedeelte van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Voor een aantal omgevingsdiensten is de energiebesparingsplicht een relatief nieuw onderdeel van het takenpakket. Pas sinds 2023 werd het toezichthouden op de energiebesparingsplicht onderdeel van het basistakenpakket van omgevingsdiensten. Hiervoor kozen sommige gemeenten ervoor om zelf het toezicht op de energiebesparingsplicht te organiseren, in plaats van deze taak bij omgevingsdiensten te beleggen.

Voor 2020 hadden omgevingsdiensten over het algemeen beperkt capaciteit om toezicht te houden op de energiebesparingsplicht. Om de toezichts- en handhaving capaciteit op te schalen is in 2020-2023 de 'Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht' (VUE) ingesteld, hierbij konden externe adviseurs worden ingehuurd om omgevingsdiensten te ondersteunen bij het houden van toezicht op de energiebesparingsplicht.

Vanaf 2024 is de 'Speciale uitkering toezicht en handhaving energiebesparingsplicht' (SPUK THE) ingesteld. Met deze regeling kunnen omgevingsdiensten vaste krachten aannemen om bij de energiebesparingsplicht te helpen.

Vanaf 2027 zal het Rijk via de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei structureel € 13,4 miljoen per jaar bijdragen aan omgevingsdiensten om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen (Ministerie van EZK, 2024).

Op basis van de gegevens van CBS in 2022 schat RVO circa 4.150 locaties in Nederland als onderzoeksplichtig voor hun procesgebonden maatregelen en informatieplichtig voor hun gebouwgebonden maatregelen. Ongeveer dan 100.000 locaties zijn informatieplichtig voor hun procesgebonden en gebouwgebonden maatregelen (RVO, 2024b). Het exacte aantal locaties is niet bekend. Wij gaan in deze studie uit van de gegevens van het CBS (CBS, 2024a), hiervan is de meeste informatie beschikbaar.

3 Vaststellen eenheid norm

Voordat de impact van de hoogte van de ondergrenzen onderzoeken, bespreken we in dit hoofdstuk eerst de voor- en nadelen van de verschillende eenheden (e.g. kWh/jaar, GJ/jaar of kg CO₂-eq./jaar) die gebruikt kunnen worden om een ondergrens vast te stellen.

In Paragraaf 3.1 evalueren we zes varianten van eenheden waarop de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht vastgesteld kunnen worden. Deze varianten zijn:

1. De huidige systematiek van de energiebesparingsplicht.
2. De huidige systematiek van de energiebesparingsplicht en warmte.
3. Een opstelsom van de energiedragers.
4. Een opstelsom van de energiedragers met de scope van de EED-auditplicht.
5. CO₂-uitstoot.
6. Grootte van de energieaansluiting.

In Paragraaf 3.2 wegen we de geïdentificeerde voor- en nadelen van de varianten tegen elkaar af en selecteren we drie varianten om verder uit te werken voor de informatieplicht en twee varianten om verder uit te werken voor de onderzoekspflicht.

3.1 Zes varianten om een ondergrens vast te stellen

Variant 1: Huidige systematiek energiebesparingsplicht

Deze eerste variant volgt de huidige systematiek van de energiebesparingsplicht die ook vergelijkbaar is aan de systematiek van de CBS-verbruiksklassen die we besproken in Paragraaf 2.2. Deze systematiek stelt ondergrenzen op basis van het jaarlijkse elektriciteitsverbruik (kWh/jaar) en/of het jaarlijkse verbruik van overige energiedragers die omgerekend worden naar aardgasequivalenten (m³ aardgasequivalent/jaar).

Hiermee wijkt de systematiek af van de CBS-klassenmethode die het overige energiegebruik niet meetelt en/of omrekent naar aardgasequivalenten. Het overige energiegebruik bestaat uit onder andere het verbruiken van warmte, diesel en steenkool (Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), n.d.).

Een voordeel aan deze variant is dat de doelgroep bekend is met deze methode van het vaststellen van de ondergrenzen. Immers hanteert de energiebesparingsplicht deze ondergrenzen al sinds 2008 op deze manier. Hierdoor zijn er geen informatiecampagnes nodig om de doelgroep op de hoogte te stellen van een andere methode.

In gesprek met omgevingsdiensten komt een belangrijk nadeel van deze variant naar voren, namelijk dat dat deze foutgevoelig is. Bedrijven en instellingen kunnen fouten maken bij het omrekenen van hun overig energiegebruik. Bovendien kunnen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen het gebruik van overige energiedragers, al dan niet opzettelijk, vergeten mee te nemen in de berekeningen van hun jaarlijkse energiegebruik.

Variant 2: Huidige systematiek energiebesparingsplicht en warmte

Deze tweede variant is vergelijkbaar aan de eerste variant. Uitzondering hierop is dat warmtegebruik (GJ/jaar) niet tot overige energiedragers (m^3 aardgasequivalent/jaar) gerekend wordt, maar als derde losse ondergrens wordt meegerekend.

In tegenstelling tot de belasting op elektriciteit en aardgas, wordt er geen energiebelasting op warmte geheven. De eindgebruiker betaalt alleen btw op de afgenomen warmte. Een eventuele ondergrens op warmte kan hiermee niet aansluiten bij de belastingschijven van de energiebelasting.

Een voordeel aan deze variant is dat deze toekomstbestendig is. Immers wordt warmte voor (met name informatieplichtige) bedrijven en instellingen een steeds belangrijkere energiedrager.

Momenteel zijn ongeveer 2% van de utiliteitsgebouwen in de dienstensector aangesloten op een warmtenet (TNO, 2023b). Het PBL verwacht dat het warmtegebruik en het aantal aangesloten utiliteitsgebouwen tussen nu en 2030 verdubbelt (PBL, 2024). Deze toename wordt veroorzaakt doordat bestaande utiliteitsgebouwen op warmtenetten aangesloten zullen worden. Maar ook bedrijven en instellingen die in nieuwbouw hun werkzaamheden voortzetten of opstarten zullen vaker aangesloten zijn op een warmtenet (Ministerie van BZK, 2022; PBL, 2019).

Een ander voordeel aan deze variant is dat deze minder foutgevoelig is. Bedrijven en instellingen die aangesloten zitten op een warmtenet kunnen geen fouten maken met het omrekenen van hun warmtegebruik naar aardgasgebruik. VNO-NCW, MKB Nederland en de omgevingsdiensten geven aan dat omrekeningen in energieverbruik tussen verschillende eenheden lastig is voor bedrijven en instellingen.

Een minimaal aantal locaties maakt gebruik van externe warmte en heeft daarnaast ook eigen aardgasverbruik.

Variant 3: Optelsom energiedragers

Een belangrijk probleem van de huidige systematiek is dat de ondergrens van de elektriciteit en aardgasverbruik niet dezelfde hoogte hebben. Zo is de informatieplichtondergrens van aardgas (omgerekend circa 250.000 kWh) ongeveer een factor 5 hoger dan die van elektriciteit (50.000 kWh). Hierdoor ontstaat er mogelijk een verkeerde stimulans voor bedrijven en instellingen om niet te elektrificeren. Immers kan elektrificatie van bijvoorbeeld de verwarmingsinstallatie ertoe leiden de organisatie plotseling onder de energiebesparingsplicht (informatieplicht) valt.

Een mogelijke manier om deze verkeerde stimulans weg te nemen is door gelijke ondergrenzen voor elektriciteit en aardgasequivalenten te hanteren (50.000 kWh en 5.000 m^3 aardgas, in plaats van 25.000 m^3 aardgas). Een andere optie is deze derde variant, die de ondergrens gelijk stelt aan de optelsom van alle energiedragers (GJ/jaar).

Zowel VNO-NCW en MKB-NL als de omgevingsdiensten geven aan dat dit een complexe variant is. Een eerste nadeel dat zij noemen aan deze ondergrens is dat de doelgroep minder bekend is met de eenheid GJ energie, dan met de eenheden kWh elektriciteit en m^3 aardgas. Deze laatste staan immers vermeld op de energierekeningen van bedrijven en instellingen. Dit nadeel speelt vooral bij informatieplichtige bedrijven en instellingen.

Van onderzoeksplichtige organisaties mag verwacht worden dat deze meer kennis van energie in huis hebben.

Een tweede nadeel is dat deze variant nog foutgevoeliger is dan de eerste variant. Immers moet de doelgroep nu alle energiedragers omrekenen naar GJ, in plaats van alleen de overige energiedragers naar de hoeveelheid aardgasequivalenten.

Variant 4: Opstelsom energiedragers, scope EED-auditplicht

De vierde variant hanteert dezelfde ondergrens als de derde variant, namelijk een opstelsom van alle energiedragers (in GJ/jaar). Deze variant verschilt van de vorige variant in de scope van welk energiegebruik tot het relevant energiegebruik gerekend wordt. In plaats van het relevante energiegebruik van de energiebesparingsplicht, wordt de scope van relevant energiegebruik van de EED-auditplicht gehanteerd.

De scope van relevant energiegebruik onder de energiebesparingsplicht is afgebakend met het energiegebruik dat op één locatie plaatsvindt, met uitzondering van elektriciteit of brandstoffen die gebruikt worden in voertuigen die zich buiten deze locaties bewegen. Bovendien is er voor de milieubelastende activiteit uit afdeling 3.2 vereist dat er een gebouw op de locatie aanwezig is.

Deze scope komt niet overeen met de scope van het relevant energiegebruik van de EED-auditplicht. Deze scope kijkt naar het energiegebruik op (een hoger) organisatieniveau inclusief niet-gebouwgebonden energiegebruik en energie die gebruikt wordt voor voertuigen die zich buiten bedrijfs- of instellingslocaties bewegen. Tekstkader 1 licht de huidige en toekomstige ondergrens van de EED-auditplicht uitbreider toe.

Tekstkader 1 - Ondergrens EED-auditplicht

EED-auditplicht (art. 11 Energy Efficiency Directive (EED - EU/2023/1791))

De verplichting om een energie-audit te verrichten stamt uit artikel 11 van de Energy Efficiency Directive.

Tijdens de vorige rapportageronde uit 2023 golden de vorige ondergrenzen (RVO, 2024b):

- 250 fte of meer inclusief deelnemingen van of in partneronderneming en verbonden ondernemingen, en/of
- een jaar omzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen, inclusief deelnemingen van of in partnerondernemingen en verbonden ondernemingen

Toekomstige ondergrens

Bij de volgende rapportageronde in 2027 zullen de volgende ondergrenzen gelden (art. 11(2) EED):

- Ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energiegebruik, waarbij alle energiedragers worden samen- genomen, van meer dan 10 TJ over de afgelopen drie jaar.

10 TJ is gelijk aan ongeveer 2.780.000 kWh of 284.000 m³ aardgas(equivalent).

Een voordeel aan deze variant is dat deze aansluit op de EED-auditplicht. Op deze manier kan de administratieve last voor zowel de doelgroep, toezichthouders als beleidsmakers dalen. De doelgroep kan in één keer rapporteren over beide plichten en hoeft niet twee keer te onderzoeken of ze onder de energiebesparingsplicht en/of de EED-auditplicht vallen.¹

¹ De rapportage van de EED-auditplicht en onderzoeksplicht overlappen niet volledig. Bij het opstellen van de onderzoeksplicht is wel een sjabloon gemaakt, dat zo goed mogelijk aansluit bij de EED-auditplicht. Bij het invullen van dit sjabloon kan grotendeels met één rapportage worden voldaan aan beide plichten.



Tegelijkertijd hoeven toezichhouders en beleidsmakers slechts één keer per ronde, de grootte van de doelgroep vast te stellen en kan de toezichthoudende taak op beide normen bij één partij worden belegd.

De wens om deze rapportages gelijk te stellen, leeft ook bij de wetgever. Zo heeft de Tweede Kamer op 23 januari 2025 een motie aangenomen om de energiebesparingsplicht en de EED-auditplicht uiterlijk in 2027 te harmoniseren (Staten-Generaal, 2025).

De effecten van deze variant, op de manier waarop toezicht op de energiebesparingsplicht georganiseerd moet worden, zijn onbekend maar ingrijpend. Momenteel is het reguliere toezicht op de energiebesparingsplicht per locatie geregeld en vaak decentraal bij regionale omgevingsdiensten belegd. Deze structuur zal mogelijk niet meer werkzaam zijn indien de scope van de energiebesparingsplicht naar organisatieniveau verlegd wordt. Veel organisaties zullen immers op meerdere locaties energie gebruiken die buiten het verzorgingsgebied van één enkele omgevingsdienst vallen.

Variant 5: CO₂-uitstoot

Deze vijfde variant is vergelijkbaar met Variant 3 waarbij alle energiedragers bij elkaar worden opgeteld. Deze variant gaat één stap verder en rekent eerst alle energiedragers om naar hoeveelheid CO₂-uitstoot (kg CO₂) of broeikasgasuitstoot (kg CO₂-eq.).

Een voordeel aan deze methode is dat het sturen op CO₂-reductie aansluit bij het bredere Europese klimaat- en energiegebruik en de doelstelling van de energiebesparingsplicht om het energiegebruik te verduurzamen.

Een groot nadeel aan deze variant is dat de CO₂-uitstoot van energiedragers pas achteraf wordt vastgesteld. Zo heeft het CBS pas in december 2024 de definitieve emissiefactoren van elektriciteit en aardgas in 2023 gepubliceerd (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2024). Als een gevolg hiervan moeten bedrijven en instellingen elk jaar opnieuw berekenen of ze energiebesparingsplichtig zijn. Bovendien zijn deze berekeningen foutgevoelig en zal een gedeelte van de doelgroep deze berekeningen lastig vinden. Ook toezichthouders en beleidsmakers moeten jaarlijks telkens opnieuw de grootte van de doelgroep vaststellen.

Een ander nadeel van een ondergrens op basis van CO₂-uitstoot is dat het tot onwenselijke situaties leidt voor bedrijven en instellingen die op warmtenetten zijn aangesloten. Zo is de emissiefactor van het warmtenet in Helmond (106 kg/GJ_{th}) bijna een factor 20 keer hoger dan de emissiefactor van het warmtenet in Enschede (5,6 kg/GJ_{th}) (RVO, 2024a). Een oplossing voor dit probleem zou het hanteren van een gemiddelde landelijke emissiefactor kunnen zijn. Deze oplossing verhoogt echter niet de druk op warmtebedrijven die voornamelijk fossiele brandstoffen gebruiken om hun warmteproductie te verduurzamen.

Een laatste nadeel is dat het sturen op CO₂-uitstoot mogelijk tot discussie leidt bij bedrijven en instellingen die groene elektriciteitscertificaten hebben aangeschaft. Deze organisaties kunnen onder de veronderstelling zijn dat hun elektriciteitsverbruik schoon is, terwijl er wel degelijk broeikasgassen vrijkomen bij de productie van de elektriciteit die deze bedrijven en instellingen gebruiken.

Variant 6: Grootte aansluiting

De zesde variant hanteert de grootte van de energieaansluiting als de ondergrens van de energiebesparingsplicht. Deze (grootzakelijke) aansluitingen kunnen uitgedrukt worden in m³/h voor aardgas, kVA voor elektriciteit. Voor warmte zijn geen standaardgroottes van aansluitingen bekend.

Het grootste nadeel aan deze variant is dat de grootte van de aansluiting een slechte voorspeller is van het werkelijk energiegebruik dat op een locatie plaatsvindt. Zo hebben wind- of zonneparken grote energieaansluitingen, terwijl deze locaties zelf amper energie gebruiken.

Een ander nadeel is dat de grootte van elektriciteits-, aardgas- en warmteaansluitingen niet wettelijk zijn vastgelegd en er regionale verschillen zijn in de groottypen aansluitingen tussen netbeheerders en warmtebedrijven. Hierdoor is het lastig om één nationale ondergrens vast te stellen.

3.2 Selectie van drie varianten die we nader onderzoeken

Tabel 5 toont de voor- en nadelen van de zes onderzochte varianten om de eenheid van de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht vast te stellen. We werken drie van deze zes normen dieper uit. Deze varianten zijn:

1. De huidige systematiek van de energiebesparingsplicht.
2. De huidige systematiek van de energiebesparingsplicht en warmte.
3. Een opstelsom van de energiedragers.

We analyseren de eerste drie varianten uitgebreider in het vervolg van het rapport. De andere drie afgevalen varianten hebben duidelijke nadelen waardoor zij zonder afwegingskader verworpen kunnen worden. De overgebleven drie varianten hebben verschillende voor- en nadelen die in het afwegingskader onderzocht worden. Een voordeel van Variant 1 is dat de doelgroep vertrouwd is met de systematiek. Variant 2 is toekomstbestendig en minder foutgevoelig en Variant 3 neemt de verkeerde stimulans, veroorzaakt door de energetisch ongelijke ondergrenzen, van elektriciteit en aardgas weg.

Varianten 4, 5 en 6 nemen we niet mee in het vervolg van deze studie. Variant 4 maakt gebruik van een opstelsom van energiedragers met dezelfde scope van relevant energiegebruik als de EED-auditplicht hanteert. Het in kaart brengen van de positieve en negatieve effecten van deze variant valt buiten de scope van deze studie. Door de ingrijpende wijzigingen in scope van het energieverbruik kunnen de effecten van deze wijziging niet in kaart worden gebracht.

De nadelen van Variant 5, een ondergrens op CO₂-uitstoot, maken de variant onwerkbaar. De variant zorgt voor veel onduidelijkheid, omdat de emissiefactoren van energiedragers pas achteraf worden vastgesteld en kan pas achteraf met zekerheid vastgesteld worden of een bedrijf of instelling energiebesparingsplichtig is. Bovendien vergt het zeer veel van de doelgroep en kan tot discussie leiden bij bedrijven en instellingen die op een warmtenet zijn aangesloten en/of groene elektriciteitscertificaten afnemen.

Variant 6 sluiten we uit omdat de variant enkel nadelen kent. Het verband tussen de grootte van de aansluiting van een bedrijf of instelling is zeer dun en er bestaan regionaal grote verschillen tussen de type aansluitingen die worden toegepast.

Tabel 5 - Zes varianten om de eenheid van de ondergrenzen vast te stellen

Naam ondergrens	Groot- en eenheden	Voordelen	Nadelen	Meenemen
1: Huidige systematiek energiebesparingsplicht	Elektriciteit (kWh) Overige energiedragers (m ³ aeq.)	(+) Doelgroep is bekend met deze systematiek. (+) sluit aan bij de dagelijkse praktijk van energieverbruik	(-) Foutgevoelig , doelgroep moet overig energiegebruik omrekenen naar aeq. (-) Bedrijven en instellingen kunnen vergeten overige energiedragers mee te tellen.	Ja
2: Huidige systematiek energiebesparingsplicht en warmte	Elektriciteit (kWh) Warmte (GJ) Overige energiedragers (m ³ aeq.)	(+) Toekomstbestendig , steeds belangrijkere energiedrager wordt expliciet meegenomen. (+) Minder foutgevoelig , doelgroep hoeft warmte niet meer om te rekenen. (+) sluit aan bij de dagelijkse praktijk van energiegebruik	(-) Bedrijven en instellingen kunnen vergeten overige energiedragers mee te tellen.	Ja
3: Optelsom energiedragers	Energie (GJ)	(+) Neemt verkeerde stimulans weg.	(-) Deel van doelgroep niet bekend met eenheid (GJ). (-) Foutgevoelig ; vergt veel van de doelgroep.	Ja
4: Optelsom energiedragers, scope EED-auditplicht	Energie (GJ)	(+) Sluit aan bij rapportageverplichting EED-auditplicht . (?) Onbekende ingrijpende gevolgen voor toezicht en handhaving.	(?) Onbekende ingrijpende gevolgen voor toezicht en handhaving. (-) andere scope energieverbruik (-) andere norm locatie vs. bedrijf	Nee
5: Optelsom CO ₂ -uitstoot	CO ₂ -uitstoot (kg CO ₂) Broeikasgasuitstoot (kg CO ₂ -eq.)	(+) Sluit aan bij breder klimaat- en energiebeleid.	(-) Foutgevoelig ; vergt veel van de doelgroep. (-) Pas achteraf vast te stellen of organisaties energiebesparingsplichtig zijn. (-) Vereist jaarlijks actie van doelgroep, toezichthouders en beleidsmakers. (-) Verschillende emissiefactoren van warmtenetten . (-) Roept discussie op bij afnemers met van groene elektriciteitscertificaten.	Nee

Naam ondergrens	Groot- en eenheden	Voordelen	Nadelen	Meenemen
6: Grootte aansluiting	Elektriciteit (kVA) Aardgas (m ³ /h) Warmte (kW _{th})		(-) Geen verband tussen grootte aansluiting en energieverbruik (-) Regionaal worden verschillende grootten aansluitingen toegepast.	Nee

4 Vaststellen hoogte norm

In het vorige hoofdstuk hebben wij mogelijke normen onderzocht en vervolgens gereduceerd van zes naar drie. De mogelijke grenzen die overblijven zijn een norm voor elektriciteit en resterend energieverbruik en een norm op totaal energieverbruik. In dit hoofdstuk bespreken wij de mogelijke grenswaarden binnen deze normen.

Voor de verschillende grenzen in Optie 1 onderzoeken wij normen, waarin wij de norm voor aardgas en elektriciteit zo goed mogelijk gelijk trekken. In Optie 1a laten wij de huidige normen bestaan, in Optie 1b onderzoeken wij een norm met een lagere grens voor de overige energiedragers en voor Optie 1c onderzoeken wij een norm met een hogere grens voor de elektriciteit.

Voor Opties 2a tot 2c doen we hetzelfde als bij Opties 1a tot 1c met een aanvullende ondergrens van warmte die energetisch gelijk gesteld is aan de ondergrens van aardgas. Voor Optie 3 werken wij normen uit ter hoogte van de huidige elektriciteitsgrens en aardgasgrens, omgerekend naar energie.

Tabel 6 - Voorgestelde varianten voor nieuwe ondergrenzen.

Optie	Beschrijving	Hoogte grenzen	
		Informatieplicht	Onderzoeksplicht
1a	De huidige ondergrenzen	– 50.000 kWh of – 25.000 m ³ aardgasequivalent	– 10 mln. kWh of – 170.000 m ³ aardgas-equivalent
1b	De ondergrens van de overige energiedragers wordt aangepast om vergelijkbaar te zijn met de ondergrens van het elektriciteitsverbruik.	– 50.000 kWh of – 5.000 m ³ aardgas-equivalent	– 10 mln. kWh of – 1 mln. m ³ aardgas-equivalent
1c	De ondergrens van het elektriciteitsverbruik wordt aangepast om vergelijkbaar te zijn met de overige energiedragers.	– 200.000 kWh of – 25.000 m ³ aardgasequivalent	– 2 mln. kWh of – 170.000 m ³ aardgas-equivalent
2a	Huidige ondergrenzen (warmte gelijk aan aardgas)	– 50.000 kWh of – 25.000 m ³ aardgas-equivalent of – 800 GJ	–
2b	De ondergrenzen van warmte en overige energiedragers worden verlaagd om vergelijkbaar te zijn met de ondergrens van het elektriciteitsverbruik.	– 50.000 kWh of – 5.000 m ³ aardgas-equivalent of – 180 GJ	–
2c	De ondergrens van het elektriciteitsverbruik wordt verhoogd om vergelijkbaar te zijn met die van warmte en overige energiedragers.	– 200.000 kWh of – 25.000 m ³ aardgas-equivalent – 800 GJ	–
3a	De ondergrens wordt gelijk gesteld aan de huidige ondergrens van het elektriciteitsverbruik.	– 180 GJ	– 36 TJ
3b	De ondergrens wordt gelijk gesteld aan de huidige ondergrens van de overige energiedragers.	– 800 GJ	– 5,4 TJ

4.1 Mogelijke ondergrenzen elektriciteit

De mogelijke ondergrenzen van de energiebesparingsplicht voor elektriciteit kunnen aansluiten bij grenswaarden die al in andere beleids- of monitoringsinstrumenten gehanteerd worden. Het CBS en de Belastingdienst hanteren verschillende (deels overlappende) grenswaarden van elektriciteit. Deze grenswaarden worden weergegeven in Tabel 7.

De huidige ondergrens voor elektriciteit van de informatieplicht is 50.000 kWh. Deze ondergrens nemen wij mee als ondergrens voor elektriciteit in Opties 1a, 1b, 2a en 2b. Voor de ondergrens van Opties 1c en 2c, gebruiken wij de ondergrens van elektriciteit die het meest overeenkomt met de ondergrens van 25.000 m³ aardgas(equivalent): 200.000 kWh.

Voor Optie 3a gebruiken we de ondergrens die goed overeenkomt met het gebruik van 50.000 kWh: 180 GJ.

Tabel 7 - De grenzen voor het elektriciteitsgebruik die door verschillende onderdelen van de Nederlandse overheid worden gehanteerd

Elektriciteit (kWh)	Energie (GJ)
0	0
2.900	10
10.000	36
50.000	180
100.000	360
200.000	720
10.000.000	36.000

Bron: (Ministerie van Financiën, ongoing)

4.2 Mogelijke ondergrenzen overige energiedragers

Ook de mogelijke ondergrenzen van de energiebesparingsplicht voor aardgas kunnen aansluiten bij bestaande grenswaarden. Het CBS en de Belastingdienst hanteren verschillende (deels overlappende) grenswaarden (Ministerie van Financiën, ongoing). Deze grenswaarden worden weergegeven in Tabel 8.

De huidige ondergrens voor het gebruik van overige energiedragers is 25.000 m³ aardgas-equivalent. Voor Opties 1a, 1c, 2a en 2c onderzoeken wij deze ondergrens. Voor Opties 1b en 2b verlagen wij deze grens om vergelijkbaar te worden met de huidige ondergrens voor elektriciteit: 5.000 m³ aardgas komt grofweg overeen met 50.000 kWh.

Voor Optie 3b gebruiken wij de huidige ondergrens in aardgasequivalent, omgerekend naar totale energie: 800 GJ.

Tabel 8 - De grenzen voor het aardgasgebruik die door verschillende onderdelen van de Nederlandse overheid worden gehanteerd

Aardgas(equivalent) (m ³)	Energie (GJ)
0	0
1.000	35
5.000	176
25.000	879
75.000	2.638
170.000	5.979
1.000.000	35.170
10.000.000	351.700

4.3 Energieverbruik

Voor het totale energieverbruik is alleen de grens bekend van de EED-auditplicht. Deze zal in de toekomst gaan gelden voor ondernemingen in de Europese Unie. Het gaat hierbij om een ondergrens van 10 TJ. Hierbij geldt dat de scope van deze ondergrens anders is, het gaat hier om het energieverbruik van de onderneming (incl. vervoer), niet van de locatie.

Voor de verschillende energieverbruiken geldt dat deze goed om te rekenen zijn met standaard omrekenfactoren.

Hierom werken wij de huidige grenzen voor elektriciteit (180 GJ) en gas (800 GJ) uit, omgerekend in energie.

5 Afwegingskader

In het afwegingskader definiëren we drie hoofdcriteria, onderverdeeld in zeven criteria, waar wenselijke ondergrenzen van de energiebesparingsplicht aan moeten voldoen. In dit hoofdstuk lichten we deze criteria toe.

Tabel 9 - Afwegingskader ondergrenzen energiebesparingsplicht

Hoofdcriteria	Criteria	Aandachtspunten voor afwegingen
Toekomstbestendig en actueel	Relevante energiedragers	Worden alle relevante energiedragers meegenomen in het bepalen van de ondergrenzen?
Effectief en eerlijk	Effectiviteit	Hoe groot is het energiebesparingspotentieel van de doelgroep dat door de ondergrenzen wordt afgebakend?
	Aanwezigheid verkeerde stimulans	Zijn de ondergrenzen van de verschillende energiedragers energetisch gelijk aan elkaar, of wijken ze om een goede reden van elkaar af?
	Bedrijven in zicht (handhaving)	Is het voor de overheid gemakkelijk om met de ondergrenzen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen te identificeren?
Efficiënt	Lastendruk bedrijven	Wat is de verhouding tussen kosten en baten van energiebesparing voor bedrijven en instellingen?
	Lastendruk handhaving	Op hoeveel locaties moeten toezichhouders toezicht houden?
		Wat is de verhouding tussen kosten en baten van energiebesparing in de handhaving?
	Duidelijkheid	Kan de doelgroep gemakkelijk en accuraat vaststellen of zij in de doelgroep vallen?

5.1 Toekomstbestendig en actueel

5.1.1 Relevante energiedragers

In de overgang naar een klimaatneutrale samenleving, zullen veel bedrijven en instellingen overgaan op andere energiedragers. Vastgoed kan overgaan op stadswarmte, de glastuinbouw op (diepe) geothermie en industrie op elektriciteit, waterstof of biomassa. De ondergrenzen moeten rekening houden met deze nieuwe energiedragers.

Op het moment worden alle energiedragers, behalve elektriciteit, omgerekend naar aardgasequivalenten en bij elkaar opgeteld. Dit betekent dat het mogelijk is dat een bedrijf dat energie bespaart door te elektrificeren nog steeds aan de energiebesparingsverplichting moet voldoen.

Om te bepalen of een variant toekomstbestendig is, wordt per variant de volgende vraag gesteld:

Worden alle relevante energiedragers meegenomen in het bepalen van de ondergrenzen?

5.2 Effectief en eerlijk

Effectiviteit

Nederland heeft als lidstaat van de EU de doelstelling om het energieverbruik in 2030 met 11,7% te verminderen ten opzichte van het referentiescenario van 2020 (art. 4(1) EED). De energiebesparingsplicht is één van de beleidsinstrumenten die Nederland inzet om dit doel te behalen. Dit ligt in de ordegrrootte van 200-300 PJ energiebesparing (TNO, 2022).

Het voornaamste doel van de energiebesparingsplicht is dan ook om energiegebruik van de doelgroep te verminderen. Het energiebesparingspotentieel van de energiebesparingsplicht is in grote mate afhankelijk van het aantal bedrijven en instellingen dat energiebesparingsplichtig is. De grootte van de doelgroep wordt bepaald door de hoogte van de ondergrenzen.

Om te bepalen of een ondergrensvariant effectief is, wordt daarom per variant de volgende vraag gesteld:

Hoe groot is het energiebesparingspotentieel van de doelgroep dat door de ondergrenzen wordt afgebakend?

Aanwezigheid verkeerde stimulans

In de huidige systematiek van ondergrenzen bestaat er weinig eenduidigheid over het energieverbruik. Zo liggen de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht voor elektriciteit op 180 GJ en voor gas op 790 GJ. Voor de onderzoeksplicht gelden juist omgekeerde waarden: de ondergrens voor elektriciteit ligt op 36.000 GJ, terwijl die voor gas op 5.400 GJ ligt.

Een belangrijke pijler van het klimaat- en energiebeleid, waar de energiebesparingsplicht deel van uitmaakt, is het vervangen van de energiedrager door een energiedrager met een lagere klimaatimpact. In de praktijk komt dit vaak neer op het stimuleren van elektrificatie. Het hanteren van een lagere ondergrens voor elektriciteitsgebruik werkt echter als een verkeerde stimulans voor verdere verduurzaming. Ook bij verduurzaming is het belangrijk dat men blijft inzetten op lager energieverbruik.

Ditzelfde argument kan worden toegepast op andere duurzame energiedragers zoals warmte, geothermie en waterstof. Deze energievormen zijn immers ook schaars en moeten geproduceerd worden. Daarmee achten wij het niet logisch om voor duurzame energiedragers een andere en aparte ondergrens te hanteren.

In de Nota van Toelichting van het Bal wordt dit als volgt beschreven:

“Energiebesparing is en blijft belangrijk, want energie die niet gebruikt wordt, hoeft niet geproduceerd, geïmporteerd, getransporteerd en betaald te worden. Het reduceert de vraag naar fossiele brandstoffen en de nu nog beperkt beschikbare energie uit hernieuwbare energiebronnen en leidt tot een vermindering van de benodigde netcapaciteit. Het voorliggende wijzigingsbesluit draagt er aan bij om energiekosten te beperken, de klimaatdoelstellingen dichterbij te brengen en de importafhankelijkheid te reduceren.”

Het primaire doel van de energiebesparingsplicht is om bedrijven en instellingen te verplichten om te besparen op hun energieverbruik op basis van een terugverdiensijd. Daarom geldt als eerste principe dat de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht vergelijkbaar moeten zijn voor alle energiedragers. Als dit niet haalbaar is, dan moeten de ondergrenzen voor ‘toekomstbestendige’ energiedragers, zoals duurzame warmte en waterstof, hoger liggen dan die voor fossiele energie, om verkeerde stimulansen te voorkomen.

Om te bepalen of een variant effectief en eerlijk is wordt de volgende vraag gesteld:
Zijn de grenzen tussen de energiedragers hetzelfde, of wijken ze om een goede reden af van elkaar?

Doelgroep in beeld

Momenteel vallen er, naar schatting, ongeveer 100.000 adressen/locaties onder de energiebesparingsplicht, en 4.150 locaties onder de onderzoeksplicht (Ministerie van EZK, 2023a). Echter hebben omgevingsdiensten momenteel geen duidelijk overzicht van welke bedrijven en instellingen onder deze verplichtingen vallen. Vanwege beperkte databeschikbaarheid is slechts circa de helft van de doelgroep in beeld.

Het invoeren van nieuwe ondergrenzen, bijvoorbeeld door nieuwe energiedragers toe te voegen, zou het identificeren van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen met de huidige bevoegdheden van toezichthouders, verder kunnen compliceren. Hiermee is het immers moeilijker om vast te stellen of bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit kan de handhaving bemoeilijken, wat de motivatie van bedrijven om aan de plicht te voldoen negatief zou kunnen beïnvloeden.

De wetgever heeft het probleem van databeschikbaarheid erkend. Als oplossing voor dit probleem heeft de Tweede Kamer tijdens een debat over de Energiewet de motie van lid Kröger aangenomen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2024). Door dit amendement kunnen omgevingsdiensten de gegevens van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in hun gebied opvragen bij netbeheerders. Hiermee wordt de doelgroep beter in beeld gebracht bij de toezichthouder.

Om de effectiviteit van de ondergrenzen te beoordelen voor omgevingsdiensten, wordt per variant de volgende vraag gesteld:

Is het voor de overheid gemakkelijk om met de ondergrenzen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen te identificeren?

NB: Dit criterium geldt alleen voor de informatieplicht. Voor de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen geldt dat deze ook al voor de informatieplicht in kaart moeten worden gebracht en dat dit geen extra moeite kost.

5.3 Efficiënt

Lastendruk handhaving

Het aanpassen van de ondergrenzen kan ertoe leiden dat de doelgroep van de energiebesparingsplicht groeit of juist daalt. Dit heeft ook invloed op de benodigde handhavingscapaciteit; een grote doelgroep vereist meer toezichthouders. Het is daarbij van belang dat handhavingskosten en de baten in termen van energiereductie in balans zijn.

De informatieplicht heeft als doelstelling om relevante bedrijven en instellingen te stimuleren om energiebesparende maatregelen te nemen. De onderzoeksplicht is bedoeld voor bedrijven en instellingen waarvoor de erkende maatregelenlijsten (EML) niet alle mogelijke energiebesparende maatregelen afdekken. De ondergrens voor de onderzoeksplicht moet daarom zodanig hoog worden vastgesteld dat bedrijven die wel met de EML kunnen worden afgedekt, niet onder de onderzoeksplicht gaan vallen.

Voor de controle van de informatieplicht bedragen de éénmalige kosten voor een controle € 870 (Algemene Rekenkamer, 2024). Voor een vierjarige rapportageperiode komt dit neer op € 217,50 per jaar per gecontroleerde locatie. We nemen aan dat 70% van de informatieplichtige bedrijven en instellingen wordt gecontroleerd. Daarmee zijn de gemiddelde kosten van het toezicht houden op de informatieplicht € 152,25 per jaar per locatie. Daarmee komt de handhaving op € 152,25 per locatie per jaar.

Om te bepalen of een variant effectief en eerlijk is wordt de volgende vraag gesteld:
Wat is de verhouding tussen kosten en baten van energiebesparing in de handhaving?

Wij gaan hier uit van de hoogste lastendruk binnen de doelgroep. Deze zijn immers direct gerelateerd aan de hoogte van de ondergrenzen. Daardoor geldt dat als de hoogste lastendruk goed scoort, dat deze dan goed scoren voor de gehele doelgroep. Een alternatief is om deze waarde voor de gehele doelgroep te bepalen, maar dit geeft een minder duidelijk effect. Dit komt voornamelijk door de zeer scheve verdeling van het energieverbruik binnen de doelgroep.

Lastendruk bedrijven

De energiebesparingsplicht belast bedrijven en instellingen. Dit is eerlijk als hiertegenover voldoende energiebesparing gerealiseerd kan worden.

In de nota van toelichting zijn de volgende bedragen voor de doelgroep benoemd:

- Een éénmalige kapitaalinvestering van € 10.000 tot 11.000 per bedrijf of in stelling. Dit geldt voor het eerst meedoen aan de energiebesparingsplicht (Ministerie van EZK, 2022).
- € 204 voor een intern onderzoek naar de informatieplicht (4-8 uur à € 34 per uur).
- € 400 voor een onderzoek naar de informatieplicht door externen (4 uur à € 100 per uur).
- € 3.400 voor een onderzoek naar de onderzoeksplicht (100 uur à € 34 per uur).

Uit deze getallen valt af te leiden dat voor een investering van € 10.000, minimaal € 2.000 aan energie per jaar bespaard kan worden, de terugverdientijd is immers vijf jaar of korter. Hiervoor mag een administratieve last van maximaal € 400 opgelegd worden, of € 100 per jaar. Dit levert een richtlijn van 5% administratieve last ten opzichte van de energiebesparing.

Om te bepalen of een variant effectief en eerlijk is wordt de volgende vraag gesteld:
Wat is de verhouding tussen de kosten en baten van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen?

Wij gaan hierin uit van de hoogste lastendruk binnen de doelgroep. Deze zijn immers direct gerelateerd aan de hoogte van de ondergrenzen. Daardoor geldt dat als de hoogste lastendruk goed scoort, dat deze dan goed scoren voor de gehele doelgroep. Een alternatief is om deze waarde voor de gehele doelgroep te bepalen, maar dit geeft een minder duidelijk effect. Dit komt voornamelijk door de zeer scheve verdeling van het energieverbruik binnen de doelgroep.

Duidelijkheid

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2024), en eerder door Kantar (Kantar, 2020), dat de helft van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen niet weten dat ze onder de doelgroep van de plicht vallen. Wisselend beleid zal voor verdere verwarring zorgen, waardoor waarschijnlijk minder bedrijven en instellingen zullen voldoen aan de rapportageplicht en de energiebesparingsplicht.

Daarnaast moeten de grenzen op een eenvoudige manier aansluiten bij de praktijk van bedrijven en instellingen, die weinig met energie(besparing) bezig zijn.

Om de efficiëntie van de ondergrenzen te beoordelen voor bedrijven, wordt per variant de volgende vraag gesteld:

Kunnen bedrijven en instelling gemakkelijk en accuraat vaststellen of zij in de doelgroep vallen?

Bij het beoordelen van de opties op dit criterium nemen wij ook mee dat het nu wijzigen van de ondergrenzen al direct een nadeel heeft. Een wijziging van de ondergrenzen verandert de verplichtingen van individuele bedrijven en instellingen die van deze veranderingen op de hoogte gesteld moeten worden. Zowel de omgevingsdiensten als VNO-NCW en MKB Nederland geven aan dat dit tot irritatie bij de doelgroep kan leiden. Hier staat tegenover dat eventuele bedrijven en instellingen die door wijzigingen van de ondergrenzen niet meer energiebesparingsplichtig zijn, positief tegenover de gewijzigde ondergrenzen zullen staan.

6 Analyse varianten ondergrenzen informatieplicht

In Hoofdstuk 4 hebben we acht mogelijke opties voor de ondergrenzen van de informatieplicht opgesteld. In dit hoofdstuk toetsen we deze varianten op de criteria die we hebben vastgesteld in Hoofdstuk 5. Tabel 10 vat onze bevindingen samen, deze wordt in de rest van dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

Wij adviseren om de ondergrenzen voor de informatieplicht vast te stellen op een jaarlijks energiegebruik van 200.000 kWh elektriciteit, 800 GJ warmte of 25.000 m³ aardgas-equivalent voor overige energiedragers. Deze variant scoort het best op het criterium duidelijkheid voor de doelgroep, voorkomt verkeerde stimulansen en verlaagt de relatieve administratieve lasten voor de doelgroep en toezichthouders, terwijl het grootste gedeelte van het energiebesparingspotentieel onder de energiebesparingsplicht blijft vallen.

In Paragraaf 6.1 lichten we toe hoe we de grootte van de doelgroep en het energiebesparingspotentieel van de informatieplicht hebben vastgesteld. Vervolgens bespreken we in Paragraaf 6.2 tot en met 6.7 hoe de ondergrensvarianten scoren op de criteria:

- relevante energiedragers;
- aanwezigheid van verkeerde stimulansen;
- in beeld brengen van de doelgroep;
- administratieve lasten voor de doelgroep;
- administratieve lasten voor toezichthouders;
- duidelijkheid voor de doelgroep.

Tot slot wegen we in Paragraaf 6.8 de scores van de ondergrensvarianten op de criteria tegen elkaar af en adviseren we om een nieuwe ondergrens voor warmteverbruik te introduceren en zowel deze warmteondergrens als de ondergrens van elektriciteit energetisch gelijk te maken aan die van overige energiedragers.

Tabel 10 - Resultaten multicriteria analyse van verschillende ondergrenzen van de informatieplicht

Optie/Criterium	1a Huidige systematiek	1b Huidige systematiek gelijk aan elektriciteit	1c Huidige systematiek gelijk aan overige energiedragers	2a Huidige systematiek + warmte	2b Huidige systematiek + warmte (gelijk aan elektriciteit)	2c Huidige systematiek + warmte (gelijk aan overige energie- dragers)	3a Optelsom energiedragers gelijk aan grens elektriciteit	3b Optel energiedragers gelijk aan grens overige energie- dragers
Ondergrens elektrisch (kWh)	50.000	50.000	200.000	50.000	50.000	200.000	n.v.t.	n.v.t.
Ondergrens aardgasequivalent (m³)	25.000	5.000	25.000	25.000	5.000	25.000	n.v.t.	n.v.t.
Ondergrens warmte (GJ)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	800	180	800	n.v.t.	n.v.t.
Ondergrens totaal (GJ)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	180	800
Aantal adressen	98.450 (0)	154.310 (-)	38.730 (+)	98.450 (0)	154.310 (-)	38.730 (+)	(-) 133.845 (-)	22.810 (++)
Totaal energieverbruik (PJ/jr)	134	156	103	134*	156*	103*	150	70
Besparingspotentieel (PJ/jr)	12,3 (+)	15,1 (++)	9,6 (-)	12,3* (+)	15,1* (++)	9,6* (-)	14,3 (+)	7,3 (--)
Relevante energiedragers	+	+	+	+	+	+	+	+
Aanwezigheid verkeerde stimulans	-	0	0	-	0	0	+	+
Doelgroep in beeld	+	+	+	+	+	+	+	+
Maximale lastendruk doelgroep (€/TJ)	€ 4.700 (-)	€ 4.700 (-)	€ 1.180 (+)	€ 4.700 (-)	€ 4.700 (-)	€ 1.180 (+)	€ 4.250 (-)	€ 1.060 (+)
Maximale lastendruk handhaving (€/TJ)	€ 14.100 (-)	€ 14.100 (-)	€ 3.500 (+)	€ 14.100 (-)	€ 14.100 (-)	€ 3.500 (+)	€ 12.700 (-)	€ 3.200 (+)
Duidelijkheid	0	0	0	+	+	+	--	--
Totaal	0	+	++++	+	++	+++++	-	+++

6.1 Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel

Tabel 12 toont het aantal energiebesparingsplichtige locaties, het totale energiegebruik van de informatieplichtige doelgroep en het jaarlijkse energiebesparingspotentieel van de acht mogelijke varianten van de ondergrenzen van de informatieplicht.

Een kleinere doelgroep wordt als positief (+) beoordeeld, omdat minder energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen **lagere administratieve lasten voor toezichthouders** met zich meebrengen. De hoogte van het energiebesparingspotentieel bepaalt hoe positief (+) de variant

Hoe hoger het besparingspotentieel van de variant, hoe hoger de variant op het criterium **effectiviteit** scoort.

We hebben het aantal informatieplichtige locaties bepaald op basis van gegevens van het CBS (2024a), zie Tabel 4. Hierbij hebben we bedrijven en instellingen die met de huidige ondergrenzen onderzoeksplichtig zijn niet meegenomen, omdat dit een vertekend beeld zou geven. Het aantal onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen is relatief klein (circa 4.000) met een zeer groot energieverbruik (circa 1.000 PJ totaal). Hoe meer locaties een ondergrens heeft, hoe slechter de variant scoort. Immers stijgen de administratieve lasten van toezichthouders wanneer zij op meer locaties toezicht moeten houden.

Bij het berekenen van het besparingspotentieel nemen we de aannames uit de studie van TNO (TNO, 2021) over. Tabel 11 toont het energiebesparingspotentieel van aardgas en elektriciteit voor zowel industriële als niet-industriële organisaties volgens deze studie. De onzekerheidsmarges van deze aannames zijn groot. Dit komt onder andere omdat de studie (TNO, 2021) waar we deze aannames op baseren, de energiebesparingspotentiëlen heeft ingeschat op basis op de energiebesparingsplicht zoals deze van kracht was voor de actualisatie in 2023.

Tabel 11 - Energiebesparingspotentieel van aardgas en elektriciteit voor (niet-)industriële organisaties

Type organisatie	Besparingspotentieel overige energiedragers	Besparingspotentieel elektriciteit
Industriële organisaties	10% (5-15%)	10% (5-15%)
Niet-industriële organisaties	14% (12,7-17,6%)	6% (4,7-7%)

Bron: (TNO, 2021)

Wij hebben voor de industrie, net als in voorgenoemde studie van TNO, de middenwaardes overgenomen. Dat komt neer op 10% voor de industriële bedrijven. Voor de niet-industriële organisaties zijn deze overgenomen op 6% voor het elektriciteitsgebruik en 14% voor de overige energiedragers. We nemen aan dat het totale energiegebruik en het energiebesparingspotentieel van varianten met een ondergrens voor warmte (2a, 2b en 2c) hetzelfde zijn als die van de huidige ondergrens varianten (1a, 1b en 1c). In werkelijkheid zal het totale energiegebruik en het energiebesparingspotentieel van Varianten 2a tot 2c (en onbekende hoeveelheid) lager liggen doordat het warmteverbruik als losse ondergrens wordt meegeteld in plaats van als onderdeel van de ondergrens van overige energiedragers.

Varianten 1b en 2b die de ondergrenzen gelijk stellen aan de hoogte van de huidige elektriciteitsgrens, hebben het grootste energiebesparingspotentieel (15,1 PJ/jaar) en scoren daarom zeer goed (++) op het besparingspotentieelcriterium. Varianten 1a, 2a en 3a scoren goed (+) op het energiebesparingspotentieelcriterium met een besparingspotentieel van 12,3 of 14,3 PJ/jaar. Varianten 1c en 2c scoren slecht (-), Variant 3b scoort zeer slecht (--).

Tabel 12 - Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel van de acht varianten

Variant	Aantal locaties (#)	Score locaties	Totaal energiegebruik (PJ/jaar)	Besparingspotentieel (PJ/jaar)	Score effectiviteit
1a: Huidige systematiek	98.450	0	134	12,3	+
1b: Huidige systematiek gelijk aan elektriciteit	154.310	-	156	15,1	++
1c: Huidige systematiek gelijk aan overige energiedragers	38.730	+	103	9,6	-
2a: Huidige systematiek + warmte	98.450	0	134*	12,3*	+
2b: Huidige systematiek + warmte (gelijk aan elektriciteit)	154.310	-	156*	15,1*	++
2c: Huidige systematiek en warmte (gelijk aan overige energiedragers)	38.730	+	103*	9,6*	-
3a: Optelsom energiedragers gelijk aan grens elektriciteit	133.845	-	150	14,3	+
3b: Optel energiedragers gelijk aan grens overige energiedragers	22.810	++	70	7,3	--

6.2 Relevante energiedragers

Alle varianten omvatten impliciet alle relevante energiedragers en scoren daarom allemaal goed (+) op dit criterium. Bij de verschillende varianten van Opties 1 en 2 worden alle energiedragers niet zijnde elektriciteit en/of warmte omgerekend naar aardgasequivalent. Bij de varianten van Optie 3 worden alle relevante energiedragers omgerekend naar GJ.

6.3 Aanwezigheid verkeerde stimulansen

De varianten die uitgaan van de huidige ondergrenzen (1a en 2a) geven een verkeerde stimulans die mogelijk verduurzaming van het energiegebruik in de weg staat. Op het moment dat een bedrijf of instelling, dat momenteel net niet onder de energiebesparingsplicht valt, overstapt van aardgas naar elektriciteit valt deze organisatie, bij gelijk energieverbruik, ineens wel onder de energiebesparingsplicht. In Tekstkader 2 illustreren we deze verkeerde stimulans door middel van een rekenvoorbeeld.

Tekstkader 2 - Rekenvoorbeeld verkeerde stimulans

Voorbeeld:

Een bedrijf stookt momenteel 10.000 m³ gas in een gasgestookte boiler met een efficiëntie van 90%. Dit bedrijf valt niet onder de energiebesparingsplicht.

Als dit bedrijf een e-boiler aanschaft, zou deze ongeveer 90.000 kWh aan elektriciteit moeten gebruiken, voor dezelfde warmtevraag, bij een efficiëntie van 99%.

Dit bedrijf valt nu wel onder de energiebesparingsplicht. De administratieve lasten die de energiebesparingsplicht met zich meebrengt kunnen een (kleine) prikkel geven aan bedrijven en instellingen om niet te elektrificeren.

Deze verkeerde stimulans om niet te verduurzamen levert een ongelijk speelveld op. Bedrijven en instellingen met dezelfde warmtevraag kunnen, afhankelijk van met welke energiedrager ze deze vraag invullen, wel of niet onder de energiebesparingsplicht vallen. Daarom beoordelen we Varianten 1a en 2a die uitgaan van de ondergrenzen van de huidige energiebesparingsplichtsystematiek als negatief (-) op het criterium verkeerde stimulans.

Varianten 1b, 1c, 2b en 2c ondervangen dit ongelijke speelveld door de ondergrenzen energetisch (vrijwel) gelijk te trekken. Echter blijft er een kleine prikkel om geen energie te besparen omdat bedrijven en instellingen hun energiegebruik kunnen opdelen in bijvoorbeeld een fossiel en een niet-fossiel gedeelte. Immers valt een bedrijf dat 4.000 m³ aardgas en 40.000 kWh verbruikt, niet onder de plicht, terwijl een bedrijf dat 80.000 kWh verbruikt (energetisch vrijwel gelijk) wel energiebesparingsplichtig is. Omdat we het effect van deze verkeerde stimulans als verwaarloosbaar laag inschatten, beoordelen we deze ondergrenzen als neutraal (0).

De Opties 3a en 3b ondervangen beide beschreven verkeerde stimulansen door het energiegebruik van alle energiedragers bij elkaar op te tellen. Daarom scoren deze varianten positief (+) op dit criterium.

6.4 In beeld brengen doelgroep

Op 1 juli 2025 treedt het amendement op de Omgevingswet in werking. Vanaf dat moment zijn onder andere netbeheerders en warmtebedrijven verplicht om op verzoek van toezichthouders energieverbruiksgegevens van energiebesparingsplichtige organisaties te delen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2024).

Met deze wetswijziging wordt het, onder alle ondergrensvarianten, veel eenvoudiger voor toezichthouders om inzicht te krijgen in een groot gedeelte van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen binnen hun verzorgingsgebied. Echter zullen toezichthouders nog steeds op zoek moeten gaan naar bedrijven en instellingen die bijvoorbeeld weinig energie van energienetten afnemen, maar veel energie zelf opwekken. Ook bedrijven en instellingen die voornamelijk andere energiedragers (e.g. stookolie, steenkool of diesel) gebruiken moeten nog geïdentificeerd worden.

Omdat het onder alle varianten gemakkelijker wordt voor toezichthouders om een groot gedeelte van de doelgroep in kaart te brengen, scoren alle varianten positief (+) op dit criterium.

6.5 Administratieve lastendruk doelgroep

Om de varianten te scoren op het criterium ‘administratieve lastendruk doelgroep’, schatten we de marginale lastendruk voor informatieplichtige bedrijven en instellingen van de verschillende ondergrensvarianten in. Dit zijn de administratieve lasten van de doelgroep die aan de onderkant van de ondergrenzen vallen en daarmee de hoogste lastendruk hebben. We drukken deze relatieve administratieve lastendruk uit als de benodigde kosten per potentieel te besparen energie (€/TJ).

Voor de lastendruk van de bedrijven en instellingen gebruiken wij de grenswaarden van het energieverbruik van het CBS. Van alle groepen binnen deze grenswaarden heeft het CBS ingeschat hoeveel bedrijven en instellingen onder deze grenzen vallen (zie Tabel 4).

Uit een analyse van het energiebesparingspotentieel schat TNO in dat er een besparing van 6% op het elektriciteitsverbruik en 14% op het gasverbruik mogelijk is in de dienstensector. Binnen de industrie wordt geschat dat het besparingspotentieel 10% is voor zowel aardgas- als elektriciteitsverbruik (TNO, 2021). Omdat deze besparingspercentages zijn ingeschat voor de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2023, zijn de onzekerheidsmarges van deze aannames toegenomen. Echter zijn er sinds deze studie uit 2021 geen inschattingen meer gepubliceerd van het energiebesparingspotentieel van de energiebesparingsplicht en zijn deze onzekere schattingen de best beschikbare inschattingen die we kunnen overnemen.

In onze berekeningen van de administratieve lastendruk van informatieplichtige bedrijven en instellingen hanteren we de grenswaarden van het energieverbruik van het CBS. Van alle verbruiksklassen is geschat hoeveel bedrijven onder deze grenzen vallen (zie Tabel 4).

Per verbruiksklasse bepalen we de kostendruk van de informatieplicht en de potentiële energiebesparing. De Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2023) gaat uit van € 204 aan administratieve lasten per vierjarige rapportageronde (dus € 51/jaar) om aan de informatieplicht te voldoen.

Deze lastendrukberekening is gebaseerd op zes uur aan administratieve lasten per informatieplichtige locatie. Op basis van interviews met informatieplichtige bedrijven en instellingen maken we op dat deze hoeveelheid benodigde aantal uren goed ingeschat lijkt. Dit is ook bevestigd in de evaluatie van de energiebesparingsplicht (CE Delft, 2025). VNO-NCW en MKB Nederland hebben in interviews aangegeven dat de doelgroep dikwijls externe partijen inschakelt om aan de informatieplicht te voldoen. Door deze extra adviseurskosten kunnen de administratieve lasten voor een gedeelte van de doelgroep fors hoger uitvallen. Dat is in deze afweging niet meegenomen.

Tekstkader 3 - Rekenvoorbeeld administratieve lastendruk

De berekening van de lastendruk wordt uitgedrukt in €/TJ, hierbij zijn de kosten ofwel de kosten van de administratieve handelingen om te voldoen aan de energiebesparingsplicht ofwel de kosten van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Beide worden uitgedrukt voor 1 locatie die onder de energiebesparingsplicht geldt.

Voor beiden bepalen we eerst het minimale energieverbruik bij een bepaalde ondergrens, dat is hetzelfde als de ondergrens. Vervolgens bepalen we de energiekosten per jaar.

Hierna berekenen we het energiebesparingspotentieel, dit doen wij op basis van een inschatting gebaseerd op een TNO-studie naar het energiebesparingspotentieel. Wij drukken dit energiebesparingspotentieel uit per bedrijf, in €/jr. en in GJ/jr.

We bepalen de kosten van een controle op basis van de inschatting van de algemene rekenkamer (€ 870 per controle). Hiervan is aangenomen dat 70% van de adressen wordt gecontroleerd per ronde van vier jaar. Hiermee komen de jaarlijkse controlekosten op € 152,25 per jaar.

De administratieve lasten per locatie is ingeschat op basis van de nota van toelichting. Deze moet door alle bedrijven en instellingen een maal per vier jaar worden uitgevoerd. Hiervoor is zes uur à € 34 per uur overgenomen uit de nota van toelichting. Hiermee komen de administratieve lasten op € 51 per jaar.

Door de controlekosten en de administratieve lasten te delen door het energiebesparingspotentieel, vinden we het getal voor respectievelijk de lastendruk voor controles en de administratieve lastendruk in €/TJ.

Deze administratieve lastendruk is bepaald op basis van het verbruik van elektriciteit en overige energiedragers, waarbij we voor de overige energiedragers de prijs van aardgas hebben aangenomen. De hoogste waarde bepaalt de relevante lastendruk.

Tabel 13 - De verschillende bronnen om de lastendruk te bepalen

Waarde	Bron
Ondergrenzen	(Rijksoverheid, 2024) (Rijksoverheid, 2023)
Kale prijs	(TNO, 2023a)
Belasting	(Ministerie van Financiën, ongoing)
Potentiële besparing	(TNO, 2021), incl. aanname dat dit gelijk kan blijven na wijziging van energiebesparingsplicht.
Administratieve lasten	(Ministerie van I&W, 2022)
Kosten van toezicht en handhaving	(Algemene Rekenkamer, 2024), vergelijkbaar met (CE Delft, 2024)
Aandeel adressen dat gecontroleerd moet worden per ronde van de energiebesparingsplicht	70%, middenwaarde van 60-80%

De lastendruk voor niet-industriële bedrijven en instellingen voor Varianten 1a, 1b en 1c zijn af te lezen uit Tabel 14. Deze administratieve lasten zijn gelijk aan de lastendruk voor Varianten 2a, 2b en 2c. De lastendruk voor niet-industriële bedrijven en instellingen voor Varianten 3a en 3b zijn te zien in Tabel 15, deze geldt ook als rekenvoorbeeld.

We rekenen de relatieve administratieve lasten niet door voor industriële bedrijven en instellingen, omdat de administratieve lasten (in kosten per energiebesparing) hoger zijn bij de niet-industriële bedrijven. De score voor de maximale lastendruk is gebaseerd op de hoogste administratieve lasten binnen de doelgroep. Dat komt door het lagere besparingspotentieel, 6% bij de niet-industriële bedrijven en instellingen vs. 10% binnen de industrie, waardoor de administratieve last direct hoger is.

De maximale lastendruk voor de doelgroep van Varianten 1a, 1b, 2a en 2b is € 4.700 per bespaarde TJ. Een TJ kost zowel in aardgas als elektriciteit ongeveer € 25.000 (incl. energiebelasting voor de middenverbruikers). Oftewel voor elke euro aan administratieve last, bespaart het bedrijf of de instelling ten minste ongeveer 0,21 GJ aan energie. Vanwege deze relatief hoge administratieve lasten, scoren deze varianten slecht (-) op dit criterium.

De maximale lastendruk voor de doelgroep van Varianten 1c en 2c is € 1.180 per bespaarde TJ. Oftewel voor elke euro aan administratieve last, bespaart het bedrijf of de instelling ten minste ongeveer 0,85 GJ aan energie. Omdat deze administratieve lasten relatief laag zijn vergeleken met de andere varianten, beoordelen we Varianten 1c en 2c als goed (+) op dit criterium.

De maximale lastendruk voor de doelgroep van Varianten 3a en 3c is respectievelijk € 4.250 en € 1.060 per bespaarde TJ. Oftewel voor elke euro aan administratieve last, bespaart het bedrijf of de instelling respectievelijk ten minste ongeveer 0,24 en 0,94 GJ aan energie. We beoordelen Varianten 3a en 3c als slecht (-) en goed (+) op dit criterium.

In de inschattingen van de maximale relatieve lastendruk van Varianten 3a en 3b in Tabel 15 zijn de relatieve administratieve lasten voor organisaties met een hoog gasverbruik lager dan voor organisaties met een relatief hoog elektriciteitsverbruik. Dit verschil is te verklaren doordat TNO verwacht dat bij gas er meer besparing mogelijk is (14%) dan bij elektriciteit (6%).

Tabel 14 - De administratieve lasten van informatieplichtige bedrijven en instellingen t.o.v. van het verwachte energiebesparingspotentieel voor de Varianten 1a, 1b en 1c, eenheden in euro per TJ

Aardgasverbruik (m³)	Elektriciteitsverbruik (kWh)						
	Geen	0 t/m 10.000	10.001 t/m 50.000	50.001 t/m 100.000	100.001 t/m 200.000	200.001 t/m 10 mln.	10 mln. of meer
Geen	-	-	€ 23.611	€ 4.722	€ 2.361	€ 1.180	€ 118
0 t/m 5 000	-	-	€ 23.611	€ 4.722	€ 2.361	€ 1.180	€ 118
5.001 t/m 25.000	€ 2.302	€ 2.302	€ 2.097	€ 1.547	€ 1.165	€ 780	€ 112
25.001 t/m 75.000	€ 460	€ 460	€ 451	€ 419	€ 385	€ 331	€ 93
75.001 t/m 170.000	€ 153	€ 153	€ 152	€ 148	€ 144	€ 135	€ 66
170.001 t/m 1.000.000	€ 67	€ 67	€ 67	€ 66	€ 65	€ 64	€ 43
1.000.001 t/m 10.000.000	€ 11	€ 11	€ 11	€ 11	€ 11	€ 11	€ 10
10.000.001 of meer	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1

Tabel 15 - De administratieve lasten van informatieplichtige bedrijven en instellingen t.o.v. het verwachte energiebesparingspotentieel voor de Varianten 3a en 3b

Optie	Overige energiedragers			Elektriciteit		
		3a	3b		3a	3b
Ondergrens	GJ	200	800	kWh	200	800
Ondergrens	m³	6.320	25.280	kWh	55.556	222.222
Kale prijs	€/m³	0,23	0,23	€/kWh	0,09	0,09
Belasting	€/m³	0,58	0,58	€/kWh	0,04	0,04
Totale prijs	€/m³	0,81	0,81	€/kWh	0,13	0,13
Jaarlijkse energiekosten	€/jr	5.138	20.553	€/jr	7.190	28.762
Potentiële besparing	%	14	14	%	6	6
Potentiële besparing	GJ	28	112	GJ	12	48
Potentiële kostenbesparing energie	€/jr	719	2.877	€/jr	431	1.726
Administratieve lasten	€/jr	$\frac{6 * €34}{4}$	$\frac{6 * €34}{4}$	€/jr	$\frac{6 * €34}{4}$	$\frac{6 * €34}{4}$
Administratieve lastendruk	€/TJ	1.821	455		4.250	1.062

6.6 Administratieve lastendruk toezicht en handhaving

De berekeningen voor de relatieve administratieve lastendruk voor toezichthouders is vergelijkbaar met de berekening van de administratieve lastendruk voor de doelgroep. Ook hier drukken we de relatieve administratieve lastendruk uit als de benodigde kosten per potentieel te besparen hoeveelheid energie (€/TJ).

Voor deze berekening nemen wij de inschatting van de Algemene rekenkamer over van € 870 per controle of € 217,50 per jaar (Algemene Rekenkamer, 2024). Hierbij nemen we aan dat een toezichthouder 70% van de doelgroep fysiek controleert gedurende de periode van een rapportageronde van vier jaar.

Tabel 16 toont de maximale administratieve lastendruk voor de Varianten 1a, 1b en 2c (en 2a, 2b en 2c). Tabel 17 geeft de lasten voor het toezichtproces voor Opties 3a en 3b weer. Ook hier fungeert Tabel 17 als rekenvoorbeeld. Bij het inschatten van de relatieve administratieve lastendruk gaan we uit van de maximale administratieve lasten per verbruiksklasse.

De maximale lastendruk voor toezichthouders van Varianten 1a, 1b, 2a en 2b is € 14.100 per bespaarde TJ. Oftewel elke euro aan administratieve last voor de toezichthouder, resulteert in ten minste 0,07 GJ aan bespaarde energie. Vanwege deze relatief hoge administratieve lasten, scoren deze varianten slecht (-) op dit criterium.

De maximale lastendruk voor toezichthouders van Varianten 1c en 2c is € 3.500 per bespaarde TJ. Oftewel elke euro aan administratieve last voor de toezichthouder, resulteert in ten minste 0,29 GJ aan bespaarde energie. Omdat deze administratieve lasten laag zijn vergeleken met de andere varianten, beoordelen we Varianten 1c en 2c als zeer goed (++) op dit criterium.

De maximale lastendruk voor toezichthouders van Varianten 3a en 3c is respectievelijk € 12.700 en € 3.200 per bespaarde TJ. Oftewel elke euro aan administratieve last voor de toezichthouder, resulteert in ten minste 0,08 en 0,31 GJ aan bespaarde energie. We beoordelen Varianten 3a en 3c als slecht (-) en zeer goed (++) op dit criterium.

Tabel 16 - De lasten voor het toezichtproces voor informatieplichtige bedrijven en instellingen t.o.v. van het verwachte energiebesparingspotentieel voor de Varianten 1a, 1b en 1c, eenheden in euro per TJ

Aardgasverbruik (m³)	Elektriciteitsverbruik (kWh)						
	Geen	0 t/m 10.000	10.001 t/m 50.000	50.001 t/m 100.000	100.001 t/m 200.000	200.001 t/m 10 mln.	10 mln. of meer
Geen			€ 70.486	€ 14.096	€ 7.048	€ 3.524	€ 352
0 t/m 5.000			€ 70.486	€ 14.096	€ 7.048	€ 3.524	€ 352
5.001 t/m 25.000	€ 6.873	€ 6.873	€ 6.262	€ 4.620	€ 3.479	€ 2.329	€ 335
25.001 t/m 75.000	€ 1.374	€ 1.374	€ 1.348	€ 1.252	€ 1.150	€ 988	€ 280
75.001 t/m 170.000	€ 458	€ 458	€ 455	€ 443.78	€ 430.23	€ 405	€ 199
170.001 t/m 1.000.000	€ 202	€ 202	€ 201	€ 199	€ 196	€ 191	€ 128
1.000.001 t/m 10.000.000	€ 34	€ 34	€ 34	€ 34	€ 34	€ 34	€ 31
10.000.001 of meer	€ 3.44	€ 3.44	€ 3.44	€ 3.44	€ 3.43	€ 3.43	€ 3.40



Tabel 17 - De lasten voor het toezichtproces van informatieplichtige bedrijven en instellingen t.o.v. het verwachte energiebesparingspotentieel voor de varianten 3a en 3b.

Optie		Overige energiedragers			Elektriciteit	
		3a	3b		3a	3b
Ondergrens	GJ/jr	200	800	kWh	200	800
Ondergrens	m ³	6.320	25.280	kWh	55.556	222.222
Kale prijs	€/m ³	0,23	0,23	€/kWh	0,09	0,09
Belasting	€/m ³	0,58	0,58	€/kWh	0,04	0,04
Totale prijs	€/m³	0,81	0,81	€/kWh	0,13	0,13
Jaarlijkse energiekosten	€/jr	5.138	€20.553	€/jr	7.190	28.762
Potentiële besparing	%	14	14	%	6	6
Potentiële besparing	GJ/jr	28	112	GJ	12	48
Potentiële kostenbesparing energie	€/jr	719	2.877	€/jr	431	1.726
Lasten voor het toezichtsproces	€/jr	$70\% * \frac{€870}{4}$	$70\% * \frac{€870}{4}$	€/jr	$70\% * \frac{€870}{4}$	$70\% * \frac{€870}{4}$
Lasten voor het toezichtsproces	€/TJ	5.437	1.359		12.687	3.171

6.7 Duidelijkheid

In 2020 gaf de helft van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen aan niet te weten dat zij tot de doelgroep van de energiebesparingsplicht horen (Kantar, 2020). In deze paragraaf toetsen we of de informatieplichtdoelgroep gemakkelijk en accuraat kan vaststellen of zij tot de energiebesparingsplichtdoelgroep behoren.

Onder de huidige ondergrenssystematiek (Varianten 1a, 1b en 1c) kan een groot deel van de doelgroep gemakkelijk achterhalen of ze energiebesparingsplichtig zijn door hun jaarlijkse verbruik van aardgas en elektriciteit op hun jaarrekeningen te vergelijken met de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht. Dit geldt echter niet voor bedrijven en instellingen die aangesloten zijn op een warmtenet. Deze organisaties moeten hun warmtegebruik eerst omrekenen naar aardgasequivalenten. Er zijn slechts weinig bedrijven en instellingen die zowel warmte afnemen als een andere energiedrager. Omdat onder deze varianten een gedeelte van de doelgroep niet gemakkelijk kan bepalen of ze energiebesparingsplichtig zijn, scoren deze varianten neutraal (0) op dit criterium.

Varianten 2a, 2b en 2c maken het voor bedrijven en instellingen die aangesloten zijn op een warmtenet gemakkelijker om te bepalen of zij tot de doelgroep van de energiebesparingsplicht behoren. Daarom beoordelen we deze varianten als positief (+) op dit criterium.

Varianten 3a en 3b scoren negatief (0) op duidelijkheid. Het veranderen van de eenheid van de ondergrens zal zorgen voor verwarring en er zullen nieuwe bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht vallen. Daarnaast zullen bedrijven en instellingen zelf hun energieverbruik moeten omrekenen en vervolgens optellen, wat het vaststellen van de totale jaarlijkse hoeveelheid energie extra lastig maakt. Bovendien is de eenheid van de norm, GJ energie, een eenheid waar bedrijven en instellingen weinig affiniteit mee hebben. Terwijl de andere ondergrenzen op hun energierekening staan en direct te gebruiken zijn.

6.8 Conclusie: Verhoog ondergrens elektriciteit, introduceer een nieuwe ondergrens voor warmte

Wij adviseren om Variant 2c als de nieuwe ondergrens van de informatieplicht te hanteren. Onder deze variant zijn bedrijven of instellingen informatieplichtig indien hun jaarlijks energiegebruik hoger is dan 200.000 kWh elektriciteit, 800 GJ warmte of 25.000 m³ aardgas-equivalent aan overige energiedragers.

Deze variant scoort het best op het criterium duidelijkheid voor de doelgroep, voorkomt verkeerde stimulansen en verlaagt de relatieve administratieve lasten voor de doelgroep en zowel de relatieve als absolute administratieve lasten voor toezichthouders. Tegelijkertijd daalt het energiebesparingspotentieel van de informatieplichtige doelgroep slechts met 22%, terwijl het de doelgroepsgrootte daalt met 60%.

Variant 1c en 3b scoorden ook goed op lage administratieve lasten voor de doelgroep en toezichthouders. Echter vergen deze varianten meer van (een gedeelte van) de doelgroep: bedrijven en instellingen moeten onder deze varianten meer moeite doen om vast te stellen of ze wel of niet energiebesparingsplichtig zijn.

6.9 Discussie

Met deze studie is specifiek gekeken naar de mogelijkheden om een nieuwe ondergrens voor de energiebesparingsplicht vast te stellen. Hierbij is het doel om de energiebesparingsplicht actueel, toekomstbestendig en effectief te maken. In het advies van een nieuwe set ondergrenzen zijn wij dan ook uitgegaan van de huidige situatie van de energiebesparingsplicht, zoals vastgesteld in 2023. Inmiddels worden er als gevolg van verschillende evaluaties en onderzoeken ook andere mogelijkheden onderzocht om de energiebesparingsplicht aan te passen. Met het hier gepresenteerde afwegingskader wordt ook duidelijk dat er meerdere mogelijkheden tot dit doel zijn. Hierna noemen wij er specifiek twee: het toezicht en handhaving efficiënter inzetten en een lagere aardgasgrens.

Daarnaast is het nog mogelijk om de door betere dataverzameling de afweging accurater te maken. De grootte van de doelgroep is een bekend gat in de beschikbare informatie en het energiebesparingspotentieel is meest recent vóór de actualisatie vastgesteld.

Als laatste hebben wij de criteria in het afwegingskader niet gewogen. Het wegen van de verschillende criteria is aan de beleidsmaker.

Efficiëntere toezicht en handhaving

In de analyse van de ondergrenzen van de informatieplicht wordt duidelijk dat de kosten en baten van toezicht en handhaving niet in balans zijn. In deze studie concluderen we dat het verhogen van de ondergrens een belangrijke mogelijkheid is om dit te verbeteren.

Een andere mogelijkheid is om de lasten van toezicht en handhaving te verlagen. Mogelijkheden hiervoor zijn in deze studie niet onderzocht. Als het mogelijk is om de lasten van toezicht en handhaving (minimaal) te halveren, dan wordt de verhouding in kosten en baten significant beter en acceptabel.

Vanuit eerdere studies is bekend dat toezicht en handhaving zeer belangrijk zijn bij het realiseren van energiebesparing. Simpelweg minder locatiebezoeken zal hierom waarschijnlijk geen oplossing zijn.

Lagere aardgasgrens

Het besparingspotentieel voor elektriciteitsgebruik is lager dan het besparingspotentieel voor gasverbruik. Hierdoor is het elektriciteitsverbruik een belangrijke reden om de grens op te hogen. Bij een lager elektriciteitsverbruik dan 200.000 kWh per jaar is de energiebesparingsplicht al snel niet doelmatig.

Een beleidsdoel is om het aardgasverbruik te verminderen en daarmee om te elektrificeren. Een belangrijk startpunt van deze studie was om de ondergrenzen gelijk te stellen aan elkaar of beredeneerd af te wijken. Een ander belangrijk startpunt is om aan te sluiten bij bestaande grenzen.

Als deze startpunten worden losgelaten, dan kan een iets lagere grens dan 25.000 m³ aeq. onderzocht worden en mogelijk ook goed scoren. Hiermee ontstaat een prikkel tot elektrificatie. Voor de andere criteria in het afwegingskader is het effect klein.

De (nieuwe) grootte van de doelgroep is niet te bepalen. Deze ligt maximaal 12.500 locaties hoger dan in de aanbevolen grenzen van 25.000 m³ en 200.000 kWh.

Wij merken hierbij op dat het de verwachting is dat netcongestie pas in de loop van de jaren 2030 opgelost zal zijn (Tennet, 2024). Hiermee zou een prikkel tot elektrificatie worden opgelegd, waar dit niet overal daadwerkelijk mogelijk is.

7 Analyse varianten ondergrenzen onderzoeksplicht

De ondergrenzen van het huidige onderzoeksplicht is jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen KWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent). In dit afwegingskader bespreken wij mogelijke alternatieve invullingen van deze ondergrens. In Tabel 18 zijn de resultaten van deze afweging te zien.

Na gesprekken met de omgevingsdiensten en VNO-NCW en MKB Nederland concluderen wij dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat er bij de doelgroep behoefte is aan een wijziging van de ondergrenzen. Vervolgens is het niet mogelijk om met de beschikbare gegevens een afweging te maken. Het belangrijkste is dat er nu een groot verschil zit tussen de verschillende energiedragers. Omdat de effecten in doelgroep, energieverbruik en besparingspotentieel niet vast te stellen is, is het niet mogelijk om hier een aanbeveling over te doen.

Het is aan te raden om de grenzen gelijk te maken voor de verschillende energiedragers, maar de hoogte van deze ondergrenzen kan niet worden vastgesteld. De extra informatie die nodig is, is het aantal adressen en het energieverbruik van de beoogde doelgroepen.

Daarnaast moet worden vastgesteld wat het additionele besparingspotentieel van de onderzoeksplicht is ten opzichte van de informatieplicht voor deze doelgroepen.

Tabel 18 - Resultaten multicriteria-analyse op de verschillende ondergrenzen van de onderzoeksplicht.

Optie/Criterium	1a Huidige systematiek	1b Huidige systematiek gelijk aan elektriciteit	1c Huidige systematiek gelijk aan overige energiedragers	3a Optelsom energiedragers gelijk aan grens elektriciteit	3b Optel energiedragers gelijk aan grens overige energiedragers
Ondergrens elektrisch (kWh)	10 mln.	10 mln.	2 mln.	n.v.t.	n.v.t.
Ondergrens aardgasequivalent (m ³)	170.000	1 mln.	170.000	n.v.t.	n.v.t.
Ondergrens totaal (TJ)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	36	5,4
Grootte doelgroep	2.520	1.416	2.520 of hoger	1.519	2.520 of hoger
Energieverbruik (PJ/jr.)	992	967	992 of hoger	972	992 of hoger
Besparingspotentieel (PJ/jr.)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Relevante energiedragers	+	+	+	+	+
Aanwezigheid verkeerde stimulansen	-	0	0	+	+
Doelgroep in beeld	0	0	0	0	0
Lastendruk doelgroep (€/TJ)	1.660 (0)	280 (+)	1.660 (0)	280 (+)	1.660 (0)
Lastendruk handhaving (€/TJ)	Niet vast te stellen	Niet vast te stellen	Niet vast te stellen	Niet vast te stellen	Niet vast te stellen
Duidelijkheid	+	0	0	0	0
Totaal	+	++	+	+++	++

7.1 Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel

RVO heeft een analyse uitgevoerd op de rapportages van de onderzoeksplicht die zijn binnengekomen tot en met januari 2025. Op basis hiervan is voor de verschillende ondergrenzen de grootte van de doelgroep, het energieverbruik en het energiebesparingspotentieel bepaald.

Voor de doelgroep met ondergrenzen van 2 miljoen kWh en 170.000 m³ aardgasequivalent (1c) is niet werkelijk de groeps grootte te bepalen. Hierbij komen bedrijven en instellingen in beeld, die nog geen onderzoeksplicht hebben en daarmee niet in beeld zijn bij RVO. De getallen van RVO moeten voornamelijk relatief worden gezien, omdat bekend is dat niet slechts ongeveer de helft van de bedrijven en instellingen rapporteert. Het is niet bekend hoe de bias door rapportage de verdeling van het energieverbruik en besparingspotentieel beïnvloedt.

Op basis van Tabel 4 kan worden ingeschat dat bij Varianten 1c en 3b maximaal 25.875 bedrijven en instellingen en 37 PJ energieverbruik extra onder de onderzoeksplicht vallen. De rekenmethode hiervan is anders dan van RVO en daarom niet weergegeven in Tabel 18.

Tabel 19 - Aantal adressen, energiegebruik en energiebesparingspotentieel van de 5 varianten voor de ondergrens van de onderzoeksplicht

Variant	Aantal locaties (#)	Totaal energiegebruik (PJ/jaar)	Besparingspotentieel (PJ/jaar)
1a: Huidige systematiek	2.520	992	Onbekend
1b: Huidige systematiek gelijk aan elektriciteit	1.416	967	Onbekend
1c: Huidige systematiek gelijk aan overige energiedragers	2.520 - 28.395	992 - 1.029	Onbekend
3a: Optelsom energiedragers gelijk aan grens elektriciteit	1.519	972	Onbekend
3b: Optel energiedragers gelijk aan grens overige energiedragers	2.520 - 28.395	992 - 1.029	Onbekend

Een data-analyse van de tot nu toe ingediende onderzoeksplichtrapportages geeft het beeld dat een verhoging van de aardgasgrens ongeveer evenveel bedrijven uit de categorie industrie als glastuinbouw uitsluit. Hierbij hoort ook een vergelijkbaar energieverbruik. Van de categorie glastuinbouw geeft CE Delft (CE Delft, 2025) aan dat deze mogelijk evenveel energie kan besparen met een EML. Voor de industrie geldt dit niet. In de evaluatie adviseert CE Delft om op basis van de milieubelastende activiteit sectoren uit te sluiten van de onderzoeksplicht.

Deze ambiguïteit zorgt ervoor dat we hier geen scores kunnen verbinden aan de grootte van de doelgroep en het gedekte energieverbruik. Minder glastuinbouwbedrijven onder de onderzoeksplicht is positief, maar minder industriële partijen onder de energiebesparingsplicht niet.

Hiervoor is inzicht nodig in het verschil in energiebesparingspotentieel per sector tussen de informatieplicht en de onderzoeksplicht. Hierover is geen informatie bekend.

7.2 Relevante energiedragers

In alle ondergrensvarianten worden alle relevante energiedragers meegenomen. Bij de verschillende varianten van Optie 1 wordt het energieverbruik van overige energiedragers niet zijnde elektriciteit of aardgas omgerekend naar aardgasequivalenten. Bij de varianten van Optie 3 wordt het verbruik van alle energiedragers bij elkaar opgeteld.

Er zijn geen redenen gevonden om expliciet andere energiedragers mee te nemen. Weinig grote energieverbruikers nemen warmte af van tweede partijen.

De score is voor alle varianten gelijk (+).

7.3 Aanwezigheid verkeerde stimulansen

De huidige ondergrenzen (1a) geven een verkeerde stimulans: op het moment dat een bedrijf of instelling, dat momenteel onder de onderzoeksplicht valt, overstapt van aardgas naar elektriciteit valt het, bij gelijk energieverbruik, ineens niet meer onder de onderzoeksplicht. Dit levert dus ook een ongelijk speelveld op. Hierom beoordelen wij de huidige ondergrenzen hierop negatief (-).

De Varianten 1b en 1c ondervangen dit ongelijke speelveld door de ondergrenzen (vrijwel) gelijk te trekken. Er blijft een ongelijk speelveld omdat het energieverbruik opgedeeld kan worden: een bedrijf dat 500.000 m³ aardgas en 5 miljoen kWh verbruikt, valt niet onder de onderzoeksplicht. Een bedrijf dat 10 miljoen kWh verbruikt (energetisch vrijwel gelijk), valt wel onder de onderzoeksplicht. Dit is ook mogelijk met de huidige ondergrenzen. Hierom beoordelen wij deze ondergrens neutraal (0).

De Opties 3a en 3b en de EED-auditplicht ondervangen dit ongelijke speelveld. Er is alleen nog een prikkel om het totale energieverbruik te verminderen, wat positief is. Deze varianten beoordelen wij positief (+).

Tekstkader 4 - Rekenvoorbeeld verkeerde stimulans

Stel een bedrijf stookt momenteel 500.000 m³ gas in een gasgestookte boiler met een efficiëntie van 90%. Dit bedrijf valt onder de onderzoeksplicht.

Als dit bedrijf een e-boiler aanschaft, zou deze ongeveer 4,5 mln. kWh aan elektriciteit moeten gebruiken, voor dezelfde warmtevraag, bij een efficiëntie van 99%.

Dit bedrijf valt nu niet meer onder de onderzoeksplicht. Zeker in de context dat de industrie moet en zal elektrificeren, is dit een verkeerde stimulans. Dat deze bedrijven energie besparen helpt nog steeds met het bereiken van doelen voor minder energieverbruik en ruimte op het stroomnet.

7.4 In beeld brengen doelgroep

Alleen de ondergrenzen van de informatieplicht zijn bepalend voor het in kaart brengen van de onderzoeksplichtige bedrijven en organisaties. Zolang deze aansluit bij de methodiek van de informatieplicht. Hierom is dit geen onderscheidende categorie en scoren alle opties neutraal (0).

7.5 Lastendruk doelgroep

In dit criterium beoordelen wij de geschatte marginale lastendruk voor onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen onder de verschillende ondergrensregimes.

Er is geen inschatting van het besparingspotentieel door de onderzoeksplicht, onze expert judgement is dat dit totaal 10% van het energieverbruik is. Dit is in lijn met de schatting van TNO (TNO, 2021).

Dit vergelijken wij met de administratieve lasten van bedrijven en instellingen, € 3.400 per ronde, dus € 850 per jaar (Rijksoverheid, 2024).

De lastendruk is het hoogst bij een energieverbruik van 170.000 m³ aardgasequivalent. Hierbij berekenen wij een lastendruk van € 1.660 per TJ. Dit is vergelijkbaar met de lastendruk die wij acceptabel achten voor de lastendruk van de informatieplicht en rond de 6-8%.

In geen van de andere opties is de lastendruk hoger. Voor alle Opties 1a, 1c en 3b is de lastendruk hetzelfde. Dit beoordelen wij neutraal (0). Voor de andere Opties, 1b, 3a, is de lastendruk lager, met € 280 per TJ. Dit beoordelen wij positief (+).

Ter indicatie: een TJ energie kost ongeveer € 20.000-25.000.

Tabel 20 - De geschatte energiekosten voor bedrijven en instellingen die vallen onder de onderzoeksplicht

Energieverbruik	Energieverbruik (TJ)	Energiebesparing (TJ)	Lastendruk (Euro per TJ)	Relevante opties
2 mln. kWh	7,2	0,72	1.180	1c, 3b
10 mln. kWh	36	3,6	235	1a, 1b, 3a
170.000 m ³	5,1	0,51	1.660	1a, 1c, 3b
1 mln. m ³	30,2	3,0	280	1b, 3a

7.6 Lastendruk toezicht en handhaving

Anders dan bij de informatieplicht, is het besparingspotentieel van de doelgroep van de onderzoeksplicht vooralsnog niet gekwantificeerd. Zeker het verschil in energiebesparingspotentieel tussen de informatieplicht en onderzoeksplicht is hiervoor belangrijk. Daarom schatten we in deze paragraaf de lastendruk van de verschillende ondergrenzen kwalitatief in plaats van kwantitatief in.

De administratieve lasten van het toezicht houden op onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen is hoger dan de administratieve last van het toezicht houden op informatieplichtige organisaties. Immers zijn de processen van onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen over het algemeen complexer dan die van de doelgroep van de informatieplicht. Ook de rapportages van de onderzoeksplicht zijn uitgebreider dan die van de informatieplicht.

Ondanks dat de administratieve lasten voor het houden van toezicht op de informatieplicht-doelgroep toenemen, zullen de totale administratieve lasten van toezichthouders afnemen, als de ondergrenzen de doelgroep van de onderzoeksplicht scherper afbakenen.

Het huidige minimale energieverbruik is 170.000 m³ aardgasequivalent per jaar, met bijbehorende energiekosten van € 120.000 per jaar. In geen van de andere varianten zijn de energiekosten, en daarmee de mogelijke financiële voordelen van energiebesparing, lager dan dit bedrag. De lastendruk voor toezicht en handhaving zal per bedrijf of instelling niet toenemen.

Wel kan door wijziging van de doelgroep de totale druk van handhaving veranderen. De kosten van een huidige cyclus van toezicht en handhaving zijn onbekend. Hiermee kan er geen score worden toegekend aan de lastendruk van toezicht en handhaving. Er moet wel rekening gehouden worden met het totaal aantal bedrijven dat onder de plicht valt, omdat toezicht en handhaving veel tijd zal kosten en de capaciteit van de omgevingsdiensten beperkt is.

7.7 Duidelijkheid

De huidige ondergrenssystematiek (Variant 1a) scoort positief (+) op duidelijkheid. Het niet wijzigen van de ondergrenzen van de onderzoeksplicht heeft als voordeel dat de doelgroep van de onderzoeksplicht bij de volgende rapportageronde in 2027 enkel aan hun onderzoeksplicht herinnerd hoeft te worden. Individuele bedrijven en instellingen hoeven niet geïnformeerd te worden over een eventuele wijziging in hun wettelijke verplichtingen. Daarnaast sluit deze systematiek aan bij de systematiek van het CBS; het betreft allemaal zeer grootverbruikers. Dit is makkelijk uit te leggen.

Alle andere ondergrensvarianten (1b, 1c, 3a en 3b) scoren neutraal (0) op duidelijkheid. In deze varianten wijzigt de afbakening van de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen. Er moet een communicatiecampagne worden opgetuigd om de (gewijzigde) doelgroep over deze aanpassingen te informeren. Omdat de doelgroep bestaat uit grote bedrijven, verwachten wij geen moeilijkheden met communicatie in verschillende eenheden.

De ondergrenzen uit Varianten 3a en 3b gaan uit van de optelsom van het energieverbruik van energiedragers in plaats van losse ondergrenzen van elektriciteit en van aardgas. Omdat onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen over het algemeen grotere, professionele organisaties zijn, zien we deze wijziging niet als een (extra) nadeel voor het communiceren van wijzigingen van de ondergrenzen.

7.8 Discussie en conclusie

De onderzoeksplicht is een zeer nieuwe plicht. Er heeft nog geen volledige cyclus van rapportage, controle en handhaving plaatsgevonden. In de gesprekken met het veld hebben wij geen signalen gehoord om de ondergrenzen aan te passen. Ook wordt de onderzoeksplicht relatief positief beoordeeld (CE Delft, 2025).

De ondergrenzen van de onderzoeksplicht zijn nu ongelijk tussen de ondergrens voor elektriciteitsverbruik en energieverbruik door overige energiedragers. Wij adviseren om deze ondergrenzen gelijk te stellen. Hiervoor kan zowel Variant 1 als Variant 3 worden gebruikt om de ondergrenzen vast te stellen.

Omdat er onvoldoende informatie is over de verschillende onderdelen van dit afwegingskader, kunnen wij geen nieuwe ondergrenzen adviseren voor de onderzoeksplicht.

De volgende informatie is noodzakelijk om de ondergrenzen van de onderzoeksplicht beter vast te stellen:

- de grootte van de mogelijke doelgroepen;
- het bijbehorende energieverbruik;
- het besparingspotentieel van deze bedrijven en instellingen onder de informatieplicht;;
- het besparingspotentieel van deze bedrijven en instellingen onder de onderzoeksplicht;;
- de kosten van toezicht en handhaving per bedrijf of instelling;;
- de capaciteit van de omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving op de onderzoeksplicht.

Hierbij moet specifiek worden gekeken naar de bedrijven die meer dan 2 miljoen kWh elektriciteit verbruiken. Hiermee kan worden vastgesteld of deze bedrijven en instellingen beter gediend zijn met de informatieplicht of de onderzoeksplicht.

Uit de evaluatie van de energiebesparingsplicht komt het advies om specifieke milieu-belastende activiteiten uit te sluiten van de onderzoeksplicht. Bijvoorbeeld omdat zij veel gebouwgebonden energieverbruik hebben, of eenvoudige processen hebben die ook met de EML gedekt worden, zoals de glastuinbouw. Het is ook mogelijk om vervolgens onderscheid te maken in de hoogte van de ondergrenzen voor verschillende sectoren. Hierom adviseren wij om bij voorgenoemd onderzoek ook onderscheid te maken tussen verschillende sectoren.

Op basis van het afwegingskader en de beschikbare informatie, lijkt een ondergrens op 36 TJ (Variant 3b) voor het totale energieverbruik een positief effect te hebben. Hierdoor wordt de doelgroep kleiner, terwijl het gedekte energieverbruik weinig afneemt. Dit zorgt echter wel voor een vermindering van het gedekte energieverbruik en besparingspotentieel. Voor alle partijen in deze groep lijkt de lastendruk acceptabel laag op basis van de beschikbare kennis. Ook is onbekend of een vergelijkbare energiebesparing behaald kan worden met de informatieplicht.

Een verhoging en gelijkstelling van de ondergrens op 36 TJ is voornamelijk gebaseerd op de criteria 'communicatie', 'de aanwezigheid van verkeerde stimulansen' en 'de lastendruk'. De communicatie gaat voornamelijk om het communiceren van het type grenzen. Hierin scoort de huidige situatie positief, omdat het de huidige situatie is. De anderen scoren neutraal, omdat het een wijziging betreft.

De aanwezigheid van verkeerde stimulansen worden in alle andere onderzochte varianten behalve de huidige weggenomen. Hiermee zijn er geen grote verschillen. Dit is echter wel aan te raden om de ondergrens op totaal energieverbruik vast te stellen.

In alle onderzochte opties is de marginale lastendruk van de doelgroep acceptabel, rondom de 5%. In geen van de onderzochte opties stijgt de lastendruk ten opzichte van de huidige situatie. De marginale lastendruk van de huidige situatie is vergelijkbaar met de marginale lastendruk van de geadviseerde ondergrens voor de informatieplicht.

Met het verhogen van de ondergrens moet ook rekening worden gehouden met het alternatief. Door de ondergrenzen van de onderzoeksplicht te verhogen wordt ongeveer de helft van de huidige doelgroep uitgesloten. Daarmee zullen zij onder de informatieplicht vallen. Hiermee valt 25 PJ energieverbruik en een onbekend besparingspotentieel onder de informatieplicht. Hiervan is ongeveer 30% glastuinbouw en 30% industrie, zowel qua locaties als qua energieverbruik. Omdat dit een significante verandering is, met onbekend effect, vinden wij de onderbouwing van deze aanpassing momenteel onvoldoende.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2024). *Energiebesparingsplicht, 2008-2023*.
- Belastingdienst. (2024). *Tabellen tarieven milieubelastingen*. Belastingdienst.
https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen
- CBS. (2022, 14-03-2023). *Aantal adressen bedrijven naar leveringsklasse 2020-2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2023/11/aantal-adressen-bedrijven-naar-leveringsklasse-2020-2021.xlsx
- CBS. (2024a). *Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, sbi 2008*. In: CBS.
- CBS. (2024b). *Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, sbi 2008*,. Centraal Bureau voor de Statistiek.
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84901NED/table?searchKeywords=verbruiksklassen>
- CE Delft. (2024). *Beleidsevaluatie vue*.
- CE Delft. (2025). *Evaluatie energiebesparingsplicht*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Energielevering bedrijven naar verbruiksklasse, 2021-2022**. CBS. Retrieved 26-11-2024 from <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/51/energielevering-bedrijven-naar-verbruiksklasse-2021-2022>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024, 19/12/2024). *Rendementen en co2-emissie van elektriciteitsproductie in nederland, update 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/51/renderementen-en-co2-emissie-van-elektriciteitsproductie-in-nederland-update-2023>
- Informatiepunt Leefomgeving (IPLO). (n.d.). *Tabel aardgasequivalenten*. Informatiepunt Leefomgeving (IPLO),. <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/achterliggende-pagina-energiebesparing/tabel-aardgasequivalenten/>
- Kantar. (2020). *Evaluatie informatieplicht energiebesparing*.
- Ministerie van BZK. (2022). *Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving*.
- Ministerie van EZK. (2022). *Nota van toelichting bij ontwerp-besluit vanwege actualisatie energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten*.
- Ministerie van EZK. (2023a). *Besluit van 19 juni 2023, tot wijziging van het besluit activiteiten leefomgeving, het besluit kwaliteit leefomgeving, het omgevingsbesluit en het besluit energie-audit in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten*.
- Ministerie van EZK. (2023b, 29-12-2023). *Regeling van de minister voor klimaat en energie van 15 december 2023, nr. Wjz/ 33685782, tot wijziging van de omgevingsregeling in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht mede gericht op de glastuinbouwsector*. *Staatscourant*, n.b. <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2023-35294.pdf>
- Ministerie van EZK. (2024). *Klimaat- en energiemaatregelen voorjaarsnota 2024*.
- Ministerie van Financiën. (ongoing). *Energiebelasting*. Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieubelastingen/energiebelasting>
- Ministerie van I&W. (2022). *Nota van toelichting bij wijzigingsbesluit besluit activiteiten leefomgeving (bal)*.
- PBL. (2019). *Achtergronddocument effecten ontwerp klimaatakkoord: Gebouwde omgeving*.



- PBL. (2024). *Klimaat- en energieverkenning 2024*.
- Rijksoverheid. (2007, oktober 19). *Activiteitenbesluit milieubeheer : Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, artikel 2.15*. Rijksoverheid. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2021-07-01>
- Rijksoverheid. (2023). *Besluit bouwwerken leefomgeving geconsolideerde staatsbladversie 23-10-2023*. Informatiepunt Leefomgeving. <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/inhoud/besluit-bouwwerken-leefomgeving/>
- Rijksoverheid. (2024). *Besluit activiteiten leefomgeving*. Rijksoverheid. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041330/2024-10-26#Hoofdstuk3>
- RVO. (2024a). *Duurzaamheidsrapportage 2023*.
- RVO. (2024b). *Feiten en cijfers energiebesparingsplicht*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>
- Staten-Generaal, T.K.d. (2025, 23/1/2025). *Vergaderjaar 2024-2025: Motie van de leden kisteman en erkens*. Tweede Kamer. Retrieved 839 from https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250123/motie_van_de_leden_kisteman_en/document3/f=/vmkak3qajayb.pdf
- Tennet. (2024, 05-12-2024). *Vooraankondiging afnamecongestie*. Tennet. <https://tennet-drupal.s3.eu-central-1.amazonaws.com/default/2024-12/Vooraankondiging%20afname%20congestie%20ZH-1.pdf>
- TNO. (2021). *Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de wet milieubeheer*.
- TNO. (2022). *Aanscherping doelen energiebesparing herziening eed en repoweren*.
- TNO. (2023a). *Energieprijzen voor energiebesparingsplicht*.
- TNO. (2023b). *Verrijkte bag ter ondersteuning van lokale energetische vraagstukken*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Regels over energiemarkten en energiesysteem (energiewet), 36378, nr. 2*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36378#wetgevingsproces>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024). *Amendement van het lid Kröger over regels over energiemarkten en energiesystemen*.



A Grenzen

A.1.1 Energiebelastingtarieven

Voor elektriciteit zijn de volgende schijven van energiebelasting vastgesteld. Voor het verlaagd tarief bestaat de grens van 1.000 m³ aardgas niet.

Tabel 21 - De energiebelastingsschijven (Belastingdienst, 2024)

Energiebelasting (kWh)	Aardgas, normaal tarief (m ³)
0 t/m 2 900	0 tot 1 000
2 901 t/m 10 000	1 001 t/m 170 000
10 0001 t/m 50 000	170 001 t/m 1 000 000
50 001 t/m 10 000 000	1 000 000 t/m 10 000 000
10 000 001 of meer	10 000 000 of meer

A.1.2 Verbruiksklassen

Voor elektriciteit en aardgas zijn de volgende grenswaarden gedefinieerd door het CBS. Hierbij is duidelijk dat er één extra tussengrens is toegevoegd ten opzichte van de belastingsschijven voor elektriciteit.

Voor de definitie van de klasse geldt dat de hoogste klasse bepalend is voor de categorisering.

Tabel 22 - De verbruiksklassen voor energieverbruik. Hierbij geldt dat de hoogste categorie de categorie bepaalt. (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023)

	Verbruiksklasse (kWh)	Verbruiksklasse (m ³ aardgas)
	0 t/m 50 000	0 t/m 25 000
Middelgroot	50 001 t/m 200 000	25 001 t/m 75 000
Groot	200 001 t/m 10 000 000	75 001 t/m 170 000
Zeer groot	10 000 001 of meer	170 001 of meer

A.1.3 Dataverzameling CBS

In de dataverzameling van het CBS (CBS, 2024b) worden de verbruiken nog iets gedetailleerder uitgesplitst. Hierbij komen er nog een paar extra grenzen bij: een tussengrens van 100.000 kWh en een grens van 5.000 en 1.000.000 m³ aardgas.

Tabel 23 - De categorieën van energieverbruik waarvoor het CBS data beschikbaar heeft (CBS, 2024b)

Verbruiksklasse (kWh)	Verbruiksklasse (m ³ aardgas)
0 t/m 10 000 kWh	0 t/m 5 000 m ³
10 001 t/m 50 000 kWh	5 001 t/m 25 000 m ³
50 001 t/m 100 000 kWh	25 001 t/m 75 000 m ³
100 001 t/m 200 000 kWh	75 001 t/m 170 000 m ³
200 001 t/m 10 000 000 kWh	170 001 t/m 1 000 000 m ³
10 000 001 kWh of meer	1 000 001 t/m 10 000 000 m ³
	10 000 001 m ³ of meer

Tabel 24 - De jaarlijkse energiekosten die horen bij de huidige ondergrenzen van de energiebesparingsplicht (2024)

Hoeveelheid	Kale prijs (2024 €ct.)	Belasting (2024 €ct.)	Kosten (€ per jaar)
50.000 kWh	10,4	9	9.700
10.000.000 kWh	10,4	0,2	1.070.000
25.000 m ³	48	58,3	26.600
170.000 m ³	48	22,4	119.600

A.1.4 Warmte

In de omgevingswet worden enkele marginale tarieven van warmtelevering genoemd (Ministerie van EZK, 2023b). De achtergrond van deze waarden is niet bekend. Deze zijn ter indicatie omgerekend naar elektriciteit en aardgasequivalent, maar dit geeft ook geen informatie over de achtergrond van deze grenswaarden.

Tabel 25 - Grenzen van het warmtegebruik, zoals aangegeven in de omgevingswet.

Warmte (GJ)	Aardgasequivalent (m ³)	Elektriciteit (kWh)
0	0	0
4.830	152.628	1.341.667
28.409	897.724	7.891.389
284.091	8.977.276	78.917.167

A.1.5 CO₂-uitstoot

Er zijn geen grenzen bekend voor ondernemingen afhankelijk van hun CO₂-uitstoot.

De huidige ondergrenzen uitgedrukt in CO₂-equivalent zijn 26.800 kg CO₂ voor elektriciteit en 53.350 kg CO₂ voor aardgas.

A.1.6 Aansluitingen

Er is een grootverbruikersaansluiting gedefinieerd voor elektriciteit van 3*80 A.

De grootverbruikersaansluiting voor aardgas is gedefinieerd als 40 m³/h (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

A.1.7 Waterstof

Waterstof wordt nog niet gebruikt als grote energiedrager in het huidige systeem.

De verwachting is ook niet dat binnen afzienbare tijd waterstof gebruikt gaat worden als brandstof. Zodra waterstof beter beschikbaar is, zal het eerst gebruikt worden als grondstof om grote industriële processen te verduurzamen (staal, ammoniak, raffinage).

Omdat waterstof nog niet grootschalig wordt verhandeld, zoals andere energiedragers, zijn er ook geen belastingschijven of andere grenzen om bij aan te sluiten.

Het is voldoende om waterstof te behandelen als aardgasequivalent. Zeker tot 2030 zal geen significant aantal bedrijven waterstof gebruiken, zonder überhaupt aan de onderzoekspllicht te moeten voldoen door de hoogte van het energieverbruik.

Waterstof, en elektriciteitsgebruik voor de productie van waterstof, zou kunnen worden uitgesloten van het bepalen van de ondergrenzen. Dit zou echter een prikkel zijn om over te stappen van energiedrager, waarvan expliciet is genoemd dat dit niet de bedoeling is van de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht.