



Evaluatie aanscherping energiebesparingsplicht



Committed to the Environment

Evaluatie aanscherping energiebesparingsplicht

Dit rapport is geschreven door:

Suzanne Breman, Joost van den Assum, Koen van Dam, Marieke Nauta en Maarten de Vries

Delft, CE Delft, maart 2025

Publicatienummer: 25.240260.076

Opdrachtgever: Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Suzanne Breman (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	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Doel van het onderzoek	10
1.3. Afbakening	10
1.4. Leeswijzer	11
2. Methodologie van evaluatie	12
2.1. Beleidstheorie	12
2.2. Evaluatie	13
2.3. Beperkingen	16
Deel A: Beschrijving beleid en beleidstheorie	18
3. Beleidstheorie energiebesparingsplicht	19
3.1. Energiebesparingsplicht in het kort	19
3.2. Beleidsgeschiedenis	20
3.3. Overgang naar het stelsel Omgevingswet	21
3.4. Beleidstheorie	25
4. Beleidstheorie wijzigingen	30
4.1. Overkoepelende wijzigingen	30
4.2. Terugverdiensmethode	39
4.3. Erkende Maatregelenlijst	43
4.4. Informatieplicht	47
4.5. Onderzoeksplicht	49
4.6. Toezicht en handhaving	54
4.7. Communicatie	58
5. Actualisatieproces	61
Deel B: Effectiviteit en efficiëntie van de geactualiseerde energiebesparingsplicht	62
6. Energiebesparingsplicht en wijzigingen	63
6.1. Energiebesparingsplicht algemeen	63
6.2. Terugverdiensmethode	76
6.3. Erkende Maatregelenlijst	77
6.4. Informatieplicht	85
6.5. Onderzoeksplicht	92
6.6. Toezicht en handhaving	100
6.7. Communicatie	104

7.	Deelvragen	107
	7.1. Actualisatie energiebesparingsplicht in het algemeen	107
	7.2. Terugverdientijdmethodiek	117
	7.3. Erkende Maatregelenlijst	118
	7.4. Informatieplicht	127
	7.5. Onderzoeksplicht	134
	7.6. Toezicht en handhaving	145
	7.7. Communicatie	158
8.	Actualisatieproces	161
	8.1. Perspectief vanuit brancheverenigingen	161
	8.2. Perspectief vanuit omgevingsdiensten	162
	8.3. Conclusie actualisatieproces	162
	Deel C: Discussie, conclusies en aanbevelingen	163
9.	Conclusies en aanbevelingen	164
	9.1. Effectiviteit energiebesparingsplicht	164
	9.2. Informatieplicht	167
	9.3. Onderzoeksplicht	169
	9.4. Toezicht en handhaving	170
	9.5. Communicatie	171
	9.6. Overige aanbevelingen	172
	Literatuurlijst	173
A	Onderzoeksplichtige deelsectoren	176
B	Geïnterviewde partijen	178
C	Enquêteresultaten	179
	C.1 Enquêteresultaten informatieplicht en onderzoeksplicht	179
	C.2 Enquêteresultaten omgevingsdiensten	210
	C.3 Enquêteresultaten brancheverenigingen	244
D	Processen relevant voor 3.3a	257
E	Voorbeelden complexiteit en onduidelijkheid	259

Samenvatting

Aanleiding en doel

De energiebesparingsplicht is in 2023, naar aanleiding van de afspraken in het Klimaat-akkoord, op verschillende onderdelen geactualiseerd. Voor de volgende actualisatieronde in 2027 wil het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) graag de ervaringen en leerpunten uit de recente actualisatie daarin meenemen.

Energiebesparingsplicht in het kort

Op basis van de energiebesparingsplicht moeten locaties van bedrijven en instellingen met een energiegebruik vanaf 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgas(equivalent) per kalenderjaar energiebesparende en verduurzamende maatregelen nemen met een terugverdientijd tot en met vijf jaar.

Bedrijven en instellingen hebben sinds 2019 een informatieplicht: zij moeten elke vier jaar rapporteren welke maatregelen ze hebben genomen en nog gaan nemen om energie te besparen. Sinds 2023 vallen ook maatregelen om over te stappen naar een andere energiedrager en/of hernieuwbare energie op te wekken onder de plicht. Bedrijven en instellingen kunnen hierbij gebruikmaken van Erkende Maatregelenlijsten (EML).

Locaties van bedrijven en instellingen die een jaarlijks energiegebruik vanaf 10.000.000 kWh elektriciteit of vanaf 170.000 m³ aardgasequivalent en een activiteit uit afdeling 3.3 t/m 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) verrichten, hebben vanaf 2023 naast de informatieplicht voor hun gebouwmaatregelen ook een onderzoeksplicht. Dat betekent dat zij onderzoek moeten doen naar alle kosteneffectieve maatregelen die voor hun specifieke processen van toepassing zijn, en vervolgens alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar moeten uitvoeren.

Effectiviteit energiebesparingsplicht

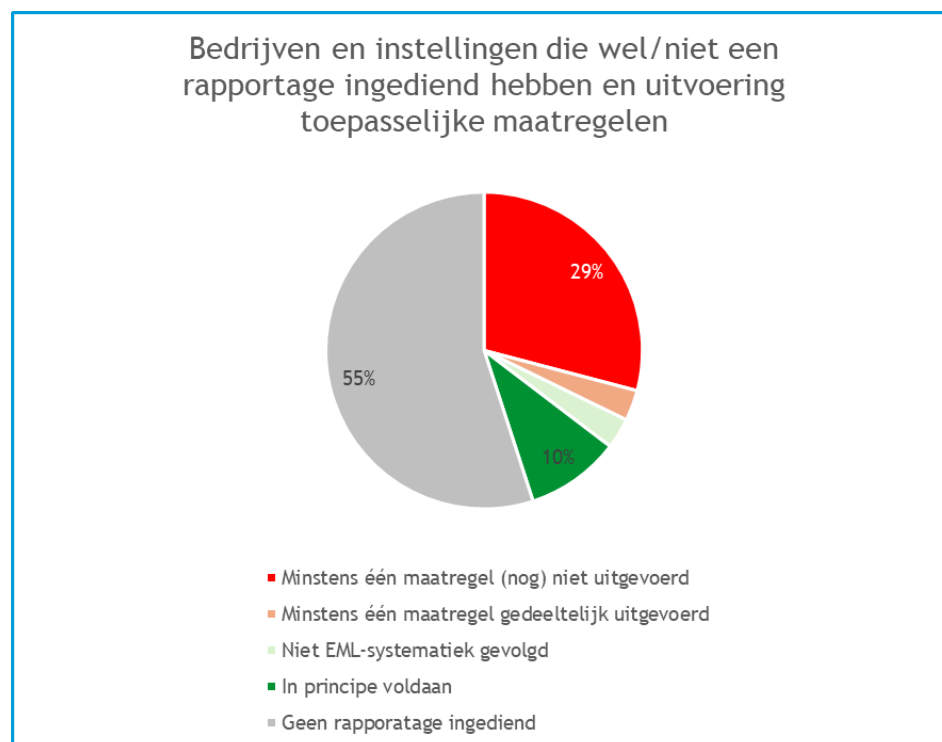
Onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht is tot nu toe slechts een deel van de verplichte maatregelen genomen

Energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen voeren niet alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik uit die ze op basis van de energiebesparingsplicht verplicht zijn om te nemen. Circa 45% van de doelgroep van de onderzoeksplicht en circa 55% van de doelgroep van de informatieplicht heeft geen rapportage ingediend¹, ondanks de verplichting om dit te doen. Uit de informatieplichtrapportages die wel ingediend zijn, blijkt bovendien dat 65% van de rapporterende bedrijven en instellingen ten minste één verplichte maatregel niet heeft uitgevoerd² (zie Figuur 1). Als de volledige doelgroep volledig aan de energiebesparingsplicht zou voldoen, zou veel meer energiebesparing gerealiseerd kunnen worden, al kunnen we niet precies vaststellen hoeveel, door gebrek aan data.

¹ Stand van zaken 1 oktober 2024.

² Voor onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen is deze informatie niet beschikbaar.

Figuur 1 - Het aandeel van bedrijven en instellingen die wel of niet een rapportage hebben ingediend. Bedrijven en instellingen die wel een rapportage hebben ingediend, zijn verder onderverdeeld naar de mate waarin ze alle verplichte maatregelen hebben uitgevoerd. Peildatum: 1 oktober 2024.



Bedrijven en instellingen zouden een aanzienlijk deel van de wel uitgevoerde maatregelen ook nemen zónder energiebesparingsplicht

Van de maatregelen die wél uitgevoerd zijn door bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend, geeft 77% van de informatieplichtige en 55% van de onderzoeks-plichtige bedrijven en instellingen in de enquête aan dat zij de meeste maatregelen ook zouden hebben uitgevoerd zonder de energiebesparingsplicht. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews en een nabelronde onder respondenten van de enquête. Om te bepalen hoeveel extra energiebesparing de energiebesparingsplicht daadwerkelijk oplevert, is een vergelijkende data-analyse nodig van de ontwikkeling van het energiegebruik van bedrijven en instellingen die wel en niet rapporteren onder de energiebesparingsplicht. De data die daarvoor nodig is, is echter niet beschikbaar.

Nieuwe typen maatregelen onder de geactualiseerde energiebesparings-plicht worden nog niet op grote schaal gerealiseerd

Met de actualisatie is de energiebesparingsplicht uitgebreid tot een plicht tot verduurza-ming van het energiegebruik. Hierdoor vallen zowel maatregelen voor de overstap naar een andere energiedrager (bijv. elektrificatie) als maatregelen voor eigen opwek van hernieuw-bare energie onder de verplichting. Slechts een beperkt deel van de doelgroep voert in de praktijk ook dit type verduurzaming uit. Vaak is de terugverdientijd nog te lang of belem-mert netcongestie de uitvoering.

Aanbeveling effectiviteit energiebesparingsplicht

1. Zorg voor beschikbaarheid data en data-analyse om de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht te kunnen toetsen. In de Omgevingswet is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt voor energieleveranciers om energiegebruiksdata te delen. Wij adviseren om deze data ook beschikbaar te maken voor onderzoek naar de effectiviteit van de energiebesparingsplicht, uiteraard met voorzorgsmaatregelen in verband met vertrouwelijkheid.

Informatieplicht

De complexiteit van de energiebesparingsplicht is hoog en dat heeft een negatieve impact op de effectiviteit van de energiebesparingsplicht

De complexiteit van de energiebesparingsplicht wordt door informatieplichtige bedrijven en instellingen als hoog ervaren. Veel (60%) informatieplichtige bedrijven en instellingen geven aan de Erkende Maatregelenlijsten complex te vinden, net als andere onderdelen zoals de terugverdientijdmethodiek en het rapportageformat. Veel technische termen die niet algemeen bekend zijn, onduidelijke randvoorwaarden en complex taalgebruik dragen bij aan de ervaren complexiteit. Dat heeft implicaties voor de effectiviteit van de energiebesparingsplicht.

Informatieplichtrapportages worden slecht ingevuld en zijn daardoor slecht bruikbaar

Bedrijven en instellingen die de rapportage wel indienen, vullen het formulier door de complexiteit en lengte van de Erkende Maatregelenlijsten vaak niet goed in, waardoor het niet goed bruikbaar is voor toezicht en handhaving. Een sterk ingekorte rapportage met uitsluitend de meest essentiële vragen voor toezicht, wordt waarschijnlijk beter ingevuld en kan daardoor meer bruikbare informatie opleveren.

De Erkende Maatregelenlijsten zijn een goed hulpmiddel, maar de lijst is lang en complex

Voor informatieplichtige bedrijven en instellingen werken de Erkende Maatregelenlijsten goed. Ze waarderen dat ze niet zelf hoeven uit te zoeken welke energiebesparende maatregelen mogelijk zijn. Wel wordt de lijst door informatieplichtige organisaties als onnodig lang en ingewikkeld ervaren. De actualisatie, waarbij de verschillende sectorlijsten zijn teruggebracht tot drie functielijsten, is voor de omgevingsdiensten een verbetering. Voor bedrijven en instellingen betekent het echter dat ze vaak meer maatregelen langs moeten lopen.

Veel complexiteit komt voort uit het terugverdientijd criterium

De terugverdientijd hangt af van veel elementen, waar niet altijd goede informatie over beschikbaar is. Om daarop te kunnen controleren worden veel vragen gesteld in de rapportageformulieren en zijn er randvoorwaarden opgesteld bij de maatregelen van de Erkende Maatregelenlijsten. Er is in vrijwel alle gevallen discussie mogelijk over de invulling van de berekening, zoals de hoogte van investerings- en onderhoudskosten, draaiuren en gerealiseerde energiebesparing

De berekeningssystematiek is wel goed werkbaar voor bedrijven en instellingen die zelf een terugverdiendtijdberekening doen. Omgevingsdiensten kunnen goed met de terugverdiendtijdberekeningen werken door in gesprek te gaan met bedrijven en instellingen. Dat er over veel aspecten discussie mogelijk is, maakt het echter wel moeilijk om hard te handhaven.

Aanbevelingen informatieplicht

2. Kort de rapportage van de informatieplicht en de Erkende Maatregelenlijst sterk in en vereenvoudig hem, zodat de drempel voor bedrijven en instellingen om deze (goed) in te vullen kleiner wordt.
3. Onderzoek of het mogelijk is om het terugverdiendtijdcriterium te laten vervallen en in plaats daarvan een lijst met maatregelen verplicht te stellen voor informatieplichtige bedrijven en instellingen.

Naast deze aanbevelingen hebben we nog een aantal gedetailleerde aanbevelingen gedaan voor verbetering van de rapportages.

Onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht is een goed startpunt voor een gesprek met de doelgroep, maar geeft onvoldoende informatie om te kunnen handhaven op de energiebesparingsplicht

Omgevingsdiensten geven aan dat de onderzoeksplicht een goede basis is om het gesprek met onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen aan te gaan. Bedrijven en instellingen willen ook graag in gesprek met de omgevingsdiensten. Onderzoeksplichtige bedrijven hebben binnen de lopende rapportageperiode voor 29 PJ aan maatregelen uitgevoerd.³ Omgevingsdiensten zijn positief over wat dit oplevert. Bedrijven en instellingen die niet mee willen werken zijn lastiger aan te pakken voor omgevingsdiensten, omdat ze afhankelijk zijn van deze bedrijven en instellingen voor het aanleveren van de benodigde informatie. Ook kunnen omgevingsdiensten moeilijk aantonen dat onvoldoende maatregelen worden genomen. Bepaalde vrijstellingen, zoals directieverklaringen en de omschrijving van locatie en activiteit bij certificering, maken handhaving lastiger.

Voor sommige sectoren is de informatieplicht een beter alternatief voor de onderzoeksplicht

Er zijn sectoren waarvoor het onnodig complex is om een onderzoeksplichtrapportage in te vullen en waarvoor mogelijk ook een Erkende Maatregelenlijst, zoals bij de informatieplicht, kan worden opgesteld. Dat geldt voor sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme processen, sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik en sectoren met veel lokale transportbewegingen.

De informatieplicht voor onderzoeksplichtige bedrijven is nuttig

Onderzoeksplichtige bedrijven moeten ook de informatieplichtrapportage indienen voor het gebouwdeel van hun energiegebruik. Daarover is veel irritatie bij onderzoeksplichtige bedrijven, omdat het in hun ogen om 'klein bier' gaat ten opzichte van het energiegebruik van hun processen. In de praktijk zijn er echter nog relatief veel gebouwmaatregelen te nemen bij onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen ten opzichte van informatieplichtige bedrijven en instellingen. We adviseren daarom om de verplichting voor het

³ Stand van zaken 1 oktober 2024.

nemen van gebouwgebonden maatregelen te behouden voor onderzoeksplichtige bedrijven en ze niet uit te zonderen voor de informatieplicht en de Erkende Maatregelenlijsten.

Aanbevelingen onderzoeksplicht

4. Stop met vrijstellingen die toezicht en handhaving lastiger maken, zoals directieverklaringen en de omschrijving van locatie en activiteit bij certificering.
5. Onderzoek of het mogelijk is om een Erkende Maatregelenlijst op te stellen voor sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme processen en sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik of lokale transportbewegingen. Deze sectoren kunnen dan vrijgesteld worden van de onderzoeksplicht.

Toezicht en handhaving

*Omgevingsdiensten presteren goed, gegeven de randvoorwaarden.
Stabiele financiering van de handhavingscapaciteit is essentieel voor goede handhaving.*

Ondanks de complexiteit van de regelgeving en de slechte kwaliteit van de informatieplichtrapportages, presteren de omgevingsdiensten goed. Bedrijven en instellingen zijn redelijk positief over het contact met de omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten slagen er goed in om een constructief gesprek aan te gaan met bedrijven en instellingen. Wel zien we grote verschillen tussen omgevingsdiensten met betrekking tot de aanpak.

De handhavingscapaciteit en het kennisniveau van omgevingsdiensten schieten op dit moment nog te kort. Om deze op te bouwen én op peil te houden is stabiele financiering van de handhavingscapaciteit nodig.

Aanbevelingen toezicht en handhaving

6. Zorg voor voldoende en stabiele financiering van handhavingscapaciteit door het Rijk, om kennis te kunnen opbouwen en behouden. Hiervoor moet ook een heldere handhavingsfrequentie worden vastgesteld.
7. Wissel best practices en expertise uit tussen omgevingsdiensten en stem aan de hand daarvan de aanpak meer op elkaar af. Maak het bijvoorbeeld mogelijk om een sector-expert van één omgevingsdienst in te zetten in de regio van een andere omgevingsdienst.

Communicatie

De communicatie over de geactualiseerde plicht is redelijk goed verlopen

Een aanzienlijk deel van de doelgroep heeft geen rapportage ingediend. Omdat deze groep niet in beeld is, kunnen we niet beoordelen in hoeverre zij aldanniet bereikt zijn door de ingezette communicatie-instrumenten. Uit de enquête onder de groep die wél een rapportage heeft ingediend, blijkt dat brieven van RVO en brancheorganisaties en de website van RVO de belangrijkste communicatiemiddelen zijn. Bedrijven en instellingen zijn overwegend neutraal over de communicatie over de energiebesparingsplicht.

Aanbeveling communicatie

8. Focus bij de communicatie op de meest gebruikte communicatiekanalen, namelijk brieven van RVO, communicatie via brancheverenigingen en de RVO-website.

Samenhang met ander energiebeleid

Zorg voor betere aansluiting op andere instrumenten voor energiebesparing

Ten slotte kwam regelmatig naar voren in interviews en enquêtes dat er veel beleid is dat (deels) gericht is op energiebesparing, zoals de EED-auditplicht, de renovatiestandaard, de energielabel-C verplichting op kantoorgebouwen. Dit beleid is niet altijd in lijn met elkaar.

Aanbevelingen aansluiting andere instrumenten voor energiebesparing

9. Bekijk alle instrumenten binnen het energiebesparingsbeleid in samenhang en kijk hoe deze beter op elkaar aangesloten kunnen worden zodat de totale administratieve lasten omlaaggaan.
10. Onderzoek op langere termijn, wanneer de Europese wetgeving is uitgekristalliseerd, of het mogelijk en wenselijk is om een deel van de gebouwgebonden maatregelen onder de energiebesparingsplicht te vervangen door een energielabelplicht.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De energiebesparingsplicht is naar aanleiding van de afspraken in het Klimaatakkoord in 2023 aangescherpt op verschillende onderdelen. De doelgroep is uitgebreid, de scope is uitgebreid van energiebesparing naar verduurzaming van energiegebruik, er is een onderzoeksplicht geïntroduceerd en de Erkende Maatregelenlijsten (EML) zijn geactualiseerd. Bovendien is de energiebesparingsplicht opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet en is energiebesparing opgenomen in de basistaken van de omgevingsdiensten.

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) gaat binnenkort van start met de voorbereidingen voor de actualisatie van de energiebesparingsplicht die in 2027 in moet gaan. Ze wil de ervaringen en leerpunten uit de afgelopen actualisatie daar graag in meenemen.

Dit rapport betreft de evaluatie van de aangescherpte energiebesparingsplicht, zoals deze is vanaf 1 juli 2023. De energiebesparingsplicht zoals die was vóór de aanscherpingen van 2023, is geen onderdeel van deze evaluatie.

Ondanks dat de aanscherpingen nog maar recent zijn doorgevoerd, kunnen er al lessen uit worden getrokken, over het proces waarmee de aanscherpingen tot stand zijn gekomen en hoe de uitvoering tot nu toe uitpakt en wordt ervaren. Wel is het te vroeg om op dit moment uitspraken te doen over wat het langetermijneffect is op energiebesparing van de aanscherpingen.

1.2. Doel van het onderzoek

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om de lessen te verzamelen die tot nu toe geleerd kunnen worden van de aangescherpte energiebesparingsplicht in 2023, zodat deze kunnen worden meegenomen bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2027.

De volgende vragen staan centraal in de evaluatie:

- In hoeverre zijn de verschillende onderdelen van de geactualiseerde energiebesparingsplicht effectief en efficiënt?
- Wat werkt goed en waar is verbetering mogelijk?
- Wat zijn de leerpunten uit het proces van totstandkoming van de aanscherping?

Naast deze centrale vragen, is er een groot aantal deelvragen gesteld door het ministerie van KGG over specifieke onderdelen van het onderzoek. Ook deze vragen zullen we behandelen.

1.3. Afbakening

Omdat de aanscherpingen van de energiebesparingsplicht nog maar kort van kracht zijn, is het niet mogelijk om de effecten al terug te zien in data over de hoeveelheid energiebesparing/verduurzaming van energiegebruik. De evaluatie is dan ook grotendeels kwalitatief van aard. Waar data beschikbaar is die kan bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen, hebben we deze ter ondersteuning gebruikt. Het kwalitatieve karakter van deze evaluatie zorgt ervoor dat we niet altijd een harde conclusie kunnen trekken.

Dat geldt in ieder geval voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de geactualiseerde energiebesparingsplicht. Op basis van interviews en enquêtes zijn er soms aanwijzingen voor interessante conclusies. Maar om die te kunnen valideren is data-analyse nodig. De data daarvoor is echter in veel gevallen niet of nog niet beschikbaar. We beschrijven in die gevallen onze bevindingen en geven aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

1.4. Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt de gebruikte methodiek in deze evaluatie beschreven. Daarna volgt **deel A** met de beschrijving van het beleid en de beleidstheorie. We maken daarbij onderscheid in de beleidstheorie van de energiebesparingsplicht als geheel (**hoofdstuk 3**) en de beleidstheorie van de verschillende wijzigingen die in 2023 zijn doorgevoerd (**hoofdstuk 4**). Daarnaast beschrijven we in **hoofdstuk 5** het proces van de actualisatie. **Deel B** betreft het resultaat van de evaluatie. In **hoofdstuk 6** beschrijven we de bevindingen uit de evaluatie per onderdeel van de energiebesparingsplicht. In **hoofdstuk 7** beantwoorden we de deelvragen. In **hoofdstuk 8** staan de bevindingen over het actualisatieproces. We sluiten af met **deel C**, met daarin de conclusies en aanbevelingen (**hoofdstuk 9**).

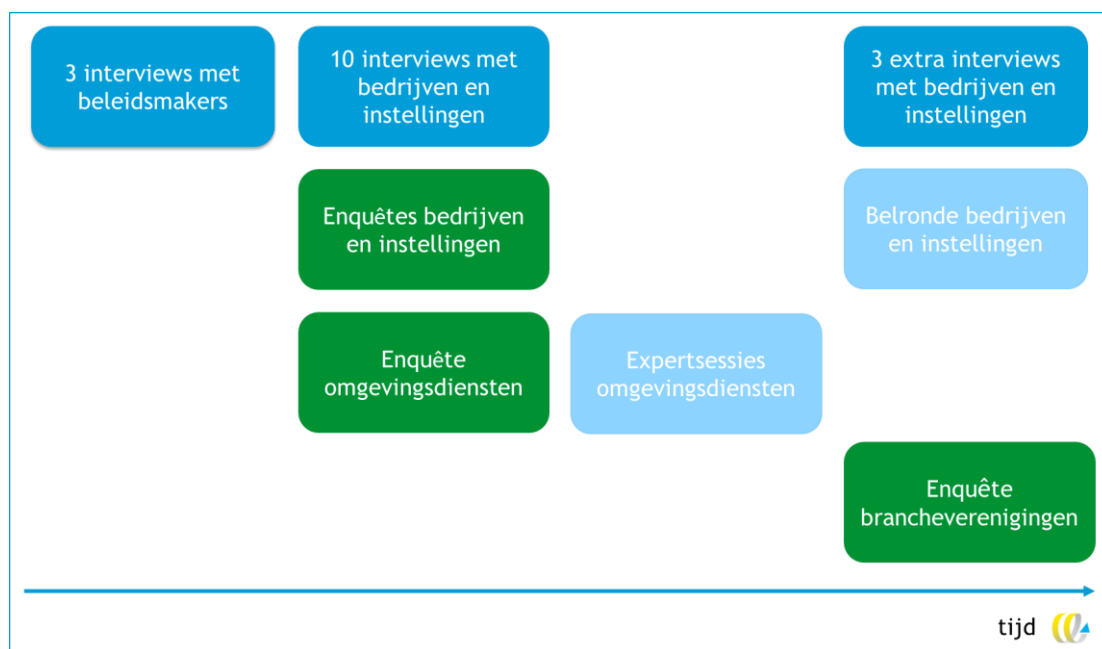
2. Methodologie van evaluatie

In dit hoofdstuk beschrijven we onze evaluatiemethode voor dit onderzoek.

We hebben een mix van methodes toegepast:

1. Interviews:
 - drie interviews met beleidsmakers;
 - dertien interviews met bedrijven en instellingen.
2. Vier enquêtes onder:
 - onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen;
 - informatieplichtige bedrijven en instellingen;
 - omgevingsdiensten;
 - brancheorganisaties.
3. Belronde naar respondenten enquête voor verdieping op enquêtevragen.
4. Twee expertsessies met experts van omgevingsdiensten.
5. Literatuur zoals beschikbare data van RVO en relevante rapporten.

Figuur 2 - Schematische weergave van de verschillende methodes die zijn toegepast, chronologisch weergegeven van links naar rechts



2.1. Beleidstheorie

Om inzicht te krijgen in de beoogde werking van de energiebesparingsplicht, hebben we de beleidstheorie opgesteld. De beleidstheorie geeft de samenhang tussen input, beleid, output, outcome, impact en overheidsdoelen weer. De beleidstheorie van de energiebesparingsplicht als geheel is beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op de beleidstheorie van de wijzigingen.

In deze evaluatie hebben we niet de gegevens om de outcome (nemen van energiebesparende maatregelen), impact of bijdrage aan doelstellingen te evalueren. Daarentegen is er wel informatie over de activiteiten en outputindicatoren, door middel van enquêtes, interviews en monitoringsdata van RVO.

Om de beleidstheorie op te stellen, is een uitgebreide lijst van beleidsdocumenten geanalyseerd. Daarnaast zijn drie interviews gehouden met betrokken beleidsambtenaren om de beleidstheorie aan te vullen en te toetsen.

2.2. Evaluatie

2.2.1. Interviews

Nadat de beleidstheorie was opgesteld hebben we tien interviews gehouden met bedrijven en instellingen die onder de informatieplicht vallen. Deze groep bestond uit een mix van informatieplichtige bedrijven en onderzoeksplichtige bedrijven, afkomstig uit verschillende branches. De bedrijven en instellingen zijn door RVO geselecteerd uit de bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend en zijn ook benaderd door RVO. Het zijn bedrijven en instellingen die in de huidige rapportageperiode een rapportage hebben ingediend.

In een latere fase van het onderzoek, na de enquêtes (zie paragraaf 2.2.2) en sessies met de omgevingsdiensten (zie paragraaf 2.2.4) hebben we drie extra interviews gehouden, om op specifieke gebieden extra informatie te verzamelen. Dit waren interviews met twee glastuinbouwbedrijven (een onderzoeksplichtige en een informatieplichtige) en een kleinere ondernemer (een zwembad). Deze bedrijven zijn geselecteerd uit de bedrijven die hun contactgegevens hadden achtergelaten bij de enquête.

2.2.2. Enquêtes

We hebben voor de evaluatie vier enquêtes gehouden: voor informatieplichtige bedrijven en instellingen, onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen, omgevingsdiensten en brancheorganisaties. Tabel 1 toont het aantal respondenten per enquête en het aantal respondenten dat de enquête volledig heeft ingevuld.

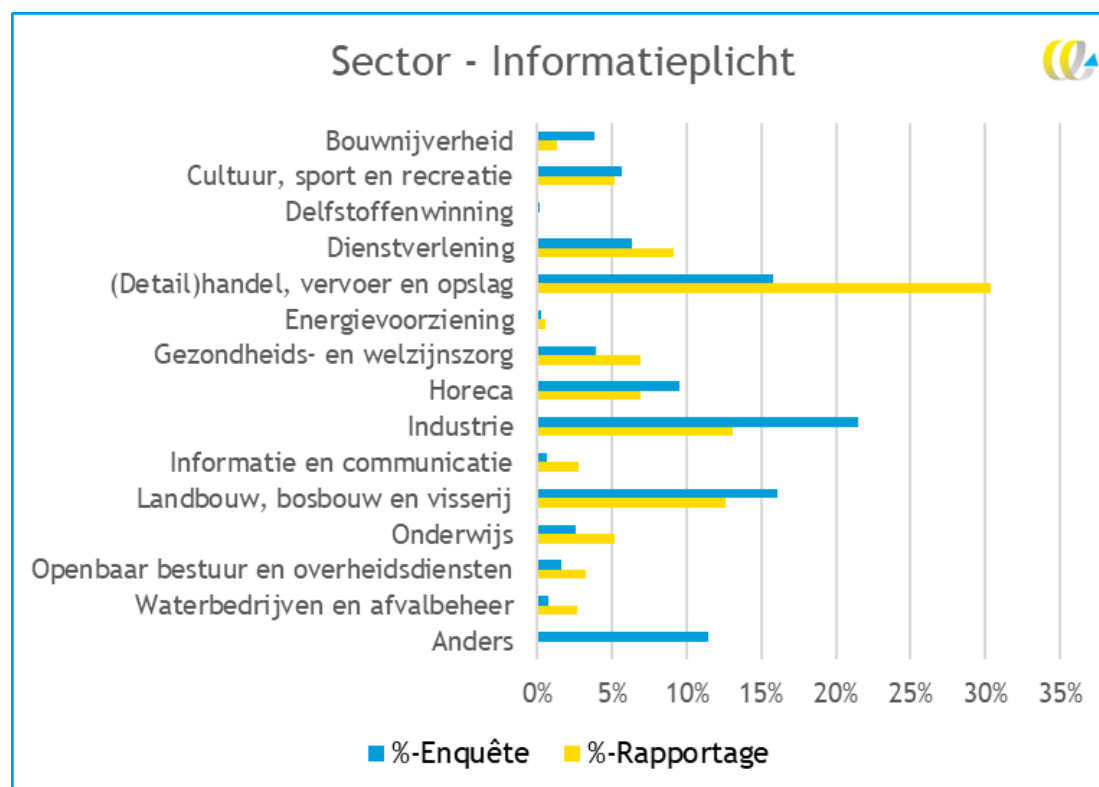
Tabel 1 - Aantal respondenten per enquête

Enquête	#Uitgenodigde organisaties	#Respondenten	#Respondenten eind bereikt
Informatieplicht	10.015	2.343 (23%)	1.866 (19%)
Onderzoeksplicht	691	194 (28%)	164 (24%)
Omgevingsdiensten	28	23 (82%)	22 (79%)
Brancheorganisaties	100	41 (41%)	21 (21%)

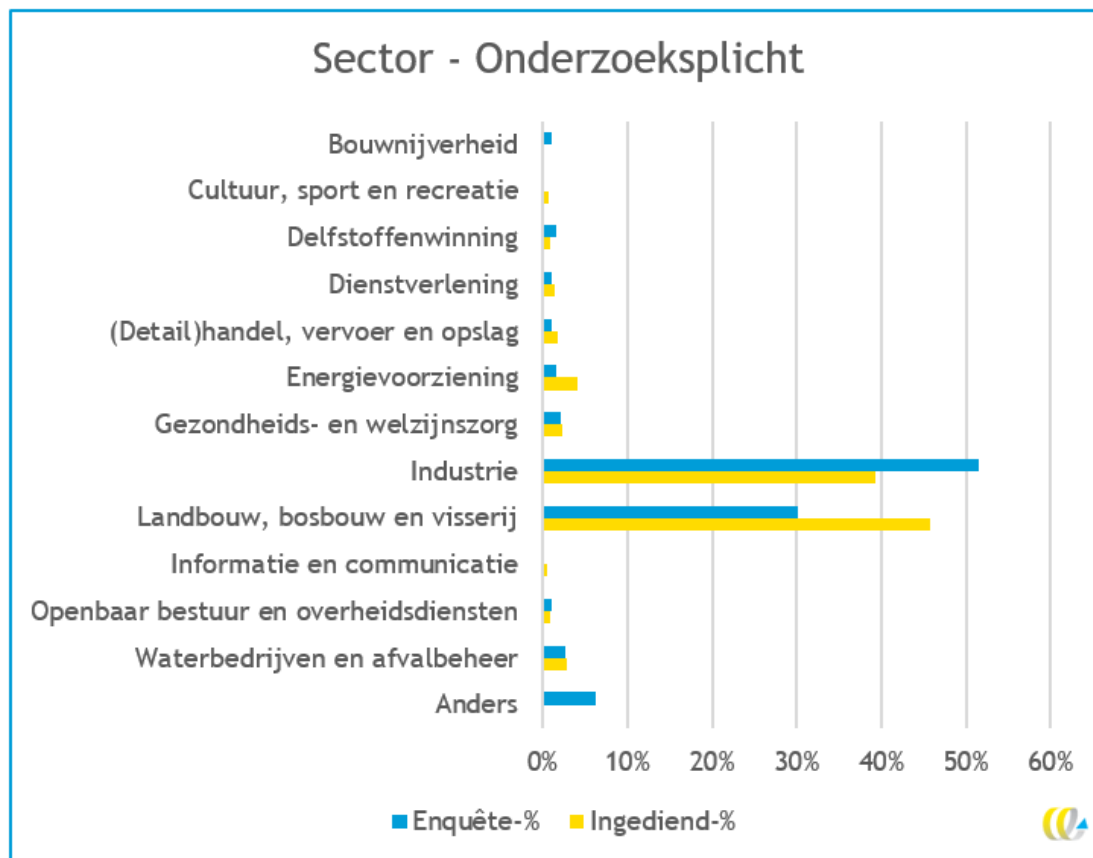
2.343 (23% van de 10.015 uitgenodigde organisaties) en 194 (28% van de 691 uitgenodigde organisaties) respondenten hebben respectievelijk de informatieplicht- en onderzoeksplicht-enquête ingevuld. Figuur 3 en Figuur 4 tonen in welke sectoren de respondenten van deze enquêtes en de rapporteurs van deze plichten actief zijn. Bepaalde sectoren zijn over- of ondervertegenwoordigd in de informatieplicht- en onderzoeksplicht-enquête. Zo zijn relatief veel respondenten die de informatieplicht-enquête hebben ingevuld actief in de industrie- of de landbouw, bosbouw en visserijsectoren. Veel bedrijven uit deze sectoren

(bedrijven met een omgevingsvergunning milieu, ETS-bedrijven en glastuinbouwers) vallen pas sinds de actualisatie onder de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Als een gevolg hiervan zijn de sectoren die voor het eerst onder de energiebesparingsplicht vallen (licht) oververtegenwoordigd. Daardoor bevatten de resultaten in grotere mate het perspectief van bedrijven en instellingen met minder ervaring met de energiebesparingsplicht. Daarom splitsen we de resultaten van deze enquêtes per sector uit bij enquêtevragen waarvoor dit relevant is.

Figuur 3 - Sectoren van respondenten en rapporteurs van de informatieplicht



Figuur 4 - Sectoren van respondenten en rapporteurs van de onderzoeksplicht



23 van 28 omgevingsdiensten in Nederland en 4 van de 6 Seveso-omgevingsdiensten hebben de omgevingsdienstenenquête ingevuld. Omdat deze omgevingsdiensten een grote meerderheid (79%) van het totaal aantal omgevingsdiensten vormen, gaan we ervan uit dat de antwoorden van de respondenten representatief zijn voor alle omgevingsdiensten.

23 van de 100 uitgenodigde brancheorganisaties (23%) hebben de brancheorganisatie-enquête ingevuld en alle vragen beantwoord. In bijlage C geven we de enquêteresultaten weer.

2.2.3. Belronde naar respondenten enquêtes

De respons op twee specifieke vragen uit de enquêtes voor bedrijven en instellingen was verrassend. Daarom hebben we zeven bedrijven en instellingen nagebeld om duiding te geven bij hun respons op deze vragen. Veel bedrijven en instellingen hebben hun contactgegevens achtergelaten bij de enquête, waardoor dit mogelijk was.

2.2.4. Expertsessies met omgevingsdiensten

We hebben twee expertsessies met omgevingsdiensten gehouden van ieder drie uur, waarin we allerlei aspecten van de energiebesparingsplicht hebben besproken. Eén sessie was gericht op Seveso-omgevingsdiensten⁴ en één sessie op niet-Seveso omgevingsdiensten. Alle omgevingsdiensten waren uitgenodigd. In totaal hebben 21 van de 28 omgevingsdiensten deelgenomen aan de sessies.

2.2.5. Overige informatie

Naast de bovenstaande methodes hebben we relevante literatuurbronnen gebruikt ter ondersteuning van de analyse. Ook hebben we data van RVO over de ingevulde rapportages gebruikt. Het betreft de volgende data:

- data uit de samenvatting van de Dashboards PEB+ (versie 04-07-2024);
- IPEB-uitdraai over getroffen procesmaatregelen door niet-onderzoeksplichtige deelsectoren (versie 03-10-2024);
- data over gerubriceerde informatieplichtrapportages (versie 11-10-2024).

2.3. Beperkingen

In deze studie hebben we de effectiviteit van de aangescherpte energiebesparingsplicht met name op kwalitatieve wijze onderzocht. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste beperkingen van het onderzoek.

2.3.1. Moment van evaluatie

Deze evaluatie vindt in 2024 plaats, nog geen jaar nadat de geactualiseerde energiebesparingsplicht effectief is geworden. Het voordeel daarvan is dat verbeterpunten die nu al duidelijk zijn, ook direct meegenomen kunnen worden in de volgende ronde. Het zorgt echter ook voor beperkingen, omdat er nog geen volledige cyclus van vier jaar van de geactualiseerde energiebesparingsplicht heeft plaatsgevonden. We kunnen dan ook alleen iets zeggen over het eerste deel van de cyclus en bijvoorbeeld niet bepalen hoeveel energiebesparing er is gerealiseerd in deze rapportageperiode. In het bijzonder kunnen we vragen die specifiek betrekking hebben op de wijzigingen in de actualisatie, zoals over de uitbreiding van de verplichte typen maatregelen en de uitbreiding van de doelgroep, alleen beantwoorden op basis van de eerste bevindingen en niet op basis van een volledige cyclus van de geactualiseerde energiebesparingsplicht.

Ook is voor een aanzienlijk deel van de deelnemende bedrijven en instellingen toezicht en handhaving nog nauwelijks begonnen. Sommige organisaties hebben nog niets gehoord van hun omgevingsdienst, anderen kregen alleen een standaard ontvangstbevestiging. Handhaving, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom, vindt over het algemeen plaats nadat er eerst een toezichtstraject aan vooraf is gegaan. Daar is nu dus nog weinig over te zeggen.

⁴ Seveso-omgevingsdiensten zijn gespecialiseerd in het toezicht op risicovolle bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen die giftig, ontvlambaar of explosief zijn.

2.3.2. Beschikbaarheid van data

We beschikken niet over data over het energiegebruik van bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen en kunnen dus geen analyse doen van de ontwikkeling van het energiegebruik. Waar mogelijk gebruiken we de data van RVO over de ingevulde rapportages. Deze data zijn echter slecht van kwaliteit, doordat de rapportages vaak slecht ingevuld zijn, en zeggen niets over de mate waarin de energiebesparende maatregelen het gevolg zijn van de energiebesparingsplicht. Dat geldt in grotere mate voor de informatieplicht, waar helemaal niet duidelijk is hoeveel energiebesparing uit de maatregelen volgt. Dat is voor de onderzoeksplicht wel bekend.

Deels omdat we geen beschikking hebben over data over energiegebruik, hebben we voor dit onderzoek relatief veel gebruik gemaakt van interviews en enquêtes. Dat heeft beperkingen. Zo kan er sprake zijn van een *selection bias*, omdat bijvoorbeeld bedrijven en instellingen die al veel aan energiebesparing doen meer geneigd zijn om mee te doen aan een interview of een enquête dan bedrijven en instellingen die weinig actie hebben ondernomen op dat vlak. We hebben hier rekening mee gehouden door steeds duidelijk te vermelden waar onze resultaten op basis van de interviews en enquêtes tot stand zijn gekomen, en waar mogelijk verschillende methodes te combineren om een bevinding te onderbouwen.

2.3.3. Zicht op de doelgroep

Wij hebben in het kader van dit onderzoek informatie verzameld bij een grote groep bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit betreft echter alleen bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend. Er is ook een groep bedrijven en instellingen die wel moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht, maar geen rapportage hebben ingediend. Doordat op dit moment omgevingsdiensten ook niet beschikken over de energiegebruiksdata van bedrijven en instellingen, tenzij zij dat zelf aanleveren, hebben zij ook niet in beeld welke bedrijven en instellingen aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen, maar geen rapportage hebben ingediend. Ook is van deze groep niet bekend of ze maatregelen hebben getroffen en zo ja hoeveel.

Dit is niet alleen een blinde vlek voor toezicht en handhaving, maar ook voor dit onderzoek. Alle resultaten zijn daarom alleen van toepassing op bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend. Over de groep die geen rapportage heeft ingediend kunnen we slechts in beperkte mate uitspraken doen.

Deel A:

Beschrijving beleid en beleidstheorie

3. Beleidstheorie energiebesparingsplicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie achter de energiebesparingsplicht als geheel.

3.1. Energiebesparingsplicht in het kort

Kern energiebesparingsplicht in het kort

De kern van de energiebesparingsplicht (formeel: plicht tot het verduurzamen van energiegebruik) is de verplichting voor locaties van bedrijven en instellingen (hierna: bedrijven en instellingen) om alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar te nemen die betrekking hebben op energiebesparing, het overgaan op een andere energiedrager en het zelf opwekken van hernieuwbare energie.

Naast het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen is het besparen van energie een belangrijk onderdeel van het Europese en Nederlandse klimaat- en energiebeleid. Het verlagen van de vraag naar energie vergemakkelijkt immers de transitie van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen. Daarnaast levert energiebesparing financiële voordelen op voor bedrijven en instellingen, levert het een bijdrage aan verbetering van luchtkwaliteit, gaat het netcongestie tegen en maakt het Nederland minder afhankelijk van levering van buitenlandse energiebronnen.

De kern van de energiebesparingsplicht (formeel: plicht tot het verduurzamen van energiegebruik) bestaat uit de verplichting om alle energiebesparende maatregelen te nemen die een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Deze verplichting geldt voor alle locaties van bedrijven en instellingen met een jaarlijks energieverbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of vanaf 25.000 m³ aardgasequivalent. Ook een overgang naar een andere energiedrager of het zelf opwekken van hernieuwbare energie is sinds 2023 voor deze bedrijven en instellingen verplicht als de terugverdientijd ten hoogste vijf jaar is.

Bedrijven en instellingen hebben sinds 2019 een informatieplicht: zij moeten elke vier jaar een rapportage indienen met daarin de maatregelen die ze genomen hebben en nog gaan nemen om energie te besparen, over te stappen naar een andere energiedrager en/of hernieuwbare energie op te wekken. Ze kunnen hierbij gebruikmaken van Erkende Maatregelenlijsten (EML).

Locaties van bedrijven en instellingen die een jaarlijks energiegebruik vanaf 10.000.000 kWh elektriciteit of vanaf 170.000 m³ aardgasequivalent en een activiteit uit afdeling 3.3 t/m 3.11 Bal verrichten, hebben daarnaast een onderzoeksplicht. Dat betekent dat zij onderzoek moeten doen naar alle kosteneffectieve maatregelen die voor hun specifieke processen van toepassing zijn, en vervolgens alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar moeten uitvoeren.

Het bevoegd gezag voor de energiebesparingsplicht wordt meestal gevormd door de gemeenten en provincies. Vanaf 2023 is het op basis van het basistakenpakket toezicht en handhaving verplicht om deze bevoegdheid over te dragen aan de omgevingsdiensten (OD), maar wanneer het Rijk bevoegd gezag is, wordt dit uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

3.2. Beleidsgeschiedenis

Kern beleidsgeschiedenis

Al sinds de jaren '70 is energiebesparing voor Nederland een belangrijk beleidsdoel. Sinds 2008 is de energiebesparingsplicht opgenomen in het Activiteitenbesluit onder de Wet milieubeheer. Sindsdien is de energiebesparingsplicht een aantal keer geactualiseerd. Met de laatste grote actualisatie, per 1 juli 2023, ging de energiebesparingsplicht over in een plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik. Per 1 januari 2024 is deze plicht overgegaan van de Wet milieubeheer naar het stelsel rond de nieuwe Omgevingswet.

Vanaf de opkomst van het milieubewustzijn in de jaren '70 en in het bijzonder de eerste oliecrisis in 1973, is energiebesparing in Nederland in beeld als beleidsdoel (De Boer, 2023). In 1993 werd voor het eerst een energiebesparingsplicht ingevoerd in de Wet milieubeheer. In eerste instantie was deze plicht vrij algemeen geformuleerd als een verplichting tot het nemen van kosteneffectieve maatregelen voor energiebesparing. De vorm van de energiebesparingsplicht veranderde een paar keer. Zo werd in de jaren '90 duidelijker gemaakt welke sectoren onder de plicht vielen. De energiebesparingsplicht werd echter beperkt nageleefd en gehandhaafd.

Per 1 januari 2008 werd de energiebesparingsplicht opgenomen in het Activiteitenbesluit onder de Wet milieubeheer. De zogenoemde 'Drijvers van inrichtingen' met een jaarlijks energiegebruik van meer dan 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgasequivalenten werden verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder óf die een positieve netto contante waarde hadden bij een interne rentevoet van 15% (art. 2 Activiteitenbesluit Milieubeheer). Per 2015 verviel de optie van de netto contante waarde en kwam voor de maatregelen met een terugverdientijd van hoogstens vijf jaar de Erkende Maatregelenlijst (EML) beschikbaar. De negentien bedrijfstakspecifieke Erkende Maatregelenlijsten waren opgenomen in bijlage 10 van de Activiteitenregeling Milieubeheer en waren bedoeld om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht te verbeteren. Ze bieden duidelijkheid aan ondernemers en toezichthouders over de maatregelen waarmee aan de energiebesparingsplicht kan worden voldaan. De EML zijn in 2019 en 2023 geactualiseerd. De specifieke methode om de terugverdientijd te berekenen werd in 2019 vastgelegd. Ook werd toen de informatieplicht ingevoerd, om informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en op die manier de handhaving van de energiebesparingsplicht te verbeteren.

Tot en met 2020 werd de energiebesparingsplicht voor een deel van de bedrijven uitgevoerd en gehandhaafd binnen de context van de energiebesparingsconvenanten, zie Tekstkader 1.

Tekstkader 1 - De energiebesparingsconvenanten 1992-2020

Parallel aan de energiebesparingsplicht bestond er sinds 1992 een convenant tussen bedrijven en de overheid met als doel om jaarlijks 2% energie-efficiëntieverbetering te behalen op basis van vrijwillige, maar niet vrijblijvende afspraken. Dit MJA-convenant (Meerjarenafpraak energie-efficiëntie) werd in 2000 en 2008 in gewijzigde vorm doorgezet; het MJA3-convenant liep eind 2020 af. Sinds de eeuwwisseling was er ook een afzonderlijk convenant voor de ETS-bedrijven, vanaf 2009 heette dit het MEE-convenant (Meerjarenafpraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen). Ook het MEE liep eind 2020 af. Onder de convenanten legden bedrijven zich vast op het nemen van maatregelen voor energiebesparing met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar; de deelnemende partijen werden daarom geacht via de convenanten aan de energiebesparingsplicht te voldoen (CE Delft, 2023).

Per 1 juli 2023 werd de energiebesparingsplicht inhoudelijk geactualiseerd en ging deze over in een plicht tot verduurzaming van het energiegebruik. Deze actualisatie of aanscherping is het onderwerp van deze evaluatie. De belangrijkste wijzigingen in de energiebesparingsplicht in algemene zin waren:

- Uitbreiding van de scope van de plicht: het ging niet langer alleen om maatregelen voor energiebesparing, maar ook om overstappen naar een andere energiedrager en om het zelf opwekken van hernieuwbare energie (in alle gevallen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar).
- Het doel van de plicht werd uitgebreid met het reduceren van CO₂-emissies (naast energiebesparing).
- De doelgroep werd uitgebreid met de ETS-bedrijven, de glastuinbouw en vergunningsplichtige bedrijven.
- Voor locaties van energie-intensieve bedrijven en instellingen onder afdeling 3.3 t/m 3.11 van het Bal ging een onderzoeksplicht gelden.

Hiernaast is er ook een aantal wijzigingen geweest in de specifieke onderdelen van de energiebesparingsplicht, zoals de EML, de berekeningsmethode voor de terugverdientijd, etc. Deze wijzigingen staan in paragraaf 3.4.7 opgesomd.

De inhoudelijke actualisatie van de energiebesparingsplicht is hand-in-hand gegaan met een wijziging in de wettelijke inbedding van de plicht, doordat deze onderdeel werd van de nieuwe Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet is een aantal keer uitgesteld en vond uiteindelijk plaats op 1 januari 2024. Vanaf die datum is de energiebesparingsplicht overgegaan van het Activiteitenbesluit onder de Wet milieubeheer naar het stelsel rondom de Omgevingswet.

3.3. Overgang naar het stelsel Omgevingswet

Kern overgang naar stelsel Omgevingswet

Een belangrijke verandering die met de overgang naar het stelsel rond de Omgevingswet gepaard is gegaan, is het vervallen van het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer. Onder de Wet milieubeheer lag de verantwoordelijkheid voor het treffen van energiebesparende maatregelen bij degene die zeggenschap over de inrichting had. Dit was dus afhankelijk van contractuele afspraken. Onder het stelsel van de Omgevingswet moeten huurder en verhuurder gezamenlijk bepalen door wie een maatregel uitgevoerd moet worden.

Op alle rapportages die ingediend zijn of ingediend hadden moeten zijn op 1 december 2023, is het overgangsrecht van toepassing. Dit houdt in dat de drijver van de inrichting verantwoordelijk blijft voor het rapporteren over de informatie- en/of onderzoekplicht gedurende deze rapportagecyclus. Het overgangsrecht vervalt per 1 december 2027.

Een belangrijke verandering die met deze overgang gepaard is gegaan is dat het begrip ‘inrichting’ uit de Wet milieubeheer is vervallen. Dit is in de Omgevingswet vervangen door regulering op gebouwniveau of per milieubelastende activiteit. De regels hiervoor zijn opgenomen in het **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)** en het **Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)**.

3.3.1. Normadressaat: de verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen

Een consequentie van het verdwijnen van het begrip ‘inrichting’ is dat de normadressaat (= de verantwoordelijke voor het uitvoeren van de maatregelen) van de energiebesparingsplicht in het nieuwe stelsel is veranderd. In het oude stelsel was dit altijd de ‘drijver van een inrichting’ onder de Wet milieubeheer. In de Wet milieubeheer was geen wettelijke definitie voor het begrip ‘drijver van een inrichting’ opgenomen. In de jurisprudentie is uitgewerkt wat ‘drijven’ inhoudt: “het drijven van een inrichting als het feitelijk exploiteren, een bepaalde betrokkenheid bij de exploitatie hebben of een bepaalde mate van zeggenschap hebben over de exploitatie. Deze zeggenschap kan overigens direct of indirect zijn, bijvoorbeeld via een contractuele verplichting met degene die de inrichting feitelijk exploiteert” (Infomil, 2024).

Onder de Omgevingswet worden de contractuele relaties bepalend voor wie verplicht is om de maatregel te treffen. De verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen kan, afhankelijk van de contractuele relaties, op zowel de gebouweigenaar/verhuurder als op de huurder van een gebouw liggen. In de praktijk betekent dit echter vaak dat de huurder verantwoordelijk is voor het uitvoeren van faciliteiten- en procesgebonden maatregelen en de gebouweigenaar verantwoordelijk is voor het uitvoeren van gebouwgebonden maatregelen. Deze verdeling van verantwoordelijkheden kan anders zijn indien contractueel is vastgelegd dat de huurder bevoegd is om maatregelen aan het bouwwerk te treffen of juist niet bevoegd is om wijzigingen aan het interieur of de installaties aan te brengen (RVO, 2024f).

In het stelsel van de Omgevingswet is er een splitsing ontstaan tussen maatregelen die betrekking hebben op gebouwen en maatregelen die betrekking hebben op faciliteiten en processen. De gebouweigenaar is nu onder het Bbl verantwoordelijk voor het uitvoeren van gebouwmaatregelen. Onder het Bal is de uitvoerder van een milieubelastende activiteit verantwoordelijk voor het treffen van faciliteiten- en procesmaatregelen. De uitvoerder van een milieubelastende activiteit kan tot één van de volgende categorieën behoren (IPLO, lopend):

- de uitvoerder van een milieubelastende activiteit uit de afdelingen 3.3 t/m 3.11 Bal;
- de gebruiker van energie op een locatie waar zich een gebouw bevindt;
- degene die gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie bij een gebouw/gebouwerf (bijvoorbeeld bij de verhuur van een gebouw).

Als de gebouweigenaar dezelfde (rechts)persoon is als degene die de activiteiten uitvoert, is het duidelijk wie de normadressaat van de energiebesparingsplicht is: de eigenaar/gebruiker van het gebouw. Indien een gebouweigenaar en degene die de activiteiten uitvoert niet dezelfde persoon zijn, is het onduidelijker wie er aan de energiebesparingsplicht moet voldoen. Huurder(s) en verhuurders kunnen dan samen bepalen wie de energiebesparende maatregel treft en dit contractueel vastleggen. Hierbij is het doel van de installatie waarop de energiebesparende maatregel berust doorslaggevend. Wordt bijvoorbeeld een stookinstallatie voornamelijk gebruikt voor het verwarmen van een gebouw? Dan is de gebouweigenaar verplicht de maatregel te treffen. Wordt de stookinstallatie voor het grootste deel gebruikt om proceswarmte mee op te wekken? Dan staat de huurder die de activiteit uitvoert aan de lat om de verduurzamingsmaatregel te treffen (IPLO, lopend).

Samengevat, onder de Wet milieubeheer lag de verantwoordelijkheid voor het treffen van energiebesparende maatregelen bij degene die zeggenschap over de inrichting had. De allocatie van de verantwoordelijkheid was dus onder andere afhankelijk van wat huurder en verhuurder onderling contractueel hadden vastgelegd. Onder het stelsel van de Omgevingswet moeten huurder en verhuurder gezamenlijk bepalen door wie een maatregel uitgevoerd moet worden. De gebouweigenaar is in principe verantwoordelijk voor gebouwmaatregelen en de uitvoerder van milieubelastende activiteiten voor de faciliteiten- en procesmaatregelen. Bij overlappende verantwoordelijkheden is het doel van de installatie waarop de maatregel berust doorslaggevend.

3.3.2. Wijziging in rapportageverplichtingen

Het overgangsrecht is van toepassing op alle rapportages die ingediend zijn of ingediend hadden moeten zijn op 1 december 2023. Dit houdt in dat de drijver van de inrichting verantwoordelijk blijft voor het rapporteren over de informatie- en/of onderzoekplicht gedurende deze rapportagecyclus. Het ligt echter voor de hand dat degene die de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik treft, hier ook over rapporteert (RVO, 2024f).

Bij de volgende rapportagecyclus, waarvan de rapporteerdadeline gesteld is op 1 december 2027, vervalt het overgangsrecht. Vanaf dat moment worden de contractuele relaties tussen gebouweigenaar en eventuele huurder(s) bepalend voor wie verplicht is om te rapporteren over de plicht.

In Tekstkader 2 gaan we in meer detail in op de wettelijke verankering van de aanscherping van de energiebesparingsplicht en de overgangssituatie tussen de Wet milieubeheer en de Omgevingswet.

Tekstkader 2 - Overgang van de energiebesparingsplicht van Wet milieubeheer naar Omgevingswet

Nieuw stelsel onder de Omgevingswet

Sinds 1 januari 2024 is een groot aantal wetten en regelingen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening samengevoegd onder de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet vallen vier besluiten. De regels rond de energiebesparingsplicht zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De regels over milieubelastende activiteiten worden vermeld in het Bal en regels voor bestaande bouw staan in het Bbl.

De energiebesparingsplicht betreft alle maatregelen ter verduurzaming van het energieverbruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar (art. 5.15 lid 1 Bal & art. 3.84 lid 1 Bbl). Deze maatregelen worden verder gedefinieerd in art. 5.15 lid 2 Bal & art. 3.84 lid 2 Bbl als:

- energiebesparende maatregelen;
- maatregelen voor de opwek van hernieuwbare energie;
- maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot minder CO₂-emissies.

De energiebesparingsplicht geldt nog steeds alleen voor locaties van bedrijven en instellingen met een jaarlijks energieverbruik dat hoger is dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgasequivalent (art. 5.15 lid 3 sub a Bal & art. 3.84 lid 3 sub a Bbl).

De Omgevingsregeling werkt de energiebesparende maatregelen en de methode voor het bepalen van het berekenen van de terugverdientijd verder uit. Aan de energiebesparingsplicht wordt in ieder geval voldaan als alle toepasselijke maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijst (Omgevingsregeling bijlage VII: faciliteiten en proces, en bijlage XIV: gebouw) getroffen zijn (art. 5.15 lid 4 Bal & art. 3.84 lid 5 Bbl). De glastuinbouw kent een aparte Erkende Maatregelenlijst (bijlage XIVa en VIIaa).

Het aanwijzen van energiegebruik boven de ondergrens als milieubelastende activiteit

Het gebruiken of het gelegenheid bieden tot het gebruiken van jaarlijks meer energie dan de ondergrens van de energiebesparingsplicht wordt door art. 3.3a lid 1 Bal aangewezen als milieubelastende activiteit. Een uitzondering geldt voor energiegebruik boven de ondergrens van de energiebesparingsplicht dat wordt gebruikt ten behoeve van een woonfunctie of ten behoeve van een activiteit die aangewezen is in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 (art. 3.3a lid 2 sub b Bal). In dat geval wordt het gebruiken of het gelegenheid bieden van energie niet gezien als aparte milieubelastende activiteit. Bij het verrichten van deze milieubelastende activiteiten moet echter nog wel voldaan worden aan de regels over de verduurzaming van het energiegebruik (zie bijvoorbeeld art. 3.56 aanhef en sub b Bal).

De milieubelastende activiteiten die in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 worden aangewezen, zijn activiteiten met een significante impact op het milieu, waarvoor het Rijk de milieuregels wil bepalen, zoals het bereiden van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening of het chemisch reinigen van textiel. De Rijksoverheid is bevoegd om algemene regels over milieubelastende activiteiten in deze afdelingen op te leggen.

Normadressaat van de energiebesparingsplicht

De eigenaar van het bouwwerk is verantwoordelijk voor de gebouwgebonden energiebesparende maatregelen (art. 3.3 Bbl). Voor het treffen van de energiebesparende maatregelen die betrekking hebben op faciliteiten of processen is de uitvoerder van de milieubelastende activiteit verantwoordelijk (art. 2.10 Bal). Deze uitvoerder van een milieubelastende activiteit kan tot één van de volgende categorieën behoren:

- de uitvoerder van een milieubelastende activiteit uit de afdelingen 3.3 t/m 3.11 Bal;
- een locatie van een bedrijf of instelling die jaarlijks meer energie dan de ondergrens gebruikt;
- een locatie van een bedrijf of instelling die een ander de gelegenheid biedt tot het gebruiken van meer energie dan de ondergrens.

De energiebesparingsplicht geldt voor alle locaties van bedrijven en instellingen waarvan het jaarlijkse energiegebruik hoger is dan de ondergrens van de energiebesparingsplicht, ongeacht of het overheidsinstellingen, bedrijven of maatschappelijke organisaties betreft (art. 2.10 Bal).

Onderzoeksplicht

Uitvoerders van milieubelastende activiteiten waarvan het energieverbruik jaarlijks groter is dan 10.000.000 kWh of 170.000 m³ aardgas(equivalent) zijn verplicht onderzoek te verrichten naar alle mogelijke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en het uitvoeren van alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar (art. 5.15b lid 1 Bal).

Momenteel geldt de onderzoeksplicht voor drijvers van inrichtingen die aangewezen worden in art. 2.14c lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer die jaarlijks meer energie gebruiken dan de ondergrenzen van de onderzoeksplicht (art. 2.15 lid 9 en 10 Activiteitenbesluit milieubeheer). Nadat het overgangsrecht op 1 december 2027 afloopt, wordt dit eerste criterium gewijzigd. Vanaf dat moment geldt de onderzoeksplicht alleen voor uitvoerders van milieubelastende activiteiten die aangewezen zijn in afdeling 3.3 t/m 3.11 (art. 5.15b lid 3 Bal). Inhoudelijk omvatten deze twee criteria nagenoeg dezelfde sectoren. Daarom spreken we in de rest van het rapport over het onderzoeksplichtcriterium om een milieubelastende activiteit aangewezen in afdeling 3.3 t/m 3.11 Bal uit te voeren, in plaats van over het drijven van een inrichting die wordt aangewezen in art. 2.14c lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer. In bijlage A geven we aan welke deelsectoren potentieel onderzoeksplichtig zijn.

Het Bbl kent geen soortgelijke verplichting. Deze onderzoeksplicht geldt dus alleen voor maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik van de faciliteiten en processen van een locatie en niet op het gebouwgebonden energiegebruik. Bijlage A geeft een overzicht van welke (deel)sectoren wel en welke (deel)sectoren niet onderzoeksplichtig zijn.

Bevoegd gezag en handhaving energiebesparingsplicht

Gemeentes zijn belast met het handhaven van de energiebesparingsplicht voor bijna alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen (art. 2.3 Bal & art. 2.3 Bbl). Omgevingsdiensten voeren deze taak namens de gemeenten uit.

Zogeheten complexe bedrijven vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. Afdeling 3.3 van het Bal geeft aan welke activiteiten als complexe bedrijven aangemerkt worden. Dit zijn (IPLO, 2024b):

- Seveso-inrichtingen: locaties die onder de Seveso-richtlijn vallen, vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen;
- IPPC-installaties (installaties voor bepaalde industriële activiteiten) met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico;
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Voor mijnbouw- en defensielocaties is het Rijk het bevoegd gezag. Daarbij is het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) het verantwoordelijke ministerie voor mijnbouwlocaties en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor de meeste defensielocaties (RVO, lopend-b).

Overgangsrecht

Omdat de invoering van de Omgevingswet een aantal keer is uitgesteld, viel de aanscherping van de energiebesparingsplicht (1 juli 2023) uiteindelijk niet helemaal samen met de overgang van de energiebesparingsplicht naar de Omgevingswet (1 januari 2024). Formeel viel de deadline voor het rapporteren over de informatie- en/of onderzoeksplicht (op 1 december 2023) voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de praktijk worden echter veel rapportages pas na de deadline ingediend.

Om de eisen en verantwoordelijkheden van de energiebesparingsplicht niet gedurende de rapportagecyclus te wijzigen, is er tot 1 december 2027 overgangsrecht ingesteld. Hierdoor is de overgang van de energiebesparingsplicht van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet pas vanaf de volgende rapportagecyclus volledig afgerond.

Daarnaast zijn er situaties waarbij een overgangperiode is vastgelegd, bijvoorbeeld wanneer een energiebesparingsplicht in de milieuvergunning van een bedrijf was opgenomen terwijl dit bedrijf vanaf 1 juli 2023 aan de energiebesparingsplicht moest voldoen.

3.4. Beleidsstheorie

Kern beleidsstheorie energiebesparingsplicht

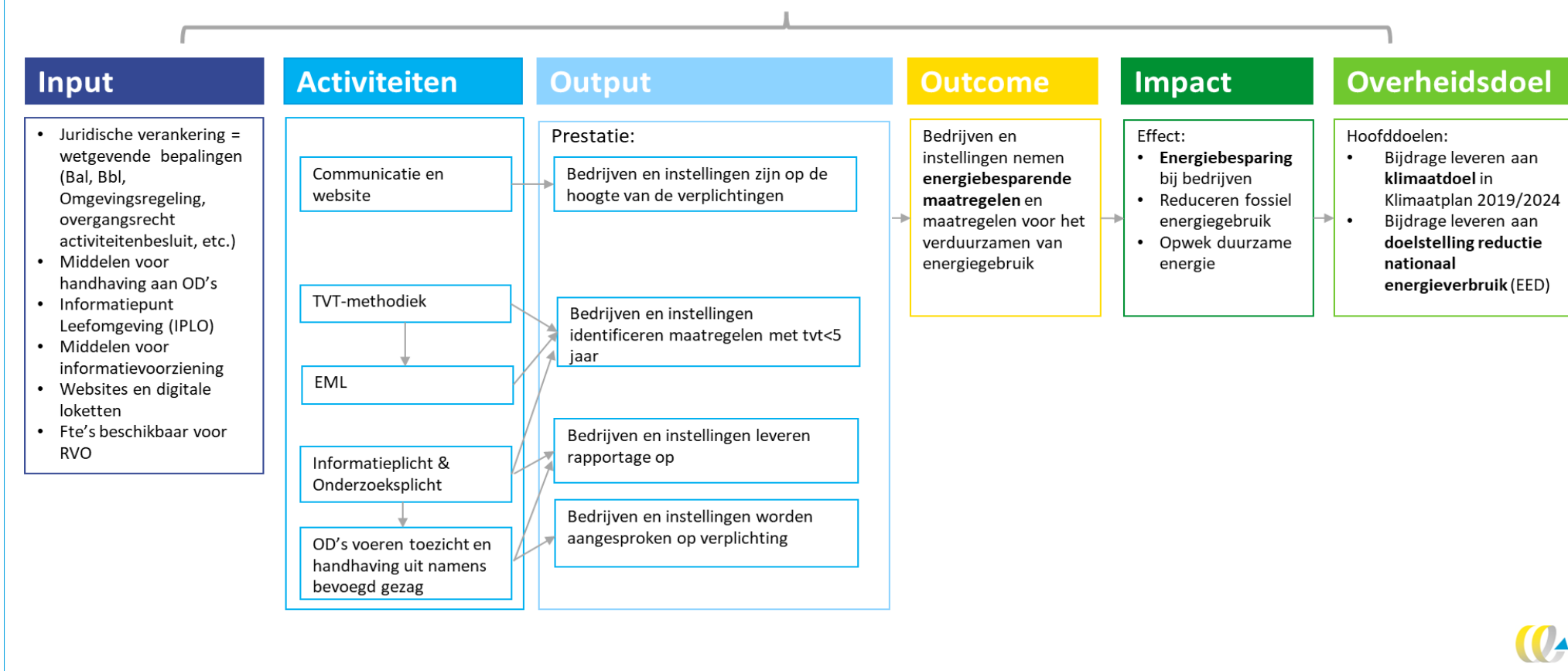
De beleidsstheorie van de energiebesparingsplicht kan worden beschreven aan de hand van de elementen input, activiteiten, output, outcome, impact en overheidsdoel. Voor al deze elementen zijn wijzigingen opgetreden bij de actualisatie van 2023.

In deze paragraaf wordt de overkoepelende beleidsstheorie van de energiebesparingsplicht (formeel: plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik) *in zijn huidige vorm* behandeld. Deze overkoepelende beleidsstheorie is schematisch weergegeven in Figuur 5. De verschillende elementen van de beleidsstheorie die we behandelen (input, activiteiten, output, outcome, impact en overheidsdoel), zijn in lijn met de standaardbenadering voor een beleidsstheorie of interventielogica.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de beleidsstheorie achter de *wijzigingen* die met de actualisatie van 2023 zijn doorgevoerd. Daar ligt de nadruk op het beoogde doel van de wijziging en de alternatieven die overwogen zijn.

Figuur 5 - Schematische weergave van de overkoepelende beleidstheorie van de plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik

Beleidsstheorie – Algemeen



3.4.1. Input

Onder Input verstaan we de elementen die door de overheid beschikbaar worden gesteld om het instrument in kwestie, in dit geval de plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik, te realiseren. Dit kunnen (financiële) middelen zijn, maar ook wetgevende bepalingen die de maatregel juridisch verankeren.

De juridische verankering bestaat in dit geval uit de relevante besluiten onder de Omgevingswet (zie paragraaf 3.3). We gaan in dit rapport niet in op de beleidstheorie achter de Omgevingswet zelf, of op de redenen om de energiebesparingsplicht in het stelsel van de Omgevingswet op te nemen. Deze ontwikkeling nemen we mee als gegeven en daarmee als input voor de beleidstheorie van de energiebesparingsplicht. De overgang van de energiebesparingsplicht naar het stelsel van de Omgevingswet is wel deel van deze evaluatie (zie paragraaf 3.3).

De financiële middelen (direct en indirect, via fte's) die beschikbaar worden gesteld, zijn bedoeld voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en voor informatievoorziening aan de betreffende bedrijven en instellingen.

3.4.2. Activiteiten

De input dient om een aantal activiteiten onder de energiebesparingsplicht mogelijk te maken. We onderscheiden de volgende activiteiten:

- Informatieplicht: vierjaarlijkse rapportageplicht voor alle bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht over de maatregelen die ze hebben genomen of van plan zijn te nemen.
- Erkende Maatregelenlijst (EML): lijst met maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar, die als leidraad kan dienen voor bedrijven en instellingen. Deze moet eens per vier jaar geüpdatet worden om actueel te blijven.
- Onderzoeksplicht: plicht voor de energie-intensieve bedrijven en instellingen die een mba uit afdeling 3.3 t/m 3.11 Bal uitvoeren om onderzoek te doen naar kosteneffectieve energiebesparende maatregelen specifiek voor de processen van deze bedrijven, en de maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar dan ook uit te voeren.
- Terugverdientijdmethodiek: rekenmethode om de terugverdientijd op uniforme wijze vast te stellen. Elementen uit deze methodiek, zoals energieprijzen en rentes, moeten regelmatig geüpdatet worden.
- Toezicht en handhaving: toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht wordt namens het bevoegd gezag uitgevoerd door met name de omgevingsdiensten en in specifieke gevallen de ILT en het SodM.
- Communicatie: tijdige informatievoorziening vanuit de overheid en de omgevingsdiensten richting de bedrijven en instellingen over hun verplichtingen.

Deze activiteiten, die door verschillende actoren worden uitgevoerd, vormen gezamenlijk de implementatie van de energiebesparingsplicht zoals deze wettelijk is vastgelegd.

3.4.3. Output

De output van de energiebesparingsplicht is het resultaat van de hierboven beschreven activiteiten en bestaat uit de volgende elementen:

- De informatieplicht, de onderzoeksplicht, de EML en de terugverdientijdmethodiek leiden er in de beleidstheorie toe dat bedrijven en instellingen de voor hen van toepassing zijnde maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar identificeren en uitvoeren.
- De informatie- en onderzoeksplicht, evenals toezicht en handhaving, zorgen ervoor dat bedrijven en instellingen tijdig de gevraagde rapportages opleveren.
- De activiteiten onder toezicht en handhaving leiden tot effectieve naleving van de energiebesparingsplicht, waardoor bedrijven en instellingen de vereiste maatregelen nemen.
- Door de communicatie-activiteiten zijn bedrijven en instellingen tijdig op de hoogte van hun verplichtingen, zoals het aanleveren van rapportages.

3.4.4. Outcome

De outcome van de energiebesparingsplicht bestaat uit de maatregelen die bedrijven en instellingen nemen als gevolg van de hierboven beschreven output. Dit betreft voornamelijk het uitvoeren van de maatregelen die zij in hun rapportages beschrijven en aankondigen. Als er tijdige communicatie is over hun verplichtingen en de omgevingsdiensten effectief handhaven, is de outcome volgens de beleidstheorie optimaal. Het gaat hier om maatregelen voor energiebesparing, het overgaan op een andere energiedrager en de realisatie van eigen duurzame opwek, alle met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar.

3.4.5. Impact

De (verwachte) impact van de energiebesparingsplicht bestaat uit de effecten van de onder 'outcome' beschreven maatregelen. Deze effecten zijn:

- Energiebesparing door bedrijven en instellingen, doordat zij energiebesparende maatregelen nemen en/of overstappen op een andere energiedrager.
- Afname van het fossiele energieverbruik door bedrijven en instellingen, en daarmee de door hen veroorzaakte CO₂-uitstoot, doordat ze minder energie verbruiken en/of zelf hernieuwbare energie gaan opwekken. Overstappen op een andere energiedrager leidt meestal ook tot minder CO₂-uitstoot, maar dit mag in ieder geval niet toenemen.
- Een toename van de opwek van hernieuwbare energie, omdat bedrijven en instellingen dit zelf moeten gaan realiseren, als dit mogelijk is met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar.

Bovenstaande effecten zijn de primair beoogde effecten in relatie tot de beleidsdoelen (zie volgende paragraaf). Deze effecten leiden op hun beurt echter ook tot neveneffecten, die zowel positief als negatief kunnen zijn. Voorbeelden van positieve secundaire effecten zijn een verlaging van de energiekosten van bedrijven en instellingen (vanwege een lager energiegebruik en/of overstap op een andere energiedrager) en een verminderde afhankelijkheid van Nederland van fossiele brandstoffen (vanwege de overstap op alternatieve energiedragers en de extra hernieuwbare opwek). Er kunnen ook negatieve secundaire effecten optreden, zoals het vol raken van het elektriciteitsnet door versnelde elektrificatie van bedrijfsprocessen.

3.4.6. Overheidsdoel

De beleidsmatige doelstelling van de energiebesparingsplicht is tweeledig: de Nederlandse CO₂-uitstoot dient gereduceerd te worden, in lijn met wettelijke verplichtingen en de nationale klimaatplannen, en het nationale energieverbruik dient eveneens gereduceerd te worden, in lijn met het Nederlandse aandeel in het Europese energiebesparingsdoel. Doordat bedrijven en instellingen energie besparen en de door hen veroorzaakte CO₂-uitstoot afneemt (zie effecten in paragraaf 3.4.5) door de werking van de energiebesparingsplicht, draagt deze aan beide doelen bij.

3.4.7. Overzicht wijzigingen energiebesparingsplicht

Hieronder staan de wijzigingen in de energiebesparingsplicht van 2023 schematisch weergegeven, per onderdeel van de beleidstheorie. Deze wijzigingen, en de beleidsmatige overwegingen hierachter, worden in het volgende hoofdstuk behandeld per thema:

- algemeen/overkoepelend;
- terugverdientijdmethodiek;
- erkende maatregelenlijsten;
- informatieplicht;
- onderzoeksplicht;
- toezicht en handhaving;
- communicatie.

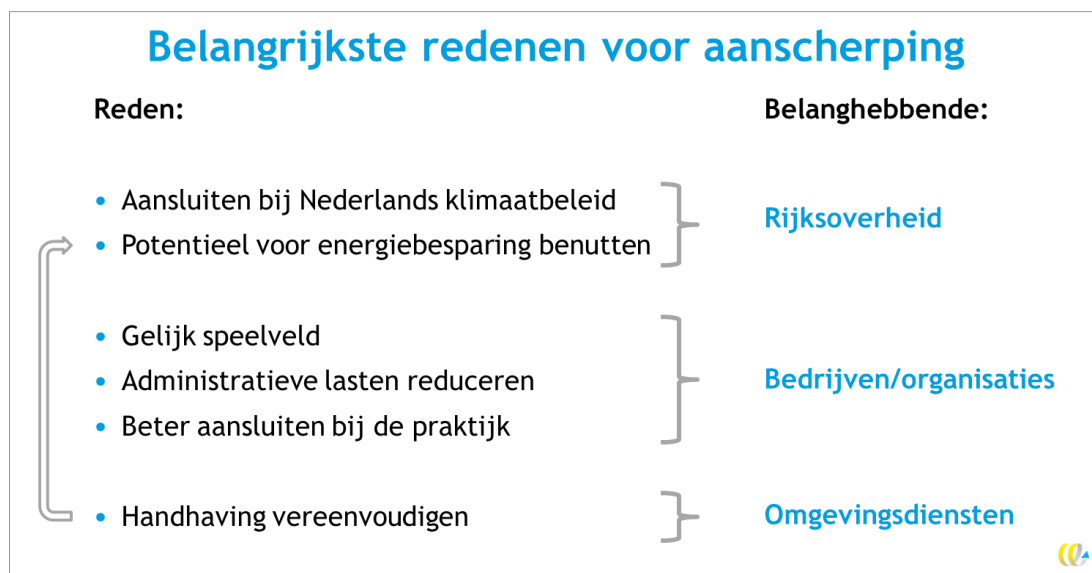
Tabel 2 - Overzicht van wijzigingen in de actualisatie van de energiebesparingsplicht, per onderdeel van de beleidstheorie

Input	Activiteiten	Output	Outcome	Impact	Overheidsdoel
Overgang van Activiteitenbesluit Wet milieubeheer naar Omgevingswet.	– Doelgroep uitgebreid. – Scope uitgebreid met overstap naar andere energiedrager en eigen opwek hernieuwbare energie. – Onderzoeksplicht ingevoerd voor zeer grote energieverbruikers. – EML aangepast. – Terugverdientijdmethodiek aangepast aan nieuwe doelgroep en CO₂-reductie. – Meer uniformiteit in toezicht, o.a. door toevoeging EBP aan basistakenpakket van omgevingsdiensten.	Nieuwe rapportage voor onderzoeksplichtige bedrijven.	Bedrijven nemen naast energiebesparende maatregelen ook maatregelen voor overstap naar andere energiedrager en opwek hernieuwbare energie bij een terugverdientijd van vijf jaar of minder.	Naast afname energieverbruik ook afname CO ₂ -uitstoot veroorzaakt door energieverbruik van bedrijven.	Doelstelling verbreed met CO ₂ -reductie.

4. Beleidstheorie wijzigingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidstheorie van de wijzigingen die zijn doorgevoerd in 2023. Hieronder behandelen we alle wijzigingen afzonderlijk. Bij de verschillende wijzigingen komen vaak dezelfde argumenten terug om de wijzigingen door te voeren. Figuur 6 geeft een overzicht van de redenen van aanscherping en de belanghebbende daarbij. Er is bij de aanscherping gekeken naar de belangen van de Rijksoverheid, bedrijven en organisaties én omgevingsdiensten. De argumenten die genoemd worden voor de omgevingsdiensten, namelijk handhaving vereenvoudigen en effectiever maken, werken weer door in de reden voor de Rijksoverheid om aan te scherpen, namelijk het potentieel voor energiebesparing benutten.

Figuur 6 - Redenen van de wijzigingen van de energiebesparingsplicht in 2023



4.1. Overkoepelende wijzigingen

Kern beleidstheorie overkoepelende wijzigingen

Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht zijn drie belangrijke overkoepelende wijzigingen doorgevoerd:

1. De doelstelling van de plicht is verbreed naar CO₂-reductie.
2. De maatregelen die onder de plicht vallen, zijn uitgebreid.
3. De doelgroep van de plicht is uitgebreid.

In deze paragraaf behandelen we alle wijzigingen uit de actualisatie van 2023 die op de energiebesparingsplicht als geheel betrekking hebben. We onderscheiden daarbij veranderingen in de doelstelling, in de scope (typen maatregelen die onder de plicht vallen) en in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. De nadruk ligt op de redenen van de wijzigin-

gen: wat was het beoogde doel ervan? Waar van toepassing, zullen ook alternatieven worden besproken die zijn overwogen, maar uiteindelijk niet zijn doorgevoerd. Los van de directe redenen om wijzigingen door te voeren, is de beleidscontext ten tijde van de actualisatie ook belangrijk om de achtergrond van deze wijzigingen goed te kunnen begrijpen. In Tekstkader 3 gaan we daarom in op een paar belangrijke aspecten van de beleidscontext en relevante autonome ontwikkelingen.

Tekstkader 3 - Beleidscontext en autonome factoren

Klimaatdoelstellingen en Klimaatakkoord

In 2015 hebben alle VN-lidstaten in het Akkoord van Parijs afgesproken dat de stijging van de gemiddelde wereldwijde temperatuur als gevolg van het antropogene broeikaseffect ruim onder de 2 graden moet blijven ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, waarbij de landen zich inspannen om de temperatuurstijging tot 1,5 graad te beperken. Om deze doelstelling te behalen, heeft de EU een Europese Klimaatwet aangenomen met daarin een doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050, en een netto-broeikasgasemissiereductie van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Nederland heeft daarnaast sinds 2019 een eigen Klimaatwet, waarin een nationale broeikasgasemissiereductiedoelstelling is opgenomen. Deze doelstelling is in 2023 aangescherpt van 49% broeikasgasemissiereductie in 2030 tot 55% (ten opzichte van 1990).

Ook is er in 2019 een Klimaatakkoord tot stand gekomen, waarin de Rijksoverheid met een groot aantal maatschappelijke partijen afspraken heeft gemaakt over hoe de centrale reductiedoelstelling in de verschillende sectoren gerealiseerd kan worden. Het Klimaatakkoord kiest duidelijk voor sturing op CO₂-reductie, waarbij energiebesparing geen doel op zich is. Hoewel er al in 2013 een Energieakkoord is gesloten, waar het Klimaatakkoord in feite de opvolger van is, is de leidende opvatting in deze periode dat om klimaatverandering tegen te gaan, een reductie in CO₂-emissies het belangrijkste is, en dat dit op de meest kosteneffectieve manier gerealiseerd moet worden. Energiebesparing kan een middel zijn om dit te doen, maar sturen op energiebesparing als doel zou kunnen leiden tot minder kosteneffectieve CO₂-reductie en heeft daarom niet de voorkeur. In het Klimaatakkoord wordt de verbreding van de energiebesparingsplicht ook expliciet aangekondigd, waarbij er wordt ingezet op een 'integrale klimaatbenadering, waarbij zowel energiebesparende maatregelen als duurzame energieopwekking tot de mogelijkheden behoren' (Rijksoverheid, 2019).

Energiebesparingsconvenanten

Van 1992 tot en met 2020 waren er energiebesparingsconvenanten van kracht: vrijwillige afspraken tussen de overheid en bedrijven om het energiegebruik te verminderen door het nemen van energiebesparende maatregelen. Het MEE-convenant omvatte sinds 2009 de ETS-bedrijven en de MJA-convenanten golden voor de overige bedrijven. Omdat bedrijven onder de convenanten alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar moesten nemen, voldeden de deelnemers aan de convenanten in principe aan de energiebesparingsplicht (de ETS-deelnemers, glastuinbouw en vergunningsplichtige bedrijven vielen niet onder deze plicht). Op 31 december 2020 liepen beide convenanten af. Na deze datum vielen alle deelnemers automatisch onder de energiebesparingsplicht, voor zover hun energiegebruik boven de ondergrens van deze plicht kwam.

Er zijn discussies geweest tussen de Rijksoverheid en de brancheorganisaties die bij het convenant betrokken waren over het voortzetten van het MJA-convenant, met een grotere focus op CO₂-reductie, maar hierover werd geen consensus bereikt. Volgens het ministerie van EZK was de belangrijkste reden hiervoor dat het niet mogelijk bleek een geschikte Key Performance Indicator te ontwerpen die additioneel was ten opzichte van staand beleid. Stakeholders gaven aan dat de wil bij EZK om tot een vervolgconvenant te komen ook beperkt was, omdat vrijwillige instrumenten zoals een convenant inmiddels als minder geschikt werden beschouwd voor het klimaat- en energiebeleid (CE Delft, 2023).

Energy Efficiency Directive

De Richtlijn Energie-efficiëntie of Energy Efficiency Directive (EED) is sinds 2012 van kracht en is in 2023 voor het laatst herzien (Richtlijn (EU) 2023/1791). De EED verplicht Europese lidstaten gezamenlijk om hun finaal

energieverbruik in 2030 met minstens 11,7% te reduceren ten opzichte van prognoses voor datzelfde jaar die zijn bepaald in het EU-referentiescenario dat in 2020 is vastgesteld (art. 4 EED), oftewel een finaal energieverbruik van 763 Mtoe. Het primair energieverbruik moet maximaal 992,5 Mtoe zijn in 2030, maar dit doel is niet bindend.

De indicatieve bijdrage van lidstaten aan dit gezamenlijke Europese doel wordt door de Europese Commissie berekend op basis van onder andere BNP per hoofd van de bevolking, energie-intensiteit van de lidstaat en kosteneffectief besparingspotentieel en vastgelegd in de Nationale Energie- en Klimaatplannen. Nederland moet haar finaal energieverbruik bij eindverbruikers verminderen naar 1.609 PJ in 2030 en streeft ernaar om het primair energieverbruik in datzelfde jaar naar 1.935 PJ te verminderen. Naar verwachting is er circa 83 PJ extra besparing aan finaal energiegebruik en circa 202 PJ extra besparing aan primair energiegebruik nodig om deze doelstelling te behalen (TNO, 2024). De energiebesparingsplicht is één van de manieren waarop de Nederlandse overheid invulling geeft aan het EED-doel.

De EED bevat ook sectorale bepalingen, waaronder doelstellingen voor de publieke sector, voor renovatie van gebouwen en voor energiebesparing in warmtenetten. Voor bedrijven met een jaarlijks energieverbruik van meer dan 10 TJ (gemiddeld over drie jaar) bepaalt de EED dat zij vanaf 2026 minimaal elke vier jaar een 'energy audit' moeten ondergaan, tenzij ze een gecertificeerd energiebeheersysteem implementeren (art. 11). Dit wijkt af van de bestaande criteria uit de originele EED (Richtlijn 2012/27/EU), waarin de audit verplicht werd gesteld voor alle bedrijven met meer dan 250 fte aan personeel, een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen. De EED-auditverplichting in Nederland is nu nog gestoeld op deze oude criteria, omdat de herziene EED nog niet geïmplementeerd is. De implementatetermin loopt tot oktober 2025.

Andere beleidsinstrumenten rond de verduurzaming van gebouwen

Specifiek voor de verduurzaming van gebouwen is er naast de energiebesparingsplicht een aantal andere beleidsinstrumenten die gedeeltelijk met de energiebesparingsplicht overlappen.

Ten eerste is dit de zogenoemde Label C-verplichting voor kantoren. Een gebouw mag alleen als kantoor in gebruik zijn als het over minimaal een energielabel C beschikt of een energielabel met een primair fossiel energiegebruik van maximaal 225 kWh per m². Deze verplichting staat in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) onder de Omgevingswet en wordt sinds 1 januari 2023 gehandhaafd (RVO, 2024c).

Ten tweede is recent de Europese Richtlijn over de energieprestatie van gebouwen (EPBD) herzien. Hierin staat de verplichting voor bestaande gebouwen anders dan woningen, dat in 2030 de 16% met de slechtste energieprestatie gerenoveerd moet zijn en in 2033 de 26% slechtst presterende. Het installeren van zonnepanelen is verplicht bij renovaties, waar technisch en economisch haalbaar. Vanaf 31 december 2027 worden zonnepanelen verplicht op alle bestaande utiliteitsgebouwen met een vloeroppervlakte van minimaal 500 m². In 2028 moeten alle nieuwe publieke gebouwen emissievrij zijn en in 2030 geldt dit voor alle nieuwe gebouwen (Europees Parlement, 2024).

Tot slot is er een connectie tussen de renovatiestandaard, een vrijwillige richtlijn voor de energieprestatie van utiliteitsgebouwen (RVO, 2024h), en de energiebesparingsplicht. Als er bij een renovatie voldaan wordt aan de renovatiestandaard, wordt de informatieplicht als uitgevoerd beschouwd onder de energiebesparingsplicht. De interactie tussen de hierboven genoemde instrumenten en de energiebesparingsplicht is onderdeel van onze evaluatie en wordt daarom in hoofdstuk 6 verder behandeld.

Autonome factoren

Naast de beleidscontext is een aantal autonome factoren van belang om rekening mee te houden bij het analyseren van de beleidstheorie van de aanscherping van de energiebesparingsplicht en het evalueren van de aanscherping zelf:

- Door de energiecrisis van 2021-2023 en de daardoor sterk gestegen energieprijzen heeft het belang van energiebesparing een andere dimensie gekregen. De directe motivatie hiervoor wordt nu vaker dan voor-

heen gevormd door de kosten van energie. Ook bij de Rijksoverheid is energiebesparing hierdoor weer hoger op de agenda gekomen dan rond de tijd waarin het Klimaatakkoord werd vastgesteld. Inmiddels zijn de energieprijzen weer gedaald, maar het beeld is dat ze blijvend veel variabler zijn dan in voorgaande decennia.

- Door de snelle elektrificatie binnen veel sectoren loopt Nederland nu aan tegen het probleem van een vol elektriciteitsnet: netcongestie. Dit betekent dat een nieuwe of grotere aansluiting voor elektriciteit op veel plaatsen niet meer zomaar te krijgen is. Dit heeft consequenties voor de mate waarin bedrijven en instellingen sommige maatregelen onder de energiebesparingsplicht in de praktijk kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor het overstappen naar elektriciteit als energiedrager en voor het realiseren van eigen hernieuwbare opwek.

4.1.1. Uitbreiding doelstelling

De doelstelling van de energiebesparingsplicht is uitgebreid van alleen energiebesparing naar energiebesparing én CO₂-uitstootreductie, omdat dit aansloot bij het Nederlandse klimaatbeleid in de periode dat de actualisatie werd ingezet. De energiebesparingsplicht werd hiermee verbreed tot een plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik.

Beleidstheorie

De doelstelling van de energiebesparingsplicht is met de aanscherping in 2023 uitgebreid. Dit heeft zijn oorsprong in het Klimaatakkoord van 2019, waarin werd afgesproken dat er (meer) op CO₂-reductie gestuurd moest worden (Rijksoverheid, 2019). Energiebesparing wordt in het Klimaatakkoord wel genoemd als middel, maar niet als doel. Dit had onder andere te maken met de heersende opinie dat energiebesparing weliswaar belangrijk is, maar het klimaat uiteindelijk het meest gebaat is bij een reductie van de broeikasgas-uitstoot, en het beleid daarom gericht zou moeten zijn op kosteneffectieve CO₂-reductie (zie ook Tekstkader 3).

Hoewel energiebesparing en CO₂-reductie niet altijd hand-in-hand gaan, is daarom besloten dat de doelstelling van de energiebesparingsplicht tweeledig werd, namelijk dat bedrijven energiebesparende maatregelen zouden nemen om hun energieverbruik te verminderen én dat ze hun CO₂-emissies zouden verlagen. Hiermee draagt de aangescherpte energiebesparingsplicht bij aan zowel de Nederlandse CO₂-reductiedoelstelling (ten tijde van het Klimaatakkoord 49% in 2030 ten opzichte van 1990; inmiddels 55% in 2030 ten opzichte van 1990) als aan het Nederlandse aandeel in de EU-brede energiebesparingsdoelstelling onder de EED.

De energiebesparingsplicht is met de recente aanscherping dus niet meer alleen een plicht tot energiebesparing, maar een bredere plicht tot verduurzaming van het energieverbruik, waar zowel energiebesparing als het reduceren van CO₂-emissies onder vallen. De formele aanduiding van de plicht is ook op deze manier gewijzigd, al spreken we in dit rapport voor het gemak nog vaak van de ‘aangescherpte energiebesparingsplicht’.

Overwogen alternatieven

Het continueren van een plicht die alleen op energiebesparing was gericht werd niet wenselijk geacht omdat energiebesparing op zichzelf niet als doel werd gezien, maar als een middel om CO₂-emissiereductie te realiseren.

4.1.2. Uitbreiding scope naar energieverbruik verduurzamen

Er zijn twee typen maatregelen toegevoegd aan de energiebesparingsplicht. Het eerste is het opwekken van eigen hernieuwbare energie. Dit is een concrete uitwerking van de uitbreiding van de doelstelling naar CO₂-reductie. Het tweede is het overstappen naar een andere energiedrager. Dit was impliciet al verplicht als het energie bespaarde en de terugverdientijd ten hoogste vijf jaar was, maar dit is met de actualisatie expliciet gemaakt en gekoppeld aan de voorwaarde dat de CO₂-uitstoot hierbij moet afnemen. Met de verduurzaming van de elektriciteitsmix zullen hier ook in toenemende mate maatregelen onder vallen die wel CO₂ reduceren, maar geen aanvullende energiebesparing opleveren, in lijn met de doelstelling van CO₂-reductie.

Beleidstheorie

De scope (reikwijdte) van de energiebesparingsplicht is met de aanscherping van 2023 uitgebreid met een aantal te nemen maatregelen en met een nieuw type plicht voor een deel van de doelgroep:

- het realiseren van eigen opwek van hernieuwbare energie is verplicht geworden als dit een terugverdientijd van maximaal vijf jaar heeft;
- het overstappen op een andere energiedrager is expliciet verplicht geworden als dit een terugverdientijd van maximaal vijf jaar heeft en tot CO₂-reductie leidt.

De nieuwe verplichting om hernieuwbare opwek te realiseren met een maximale terugverdientijd van vijf jaar sluit aan bij de uitbreiding van de doelstelling van de energiebesparingsplicht, die hierboven behandeld is. Het realiseren van eigen hernieuwbare opwek leidt namelijk tot CO₂-reductie in het energiesysteem (zolang dit niet volledig fossielvrij is), maar niet noodzakelijk tot energiebesparing. Deze nieuwe verplichting is dus met name ingevoerd om concreet invulling te geven aan de doelstelling van CO₂-reductie.

Ook bij het overstappen naar een andere energiedrager is vereist dat de CO₂-emissies afnemen. In de praktijk gaat het hier meestal over een overgang van aardgas naar elektriciteit of aardgas naar biogas, waarbij de CO₂-uitstoot inderdaad afneemt, maar als hier twijfel over bestaat, dient getoetst te worden of de maatregel niet tot CO₂-ontsparring leidt.⁵ In tegenstelling tot bij het opwekken van hernieuwbare energie leidt het overstappen naar een andere energiedrager vaak ook tot energiebesparing, zoals bij elektrificatie via een warmtepomp. Vóór de aanscherping was een overgang op een andere energiedrager daarom in principe ook al verplicht als de terugverdientijd maximaal vijf jaar was, zonder de expliciete koppeling aan CO₂-reductie.⁶ Deze nieuwe verplichting is daarom deels het expliciet verplicht maken van een categorie maatregelen die voor de actualisatie impliciet al verplicht was (zolang de terugverdientijd ten hoogste vijf jaar bedroeg). Daarnaast zullen elektrificatiemaatregelen in de toekomst een groter CO₂-reducerend effect hebben omdat het aandeel fossiele opwek in de Nederlandse elektriciteitsmix steeds verder afneemt. Daardoor komen maatregelen die wel CO₂ reduceren maar geen aanvullende energiebesparing opleveren, steeds meer in aanmerking onder deze verplichting. Dit draagt bij aan de uitbreiding van de doelstelling van de energiebesparingsplicht met CO₂-reductie.

⁵ Er is één uitzondering op deze verplichting, namelijk het overgaan op het stoken van (houtige) biomassa. Dit is niet verplicht als het tot CO₂-reductie leidt en de terugverdientijd hoogstens vijf jaar is, vanwege het beleid om biomassa zo hoogwaardig mogelijk toe te passen.

⁶ Een veel voorkomende overgang is die van gas naar elektriciteit middels een warmtepomp. De terugverdientijd van een warmtepomp was echter net te lang om deze op de Erkende Maatregelenlijst te plaatsen.

Overwogen alternatieven

Verplichten specifieke maatregelen

Er is overwogen om, naast maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar, specifieke maatregelen te verplichten, zoals het toepassen van best beschikbare technieken (BBT), een verplicht aandeel hernieuwbare energie bij bepaalde activiteiten of een bepaald percentage CO₂-reductie. Om uiteenlopende redenen werd dit echter niet haalbaar geacht. Bij een verplicht aandeel hernieuwbare energie of een percentage CO₂-reductie was het onduidelijk op grond waarvan dit (per bedrijf) vastgesteld zou moeten worden. Sturen op CO₂-reductie zou bovendien betekenen dat eerst de CO₂-uitstoot op bedrijfsniveau vastgesteld zou moeten worden, wat een complexe exercitie zou zijn die weer tot andere discussies zou leiden.

Bij de BBT was het bezwaar met name dat bij het opstellen van de EML al rekening gehouden is met de BBT, en de BBT in principe al opgenomen zijn in de vergunningen. Bestaande lijsten met BBT's zijn bovendien vaak niet uitputtend en niet specifiek genoeg om op te kunnen sturen.

De verschillende opties zijn besproken in de werkgroep die moest onderzoeken of een vervolg van de convenanten met sturing op CO₂-reductie mogelijk was. Vanuit de bedrijven en de omgevingsdiensten kwam hierbij het signaal dat zij de voorkeur hadden om dicht bij de werking van de bestaande plicht (inclusief EML) te blijven, die gebaseerd was op het nemen van maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar, omdat hier ervaring mee was opgedaan en dit over het algemeen goed werkte.

Vergroten terugverdientijd naar zeven jaar

In het aanvullend pakket Klimaatbeleid is toegezegd om de terugverdientijd van de energiebesparende maatregelen van vijf naar zeven jaar te verhogen. Er is voor de ronde van 2023 voor gekozen om de terugverdientijd niet te verlengen om verschillende redenen: de verhoging zou te veel ingrijpen op de bedrijfsvoering en extra lasten veroorzaken voor bedrijven en bevoegd gezag. Ook zou deze wijziging, naast alle andere wijzigingen in 2023, tot te veel aanpassingen in de energiebesparingsplicht leiden. Ten slotte was de voorziene bijdrage van de extra maatregelen onzeker (Ministerie van EZK, 2020).⁷

⁷ In 2024 heeft RVO een indicatief beeld geschetst van het extra potentieel van het verlengen van de terugverdientijd naar zeven jaar, op basis van de maatregelen voor de actualisatie van 2023. De verlenging van de terugverdientijd naar zeven jaar kan tot tien extra maatregelen op de EML leiden en op basis van de ingeleverde onderzoeksplichtrapportages is er een indicatie dat er extra energiebesparing gerealiseerd kan worden (RVO, 2024e).

4.1.3. Uitbreiding doelgroep

De doelgroep van de energiebesparingsplicht is uitgebreid om de impact ervan te vergroten. Bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, zijn toegevoegd aan de doelgroep omdat ze een groot potentieel aan energiebesparing vertegenwoordigden en omdat dit een gelijk speelveld en minder administratieve lasten betekent. De ETS-bedrijven zijn toegevoegd omdat dit een wens van de Tweede Kamer betrof, en er een significant potentieel was. De glastuinbouw is toegevoegd om deze gelijk te behandelen met de andere energie-intensieve sectoren. Het CO₂-vereveningssysteem in de glastuinbouw⁸ zorgde bovendien niet voor een individuele prikkel om CO₂ of energie te reduceren bij tuinders.

Beleidstheorie

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2023 is de doelgroep van dit instrument met drie groepen uitgebreid:

1. Bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben.
2. Bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) vallen.⁹
3. De glastuinbouw.¹⁰

Deze categorieën bedrijven zijn met de aanscherping van de energiebesparingsplicht niet langer uitgezonderd van de plicht om energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar (voor zover ze aan de ondergrens voor die plicht voldoen). Energie-intensieve bedrijven en instellingen die onder afdeling 3.3 t/m 3.11 van het Bal vallen, hebben nu bovendien te maken met de onderzoeksplicht naast de informatieplicht (zie paragraaf 4.5).

Hierdoor komt het aantal instellingen en bedrijven dat per 1 juli 2023 extra moet voldoen aan de energiebesparingsplicht door de uitbreiding van de doelgroep op ongeveer 20.000.¹¹ Voor circa 2.300-3.000 energie-intensieve instellingen en bedrijven is de onderzoeksplicht gaan gelden. Hierna geven we kort de overwegingen weer op basis waarvan is besloten deze groepen aan de energiebesparingsplicht toe te voegen.

Toegevoegde doelgroepen

Bedrijven met een omgevingsvergunning milieu

Met de actualisatie is de energiebesparingsplicht direct gaan gelden voor bedrijven met een milieuvergunning. Aan deze bedrijven mochten voorafgaand aan de actualisatie energiebesparingsvoorschriften opgelegd worden in de vergunning. Om deze reden waren vergunningsplichtige bedrijven vóór de actualisatie uitgesloten van de energiebesparingsplicht.

⁸ Per 1 januari 2025 wordt het vereveningssysteem vervangen door een CO₂-heffing waar wel een individuele prikkel van uit gaat.

⁹ Inclusief overige CO₂-heffingsplichtige bedrijven.

¹⁰ Om precies te zijn: de glastuinbouwbedrijven die deel uitmaken van het systeem kostenverevening reductie CO₂-emissies voor de glastuinbouw.

¹¹ Circa 14.000 vergunningsplichtige bedrijven, circa 5.000 glastuinbouwlocaties en ruim 400 ETS-installaties.

Er waren verschillende redenen om deze groep met de actualisatie alsnog toe te voegen (Ministerie van EZK, 2022b):

- Het betrof ongeveer 14.000 bedrijven met een ingeschat besparingspotentieel van 6 PJ (bandbreedte 3-8 PJ) energie per jaar (TNO, 2021) (KwA, 2021).¹²
- Het toevoegen van deze groep zou een nationaal gelijk speelveld creëren tussen bedrijven met en zonder een milieuvergunning. In de oude situatie kón een energiebesparingsplicht worden opgenomen in de vergunning, maar dat was niet verplicht en gebeurde in veel gevallen niet.
- Het toevoegen van deze groep verlaagde de lastendruk bij het bevoegd gezag, omdat er geen energiebesparingsplicht meer hoefde te worden opgenomen in de vergunning per bedrijf.
- De toevoeging voorkwam ook de situatie dat er verschillende regelgeving kon gelden voor één locatie (omdat de niet-vergunningsplichtige activiteiten dan een energiebesparingsplicht zouden hebben en de activiteiten met vergunningsplicht niet).

ETS-bedrijven

Ruim driehonderd installaties in Nederland vallen onder het Europese emissiehandelsstelsel (ETS). Zij moeten emissierechten inleveren voor elke ton CO₂ die ze uitstoten. Deze ETS-bedrijven waren vóór de aanscherping van de energiebesparingsplicht hiervan uitgezonderd. Dit was deels omdat zij via het ETS al gestimuleerd werden om efficiëntie maatregelen te nemen. Na afloop van het MEE-convenant¹³ was verder een belangrijke beleidsoverweging dat vrijblijvende instrumenten zoals convenanten minder geschikt werden geacht voor deze fase van het klimaatbeleid voor de industrie.

Daarnaast heeft het Kamerlid van der Lee in een motie opgeroepen om te onderzoeken of het mogelijk was om de ETS-bedrijven ook een energiebesparingsplicht op te leggen, omdat dit veel CO₂-reductie zou kunnen opleveren en op termijn ook financieel gunstig zou zijn voor de betreffende bedrijven (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020). Dit is meegenomen in het onderzoek van TNO naar de verwachte effecten van de energiebesparingsplicht (TNO, 2021). Het ingeschatte potentieel bij uitbreiding naar ETS-bedrijven was een reductie van 2 Mton CO₂ (Ministerie van EZK, 2022b). Mede naar aanleiding van deze motie en dit onderzoek is besloten ook de ETS-bedrijven onder de energiebesparingsplicht te scharen. Dit is ook gedaan als onderdeel van het pakket maatregelen dat nodig was om het Urgenda-vonnis uit te voeren.

Nederland had eerder gebruik gemaakt van de optie in de Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) om te verbieden dat er via een vergunning nationale energiebesparende maatregelen opgelegd mogen worden. Om de uitbreiding van de energiebesparingsplicht naar de ETS-bedrijven te kunnen realiseren, is dit verbod in 2023 vervallen.

Glastuinbouw

In overleg met het ministerie van LNV heeft de minister van EZK besloten om de glastuinbouw ook te laten vallen onder de aangescherpte energiebesparingsplicht. Door de grootte van deze bedrijven zullen deze veelal onder de onderzoeksplicht vallen. Het gaat hier om circa 4.500 glastuinbouwbedrijven en/of locaties in de glastuinbouw (Glastuinbouw Nederland, 2022).

¹² Hierbij zijn de ETS-bedrijven buiten beschouwing gelaten; die worden als aparte categorie behandeld.

¹³ Het MEE-convenant heeft na 2020 nog een addendum gekend. De industrie moest ofwel gezamenlijk een additionele 9 PJ energie besparen ofwel aan de energiebesparingsplicht gaan voldoen. Er is toen voor de eerste optie gekozen. Na afloop van dit addendum is de industrie via de aanscherping van de energiebesparingsplicht alsnog onder deze plicht komen te vallen.

In het Klimaatakkoord staat de ambitie van de glastuinbouw om in 2040 een klimaatneutrale sector te zijn. Energiebesparing is deel van deze ambitie. In 2020 bedroeg de CO₂-uitstoot van de glastuinbouw nog 7,9 Mton. Per 2030 is het doel om nog 4,3 Mton CO₂ aan rest-emissies te hebben (Ministerie van LNV, 2023a).

Ook voor de glastuinbouw bestond al een prikkel om efficiëntiemaatregelen te nemen. De glastuinbouw valt tot en met 2024 onder het CO₂-vereveningssysteem, waardoor de sector een collectief CO₂-plafond heeft. Individuele glastuinbouwers geven jaarlijks hun aardgas- en warmteverbruik op. Als de som van alle glastuinbouw boven het plafond ligt, moeten alle glastuinbouwbedrijven een CO₂-heffing betalen, als de som onder het plafond ligt, betaalt niemand. In dit systeem ontbreekt een individuele prikkel om minder CO₂ uit te stoten; dit hoeft immers niet te leiden tot een lagere CO₂-heffing, als de buurman zijn uitstoot niet reduceert. Dit heeft er mede toe geleid dat er in de periode 2015-2021 geen afname van de CO₂-emissie heeft plaatsgevonden in de glastuinbouw (Ministerie van LNV, 2023b).

Los hiervan was er geen doorslaggevende reden waarom de glastuinbouw uitgezonderd zou moeten blijven van de energiebesparingsplicht, als andere groepen (energie-intensieve) bedrijven ook werden toegevoegd. De uitbreiding met de glastuinbouw zorgt er dan ook voor dat glastuinbouwbedrijven gelijk behandeld worden met bedrijven uit andere energie-intensieve sectoren.

De uitbreiding naar de glastuinbouw moet ook worden gezien in het kader van de energie-crisis. De prijzen voor energie waren zeer hoog, waar de tuinders veel last van hadden (Ministerie van EZK, 2022b). De tuinders die voor de energiecrisis zijn overgestapt op niet-fossiele alternatieven voor warmte, elektriciteit en externe CO₂ hadden een voordeel (Ministerie van LNV, 2023a). De energiebesparingsplicht kon de tuinders op deze manier helpen om maatregelen te nemen die ze zelf wellicht nog niet in beeld hadden, maar die hen wel zouden helpen om de energierekening omlaag te krijgen.

Uitzonderen van bedrijven met 100% eigen opwek

Bedrijven die volledig en op duurzame wijze in hun eigen energiegebruik voorzien en geen elektriciteit, gas of warmte afnemen van het net zijn uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. De reden voor deze uitzondering is dat geheel zelfvoorzienende bedrijven geen aanspraak meer maken op transport van energie over het net en er geen CO₂ wordt uitgestoten als gevolg van hun energiegebruik.

Overwogen alternatieven

Hierna bespreken we de alternatieven waarvan uit de documentatie en/of interviews blijkt dat deze zijn overwogen om mee te nemen in de actualisatie.

Loslaten van ondergrens energieverbruik

De huidige ondergrens van het jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) is niet veranderd tijdens de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Het loslaten van de ondergrens is wel overwogen. Dit zou betekenen dat het aantal bedrijven onder de plicht sterk zou toenemen, terwijl het besparingspotentieel per bedrijf relatief beperkt zou zijn - het zou immers om bedrijven met een relatief laag energieverbruik gaan. Naast de extra lastendruk die dit met zich mee zou nemen voor kleine bedrijven en instellingen, is de toezichtcapaciteit beperkt. Deze beperkte capaciteit

zou dan minder effectief ingezet kunnen worden. Bij kleinverbruikers van energie is daarom gekozen voor stimulerend energiebesparingsbeleid.

Netto-leveranciers uitzonderen van de energiebesparingsplicht

Het is overwogen om bedrijven die netto meer elektriciteit produceren dan ze afnemen van het net uit te zonderen van de energiebesparingsplicht. Hier is van afgezien omdat dit ongewenste prikkels zou creëren, aangezien deze bedrijven dan niet gestimuleerd worden minder energie te gebruiken zolang ze maar onder hun eigen opwekplafond blijven.

Aftrekken eigen hernieuwbare opwek van energieverbruik

Er is overwogen om zelf opgewekte hernieuwbare energie af te kunnen trekken van het energieverbruik, dat bepaalt of een bedrijf onder of boven de verbruiksgrens van de energiebesparingsplicht valt. Hier is echter tegen besloten omdat de prikkel voor een efficiënt energieverbruik vermindert. Het is wel toegestaan netto-teruglevering aan het net van het energieverbruik af te trekken. De verbruiksgrens wordt daarmee bepaald door het energieverbruik als (afname net + eigen opwek - teruglevering aan het net).

Er is ook besloten niet mee te nemen wat de bron van de ingekochte energie is. Ook met de afname van hernieuwbare energie zijn maatschappelijke kosten gemoeid, dit is immers schaars. Energiebesparing bij gebruik van hernieuwbare energie heeft bovendien de toegevoegde waarde dat het ruimte biedt voor nieuwe aansluitingen op het net, waardoor er buiten het betreffende bedrijf CO₂-reductie plaatsvindt (doordat een ander bedrijf kan elektrificeren omdat er ruimte ontstaat op het net) (RVO, 2020).

4.2. Terugverdiensmethodiek

Kern beleidstheorie terugverdiensmethodiek

De methode voor het berekenen van energieprijzen is op bepaalde punten gewijzigd. De methode om energieprijzen te bepalen is gewijzigd, zodat dit beter aansluit bij de energieprijzen waar bedrijven mee te maken hebben. Daardoor zijn maatregelen eerder rendabel. Er is een aantal toevoegingen aan de methodiek gedaan als gevolg van de uitbreiding van de doelgroep en de verbreding van het type maatregelen naar ook CO₂-reducerende maatregelen.

4.2.1. Werking vóór actualisatie

Per 1 januari 2008 is de energiebesparingsplicht in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen en sinds die tijd zijn bedrijven en instellingen verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen die een terugverdiensperiode van vijf jaar of minder kennen. Tot aan 2019 bestond er geen algemene terugverdiensmethodiek en werden in de praktijk sterk uiteenlopende berekeningsmethoden gebruikt om de terugverdiensperiode te berekenen. Met de invoering van de EML in 2015 hoeft de terugverdiensperiode voor een groot aantal maatregelen niet meer apart te worden berekend. Er was echter nog steeds veel discussie tussen bevoegd gezag en individuele bedrijven die de EML-systematiek niet wilden gebruiken. Daarom is in 2019 in de Activiteitenregeling milieubeheer een terugverdiensmethodiek opgenomen. De terugverdiensmethodiek wordt ook gebruikt voor het bepalen van de maatregelen op de EML.

De terugverdiëntijdmethodiek biedt een manier om de terugverdiëntijd (TVT) van een maatregel te berekenen op basis van de (meer)investering (I), kosten voor financiering hiervan (F) en de jaarlijkse kostenbesparing (B) volgens de volgende formule:

$$TVT = \frac{I + F}{B}$$

Om de berekening zo eenvoudig mogelijk te maken, wordt er geen rekening gehouden met toekomstige inflatie en worden eventuele wijzigingen in tariefschaal door de te nemen maatregel niet meegenomen.

4.2.2. Wat is aangepast?

Met de aanscherping van de energiebesparingsplicht in 2023 zijn er enkele aanpassingen gedaan in de terugverdiëntijdmethodiek zoals deze in 2019 was. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De methode voor het bepalen van energieprijzen is gewijzigd.
- Er zijn een aantal toevoegingen aan de methodiek als gevolg van de uitbreiding van de doelgroep en de verbreding van het type maatregelen naar ook CO₂-reducerende maatregelen

Met de uitbreiding van de scope van de energiebesparingsplicht is de terugverdiëntijdmethodiek nog relevanter geworden, omdat onderzoeksplichtige partijen hier ook gebruik van maken. Voor bedrijven en instellingen die vallen onder de onderzoeksplicht kan er sprake zijn van specifieke kosten en baten die niet terugkomen in de algemene terugverdiëntijdmethodiek. Voor deze bedrijven en instellingen geldt dat er afgeweken kan worden van de terugverdiëntijdmethodiek voor de onderdelen (meer)investering, de besparing van energiekosten en de terugleververgoeding (die relevant is in geval van eigen hernieuwbare opwek). Voor de glastuinbouw is er een aparte terugverdiëntijdmethodiek gepubliceerd (Ministerie van EZK, 2023b).

4.2.3. Beleidstheorie

Er zijn verschillende aanpassingen in de terugverdiëntijdmethodiek gedaan. Hierna worden de verschillende aanpassingen toegelicht en wordt besproken wat er met de aanpassing beoogd werd.

Aanpassing: methode van bepalen energieprijs

De energieprijs is een fluctuerende parameter die de afgelopen jaren alleen maar sterker is geworden door de COVID-pandemie en de oorlog in Oekraïne. Waar voor de energiebesparingsplicht in 2019 uitgegaan werd van de energieprijzen die in dat jaar golden, is er tijdens de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor gekozen om (voor gas en elektriciteit) gebruik te maken van futures op basis van advies van TNO (TNO, 2023). Hiermee is beoogd om een betere inschatting te kunnen doen van daadwerkelijke energieprijzen die relevant zijn voor de berekening van de terugverdiëntijd.

Voor een inschatting van de marginale energieprijs voor zowel elektriciteit als aardgas is er gebruik gemaakt van voorspelde prijzen voor de komende vijf jaar. Voor warmte is gebruik gemaakt van de prijzen van Eneco, waar eerder inrichtingsspecifieke waarden werden gebruikt. Voor overige energiedragers kan net als in 2019 gebruik gemaakt worden van eigen waarden. Ingestelde prijsplafonds en compensatieregelingen als gevolg van de ener-

giecrisis zijn niet meegenomen in de energieprijzen, omdat deze niet voor alle bedrijven en instellingen gelden.

Voor zowel elektriciteit als aardgas liggen de energieprijzen significant hoger dan in 2019. De hogere energieprijzen zorgen ervoor dat maatregelen sneller onder een terugverdiëntijd van vijf jaar uitkomen. In Tabel 3 staat een overzicht van de energieprijzen in de ronde van 2019 en in die van 2023 (Ministerie van EZK, 2019).

Tabel 3 - Energieprijzen in EBP 2019 versus 2023

Energiedrager	2019	2023
Gas		
< 170.000 m ³	0,58 €/m ³	1,16 €/m ³
> 170.000 m ³ & < 1 miljoen m ³	0,30 €/m ³	0,83 €/m ³
> 1 miljoen m ³ & < 10 miljoen m ³	0,24 €/m ³	0,72 €/m ³
> 10 miljoen m ³	0,23 €/m ³	0,62 €/m ³
Elektriciteit		
< 10.000 kWh	0,20 €/kWh	0,26 €/kWh
> 10.000 kWh & < 50.000 kWh	0,16 €/kWh	0,29 €/kWh
> 50.000 kWh & < 10 miljoen kWh	0,10 €/kWh	0,21 €/kWh
> 10 miljoen kWh	0,05 €/kWh	0,16 €/kWh
Warmte		
< 4.830 GJ	N.v.t.	41 €/GJ
> 4.830 GJ & < 28.409 GJ	N.v.t.	29 €/GJ
> 28.409 GJ & < 284.091 GJ	N.v.t.	25 €/GJ
> 284.091 GJ	N.v.t.	22 €/GJ

Toevoeging: vermeden kosten door eigen hernieuwbare opwek

Vanwege de uitbreiding van de scope van de energiebesparingsplicht naar CO₂-reducerende maatregelen, valt ook eigen opwek onder te nemen maatregelen indien deze een terugverdiëntijd van vijf jaar of korter hebben. Met invoering van een extra term in de noemer van de terugverdiëntijdberekening wordt beoogd om ook eigen opwek mee te nemen in de terugverdiëntijdberekening. Kosten worden vermeden doordat er minder energie van het net afgenomen hoeft te worden en daarnaast zijn er baten in de vorm van een terugleververgoeding voor energie die aan het net wordt afgegeven.

Voor zonne-energie wordt uitgegaan van 900 vollasturen en een aandeel eigen gebruik op basis van een afnameprofiel. De terugleververgoeding is voor zonnepanelen vastgesteld op 80% van de leveringsprijs exclusief energiebelasting, ODE (Opslag Duurzame Energie), btw en netwerktarieven. Deze terugleververgoeding is voor grootverbruikers van belang voor alle elektriciteit die op het net wordt afgezet en voor kleinverbruikers voor het deel dat niet mag worden gesaldeerd. Voor andere maatregelen voor de productie van hernieuwbare energie dan zonnepanelen kunnen de hoeveelheid productie, het aandeel eigen gebruik en de terugleververgoeding zelf worden vastgesteld.

Toevoeging: aparte terugverdiensmethodiek voor glastuinbouw

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht valt ook de glastuinbouw onder de plicht. Voor de glastuinbouw geldt een aparte situatie voor wat betreft de terugverdiensmethodiek, omdat de sector een verlaagd belastingtarief op aardgasinput in een ketel kent en een belastingvrijstelling bij aardgasinput in een warmtekrachtkoppelinginstallatie (wkk) en daarnaast omdat er veelvuldig gebruikgemaakt wordt van wkk's. Het gebruik van wkk's zorgt voor afwijkende marginale energieprijzen, omdat men te maken heeft met eigen opgewekte elektriciteit en warmte in plaats van dat dit van het net afgehaald wordt. Er is voor gekozen om de terugverdiensmethodiek specifiek voor de glastuinbouw te specificeren, door te beschrijven hoe de marginale energieprijzen van warmte en elektriciteit afkomstig uit een wkk berekend dienen te worden.

Toevoeging: afwijkingen voor onderzoeksplichtige partijen

Vanwege de verbreding van de doelgroep van de energiebesparingsplicht zijn er veel nieuwe (vaak grote) partijen waarvoor bepaalde onderdelen van de standaard terugverdiensmethodiek niet representatief zijn. Voor de (meer)investering geldt dat er vaak een ander type kosten gelden en voor de energieprijzen en terugleververgoeding kunnen afwijkende waarden relevant zijn. Voor bedrijven en instellingen die onder de onderzoeksplicht vallen kan daarom afgeweken worden van de terugverdiensmethodiek voor de (meer)investering, de besparing van energiekosten en de vergoeding voor teruglevering:

- (Meer)investering: hierbij mogen meer kosten worden meegenomen, zoals kosten voor een haalbaarheidsstudie en voor het testen van de maatregel. Kosten mogen ten hoogste 15% bedragen van de totale kosten die direct verbonden zijn aan het treffen van de maatregel exclusief voorbereidings- en advieskosten.
- Besparing energiekosten: bij onderbouwing kan worden afgeweken van de standaardprijzen. De gebruikte energieprijs dient onderbouwd te worden met de marginale energieprijs uit het meest recente eigen energiecontract of (indien er (ook) wordt ingekocht op de spotmarkt) met een gewogen gemiddelde van de marginale energieprijs uit het meest recente eigen energiecontract en een onderbouwde gemiddelde futureprijs.
- Terugleververgoeding: er kan worden afgeweken van de standaardwaarde van de vergoeding voor ingevoegde elektriciteit afkomstig van zonne-energie.

Toevoeging: berekening van het CO₂-reducerend effect

In verband met de verbreding van de energiebesparingsplicht naar ook CO₂-reducerende maatregelen, dient in geval van een maatregel die niet onder de EML valt in principe het CO₂-reducerend effect berekend te worden. Hiertoe dient de jaarlijkse energiebesparing vermenigvuldigd te worden met de relevante emissiefactor. Er geldt een uitzondering in het geval een maatregel energie bespaart en een terugverdiensmethodiek van minder dan vijf jaar heeft, of als een overstap wordt gedaan van aardgas naar een warmtenettoepassing.

Voor de bepaling van het CO₂-reducerend effect wordt gebruikgemaakt van een lijst van standaard emissiefactoren. In het geval van procesemissies wordt gebruikgemaakt van een andere methode en in het geval de voorgeschreven emissiefactor niet representatief is, mag een eigen waarde worden aangehouden worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een e-boiler die voornamelijk elektriciteit afneemt op momenten van veel hernieuwbare opwek.

4.2.4. Overwogen alternatieven

Bij de actualisatie zijn naast bovengenoemde wijzigingen nog andere wijzigingen overwogen die uiteindelijk niet meegenomen zijn. Dit gaat om: het vergroten van de terugverdientijd naar zeven jaar, het invoeren van een fictieve CO₂-prijs en het meenemen van de subsidie in de berekening van de terugverdientijd. Voor laatstgenoemde wijziging is hierboven al beschreven waarom deze niet meegenomen is (maar wel een vrijwillige optie is toegevoegd), en voor de andere drie wordt hieronder uitgelegd waarom deze uiteindelijk niet meegenomen zijn.

Een fictieve CO₂-prijs

Naast bovenstaande overweging is overwogen om een fictieve CO₂-prijs toe te voegen, waarmee de maatschappelijke baten van CO₂-reductie financieel gewaardeerd wordt, in de berekening van de terugverdientijd. Dit staat dus los van de ETS-prijs. Er wordt in beschikbare documentatie geen informatie gegeven over waarom deze wijziging uiteindelijk niet is meegenomen. Vermoedelijk werd het te complex bevonden om hier een waarde aan toe te kennen.

4.3. Erkende Maatregelenlijst

Kern beleidstheorie actualisatie Erkende Maatregelenlijst

Er zijn tijdens de actualisatie twee grote wijzigingen aan de Erkende Maatregelenlijst gedaan. Ten eerste zijn de negentien sectorlijsten geharmoniseerd tot drie gebouw-, facilititeit- en proceslijsten. Het aantal erkende maatregelen is hierbij teruggebracht van circa 800 tot 150 erkende maatregelen. Deze harmonisatie is doorgevoerd om de handhaving van de informatieplicht te vereenvoudigen, een gelijk speelveld op het gebied van energiebesparing te creëren voor energiebesparingsplichtige organisaties en de EML gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken. Ten tweede zijn de doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen expliciet in de beschrijving van de erkende maatregelen opgenomen om het effect van de voorgeschreven energiebesparende maatregelen te verhogen.

4.3.1. Werking vóór actualisatie

De Erkende Maatregelenlijst (EML) is voor het eerst in 2015 opgesteld om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen te verbeteren. De EML bestaat uit energiebesparende maatregelen waarvoor berekend is dat deze zichzelf, onder bepaalde technische en economische randvoorwaarden, binnen vijf jaar terugverdienen. De EML biedt duidelijkheid aan bedrijven, instellingen en toezichthouders over de maatregelen waarmee aan de energiebesparingsplicht voldaan kan worden. Voor de actualisatie van de energiebesparingsplicht was de EML opgenomen in bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer.

Daarnaast zijn de energieprijzen die gehanteerd zijn bij het berekenen van de terugverdientijd van erkende maatregelen aangepast. Vóór de actualisatie werden er voor elke sector andere energieprijzen gehanteerd. De verschillen tussen de gehanteerde prijzen waren echter klein. Voor de verschillende maatregelen in de huidige Erkende Maatregelenlijst zijn dezelfde energieprijzen toegepast. Ook hier vormen de maatregelen voor de glastuinbouw een uitzondering. Vanwege de verschillende verlaagde tarieven en vrijstellingen van de energiebelasting die voor deze sector gelden, zijn verlaagde energietarieven bij de berekening van de maatregelen voor de glastuinbouwsector gehanteerd.

In 2019 is de EML geactualiseerd. Na deze actualisatie bestond de EML uit ongeveer 800 energiebesparende maatregelen. Deze maatregelen waren onderverdeeld in negentien verschillende sectorlijsten, die ieder bestemd waren voor een andere bedrijfstak (e.g. metaal-elektro en mkb-metaal, autoschadeherstelbedrijven of gezondheidszorg- en welzijnzorg-instellingen).

4.3.2. Wat is aangepast?

EML is teruggebracht van circa 800 maatregelen in negentien sectorlijsten naar circa 150 maatregelen in drie functielijsten

De EML-systematiek heeft tijdens de actualisatie een grote verandering ondergegaan. De circa 800 maatregelen verspreid over negentien sectorlijsten zijn teruggebracht tot ongeveer 150 unieke maatregelen. Het aantal unieke maatregelen is bij deze harmonisering niet drastisch afgenomen. De sectorlijsten bevatten veel maatregelen die in verschillende sectorlijsten voorkwamen, maar telkens net anders waren beschreven of kleine verschillen in de technische en economische randvoorwaarden hadden. Deze vergelijkbare energiebesparende maatregelen zijn tijdens de actualisatie samengevoegd en verdeeld over drie lijsten: gebouw-, faciliteiten- en procesmaatregelen. De glastuinbouw vormt een uitzondering op deze harmonisering van de sectorlijsten. Voor de glastuinbouw zijn er voor de actualisatie aparte gebouw-, faciliteiten- en procesmaatregelenlijsten opgesteld.

Energieprijzen zijn geharmoniseerd

Daarnaast zijn de energieprijzen die gehanteerd zijn bij het berekenen van de terugverdiëntijd van erkende maatregelen aangepast. Vóór de actualisatie werden er voor elke sector andere energieprijzen gehanteerd. De verschillen tussen de gehanteerde prijzen waren echter klein. Voor de verschillende maatregelen in de huidige Erkende Maatregelenlijst zijn dezelfde energieprijzen toegepast. Ook hier vormen de maatregelen voor de glastuinbouw een uitzondering. Vanwege de verschillende verlaagde tarieven en vrijstellingen van de energiebelasting die voor deze sector gelden, zijn verlaagde energietarieven bij de berekening van maatregelen voor de glastuinbouwsector gehanteerd.

Maatregelen zijn uitgebreider toegelicht

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de EML ondergebracht in de bijlagen van het Bbl en het Bal. In deze bijlagen worden zowel de erkende maatregelen als de technische en economische randvoorwaarden uitgebreider beschreven. Tabel 4 toont een overzicht van informatie die per erkende maatregel voor en na de actualisatie beschikbaar gesteld is.

Tabel 4 - Wijzigingen in beschikbare informatie per erkende maatregel

Karakteristiek maatregel	Activiteitenregeling milieubeheer 2019	Omgevingsregeling
Naam maatregel	Aanwezig	Aanwezig
Nummer maatregel	Aanwezig	Aanwezig
Omschrijving maatregel	Aanwezig	Aangescherpt
Mogelijke technieken ten opzichte van uitgangssituatie	Aanwezig	Opgenomen in omschrijving maatregel.

Karakteristiek maatregel	Activiteitenregeling milieubeheer 2019	Omgevingsregeling
Uitgangssituatie	Uitgangssituatie op basis van een referentietechniek	Aangescherpte beschrijving van de huidige situatie
Technische randvoorwaarden	Aanwezig	Aangescherpt
Economische randvoorwaarden	Aanwezig	Aangescherpt
Toepasbaar op een zelfstandig of natuurlijk moment	Onderscheid tussen zelfstandig en natuurlijk moment	Onderscheid tussen zelfstandig en natuurlijk moment
Bijzondere omstandigheden	Ja	Nee
Aspecten van doelmatig beheer en onderhoud	Nee	Ja

Een ‘zelfstandige moment’ betekent dat de energiebesparende maatregel zich op elk moment binnen vijf jaar terugverdient. Andere maatregelen verdienen zichzelf alleen terug op natuurlijke momenten. Een ‘natuurlijke moment’ is een moment waarop een bedrijf of instelling toch al kosten maakt, bijvoorbeeld bij de vernieuwing of reparatie van een apparaat. Alleen de additionele kosten voor het treffen van de energiebesparende maatregel worden dan meegenomen bij het berekenen van de terugverdientijd (IPLO, 2024a).

Doelmatig beheer en onderhoud maatregelen zijn geëxpliciteerd

De grootste wijziging in de beschrijving van de maatregelen is de expliciete introductie van maatregelen die toezien op het doelmatig beheer en onderhoud (DBO-maatregelen). DBO-maatregelen geven aan hoe het onderhoud en het inregelen van maatregelen moet plaatsvinden om het (maximale) energiebesparingspotentieel van een maatregel te realiseren.

Op de website InfoMil van Rijkswaterstaat is in 2019 een lijst met DBO-maatregelen gepubliceerd die onder deze zorgplicht viel. Het bevoegd gezag legde deze DBO-maatregelen via maatwerkvoorschriften op, op basis van de zorgplicht uit artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer in sommige gevallen op aan drijvers van inrichtingen. De Rechtbank Amsterdam oordeelde echter dat drijvers van inrichtingen die alle relevante erkende maatregelen getroffen hadden, niet meer aangesproken kunnen worden op deze zorgplicht.¹⁴ Als gevolg van deze uitspraak was het voor het bevoegd gezag niet meer mogelijk om DBO-maatregelen via maatwerkvoorschriften (art. 2.1 lid 4 Activiteitenbesluit) op te leggen.

In het stelsel van de Omgevingswet rust de verplichting om deze DBO-maatregelen te nemen op de specifieke zorgplicht uit art. 2.11 Bal en art. 2.6 Bbl. Deze zorgplichten zijn ruimer gedefinieerd dan in het Activiteitenbesluit milieubeheer het geval was.

4.3.3. Beleidstheorie

Actualisatie EML heeft als doelstelling om handhaving te vereenvoudigen, een gelijk speelveld te creëren en de EML gebruiksvriendelijker te maken

De Erkende Maatregelenlijst is geactualiseerd en teruggebracht van circa 800 maatregelen in negentien sectorlijsten naar circa 150 maatregelen in drie functielijsten met het doel om de EML makkelijker te handhaven, een gelijk speelveld op het gebied van energiebesparing voor energiebesparingsplichtige organisaties te creëren en de maatregelenlijst gebruiks-

¹⁴ Rb. Amsterdam 29-03-2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1794.

vriendelijker en overzichtelijker te maken. De glastuinbouw is van de harmonisering uitgezonderd vanwege de vrijstellingen en verlaagde energiebelastingtarieven die voor deze sector gelden.

In het oude stelsel moest het bevoegd gezag bij elke instelling vergelijkbare energiebesparende maatregelen controleren op telkens andere randvoorwaarden. Met als doel de handhaving van de EML te vereenvoudigen, zijn geharmoniseerde energieprijzen en economische en technische randvoorwaarden doorgevoerd. Het hanteren van dezelfde energieprijzen in plaats van sectorspecifieke energieprijzen creëert bovendien een gelijk speelveld tussen bedrijven uit verschillende sectoren.

De erkende maatregelen zijn uitgebreider en duidelijker beschreven in zowel de Omgevingsregeling als op de Informatiebank Erkende Maatregelen op de website van RVO en de technische en economische randvoorwaarden zijn aangescherpt om de EML gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken. Anderzijds zijn de randvoorwaarden ook meer generiek beschreven om de maatregelen voor zo veel mogelijk instellingen van toepassing te laten zijn.

Expliciet opnemen van DBO-maatregelen heeft als doel om het energiebesparende effect van erkende maatregelen te vergroten

De doelmatig beheer en onderhoud-maatregelen (DBO-maatregelen) zijn per individuele erkende maatregel beschreven om het energiebesparende effect van de maatregelen te vergroten. Bij de formulering van de DBO-maatregelen is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen.

4.3.4. Overwogen alternatieven

Afgezien van in stand houden sectorlijsten

Er is overwogen om de indeling van de erkende maatregelen in negentien sectorlijsten in stand te houden. Hier is van afgezien vanwege twee redenen. Ten eerste ontstond er veel discussie over tot welke specifieke bedrijfstak een bedrijf of instelling toe behoorde. Ten tweede blijft het mogelijk om een bedrijfsspecifieke Erkende Maatregelenlijst samen te stellen in de geactualiseerde informatieplicht. Bedrijven en instellingen kunnen immers bij de faciliteiten- en proceslijsten zelf selecteren welke maatregelcategorieën voor hun organisaties relevant zijn.

Andere indeling dan gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen is niet overwogen

Er is niet overwogen om een andere indeling van de Erkende Maatregelenlijst te maken dan de huidige indeling in gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen. Deze indeling in drie lijsten is het gevolg van het onderbrengen van de energiebesparingsplicht in het stelsel van de Omgevingswet. Dit stelsel maakt immers een onderscheid tussen gebouwen en gebouwgebonden energiegebruik in het Bbl en milieubelastende activiteiten en activiteit- of procesgebonden energiegebruik in het Bal.

Erkende maatregelen met betrekking tot processen niet laten gelden voor art. 3.3a Bal milieubelastende activiteiten

Tijdens het omzetten van de Erkende Maatregelenlijst naar het stelsel van de Omgevingswet had de wetgever de intentie om voor milieubelastende activiteiten onder art. 3.3a Bal alleen de faciliteitenmaatregelen verplicht te stellen, en niet de procesmaatregelen.

Gedurende de actualisatie van de energiebesparingsplicht zou de energiebesparingsplicht in de bruidsschat opgenomen worden. De bruidsschat zijn de regels van het Omgevingsrecht die bij de invoering van de Omgevingswet overgeheveld zijn van het Rijk naar onder andere gemeenten. Op de valreep is dit besluit om de energiebesparingsplicht onderdeel te maken van de bruidsschat, teruggedraaid. Daarbij zijn per abuis ook de erkende procesmaatregelen verplicht gesteld voor art. 3.3a Bal milieubelastende activiteiten (mba's).

4.4. Informatieplicht

Kern beleidstheorie actualisatie informatieplicht

De informatieplicht is inhoudelijk niet aanzienlijk gewijzigd tijdens de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Bedrijven en instellingen rapporteren over de informatieplicht op het eLoket, een website van RVO. Deze website is ingezet om het rapporteren over de informatieplicht begrijpelijk en gebruiksvriendelijk in te richten.

4.4.1. Werking vóór actualisatie

Op 15 april 2019 werd het stelsel van de energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer uitgebreid met een informatieplicht. Een drijver van een instelling is verplicht eens in de vier jaar te rapporteren over welke energiebesparende maatregelen zijn uitgevoerd. Volgens het standaardformat voor de informatieplicht moet gerapporteerd worden of alle relevante erkende maatregelen uit de EML zijn genomen. Bedrijven en instellingen mogen afwijken van de EML door het treffen van alternatieve energiebesparende maatregelen. Deze alternatieve maatregel moet echter wel resulteren in een vergelijkbare of grotere energiebesparing dan de techniek die voorgeschreven wordt in de EML. Daarnaast moet de energiebesparingsplichtige organisatie deze maatregel ter goedkeuring voorleggen bij het bevoegd gezag (IPLO, 2024a). In paragraaf 4.3 gaan we dieper in op de actualisatie van de EML-systematiek.

Energiebesparende bedrijven en instellingen zijn niet verplicht om het standaardformat te volgen. In plaats daarvan kunnen ze ook zelf alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd onderzoeken en invoeren en daarover rapporteren aan het bevoegd gezag. In de praktijk geeft echter het gros van de doelgroep invulling aan de energiebesparingsplicht door het standaardformat met EML-maatregelen te volgen.

Rapporteren via het eLoket

Informatieplichtige bedrijven en instellingen moeten hun rapportages indienen via het eLoket van RVO. In dit loket kunnen organisaties aangeven of ze gebruik maken van de EML-systematiek. Indien bedrijven of instellingen hiervan willen afwijken, dienen ze alsnog aan het bevoegd gezag te rapporteren welke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zijn getroffen.

Bedrijven en instellingen rapporteren ook in de ronde van 2023 over hun getroffen maatregelen via het eLoket. Doorgaans kiezen bedrijven en instellingen er hierbij voor om de EML-systematiek te volgen. In dat geval moeten indieners van de rapportage in het eLoket gegevens over onder andere de rol van de indiener en het energiegebruik en de (deel)sector van hun bedrijfslocaties invullen. Op basis van deze informatie genereert het loket een overzicht met categorieën van erkende maatregelen die voor een specifieke locatie van toepassing zijn. Vervolgens dient de indiener van de rapportage bij elke relevante maatregel de status in te vullen. Bij de status van de maatregel heeft de indiener de volgende opties om de status van de maatregel aan te geven:

- volledig uitgevoerd;
- gedeeltelijk uitgevoerd;
- niet van toepassing;
- alternatief uitgevoerd;
- nog (niet) uitgevoerd;
- natuurlijk moment heeft zich (nog) niet voorgedaan;
- er is niet voldaan aan de randvoorwaarden zoals deze zijn opgenomen in de Erkende Maatregelenlijst.

Bedrijven en instelling kunnen tijdens het rapporteren over de informatieplicht aangeven dat een gebouw voldoet aan de renovatiestandaard. In dat geval wordt bij de status van alle gebouwmaatregelen automatisch ‘volledig uitgevoerd’ aangevinkt. Deze vrijstelling is nog niet in het Besluit bouwwerken leefomgeving verankerd.

Bedrijven en instellingen die moeten rapporteren over meerdere locaties kunnen dit doen door één XML-gegevensbestand te uploaden in het eLoket.

4.4.2. Beleidstheorie

De informatieplicht is in 2019 geïntroduceerd in het stelsel van de energiebesparingsplicht om informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en bedrijven en instellingen aan te zetten om energiebesparende maatregelen te treffen. Handhavingsinstanties kunnen hiermee op basis van informatie toezicht houden.

RVO heeft haar eLoket-website aangewezen als locatie om te rapporteren ten behoeve van de informatieplicht. Het doel van het eLoket is om het rapporteren over de informatieplicht op een begrijpelijke en gebruiksvriendelijke manier in te richten.

4.4.3. Overwogen alternatieven

De portefeuille- en de multisite-aanpak

Tekstkader 4 beschrijft de portefeuille- en multisite-aanpak. Beide aanpakken zijn (voorgenomen) alternatieven voor de informatieplicht en energiebesparingsplicht. Bedrijven en instellingen die meedoen aan de portefeuilleaanpak moeten nog steeds een informatieplichtrapportage invullen. Ze kunnen hierbij echter aangeven welke locaties meedoen aan de portefeuilleaanpak en door het bijsluiten van een goedgekeurde portefeuilleroutekaart voldoen aan de energiebesparingsplicht.

De ratio achter deze alternatieven is of was om de administratieve lasten als gevolg van het rapporteren ten behoeve van de informatieplicht en/of de onderzoeksplicht te verlagen. Zowel de portefeuille- als de multisite-aanpak vallen buiten de scope van deze evaluatie.

Tekstkader 4 - Portefeuille- en multisiteaanpak

Portefeuilleaanpak

Energiebesparingsplichtige organisaties die meer dan 20 gebouwen in Nederland hebben en onder het toezicht vallen van twee of meer omgevingsdiensten, kunnen gebruik maken van de portefeuilleaanpak. De portefeuilleaanpak biedt deze organisaties meer flexibiliteit in het treffen van energiebesparende maatregelen. Daarnaast zorgt de aanpak voor minder administratieve lasten omdat deelnemers maar één keer hoeven te rapporteren over hun hele vastgoedportefeuille. In ruil voor deze voordelen moet het vastgoed van de deelnemers bovenwettelijke energieprestaties leveren (RVO, 2024g). De portefeuilleaanpak wordt in 2025/2026 geëvalueerd door RVO en valt daarmee buiten de scope van deze evaluatie.

Multisite-aanpak

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkte aan een soortgelijke aanpak voor grote organisaties met veel procesgebonden energiegebruik: de multisite-aanpak. Deze multisite-aanpak is niet doorgevoerd, omdat het niet lukte om samen met de relevante sectoren bovenwettelijke KPI's vast te stellen die tot meer energiebesparing dan de terugverdientijdmethodiek van vijf jaar zouden leiden (RVO, 2024g).

Keurmerken en certificaten geen alternatief voor de informatieplicht

Er is overwogen om bedrijven en instellingen toe te staan om door middel van keurmerken en/of certificaten invulling te geven aan de informatieplicht. Deze mogelijkheid is uiteindelijk niet in het stelsel van de energiebesparingsplicht opgenomen, vanwege twee redenen. De eerste reden is dat de uitgevers van bestaande keurmerken en certificaten hun eisen hiervoor moeten aanpassen aan de systematiek van de energiebesparingsplicht. De tweede reden is dat de voorwaarden van deze keurmerken en certificaten bij elke periodieke actualisatie van de energiebesparingsplicht gewijzigd moeten worden. Ook moeten de deelnemende bedrijven bij elke actualisatie opnieuw gecontroleerd en vervolgens gecertificeerd worden. De verwachting is dat dit leidt tot hogere lasten voor de uitvoerders van de keurmerken en de deelnemende bedrijven (Ministerie van EZK, 2022b).

4.5. Onderzoeksplicht

Kern beleidstheorie onderzoeksplicht

Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2023 is de onderzoeksplicht geïntroduceerd. De aanleiding hiervoor is geweest dat de doelgroep is uitgebreid met ETS- en vergunningsplichtige bedrijven, waar er minder sprake is van standaardprocessen en het dus niet mogelijk is om een goede EML op te stellen. Om de omgevingsdiensten toch voldoende informatie te geven om de plicht te handhaven, is de onderzoeksplicht ingesteld. De scope van de onderzoeksplicht omvat alleen het procesdeel van een bedrijf of instelling, omdat voor het procesdeel geen complete EML kan worden vastgesteld. De onderdelen van de rapportage van de onderzoeksplicht zijn vastgelegd in artikel 5.15b van het Bal. Hierbij is grotendeels aangesloten op de EED-auditplicht om helderheid te verschaffen voor alle betrokken partijen en administratieve lasten te beperken.

4.5.1. Werking vóór actualisatie

Vóór de actualisatie van de energiebesparingsplicht was er geen onderzoeksplicht. Het merendeel van de doelgroep van de huidige onderzoeksplicht viel op dat moment nog niet onder de energiebesparingsplicht. Het gaat om ETS-bedrijven (circa 300), vergunningsplichtige bedrijven (600 tot 1.300) en onderzoeksplichtige bedrijven uit

de glastuinbouw (2.030) (Ministerie van EZK, 2023a). In totaal omvat de onderzoeksplicht ongeveer 2.300 tot 3.000 bedrijven en instellingen.

Wel had het bevoegd gezag voor de ronde van 2019 de mogelijkheid om energiebesparingsvoorschriften, via de maatwerkvoorschriften, op te nemen in de vergunning van vergunningsplichtige bedrijven. Het gaat hier om een onderzoeksverplichting. Hiervoor golden de volgende eisen:

- het bedrijf of de instelling valt onder de energiebesparingsplicht;
- het energieverbruik is meer dan 200.000 kWh of 75.000 m³ aardgas(equivalent);
- het is aannemelijk dat het bedrijf of de instelling onvoldoende doet aan energiebesparing.

EED-auditplicht

De Europese Energie-efficiëntierichtlijn (EED) verplicht ondernemingen om elke vier jaar een audit te laten doen over het energieverbruik. De vereisten voor een EED-auditplicht zijn anders dan voor de onderzoeksplicht:

- een onderneming met 250 fte of meer, inclusief partnerondernemingen en verbonden ondernemingen;
- een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen, inclusief deelnemingen van of in partnerondernemingen en verbonden ondernemingen.

Vanaf 2027 zullen deze criteria vervallen voor de EED-auditplicht.¹⁵ Bedrijven moeten dan een audit uitvoeren bij een jaarlijks energieverbruik van meer dan 10 TJ op concernniveau, in lijn met de recente herziening van de EED.

4.5.2. Wat is aangepast?

Op 1 juli 2023 is de onderzoeksplicht geïntroduceerd in het stelsel van de energiebesparingsplicht. De onderzoeksplicht verplicht locaties van bedrijven en instellingen die onder afdeling 3.3 t/m 3.11 van het Bal vallen en jaarlijks meer dan 10.000.000 kWh of 170.000 m³ aardgas(equivalent) verbruiken om onderzoek te doen naar alle kosteneffectieve maatregelen om energie te besparen of CO₂-emissie te reduceren en de maatregelen met de terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. De onderzoeksplicht moet elke vier jaar worden uitgevoerd. De onderzoeksplicht geldt alleen voor processen op een locatie, voor het energiegebruik van gebouwen en faciliteiten moet worden voldaan aan de informatieplicht via de EML-systematiek.

Doelgroep onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht geldt voor alle bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) gebruiken en een milieubelastende activiteit uit afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal verrichten.

¹⁵ Formeel is deze wijziging in 2025, maar voor de energiebesparingsplicht heeft dit pas effect in de ronde van 2027.

Scope onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht geldt alleen voor het onderdeel ‘activiteiten’ (‘proces’) van een bedrijf of instelling. De informatieplicht is geldig voor het energieverbruik van gebouwen en faciliteiten van het bedrijf of de instelling.

Onderdelen onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht is in lijn met het format van de EED-auditplicht ontwikkeld, om de lastendruk voor bedrijven en instellingen nietodeloos te verhogen. Voor het energie-efficiëntieplan zijn ook elementen uit het MJA3- en MEE-traject meegenomen.

In de Activiteitenregeling milieubeheer (Ministerie van VROM, 2007), bijlage 10b, zijn de verschillende onderdelen waaraan een onderzoeksplicht moet voldoen beschreven. RVO heeft een sjabloon beschikbaar gesteld voor de onderzoeksplicht:

- een beschrijving van de locatie en activiteit;
- het energiegebruik van de inrichting;
- een overzicht van de getroffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik;
- een onderbouwing van het onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, bestaande uit:
 - een analyse van het energiegebruik, waaronder een energiebalans en een opgave van de onbenutte warmtestromen;
 - een analyse van de productieapparatuur en installaties, waaronder een scan van de technische isolatie, een analyse van de aandrijfsystemen en een analyse van de in de basislijst opgenomen maatregelen;
 - inventarisatie kosteneffectieve maatregelen;
 - een beschrijving van de structurele energiezorg.

Voor de analyse van de productieapparatuur en installaties moet speciale aandacht worden gegeven aan de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het proces, de productieapparatuur en installaties;
- verduidelijking van de van toepassing zijnde BBT-conclusies;
- scan van de technische isolatie (Isolatiescan);
- analyse van de aandrijfsystemen (Aandrijfscan);
- basislijst (Ministerie van EZK, 2023c).

EED-auditplicht

RVO heeft ook een sjabloon gemaakt waarmee een bedrijf of instelling door middel van een enkel formulier kan voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht, omdat de doelgroep circa 80% overlapt. Het sjabloon is ingericht op één vestiging, terwijl de EED voor een gehele onderneming geldt. Aan de EED-auditplicht kan ook worden voldaan met enkele, door de EU gespecificeerde, keurmerken (zie Tekstkader 5). De onderzoeksplicht accepteert deze specifieke keurmerken ook als alternatieve invulling voor sommige onderdelen.

Tekstkader 5 - Overzicht van keurmerken die worden erkend onder de onderzoeksplicht

De toegestane keurmerken zijn (Ministerie van EZK, 2023b) (Tabel 1):

- CO₂ & Energie RI&E Creatieve Industrie niveau 3;
- CO₂ & Energie RI&E Creatieve Industrie niveau 4;
- CO₂-Prestatieladder niveau 3;
- CO₂-Prestatieladder niveau 4;
- CO₂-Prestatieladder niveau 5;
- CO₂-Reductiemanagement met ISO 14001 (alle niveaus);
- Erkend Duurzaam Plus;
- Erkend Duurzaam Premium;
- Fastlane met EED-aanvullingen.

De vrijstellingen zijn vastgesteld in de omgevingsregeling (Bijlage XVb) (Ministerie van EZK, 2023b):

2. Beschrijving locatie en activiteiten;
- 5.1 Beschrijving van energie- en procesmonitoring;
- 5.2 Weergave energiegebruik inclusief energiebalans;
- 5.4 Analyse en conclusie energie- en warmtegebruik;
- 6.1 Beschrijving en analyse van het proces, de productieapparatuur en -installaties.

Directieverklaring

Het is mogelijk om via een directieverklaring te voldoen aan de onderzoeksplicht voor de ‘Scan van de technische isolatie’ en de ‘Analyse van de aandrijfsystemen’. Met deze directieverklaring moet de instelling aantonen dat er al bestaand beleid is, waarmee wordt gezorgd voor de continue verbetering van de aandrijvingen en isolatie.

Voor de ‘Analyse van de aandrijfsystemen’ moet voor alle aandrijvingen met een vermogen van 15 kW of hoger binnen de onderzoeksplicht een analyse worden uitgevoerd. Hierbij moeten deze aandrijvingen worden beoordeeld op leeftijd, efficiëntie en of het nodig is om deze te vervangen.

Voor de ‘Scan van de technische isolatie’ moet alle technische isolatie worden geanalyseerd. Hierin moet de instelling onderzoeken of alle maatregelen zijn genomen die technisch en economisch haalbaar zijn op het gebied van technische isolatie.

Het bevoegd gezag mag besluiten of zij deze directieverklaring voldoende achten. Deze directieverklaring moet gaan over beleid dat al voorafgaand aan de onderzoeksplicht bestond en mag niet achteraf worden ingezet om een deel van de onderzoeksplicht te ontlopen (Ministerie van EZK, 2023c).

4.5.3. Beleidstheorie

Het uitbreiden van de doelgroep van de energiebesparingsplicht naar vergunningsplichtige en ETS-bedrijven, was de aanleiding om een onderzoeksplicht in te stellen voor het activiteitsdeel (‘proces’) van een bedrijf of instelling. Er zijn zoveel verschillende processen bij deze zeer grote energieverbruikers en deze zijn zo specifiek, dat het niet mogelijk is om voor processen een EML op te stellen.

Voor het gebouwdeel van een bedrijf of instelling geldt dat ongeacht het energieverbruik het wel mogelijk is om generieke besparingsmogelijkheden via een EML te dekken. Dit sluit aan bij de splitsing in de Omgevingswet; er is een Bal voor de activiteiten en een Bbl voor de gebouwen.

Aansluiting bij de EED-auditplicht

Een groot deel van de bedrijven met een onderzoeksplicht valt ook onder de EED-auditplicht. Er is een grote overlap met de EED-audit, maar ook verschillen. De EED-auditplicht is een audit, een onderzoek, maar geen verplichting tot het nemen van maatregelen. Als gevolg van de resultaten uit de onderzoeksplicht, moeten ook daadwerkelijk energiebesparende maatregelen worden genomen, als deze een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben. Een belangrijk verschil is dat de onderzoeksplicht op locatieniveau is en de EED-audit op concernniveau. De scope van de EED-auditplicht is breder; in deze plicht moet ook over gebouw en transport worden gerapporteerd. Overigens betreft de EED alleen energiebesparing en geen CO₂-reductie. Het bevoegd gezag bij de EED-auditplicht is het Rijk (RVO), waar dat bij de energiebesparingsplicht provincies en gemeenten zijn.

Bij de vormgeving van de onderzoeksplicht is zoveel mogelijk aangesloten bij de EED-auditplicht, om te zorgen dat aan beide eisen kan worden voldaan door hetzelfde onderzoek bij twee instanties in te dienen. Hiervoor heeft RVO een sjabloon gemaakt. Het is niet verplicht om dit sjabloon te gebruiken. Ook zijn de certificaten die zijn toegestaan bij de EED-auditplicht overgenomen (Ministerie van EZK, 2022b).

Delen van de EED-auditplicht kunnen worden ingevuld met keurmerken. Er is besloten dat de onderzoeksplicht hierbij aansluit. De keurmerken worden eenmalig vastgesteld in de Ministeriële regeling over de onderzoeksplicht en alleen deze zijn toegestaan (Tabel 1 in Ministerie van EZK (2023b)) als alternatief voor onderdelen van de onderzoeksplicht. Dit zijn dezelfde keurmerken die ook zijn toegestaan binnen de EED-auditplicht.

Directieverklaring

Het doel van de directieverklaring is om de lasten als gevolg van de onderzoeksplicht voor het bedrijfsleven te verlichten. Specifiek de lasten voor bedrijven die al voorlopen wat betreft efficiënte van aandrijfsystemen en isolatie.

4.5.4. Overwogen alternatieven

Lagere grenswaarde voor de aandrijfsystemen

Voor de Aandrijfscan is overwogen om de grenswaarde (ondergrens) te verlagen van 15 kW naar 4 kW per aandrijfsysteem (Klankbordgroep 12-04-2022). 4 kW is de grenswaarde uit de EML en vanuit 'level playing field' acht ILO dit logischer. Dit is niet doorgezet omdat de administratieve lasten bij lagere vermogens te hoog werden gevonden in verhouding tot het energiegebruik.

De multisite-aanpak

Er is overwogen om bedrijven en instellingen die meer dan 20 gelijksoortige locaties hebben, die onder de bevoegdheid van twee of meer omgevingsdiensten vallen, te laten kiezen voor een multisite-aanpak (RVO, 2022b). Dit is niet doorgegaan, omdat het niet is gelukt om bovenwettelijke KPI's vast te stellen met de sector (RVO, 2023b). Dit is wel gelukt voor gebouwgebonden energieverbruik (portefeuilleaanpak), maar niet voor processen. Zie Tekstkader 4 over de portefeuille en de multisite-aanpak.

4.6. Toezicht en handhaving

Kern beleidstheorie toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht is op grond van het basistakenpakket belegd bij de omgevingsdiensten. Dit heeft als doel om het contact van bedrijven en instellingen te beperken tot een enkele handhaver en om een gecentraliseerde kennisopbouw te bevorderen. Voor de uitbreiding van het basistakenpakket zijn verschillende regelingen (VUE, SPUK THE) en opleidingen opgezet die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Hiermee moest de kennis en capaciteit van de omgevingsdiensten worden opgestart en versterkt.

In het Bal is er niet langer een aparte ondergrens in energiegebruik voor het opleggen van een energiebesparingsonderzoek, behalve de ondergrens voor de gehele energiebesparingsplicht. In het Bbl is deze mogelijkheid om een energiebesparingsonderzoek op te leggen, weggehaald.

In zowel Bal als Bbl geldt dat maatwerk nooit tot versoepeling mag leiden, maar wel tot een gefaseerde uitvoering.

4.6.1. Werking vóór actualisatie

Vóór de actualisatie van de energiebesparingsplicht was de handhaving van verschillende typen bedrijven verdeeld over verschillende organisaties.

De handhaving van de energiebesparingsplicht lag bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag (gemeenten en provincies) mocht dit voor 1 juli 2023 zelfstandig uitvoeren of dit uitbesteden aan de uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten).

Voor de energiebesparing van grote bedrijven bestonden tot 2020 vrijwillige convenanten met bedrijven (MJA3) en ETS-bedrijven (MEE). Voor deze convenanten was RVO verantwoordelijk voor de uitvoering.

RVO is ook de uitvoeringsinstantie voor het CO₂-vereveningssysteem van de glastuinbouwsector.

4.6.2. Wat is aangepast?

Basistakenpakket van de omgevingsdiensten

Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht is de handhaving in zijn geheel overgeheveld naar het basistakenpakket. Daarmee zijn de gemeenten en provincies verplicht om dit over te dragen. Een groot deel van de gemeentes had deze taken al overgedragen aan de omgevingsdienst, maar dit is nu verplicht geworden.

Hierop zijn enkele gevallen uitgezonderd. Voor mijnbouwlocaties is het ministerie van Klimaat en Groene Groei het bevoegd gezag (gedelegeerd aan Staatstoezicht op de Mijnen) en voor defensielocaties het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (gedelegeerd naar de Inspectie Leefomgeving en Transport) (Ministerie van EZK, 2022b). Er zijn verschillende financiële regelingen ingesteld om de handhaving door de omgevingsdiensten te versterken. Tekstkader 6 geeft daar een overzicht van.

Rapportages

De verschillende rapportages (informatieplicht en onderzoeksplicht) moeten worden ingeleverd bij loketten die RVO beheert. RVO stuurt deze rapportage door naar de relevante omgevingsdienst.

De toezichthouder moet de ingeleverde rapportages (informatieplicht en onderzoeksplicht) beoordelen, samen met het uitvoeringsplan.

Tekstkader 6 - Overzicht van financiële regelingen om de handhaving van de energiebesparingsplicht te versterken

Opleiding en financiering

Naast de overdracht van het basistakenpakket zijn er twee financiële bijdragen geweest om toezicht en handhaving tijdelijk te versterken, dit waren eerst de Versterkte uitvoering energiebesparingsplicht (VUE) en vervolgens de Speciale Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparing (SPUK THE).

OD NL en IPLO verzorgen opleidingen voor toezichthouders en vergunningverleners rondom de energiebesparingsplicht. Hiermee zijn zij voorbereid op hun nieuwe taken.

Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht

De Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht (VUE) was een regeling waarbij driemaal geld is vrijgemaakt voor meer handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze liep van 2020-2023.

In deze regeling is in totaal € 19,5 miljoen uitgegeven aan externe adviseurs. Deze externe adviseurs mochten een aantal van tevoren gedefinieerde activiteiten uitvoeren om een impuls te geven aan de energiebesparingsplicht. Dit was in het kader van de Urgenda-uitspraak (Rechtbank Den Haag, 2015). Bij de VUE lag de focus op de bedrijven met een informatieplicht, maar geen onderzoeksplicht. Oftewel bedrijven met een groter energieverbruik dan 50.000 kWh en/of 25.000 m³ aardgasequivalent, maar minder dan 10.000.000 kWh en/of 170.000 m³ aardgasequivalent.

De activiteiten bestonden uit het zoeken naar bedrijven die vallen onder de informatieplicht, omdat deze nog niet allemaal bekend zijn bij het bevoegd gezag. Daarnaast moeten de ingeleverde informatieplichtformulieren gecontroleerd worden, zijn fysieke controles uitgevoerd en zijn medewerkers van de omgevingsdiensten en gemeenten meegegaan op controle voor learning on the job.

Speciale Uitkering Toezicht Handhaving Energiebesparingsplicht

De Speciale Uitkering Toezicht Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) is de opvolger van de VUE. Hierbij mogen er geen externe adviseurs meer worden aangenomen. De omgevingsdiensten kunnen met dit geld medewerkers aannemen voor de handhaving van de energiebesparingsplicht. Voor deze regeling is € 56 miljoen beschikbaar gesteld voor de gehele looptijd. Deze SPUK THE loopt van 2022 t/m 2026.

Opname in de rijksbegroting

Als opvolger van de SPUK THE is het voornemen om een structurele post in de rijksbegroting op te nemen voor extra toezicht en handhaving. Dit komt naast de bijdrage die het bevoegd gezag (gemeente en provincie) moeten bijdragen. In het coalitieakkoord van Rutte IV is afgesproken dat dit € 14 miljoen per jaar wordt, vanaf 2027 (Rijksoverheid, 2021).

Het opleggen van de onderzoeksplicht door bevoegd gezag

Een energiebesparingsonderzoek mag nog steeds worden opgelegd door het bevoegd gezag bij elk bedrijf of instelling dat valt onder de energiebesparingsplicht. Dit onderzoek mag alleen worden opgelegd als onderbouwd kan worden dat het bedrijf onvoldoende maatregelen neemt ter besparing van het energieverbruik. Het IPLO heeft op haar website een format voor dit maatwerk opgelegde energiebesparingsonderzoek beschikbaar gesteld.

De omgevingsdiensten krijgen toegang tot gebruiksgegevens van energieverbruik

Het is momenteel moeilijk voor het bevoegd gezag om bedrijven en instellingen te identificeren die vallen onder de energiebesparingsplicht. De informatie over het energieverbruik is niet goed beschikbaar (alleen door het aan individuele bedrijven te vragen). Alleen bedrijven en instellingen die zich houden aan de zelfrapportage, komen in beeld bij de toezichthouder, waardoor partijen die niet rapporteren buiten het beeld van de toezichthouder blijven. Het kamerlid Kröger heeft een amendement (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2024) ingediend om omgevingsdiensten het recht te geven om het energieverbruik van bedrijven en instellingen op te vragen bij onder andere de netbeheerders. Hierdoor wordt een belangrijke barrière voor effectief toezicht en handhaving weggenomen. Er zullen meer bedrijven en instellingen in zicht van het bevoegd gezag komen, wat ook leidt tot draadkrachtiger opereren.

In een kamerbrief heeft de Minister voor Klimaat en Energie (minister Jetten) de stand van zaken als volgt samengevat (Ministerie van EZK, 2024):

“(…) Een voorwaarde hiervoor is dat de omgevingsdiensten meer inzicht krijgen in de doelgroep. Omdat de energiebesparingsplicht gekoppeld is aan energiegebruiksgrenzen hebben de omgevingsdiensten behoefte aan inzicht in de energiegebruiksgegevens van bedrijven en instellingen die onder de plicht vallen. Het eerdere amendement van het lid Kröger (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2023) beoogde een grondslag voor de deling van energiegebruiksgegevens van bedrijven en instellingen door onder andere netbeheerders met het bevoegd gezag ten behoeve van het toezicht op de energiebesparingsplicht te regelen.”

Dit amendement was opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers (Minister van EZK, 2020). Dit wetsvoorstel is echter door de Eerste Kamer verworpen. Het amendement is opnieuw door het lid Kröger (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2024) ingediend bij het wetsvoorstel Regels over energiemarkten en energiesystemen (wetsvoorstel Energiewet) (Minister voor Klimaat en Energie, 2023) en door de Tweede Kamer aangenomen en opgenomen in het wetsvoorstel Energiewet. Nu de Energiewet ook door de Eerste Kamer is aangenomen, is de grondslag voor deze gegevensdeling geregeld. Op 10 maart 2025 heeft minister Hermans het ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit naar de Tweede Kamer gestuurd (Minister van KGG, 2025). In dit ontwerpbesluit wordt de mogelijkheid gecreëerd voor energieleveranciers om data van energiebesparingsplichtige energieafnemers op verzoek te delen met omgevingsdiensten.

De lagere regelgeving wordt uitgewerkt met belanghebbenden; streven is deze medio 2025 afgerond te hebben.

Maatwerk mag in het Bal, maar mag geen versoepeling betekenen

Een belangrijke wijziging in het maatwerk is dat de ondergrens voor het opleggen van een energiebesparingsonderzoek is losgelaten. Hiervoor geldt nu de generieke ondergrens voor de energiebesparingsplicht.

Het bevoegd gezag mag met maatwerk een instelling tegemoet komen, maar mag met maatwerk niet de wetgeving versoepelen. Het maatwerk is bedoeld om rekening te houden met specifieke situaties bij een instelling, hierbij kan worden gedacht aan brandveiligheid of een monumentale status. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld ook in op de mogelijkheden tot fasering in de uitvoering, door te wachten op een natuurlijk moment of door het ontbreken van voldoende financieringsmogelijkheden.

Maatwerk in het Bbl

In het Bbl is alleen een gefaseerde uitvoering van de verplichte maatregelen toegestaan.

Door het Activiteitenbesluit had het bevoegd gezag de mogelijkheid om bedrijven en instellingen met een energieverbruik van meer dan 200.000 kWh of 75.000 m³ aardgasequivalent een energiebesparingsonderzoek op te leggen. In het Bbl is deze mogelijkheid vervangen, omdat in het gebouwgebonden energiegebruik geen energiebesparende maatregelen verwacht worden, die niet in de EML gedekt zijn.

4.6.3. Beleidstheorie

Het basistakenpakket is aangepast om te voorkomen dat er per locatie meerdere handhavers zijn.

Het toevoegen van de energiebesparingsplicht aan het basistakenpakket is de uitkomst geweest van een gezamenlijke wens van bevoegd gezag en bedrijven en instellingen. Zowel bevoegd gezag als bedrijven en instellingen hebben de voorkeur uitgesproken dat maar één partij het toezicht houdt op de locatie. Deze wijziging moet voorkomen dat er aan overheidskant dubbel werk wordt uitgevoerd. Ook bij de bedrijven en instellingen zou dit tot dubbel werk kunnen leiden.

Er zijn verschillende redenen om vervolgens de omgevingsdiensten aan te wijzen. Het is niet gewenst dat het toezicht op overige milieuregelgeving bij omgevingsdiensten ligt, en energiebesparing bij een andere partij (Ministerie van EZK, 2022a).

De energiebesparingsplicht is toegevoegd aan het basistakenpakket om te voorkomen dat er meerdere handhavers voor verschillende onderdelen van de energiebesparingsplicht langskomen. Dit om te voorkomen dat de gemeente langskomt als handhaver van het gebouwdeel (Bbl) en de omgevingsdienst voor het procesdeel (Bal). Voor defensielocaties en mijnbouwlocaties, waar respectievelijk de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) toezichthouder zijn voor het procesdeel en de omgevingsdienst voor het gebouwdeel wordt dit niet voorkomen.

Als laatste is het onwenselijk dat er verschillen kunnen ontstaan bij bedrijven en instellingen die in meerdere gemeenten opereren.

Opleggen energiebesparingsonderzoek

Voor het opleggen van een energiebesparingsonderzoek door het bevoegd gezag is de grenswaarde losgelaten, zodat vanuit de decentrale insteek van de Omgevingswet het bevoegd gezag zelf kan bepalen of een onderzoek noodzakelijk is, zolang het bedrijf of de instelling wel binnen de doelgroep van de energiebesparingsplicht valt.

4.6.4. Overwogen alternatieven

Landelijke handhaving van ETS-bedrijven is niet doorgezet

Er is in een motie van Kamerleden van der Lee en Erkens opgeroepen om de mogelijkheid tot een landelijk handhavingsteam voor ETS-bedrijven op te richten. Dit zou de uniformiteit ten goede komen (RVO, 2022a).

Hier is tegen besloten, omdat dit ervoor zorgt dat er dan twee keer een toezichthouder langskomt, eerst de omgevingsdienst voor milieuzaken, vervolgens het Rijk voor de energiebesparingsplicht. Ook ligt de handhaving van de informatieplicht bij ETS-bedrijven voor het gebouwdeel bij de omgevingsdienst. De omgevingsdienst heeft wel degelijk de benodigde competentie en kennis, daarnaast wordt deze kennis door middel van cursussen opgebouwd.

4.7. Communicatie

Kern beleidstheorie communicatie

In 2019 verliep de communicatie over de energiebesparingsplicht via brancheverenigingen en RVO. In 2023 werd de DEB-tool van MKB-Nederland ingezet en een bredere RVO-campagne. Het subsidiebudget was in 2023 lager dan in 2019, maar RVO heeft uitgebreider gecommuniceerd, door middel van bijeenkomsten en uitingen via radio en sociale media.

4.7.1. Werking vóór actualisatie

In de ronde van 2019 is beoogd om communicatie over het bestaan van de energiebesparingsplicht richting informatieplichtige partijen voornamelijk via brancheverenigingen te laten lopen. Er is een subsidie van € 3 miljoen ter beschikking gesteld voor MKB-Nederland, waarvan een deel bestemd is voor communicatie over de energiebesparingsplicht. Daarnaast was er communicatie vanuit RVO, die ook tijdens het proces de aangewezen partij voor bedrijven en instellingen was om vragen aan te stellen, via de helpdesk. Informatie over wet- en regelgeving rondom de energiebesparingsplicht is beschikbaar gesteld via het Kenniscentrum InfoMil.

4.7.2. Wat is aangepast?

Communicatie over het bestaan van de energiebesparingsplicht is in de ronde van 2023 gelopen via MKB-Nederland via het DEB-programma (Duurzaam Energie Besparen) (MKB-Nederland, 2024). Om bedrijven en instellingen te informeren over de energiebesparingsplicht en hoe hieraan te voldoen, is binnen dit programma de zogenaamde DEB-tool ontwikkeld. Ook is er een communicatiecampagne geweest vanuit RVO, met onder andere bijeenkomsten en uitingen op sociale media en radio (DVJ insights, 2023).

Een andere aanpassing is de overgang van het Kenniscentrum InfoMil naar het IPLO (Informatiepunt Leefomgeving) in verband met de invoering van de Omgevingswet. Deze aanpassing is dus niet gedaan vanuit de energiebesparingsplicht zelf en zal hier daarom verder niet worden besproken.

In Tabel 5 staat een overzicht van de verschillende beleidsmatig geïnitieerde manieren van communicatie, evenals een indicatie van de daarbij bestede middelen, voor de ronde van 2023. Ook staat in de laatste kolom aangegeven hoe deze manier van communiceren zich vergelijkt met de ronde van 2019.

Tabel 5 - Communicatie en bestede middelen rondom de energiebesparingsplicht

Communicatie vanuit	Vorm van communicatie	Doelgroep communicatie	Communicatie van wat?	Bestede middelen	Vergelijking met 2019
RVO	Communicatie-campagne incl. sociale media, radio, bijeenkomsten	Energiebesparingsplichtige partijen	Informatie over de energiebesparingsplicht	Circa € 900.000 (incl. eigen uren RVO en ingehuurd bureau)	Minder uitgebreide communicatie
MKB-Nederland	Website 'DEB.nl'	Ondernemers en brancheverenigingen	Informatie over energiebesparingsplicht (wet- en regelgeving, maatregelen)	Voor het bredere DEB-programma ¹⁶ : Circa € 1 miljoen, voor een periode van 2 jaar (EZK), circa € 300.000 in 2022 (BZK)	Via branche-organisaties (subsidie € 3 mln)
RVO	Website, helpdesk	Energiebesparingsplichtige partijen	Informatie over energiebesparingsplicht en rapportage	Website circa 0,5 fte Helpdesk circa € 1 miljoen	Zelfde methode
IPLO	Website	Overheden en brancheorganisaties	Informatie over wet- en regelgeving rondom de energiebesparingsplicht	?	Nieuw (i.v.m. invoering Omgevingswet)

4.7.3. Beleidstheorie

In de ronde van 2023 is er minder subsidie beschikbaar gesteld voor de communicatie over het bestaan van de energiebesparingsplicht. In 2019 was de informatieplicht nieuw, waardoor er meer communicatie nodig was. In 2023 is verondersteld dat deze al meer bekend was bij bedrijven en instellingen. Wel is in de ronde van 2023 de communicatie vanuit RVO over de aanpassingen van de plicht uitgebreider geweest dan in de ronde van 2019. Hierna wordt de communicatie vanuit MKB-Nederland en RVO nader toegelicht.

¹⁶ Het DEB-programma heeft een breder doel dan de energiebesparingsplicht. Het is onduidelijk welk deel van het budget is gebruikt voor communicatie over de energiebesparingsplicht.

Communicatie vanuit MKB-Nederland naar doelgroep

Het ministerie van EZK heeft middelen ter beschikking gesteld aan MKB Nederland om de zogenaamde DEB-tool (Duurzaam Energie Besparen-tool) te ontwikkelen (MKB-Nederland, 2024). Deze tool is ontwikkeld binnen het bredere DEB-programma en dient ervoor om ondernemers te informeren over de mogelijkheden van energiebesparing. Er wordt informatie gegeven over wet- en regelgeving, mogelijke maatregelen en hoe stappen te doorlopen om deze daadwerkelijk te implementeren. Daarnaast kan er een 'quickscan' gedaan worden, waarmee bepaald kan worden wat er allemaal kan en wat er moet vanuit wet- en regelgeving. De tool is naast ondernemers die onder de energiebesparingsplicht vallen ook bedoeld voor kleinere partijen die daar niet onder vallen (MKB-Nederland, 2024).

Communicatie vanuit RVO naar doelgroep

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft op verschillende manieren gecommuniceerd over de aangescherpte energiebesparingsplicht. Er zijn uitingen geweest via sociale media en radio en er zijn bijeenkomsten georganiseerd (Ministerie van EZK, 2023d) (DVJ insights, 2023).

Bij RVO kunnen bedrijven en instellingen informatie (via website en helpdesk) opdoen over wat de aangescherpte energiebesparingsplicht inhoudt, wat de doelgroep van de informatieplicht en de onderzoeksplicht is, en hoe en wanneer de rapportage voor beide plichten opgeleverd moet worden. Het is daarmee met name voor de informatie- en onderzoeksplicht het directe aanspreekpunt vanuit de overheid voor partijen die hieronder vallen (RVO, lopend-a). RVO fungeert ook als postbus voor het indienen van rapportages via een e-Loket (RVO, 2024a) (RVO, 2024b).

4.7.4. Overwogen alternatieven

Er zijn geen noemenswaardige overwegingen geweest ten tijde van de actualisatie die uiteindelijk niet zijn meegenomen.

5. Actualisatieproces

Bij het proces dat heeft geleid tot de aanscherping van de energiebesparingsplicht, zijn stakeholders op verschillende manieren betrokken. De belangrijkste groepen stakeholders zijn het bedrijfsleven (via brancheorganisaties), de gemeenten (via de VNG), de provincies (via het IPO) en de omgevingsdiensten.

In de periode 2020-2023 werden via zogeheten klankbordgroepen onder voorzitterschap van het ministerie van EZK verschillende elementen van de aangescherpte energiebesparingsplicht met deze stakeholders besproken. Deze overleggen vonden eens in de twee of drie maanden plaats. Deelnemers waren: ministerie van EZK (projectleider), ministerie van BZK, ministerie van LNV, (Ministerie van IenW af en toe), VNO-NCW/MKB NL, Metaalunie, NL Digital, Techniek NL, LLTB (Limburgse Land- en Tuinbouwbond), FMERU, Glastuinbouw NL, VNCI (Vereniging voor de chemische industrie in Nederland), Vemobin, Tata Steel, USG (Utility Support Group), VNG, IPO, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Haaglanden, RUD Zuid-Limburg, ODNL en RWS (IPLO). VNO-NCW bepaalde daarnaast de afvaardiging van het bedrijfsleven en VNG/IPO (en later ODNL) bepaalde de afvaardiging van medeoverheden.

Ook zijn binnen werkgroepen verschillende onderwerpen besproken. Dat gaat om de volgende werkgroepen:

- Werkgroep EZK/BZK:
 - deelnemers: EZK, BZK, WJZ (Wetgeving en Juridische Zaken) en RVO.
- Werkgroep onderzoeksplicht:
 - frequentie: voor een periode van een jaar, één keer in de één of twee maanden;
 - deelnemers: ministerie van EZK, RVO, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Haaglanden, RUD Zuid-Limburg, Omgevingsdienst NZKG, VNG, RWS (IPLO), VNO-NCW/MKB NL, Tata Steel, USG, Pallybiscuits, VNCI en NZO (Nederlandse Zuivel Organisatie).
- Werkgroep EML:
 - frequentie: vijf keer bij elkaar gekomen;
 - deelnemers: vertegenwoordigers van acht omgevingsdiensten, IPO en VNG.
- Werkgroep glastuinbouw:
 - frequentie: drie keer bij elkaar gekomen;
 - Deelnemers: drie omgevingsdiensten.

In de periode 2021-2023 zijn er verschillende internetconsultaties geweest, namelijk voor:

- het besluit tot wijziging van het Bal, Bkl en Bbl;
- het besluit tot wijziging van de EML;
- het besluit tot wijziging van de terugverdiensmethodiek en de randvoorwaarden van de onderzoeksplicht;
- specifiek de glastuinbouw.

De Tweede Kamer werd via Kamerbrieven regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang en had, onder andere via moties over specifieke onderdelen, rechtstreeks invloed op de vormgeving van de actualisatie.

Deel B:

Effectiviteit en efficiëntie van de geactualiseerde energiebesparingsplicht

6. Energiebesparingsplicht en wijzigingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene bevindingen over de energiebesparingsplicht en de afzonderlijke onderdelen. Waar relevant geven we de bevindingen over het onderdeel als geheel en over de aanscherpingen van 2023. In hoofdstuk 7 gaan we in op specifieke deelvragen en in hoofdstuk 8 gaan we in op het proces van de actualisatie.

6.1. Energiebesparingsplicht algemeen

Kern energiebesparingsplicht

Een deel van de bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht is niet in beeld, omdat zij geen rapportage hebben ingediend. Van dit deel van de doelgroep is dus niet bekend hoeveel maatregelen tot verduurzaming van het energiegebruik zij hebben genomen.

Het deel dat gerapporteerd heeft op basis van de EML, geeft aan ongeveer 20% van de toepasselijke maatregelen niet genomen te hebben. Dit is dus onbenut potentieel van de energiebesparingsplicht.

Er zijn ook veel maatregelen wel genomen, maar gebaseerd op de antwoorden van de respondenten via de interviews en enquêtes, rijst het beeld dat de *additionele* energiebesparing door de energiebesparingsplicht beperkt is. Bedrijven en instellingen geven namelijk aan dat de energiebesparingsplicht voor hen niet de belangrijkste reden is om maatregelen te nemen. Om de additionaliteit van de energiebesparingsplicht, en daarmee de doeltreffendheid, beter in beeld te krijgen, zou data van het energiegebruik van de doelgroep na afloop van deze rapportageperiode geanalyseerd moeten worden en vergeleken met een controlegroep.

De verplichting om op een andere energiedrager over te gaan en de verplichting om eigen hernieuwbare opwek te realiseren leidt in beperkte mate tot additionele realisatie van dit type maatregelen. Dit kan veroorzaakt worden doordat de terugverdientijd van veel van deze maatregelen nog langer is dan vijf jaar, of doordat netcongestie elektrificatie of het plaatsen van zonnepanelen op korte termijn onmogelijk maakt. Naarmate er meer maatregelen een kortere terugverdientijd krijgen, kan de actualisatie van de energiebesparingsplicht op termijn wel leiden tot meer maatregelen voor het overstappen naar een andere energiedrager en/of het zelf opwekken van hernieuwbare energie.

De nieuwe doelgroep lijkt als geheel een vergelijkbaar aantal maatregelen te nemen als de oude doelgroep. Uitzondering is de glastuinbouwsector, die aangeeft weinig extra maatregelen te (kunnen) nemen als gevolg van de actualisatie. Ook de omgevingsdiensten geven aan dat uitbreiding met deze sector uitdagingen met zich meebrengt.

In deze paragraaf kijken we naar de overkoepelende aspecten van de energiebesparingsplicht. We gaan in paragraaf 6.1.1 eerst in op de evaluatie van de huidige energiebesparingsplicht als geheel, inclusief de actualisatie van 2023. De evaluatie van de overkoepelende wijzigingen van deze actualisatie komt in paragraaf 6.1.2 aan bod.

6.1.1. Nut en effectiviteit energiebesparingsplicht

In deze studie onderzoeken we de effectiviteit van de energiebesparingsplicht op kwalitatieve wijze. Met behulp van diverse instrumenten analyseren we de visies van verschillende stakeholders op de energiebesparingsplicht. Dit betreft vier enquêtes (bedrijven en instellingen onder de informatieplicht, bedrijven en instellingen onder de onderzoeksplicht, omgevingsdiensten en brancheorganisaties), gezamenlijke sessies met omgevingsdiensten en een groot aantal interviews met bedrijven en instellingen. Vanuit de interviews en de enquêtes zijn het nut van de energiebesparingsplicht, de toegevoegde waarde (effectiviteit ten opzichte van geen plicht) ervan en de motieven om aan energiebesparing te doen belangrijke thema's. Vanwege het ontbreken van voldoende data onderzoeken we de effectiviteit van de energiebesparingsplicht niet kwantitatief (zie ook hoofdstuk 2).

Om de effectiviteit van de energiebesparingsplicht te kunnen beoordelen, is het nuttig om afzonderlijk te kijken naar verschillende groepen bedrijven en instellingen die onder de doelgroep vallen.

Allereerst is er een groep die geen rapportage heeft ingediend¹⁷, terwijl dit onder de plicht wel zou moeten. Omdat rapportages hier ontbreken, is er geen goed beeld van de energiebesparing die binnen deze groep wordt gerealiseerd. We gaan nader in op de omvang van deze groep en de redenen om geen rapportage in te dienen in paragraaf 7.1.

Van de groep die wel een rapportage heeft ingediend, heeft een deel niet alle maatregelen genomen die onder de energiebesparingsplicht genomen zouden moeten worden. Op basis van de rapportages onder de informatieplicht, waarbij de EML wordt gevolgd, geeft deze groep aan ongeveer 20% van de toepasselijke maatregelen (nog) niet uitgevoerd te hebben (RVO, 2024i). Dit is in deze rapportageperiode, na de actualisatie, niet verbeterd ten opzichte van de vorige periode. In 2019 had de doelgroep van de informatieplicht circa 18% van de van toepasbare maatregelen niet uitgevoerd. Sindsdien is echter wel de doelgroep uitgebreid en de Erkende Maatregelenlijst aangepast. De vergelijking is dus slechts indicatief.

Een groot deel van de toepasselijke maatregelen is dus wel uitgevoerd. Onderzoeksplichtige bedrijven rapporteren ruim 6.000 getroffen maatregelen in de periode 2021-2023 met een besparing van 29,1 PJ per jaar (RVO, 2024i).¹⁸ Uit de interviews en enquêtes komt echter vrij consistent naar voren dat voor veel bedrijven en instellingen de energiebesparingsplicht niet de belangrijkste reden is om energiebesparingsmaatregelen te nemen. Uit de interviews volgt dat de motieven die daarbij een grotere rol zouden spelen zijn 1: het drukken van de energiekosten, met name bij energie-intensieve bedrijven en instellingen, en 2: de intrinsieke wens van het bedrijf of de instelling om duurzaamheidsmaatregelen te nemen en bij te dragen aan de energietransitie. Een klein aantal van de geïnterviewden geeft desondanks aan de energiebesparingsplicht wel nuttig te achten als stok achter de deur. Daarnaast helpt de plicht hen om een goed beeld te vormen van de energiebesparingsopties die er zijn, waarbij ook nieuwe ideeën kunnen worden opgedaan over waar nog winst te behalen is. Dit kan gezien worden als een attentie-effect: maatregelenlijsten prikkelen bedrijven deze maatregelen te nemen waar ze eerder geen weet van hadden. Op basis van het beperkte aantal geïnterviewden dat dit attentie-effect benoemt, is niet te zeggen in welke mate dit een rol speelt in de gehele doelgroep.

¹⁷ In de huidige periode, dus de rapportage had formeel op 1 december 2023 binnen moeten zijn.

¹⁸ Voor de informatieplicht is op basis van de rapportages geen goede schatting van de totale besparing te geven.

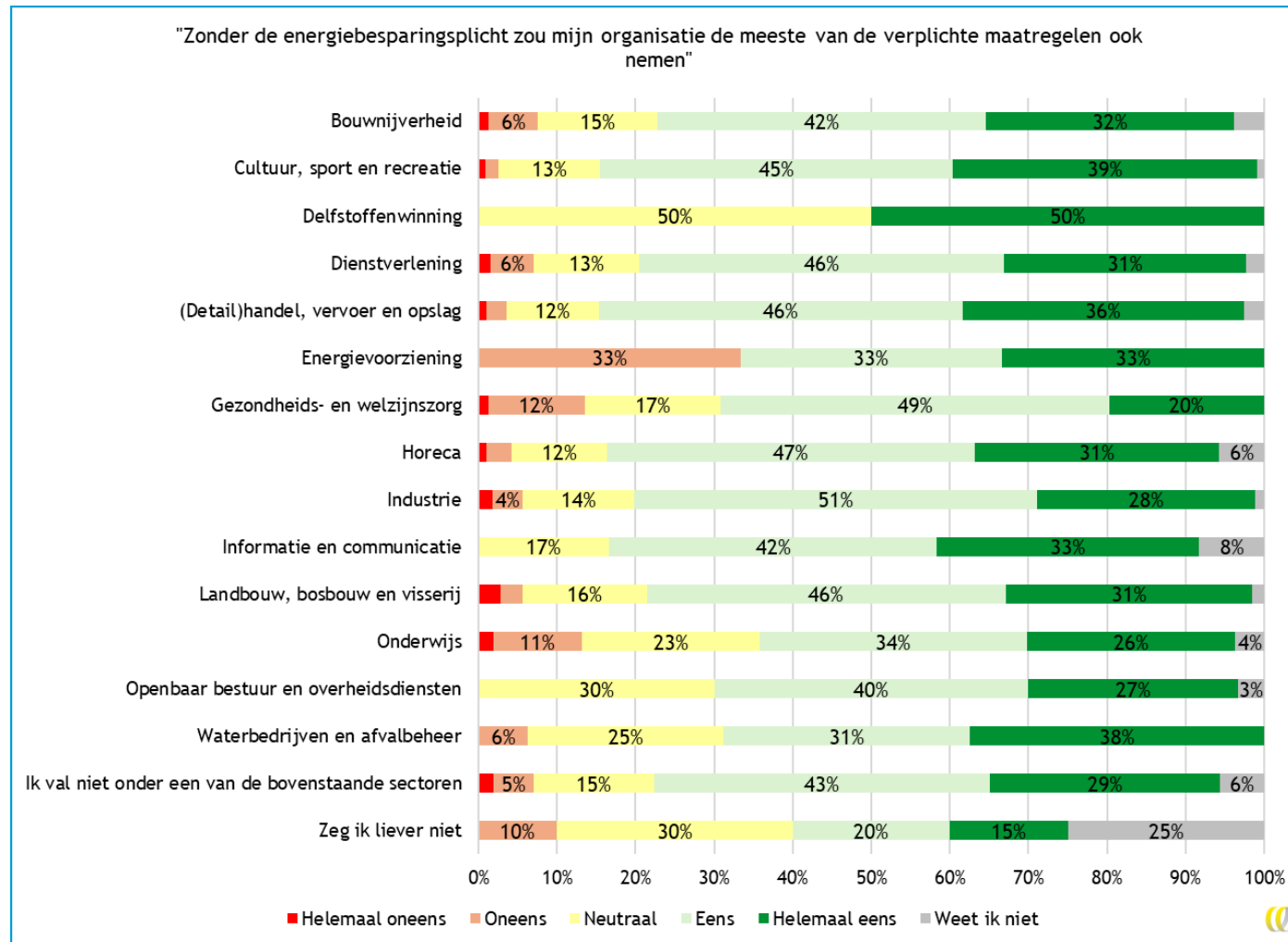
Wat opvalt is dat vooral grotere bedrijven en instellingen (of specifieke locaties daarvan) deze mening hebben. Zij hebben vaak relatief veel capaciteit om zich met energiebesparing bezig te houden en hebben als bedrijf vaak een eigen duurzaamheidsstrategie. Kleinere bedrijven en instellingen zijn over het algemeen kritischer op de energiebesparingsplicht, vooral vanwege de administratieve lasten en de gepercipieerde overheidsbemoeienis.

De resultaten van de enquête over de informatieplicht ondersteunen het beeld dat een significant deel van de doelgroep aangeeft dat de energiebesparingsplicht niet de belangrijkste motivatie is om maatregelen te nemen. Van deze respondenten is 77% het eens of helemaal eens met de stelling 'Zonder de energiebesparingsplicht zou mijn organisatie de meeste van de verplichte maatregelen ook nemen'. Dit percentage varieert niet heel sterk tussen de sectoren. Voor de sectoren Cultuur, sport en recreatie en (Detail)handel, vervoer en opslag geeft het hoogste percentage aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling, namelijk 84% en 82%, respectievelijk. In de sector Onderwijs is dit het laagste met 60%. Het percentage is 50% voor de sector Delfstoffenwinning, maar omdat in deze sector maar twee bedrijven deze vraag hebben ingevuld, achten we dit niet representatief voor deze sector. Zie Figuur 7 voor de antwoorden op deze stelling voor alle sectoren.

Dat bedrijven en instellingen ook zonder de energiebesparingsplicht de meeste maatregelen genomen zouden hebben, wordt bevestigd doordat ze in de open vragen expliciet aangeven dat zij al veel maatregelen genomen hebben, juist ook uit eigen beweging, en soms zelfs zodanig dat het bedrijf of de instelling het energieverbruik zo sterk heeft teruggedrongen dat het niet meer onder de energiebesparingsplicht valt. Dit is ook bevestigd in een nabelronde bij een selectie van de respondenten van de enquête. Al deze respondenten benadrukken dat ze al veel maatregelen hebben genomen (vooral uit eigen beweging) en dat de maatregelen die nog mogelijk waren, een te lange terugverdientijd hebben om verplicht te zijn onder de energiebesparingsplicht. Dat betekent overigens niet dat alle maatregelen zijn genomen. Uit cijfers van RVO blijkt dat van de rapporterende informatieplichtige bedrijven 75% ten minste één verplichte maatregel niet had uitgevoerd.

Om goed zicht te krijgen op de mate waarin de aangescherpte energiebesparingsplicht bepalend is geweest voor het nemen van maatregelen, zouden data van de ontwikkeling in energiegebruik geanalyseerd moeten worden en vergeleken met een controlegroep. Het is echter te snel na de actualisatie om een effect terug te kunnen zien in de data. Ook is de hiervoor benodigde data niet beschikbaar gemaakt voor onderzoekers. We adviseren om de databeschikbaarheid te verbeteren en hier na afloop van deze rapportageperiode verder onderzoek naar te doen.

Figuur 7 - Antwoorden op de stelling 'Zonder de energiebesparingsplicht zou mijn organisatie de meeste van de verplichte maatregelen ook nemen' uit de enquête over de informatieplicht, per sector



Hoewel bedrijven en instellingen dus aangeven al veel maatregelen genomen te hebben, geven de enquêtes ook enkele aanwijzingen over mogelijke belemmeringen die spelen bij het nemen van verdere maatregelen. Netcongestie wordt een aantal keer genoemd als reden waardoor maatregelen, met name het plaatsen van zonnepanelen, niet kunnen worden uitgevoerd.¹⁹ Verder wordt genoemd dat er al veel laaghangend fruit geplukt is en de resterende maatregelen hoge investeringskosten met zich meebrengen (waardoor de maatregelen mogelijk ook niet verplicht zijn, maar desondanks is dit een belemmering die genoemd wordt). Bedrijven en instellingen die panden huren, ondervinden belemmeringen bij verduurzaming omdat ze zelf niet de eigenaar van het gebouw zijn. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de rapportageverplichting complex en tijdrovend is. Zie voor een gedetailleerde analyse van de lastendruk en de ervaren complexiteit de betreffende deelvragen in paragraaf 7.1.

Een ander aspect, dat vaak aan de orde komt tijdens de interviews, is dat de rapportageperiodes van de energiebesparingsplicht vaak niet goed matchen met de eigen processen binnen een (groot) bedrijf. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het regelmatig renoveren van winkels of kantoren en bij het afstoten van bepaalde vestigingen. Een bedrijf wil geen extra maatregelen nemen als een vestiging binnen enkele jaren wordt gerenoveerd of verbouwd, maar voelt zich hier soms toch toe verplicht, bijvoorbeeld omdat het afstoten van een vestiging nog niet definitief is. Het feit dat de rapportageperiodes door de eigen processen heenlopen, wordt als minder effectief gezien.

In dezelfde trant geven bedrijven en instellingen aan dat zij vaak andere terugverdientijden hanteren dan de vijf jaar van de energiebesparingsplicht (zowel langer als korter wordt genoemd) en überhaupt andere criteria hanteren bij een investeringsbeslissing (bijvoorbeeld meer gebaseerd op economische levensduur en de investeringsruimte die er is).

Opvallend is dat de omgevingsdiensten wel positief denken over de effectiviteit van de energiebesparingsplicht. Bijna 80% van hen geeft in de enquête aan dat ze de energiebesparingsplicht effectief vinden om de doelgroep van de informatieplicht alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te laten nemen. Bij de onderzoeksplicht is dit ongeveer 45%. Van de brancheverenigingen die onze enquête hebben ingevuld geeft 48% aan dat zij verwachten dat de bedrijven en instellingen ‘redelijk wat’ extra maatregelen zullen nemen als gevolg van de huidige ronde van de energiebesparingsplicht, en 36% geeft aan ‘weinig’ extra maatregelen te verwachten.²⁰

Deelconclusie

Een deel van de bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht is niet in beeld, omdat zij geen rapportage hebben ingediend. Het deel dat wel gerapporteerd heeft op basis van de EML geeft aan ongeveer 20% van de toepasselijke maatregelen niet genomen te hebben. Dit is dus onbenut potentieel van de energiebesparingsplicht.

Er zijn veel maatregelen wel genomen, maar gebaseerd op de antwoorden van de respondenten via de interviews en enquêtes, rijst het beeld dat de *additionele* energiebesparing door de energiebesparingsplicht beperkt is. Zowel in de enquête over de informatieplicht

¹⁹ NB: In een dergelijk geval is het plaatsen van zonnepanelen ook niet verplicht. Dit is alleen verplicht als aan de randvoorwaarden wordt voldaan, waaronder voldoende ruimte op het elektriciteitsnet om een aansluiting te krijgen.

²⁰ 4% geeft aan ‘geen’ extra maatregelen te verwachten en nog eens 4% ‘heel veel’, maar dit betreft steeds maar één branchevereniging (n = 25 bij deze vraag).

als tijdens interviews geeft een significant deel van de bedrijven en instellingen aan dat zij zonder de energiebesparingsplicht de meeste maatregelen ook zouden nemen, ofwel vanuit kostenoverwegingen ofwel vanuit een intrinsieke motivatie. Dit suggereert een lage doeltreffendheid: de energiebesparingsplicht leidt vermoedelijk tot beperkte *additionele* energiebesparing. Oftewel: deze maatregelen waren grotendeels ook wel getroffen als er geen plicht zou zijn. Het kan echter zijn dat bedrijven zichzelf overschatten of (bewust) selectieve antwoorden geven. Door een klein aantal geïnterviewde, veelal grotere bedrijven, wordt genoemd dat de energiebesparingsplicht wel werkt als een stok achter de deur en helpt om maatregelen te identificeren (attentie-effect). Hoe groot dit effect is, is op basis van het beperkte aantal interviews waarin dit naar voren kwam niet goed in te schatten. Het kan uiteindelijk niet gecontroleerd worden in welke mate bedrijven en instellingen die zeggen dat zij zonder energiebesparingsplicht ook energiebesparende maatregelen zouden nemen, dit in die situatie ook daadwerkelijk zouden doen.

Verder geven de omgevingsdiensten een positiever oordeel over de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht. Vooral de informatieplicht achten zij een effectief instrument om de doelgroep maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te laten nemen, hetgeen aansluit bij de hierboven genoemde positieve effecten van het attenderen en informeren. Ook verwacht ongeveer de helft van de brancheorganisaties die onze enquête hebben ingevuld in beperkte mate wel extra maatregelen als gevolg van de huidige ronde van de energiebesparingsplicht.

Om de additionaliteit van de energiebesparingsplicht, en daarmee de doeltreffendheid, beter in beeld te krijgen, zou de data van het energiegebruik van de doelgroep na afloop van deze rapportageperiode geanalyseerd moeten worden en vergeleken met een controlegroep.

Een deel van de doelgroep heeft vooral een negatief oordeel over de complexiteit van de energiebesparingsplicht en de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan. We gaan in meer detail in op lastendruk en complexiteit in paragraaf 7.1.

6.1.2. Overkoepelende wijzigingen

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht is deze op een aantal punten uitgebreid naar een plicht tot verduurzaming van het energiegebruik. Hierna evalueren we deze overkoepelende wijzigingen.

Uit de interviews blijkt dat veel bedrijven en instellingen niet scherp in beeld hebben wat er precies is geactualiseerd. Ze richten zich op de verplichtingen, maar zijn zich nauwelijks bewust van het actualisatieproces dat heeft plaatsgevonden en hoe de doelstelling, scope en doelgroep zijn uitgebreid. Vragen naar informatievoorziening over het actualisatieproces werden consequent opgevat als vragen naar informatievoorziening rondom de rapportageverplichtingen. Deels kan dit verklaard worden doordat vestigingen van grote bedrijven en instellingen niet direct met de energiebesparingsplicht te maken hebben, omdat ze het beleid van het hoofdkantoor volgen en erop vertrouwen dat dat in lijn is met de geldende verplichtingen. Mogelijk speelt ook mee dat bedrijven en instellingen beperkt op de hoogte gehouden zijn van het actualisatieproces (zie ook hoofdstuk 8).

Uitbreiding doelstelling

De uitbreiding van de doelstelling van de energiebesparingsplicht naar CO₂-reductie betekent dat de doeltreffendheid van de plicht nu niet alleen gemeten kan worden in termen van energiebesparing, maar ook in termen van CO₂-reductie die is gerealiseerd in het energiesysteem. De uitbreiding van de doelstelling wordt geoperationaliseerd door ook over te gaan op een andere energiedrager en opwekken van eigen hernieuwbare energie verplicht te stellen, als deze een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar hebben. Daarnaast moet in de situatie van twee (of meer) overlappende energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar, de maatregel genomen worden die de grootste CO₂-reductie tot gevolg heeft (Ministerie van EZK, 2023a).

Mede omdat bedrijven en instellingen zich weinig bewust zijn van de details van de actualisatie, is de uitbreiding van de doelstelling geen onderwerp van gesprek geweest in de interviews. Ook de informatie die we van de omgevingsdiensten hebben gekregen, ging meestal niet over de uitbreiding van de doelstelling zelf, maar over de hiermee samenhangende maatregelen. Uitzondering hierop is een opmerking van omgevingsdiensten dat voor fundamentele CO₂-reductie, richting nul emissies, meer nodig is dan een 'vinklijst' met maatregelen. Hier is een breder plan voor CO₂-reducerende maatregelen nodig, maar daarin voorziet de energiebesparingsplicht niet.

Daarmee kan de vraag teruggebracht worden tot het uitbreiden van maatregelen die verplicht worden gesteld en dus voor een grotere bijdrage aan het doelbereik zorgen (zie volgende paragraaf). De enige manier om de uitbreiding van de doelstelling op zichzelf te evalueren, los van de maatregelen, is door te kijken naar data over gerealiseerde CO₂-reductie bij de doelgroep sinds de actualisatie en deze te vergelijken met een controlegroep. Deze data zijn echter niet beschikbaar.

Uitbreiding scope naar energieverbruik verduurzamen

Met de actualisatie zijn maatregelen voor het overstappen naar een andere energiedrager en voor het opwekken van eigen hernieuwbare energie verplicht geworden bij een terugverdientijd van maximaal vijf jaar. Dit sluit aan bij de uitbreiding van de doelstelling naar CO₂-reductie. In dat kader is het belangrijk dat de relatie met energiebesparing en CO₂-uitstoot verschilt voor beide typen nieuwe maatregelen.

Bij het **overstappen naar een andere energiedrager** wordt er in sommige gevallen ook energie bespaard. Dat is bijvoorbeeld vaak het geval bij elektrificatie, omdat een warmtepomp veel energie-efficiënter is dan een gasboiler of gasketel. Energiebesparing leidt tot CO₂-reductie zolang de opwek van elektriciteit niet volledig hernieuwbaar is. In sommige gevallen, zoals een overstap van aardgas op biogas, is er geen sprake van energiebesparing en alleen van directe CO₂-reductie.²¹

Bij elektrificatie hangt de mate van CO₂-reductie af van het aandeel hernieuwbare opwek in de elektriciteit die van het net wordt afgenomen. Hoe groter dit aandeel, hoe groter de CO₂-reductie die bereikt wordt met een overstap van een fossiele energiedrager naar elektriciteit. Zoals ook in de Nota van Toelichting van de actualisatie van de energiebesparingsplicht (Ministerie van EZK, 2023a) wordt genoemd, betekent dit dat in de toekomst elektrificatiemaatregelen een groter CO₂-reducerend effect zullen hebben. Ook kunnen door de

²¹ In theorie kan een overstap naar een andere energiedrager natuurlijk ook tot meer CO₂-uitstoot leiden, maar onder de energiebesparingsplicht is een overstap naar een andere energiedrager alleen verplicht als de CO₂-uitstoot daarbij daalt.

verduurzaming van het elektriciteitsnet in toenemende mate maatregelen verplicht worden die wel een CO₂-reducerend effect hebben, maar geen aanvullend energiebesparend effect. Zie Tabel 6 voor de verwachte gemiddelde en marginale CO₂-emissiefactoren van elektriciteitsproductie in Nederland tot en met 2035.

Bij het **zelf opwekken van hernieuwbare energie** vindt in principe geen energiebesparing plaats, en daarmee ook geen indirecte CO₂-reductie. Er vindt wel directe CO₂-reductie plaats zolang het elektriciteits- en gasnet niet volledig duurzaam zijn. In het geval van hernieuwbare elektriciteit neemt de CO₂-reductie die behaald wordt met eigen opwek af naarmate het aandeel hernieuwbare opwek in het elektriciteitsnet in de toekomst toeneemt (zie Tabel 6). De tijdsperioden waarin de marginale opwek fossiel is, worden immers steeds korter, dus de tijd waarin hernieuwbare opwek daadwerkelijk fossiele opwek vervangt ook.

Tabel 6 - Gemiddelde en marginale CO₂-emissiefactoren voor elektriciteitsproductie in Nederland

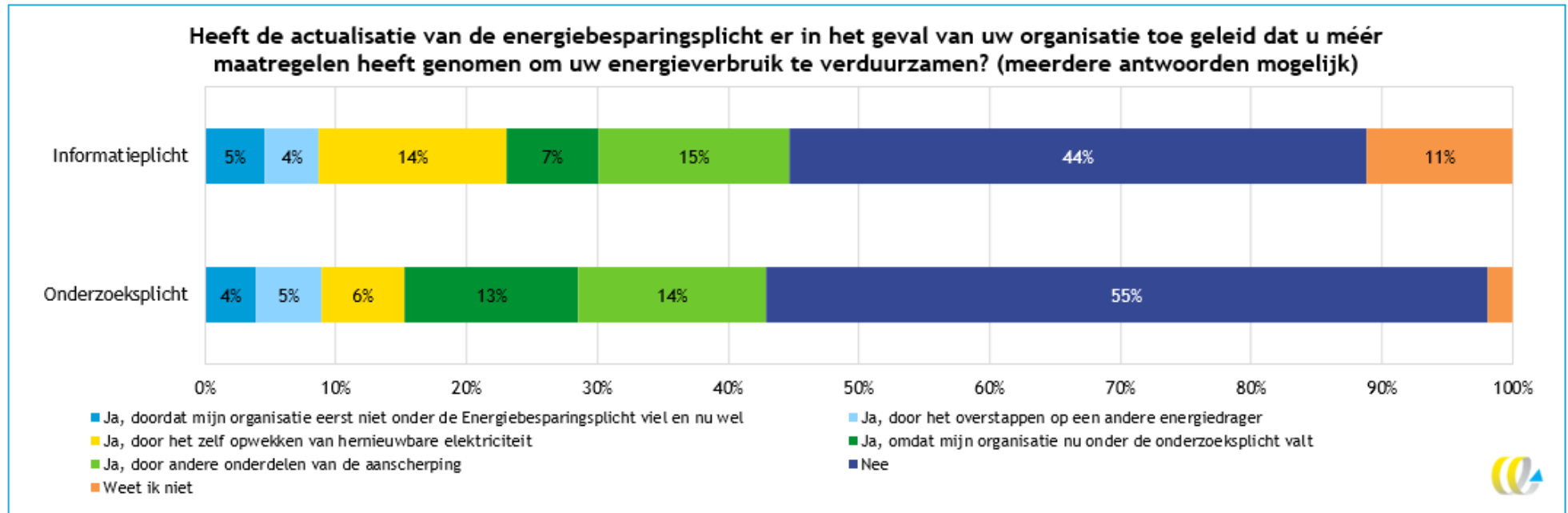
CO ₂ -emissiefactor (kg CO ₂ /kWh)	2020	2025	2030	2035
Gemiddelde emissiefactor (integrale methode)	0,29	0,19	0,10	0,07
Marginale emissiefactor (referentieparkmethode)	0,42	0,47	0,28	0,37

Bron: (PBL, 2024), Tabellenbijlage: Tabel 27a (op basis van vastgesteld beleid).

Van de geïnterviewde bedrijven en instellingen geeft een deel aan dat zij zonnepanelen hebben geplaatst, maar dit ook zonder de nieuwe bepaling in de energiebesparingsplicht hadden gedaan. De maatregel om zonnepanelen te plaatsen kent in de EML een aantal randvoorwaarden, waardoor dit voor veel bedrijven en instellingen in de praktijk niet verplicht is onder de energiebesparingsplicht. Overstappen naar een andere energiedrager betekent vaak elektrificatie, en een aantal respondenten geeft aan dat dit niet mogelijk is vanwege netcongestie. In een enkel geval wordt een overstap naar waterstof of biogas genoemd, maar is ook dat niet mogelijk vanwege toeleveringsproblemen.

Figuur 8 toont de antwoorden op de vraag in de enquête of informatie- en onderzoeksplichtige respondenten door de actualisatie méér energiebesparende maatregelen getroffen hebben. Uit deze enquêtes volgt dat het opwekken van eigen hernieuwbare energie volgens de respondenten vaker uitgevoerd is dan het overgaan op een andere energiedrager (14% tegen 4% bij enquête over informatieplicht, 6% tegen 5% bij enquête over onderzoeksplicht). Maar in beide gevallen is het aandeel van bedrijven die een dergelijke maatregel hebben genomen als gevolg van de actualisatie beperkt. In de enquête wordt meermaals aangegeven dat het plaatsen van zonnepanelen ook zonder de energiebesparingsplicht had plaatsgevonden. Redenen hiervoor zijn de hoge energiekosten en/of de intrinsieke motivatie om te verduurzamen. We hebben onderzocht of de antwoorden van respondenten uit verschillende sectoren van elkaar verschillen. Dit blijkt slechts beperkt het geval te zijn (zie bijlage C).

Figuur 8 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in het geval van uw organisatie toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over de informatieplicht



We concluderen dat de verplichting om op een andere energiedrager over te gaan en de verplichting om eigen hernieuwbare opwek te realiseren slechts in beperkte mate leidt tot additionele realisatie van dit type maatregelen. Dat dit type maatregelen nog maar door een klein percentage van de respondenten genomen is, kan veroorzaakt worden doordat de terugverdientijd van veel van deze maatregelen nog langer is dan vijf jaar, doordat vaak niet aan de randvoorwaarden voor het plaatsen van zonnepanelen wordt voldaan of doordat netcongestie elektrificatie of het plaatsen van zonnepanelen op korte termijn onmogelijk maakt. De omgevingsdiensten geven aan dat met name de elektrificatie van dieselgebruik nu nog een terugverdientijd van minimaal zeven jaar heeft.

Naarmate er meer maatregelen een kortere terugverdientijd krijgen, kan de actualisatie van de energiebesparingsplicht op termijn wel leiden tot meer maatregelen voor het overstappen naar een andere energiedrager en/of het zelf opwekken van hernieuwbare energie. Daarbij heeft overgaan op een andere energiedrager het grootste theoretische potentieel. Dit betekent vaak elektrificatie, en dit heeft een toenemend CO₂-reducerend effect naarmate er meer netgebonden elektriciteit in de toekomst hernieuwbaar wordt opgewekt. Voor veel grotere industriële bedrijven is elektrificeren van het primaire proces de grootste verduurzamingsstap die zij kunnen maken, maar zij zullen dit niet snel uit eigen beweging doen omdat er significante aanpassingen in het proces voor nodig zijn. Bovendien verwachten we dat momenteel de meeste maatregelen voor het overgaan op een andere energiedrager nog een langere terugverdientijd hebben dan vijf jaar en ondervinden veel bedrijven en instellingen beperkingen als gevolg van netcongestie.

De verplichting om zelf hernieuwbare energie te genereren komt in de praktijk vaak neer op het produceren van biogas of het plaatsen van zonnepanelen. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij waterschappen of grote bedrijven, is het plaatsen van windmolens op het eigen terrein ook een optie. Hernieuwbare opwek van elektriciteit helpt om op nationale schaal het aandeel fossiele opwek te laten dalen, maar heeft geen direct effect op de bedrijfsvoering of op energiebesparing van de organisatie en leidt bovendien tot steeds minder CO₂-reductie naarmate het elektriciteitsnet voor een groter deel hernieuwbaar is. In de open vragen in de enquêtes is door bedrijven en instellingen vaak aangegeven dat zij het plaatsen van zonnepanelen juist ook uit eigen beweging al doen of gedaan hebben. Hoewel bijvoorbeeld 14% van de respondenten van de enquête over de informatieplicht aangeeft dit type maatregelen genomen te hebben als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht, ligt het werkelijke aandeel van bedrijven en instellingen die dergelijke maatregelen genomen hebben daarom waarschijnlijk hoger.

Uitbreiding doelgroep

Met de actualisatie is de doelgroep van de energiebesparingsplicht fors uitgebreid. Dit leidt tot meer energiebesparing en meer CO₂-reductie wanneer de toegevoegde bedrijven en instellingen vanwege de plicht aanvullende maatregelen nemen voor verduurzaming van hun energiegebruik. Om hier kwantitatieve uitspraken over te kunnen doen, zouden na afloop van de huidige rapportageperiode de data over energiegebruik en CO₂-reductie moeten worden geanalyseerd en vergeleken met een controlegroep. We kunnen kwalitatief wel enkele uitspraken doen over de effectiviteit van de uitbreiding van de doelgroep op basis van de enquêtes en interviews.

Uit de interviews met bedrijven en instellingen komt naar voren dat van de doelgroepen die nu voor het eerst onder de energiebesparingsplicht vallen (ETS-bedrijven, milieuvergunningplichtige bedrijven en instellingen en glastuinbouwbedrijven) met name de glastuinbouw moeite heeft om extra maatregelen voor verduurzaming van het energie-

gebruik te nemen. De glastuinbouw heeft voor 1,2 PJ aan energiebesparende maatregelen geïdentificeerd met een terugverdientijd van vijf jaar of minder (RVO, 2024i). Geïnterviewde personen uit deze sector geven aan dat zij al alle mogelijke maatregelen nemen vanwege de hoge energiekosten, waardoor de energiebesparingsplicht voor hen niet additioneel is. De energiebesparingsplicht leidt voor hen dus tot administratieve lasten, terwijl daar een beperkte opbrengst in termen van energiebesparing tegenover staat.

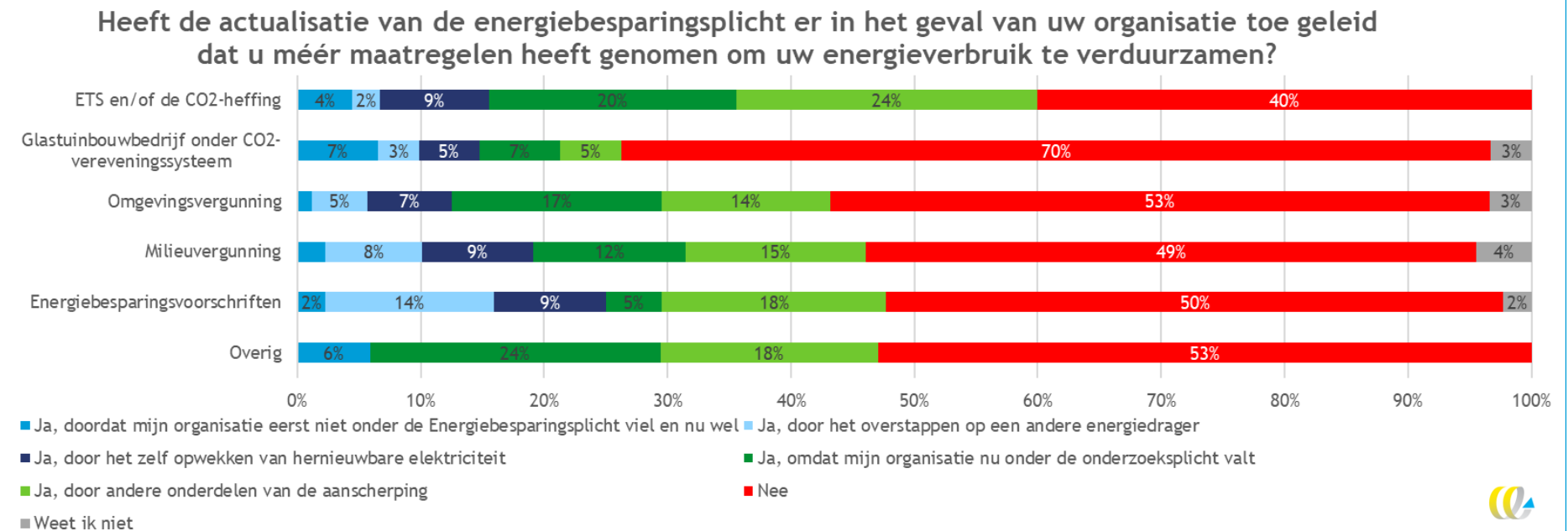
Uit de enquête over de onderzoeksplicht, waarvan een groot deel van de respondenten tot een van de nieuwe doelgroepen behoort, blijkt dat van de meeste doelgroepen ongeveer 50% aangeeft geen extra maatregelen tot verduurzaming van het energiegebruik te nemen als gevolg van de actualisatie. Bij de ETS-bedrijven is dit lager (40%) en bij de glastuinbouw juist fors hoger (70%), zie Figuur 9.

Als we alle nieuwe doelgroepen afzetten tegen de oude, zien we dat van de ETS-bedrijven, milieuvergunningplichtige bedrijven en instellingen en glastuinbouwbedrijven gezamenlijk 54% aangeeft dat er geen extra maatregelen zijn genomen, terwijl dit voor de oude doelgroepen samen 52% is. Op basis hiervan lijkt er dus geen significant verschil te zitten in de gerapporteerde effectiviteit van de actualisatie tussen de oude en nieuwe doelgroepen als geheel; het opvallende verschil zit er vooral in dat ETS-bedrijven relatief vaker dan de oude doelgroep extra maatregelen hebben genomen en de glastuinbouwbedrijven juist relatief minder vaak.

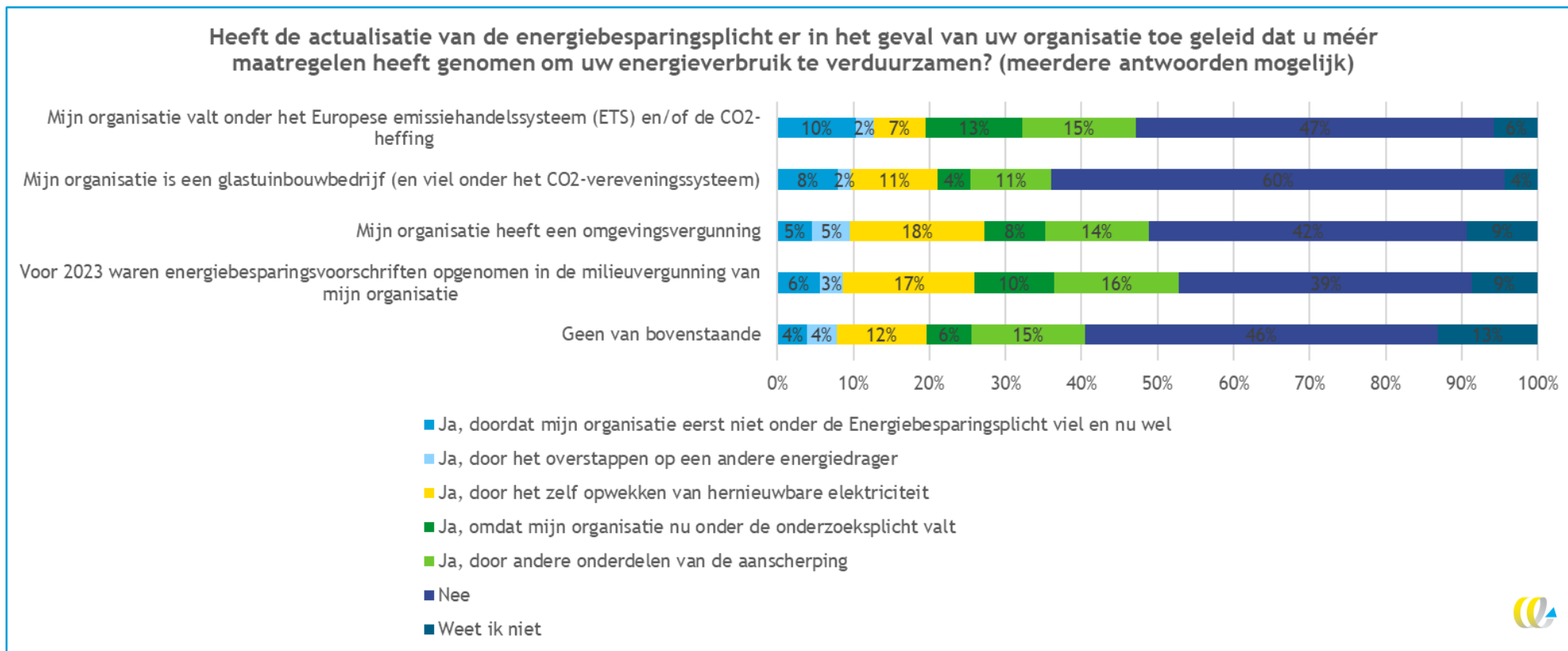
Ook sommige respondenten van de enquête over de informatieplicht behoren tot de nieuwe doelgroepen, al is dit naar verhouding een klein aandeel. Hun antwoorden op deze vraag zijn te zien in Figuur 10. Ook hier geven respondenten uit de glastuinbouw vaker aan dat de actualisatie niet tot meer maatregelen heeft geleid (60%) dan respondenten die onder het ETS (of de CO₂-heffing) vallen (47%). Van de nieuwe doelgroepen gezamenlijk geeft 46% dit antwoord en van de oude doelgroep 44%. Hoewel deze percentages lager zijn dan voor de onderzoeksplicht, is de conclusie min of meer hetzelfde: er zit niet een wezenlijk verschil tussen de oude en nieuwe doelgroep als geheel, maar vooral de glastuinbouw heeft relatief weinig maatregelen genomen als gevolg van de actualisatie. De ETS-bedrijven zitten hier meer op het gemiddelde, in tegenstelling tot bij de onderzoeksplicht. Dit betreft echter maar 4% van de respondenten, omdat de meeste ETS-bedrijven onder de onderzoeksplicht vallen.

Ook vanuit de omgevingsdiensten kwamen zorgen over de toevoeging van de sector glastuinbouw. Deze nieuwe sector levert de omgevingsdiensten veel extra werk op, maar het format werkt niet goed voor deze bedrijven en er komen weinig extra maatregelen uit. Dit komt dus overeen met wat de glastuinbouwbedrijven zelf aangeven.

Figuur 9 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in het geval van uw organisatie toe geleid dat u meer maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over de onderzoeksplicht, per doelgroep



Figuur 10 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in het geval van uw organisatie toe geleid dat u meer maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over informatieplicht, per doelgroep



6.2. Terugverdiensijtmethoiek

Kern terugverdiensijtmethoiek

De terugverdiensijtmethoiek is redelijk werkbaar voor de doelgroep van de energiebesparingsplicht. De moeilijkheid van het doen van de terugverdiensijtberekening wordt door informatie- en onderzoeksplichtige partijen als neutraal tot complex ervaren. Uit reacties van bedrijven, instellingen en omgevingsdiensten blijkt dat het niet heel eenduidig is of de terugverdiensijtberekening van een bedrijf of instelling klopt. Er is ruimte voor discussie die ook de mogelijkheid geeft om de berekening in eigen voordeel uit te laten pakken. In het dagelijkse toezicht is dit voor omgevingsdiensten goed werkbaar, door in gesprek te gaan met bedrijven en instellingen. Maar zij geven ook aan dat, onder andere door de ruimte voor interpretatie in de berekening, de energiebesparingsplicht moeilijk daadwerkelijk te handhaven is als een bedrijf niet mee wil werken.

Met de terugverdiensijtmethoiek wordt bepaald welke maatregelen genomen moeten worden volgens de verplichting. In het geval van de EML hoeft een organisatie dat niet zelf te berekenen, maar het kan daar wel voor kiezen. Dat er een terugverdiensijtmethoiek moet zijn, wordt niet ter discussie gesteld in bijvoorbeeld interviews of de enquêtes. Ook geven bedrijven en instellingen aan geen directe kritiek te hebben op de parameters in de formule waarmee de terugverdiensijtmethoiek wordt berekend, ook niet op de gebieden waarmee de methoiek is uitgebreid, zoals werken met eigen energieprijzen, hernieuwbare opwek en veranderen van energiedrager.

Uit de enquête blijkt dat informatieplichtige partijen overwegend neutraal zijn over in hoeverre de terugverdiensijt de werkelijkheid weerspiegelt, onderzoeksplichtige partijen geven aan dat deze de werkelijkheid enigszins weerspiegelt. De moeilijkheid van het doen van de terugverdiensijtberekening wordt door informatie- en onderzoeksplichtige partijen als neutraal tot complex ervaren. Voor specifiek onderzoeksplichtige partijen geldt dat met eigen energieprijzen gerekend kan worden, dit wordt als neutraal werkbaar ervaren. Subsidies worden over het algemeen niet meegenomen in de terugverdiensijtberekening.

Omgevingsdiensten geven aan dat op basis van de rapportages de terugverdiensijtberekening maar beperkt te controleren is en dat zij soms (36%) tot vaak (36%) discussies hebben met partijen over de berekening. Discussies gaan met name over bouw- en installatiekosten, aanschafkosten en de jaarlijkse besparing op de energiekosten. Dit zijn ook de onderdelen waarin volgens de omgevingsdiensten in beperkte mate gesjoemeld wordt. Omgevingsdiensten geven aan behoefte te hebben aan de berekeningen achter de terugverdiensijten waarmee de EML is opgesteld en het verplicht aanleveren van de berekening door bedrijven en instellingen die deze zelf hebben gemaakt, om ze beter te kunnen vergelijken en controleren.

Uit de interviews blijkt dat sommige partijen zelf rekenen met een terugverdiensijt hoger dan vijf jaar bij het doen van investeringen. Geen enkele geïnterviewde partij geeft bovendien aan dat de vijf jaar terugverdiensijt te lang is. Wel hebben meerdere partijen in de interviews aangegeven de fluctuerende marktprijs van energie lastig te vinden, omdat dit onzekerheid geeft in de daadwerkelijke terugverdiensijt bij invoering van de betreffende maatregel.

Over de tijd die het kost om de terugverdiensijt te berekenen zijn partijen overwegend neutraal (niet positief, niet negatief).

Het beeld van de terugverdientijdmethodiek is dat die niet uitgesproken goed of slecht functioneert. De methodiek is redelijk werkbaar, maar uit reacties van bedrijven, instellingen en omgevingsdiensten blijkt dat er geen duidelijk goed of fout antwoord te geven is op de vraag of de terugverdientijdberekening van een bedrijf of instelling klopt. Er is dus ruimte voor discussie en die ruimte geeft ook de mogelijkheid om de berekening in eigen voordeel uit te laten pakken. In het dagelijkse toezicht is dit voor omgevingsdiensten goed werkbaar, door in gesprek te gaan met bedrijven en instellingen. Maar omgevingsdiensten geven ook aan dat de energiebesparingsplicht moeilijk daadwerkelijk te handhaven is als een bedrijf niet mee wil werken. De ruimte voor interpretatie in de terugverdientijdberekening draagt daaraan bij.

6.3. Erkende Maatregelenlijst

Kern Erkende Maatregelenlijst

Informatieplichtige bedrijven en instellingen waarderen dat de Erkende Maatregelenlijst een overzicht van de mogelijkheden tot energiebesparing geeft. Tegelijkertijd vindt de doelgroep dat het aantal maatregelen op de EML en de technische formulering van de maatregelen de gebruiksvriendelijkheid van de lijst in de weg staat. Omgevingsdiensten vinden het een goede verbetering dat de beschrijvingen van de maatregel zijn uitgebreid. Echter worden sommige beschrijvingen en randvoorwaarden en erkende maatregelen als multi-interpretabel ervaren. Hierdoor vinden omgevingsdiensten het lastig om eenduidig vast te stellen of een maatregel voor een individuele organisatie van toepassing is. Het harmoniseren van de gehanteerde energieprijzen bij het vaststellen van de EML heeft voor een gelijk speelveld tussen sectoren gezorgd.

In deze paragraaf evalueren we de Erkende Maatregelenlijst als geheel en de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijst. De EML is geactualiseerd met de doelstelling om deze begrijpelijker en overzichtelijker te maken voor de doelgroep, de handhaving ervan te vereenvoudigen en een gelijk speelveld op het gebied van energiebesparing te creëren op het gebied van verduurzaming van het energiegebruik.

6.3.1. EML als geheel

Informatieplichtige bedrijven en instellingen verschillen van mening over de gebruiksvriendelijkheid van de EML-systematiek. In interviews en in open antwoorden in de enquête geven bedrijven en instellingen aan dat de Erkende Maatregelenlijst een goed beeld geeft van wat de mogelijkheden zijn op het gebied van verduurzaming van het energiegebruik. Ook geeft een meerderheid van informatieplichtige bedrijven en instellingen aan dat er weinig tot geen mogelijkheden tot energiebesparing zijn die niet genoemd worden op de EML. Hiermee lijkt de EML een effectief middel om de energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar te identificeren.

De doelgroep is minder enthousiast over het grote aantal van circa 150 energiebesparende maatregelen. Onderzoeken of deze, soms overlappende, energiebesparende maatregelen relevant zijn voor een bedrijf of instelling levert veel werk op en wordt dikwijls als verspilling van tijd ervaren. Daarnaast geeft een meerderheid van bedrijven en instellingen aan de erkende maatregelen technisch of complex te vinden. Uit de interne evaluatie van RVO (2020) van de vorige actualisatieronde van de EML blijkt dat de maatregelen tijdens de rapportageronde in 2019 ook niet altijd duidelijk waren voor een gedeelte van de doelgroep van de informatieplicht. Dat is niet wezenlijk veranderd. De EML wordt ook na de actualisatie nog als een complexe lijst ervaren.

Omgevingsdiensten zijn positiever over de EML-systematiek. Een grote meerderheid van de omgevingsdiensten vindt de EML gebruiksvriendelijk en juicht de uitgebreidere beschrijvingen toe. Toch zijn er ook kritiekpunten op de EML-systematiek. Sommige omgevingsdiensten gaven in de sessies aan dat de randvoorwaarden te generiek zijn beschreven. Hierdoor worden sommige maatregelen als multi-interpretabel ervaren, waardoor het tijdens het bezoeken van informatieplichtige bedrijven en instellingen niet altijd duidelijk is welke maatregelen van toepassing zijn. Zie bijlage E voor voorbeelden van onduidelijke randvoorwaarden.

6.3.2. Wijzigingen in de EML

Er zijn vier grote wijzigingen aangebracht in de opzet van de Erkende Maatregelenlijst:

1. Het aantal maatregelen en lijsten is gereduceerd.
2. Energieprijzen en randvoorwaarden zijn geharmoniseerd.
3. De toelichting op erkende maatregelen is uitgebreid.
4. De doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen zijn expliciet in de EML opgenomen.

Reductie van het aantal maatregelen en lijsten

De erkende maatregelenlijsten zijn teruggebracht van circa 800 maatregelen verspreid over negentien sectorlijsten naar circa 150 maatregelen in drie functielijsten (gebouwen, faciliteiten en processen). Doel van het reduceren is geweest om de EML gemakkelijker te kunnen handhaven en de maatregelenlijst gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken.

Toezicht en handhaving

In de enquêtes, interviews en kennissessies benoemen omgevingsdiensten zowel voor- als nadelen aan het terugbrengen van het aantal maatregelen. Een voordeel dat vaak genoemd wordt, is dat bedrijven en instellingen sinds het wegstappen van de sectorlijsten niet meer de maatregelen van de verkeerde sectorlijst kunnen langslopen.

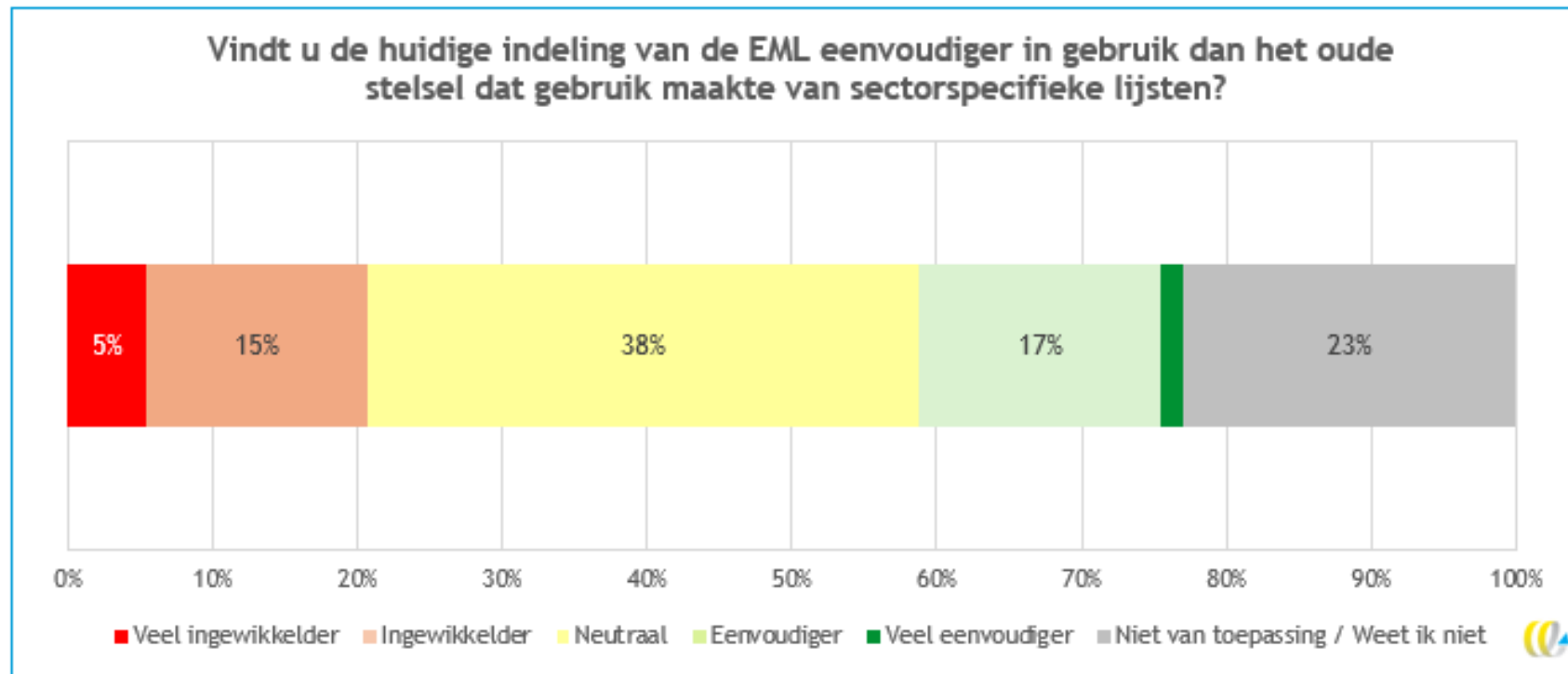
Een nadeel aan de nieuwe indeling dat genoemd wordt, is dat het aantal erkende maatregelen dat bedrijven en instellingen moeten nalopen dikwijls flink is toegenomen. De maatregelenlijsten voor de sectoren Kantoren en Sport- en recreatie bestonden bijvoorbeeld uit respectievelijk 44 en 40 maatregelen. Indien rapporteurs nu tijdens het rapporteren niet kunnen inschatten of een categorie maatregelen wel of niet van toepassing is, moeten zij ruim 100 individuele maatregelen langslopen.

Deze toename van het aantal maatregelen leidt volgens een medewerker van een omgevingsdienst ook tot slechter ingevulde rapportages: *“Doordat bedrijven en instellingen voor veel meer maatregelen moeten aangeven of deze wel of niet van toepassing zijn, worden informatieplichtrapportages slechter ingevuld.”* (Sessie omgevingsdiensten, 31 oktober 2024).

Gemengd beeld over gevolgen voor gebruiksvriendelijkheid en overzichtelijkheid voor bedrijven en instellingen

In de enquêtes gaven informatieplichtige bedrijven en instellingen aan verschillend te kijken naar de nieuwe indeling van de EML-systematiek (zie Figuur 11). Van de respondenten die in 2019 al een informatieplichtrapportage hebben ingediend, zijn veel respondenten (38%) neutraal over de nieuwe EML-systematiek. De groepen respondenten die positief en negatief tegen het terugbrengen van het aantal maatregelen aankijken, zijn ongeveer even groot; respectievelijk 19% en 20%.

Figuur 11 - Antwoorden op de vraag 'Vindt u de huidige indeling van de EML (met een verdeling tussen gebouw-, faciliteit- en procesmaatregelen) eenvoudiger in gebruik dan het oude stelsel dat gebruik maakte van sectorspecifieke lijsten?' uit de enquête over informatieplicht. Dit betreft alleen de respondenten die in 2019 de informatieplichtrapportage al hebben ingevuld.



Ook in de interviews werden deze verschillende perspectieven op de EML-systematiek door informatieplichtige bedrijven en instellingen aangedragen. Enerzijds worden de uitgebreide gebouwen-, faciliteiten- en processenlijsten als een goede stok achter de deur ervaren die op een heldere wijze aantonen wat er allemaal mogelijk is op het gebied van energiebesparing. Anderzijds zorgt het aantal maatregelen ervoor dat de doelgroep voor veel maatregelen moet nagaan of deze relevant zijn. Dit controleren wordt als tijdrovend ervaren. Ook het aantal vergelijkbare maatregelen (bijvoorbeeld de vijftien binnenverlichtings- en vier buitenverlichtingsmaatregelen) draagt bij aan de complexe reputatie van de EML-systematiek. We kunnen concluderen dat bedrijven en instellingen de reductie van het aantal maatregelen en lijsten noch als een verslechtering, noch als een verbetering hebben ervaren.

Harmonisatie randvoorwaarden en energieprijzen

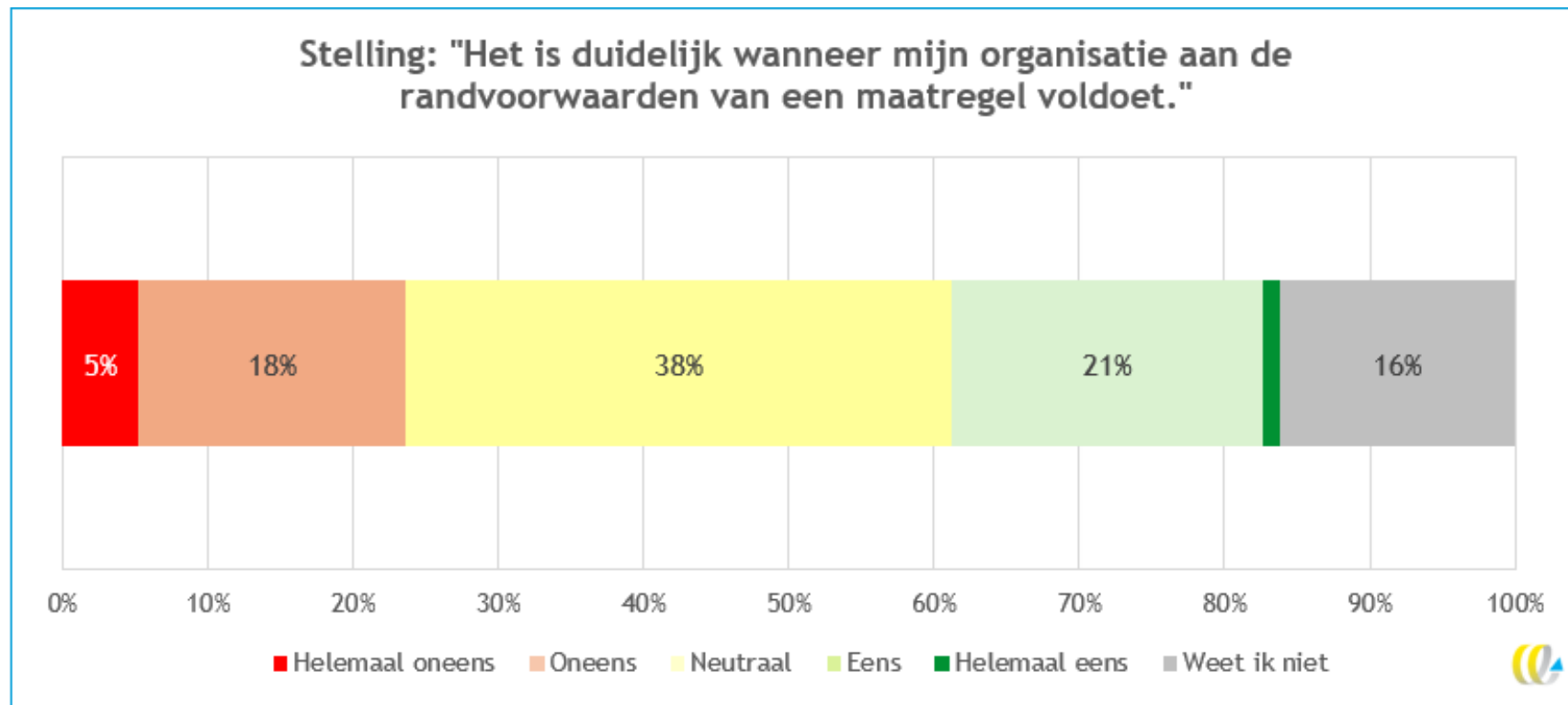
Voorafgaand aan de actualisatie moest het bevoegd gezag bij elke energiebesparingsplichtige instelling vergelijkbare energiebesparende maatregelen controleren op telkens andere randvoorwaarden. Daarnaast verschilde de energieprijs waarop de erkende maatregelen werden vastgesteld tussen de sectoren. Sinds de actualisatie worden nu dezelfde energieprijzen en economische en technische randvoorwaarden gehanteerd bij het opstellen van de EML. Doel achter deze wijziging is geweest om het toezicht houden op EML-systematiek te vereenvoudigen en een gelijk speelveld op het gebied van energiebesparing te creëren tussen organisaties uit verschillende sectoren.

Randvoorwaarden niet altijd helder

Met als doel om de randvoorwaarden voor alle sectoren toepasbaar te maken, zijn de economische en technische randvoorwaarden generieker beschreven. Een gevolg hiervan is dat omgevingsdiensten soms moeite hebben met het interpreteren van deze randvoorwaarden. Zo werd tijdens één van de kennissessies genoemd: *“De beschrijving en randvoorwaarden van de Erkende Maatregelenlijst zijn dikwijls multi-interpretabil. Hier kom je pas achter op het moment dat je langsgaat bij bedrijven en instellingen.”* In bijlage E staan enkele voorbeelden van onduidelijke randvoorwaarden.

De doelgroep is iets neutraler over het interpreteren van de randvoorwaarden (zie Figuur 12). 38% geeft aan neutraal tegenover de duidelijkheid van de randvoorwaarden te staan. 23% van de respondenten vindt de randvoorwaarden (zeer) onduidelijk, terwijl 22% van de ondervraagden de randvoorwaarden (zeer) duidelijk vindt.

Figuur 12 - Antwoorden op de stelling 'Het is duidelijk wanneer mijn organisatie aan de randvoorwaarden van een maatregel voldoet' uit de enquête over informatieplicht



Speelveld tussen sectoren gelijk geworden

Tijdens het opstellen van de EML-sectorlijsten voorafgaand aan de rapportageronde in 2019 verschilden de gehanteerde elektriciteitsstarieven tussen sectoren. Zo bedroegen de gehanteerde elektriciteitsstarieven voor de tariefklasse 50.000 tot 1.000.000 kWh van de levensmiddelensector, kantoorpanden en onderwijsinstellingen respectievelijk 0,080 €/kWh, 0,083 €/kWh en 0,105 €/kWh. De gehanteerde gasprijs verschilde niet per sector en bedroeg 0,55521 €/m³ voor de eerste tariefklasse van de energiebelasting.

Sinds de actualisatie worden dezelfde energieprijzen gehanteerd bij het opstellen van de EML, namelijk een elektriciteitsprijs van 0,21 €/kWh en een gasprijs van 1,16 €/m³ (RVO, 2023a). Het doel van deze harmonisering om een gelijk speelveld op het gebied van energiebesparing te creëren tussen organisaties uit verschillende sectoren, is hiermee gehaald.

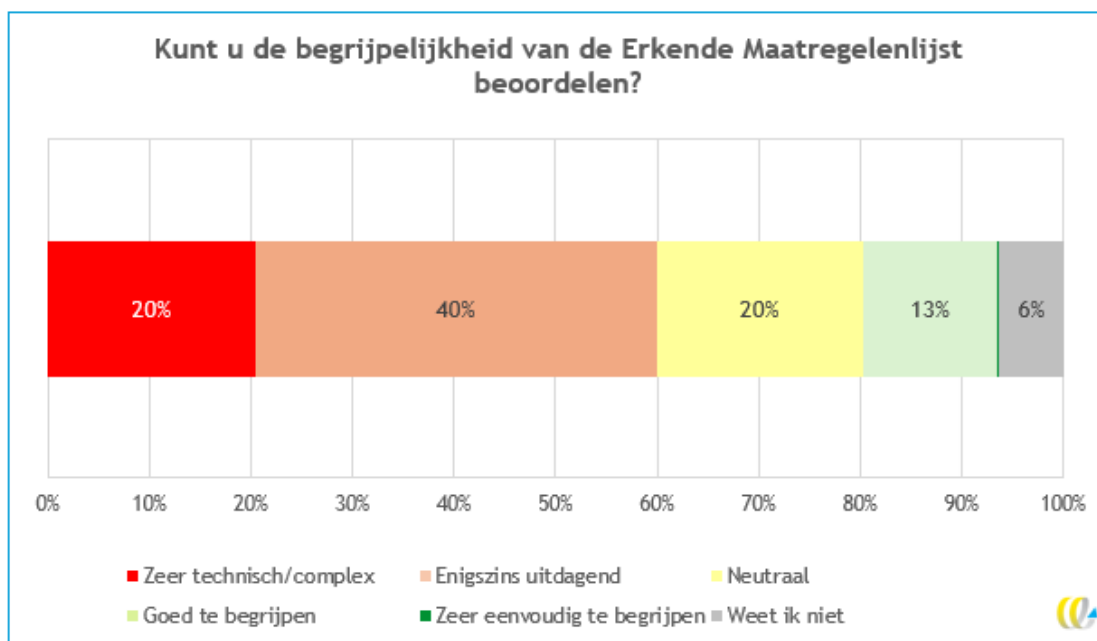
De harmonisering van de energieprijzen heeft niet het probleem opgelost dat de gehanteerde energieprijzen kunnen afwijken van de energieprijzen die bedrijven en instellingen daadwerkelijk betalen. Dit probleem is echter inherent aan het hanteren van een ex ante terugverdienmethodiek en zal blijven bestaan door fluctuerende en volatiele energieprijzen en de verschillende contractsvormen die bedrijven en instellingen op verschillende momenten met energieleveranciers aangaan.

Maatregelen uitgebreider toegelicht

Onderdeel van de actualisatie van de EML-systematiek was om de erkende maatregelen uitgebreider en duidelijker te beschrijven in de Omgevingsregeling. Daarnaast is er op de website van RVO de Informatiebank Erkende Maatregelen gepubliceerd. Beide acties hadden als doel om de Erkende Maatregelenlijst gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken.

De uitgebreidere toelichting van de erkende maatregelen heeft er niet toe geleid dat informatieplichtige bedrijven en instellingen de EML-systematiek begrijpelijk vinden. 60% van de respondenten geeft aan deze zeer technisch of enigszins uitdagend te vinden (zie Figuur 13).

Figuur 13 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de begrijpelijkheid van de Erkende Maatregelenlijst beoordelen?' uit de enquête over informatieplicht



De omgevingsdiensten zijn beduidend positiever over de gebruiksvriendelijkheid van de EML dan informatieplichtige bedrijven en instellingen. Zo vindt 82% van de omgevingsdiensten met een mening over de EML-systematiek de EML gebruiksvriendelijk of zeer gebruiksvriendelijk. Daarnaast geeft een grote meerderheid van de omgevingsdiensten (69%) aan dat het duidelijk is welke maatregelen getroffen moeten worden. Ook tijdens de kennissessies kwam naar voren dat omgevingsdiensten de aangescherpte EML een verbetering vinden ten opzichte van de EML-lijsten van vóór de actualisatie.

Doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen geëxpliciteerd

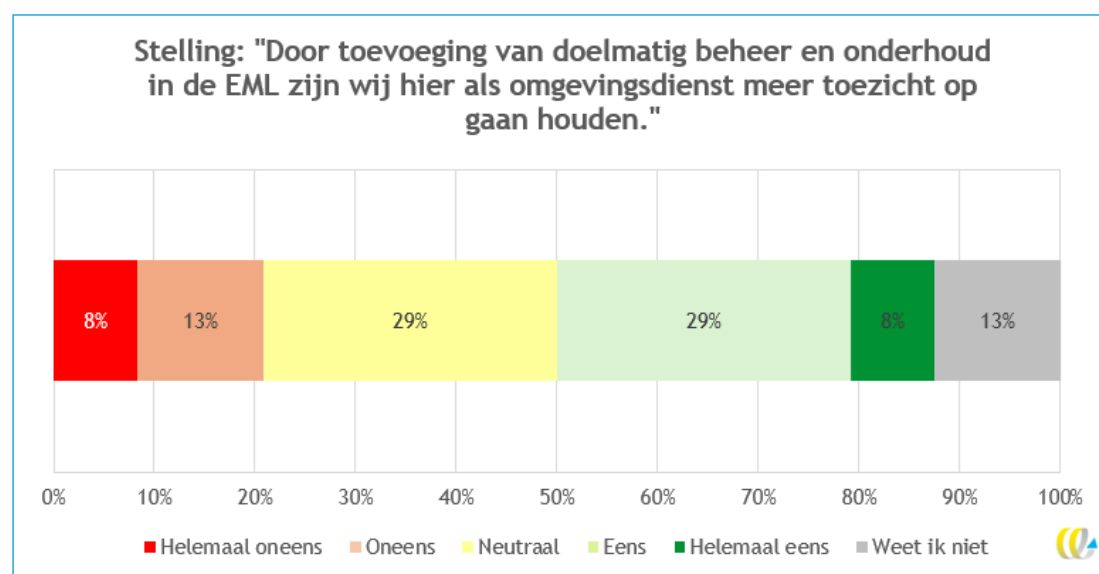
Met de actualisatie van de EML zijn de doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen (DBO-maatregelen) expliciet opgenomen in de EML-systematiek. Het doel van deze uitbreiding is het energiebesparende effect van getroffen maatregelen te vergroten.

We schatten het additionele energiebesparende effect van het expliciteren van de DBO-maatregelen gering in. 64% van de informatieplichtige bedrijven en instellingen blijken niet op de hoogte te zijn van de DBO-maatregelen. Uit de enquêteresultaten blijkt dat omgevingsdiensten verschillend met de explicitering van de DBO-maatregelen omgaan (zie Figuur 14). Van de omgevingsdiensten geeft 38% aan meer toezicht op DBO-maatregelen te zijn gaan houden, terwijl 21% dat niet doet. Een respondent die meer toezicht is gaan houden op DBO-maatregelen sinds de actualisatie, geeft aan graag nog *“toelichting op de wijze van uitvoering van DBO-maatregelen”* te krijgen als onderdeel van de informatieplichtrapportage, om zo het uitvoeren van de maatregelen beter te kunnen monitoren.

Naast het expliciteren van de DBO-maatregelen, is ook de zorgplicht waarop het treffen van deze maatregelen rust, anders verankerd in de wetgeving tijdens de actualisatie. Sinds de overgang naar het stelsel Omgevingswet zijn de specifieke zorgplichten vastgelegd in art. 2.6 Bbl en 2.11 Bal. Deze zorgplicht biedt omgevingsdiensten nu de mogelijkheid om te handhaven wanneer er klaarblijkelijk geen DBO-maatregelen door een bedrijf of instelling getroffen zijn (bijvoorbeeld bij het lekken van perslucht uit een persluchtnet).

Samengevat heeft de explicitering van de doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen niet geleid tot een grote bekendheid van de DBO-maatregelen bij de doelgroep. Bovendien is een groot deel van de omgevingsdiensten niet meer toezicht op de maatregelen gaan houden. We concluderen dan ook het onwaarschijnlijk is dat het expliciet opnemen van de DBO-maatregelen in de EML-systematiek tot meer energiebesparing heeft geleid. Daarentegen heeft het expliciteren van de zorgplicht de mogelijkheden tot handhaving op het klaarblijkelijk niet treffen van DBO-maatregelen wel verruimd.

Figuur 14 - Antwoorden op de stelling 'Door toevoeging van doelmatig beheer en onderhoud in de EML zijn wij hier als omgevingsdienst meer toezicht op gaan houden' uit de enquête voor de omgevingsdiensten



6.4. Informatieplicht

Kern informatieplicht

De informatieplichtrapportages voorzien toezichthouders niet van de benodigde informatie om informatie-gestuurd toezicht op de doelgroep van de informatieplicht te kunnen houden. Omgevingsdiensten geven aan dat dit met name komt omdat de rapportages slecht worden ingevuld en de randvoorwaarden moeilijk te beoordelen zijn.

De informatieplicht lijkt bedrijven en instellingen slechts in beperkte mate aan te zetten tot het treffen van (extra) verduurzamingsmaatregelen. Tegelijkertijd ervaart het grootste deel van de doelgroep de complexiteit van de energiebesparingsplicht als (zeer) hoog.

In deze paragraaf evalueren we de informatieplicht. De informatieplicht is inhoudelijk niet aanzienlijk gewijzigd tijdens de actualisatie van de energiebesparingsplicht. In paragraaf 6.4.1 evalueren we de informatieplicht in zijn geheel. De wijze van rapporteren over de informatieplicht is daarentegen wel gewijzigd. Sinds de afgelopen rapportageronde dienen bedrijven en instellingen hun rapportages in bij het eLoket van RVO. Deze procedurele wijziging evalueren we in paragraaf 6.4.2.

6.4.1. Informatieplicht als geheel

De informatieplicht is in 2019 geïntroduceerd in het stelsel van de energiebesparingsplicht om informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en bedrijven en instellingen aan te zetten om energiebesparende maatregelen te treffen. Het doel hiervan is om handhavingsinstanties van de informatie te voorzien die nodig is voor het toezicht houden op en handhaven van de energiebesparingsplicht.

Informatiegestuurd toezicht

Uit de sessie met omgevingsdiensten blijkt dat informatieplichtrapportages niet voldoende informatie bevatten om datagestuurd toezicht te houden. Dit heeft drie voornamelijk redenen.

Ten eerste is de kwaliteit van ingevulde rapportages over het algemeen slecht. Zo zijn er veel rapportages waarbij de ‘niet van toepassing’ bij (bijna) alle erkende maatregelen wordt ingevuld. Hierdoor vragen omgevingsdiensten regelmatig additionele informatie op. 91% van de omgevingsdiensten geeft aan dat ze voor het beoordelen van informatieplichtrapportages weleens om extra informatie verzoeken. In de sessie is ook aangegeven dat het eigenlijk noodzakelijk is om langs te gaan bij een bedrijf of instelling om de rapportage te kunnen beoordelen.

Ten tweede geven omgevingsdiensten aan dat de randvoorwaarden die zijn opgenomen per maatregel in de EML moeilijk te beoordelen zijn (zie bijlage E voor voorbeelden). Ook geven ze aan dat niet gecontroleerd kan worden of zich al een natuurlijk moment heeft voorgedaan wanneer bedrijven en instellingen dit als reden voor het niet treffen van een maatregel opgeven. Handhaving wordt verder bemoeilijkt omdat informatieplichtigen de optie hebben om op de vervolgvraag ‘Wanneer vindt het natuurlijke moment plaats?’ in te vullen: ‘Ik weet het niet’. Het kan voorkomen dat bedrijven en instellingen in hun rapportage aangeven het op een natuurlijk moment te zullen doen, zonder daarbij een datum te noemen en dat ze dat in de volgende rapportage (vier jaar later) opnieuw rapporteren. In sommige gevallen heeft er in de tussentijd wel een natuurlijk moment plaatsgevonden, zonder dat

de maatregel is genomen. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van een motor die kapotgaat, door een verouderde motor die nog in het magazijn ligt in plaats van een motor met een lager energiegebruik. Hiermee wordt niet voldaan aan de energiebesparingsplicht, maar omgevingsdiensten geven aan dat het lastig is om tegen ‘natuurlijk moment’-overtredingen op te treden. Ook andere randvoorwaarden die zijn opgenomen in de EML kunnen tot discussie leiden. Het is aan te raden om deze randvoorwaarden zo veel mogelijk te reduceren of verduidelijken in overleg met de omgevingsdiensten.

Ten derde bevat het rapportageformulier van de informatieplicht geen vragen over op welke manier DBO-maatregelen worden uitgevoerd of zijn geïncorporeerd in de bedrijfsvoering en/of beheersplannen. Hierdoor kunnen omgevingsdiensten alleen door inspecties uit te voeren, en niet op basis van de rapportages, toezicht houden of informatieplichtige bedrijven en instellingen aan hun DBO-verplichtingen voldoen. Uit de enquête blijkt bovendien dat 69% van de respondenten niet op de hoogte is van de DBO-eisen.

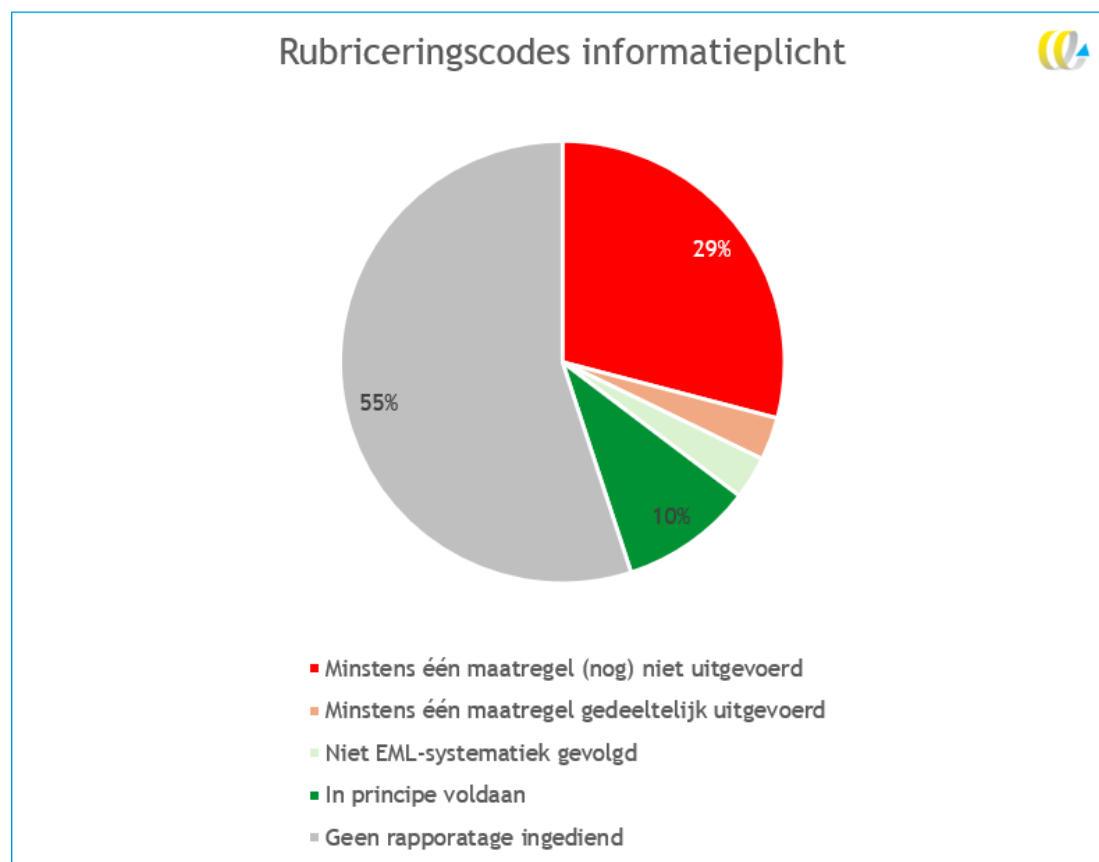
Door deze oorzaken zijn informatieplichtrapportages op zichzelf vaak niet voldoende om effectief toezicht te houden op de energiebesparingsplicht en hierop te handhaven. Opvallend is dat ondanks deze bezwaren tegen de rapportages een grote meerderheid van de omgevingsdiensten (79%) toch aangeeft de informatieplicht als een effectief middel te zien om de doelgroep alle maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar te laten nemen. In de sessies geven de omgevingsdiensten echter aan dat daarvoor aanvullende vragen en/of een bedrijfsbezoek nodig zijn. De rapportages zijn in de meeste gevallen van onvoldoende kwaliteit om te gebruiken. Desondanks gaven sommige omgevingsdiensten aan dat de informatieplichtrapportages een bruikbaar hulpmiddel zijn om tijdens inspecties bij bedrijven en instellingen om nadere toelichting te vragen.

Invloed op verduurzaming energiegebruik

Een meerderheid van de informatieplichtdoelgroep (circa 55%/63.500 locaties) heeft nog geen informatieplichtrapportage ingediend. De invloed die de energiebesparingsplicht op de verduurzaming van het energiegebruik van dit gedeelte van de doelgroep heeft, is onbekend. De nalevingsgraad ligt naar verwachting echter lager bij bedrijven en instellingen die niet rapporteren dan bij de informatieplichtige organisaties die wel een rapportage hebben ingediend.

Figuur 15 toont de verhouding tussen niet ingediende rapportages (55%) en de ingediende rapportages, ingedeeld naar de mate waarop ze aan de plicht voldoen. Slechts 10% van de doelgroep heeft ‘in principe voldaan’. In 32% van de ingediende rapportages is minstens één maatregel nog niet uitgevoerd of slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

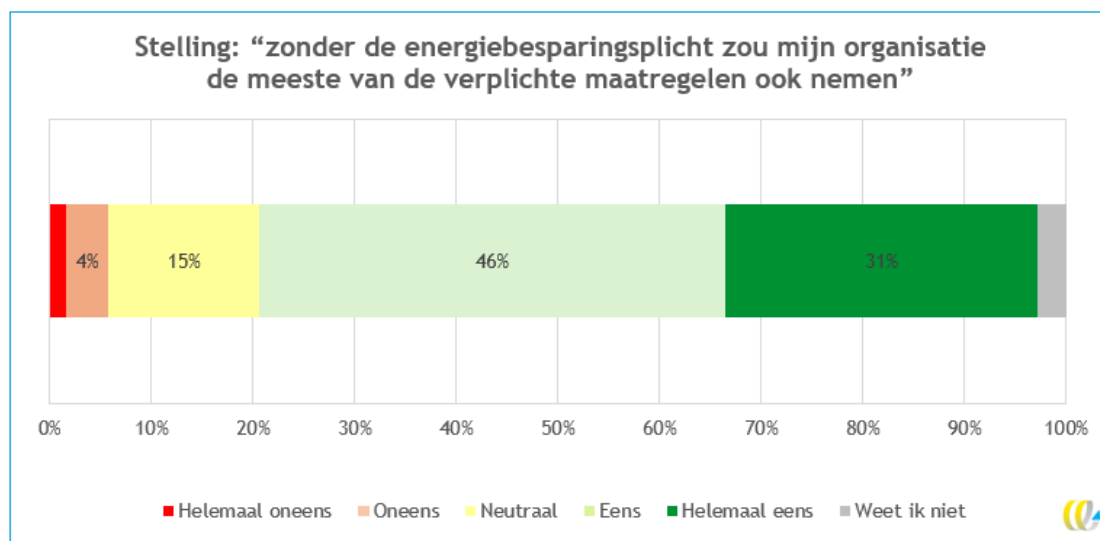
Figuur 15 - Gerubriceerde informatieplichtrapportages



Uit nadere analyse van 52.000 ingediende informatieplichtrapportages van de huidige rapportageronde blijkt dat 20,4% van de toepasselijke erkende maatregelen nog niet is uitgevoerd. 8,6% van de toepasselijke maatregelen zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd (RVO, 2024i). Deze percentages zijn vergelijkbaar met de gegevens over de rapportageronde van 2019. Richting het einde van deze rapportageronde, op 1 juli 2023, was 17,4% van de toepasselijke erkende maatregelen nog niet uitgevoerd en 10,6% slechts gedeeltelijk (RVO, 2024d).

Het gedeelte van de informatieplichtige doelgroep die rapportages indient, heeft dus een significant gedeelte (71%) van de maatregelen (gedeeltelijk) uitgevoerd. Uit de enquête volgt echter dat de informatieplicht slechts een beperkte invloed heeft gehad op het treffen van deze maatregelen. Zo geeft 77% van de respondenten van de informatieplicht-enquête aan dat hun organisatie de meeste maatregelen ook zou nemen zonder de energiebesparingsplicht.

Figuur 16 - Antwoorden op de stelling 'Zonder de energiebesparingsplicht zou mijn organisatie de meeste verplichte maatregelen ook nemen' uit de enquête over informatieplicht



Dit beeld, dat bedrijven en instellingen zelf al veel energiebesparende maatregelen treffen, wordt bevestigd door de open antwoorden in de enquête en de belronde naar respondenten die het 'helemaal eens' zijn met de stelling uit Figuur 16. Bedrijven en instellingen die we gesproken hebben, geven aan zelf al energiebesparende maatregelen te nemen vanwege de hoge energieprijzen of vanuit een eigen motivatie om hun bedrijf te verduurzamen.

Bedrijven en instellingen die geen maatregelen hebben getroffen naar aanleiding van de informatieplicht en dit ook niet uit zichzelf doen, noemen andere prioriteiten, netcongestie, complexiteit van de informatieplicht, hogere investeringskosten en een langere terugverdientijd dan vijf jaar als redenen om niet (alle) energiebesparende maatregelen te nemen.

Een aantal geïnterviewde bedrijven en instellingen uiten zich positiever over de informatieplicht en zien de rapportageplicht als een geschikt middel om het onderwerp van energiebesparing onder de aandacht te brengen bij andere (kleinere) ondernemers.

6.4.2. Rapporteren over de informatieplicht

Bedrijven en instellingen rapporteren over de informatieplicht op het eLoket, een website van RVO. Het doel van het eLoket is om het rapporteren over de informatieplicht op een begrijpelijke en gebruiksvriendelijke manier in te richten.

eLoket

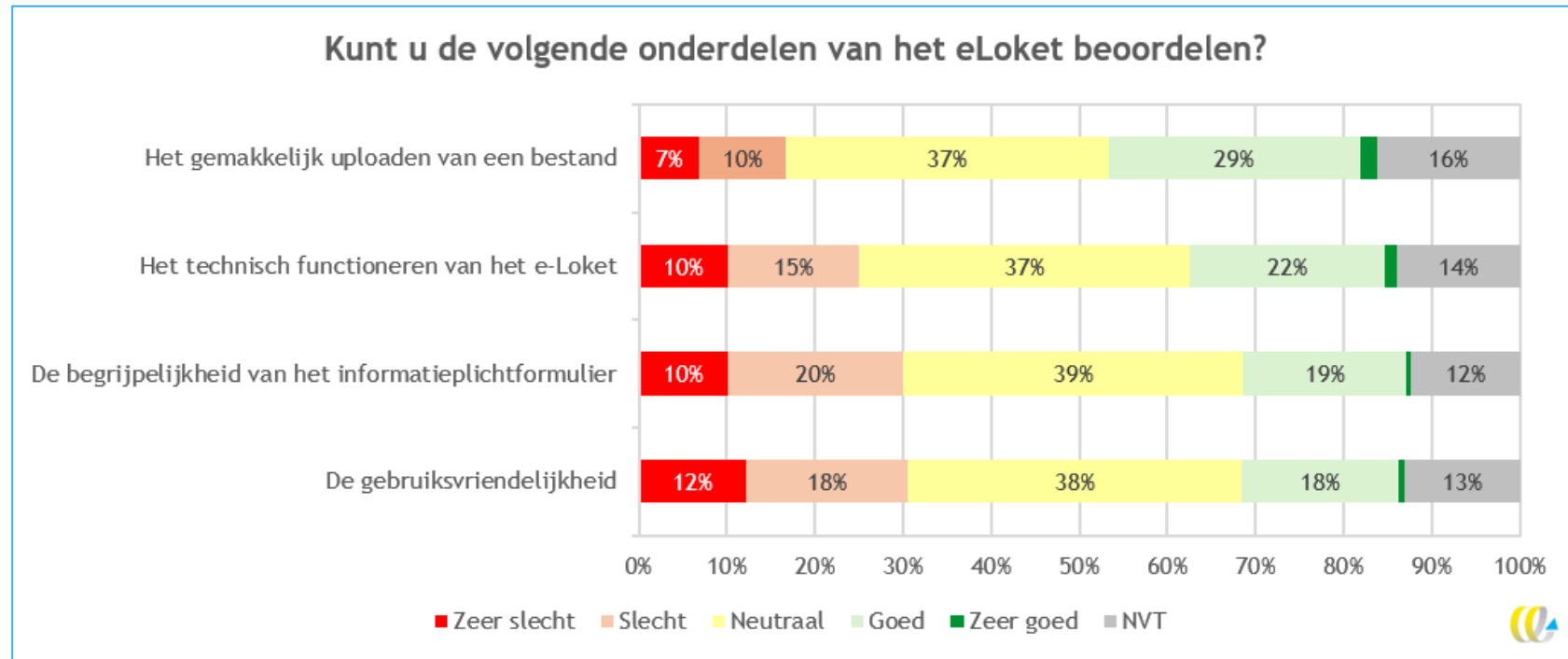
Een meerderheid van de respondenten van de informatieplichtenquête ervaart het eLoket als neutraal (zie Figuur 17). Daarnaast zijn de groepen die het eLoket als positief en (zeer) negatief ervaren van ongeveer gelijke grootte. Deze ervaring geldt voor zowel de begrijpelijkheid, het technisch functioneren, het gemak van uploaden van bestanden als de gebruiksvriendelijkheid van het eLoket.

Deze resultaten zijn iets positiever dan de antwoorden van respondenten over de informatieplicht uit de evaluatie van de vorige rapportageronde uit 2019 (Kantar, 2020). Destijds gaf 35% van de respondenten aan het rapporteren via het eLoket (erg) moeilijk te vinden, 34% was neutraal en 30% vond het rapporteren (erg makkelijk).

De geïnterviewde informatieplichtige bedrijven en instellingen uiten zich voornamelijk kritisch op het eLoket. Het eLoket wordt vooral als traag omschreven. Een geïnterviewde geeft aan: *“Wanneer je voor een onderdeel op ‘niet van toepassing’ klikt, kan je koffie gaan halen in de tijd die het eLoket nodig heeft om die input te verwerken”*. Daarnaast komen de storingen van het eLoket vaak terug in de antwoorden van de enquête-respondenten en wordt het sjabloon als zeer technisch ervaren.

Een geïnterviewde geeft aan dat hij graag categorieën die ‘niet van toepassing’ zijn, zou kunnen uitvinken. Ook missen informatieplichtige bedrijven en instellingen nog een samenvatting na het invullen van de rapportage met de nog te nemen maatregelen.

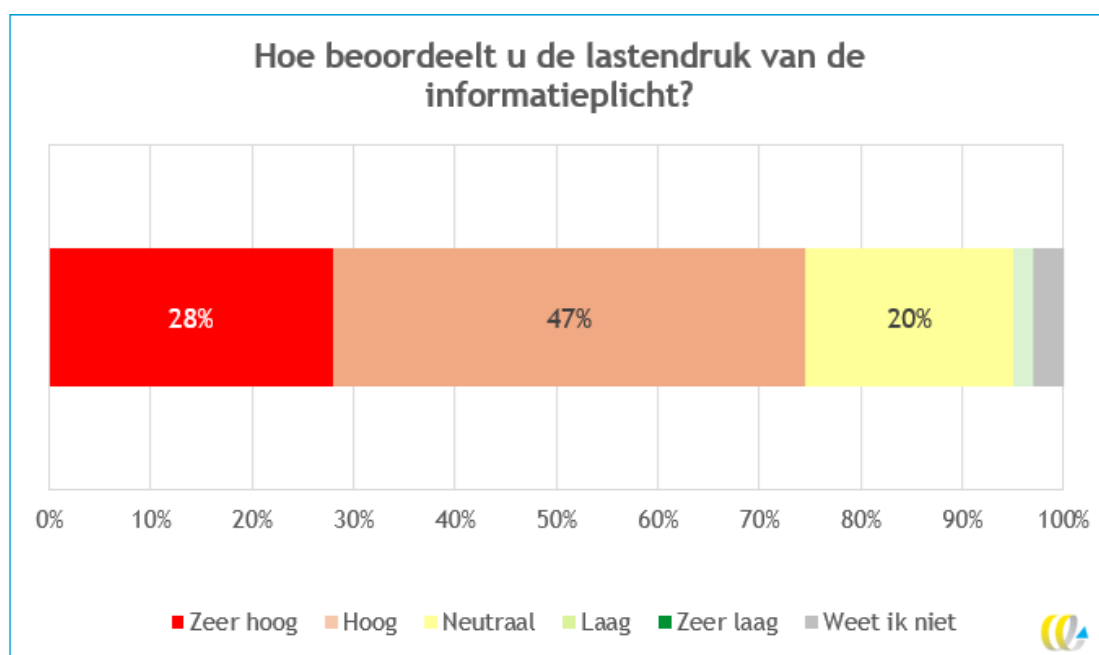
Figuur 17 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de volgende onderdelen van het eLoket beoordelen?' uit de enquête over informatieplicht



Lastendruk

De doelgroep van de informatieplicht vindt de administratieve lasten van het rapporteren aanzienlijk. 76% van de respondenten van de enquête beoordeelt de lastendruk van het rapporteren als hoog of zeer hoog. Geen enkele respondent geeft aan de lastendruk als zeer laag te ervaren. Bovendien laten respondenten van de informatieplichtenquête zich negatief uit over de verhouding tussen de ervaren administratieve lasten en de werkelijke gehaalde energiebesparing. In paragraaf 7.4 gaan we dieper in op de mate waarin deze administratieve lastendruk zich verhoudt tot het doel van de informatieplicht.

Figuur 18 - Antwoorden op de vraag 'Hoe beoordeelt u de lastendruk (tijd die nodig is om aan de administratieve eisen van de plicht te voldoen) van de informatieplicht?' uit de enquête over informatieplicht



Geïnterviewden geven aan twee tot vier uur bezig te zijn met het invullen van een informatieplichtrapportage. Deze tijd loopt snel op bij rapporteurs die over meerdere locaties rapportages moeten indienen. Wanneer geïnterviewden die rapporteerden over een groot aantal locaties gevraagd werd of ze gebruik hadden gemaakt van de XML-uploadmogelijkheid, was deze mogelijkheid niet bekend bij de geïnterviewde, werd het gebruik van de mogelijkheid als niet-tijdbesparend beschreven of moest de geïnterviewde veel tijd besteden aan het op de juiste manier aanleveren van de data.

6.5. Onderzoeksplicht

Kern onderzoeksplicht

Omgevingsdiensten zijn positief over de onderzoeksplicht. Zij zien dat het voor bedrijven en instellingen op de goede punten de focus legt en vinden het een goede toevoeging aan de energiebesparingsplicht.

Ook bedrijven zien toegevoegde waarde, maar vinden de lasten en complexiteit hoog. Zij geven aan ook al veel maatregelen zelf te nemen. De lastendruk ligt op € 65/TJ, of 0,25% en is in lijn met de verwachte lastendruk zoals beschreven in de Nota van Toelichting van het Bal.

Omgevingsdiensten geven aan dat het nog makkelijk is om onder maatregelen uit te komen, omdat bedrijven en instellingen een significante kennisvoorsprong hebben op de omgevingsdiensten. Het wordt nu vooral ervaren als een begin om met bedrijven in gesprek te gaan.

Er zijn sectoren waarbij de onderzoeksplicht waarschijnlijk niet de beste methode is om energiebesparing te realiseren. Er kan worden overwogen om deze sectoren uit te sluiten van de onderzoeksplicht, of sjablonen te ontwikkelen die beter aansluiten bij deze sectoren.

De onderzoeksplicht is ingevoerd in 2023 en is in zijn geheel dus een wijziging in de energiebesparingsplicht. Hierna gaan we in op de bevindingen tot nu toe.

Onderzoeksplichtige bedrijven hebben 29 PJ aan maatregelen uitgevoerd. De onderzoeksplicht is volgens omgevingsdiensten een goede uitbreiding van de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten hebben verbeterpunten voor de onderzoeksplicht, maar geven aan dat hiermee wel een duidelijke energiebesparing wordt behaald. Ook het verplichte karakter en de focus op waar daadwerkelijk energie bespaard kan worden bij complexe bedrijven en instellingen, waarderen zij. Omgevingsdiensten zijn te spreken over het sjabloon van de onderzoeksplicht en gebruiken de hele rapportage voor het toezicht.

Bedrijven geven een gemengd beeld. Zij geven aan dat zij al veel bezig zijn met energiebesparing, de onderzoeksplicht voegt hier weinig aan toe. Zij vinden dat het invullen van de rapportage veel tijd kost en een hoge complexiteit en detailniveau heeft. In hun beleving zorgt deze lastendruk dus niet voor meer energiebesparing. Uit de enquête komt een negatiever beeld over de onderzoeksplicht dan uit de interviews.

De onderzoeksplicht zorgt in ongeveer de helft van de gevallen niet tot het nemen van extra maatregelen

De onderzoeksplicht lijkt slechts een beperkt additioneel effect te hebben op energiebesparing. Onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen geven aan dat de aanscherping van de onderzoeksplicht niet heeft gezorgd voor het nemen van meer maatregelen in de energiebesparingsplicht. 58% van de respondenten op de enquête zegt dat zij door de onderzoeksplicht geen extra maatregelen nemen, in geen enkele sector ligt dit aandeel lager dan de helft. Er zijn overigens ook meerdere subsidieregelingen waarbij rond de 50% van de bedrijven die gebruik maken van de subsidie, de maatregel ook zou hebben genomen zonder de subsidieregeling (PBL, 2020).

Daarnaast worden enkele redenen gegeven waardoor het energieverbruik wel is verduurzaamd. Een deel (14%) geeft aan dat zij hun energieverbruik hebben verduurzaamd door de onderzoeksplicht, een deel geeft aan dat zij zelf energie zijn gaan opwekken (7%) of

een andere energiedrager zijn gaan gebruiken (5%). Daarnaast wordt het aanpassen van de doelgroep genoemd (4%). 15% geeft aan dat dit komt door andere delen van de aanscherping; dit wordt verder niet verklaard.

De belangrijkste reden (op basis van enquête en interviews) dat bedrijven geen aanvullende maatregelen nemen door de onderzoeksplicht, is dat ze menen uit zichzelf al serieus bezig zijn met energiebesparing, bijvoorbeeld uit kostenoverwegingen, en daardoor al alle maatregelen nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Uit de open antwoorden in de enquête komt naar voren dat er al voldoende andere trajecten zijn (EED-auditplicht²², ETS), dat energie een te relevant onderwerp is om niet mee bezig te zijn: *“Naar mijn mening zit je met je hoofd in het zand als je niet al actief bezig bent met energie”* en *“investeringen doen die zich in vijf jaar terugverdienen is gewoon een kwestie van ondernemen”*.

²² De EED-auditplicht verplicht alleen tot het rapporteren over energiegebruik, maar niet tot het nemen van maatregelen.

Figuur 19 - Antwoorden op de vraag ‘Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in het geval van uw organisatie toe geleid dat u meer maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?’ uit de enquête over onderzoeksplicht



De lastendruk is in lijn met het Bal

In de enquête geven de respondenten aan dat er gemiddeld 100 uur aan de rapportage wordt besteed. Dit is in lijn met de verwachte lastendruk voor de onderzoeksplicht die in de Nota van Toelichting in het Bal is berekend. Dataonderzoek naar de daadwerkelijke en additionele besparing is niet mogelijk, omdat hierover geen data beschikbaar is. In Tekstkader 7 geven wij een indicatieve voorbeeldberekening.

In Tekstkader 7 wordt duidelijk dat de administratieve last ongeveer € 65/TJ is. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat we in de berekening zijn uitgegaan van ‘alle gerapporteerde energiebesparing’, terwijl 55% van de respondenten in de enquête aangeeft dat een groot deel van de maatregelen ook genomen zou worden zonder de plicht. De administratieve last voor de additionele maatregelen zal dan ook hoger zijn.

Bedrijven en instellingen vinden de onderzoeksplicht een zware last en geven aan dat de toegevoegde waarde op energiebesparing niet in verhouding staat tot deze lastendruk. Bedrijven en instellingen beoordelen de verhouding tussen de administratieve lasten en de behaalde energiebesparing als slecht. Veel bedrijven en instellingen geven immers aan geen nieuwe energiebesparende maatregelen te nemen (ook al is er binnen de scope van de verplichting nog wel besparingspotentieel), daardoor is die verhouding per definitie slecht.

Bedrijven en instellingen beoordelen de onderzoeksplicht als complex (50%) en zeer complex (20%) en 25% als neutraal. Uiteindelijk is hiervoor voornamelijk de tijd die het kost en het bijbehorende detailniveau te hoog. Hierover worden onder andere de volgende opmerkingen gemaakt:

- *“Het kostte veel tijd om de benodigde informatie te verzamelen en de rapportage te schrijven.”*
- *“Het is eigenlijk een ‘paper tiger’; er zou minder nadruk moeten liggen op het vragen om uitgebreide beschrijvingen. Het verstrekken van de juiste data zou voldoende moeten zijn.”*
- *“Doordat verschillende rapportages aangeleverd moeten worden en hier ook steeds meer eisen aan gesteld worden (aandrijvingenlijst en isolatiescan), gaat meer werk naar de administratieve lasten.”*
- *“In eerste aanleg wordt het veel te gedetailleerd gepresenteerd. Het is belangrijk om hoofd- en bijzaken te onderscheiden.”*

Tekstkader 7 - Lastendruk onderzoeksplicht

In gegevens die door RVO zijn aangeleverd is in totaal voor 54 PJ aan besparingsmogelijkheden gerapporteerd in 2.072 rapportages (RVO, 2024j). Hiervan heeft 26,4 PJ een terugverdientijd van vijf jaar of korter en moeten dus verplicht worden uitgevoerd. De bedrijven en instellingen geven aan dat deze niet (allemaal) additioneel zijn. In welke mate de maatregelen wel additioneel zijn, is niet te achterhalen op basis van de beschikbare data. Als belangrijkste vallen de scans van aandrijvingen (5,2 PJ) en isolatie (1,8 PJ) op (beide getallen zijn inclusief maatregelen met een hoge terugverdientijd, met een totaal van 54 PJ besparingspotentieel).

De 2.072 bedrijven en instellingen besteden gemiddeld 100 uur aan de administratieve uitvoering van de onderzoeksplicht. Hiervoor nemen wij een uurtarief van € 33 per uur (technische medewerker, (Ministerie van EZK, 2017)). Zij voeren dit onderzoek eens per vier jaar uit.

Een TJ kost € 25.000 bij een kale elektriciteitsprijs van € 0,09 per kWh.

Als we dit omrekenen (zeer grof) dan levert dit een administratieve last op van €65 per TJ. Deze administratieve lastendruk moet als zeer indicatief worden gezien, maar geeft zeker een beeld van de ordegrrootte. Dit levert dus een druk op van 0,25% of lager ten opzichte van de besparing.

$$\frac{2.072 \text{ bedrijven} \times 100 \text{ uur} \times \text{€}33 \text{ per uur}}{26,4 \text{ PJ} \times 4 \text{ jaar}} = \text{€}65/\text{TJ}$$

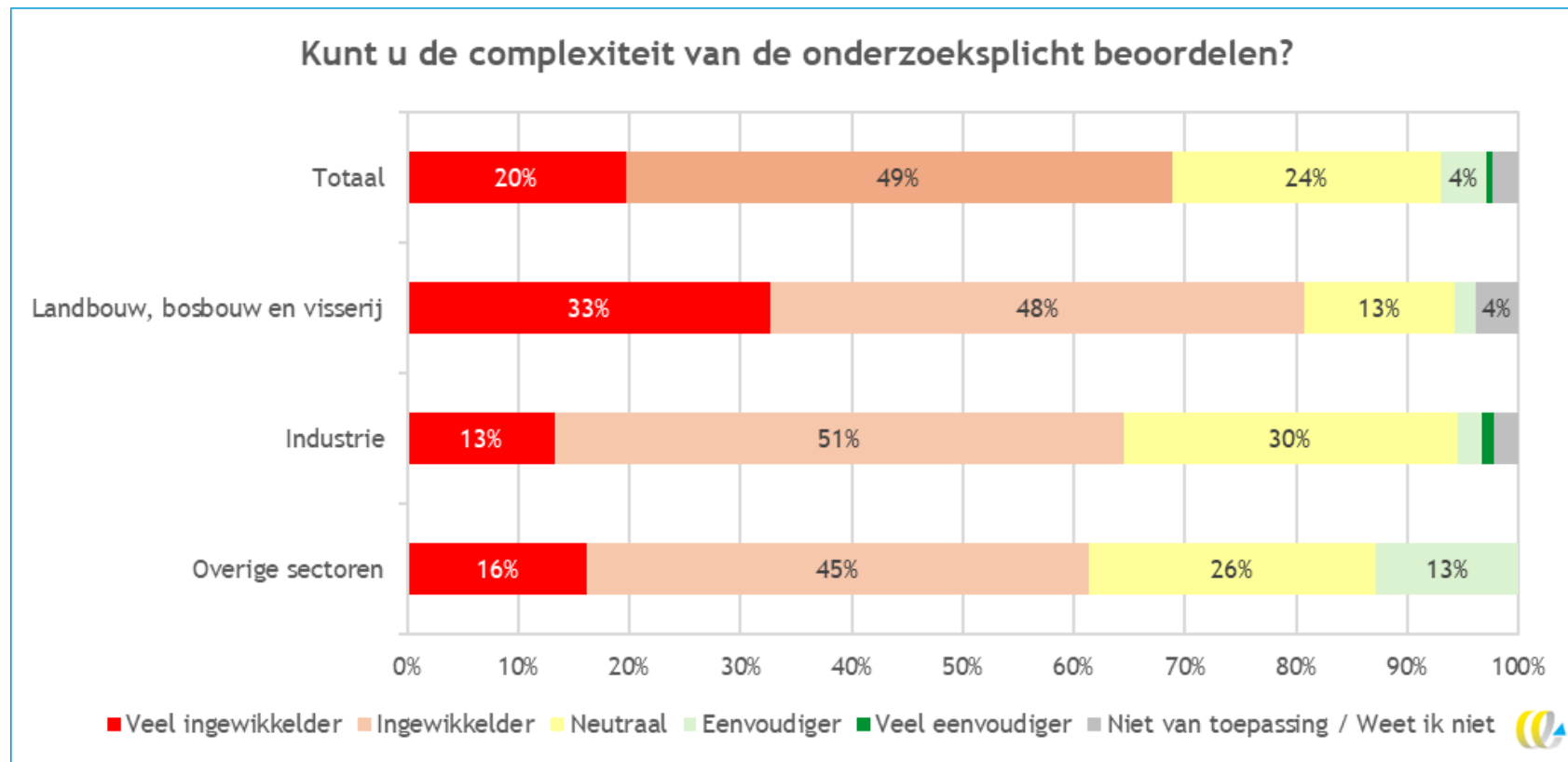
Onderzoeksplichtige bedrijven ervaren de informatieplicht als een onnodige last, naast de onderzoeksplicht. Bij de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen is duidelijk dat in het proces het grootste energieverbruik zit. Daarmee voelt de informatieplicht voor gebouwgebonden energieverbruik als extra lastenverzwaring. Wij bespreken dit verder in paragraaf 7.5.

De onderzoeksplicht is complex

Veel bedrijven en instellingen vinden de onderzoeksplicht complex. In totaal geeft 69% van de respondenten aan dat de onderzoeksplicht (zeer) complex is (zie Figuur 20). Een verdere uitsplitsing van deze resultaten naar sector laat zien dat in de sector Landbouw, Bosbouw en Visserij 81% van de respondenten de onderzoeksplicht (zeer) complex vindt, terwijl in de industrie dit 64% is en in de overige sectoren 61%. Uiteindelijk vindt slechts 5% van de respondenten de onderzoeksplicht (zeer) eenvoudig.

Bedrijven en instellingen die in 2023 voor het eerst moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht ervaren een hogere complexiteit, zoals in de sector Landbouw, Bosbouw en Visserij. Ook als we de sector Landbouw, Bosbouw en Visserij weglaten uit de analyse, vindt 56% de plicht (zeer) complex als ze in 2019 een rapportageplicht hebben moeten voldoen en 72% als 2023 het eerste jaar is dat ze een rapportage hebben ingediend. Er zit dus waarschijnlijk een leereffect in de energiebesparingsplicht.

Figuur 20 - De complexiteit van de onderzoeksplicht, totaal en uitgesplitst per sector



Het sjabloon van de onderzoeksplicht is niet helder en duidelijk voor de bedrijven en instellingen

Bedrijven en instellingen vinden het sjabloon voor de onderzoeksplicht niet helder en duidelijk (42%), tegen 23% die het sjabloon wel helder en duidelijk vindt. Tussen de verschillende sectoren zit hier wel verschil in, Landbouw²³ (68% onduidelijk) en Industrie (25% onduidelijk) zitten aan de uiteinden van het spectrum. De industrie is iets positiever. Dit zal komen door de combinatie van twee punten.

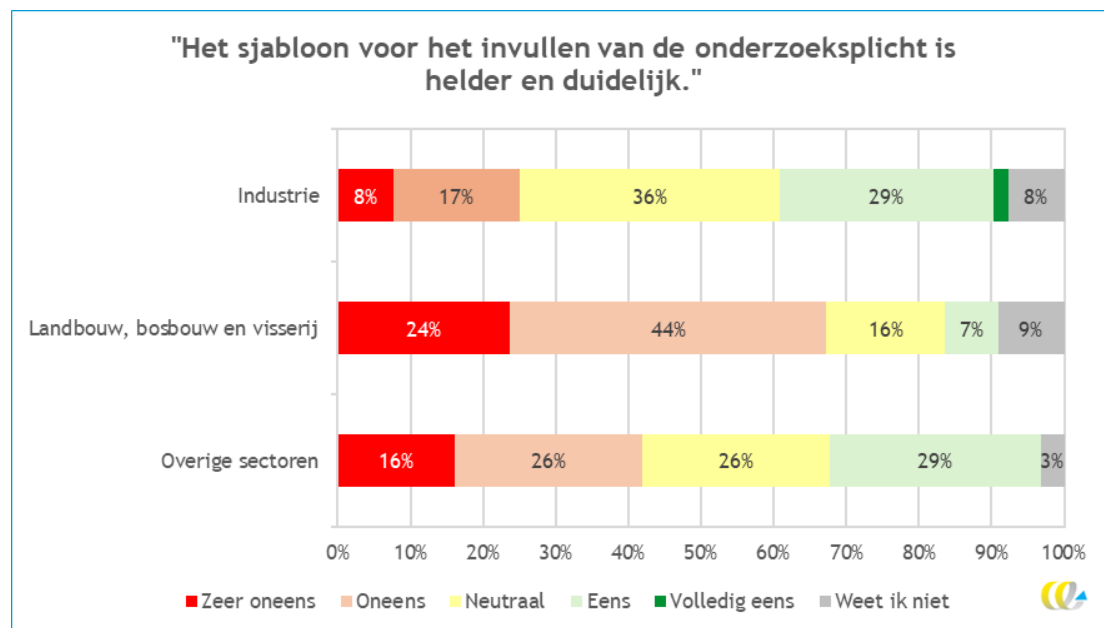
In de sessies met de Seveso-omgevingsdiensten is besproken dat dit waarschijnlijk komt omdat het sjabloon erg geënt is op de industrie. Omgevingsdiensten geven aan dat de focus erg ligt op processen, warmtebalansen, aandrijvingen en andere onderdelen. Dit zijn termen die veel meer van toepassing zijn op industrie dan op glastuinbouw. Daarnaast is dit erg diepgaand, zeker voor glastuinbouwbedrijven. Deze hebben relatief weinig en eenvoudige processen. Het is ook een manier van redeneren en denken die niet past bij een landbouwbedrijf. Ook heeft de industrie over het algemeen meer werknemers met kennis over energiehuishouding.

Wij adviseren hierna dan ook om enkele sectoren uit te sluiten van de onderzoeksplicht. Deze bedrijven en instellingen kunnen onder de informatieplicht vallen, ook bij zeer hoog energieverbruik. Specifiek gaat het hier over landbouwbedrijven en zeer grote kantoren. Dit is hierna verder uitgewerkt.

Bedrijven en instellingen beoordelen de verhouding tussen de tijd en energie die het kost om de rapportage van de onderzoeksplicht in te vullen en de energiebesparing die het oplevert als slecht (61%). Om de lastendruk goed te kunnen beoordelen, is het nodig om deze af te zetten tegen de gerealiseerde additionele energiebesparing. Er is echter geen data beschikbaar om dat te bepalen. Zoals hiervoor beschreven, geven veel bedrijven en instellingen echter aan dat ze geen extra maatregelen nemen door de energiebesparingsplicht. In de Nota van Toelichting van het Bal is het aantal uren voor het invullen van de onderzoeksplicht goed ingeschat.

²³ De sector Landbouw onder de energiebesparingsplicht betreft vrijwel alleen maar glastuinbouwbedrijven.

Figuur 21 - De beoordeling van het sjabloon van de onderzoeksplicht



De onderzoeksplicht is het startpunt van een gesprek, maar geen hard handhavingsinstrument

Omgevingsdiensten zijn overwegend positief over de onderzoeksplicht als toezicht-instrument.

Omgevingsdiensten geven aan dat er grote kwaliteitsverschillen zijn binnen de ingeleverde onderzoeksplichtrapportages. De omgevingsdiensten hebben hiervoor onvoldoende tijd en kennis van de specifieke omstandigheden, om ontbrekende informatie zelf aan te vullen. De onderzoeksplicht is dan ook voor een groot deel het begin van een gesprek met de ondernemer, die er zelf actief mee aan de slag moet gaan. Het is erg lastig om een onwillend bedrijf of instelling activiteiten te verplichten die zij niet zelf onderzoeken.

Omgevingsdiensten geven ook aan dat er hierdoor nog veel ruimte is voor bedrijven en instellingen die geen energie willen besparen. Het blijft mogelijk om minimaal onderzoek te doen of om plannen stuk te rekenen. Ook hiervoor varen omgevingsdiensten op de kennis en welwillendheid van ondernemers. Om op bedrijven en instellingen die niet voldoende energiebesparende maatregelen nemen te handhaven, is de onderzoeksplicht volgens de omgevingsdiensten dus niet geschikt. Zonder medewerking van het bedrijf of de instelling zelf, is niet (juridisch) hard te maken of en welke maatregelen genomen moeten worden. Na de aanscherping van 2023 hebben er echter nog geen rechtszaken plaatsgevonden, waardoor dit niet in de praktijk is getest.

Voor sommige sectoren is informatieplicht een beter alternatief voor de onderzoeksplicht

Bedrijven en instellingen met een omgevingsvergunning (voorheen milieuvergunning) vallen, vanaf een bepaald energieverbruik, onder de onderzoeksplicht. Voorheen konden omgevingsdiensten per bedrijf een onderzoeksplicht opleggen in de milieuvergunning. Omgevingsdiensten geven aan dat deze wijziging een flinke verlichting is van de uitvoeringslasten voor omgevingsdiensten. Het grootste deel van de energiebesparing kan ook binnen de ETS-bedrijven en instellingen gerealiseerd worden, volgens hun zelf ingediende rapportages.

De ‘Seveso-omgevingsdiensten’ geven aan dat er doelgroepen aan te wijzen zijn die uitgesloten kunnen worden in de volgende rapportageronde. Het betreft hier ‘eenvoudige’ sectoren die met een sector-EML af zouden kunnen (glastuinbouw of afvalbedrijven), sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik en weinig processen (zwembaden, ziekenhuizen, distributiecentra) en sectoren met voornamelijk transportgebonden energieverbruik (bouw). Absoluut is de glastuinbouw ongeveer een kwart van de onderzoeksplichtige bedrijven/instellingen en hiermee kan in zowel de administratieve lasten als de handhavingscapaciteit een grote stap gemaakt worden.

Wij bevelen aan om op basis van deze criteria enkele sectoren uit te sluiten van de onderzoeksplicht:

- eenvoudige en/of uniforme processen, waarbij onderzoek niets toevoegt boven op de EML;
- veel gebouwgebonden energieverbruik;
- veel transportgebonden energieverbruik.

6.6. Toezicht en handhaving

Kern toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving van de geactualiseerde energiebesparingsplicht moet nog goed van start gaan. In 2024 hebben de omgevingsdiensten zich nog vooral gericht op het verzamelen van meer rapportages en hebben ze een start gemaakt met toezicht. Er heeft nog nauwelijks handhaving plaatsgevonden. Hierdoor is er nog geen compleet beeld van toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten zijn druk bezig om de capaciteit en kennis uit te breiden. Zij hebben stabiele financiering nodig om dit proces succesvol uit te voeren.

Een goede handhavingsfrequentie is belangrijk om bedrijven en instellingen tot actie aan te zetten. Wij bevelen aan om een duidelijk doel vast te stellen voor de handhavingsfrequentie. Ook adviseren wij om meer best practices uit te wisselen tussen omgevingsdiensten en aan de hand daarvan de aanpak meer op elkaar af te stemmen.

Het toezicht en de handhaving zijn op dit moment nog erg lastig te evalueren. Dat heeft voornamelijk te maken met het moment van deze evaluatie. Op het moment is de effectiviteit van het toezicht en handhaving nog zeer beperkt. De omgevingsdiensten geven aan dat zij nu voornamelijk nog bezig zijn met het verzamelen van de rapportages. De omgevingsdiensten zijn met toezichthoudende activiteiten gestart, maar er zijn ook nog veel bedrijven en instellingen die op dit moment nog niets gehoord hebben van de omgevingsdiensten. Handhaving, bijvoorbeeld met (voorlopige) last onder dwangsommen, op de geactualiseerde energiebesparingsplicht heeft zo goed als nog niet plaatsgevonden. Om de doeltreffendheid te beoordelen van de toezicht en handhaving, adviseren wij om aan het eind van deze handhavingscyclus de gerealiseerde energiebesparing te evalueren.

Basistakenpakket

Het belangrijkste onderdeel van de actualisatie is het toevoegen van toezicht en handhaving aan het basistakenpakket. Hiermee moest worden voorkomen dat er verschillende handhavers langskomen voor verschillende onderdelen van wet- en regelgeving.

Door de overdracht van het basistakenpakket moet twee derde van de omgevingsdiensten bij meer bedrijven en instellingen toezicht en handhaving uitvoeren. Bij 41% van de informatieplichtige bedrijven en instellingen die gereageerd hebben op de enquête was toezicht en handhaving vóór de actualisatie een taak van de gemeente. Bij de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen was dit 36%.

De overgang naar het basistakenpakket wordt redelijk neutraal tot licht positief beoordeeld op alle onderdelen door omgevingsdiensten. Dat geldt voor zowel communicatie, capaciteit, effectiviteit, kennisopbouw bij omgevingsdiensten als duidelijkheid over toezicht en handhaving doordat er maar één toezichthouder is per bedrijf.

In interviews komt naar voren dat het voor bedrijven en instellingen niet heel interessant is waar de uitvoering van dergelijk beleid ligt.

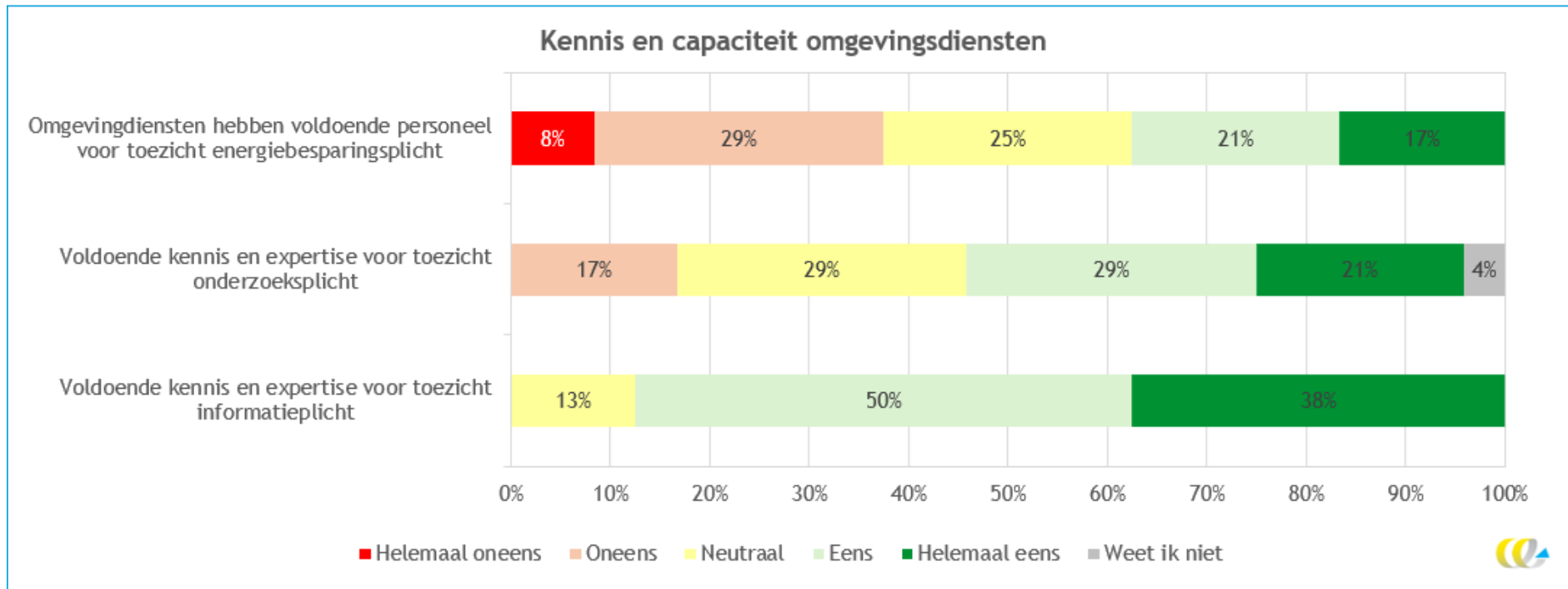
Handhavingscapaciteit

Omgevingsdiensten geven aan dat het belangrijkste probleem bij toezicht en handhaving een gebrek aan capaciteit van gekwalificeerd personeel is. Dit is niet expliciet geregeld in de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Met andere regelingen (VUE, SPUK THE) wordt er extra geld vrijgemaakt voor de opbouw van capaciteit en kennis bij de omgevingsdiensten. De VUE liep van 2020-2023, de SPUK THE van 2022-2027. Het voornemen is dat de financiering voor de energiebesparingsplicht via de rijksbegroting gaat lopen vanaf 2027. Omgevingsdiensten zijn dus druk bezig om de capaciteit en kennis uit te breiden. Zij geven aan dat ze stabiele financiering nodig hebben om dit proces succesvol uit te voeren. Bij wisselende financiering kan de tot dan toe opgebouwde kennis ook snel weer verdwijnen. De financiering van omgevingsdiensten wordt niet (alleen) via de Rijksoverheid geregeld, en lagere overheden hebben hier ook een belangrijke verantwoordelijkheid in. Omgevingsdiensten zijn positief over deze regelingen en deze worden ook positief geëvalueerd (CE Delft, 2024) (KWINK, 2024).

Hierboven komt het probleem dat omgevingsdiensten via veel verschillende stromen gefinancierd worden. Dit zorgt er ook voor dat deze diensten veel van hun activiteiten op een complexe manier moeten administreren en verantwoorden. Dit leidt tot hogere uitvoeringslasten.

Ook geven de omgevingsdiensten aan dat er naast capaciteit ook nog kennis opgebouwd moet worden (zie Figuur 22). Hierbij geven zij in de enquête unaniem aan dat zij voldoende kennis hebben om bij de informatieplichtige bedrijven en instellingen toezicht en handhaving uit te voeren. Veel omgevingsdiensten geven ook aan voldoende kennis en expertise te hebben om bij onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen toezicht te houden, maar 17% van de omgevingsdiensten geeft zelf aan onvoldoende kennis en expertise te hebben. Het vereiste kennisniveau om de onderzoeksplicht te beoordelen is hoog, dit is voor sommige omgevingsdiensten een uitdaging. Dit komt ook terug in de respons van bedrijven en instellingen die melden dat toezichthouders erg volgens 'afvinklijstjes' werken.

Figuur 22 - De kennis en capaciteit van de omgevingsdiensten, volgens de omgevingsdiensten



Omgevingsdiensten geven aan dat ze meer naast de ondernemers willen gaan staan. Ze herkennen dat de wet- en regelgeving complex is en er weerstand is voor verdere regelgeving. Hierbij ervaren ze dat het helpt om niet alleen als toezicht en handhaving langs te komen, maar ook in een helpende en adviserende rol. Hiervoor zou dan ook meer capaciteit en kennis en dus financiering beschikbaar moeten komen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2024) blijkt echter dat er onvoldoende middelen zijn en zijn vrijgemaakt om de beloofde controle te realiseren. Hierbij wordt uitgegaan van één fysieke controle per locatie per ronde.

De Algemene Rekenkamer heeft een evaluatie uitgevoerd tot aan de actualisatie. Bij de evaluatie van het toezicht en de handhaving gaan zij uit van een controlefrequentie van één keer per ronde. Dit was voor de actualisatie niet een officiële beleidsdoelstelling en dat is het sinds de actualisatie ook niet. Zeker onder kleinere bedrijven en instellingen bestaat de houding dat het niet invullen van de informatieplicht geen consequenties heeft en dat de kans op handhaving minimaal is. Hierdoor wordt er pas gehandeld op basis van een duidelijke opdracht van de toezichthouder.

Wij bevelen aan om een duidelijk doel vast te stellen voor de handhavingsfrequentie. Deze handhavingsfrequentie moet voldoende hoog zijn om te zorgen dat bedrijven en instellingen aan de plicht gaan voldoen. Op basis hiervan moet een stabiel langetermijnbeleid gemaakt worden met voldoende middelen om dit te realiseren.

Verschillen tussen omgevingsdiensten

Veel bedrijven en instellingen hebben locaties in gebieden van verschillende omgevingsdiensten. Zij geven aan dat het kennisniveau en de manier van werken tussen omgevingsdiensten verschilt. Uit de sessie met de omgevingsdiensten bleek ook dat omgevingsdiensten de regelgeving soms anders interpreteren en dat ze verschillende aanpakken hebben voor bijvoorbeeld het selecteren van bedrijven die ze gaan bezoeken. Wij adviseren om meer best practices uit te wisselen tussen omgevingsdiensten en aan de hand daarvan de aanpak meer op elkaar af te stemmen.

6.7. Communicatie

Kern communicatie

Bedrijven en instellingen zijn overwegend neutraal over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de informatievoorziening. Partijen zijn voornamelijk geïnformeerd over het bestaan van de energiebesparingsplicht via brieven van RVO, brancheverenigingen, of ze wisten er al van. De communicatiecampagne van RVO via radio, sociale media en bijeenkomsten heeft weinig bijgedragen aan het informeren van bedrijven en instellingen dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.

Voor het naleven van de energiebesparingsplicht gebruiken bedrijven en instellingen vooral de RVO-website om aan informatie te komen. De DEB-tool wordt weinig gebruikt door bedrijven en instellingen.

In deze paragraaf gaan we in op de bevindingen op het gebied van communicatie. We gaan eerst in op communicatie in het algemeen en vervolgens gaan we dieper in op wijzigingen in de communicatie rond de actualisatie in 2023.

6.7.1. Communicatie algemeen

We hebben in zowel interviews als in de uitgezette enquêtes gevraagd naar ervaringen met de communicatie rondom de energiebesparingsplicht. Echter een belangrijke notie hierbij is dat we de enquête naar bedrijven/instellingen alleen hebben uitgezet onder partijen die een rapportage hebben opgeleverd. Het is onbekend welke bedrijven en instellingen wel onder de energiebesparingsplicht vallen, maar geen rapportage hebben ingediend.

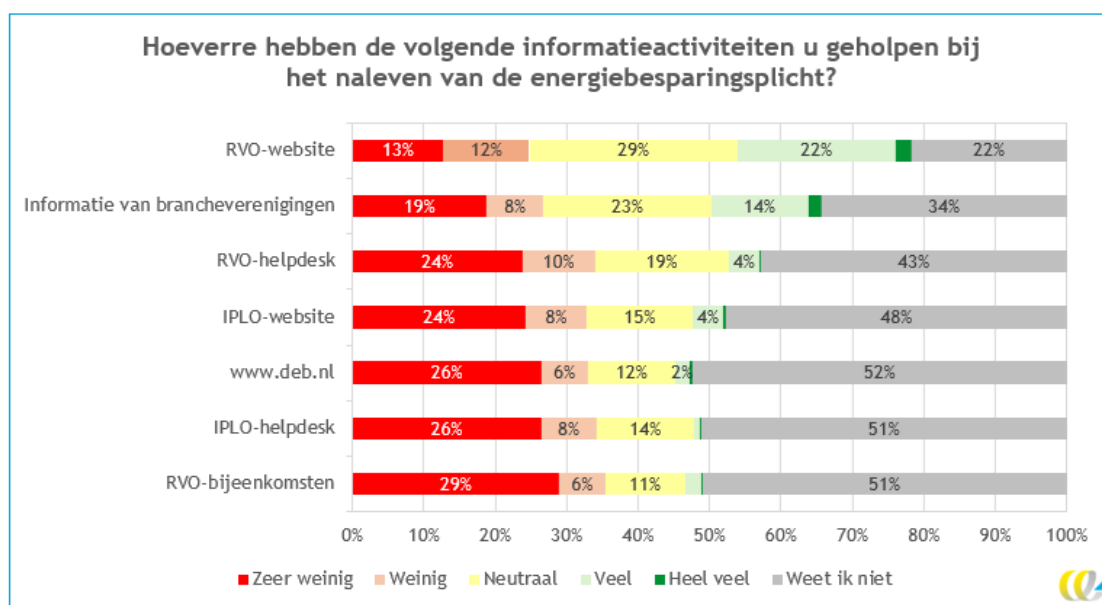
De conclusies die we uit de antwoorden trekken betreffen dus nadrukkelijk de groep die een rapportage heeft ingediend. Het is goed denkbaar dat de groep die geen rapportage heeft ingediend andere ervaringen heeft of in zijn geheel niet is bereikt door de communicatie over de energiebesparingsplicht. Uit non-responsonderzoek van RVO zelf blijkt dat een significant deel van de non-respondenten niet op de hoogte was van de nieuwe rapportageronde (23%).

Bedrijven en instellingen die de enquête hebben ingevuld, zijn overwegend neutraal over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de informatievoorziening. Er is tussen sectoren wel enigszins verschil, maar bijna alle sectoren zijn overwegend neutraal. Geïnterviewde partijen zijn hier positief over. Uit de enquêtes blijkt dat partijen voornamelijk op de hoogte zijn gesteld door brieven van RVO, maar ook brancheverenigingen hebben een belangrijke rol gespeeld. Veel partijen waren al bekend met de energiebesparingsplicht. De communicatiecampagne van RVO heeft, afgezien van de verstuurde brieven, beperkt bijgedragen aan het informeren van partijen dat ze moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht. De verstuurde brieven hebben wel duidelijk een toegevoegde waarde gehad, maar heel weinig bedrijven en instellingen (enkele procenten) geven aan op de hoogte gesteld te zijn via radio, sociale media en bijeenkomsten.

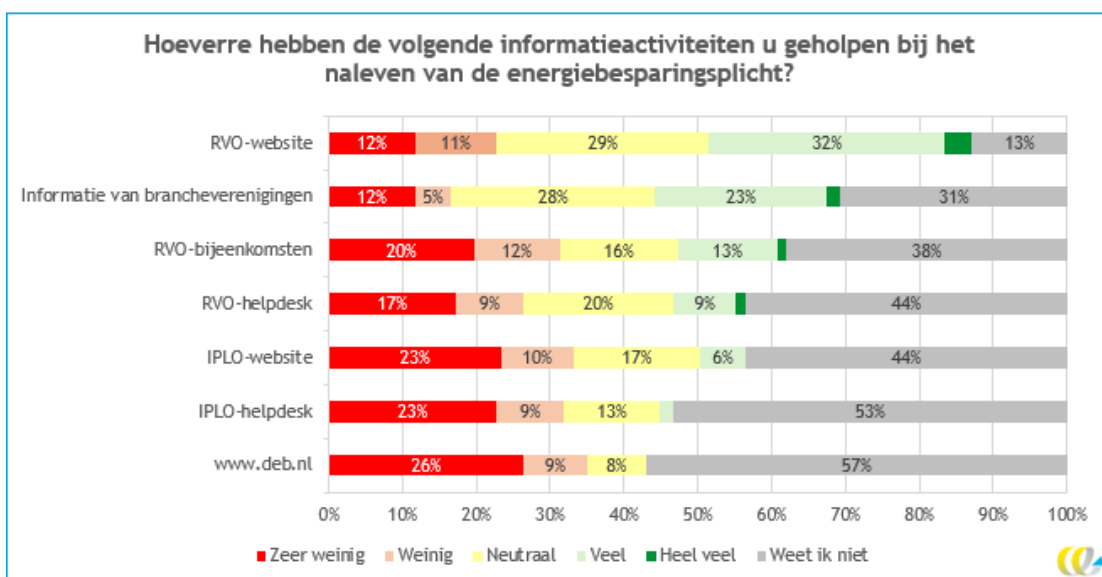
Een groot deel van de respondenten (van zowel informatieplichtige als onderzoeksplichtige partijen) geeft aan niet te weten of de verschillende manieren van informatievoorziening hebben geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht, of dat de betreffende manieren weinig tot zeer weinig hebben geholpen (zie Figuur 23 en Figuur 24). Van de verschillende manieren van informatieverstrekking heeft de RVO-website het meest geholpen. Zowel van de informatieplichtige als onderzoeksplichtige partijen geeft de meerderheid (ongeveer 40%) aan niet te weten of de RVO-helppdesk heeft geholpen bij het naleven van de plicht. In beide groepen geeft ongeveer 30% aan dat deze weinig tot zeer weinig heeft geholpen bij het naleven van de plicht (de rest is overwegend neutraal). Het is onbekend of deze groep hier wel behoefte aan had. Onderzoeksplichtige partijen zijn meer dan informatieplichtige partijen voorzien van informatie door bijeenkomsten georganiseerd door RVO.

Omgevingsdiensten hebben de communicatie naar hen toe overwegend positief ervaren. De belangrijkste bron van informatievoorziening was het IPLO, maar ook ODNL en RVO hebben hierin een rol gespeeld.

Figuur 23 - Resultaten van de vraag aan informatieplichtige partijen: 'Kunt u voor de volgende activiteiten voor informatieverstrekking aangeven in hoeverre dit heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht?'



Figuur 24 - Resultaten vraag aan onderzoeksplichtige partijen: 'Kunt u voor de volgende activiteiten voor informatieverstrekking aangeven in hoeverre dit heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht?'



6.7.2. Wijzigingen in de communicatie

In de ronde van 2019 verliep communicatie voornamelijk via brancheverenigingen, hier is destijds een subsidie van € 3 miljoen voor beschikbaar gesteld. In aanloop naar de ronde van 2023 heeft het ministerie van EZK € 1 miljoen voor twee jaar ter beschikking gesteld aan MKB-Nederland (zie hoofdstuk 4.7), met als doel energiebesparingsplichtige partijen op de hoogte te stellen van de actualisatie van de energiebesparingsplicht (deels opnieuw via brancheverenigingen).

MKB-Nederland heeft met de subsidie een programma ontwikkeld, namelijk het ‘Duurzaam Energie Besparen’-programma. Hiermee beoogt MKB-Nederland mkb-ondernemers op de hoogte te stellen van de wet- en regelgeving rondom energiebesparing en hen te ondersteunen bij het identificeren en implementeren van energiebesparende maatregelen in hun bedrijf. Het doel is dus breder dan de energiebesparingsplicht. Als onderdeel van het DEB-programma is de zogenaamde DEB-tool ontwikkeld.

Uit de enquête blijkt dat de DEB-tool van MKB-Nederland maar een zeer kleine rol gehad heeft in informatie richting informatie- en onderzoeksplichtige partijen. In Figuur 23 (informatieplichtige partijen, waar de doelgroep van de DEB-tool zich bevindt) is te zien dat zeer weinig bedrijven en instellingen aangeven dat de DEB-tool veel of heel veel heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht. Bij informatieplichtige partijen is een groep van ongeveer 35% die aangeeft dat de DEB-tool weinig tot zeer weinig heeft geholpen, en een klein deel (zo’n 10%) is overwegend neutraal. De DEB-tool heeft daarmee maar een klein deel van de bedrijven en instellingen geholpen met de informatieplicht. Binnen het DEB-programma wordt ook nog op andere manieren, bijvoorbeeld via brancheverenigingen gecommuniceerd over energiebesparing. De effectiviteit daarvan is geen onderdeel van de scope van dit onderzoek.

7. Deelvragen

In hoofdstuk 6 hebben we het algemene beeld dat uit de evaluatie komt weergegeven. Het ministerie van KGG heeft ook een aantal specifieke deelvragen gesteld. In dit hoofdstuk gaan we in op die deelvragen.

7.1. Actualisatie energiebesparingsplicht in het algemeen

In deze paragraaf behandelen we de deelvragen die betrekking hebben op de actualisatie van de energiebesparingsplicht in het algemeen. Het eerste deel van deze vragen gaat over de gevolgen van deze actualisatie voor de bedrijven en instellingen en hoe deze bedrijven en instellingen hierop hebben gereageerd. Ook gaan we in op de vragen over lastendruk en complexiteit – deze kwesties worden ook afzonderlijk behandeld onder de informatie- en onderzoeksplicht, maar hier proberen we een antwoord te formuleren op het niveau van de energiebesparingsplicht als geheel. De deelvragen over doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de energiebesparingsplicht, van de uitbreiding met nieuwe maatregelen of van andere onderdelen behandelen we hier niet afzonderlijk, omdat dit het onderwerp is van hoofdstuk 6.

Vervolgens behandelen we deelvragen over specifieke kwesties, namelijk de overgang van de energiebesparingsplicht naar het stelsel van de Omgevingswet en de relatie met ander beleid op het gebied van energiebesparing en verduurzaming. De deelvragen over het actualisatieproces worden in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld, namelijk hoofdstuk 8.

Welke gevolgen heeft de geactualiseerde energiebesparingsplicht voor de bedrijven en instellingen (inclusief de nieuw toegevoegde groep) en hoe gaan ze daarmee om?

Antwoord in het kort

Bedrijven en instellingen zijn zich over het algemeen weinig bewust van de actualisatie van de energiebesparingsplicht en de redenen daarachter. De actualisatie heeft de grootste gevolgen voor de nieuwe doelgroepen: ETS-bedrijven, glastuinbouwbedrijven en vergunningsplichtige bedrijven. Een groot deel hiervan, met name bij de glastuinbouwbedrijven, geeft echter aan geen extra maatregelen tot verduurzaming van het energiegebruik te hebben genomen vanwege de actualisatie.

Eerst zetten we de formele gevolgen van de actualisatie nog even op een rijtje. Voor de groep bedrijven en instellingen die voor de actualisatie al onder de energiebesparingsplicht viel én waarvan het energieverbruik lager is dan de grenswaarde voor de onderzoeksplicht, zijn de gevolgen van de actualisatie het meest beperkt. Voor deze groep is de belangrijkste wijziging dat er meer maatregelen op de EML staan die mogelijk voor hen van toepassing zijn, inclusief maatregelen voor de overgang naar een andere energiedrager en het zelf opwekken van hernieuwbare energie.

Voor bedrijven en instellingen die met hun energieverbruik boven de grenswaarde van de onderzoeksplicht uitkomen en onder afdeling 3.3 t/m 3.11 van het Bal vallen, betekent de actualisatie bovendien dat zij nu een onderzoek moeten uitvoeren naar mogelijke energiebesparende maatregelen voor hun specifieke processen.

Voor vergunningsplichtige bedrijven en instellingen, ETS-bedrijven en glastuinbouw-bedrijven geldt dat zij voor het eerst aan de verplichtingen van de energiebesparingsplicht moeten voldoen, al deed een deel dit op vrijwillige basis tot 2020 al via de energiebesparingsconvenanten en waren voor een aantal vergunningsplichtige bedrijven al energiebesparingseisen in de vergunning opgenomen. Omdat dit vaak energie-intensieve bedrijven en instellingen betreft, valt een groot deel van deze groep onder de onderzoeksplicht en moet eveneens een groot deel ook aan de EED-auditplicht voldoen.

Vanuit de interviews valt op dat bedrijven en instellingen zich weinig bewust zijn van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Ze kennen de energiebesparingsplicht als geheel wel, maar zijn niet goed op de hoogte van wat er precies met de actualisatie is gewijzigd en met welke redenen. Ze realiseren zich wel dat ze mogelijk maatregelen voor het overgaan op een andere energiedrager en voor het zelf opwekken van hernieuwbare energie moeten nemen, maar ze kunnen dit niet goed plaatsen binnen het proces van de actualisatie en beschouwen dit meer als een update van de EML. Het gepercipieerde effect van de actualisatie bij de groep die al onder de energiebesparingsplicht viel is daarmee beperkt.

In de enquêtes hebben we gevraagd of de actualisatie ertoe heeft geleid dat binnen de bedrijven en instellingen méér maatregelen voor verduurzaming van het energiegebruik zijn genomen. Van de respondenten van de enquête over de onderzoeksplicht geeft 55% aan dat dit niet het geval is. Voor de industrie is dit 47%, voor landbouw, bosbouw en visserij 68% en voor de overige sectoren 57%.²⁴ We hebben het antwoord op deze vraag ook uitgesplitst naar (nieuwe) doelgroepen. Dit bevestigt dat met name bij de glastuinbouw weinig extra maatregelen zijn genomen (70% antwoordt 'nee'), wat ook in interviews werd aangegeven. Van de respondenten uit de ETS-sector (inclusief CO₂-heffing) antwoordt 40% dat er geen extra maatregelen zijn genomen, van de overige categorieën (zoals bedrijven die een milieu- of omgevingsvergunning hadden) is dat rond de 50%. Zie Figuur 9. in paragraaf 6.1.2, waar dit onderscheid ook is behandeld.

Dezelfde vraag in de enquête over de informatieplicht geeft een wat minder uitgesproken beeld, maar ook hier geeft 44% aan dat ze geen extra maatregelen voor verduurzaming van het energiegebruik hebben genomen naar aanleiding van de actualisatie. Uitgesplitst naar sectoren zijn er een paar uitschieters: in de sector Waterbedrijven en afvalbeheer geeft maar liefst 81% aan dat er geen extra maatregelen zijn genomen. Bij de waterschappen komt uit interviews naar voren dat dit te verklaren is doordat zij al veel maatregelen hebben genomen, mede in het licht van het MJA3-convenant, dat voor de waterschappen goed functioneerde. In de sectoren Openbaar bestuur/overheidsdiensten en Onderwijs is dit percentage juist vrij laag: 29 en 35%, respectievelijk. Zie Figuur 8 in paragraaf 6.1.2.

We concluderen dat de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor de nieuwe doelgroepen (ETS, glastuinbouw, vergunningsplichtige bedrijven) de grootste verandering heeft betekend. Toch geeft deze groep aan, en dan met name de glastuinbouw – ook al heeft deze sector voor 1,2 PJ aan energiebesparende maatregelen geïdentificeerd (RVO, 2024i) – dat de actualisatie tot weinig extra maatregelen heeft geleid. De groep die al

²⁴ Van de respondenten van deze enquête geeft 51% aan onder de sector Industrie te vallen en 30% onder de sector Landbouw, bosbouw en visserij. Samen vertegenwoordigen deze sectoren dus ruim 80% van de respondenten.

onder de energiebesparingsplicht viel, is zich juist beperkt bewust van de actualisatie en de achtergrond daarvan. Behalve een paar uitzonderingen geeft een kleine 50% van de respondenten in deze sectoren aan dat ze geen extra maatregelen hebben genomen.

Wat zijn de redenen voor het naleven en niet naleven van de rapportage- en energiebesparingsplicht?

Antwoord in het kort

De belangrijkste redenen om aan de rapportage- en energiebesparingsplicht te voldoen (naast het feit dat het een wettelijke verplichting betreft) zijn 1) het terugbrengen van de energiekosten en 2) intrinsieke motivatie om te verduurzamen.

De redenen om *niet* aan de verplichtingen te voldoen hebben we indirect via de omgevingsdiensten en brancheorganisaties achterhaald. De belangrijkste redenen die worden genoemd, zijn: 1) de ervaren administratieve last die gepaard gaat met de verplichting, 2) onwetendheid en onbekendheid met de verplichting en 3) IT-storingen en gebruiksonvriendelijkheid van het IT-systeem. Om hier een beter beeld bij te krijgen, zouden bedrijven en instellingen die geen rapportage hebben ingediend zelf naar hun beweegredenen moeten worden bevraagd. Het is echter onbekend voor welke bedrijven en instellingen dit geldt. Dit betreft een significant deel van de doelgroep (circa 45-55%).

In dit onderzoek hebben we alleen zicht op bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend. Bedrijven en instellingen die wél onder de energiebesparingsplicht vallen maar geen rapportage hebben ingediend, zijn niet in beeld bij de autoriteiten en zodoende ook niet bij ons. We hebben hen dan ook niet kunnen bevragen.

Uit de interviews volgen duidelijk twee afzonderlijke redenen voor bedrijven en instellingen om aan de energiebesparingsplicht te voldoen (naast uiteraard het feit dat het een wettelijke verplichting is): 1) het terugbrengen van de energiekosten en 2) intrinsieke motivatie om te verduurzamen, of althans om als bedrijf of instelling een duurzaam profiel aan te nemen.

Voor het beantwoorden van de vraag waarom bedrijven en instellingen de plicht *niet* na zouden leven, konden we geen gebruikmaken van de enquêtes voor de bedrijven en instellingen zelf, omdat de respondenten geselecteerd waren op basis van het inleveren van eerdere rapportages. Ook zijn er geen interviews gevoerd met bedrijven of instellingen die wel een rapportage hadden moeten inleveren, maar dit niet gedaan hebben. We hebben ons daarom gebaseerd op de enquêtes voor de omgevingsdiensten en de brancheorganisaties. Daarnaast heeft RVO in 2024 een onderzoek gedaan (non-responsenquête) naar redenen waarom bedrijven en instellingen die in 2019 wel een rapportage hadden ingediend, dit in de ronde van 2024 niet gedaan hebben.²⁵

²⁵ Hierin zijn bedrijven en instellingen meegenomen die per 24 april 2024 (nog) geen rapportage hadden ingediend.

Het percentage van de doelgroep dat geen rapportage inlevert terwijl ze dit wel verplicht zijn, is significant. Volgens de rapportage van RVO heeft per 1 oktober 2024 circa 55% van de geschatte doelgroep van de onderzoeksplicht een rapportage ingeleverd, en circa 45% van de geschatte doelgroep van de informatieplicht (RVO, 2024i).²⁶

De omgevingsdiensten geven een aantal redenen waarom bedrijven en instellingen niet aan de informatieplicht voldoen:

- onwetendheid en onbekendheid met de plicht, andere prioriteiten;
- complexiteit en administratieve last die gepaard gaat met het invullen;
- storingen bij het eLoket en gebruiksonvriendelijkheid van het systeem;
- kosten van het in de hand nemen van een externe adviseur;
- laksheid en berekenend gedrag.

Van de brancheorganisaties geeft circa 60% aan dat bedrijven en instellingen geen rapportage inleveren omdat zij dit als een te grote administratieve last ervaren. Redenen die minder vaak gegeven worden, zijn: onbekendheid met het bestaan van de energiebesparingsplicht (17%) en de (onterechte) veronderstelling dat men niet onder de energiebesparingsplicht valt (13%). Een specifieke reden die verder nog genoemd wordt, is een storing bij het eLoket van RVO.

In de non-responsenquête geeft 22% van de respondenten aan dat de reden van niet rapporteren is dat het energiegebruik onder de drempelwaarden van de energiebesparingsplicht is gezakt. Deze groep is dus niet langer rapportageplichtig. De overige redenen die het meest genoemd worden zijn dat men niet op de hoogte was van de nieuwe rapportageronde (23%) en dat er geen tijd en/of capaciteit was voor het invullen van de rapportage (10%).

We concluderen op basis van deze enquêtes op indirecte wijze dat de ervaren administratieve last, en onbekendheid/onwetendheid bij de doelgroep (over de energiebesparingsplicht zelf, over de rapportageronde en of deze ook van toepassing is op de respondent) de belangrijkste redenen zijn voor de doelgroep om geen rapportage in te dienen. Een voldoende hoge handhavingsfrequentie zou kunnen helpen om de onbekendheid van de doelgroep met de energiebesparingsplicht en de rapportageverplichtingen te verminderen (zie paragraaf 6.6). Ook de communicatie vanuit RVO om bedrijven op de hoogte te brengen van de rapportageverplichting zou hierbij een rol kunnen spelen (zie paragraaf 0).

²⁶ Het CBS schat de grootte van de doelgroep op basis van het aantal adressen dat een hoger gebruik heeft dan de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht. Hierbij wordt aangenomen dat één adres overeenkomt met één energiebesparingsplichtige locatie. Het kan echter zijn dat één locatie meerdere adressen heeft. Hierdoor wordt de doelgroep waarschijnlijk hoger ingeschat dan deze daadwerkelijk is. Hierdoor zullen de percentages van de doelgroep dat een rapportage heeft ingeleverd naar verwachting ook iets hoger liggen.

In hoeverre staat de lastendruk in verhouding tot het doel?

Antwoord in het kort

Deelnemers aan de informatieplicht rapporteren een lastendruk in de orde van 2 tot 4 uur tot één dag voor het invullen van de rapportage. Deze lastendruk is niet bijzonder hoog, maar toch ervaren zij de lastendruk wel als hoog tot zeer hoog. Dit heeft vooral te maken met de indruk dat de plicht weinig nieuwe maatregelen voor energiebesparing oplevert.

Bij de onderzoeksplicht wordt de lastendruk ook als hoog ervaren. In absolute termen is deze ook veel hoger dan bij de informatieplicht (circa 100 uur), maar dat is te verklaren door de aard van de onderzoeksplicht.

Volgens de deelnemers staat hier echter onvoldoende energiebesparing tegenover.

Deze deelvraag sluit aan bij de conclusie van de vorige deelvraag, dat de lastendruk van de energiebesparingsplicht als hoog wordt beschouwd. We gaan in andere onderdelen van dit rapport uitgebreid in op de lastendruk. In paragraaf 6.4.2 en 7.4 behandelen we de lastendruk van de informatieplicht en in paragraaf 6.5 de lastendruk van de onderzoeksplicht. Hier maken we een synthese en we trekken conclusies over de energiebesparingsplicht als geheel.

Van de respondenten van de enquête over de informatieplicht beoordeelt 76% de lastendruk van het rapporteren als hoog of zeer hoog. Hier staat tegenover dat 77% van de respondenten aangeeft de meeste verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik ook zonder de energiebesparingsplicht zou treffen. Opvallend is dat uit de interviews volgt dat bedrijven en instellingen circa 2 tot 4 uur met het invullen van de rapportage voor de informatieplicht bezig zijn, wat oploopt tot circa één dag als zij voor meerdere locaties moeten rapporteren. Dit lijkt geen disproportionele lastendruk, zeker niet wanneer het om één rapportage per vier jaar gaat. Uit de interviews en open vragen in de enquête volgt dat bedrijven en instellingen de lastendruk toch als hoog ervaren, omdat zij de opbrengst in termen van energiebesparing(smaatregelen) als gering beschouwen. Vooral de verhouding tussen de administratieve last van het invullen van de rapportage en de opbrengst hiervan wordt dus als negatief beoordeeld. Daarnaast kan voor kleine bedrijven met weinig personeel ook een tijdsbesteding van enkele uren al veel zijn als dit moeilijk in de bedrijfsactiviteiten ingepast kan worden (bijvoorbeeld een restaurant dat zeven dagen per week open is).

De lastendruk van de onderzoeksplicht wordt eveneens als hoog ervaren. Bedrijven en instellingen geven aan dat er 100 uur (gemiddeld) voor een rapportage nodig is. Dit is duidelijk van een andere orde dan de lastendruk voor de informatieplicht, wat goed is te verklaren, omdat alle specifieke processen van een bedrijf of instelling langsgelopen moeten worden, in plaats van alleen een lijst met standaardmaatregelen zoals voor de informatieplicht. Deze lastendruk is in lijn met de lastendruk die in de Nota van Toelichting van het Bal berekend is.

Ook hier beoordeelt de doelgroep vooral de verhouding tussen de lastendruk en de behaalde energiebesparing als slecht. Van de respondenten van de enquête over de onderzoeksplicht geeft 62% aan de verhouding tussen de tijd die het kost om de rapportage in te vullen en de energiebesparing die de onderzoeksplicht oplevert 'slecht' of 'zeer slecht' te vinden.

We concluderen dat volgens de doelgroep van de energiebesparingsplicht de lastendruk niet in verhouding staat tot het resultaat dat de verplichting oplevert. Bij de informatieplicht is de lastendruk in absolute termen veel lager dan die van de onderzoeksplicht, maar in beide gevallen leidt volgens de bedrijven en instellingen de plicht tot relatief weinig energiebesparing ten opzichte van de administratieve last.

In hoeverre kan de complexiteit van de energiebesparingsplicht verminderd worden?

Antwoord in het kort

De complexiteit van de rapportage voor de informatieplicht leidt ertoe dat veel bedrijven en instellingen deze niet goed invullen, wat er weer toe leidt dat de rapportages niet goed bruikbaar zijn voor de omgevingsdiensten. De complexiteit lijkt vooral te zitten in 1) het gebruik van veel technische termen, 2) onduidelijkheden over de randvoorwaarden voor te nemen maatregelen en 3) de veelheid aan vragen, waarvan een groot deel vaak niet van toepassing is. Deze punten zouden deels opgelost kunnen worden door de vragen kritisch tegen het licht te houden. De complexiteit zou drastisch verlaagd kunnen worden door de rapportage sterk in te korten en te beperken tot de informatie die essentieel is voor een eerste beoordeling van de omgevingsdiensten, waarna deze tijdens een bedrijfsbezoek gedetailleerder onderzoek kunnen doen.

De complexiteit van de rapportage voor de onderzoeksplicht is deels inherent aan de complexere processen en het ontbreken van standaardmaatregelen. De doelgroep is van mening dat de omgevingsdiensten onvoldoende kennis hebben om hun processen goed te beoordelen en gaat liever direct het gesprek aan. Voor de omgevingsdiensten zijn de rapportages juist erg nuttig en vormen ze een belangrijke basis voor een gesprek.

Deze deelvraag impliceert dat de complexiteit van de energiebesparingsplicht een mogelijk aandachtspunt is, en dat wordt bevestigd door onze analyse. Dit komt in meer detail naar voren onder verschillende deelvragen, en we geven hierna een korte verwijzing naar de deelvragen waar dit aspect ook behandeld wordt. Vervolgens beantwoorden we de deelvraag in de vorm van een synthese van de verschillende onderdelen van de energiebesparingsplicht waar complexiteit een aandachtspunt is.

In paragraaf 7.2 constateren we dat ruim 30% van de bedrijven en instellingen die zelf een berekening van de terugverdientijd uitvoeren, de methode die daarvoor beschikbaar is als complex ervaart. De EML wordt door circa 60% van de doelgroep (bedrijven en instellingen) als 'technisch/complex' of 'enigszins uitdagend' beoordeeld (paragraaf 7.3). Een grote meerderheid van de doelgroep van de onderzoeksplicht (69%) vindt deze plicht complex of zeer complex (paragraaf 7.5). Ook bij de open vraag wordt hier vaak verwezen naar de complexiteit en omvang van de in te vullen rapportage, in het bijzonder in relatie tot de geringe opbrengst in termen van energiebesparing. Voor veel bedrijven en instellingen was het om deze reden noodzakelijk een extern bureau in te huren om de rapportage in te dienen. 55% van de respondenten van de enquête over de onderzoeksplicht geeft aan dit gedaan te hebben, en nog eens 8% voor kleine onderdelen. In de enquête over de informatieplicht is dit 34% en 6%, respectievelijk.

Voor de informatieplicht concluderen we, ook op basis van de gesprekken met de omgevingsdiensten dat de technische complexiteit van de rapportage ertoe leidt dat veel bedrijven en instellingen deze niet goed invullen. Dat leidt er weer toe dat de rapportages niet goed bruikbaar zijn voor de omgevingsdiensten, waardoor er extra informatie moet worden opgevraagd. Ook de resultaten van de enquête voor de omgevingsdiensten bevestigen dat de complexiteit van de rapportage een van de redenen is dat de rapportage door een deel van de doelgroep niet of niet goed wordt ingevuld. Het is opvallend dat de omgevingsdiensten zelf de rapportages voor de informatieplicht slechter bruikbaar vinden (om effectief toezicht te kunnen houden) dan die voor de onderzoeksplicht. Voor de informatieplicht geeft circa 40% van de omgevingsdiensten aan dat de plicht niet voldoende informatie oplevert. Voor de onderzoeksplicht geeft maar circa 17% aan dat de rapportage niet voldoende is om inzicht te krijgen in de te nemen maatregelen. Onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen zijn over het algemeen grotere organisaties met kennis over hun energie-

huishouding vanuit de eigen bedrijfsvoering, terwijl voor informatieplichtige bedrijven het bezig zijn met energie en energieverbruik vaak ver af staat van hun hoofdwerkzaamheden en kerncompetenties.

Voor de informatieplicht kunnen we, ook op basis van de interviews en eigen ervaring met het invullen van de rapportage, een paar aspecten aangeven waar de waargenomen complexiteit in zit. In de eerste plaats worden er veel technische termen gebruikt die niet algemeen bekend zijn (zie bijlage E voor voorbeelden). Ten tweede hebben veel maatregelen bepaalde randvoorwaarden, wat niet overal duidelijk of begrijpelijk wordt vermeld (zie bijlage E voor voorbeelden). Ten slotte kan de veelheid aan vragen ook bijdragen aan de ervaring van complexiteit (naast de ervaring van hoge administratieve lasten). Met name bij het onderwerp 'Verlichting' moeten veel vragen worden beantwoord, ook als deze voor een groot deel niet van toepassing zijn.

Deze punten zouden deels opgelost kunnen worden door alle vragen nog eens tegen het licht te houden en, eventueel met behulp van de doelgroep zelf, de formulering aan te passen.

Om de complexiteit drastischer te verlagen, zou de rapportage in zijn geheel moeten worden herzien, waarbij de leidraad is welke informatie echt essentieel is voor de omgevingsdiensten om effectief toezicht te kunnen houden. De lange lijst met vragen kan nu niet goed worden gebruikt omdat deze slecht wordt ingevuld. Een lager detailniveau kan de hoogte en kwaliteit van de respons mogelijk verbeteren. Een voorbeeld is om niet naar alle negentien maatregelen voor verlichting te vragen in het formulier, maar om meer algemeen te vragen of er overal in het gebouw sprake is van energiezuinige verlichting. Omgevingsdiensten kunnen detailvragen stellen bij een locatiebezoek.

We adviseren om terughoudend te zijn met het toevoegen van extra vragen, zoals over de DBO-maatregelen, omdat dit de complexiteit van de rapportage verder kan verhogen.

De rapportage voor de onderzoeksplicht wordt nog sterker als complex ervaren door de doelgroep dan die voor de informatieplicht. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de processen waarop de onderzoeksplicht ziet complexer zijn en er geen standaardisatie is zoals met de EML. Tegelijkertijd vinden de omgevingsdiensten deze rapportages nuttiger dan die voor de informatieplicht. Bedrijven en instellingen geven juist aan dat omgevingsdiensten vaak niet over de specialistische kennis beschikken om goed over hun processen te kunnen oordelen. Daarbij komt dat de maatregelen die uit het onderzoek volgen en een beperkte terugverdientijd hebben, juist eenvoudig zijn (zoals het vervangen van oudere lampen door led-verlichting), terwijl maatregelen die het primaire proces verduurzamen en daarmee het grootste deel van het energieverbruik aanpakken, een terugverdientijd hebben van (veel) meer dan vijf jaar en daarom niet genomen te hoeven worden.

Gezien het unieke en complexe karakter van de processen bij de doelgroep van de onderzoeksplicht lijken er weinig mogelijkheden om de rapportage voor de onderzoeksplicht sterk te vereenvoudigen. Bedrijven en instellingen geven aan liever in gesprek te gaan met een toezichthouder, zoals de omgevingsdiensten, om op basis van vertrouwen te bespreken wat de mogelijkheden zijn om het totale energieverbruik, inclusief het primaire proces, te verduurzamen, en hoe de overheid daarbij eventueel kan ondersteunen. Voor omgevingsdiensten zorgt de onderzoeksplichtrapportage echter voor een belangrijke basis om dit gesprek op voldoende inhoudelijk niveau aan te kunnen gaan.

Wat zijn positieve en negatieve ervaringen met de overgang naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet?

Antwoord in het kort

De overgang naar de Omgevingswet lijkt voor bedrijven en instellingen geen grote rol te hebben gespeeld. Voor omgevingsdiensten was het een uitdaging dat het overgangsrecht dat op dit moment van toepassing is zo laat werd geïntroduceerd. Het overgangsrecht leidt soms tot onduidelijkheden en verwarring. Als de Omgevingswet vanaf 1 december 2027 volledig van kracht wordt, zal dit waarschijnlijk afnemen door gewenning. Het onderscheid tussen proces- en gebouwgebonden maatregelen en de splitsing in verantwoordelijkheden daarvoor blijft mogelijk wel een aandachtspunt. Het is belangrijk dat de nieuwe regels hieromtrent helder worden gecommuniceerd wanneer het overgangsrecht afloopt.

De huidige rapportageperiode van de energiebesparingsplicht valt nog volledig onder het overgangsrecht (zie paragraaf 3.3). Pas vanaf 1 december 2027 is de Omgevingswet volledig van toepassing op de eisen en verplichtingen onder de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat er op dit moment nog geen praktijkervaring is met de Omgevingswet.

Uit de interviews met bedrijven en instellingen blijkt dat de overgang naar het stelsel van de Omgevingswet voor hen geen belangrijk onderwerp is geweest.

Brancheverenigingen geven overwegend (75%) aan dat de overgang naar de Omgevingswet voor bedrijven en instellingen die onder hen vallen geen of weinig invloed heeft. Enkele brancheverenigingen geven aan dat er nog weinig ervaring is met de Omgevingswet omdat deze relatief nieuw is.

Vanuit de bedrijven en instellingen zelf worden er vooral opmerkingen gemaakt over de splitsing in (verantwoordelijkheid voor) gebouwgebonden maatregelen aan de ene kant en proces- en faciliteitsgebonden maatregelen aan de andere kant, die met de Omgevingswet worden ingevoerd (na afloop van het overgangsrecht). Veel bedrijven en instellingen melden dat zij verschillende locaties hebben, waarbij ze voor een deel huurder en voor een deel eigenaar zijn. De splitsing in verantwoordelijkheid voor gebouw- en proces- en faciliterende maatregelen is voor hen daarom complex, omdat dit per locatie weer verschillend uit kan pakken. Daarnaast vindt een deel van de respondenten dat het moeilijk is om gebouw- en procesmaatregelen te scheiden. Huurders melden verder dat ze soms niet weten welke maatregelen de gebouweigenaar heeft genomen of van plan is te nemen. Een deel van de industriële bedrijven vindt dat er te veel aandacht is voor het gebouwgebonden deel van het energiegebruik, omdat dit slechts een klein deel van hun totale energieverbruik betreft.

Omgevingsdiensten gaven aan dat het feit dat het overgangsrecht zo laat kwam voor hen uitdagingen met zich meebracht. Hier gaan we nader op in in het hoofdstuk over het actualisatieproces (hoofdstuk 8). Eén omgevingsdienst heeft daarnaast aangegeven dat er in de RVO-module voor de informatieplicht geen rekening is gehouden met het overgangsrecht, en er daardoor fouten in de module zijn komen te staan. Zo is het gedeelte 'gebouweigenaar, uitvoerder' volgens deze omgevingsdienst niet van toepassing omdat de melder in het overgangsrecht nog de drijver van de inrichting is. Hierdoor was de rapportage van bedrijven en instellingen formeel onjuist, terwijl ze het formulier goed invulden. RVO geeft aan dat hierbij wel vermeld werd dat de drijver verplicht is te rapporteren, maar dat het voor de hand ligt dat degene die de maatregelen uitvoert, rapporteert. Daarnaast elimineert een goed energielabel in de module de gebouwgebonden maatregelen terwijl die link wettelijk ontbreekt.

We concluderen dat het overgangsrecht dat op dit moment van toepassing is tot onduidelijkheden en verwarring kan leiden. Als de Omgevingswet vanaf 1 december 2027 volledig van kracht wordt, zal dit waarschijnlijk afnemen door gewenning. Het onderscheid tussen proces- en gebouwgebonden maatregelen en de splitsing in verantwoordelijkheden daarvoor blijft mogelijk wel een aandachtspunt, zeker omdat veel bedrijven en instellingen over meerdere locaties beschikken, waarbij zij soms eigenaar en soms huurder zijn. Het is belangrijk dat de nieuwe regels hieromtrent helder worden gecommuniceerd wanneer het overgangsrecht afloopt.

In hoeverre sluiten de instrumenten binnen de energiebesparingsplicht voldoende aan op andere regelgeving zoals de EED energie-audit, de renovatiestandaard en de energielabel C-plicht voor kantoorgebouwen?

Antwoord in het kort

Brancheverenigingen geven aan dat de energiebesparingsplicht, de EED-auditplicht en de WPM overlappen en dat dit tot extra administratieve lasten leidt. Hetzelfde geldt voor overlap tussen de energiebesparingsplicht, het ETS en de EED. Harmonisatie is hier wenselijk.

De mogelijkheid om vrijgesteld te worden voor het rapporteren over gebouwmaatregelen indien het gebouw aan de renovatiestandaard voldoet, wordt als positief en lastenverlagend beoordeeld. Omgevingsdiensten geven aan dat werken met energielabels, waar vanuit de EU op gestuurd wordt, mogelijk effectiever is dan werken met een groot aantal gebouwmaatregelen. De toegevoegde waarde van de energielabel C-verplichting voor kantoren ten opzichte van de energiebesparingsplicht lijkt beperkt.

In deze paragraaf gaan we in op de relatie tussen de energiebesparingsplicht en andere beleidsinstrumenten die te maken hebben met energiebesparing en die van toepassing zijn op dezelfde doelgroep als die van de energiebesparingsplicht. De vraag hierbij is hoe de combinaties van deze instrumenten voor de bedrijven en instellingen uitvallen: leiden deze tot efficiëntieverbeteringen (bijvoorbeeld omdat voldoen aan de ene maatregel vrijstelling geeft voor de ander) of juist tot lastenverzwaring (bijvoorbeeld omdat dezelfde informatie meerdere keren moet worden ingediend)?

In de enquête aan de brancheorganisaties hebben we gevraagd welk ander beleid relevant is voor de branches, waarbij we de volgende instrumenten hebben voorgesteld: de EED-audit, de renovatiestandaard, de energielabel C-plicht voor kantoren, de rapportageplicht werkgebonden personenmobiliteit (WPM), het ETS en het Programma Aardgasvrij Wijken. Ook was er de mogelijkheid voor de respondenten om nog andere relevante instrumenten te noemen. Door de brancheorganisaties wordt nog één andere gerelateerde maatregel meerdere keren genoemd, namelijk de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), die bedrijven verplicht om een duurzaamheidsrapportage uit te brengen. We hebben vervolgens gevraagd hoe er wordt gedacht over het naast elkaar bestaan van deze maatregelen en de energiebesparingsplicht.

Twee brancheverenigingen geven aan dat de verschillende instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd. De meeste andere brancheverenigingen zijn hier negatiever over. Zij zijn van mening dat er juist weinig afstemming is tussen de verschillende maatregelen en dat dit tot veel extra administratieve lasten leidt. Expliciet is de overlap tussen de energiebesparingsplicht, de EED en de WPM genoemd. Hier wordt ook meerdere keren verwezen naar pogingen om harmonisatie door te voeren (bijvoorbeeld in de zorgsector), die tot nu toe niet

succesvol zijn geweest. Ook de overlap tussen het ETS, de EED en de energiebesparingsplicht is specifiek genoemd. Energiebesparing en CO₂-reductie zijn vaak twee kanten van dezelfde medaille, maar er zijn verschillende rapportages nodig.

Met name met de EED-audit is er veel overlap: 38% van de respondenten van de enquête over de onderzoeksplicht geeft aan ook een EED-audit te hebben doorlopen. Zoals ook genoemd is in paragraaf 7.5, lijkt het sjabloon voor de gecombineerde rapportage voor de onderzoeksplicht en de EED-auditplicht hierbij nog niet het gewenste resultaat te hebben.

De mogelijkheid om vrijgesteld te worden voor het rapporteren over gebouwmaatregelen indien het gebouw aan de renovatiestandaard voldoet, wordt als positief en lastenverlagend beoordeeld.

Opvallend in de antwoorden van de brancheverenigingen is verder dat een aantal keer genoemd wordt dat de EML-systematiek (informatieplicht) weinig oplevert. Het wordt uit de antwoorden niet duidelijk of de andere instrumenten als doeltreffender worden beschouwd.

Omgevingsdiensten geven aan dat vanuit de EU steeds meer op energielabels wordt gestuurd. Dat is volgens hen effectiever, met name ter vervanging van de gebouwmaatregelen die door onderzoeksplichtige bedrijven vaak als grote administratieve last worden ervaren, omdat je dan zou kunnen volstaan met bewijzen dat kantoorruimten aan een bepaald energielabel voldoen.

We concluderen dat de koppeling van de renovatiestandaard aan de energiebesparingsplicht positief werkt. Het gelijktijdig moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de EED-audit, ETS en/of WPM wordt door de meerderheid van de brancheverenigingen een administratieve last genoemd, waarbij harmonisatie wenselijk is. We bevelen daarom aan om alle instrumenten binnen het energiebesparingsbeleid in samenhang te bekijken en te bezien hoe deze beter op elkaar aangesloten kunnen worden, om de totale administratieve lasten te verlagen.

Opvallend is dat weinig naar de energielabel C-verplichting voor kantoren is verwezen. Mogelijk is dit omdat het voldoen aan de energiebesparingsplicht voor veel kantoren in feite impliceert dat ook aan de label C-verplichting is voldaan. Op die manier leidt de combinatie van de energielabel C-verplichting voor kantoren en de energiebesparingsplicht niet tot extra lasten, maar is de toegevoegde waarde van de energielabel C-verplichting ten opzichte van de energiebesparingsplicht wel beperkt.

Als de Europese wetgeving over energielabels (implementatie EPBD) is uitgekristalliseerd en het daarop aansluit, zou kunnen worden onderzocht of een energielabelplicht een goed alternatief is voor de informatieplicht. Zeker aangezien bedrijven en instellingen onder de onderzoeksplicht weerstand voelen tegen de gebouwmaatregelen, omdat het gebouwgebonden energiegebruik maar een klein deel van hun energiegebruik betreft.

7.2. Terugverdiëntijdmethodiek

Onderstaande deelvragen zijn beantwoord voor de groep partijen die zelf een terugverdiëntijdberekening heeft gedaan. De terugverdiëntijdmethodiek is ook relevant voor het bepalen van EML-maatregelen, maar evaluatie hiervan valt buiten de scope.

Is de methodiek voldoende bruikbaar voor het bedrijfsleven?

Antwoord in het kort

De terugverdiëntijdmethodiek is voldoende bruikbaar voor het bedrijfsleven, maar een deel van de bedrijven en instellingen vindt hem complex en ervaart onduidelijkheid over de correctheid van de berekening.

Zowel onder informatieplichtige als onderzoeksplichtige partijen die zelf een terugverdiëntijdberekening doen, is er een redelijk grote groep (ongeveer 30%) die het berekenen van de terugverdiëntijd als complex ervaart. Onder beide groepen is ook een groot deel neutraal hierover (respectievelijk 30 en 45%), en er is een redelijk grote groep die het niet weet. Dit beeld is niet anders voor glastuinbouwbedrijven, die een eigen terugverdiëntijdmethodiek hebben. Opvallend is dat met name onder de informatieplichtige partijen (bijna de helft) niet weet of de uitkomst van de terugverdiëntijdberekening de werkelijkheid weerspiegelt.

We concluderen dat de terugverdiëntijdmethodiek voldoende bruikbaar is voor het bedrijfsleven, hoewel er wel nadelen aan zitten: een deel van de bedrijven en instellingen vindt het complex en er is onduidelijkheid over de correctheid van de berekening. Over het algemeen wordt er echter redelijk neutraal over de methodiek gedacht.

Is de methodiek voldoende bruikbaar voor het bevoegd gezag?

Antwoord in het kort

De terugverdiëntijdmethodiek is redelijk bruikbaar voor het bevoegd gezag, maar de mate waarin zij inzicht hebben in de methode en achterliggende kostenposten is beperkt. Het is nuttig om bedrijven en instellingen een berekening bij de rapportage te laten voegen en daarnaast omgevingsdiensten beschikking geven over de terugverdiëntijdberekening achter de EML om hiermee te kunnen vergelijken. Op dit moment hebben de meeste omgevingsdiensten wel eens discussie over onderdelen van de terugverdiëntijd.

In de sessies met omgevingsdiensten is gebleken dat zij maar beperkt inzicht hebben in de manier waarop de terugverdiëntijd is berekend op basis van de ingediende rapportages. De mate waarin zij na kunnen gaan of de terugverdiëntijd de werkelijkheid weerspiegelt, wordt gemengd beoordeeld in de enquête: 39% is neutraal, 30% van de omgevingsdiensten vindt dat ze de terugverdiëntijd goed kunnen beoordelen, maar 22% is het daar juist mee oneens. In de sessies met omgevingsdiensten hebben zij aangegeven aan dat zij met name inzicht hebben in de uitkomst van de berekening, maar niet in de gebruikte methode of achterliggende kostenposten.

Vanuit de enquête blijkt dat de omgevingsdiensten verdeeld zijn over de mate waarin zij na kunnen gaan hoe de energieprijzen tot stand zijn gekomen (35% is hier positief over, 56% negatief, de rest neutraal of weet het niet). Ook gaven zij aan dat er waarschijnlijk in beperkte mate gesjoemeld wordt in de terugverdiëntijdberekening. In de sessie is aangegeven dat het nuttig zou zijn om verplicht een berekening bij de rapportage te voegen en daarnaast omgevingsdiensten beschikking te geven over de terugverdiëntijdberekening achter de EML om hiermee te kunnen vergelijken.

De meeste omgevingsdiensten geven aan wel eens discussie te hebben over de aangeleverde terugverdiëntijden. Deze discussies gaan met name over bouw- en installatiekosten, aanschafkosten en de jaarlijkse besparing op de energiekosten.

We concluderen dat de methodiek redelijk bruikbaar is voor het bevoegd gezag, maar dat dit verbeterd zou kunnen worden door de terugverdiëntijdberekeningen achter de EML beschikbaar te stellen aan de omgevingsdiensten en bedrijven en instellingen die een terugverdiëntijdberekening maken, deze verplicht toe te laten voegen aan de rapportage.

Bedrijven en instellingen kunnen, binnen randvoorwaarden, rekenen met eigen energieprijzen, is dit voldoende werkbaar?

Antwoord in het kort

Het werken met eigen energieprijzen is voldoende werkbaar voor bedrijven en instellingen.

Enkel onderzoeksplichtige partijen hebben de mogelijkheid om te werken met eigen energieprijzen. In de enquête heeft 64% aangegeven te hebben gerekend met eigen energieprijzen. Het werken met eigen energieprijzen wordt als overwegend neutraal (45%) werkbaar ervaren. Er is ook een groep die aangeeft het makkelijk te vinden (34%) en een groep die aangeeft het complex te vinden (22%).

We concluderen dat het rekenen met eigen energieprijzen voldoende werkbaar is voor bedrijven en instellingen.

7.3. Erkende Maatregelenlijst

In deze paragraaf beantwoorden we de deelvragen over de opzet van de EML-systematiek en de effectiviteit van de Erkende Maatregelenlijst.

Hoe begrijpelijk en gebruiksvriendelijk is de EML voor de doelgroep?

Antwoord deelvragen erkende maatregelen

Informatieplichtige bedrijven en instellingen vinden de Erkende Maatregelenlijst vaak technisch verwoord, complex en niet gebruiksvriendelijk. Onduidelijke randvoorwaarden en ervaren overlap tussen maatregelen doen verdere afbreuk aan de gebruiksvriendelijkheid van de EML. De overstap van sectorlijsten naar gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen heeft de EML niet merkbaar eenvoudiger of ingewikkelder in gebruik gemaakt.

Informatieplichtige bedrijven en instellingen vinden de EML over het algemeen lastig te begrijpen. In de interviews gaven gesprekspartners aan dat de Erkende Maatregelenlijst vaak als zeer technisch wordt ervaren. De meeste respondenten van de enquête delen deze mening, 60% van de respondenten van de informatieplichtenquête gaf aan de Erkende Maatregelenlijst zeer technisch en complex of enigszins uitdagend te vinden. 23% van de doelgroep vindt het onduidelijk wanneer zijn of haar organisatie aan de randvoorwaarden van een erkende maatregel voldoet.

Informatieplichtigen vinden het werken met de EML-systematiek over het algemeen niet gebruiksvriendelijk. Veel terugkomende antwoorden uit de informatieplichtenquête op de open vraag waarin respondenten hun mening over de EML kunnen delen, zijn:

- Het taalgebruik in de erkende maatregelenlijsten is veel te technisch en/of te ambtelijk.
- De erkende maatregelenlijsten zijn te lang. Veel maatregelen zijn niet van toepassing op specifieke bedrijven of instellingen.
- Veel (verlichtings-)maatregelen overlappen met elkaar.

Het overgaan van de negentien sectorlijsten naar een verdeling met gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen heeft de EML-systematiek voor de doelgroep met ervaring met de sectorlijsten noch ingewikkelder, noch eenvoudiger gemaakt (zie Figuur 11).

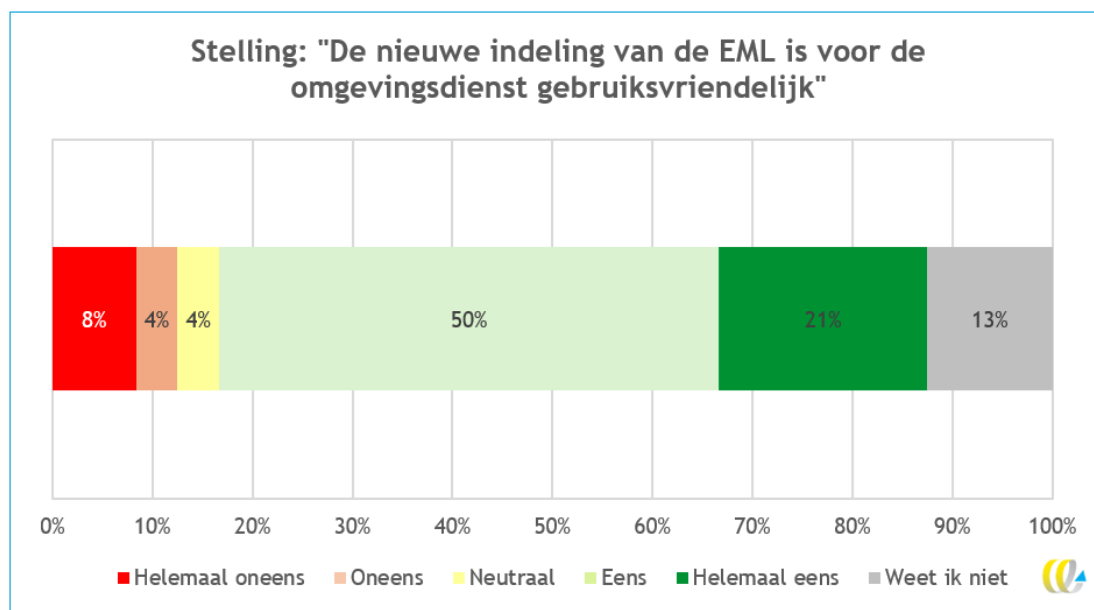
Hoe begrijpelijk en gebruiksvriendelijk is de EML voor de omgevingsdiensten?

Antwoord in het kort

Omgevingsdiensten zijn overwegend positief over de begrijpelijkheid en de gebruiksvriendelijkheid van de EML. Omgevingsdiensten waarderen dat in de actualisatie de beschrijvingen van maatregelen is uitgebreid en dat informatieplichtige bedrijven en instellingen niet meer de verkeerde sectorlijst kunnen selecteren. Tegelijkertijd geven omgevingsdiensten aan dat de randvoorwaarden van de maatregelen multi-interpretabel zijn en dat het aantal relevante maatregelen per informatieplichtige organisatie soms sterk is toegenomen.

Een ruime meerderheid van de omgevingsdiensten (71%) vindt de EML gebruiksvriendelijk voor toezichthouders (zie Figuur 25). Daarnaast vinden de meeste omgevingsdiensten (66%) dat het duidelijk is welke erkende maatregelen onder welke randvoorwaarden getroffen moeten worden.

Figuur 25 - Antwoorden op de stelling 'De nieuwe indeling van de EML is voor de omgevingsdienst gebruiksvriendelijk' uit de enquête voor de omgevingsdiensten



Medewerkers van omgevingsdiensten hebben aangegeven dat bedrijven en instellingen voorheen af en toe de verkeerde sectorlijst kozen. Een voordeel van de nieuwe EML-systematiek is dat dit niet meer mogelijk is. Ook de uitgebreidere beschrijvingen van de maatregelen wordt als een pluspunt van de actualisatie gezien.

Ook al zijn de omgevingsdiensten over het algemeen positief over de gebruiksvriendelijkheid van de EML voor omgevingsdiensten, zijn tijdens de kennissessie van 17 oktober 2024 ook nadelen aan de EML-systematiek benoemd. Deze benoemde nadelen zijn:

- “De beschrijving en randvoorwaarden van de Erkende Maatregelenlijst zijn dikwijls multi-interpretabel. Hier kom je pas achter op het moment dat je langsgaat bij bedrijven en instellingen.”
- “In de huidige EML zijn sommige randvoorwaarden erg specifiek, waardoor het lastig is om te achterhalen of eraan voldaan wordt. Door deze onduidelijkheid is het niet mogelijk om te handhaven.”
- “Met de nieuwe indeling voor de EML moeten we voor bepaalde bedrijven en instellingen veel meer maatregelen langslopen. Zo golden er voor de actualisatie 34 erkende maatregelen voor zwembaden; nu zijn dat er 100.”
- “Doordat bedrijven en instellingen voor veel meer maatregelen moeten aangeven of deze wel of niet van toepassing zijn, worden informatierapportageplichtrapportages slechter ingevuld.”

Omgevingsdiensten geven aan dat er onder het oude stelsel iets meer maatwerkmogelijkheden waren. Sommige omgevingsdiensten zien het als een gemis dat deze mogelijkheden zijn weggefallen. Anderen zien het inkorten van maatwerkmogelijkheden juist als een voordeel: “Het is simpeler en overzichtelijker om vanuit generieke erkende maatregelenlijsten toezicht te houden.”

Dekt de EML de doelgroep voldoende af?

Antwoord in het kort

Zowel de doelgroep als de omgevingsdiensten geven aan dat de EML over het algemeen alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik bevat met een terugverdientijd lager dan vijf jaar. 52% van de respondenten geeft aan dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn om energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar te nemen die niet al op de EML staan. Wanneer we de resultaten van deze enquêtevraag uitsplitsen over verschillende sectoren, blijft dit beeld dat de meeste energiebesparende maatregelen in de EML opgenomen zijn, onveranderd.

De achtergrond bij deze vraag is dat het mogelijk is dat sectoren gebruik kunnen maken van de EML, maar dat hun processen onvoldoende opgenomen zijn in de lijst.

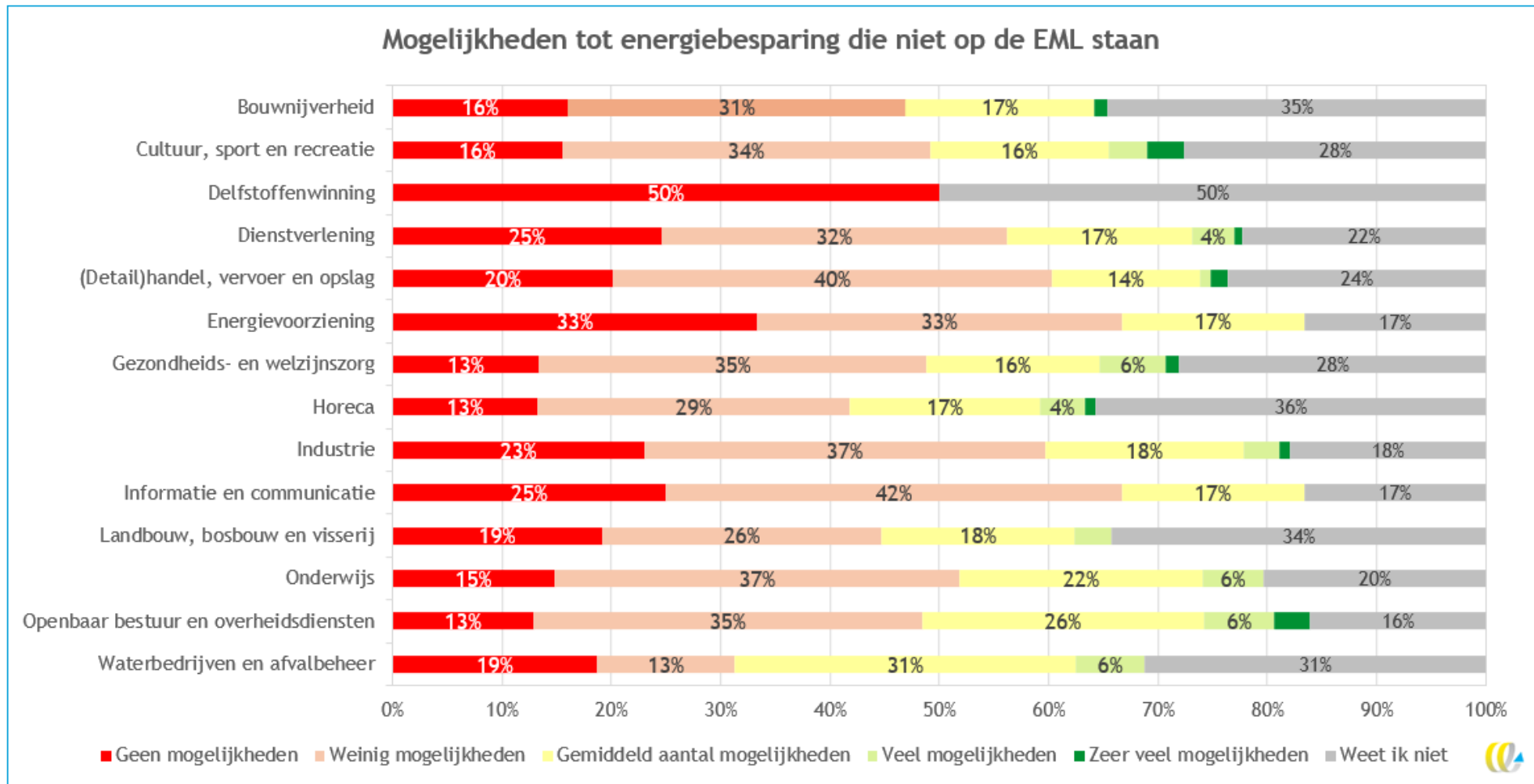
Bij de geïnterviewde informatieplichtige bedrijven en instellingen, omgevingsdiensten en respondenten van zowel de informatieplicht- als omgevingsdienstenenquête heerst het beeld dat de Erkende Maatregelenlijst de meeste energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar bevat die een informatieplichtig bedrijf of instelling kan nemen.

Zo geeft 52% van de respondenten aan dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn om energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar te treffen die niet al op de EML staan. Dit beeld verandert niet wanneer de mogelijkheden tot additionele energiebesparende maatregelen uitgesplitst worden naar sector, zoals weergegeven in Figuur 26.

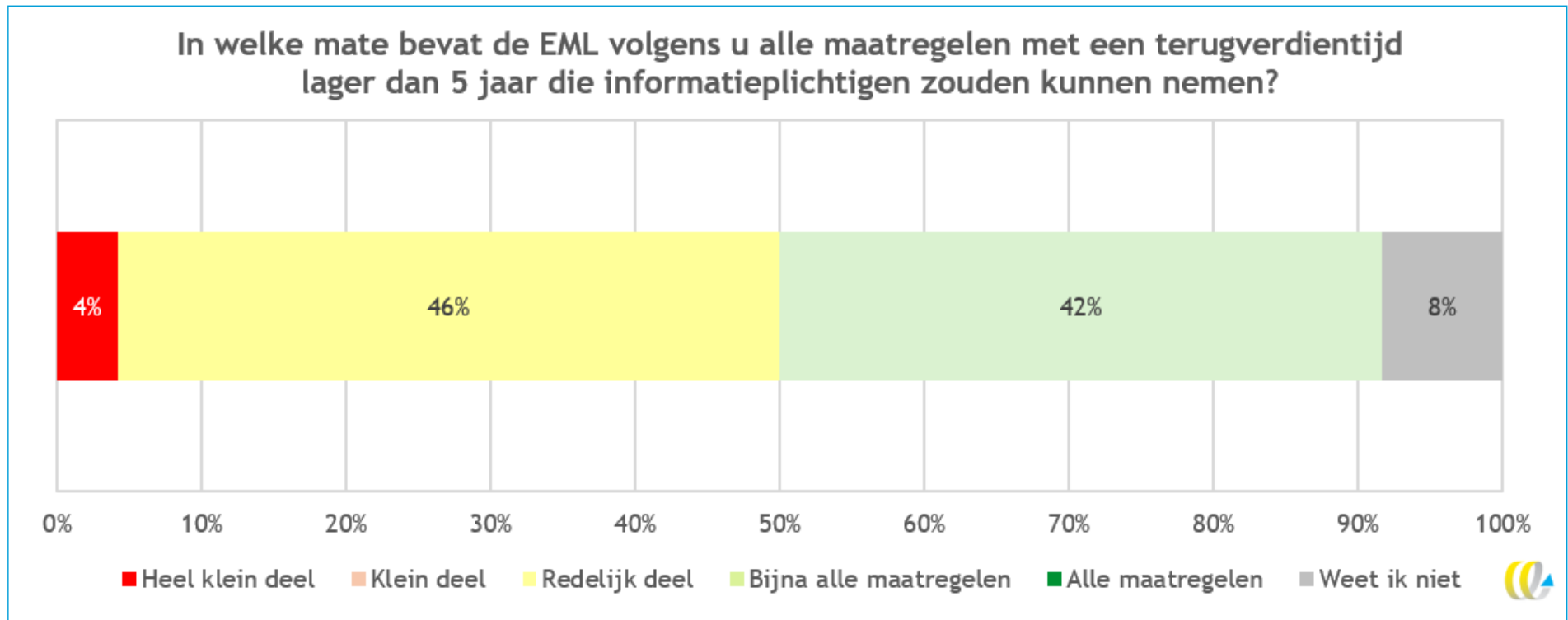
De resultaten van de omgevingsdienstenenquête komen gedeeltelijk overeen met de resultaten uit de informatieplichtenquête. 88% van de omgevingsdiensten geeft aan dat bijna alle maatregelen of een redelijk deel van de maatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar zijn opgenomen in de EML-systematiek (zie Figuur 27).

We hebben geen signalen ontvangen dat processen van bepaalde sectoren onvoldoende zouden terugkomen in de EML.

Figuur 26 - Antwoorden op de vraag 'Zijn er bij uw organisatie mogelijkheden tot energiebesparing die niet op de EML staan, maar wel een terugverdientijd korter dan vijf jaar hebben?' uit de enquête over de informatieplicht



Figuur 27 - Antwoorden op de vraag 'In welke mate bevat de EML volgens u alle maatregelen met een terugverdientijd lager dan vijf jaar die informatieplichtigen bedrijven en instellingen zouden kunnen nemen?' uit de enquête voor omgevingsdiensten



Hoe doelmatig is de huidige opzet van de EML met circa 150 maatregelen voor de doelgroep?

Antwoord in het kort

De huidige opzet van de EML met circa 150 erkende maatregelen dekt de doelgroep weliswaar goed af, maar wordt als te omvangrijk, technisch en complex ervaren. De ervaren complexiteit en de lengte van de EML leidt tot slecht ingevulde informatieplichtrapportages en een laag nalevingspercentage (slechts 44% van de doelgroep heeft over de informatieplicht gerapporteerd in mei 2024).

Hoewel de harmonisatie van maatregelenlijsten het toezicht door omgevingsdiensten heeft vereenvoudigd, heeft dit voor individuele bedrijven geleid tot minder specifieke lijsten die minder goed toepasbaar zijn op hun sector. Er bestaat een duidelijke trade-off tussen de brede dekking van de EML en de nalevingsgraad en rapportagekwaliteit.

Zoals blijkt uit de antwoorden van de vorige paragraaf dekt de EML de doelgroep af. Uit de interviews en de open vragen van de informatieplichtenquête blijkt echter dat de huidige opzet met circa 150 erkende maatregelen als een (veel) te groot aantal maatregelen wordt ervaren.

Daarnaast geven omgevingsdiensten aan dat een gedeelte van de informatieplichtrapportages onbruikbaar zijn om toezicht op de doelgroep mee te houden, omdat bijvoorbeeld bij alle maatregelen ‘niet van toepassing’ wordt aangevinkt. Als mogelijke reden hiervoor noemen ze onder andere het grote aantal maatregelen op de EML.

Dat een gedeelte van de ingediende rapportages van slechte kwaliteit is, zien we ook terug in de cijfers van RVO over gerubriceerde informatieplichtrapportages. Uit deze cijfers blijkt dat in 16% van de ingediende informatieplichtrapportages tussen de 0 en 25% van de verplichte maatregelen zijn getroffen (6%) óf dat meer dan 80% van de opgegeven antwoorden hetzelfde zijn (10%).

Bovendien zien we dat de nalevingsgraad van het indienen van een informatieplichtrapportage laag ligt. Op 1 oktober 2024 had slechts 45% van de doelgroep een rapportage ingediend (RVO, 2024i). Een mogelijke verklaring voor dit lage percentage zijn de ervaren administratieve lasten en de complexiteit die met het invullen van een rapportage gepaard gingen. Zo geeft een geïnterviewde informatieplichtige organisatie aan: *“Ik vul de [informatieplicht-]rapportages standaard niet in, in verband met de tijd die hiervoor nodig is. Pas als omgevingsdiensten erom vragen, vul ik de rapportage in.”*

Ook brancheorganisaties noemen de (te) hoge administratieve lasten als voornaamste reden (14 van de 23 brancheorganisaties) waarom bedrijven of instellingen in hun sector nog geen rapportage hebben ingediend. Overigens is het aantal uur dat besteed wordt aan de rapportages niet bijzonder hoog, blijkt uit de interviews. In paragraaf 7.4 gaan we hier dieper op in.

Wij zien een trade-off tussen de dekking van de EML voor alle sectoren enerzijds en de administratieve lasten van het volgen van de EML-systematiek, de nalevingsgraad van de doelgroep en de kwaliteit van de ingevulde rapportages anderzijds. De harmonisatie van de Erkende Maatregelenlijst heeft het toezichthouden op de EML-systematiek vereenvoudigd voor omgevingsdiensten. Immers hadden omgevingsdiensten met negentien verschillende sectorlijsten te maken. Voor individuele bedrijven geldt echter dat ze voor de actualisatie

met één lijst met minder erkende maatregelen hoefde te werken. Deze specifieke lijsten zijn nu vervangen door drie generieke lijsten die minder goed toepasbaar zijn op individuele sectoren.

Moet de lijst ‘Processen’ nog wel van toepassing zijn voor milieu-belastende activiteiten onder 3.3a?

Antwoord in het kort

Het is afhankelijk van de milieubelastende activiteit en de subsector of de lijst ‘Processen’ nog wel van toepassing moet zijn voor milieubelastende activiteit onder 3.3a. Hoewel de meeste subsectoren weinig tot geen procesmaatregelen van toepassing verklaren, zijn er uitzonderingen, zoals de natwasserij en gezondheidszorg, waar meer dan 75% van de rapporteurs meerdere procesmaatregelcategorieën relevant vindt. Sommige categorieën, zoals ‘procesbaden’ en ‘veehouderijen’, worden zelden relevant geacht, terwijl ‘procesapparatuur’, ‘proceswarmte’ en ‘proceskoeling’ vaker als van toepassing worden verklaard. Het gebrek aan een eenduidig beeld suggereert dat de toepasbaarheid van de processenlijst flexibel moet worden ingericht, en per milieubelastende activiteit (en daarmee per subsector) geëvalueerd dient te worden welke procesmaatregelen van toepassing moeten blijven.

Voor bedrijven en instellingen die een milieubelastende activiteit onder artikel 3.3a Bal uitvoeren, wordt standaard alleen de EML voor faciliteiten (en eventueel voor gebouwen) gegenereerd. Tijdens het rapporteren kunnen rapporteurs van deze standaardoptie afwijken en aanvinken dat bepaalde categorieën procesmaatregelen toch relevant zijn voor hun bedrijf of instelling.

Bijlage A geeft een overzicht van welke deelsectoren wel en welke deelsectoren vanaf 2027 niet onderzoekspliktig zijn. De deelsectoren die vanaf de volgende rapportagecyclus niet onderzoekspliktig zijn, verrichten milieubelastende activiteiten onder artikel 3.3a Bal.

Bijlage D toont per subsector en procesmaatregelen het percentage van de informatieplichtrapportages dat de categorie ‘processen’ van toepassing heeft verklaard. Uit de tabel in de bijlage (Tabel 30) ontstaat geen eenduidig beeld of de processenlijst nog van toepassing moet zijn voor milieubelastende activiteiten.

Veel subsectoren verklaren weinig of bijna geen procesmaatregelcategorieën van toepassing. De subsectoren ‘natwasserij’ en ‘gezondheidszorg - geen van bovenstaande’ zijn twee uitzonderingen hierop. Meer dan 75% van de rapporteurs uit deze twee subsectoren geven aan dat drie procesmaatregelcategorieën relevant zijn.

Ook vanuit het perspectief van de procesmaatregelcategorieën ontstaat er een wisselend beeld. De categorieën ‘procesbaden’ en ‘veehouderijen’ worden door (bijna) geen enkele 3.3a-subsector als relevant beschouwd. Daarentegen worden de categorieën ‘procesapparatuur’, ‘proceswarmte’ en ‘proceskoeling’ regelmatig tot vaak als ‘van toepassing’ aangevinkt.

Samengevat is het afhankelijk van zowel de procesmaatregelcategorie en de 3.3a-subsector of de processenlijst nog van toepassing zou moeten zijn voor milieubelastende activiteiten onder artikel 3.3a Bal.

In hoeverre is de EML als instrument effectief als alternatieve invulling van de vijfjaarsterugverdiëntijdnorm?

Antwoord in het kort

De EML wordt als een effectief instrument gezien als alternatieve invulling voor de vijfjaarsterugverdiëntijdnorm, omdat de EML (vooral kleine) informatieplichtige bedrijven en instellingen snel inzicht geeft in potentiële en rendabele energiebesparende maatregelen.

We beoordelen de EML als effectief instrument als alternatieve invulling voor de vijfjaarsterugverdiëntijdnorm. Geïnterviewde organisaties geven aan dat de EML-systematiek inzichtelijk maakt wat voor energiebesparende maatregelen er mogelijk zijn binnen een terugverdiëntijd van vijf jaar. De EML biedt voornamelijk voor kleinere organisaties een uitkomst, omdat deze bedrijven en instellingen niet zelf hoeven te onderzoeken welke energiebesparende maatregelen een terugverdiëntijd lager dan vijf jaar hebben. Dit beeld van de EML als effectief instrument komt ook terug uit de cijfers over informatieplichtrapportages. Het overgrote deel van de informatieplichtige bedrijven en instellingen (circa 92%) maakt gebruik van de Erkende Maatregelenlijst als alternatieve invulling voor de vijfjaarsterugverdiëntijdnorm. Op 11 oktober 2024 zijn er 50.522 informatieplichtrapportages ingediend bij het eLoket. Bij 2.321 van deze rapportages gaven rapporteurs aan dat ze participeerden met de portefeuille-aanpak. Van de overige 48.201 rapportages weken 3.647 rapportages af van ofwel de gebouw-EML of de faciliteiten- en proces-EML.

Zijn maatregelen voor doelmatig beheer en onderhoud en de mate waarop deze in de wet verankerd zijn voldoende effectief?

Antwoord in het kort

De huidige invulling van de doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen is weinig effectief, omdat de meerderheid van de doelgroep er niet mee bekend is. Hoewel het verankeren van de expliciete zorgplicht voor DBO-maatregelen in art. 2.6 Bbl en art. 2.11 Bal wel handhaving van nalatig gedrag mogelijk heeft gemaakt, is het onwaarschijnlijk dat het opnemen van DBO-maatregelen in de EML-systematiek tot meer verduurzaming van het energiegebruik heeft geleid.

De doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen zijn momenteel weinig effectief. 69% van de respondenten van de informatieplichtige bedrijven en instellingen geeft aan niet bekend te zijn met de DBO-maatregelen.

Eenzijds geeft een meerderheid van de omgevingsdiensten in de enquêtes aan dat ze hetzelfde of meer toezicht zijn gaan houden op doelmatig beheer- en onderhoudsmaatregelen sinds ze expliciet zijn opgenomen in de EML-systematiek. Anderzijds zijn de DBO-maatregelen te generiek omschreven om erop te handhaven. Daarentegen bieden de specifieke zorgplichten uit art. 2.6 Bbl en art. 2.11 Bal omgevingsdiensten wel de mogelijkheid om te handhaven indien er klaarblijkelijk geen DBO-maatregelen getroffen zijn (bijvoorbeeld bij het lekken van perslucht uit een persluchtnet).

Concluderend achten we het onwaarschijnlijk dat het expliciet opnemen van de DBO-maatregelen in de EML-systematiek tot meer energiebesparing heeft geleid. Daarentegen heeft het expliciteren van de zorgplicht de mogelijkheden van het handhaven van grondig nalatig gedrag wel verruimd.

7.4. Informatieplicht

Bevat de informatieplicht de benodigde informatie voor datagestuurd toezicht?

Antwoord in het kort

Informatieplichtrapportages bevatten niet de benodigde informatie voor datagestuurd toezicht. Omgevingsdiensten noemen drie redenen waarom de kwaliteit van de rapportages tekortschiet: 1) de informatie van de ingevulde rapportages is van slechte kwaliteit, 2) het is voor toezichthouders niet mogelijk om te beoordelen of er een natuurlijk moment plaats heeft genomen en 3) informatie over de uitvoering van DBO-maatregelen ontbreekt. De informatieplichtrapportages worden wel als nuttig startpunt van en hulpmiddel bij inspecties gebruikt.

Informatieplichtrapportages bevatten niet voldoende informatie om datagestuurd toezicht te houden. Dit heeft drie voornaamste redenen. Ten eerste is de kwaliteit van ingevulde rapportages over het algemeen slecht. Zo zijn er veel rapportages waarbij de ‘niet van toepassing’ bij (bijna) alle erkende maatregelen wordt ingevuld. Hierdoor vragen omgevingsdiensten regelmatig additionele informatie op. 87% van de omgevingsdiensten geeft aan dat ze voor het beoordelen van informatieplichtrapportages weleens om extra informatie verzoeken.

Ten tweede is het voor omgevingsdiensten niet te beoordelen of er al een natuurlijk moment heeft plaatsgevonden wanneer bedrijven en instellingen dit als reden voor het niet treffen van een maatregel opgeven. Handhaving wordt verder bemoeilijkt omdat informatieplichtigen de optie hebben om op de vervolgvraag ‘Wanneer vindt het natuurlijke moment plaats?’ in te vullen: ‘Ik weet het niet’. Door terug te kijken naar de afgelopen periode kunnen omgevingsdiensten wel beoordelen of er een natuurlijk moment heeft plaatsgevonden en de verplichte maatregelen op dat moment zijn genomen.

Ten derde bevat het rapportageformulier van de informatieplicht geen vragen over op welke manier DBO-maatregelen worden uitgevoerd of zijn geïncorporeerd in de bedrijfsvoering en/of beheersplannen. Hierdoor kunnen omgevingsdiensten alleen door inspecties uit te voeren, en niet op basis van de rapportages, toezicht houden of informatieplichtige bedrijven en instellingen aan hun DBO-verplichtingen voldoen.

Door deze oorzaken zijn informatieplichtrapportages op zichzelf vaak niet voldoende om effectief de energiebesparingsplicht te kunnen handhaven. Wel geven sommige omgevingsdiensten aan dat de informatieplichtrapportages een bruikbaar hulpmiddel zijn om tijdens inspecties bij bedrijven en instellingen om naar nadere toelichting te vragen.

In hoeverre worden bedrijven en instellingen door de EML bewogen om energiebesparende maatregelen te nemen?

Antwoord in het kort

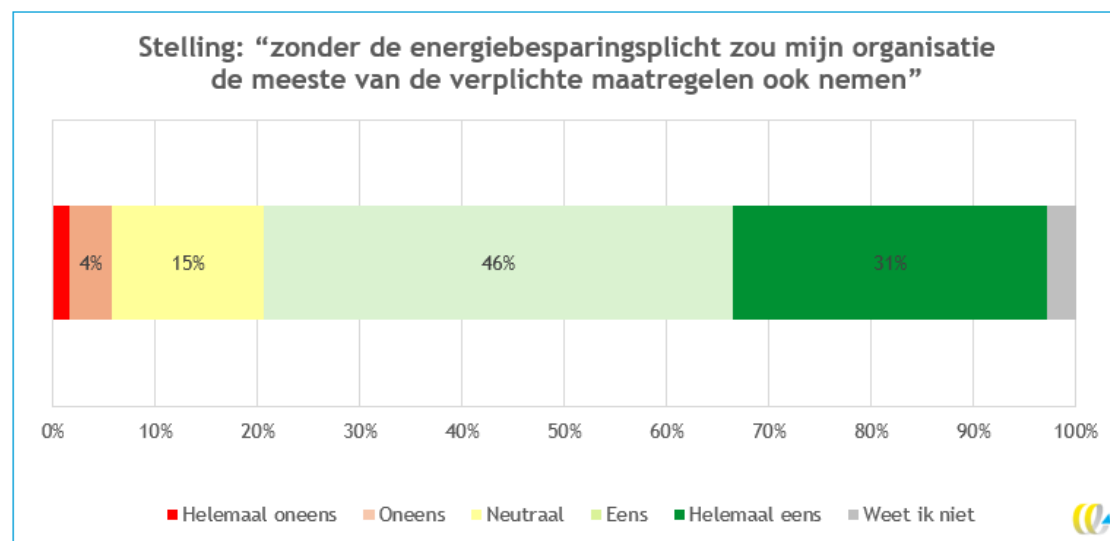
De EML en de informatieplicht zetten bedrijven en instellingen slechts beperkt aan tot het nemen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Een groot deel van de respondenten uit de informatieplichtenquête geeft aan energiebesparende maatregelen te nemen vanuit kostenbesparende of duurzaamheidsoverwegingen en niet om te voldoen aan de energiebesparingsplicht. Enkele respondenten erkennen echter dat de informatieplicht als stok achter de deur dient om maatregelen te treffen.

Uit de informatieplichtenquête en de interviews met informatieplichtige bedrijven en instellingen blijkt dat de EML de doelgroep slechts beperkt aanzet om energiebesparende maatregelen te nemen. Uit de respons op de enquête blijkt dat 77% van de respondenten aangeeft dat ze de energiebesparende maatregelen ook zouden nemen zonder de energiebesparingsplicht. Ze worden dus niet door de EML en informatieplicht aanzet om maatregelen te nemen (zie Figuur 28).

Dit beeld wordt bevestigd door de open antwoorden uit de informatieplichtenquête. Respondenten geven aan dat ze al energiebesparende maatregelen nemen vanuit kostenbesparings- of duurzaamheidsoverwegingen. Enkele gesprekspartners nuanceren de antwoorden uit de enquête en geven aan dat de EML toont wat er mogelijk is op het gebied van energiebesparing en dat de informatieplicht een goede stok achter de deur is om energiebesparende maatregelen te nemen.

Het is mogelijk dat respondenten de invloed van de plicht onderschatten doordat ze het nemen van maatregelen hebben geïnternaliseerd, maar dat ze dit zonder energiebesparingsplicht niet zouden hebben gedaan. Om een conclusie te kunnen trekken over het additionele effect van de informatieplicht op energiebesparing, is uitgebreide data-analyse vereist.

Figuur 28 - Antwoorden op de stelling 'Zonder de energiebesparingsplicht zou mijn organisatie de meeste verplichte maatregelen ook nemen' uit de enquête over informatieplicht



Worden alle onderdelen van de rapportage onder de informatieplicht gebruikt door het bevoegd gezag om informatiegestuurd toezicht uit te oefenen?

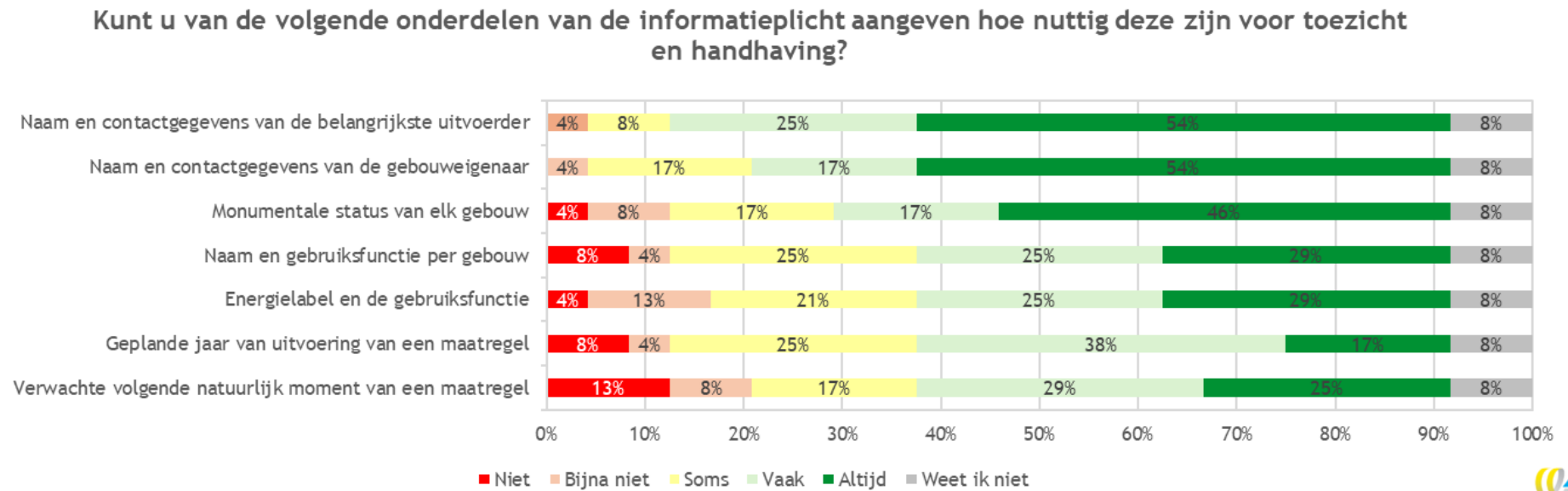
Antwoord in het kort

De informatieplichtrapportageonderdelen worden in verschillende mate gebruikt om toezicht te houden. Omgevingsdiensten gebruiken vooral de contactgegevens van uitvoerders en gebouweigenaren. Antwoorden over het 'natuurlijk moment' waarop een maatregel getroffen moet worden, worden zelden benut vanwege de mogelijkheid om 'Ik weet het niet' in te vullen. Om gemakkelijker toezicht te houden, zouden enkele kleine wijzingen aan het rapportageformulier gedaan kunnen worden, zoals het uitvragen van het installatiejaar van installaties die op een natuurlijk moment vervangen moeten worden voor een duurzamer alternatief.

De frequentie waarmee omgevingsdiensten verschillende onderdelen van de informatieplichtrapportage toepassen om informatiegestuurd toezicht te houden, verschilt per onderdeel (zie Figuur 29). De belangrijkste onderdelen van de rapportage zijn de contactgegevens van de uitvoerder van (activiteiten)maatregelen of de gebouweigenaar. Dit strookt met het eerdergenoemde resultaat uit de omgevingsdienstenenquête dat 87% van de omgevingsdiensten weleens om aanvullende informatie vraagt.

Het minst gebruikte onderdeel van de informatieplichtrapportage is 'het verwachte volgende natuurlijk moment' van een maatregel. Dit resultaat is mogelijk te verklaren door de mogelijkheid van rapporteurs om 'Ik weet het niet' in te vullen op de vraag wanneer een natuurlijk moment van een maatregel zich voordoet. Omgevingsdiensten gaven zowel in de expertsessies als de enquête aan dat ze hierdoor niet op dit opgegeven antwoord toezicht kunnen houden. Graag zouden omgevingsdiensten daarom het rapportageformulier gewijzigd zien, zodat enkel het installatiejaar of het verwachte jaar waarop het natuurlijk moment plaatsvindt, ingevuld kan worden.

Figuur 29 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u van de volgende onderdelen van de informatieplicht aangeven hoe nuttig deze zijn voor toezicht en handhaving?' uit de enquête voor omgevingsdiensten



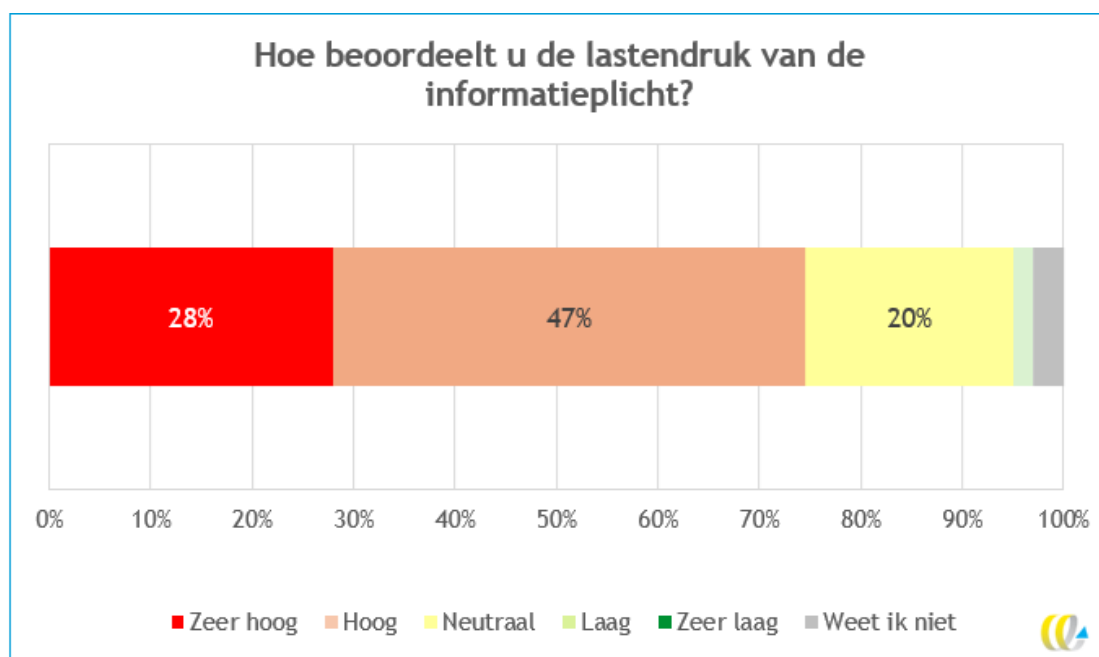
In hoeverre staat de administratieve lastendruk in verhouding tot het doel van de informatieplicht?

Antwoord in het kort

De administratieve lastendruk wordt door de doelgroep als (zeer) hoog ervaren. De tijdsbesteding voor het voldoen aan de plicht is niet extreem hoog. Veel bedrijven en instellingen geven echter aan geen aanvullende maatregelen te nemen als gevolg van de plicht. Daardoor worden de administratieve lasten als onnodig en daardoor hoog ervaren.

De doelgroep van de informatieplicht vindt de administratieve lasten van het rapporteren aanzienlijk. Van de respondenten van de enquête beoordeelt 76% de lastendruk van het rapporteren als 'hoog' of 'zeer hoog'. Geen enkele respondent geeft aan de lastendruk als zeer laag te ervaren (zie Figuur 30).

Figuur 30 - Antwoorden op de vraag 'Hoe beoordeelt u de lastendruk (tijd die nodig is om aan de administratieve eisen van de plicht te voldoen) van de informatieplicht?' uit de enquête over de informatieplicht



In de interviews geven informatieplichtige bedrijven en instellingen aan per locatie gemiddeld 2 tot 4 uur bezig te zijn met het rapporteren over de informatieplicht. De partijen met wie we gesproken hebben, onderstrepen daarnaast dat de administratieve lasten die verbonden zijn aan het in kaart brengen van de toepasselijke maatregelen, ook significant zijn. Wat de administratieve lasten per extra bespaarde energie is, kunnen we niet bepalen omdat van de informatieplicht niet bekend is hoeveel energie er is bespaard. Uitgaande van een redelijk effectieve plicht, is de genoemde tijdsbesteding niet extreem hoog.

Tegenover deze lastendruk staat het eerdergenoemde resultaat dat 77% van de respondenten aangeeft dat zij de meeste verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik ook zonder de energiebesparingsplicht zouden treffen (zie Figuur 28). Doordat de lastendruk in de ogen van de respondenten weinig lijkt op te leveren, wordt deze als hoog ervaren.

Ook in de open antwoorden van de informatieplichtenquête uiten respondenten zich zeer kritisch over de verhouding tussen de ervaren hoge administratieve lasten en het doel van de informatieplicht. Deze respondenten geven aan dat de maatregelen die opgelegd worden niet in verhouding staan tot de energiebesparing die werkelijk gehaald wordt.

Hoe wordt het functioneren van het eLoket-systeem ervaren?

Antwoord in het kort

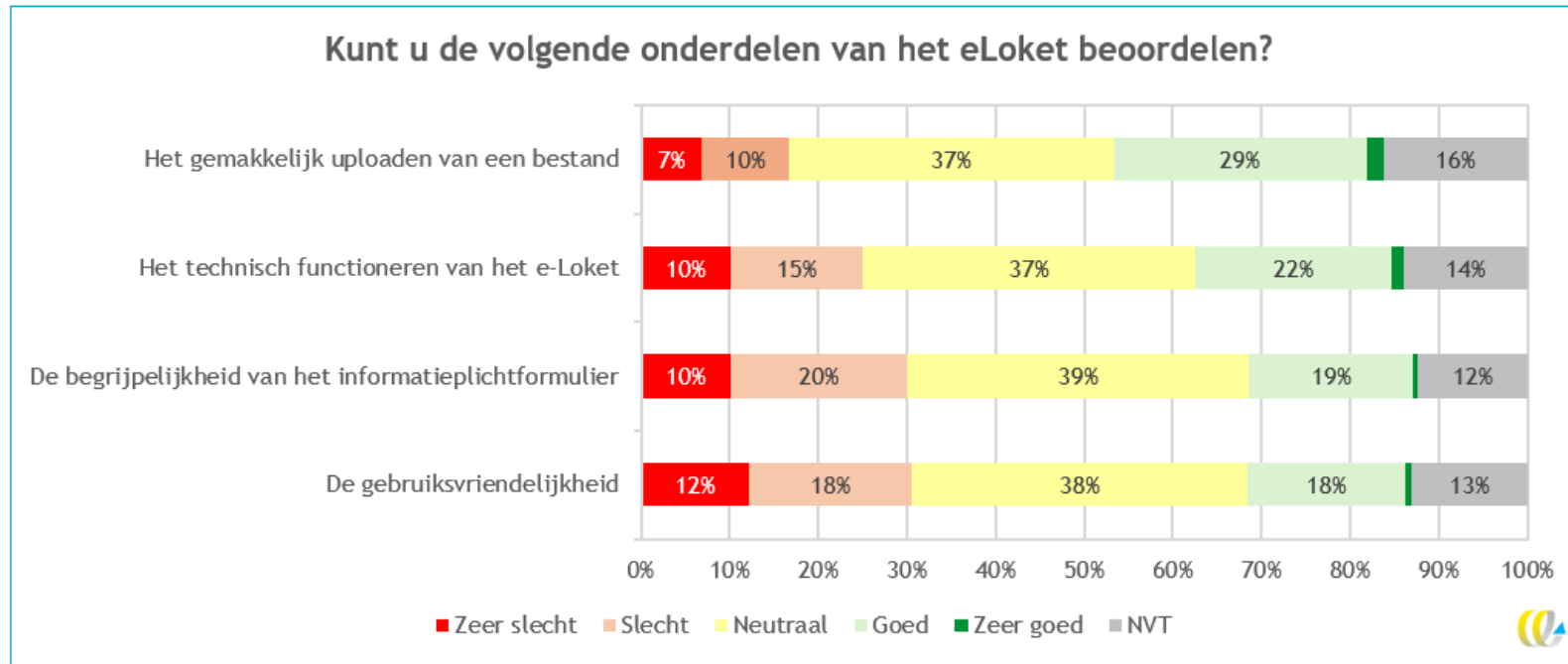
Het functioneren van het eLoket-systeem wordt overwegend neutraal ervaren. Kritiekpunten van rapporteurs zijn de traagheid en storingen van het systeem en de beperkte compatibiliteit van de Excel-hulptools met niet-Windowsbesturingssystemen. Respondenten van de enquête en geïnterviewde bedrijven en instellingen zouden graag na het invullen van de rapportage een samenvatting zien met nog te treffen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik.

Het functioneren van het eLoket-systeem wordt overwegend neutraal ervaren, hoewel er wel kritiekpunten zijn. Zo hadden de geïnterviewde partijen verschillende klachten over het eLoket. Meerdere organisaties noemden de traagheid van het systeem als een onaangename factor en ook de storingen van het eLoket kwamen herhaaldelijk naar voren.

De resultaten uit de informatieplichtenquête uit Figuur 31 geven een neutraal beeld van het eLoket-systeem. Het gemak van het uploaden, technisch functioneren, begrijpelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het eLoket wordt door de meeste respondenten als neutraal ervaren. Daarnaast zijn de groepen die het eLoket als positief en (zeer) negatief ervaren van ongeveer gelijke grootte.

Geïnterviewde bedrijven en instellingen geven aan dat ze graag een samenvatting van hun rapportage zouden zien na het invullen van de rapportage. In deze samenvatting zouden dan onder andere de nog te nemen energiebesparende maatregelen getoond kunnen worden. Bedrijven en instellingen kunnen nu wel een samenvatting krijgen als ze de pdf van het ingevulde formulier downloaden. Veel bedrijven en instellingen weten dat echter niet. Door proactief de samenvatting aan bedrijven en instellingen te sturen, komt de informatie beter bij hen aan. Daarnaast bestaat er de wens dat de websites en tools voor alle besturingssystemen moeten werken, in plaats van voor enkel Windowscomputers.

Figuur 31 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de volgende onderdelen van het eLoket beoordelen?' uit de enquête over de informatieplicht



7.5. Onderzoeksplicht

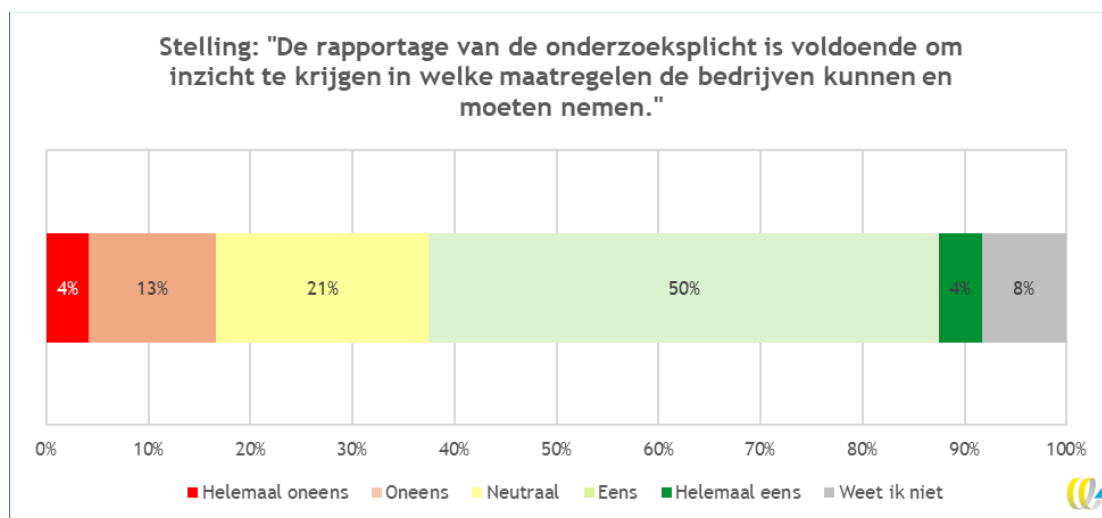
In hoeverre zijn de verschillende onderdelen uit de onderzoeksplicht toereikend om de van toepassing zijnde maatregelen inzichtelijk te krijgen?

Antwoord in het kort

Omgevingsdiensten en bedrijven en instellingen gebruiken het overgrote deel van de onderzoeksplichtrapportages om maatregelen te identificeren en te controleren.

Omgevingsdiensten zijn overwegend tevreden over de mate waarin te nemen maatregelen inzichtelijk worden gemaakt met de onderzoeksplicht (Zie Figuur 32).

Figuur 32 - De respons van de omgevingsdiensten over de rapportage van de onderzoeksplicht



Bedrijven en instellingen zijn kritischer over de onderzoeksplicht. Zij geven in interviews en de enquête aan dat zij weinig nieuws leren door de rapportage, wat zij niet al weten.

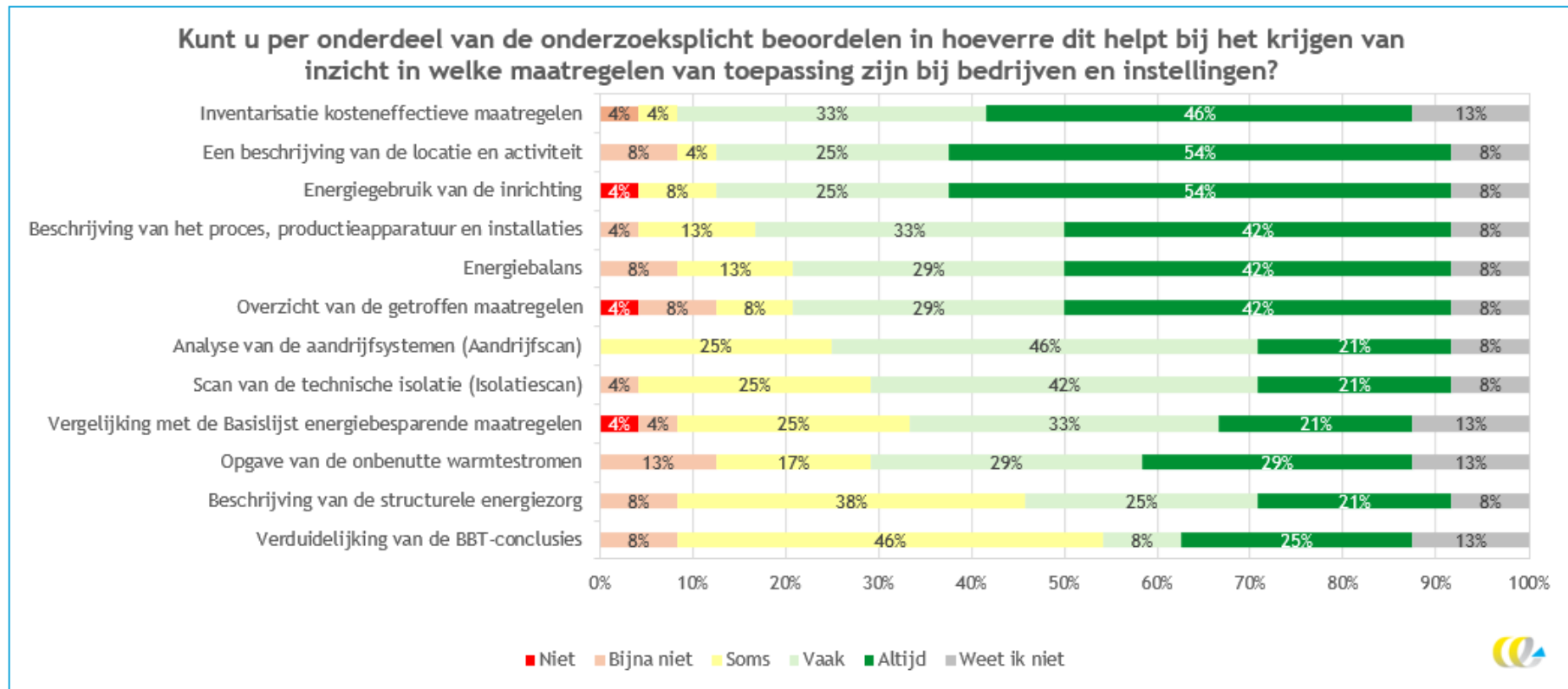
Toch geven bedrijven en instellingen ook regelmatig aan verbaasd te zijn dat bepaalde onderdelen van de onderzoeksplicht nieuw inzicht opleveren. Het gaat hier voornamelijk om de isolatie- en aandrijfscan. Veel bedrijven en instellingen hebben hier geen goed volgsysteem voor. De isolatie- en aandrijfscan uit de onderzoeksplicht zijn dus een nuttige toevoeging op hun eigen bedrijfsvoering.

Omgevingsdiensten zien de Aandrijf- en Isolatiescan ook als een belangrijke toegevoegde waarde van de onderzoeksplicht. Het zijn juist onderdelen die bedrijven en instellingen niet uit zichzelf oppakken en die vaak niet goed geborgd zijn in procedures. Met de redenatie dat zolang een pomp werkt en je er geen last van hebt, je er niet naar hoeft te kijken, wordt deze zelden proactief vervangen door een energiezuiniger alternatief.

Alle onderdelen van de onderzoeksplicht worden in meer of mindere gebruikt voor toezicht volgens de omgevingsdiensten (zie Figuur 33).

Naast de inventarisatie van kosteneffectieve maatregelen wordt een omschrijving van de locatie en activiteit als zeer nuttig ervaren door de omgevingsdiensten. Het is mogelijk voor bedrijven en instellingen om met certificering een vrijstelling te krijgen voor het invullen van dit onderdeel. In beide sessies met omgevingsdiensten geven zij aan dat het erg moeilijk is om een proces te beoordelen op basis van een document waar de activiteiten niet in beschreven staan. Vaak worden deze documenten alsnog opgevraagd tijdens de beoordeling. Zij zijn dus kritisch op deze vrijstelling. Wij bevelen aan om deze specifieke vrijstelling te laten vervallen. Ook kan onderzocht worden of het meesturen van het certificaat kan worden verplicht.

Figuur 33 - De beoordeling van de verschillende onderdelen van de onderzoeksplicht



Wordt met de directieverklaring het beoogde doel bereikt?

Antwoord in het kort

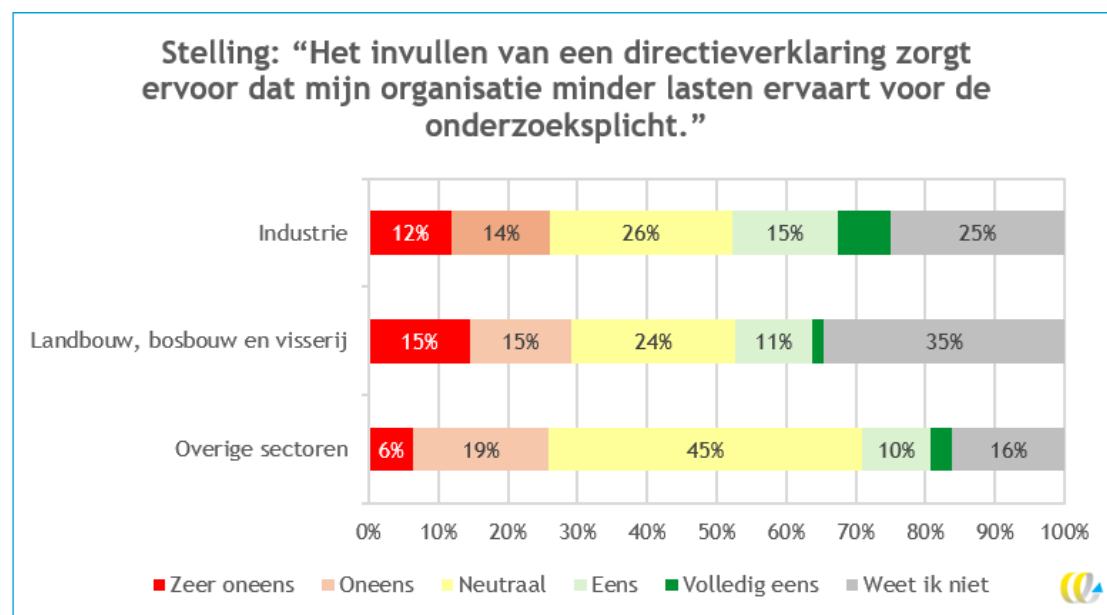
Een deel van de bedrijven en instellingen gebruikt de directieverklaringen. Hiervan geeft ongeveer de helft aan dat dit lastenverlichtend is. De omgevingsdiensten zijn uniform negatief over de directieverklaringen: deze zijn slecht te controleren. Ook voldoen de verklaringen niet aan de gestelde eisen.

Met de directieverklaring verklaart een bedrijf of instelling dat er al bestaand beleid is voor de continue verbetering van de aandrijvingen en isolatie. Bedrijven en instellingen met een directieverklaring krijgen een vrijstelling voor de Isolatiescan en de Aandrijfscan. Het doel van deze verklaring is om de administratieve lasten te verlichten voor bedrijven die hier al goed op presteren.

Ongeveer twee op de vijf bedrijven en instellingen geeft aan dat zij voor 2023 al staand beleid hadden voor de continue verbetering van aandrijvingen en isolatie. Hiervan vult ongeveer de helft een directieverklaring in.

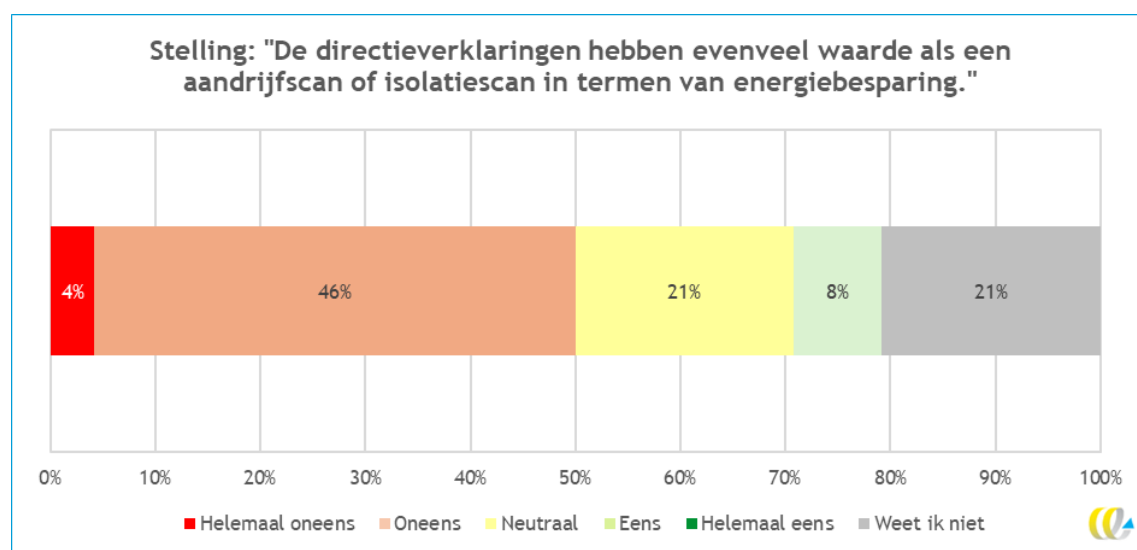
In de enquête geven weinig bedrijven en instellingen aan dat zij een directieverklaring invullen; hiervan geeft 46% aan dat het de lastendruk voor de organisatie vermindert (zie Figuur 34). Hier lijkt geen groot verschil te zitten tussen de verschillende sectoren; de industrie lijkt iets negatiever te zijn dan de landbouw, bosbouw en visserij.

Figuur 34 - Respons op de stelling 'Het invullen van een directieverklaring zorgt ervoor dat mijn organisatie minder lasten ervaart voor de onderzoeksplicht.' Alleen de respondenten die hebben aangegeven een directieverklaring te hebben ingeleverd, zijn meegenomen.



Omgevingsdiensten beoordelen de directieverklaring van zowel de Aandrijfscan als de Isolatiescan als 'slecht'. Slechts 8% geeft aan dat deze verklaringen evenveel waarde hebben als een Isolatiescan of Aandrijfscan in termen van energiebesparing (zie Figuur 35). Omgevingsdiensten zien dat de directieverklaringen niet voldoen aan de eisen die opgenomen zijn in de regelgeving (bijlage 10b van de Activiteitenregeling) en zien dat bedrijven verklaren dat ze al bestaand beleid hebben om continue isolatie en aandrijfsystemen te verbeteren, terwijl ze dat in de praktijk nog niet of onvoldoende hebben. Doordat er niet over gerapporteerd wordt, is het door de omgevingsdiensten ook moeilijk inhoudelijk te controleren.

Figuur 35 - De respons van omgevingsdiensten over de directieverklaring



We concluderen dat met de directieverklaring niet het beoogde doel wordt bereikt. De omgevingsdiensten geven aan dat de directieverklaringen slecht op waarde beoordeeld kunnen worden, maar dat ze in veel gevallen niet evenveel waarde hebben als een Aandrijfscan of Isolatiescan. Daarmee worden de directieverklaringen niet alleen gebruikt door bedrijven en instellingen die al goed presteren op dit onderdeel.

Bedrijven en instellingen zijn wel overwegend positief over de lastenverlichting van de directieverklaringen, hoewel een deel ook aangeeft dat het niet zorgt voor lastenverlichting.

Het is echter niet de bedoeling van de directieverklaring dat de administratieve lasten verminderd worden als er minder aandacht is voor continue verbetering van isolatie en aandrijving, dan onder de Isolatiescan en Aandrijfscan zou moeten. Wij adviseren daarom om de directieverklaring te laten vervallen.

Wordt met de aangewezen keurmerken en certificering het beoogde doel van het uitvoeren van de maatregelen bereikt?

Antwoord in het kort

De bedrijven en instellingen die keurmerken gebruiken, zijn over het algemeen actief bezig met energiebesparing. Omgevingsdiensten hebben minder informatie over deze bedrijven, vanwege de vrijstellingen. Hiervan zouden er enkele kunnen vervallen, of de keurmerken moeten worden meegestuurd.

Bedrijven en instellingen geven geen duidelijk beeld over de mate waarin keurmerken zorgen voor lastenverlichting.

Bedrijven en instellingen die gebruikmaken van keurmerken en certificaten, geven geen eenduidig beeld van het gebruik van certificaten, zoals te zien is in Figuur 36. Ongeveer evenveel geven aan dat het de administratieve lasten verlaagt, terwijl een even groot deel het hier niet mee eens is. Een duidelijke uitzondering hierop is de landbouw, bosbouw en visserij; hiervan geeft maar 11% aan dat dit zorgt voor een lagere lastendruk en is een groot deel neutraal.

Figuur 36 - De beoordeling van de lastendrukvermindering door keurmerken en certificaten. Alleen de bedrijven en instellingen die deze hebben gebruikt, zijn meegenomen.



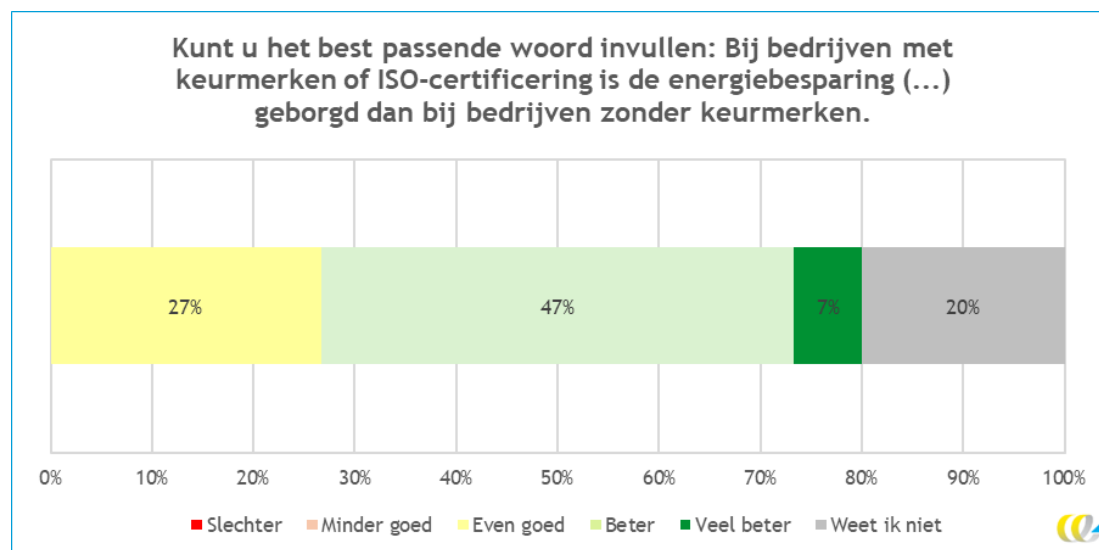
Omgevingsdiensten zijn positief over de mate waarin bedrijven en instellingen die werken met certificaten actief bezig zijn met energiebesparing (zie Figuur 37). In paragraaf 7.5 is al het nadeel genoemd dat dit vrijstelling voor een belangrijk deel van de rapportage geeft, waardoor het voor omgevingsdiensten lastiger te controleren is of alle relevante maatregelen worden genomen. Het voordeel van de certificering is dat deze bedrijven en instellingen actief bezig zijn met energiebesparing.

De vrijstellingen zijn vastgesteld in de Omgevingsregeling (bijlage XVb):

- 2. Beschrijving locatie en activiteiten;
- 5.1 Beschrijving van energie- en procesmonitoring;
- 5.2 Weergave energiegebruik inclusief energiebalans;
- 5.4 Analyse en conclusie energie- en warmtegebruik;
- 6.1 Beschrijving en analyse van het proces, productieapparatuur en -installaties.

We concluderen dat werken met keurmerken en certificering het moeilijker maken voor de omgevingsdiensten om te controleren of alle relevante maatregelen worden genomen. Het verkrijgen van keurmerken en certificaten kost echter een serieuze inspanning voor bedrijven en instellingen. Certificaten en keurmerken laten dus wel zien dat bedrijven en instellingen serieus met energiebesparing bezig zijn. We adviseren daarom om alleen de vrijstelling van deel 2 'Beschrijving locatie en activiteiten' te laten vervallen. Ook kan worden onderzocht of onderdelen van de certificaten, dan wel audits, verplicht mee-gestuurd kunnen worden om deze en de andere vrijgestelde onderdelen in te vullen.

Figuur 37 - Antwoorden van omgevingsdiensten over de stelling of bedrijven met keurmerken de energiebesparing beter geregeld hebben



In hoeverre voorziet het gecombineerde sjabloon van RVO voor een voldoende integratie van de EED-auditplicht en de onderzoeksplicht?

Antwoord in het kort

Het gecombineerde sjabloon zorgt met name voor de industrie voor een redelijke integratie van de twee plichten. De industrie is hier overwegend positief over. Andere sectoren, met name de glastuinbouw, zijn hier juist negatief over. De onderzoeksplicht heeft enkele additionele voorwaarden, waardoor deze niet volledig overlappen en de onderzoeksplicht waarschijnlijk als extra last wordt ervaren boven op de EED.

De onderzoeksplicht wordt door bedrijven en instellingen als een flinke extra last boven op de EED-auditplicht ervaren. Uit de interviews komt naar voren dat het vooral vervelend is dat dezelfde rapportage tweemaal ingediend moet worden met een ander formulier van RVO. Dit is een klein probleem, een extra handeling van enkele minuten, ten opzichte van de tijd die staat voor de totale onderzoeksplicht, ingeschat op 100 uur.

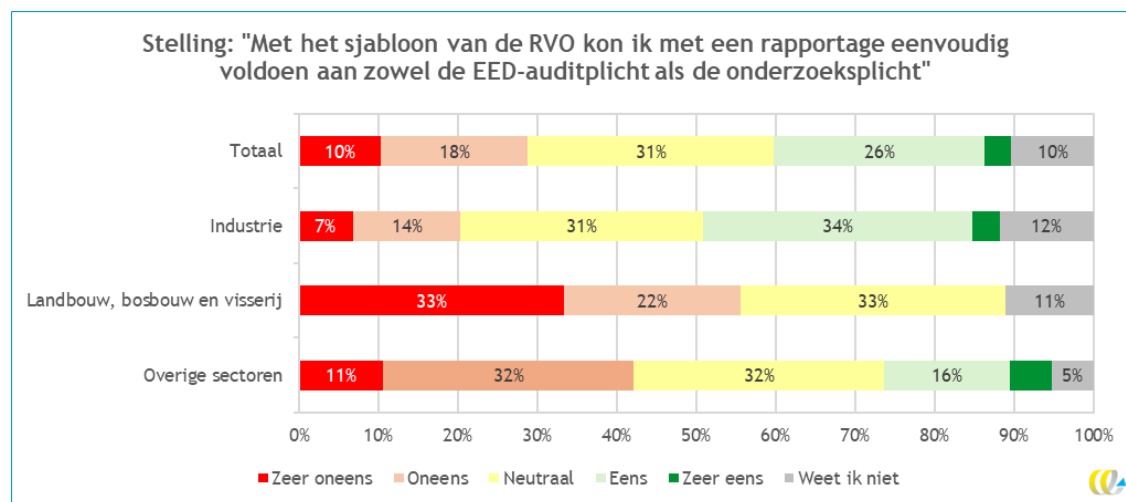
Slechts 28% is het eens of zeer eens met de stelling: 'Met het sjabloon van RVO kon ik met een rapportage eenvoudig voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht'.

Hier is een duidelijk onderscheid te zien tussen verschillende sectoren. De industrie kan goed overweg met het sjabloon van RVO en reageert netto positief op de stelling 'Met het sjabloon van RVO kon ik met een rapportage eenvoudig voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht.'

Andere sectoren, zoals Waterbedrijven, Afvalbeheer, Bouwnijverheid en Landbouw, bosbouw en visserij, zijn het netto oneens met deze stelling. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn volgens de omgevingsdiensten dat het toevoegen van de Isolatiescan, Aandrijfscan en de beschrijving van de structurele energiezorg wel degelijk veel werk kosten. Ook wordt de EED-auditplicht niet gehandhaafd door middel van locatiebezoeken. Doordat er echt toezicht wordt gehouden op de onderzoeksplicht, kan dit als zwaarder worden ervaren.

Dat niet-industriële sectoren en met name de glastuinbouw relatief negatief reageren op de stelling kan ermee te maken hebben dat deze sectoren in het algemeen relatief negatief tegenover de onderzoeksplicht staan. Volgens bedrijven en instellingen in deze sector heeft de energiebesparingsplicht er niet toe geleid dat er méér maatregelen zijn om het energiegebruik te verduurzamen (van de sector Landbouw, bosbouw en visserij zegt 68% dit en van de overige niet-industriële sectoren 57%). Voor de glastuinbouw heeft de groep die onder de EED-plicht valt daarnaast aangegeven dat zij de verhouding tussen de tijd die de rapportage kost in verhouding tot de energiebesparing die de onderzoeksplicht oplevert, als 'slecht' tot 'zeer slecht' ervaren. Ten slotte zou voor de glastuinbouw mee kunnen spelen dat zij voor het eerst onder de energiebesparingsplicht vallen.

Figuur 38 - Antwoorden op de stelling 'Met het sjabloon van RVO kon ik met een rapportage eenvoudig voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht.' Alleen bedrijven en instellingen die hebben aangegeven te moeten voldoen aan de EED-auditplicht zijn meegenomen.



Is de doelgroep van de onderzoeksplicht goed gekozen?

Antwoord in het kort

Er is een aantal sectoren dat kan worden uitgesloten van de onderzoeksplicht. Hiervoor geldt dat de onderzoeksplicht niets toevoegt boven op de informatieplicht. Ten eerste zijn dit bedrijven met eenvoudige processen, waarbij een groter energieverbruik niet gepaard gaat met complexere maatregelen. Ten tweede zijn dit sectoren met veel gebouw- of transportgebonden energieverbruik.

De onderzoeksplicht geldt ook voor twee groepen die nieuw zijn binnen de energiebesparingsplicht. Voor ETS-bedrijven geldt dat veel van de maatregelen ook genomen zouden worden zonder energiebesparingsplicht. Voor vergunningsplichtige bedrijven zorgt de onderzoeksplicht voor een lagere uitvoeringslast, omdat deze bedrijven voorheen vaak een energiebesparingsplicht opgelegd kregen in de vergunning.

De onderzoeksplicht zorgt ervoor dat bedrijven en instellingen moeten kijken naar de echte besparingsmogelijkheden. Dit geldt voor bedrijven en instellingen waarvan de processen te complex om in een Erkende Maatregelenlijst te vatten. Op basis van de interviews concluderen we dat de meeste sectoren terecht onder de onderzoeksplicht vallen en niet onder de informatieplicht.

Op basis van de sessies met de omgevingsdiensten zien wij mogelijkheden om specifieke milieubelastende activiteiten (mba's) uit te sluiten van de onderzoeksplicht en onder de informatieplicht te brengen, of via een sectorale maatregelenlijst te laten voldoen aan de onderzoeksplicht, om verschillende redenen:

- **Sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme processen**
Dit betreft specifiek de sectoren glastuinbouw en datacenters. Deze gebruiken (zeer) veel energie, maar een hoger energieverbruik zorgt niet voor een complexer proces. De maatregelen die relevant zijn voor (middel)grote energieverbruikers, zijn ook van toepassing op de zeer grote energieverbruikers. Voor deze sectoren is het goed mogelijk om een Erkende Maatregelenlijst op te stellen.
- **Sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik**
Hier worden bijvoorbeeld ziekenhuizen, zwembaden, dierentuinen genoemd en distributiecentra. Op procesmaatregelen is hier weinig energiebesparing te behalen tegenover een hoge lastendruk. De dierentuinen zijn al uitgezonderd in de volgende ronde.
- **Sectoren met veel lokale transportbewegingen**
Hier hebben omgevingsdiensten specifiek genoemd dat er bedrijven en instellingen zijn in de bouw, die voornamelijk door diesilverbruik onder de plicht vallen. Elektrische bouwvoertuigen zijn nog minimaal beschikbaar en hebben een te lange terugverdientijd. Verdere besparingen lijken onwaarschijnlijk. Mogelijk is hier ook een specifieke EML mogelijk.

Wij bevelen aan om op basis van deze criteria enkele sectoren uit te sluiten van de onderzoeksplicht:

- eenvoudige en/of uniforme processen, waarbij onderzoek niets toevoegt boven op de EML;
- veel gebouwgebonden energieverbruik;
- veel transportgebonden energieverbruik.

Onder de onderzoeksplicht vallen ook groepen bedrijven die eerder niet onder de energiebesparingsplicht vielen, namelijk ETS-bedrijven, vergunningsplichtige en landbouwbedrijven. Uit een data-analyse van de rapportages (RVO) komt dat van alle bedrijven en instellingen die een rapportage hebben ingediend, de ETS-bedrijven de meeste energiebesparing hebben gerapporteerd. In de enquête geeft een groot deel van de bedrijven echter aan de meeste maatregelen ook genomen te hebben zonder energiebesparingsplicht. RVO geeft aan dat tot nu toe voor 26,4 PJ aan maatregelen is geïdentificeerd bij ETS-bedrijven met een voldoende lage terugverdientijd. Ter vergelijking: in het MEE-convenant is voor de periode 2013-2020 voor 48,6 PJ, dus 24,3 per vierjaarsperiode aan procesefficiëntiemaatregelen genomen (CE Delft, 2023). De uitkomsten uit het (vrijwillige) MEE-convenant zijn dus vergelijkbaar met de energiebesparingsplicht. Dat ondersteunt de enquêteresultaten dat veel bedrijven de maatregelen ook zouden hebben genomen zonder energiebesparingsplicht. Ook geldt voor ETS-bedrijven dat er al een beleidsprikkel is voor energiebesparende en andere verduurzamingsmaatregelen door het ETS. Daarom kunnen we niet met zekerheid zeggen dat de uitbreiding met ETS-bedrijven een goede uitbreiding is geweest op de doelgroep van de onderzoeksplicht.

Vergunningsplichtige bedrijven en instellingen zijn ook sinds de actualisatie toegevoegd aan de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten geven aan dat dat een verbetering is van de uitvoeringslast, omdat ze voorheen vaak een onderzoeksplicht oplegden in de vergunning, wat maatwerk vereiste.

De onderzoeksplicht richt zich alleen op proces en niet op gebouwgebonden maatregelen, is dat logisch?

Antwoord in het kort

Het is logisch dat de onderzoeksplicht zich alleen richt op procesgebonden maatregelen. Wel vinden bedrijven en instellingen het vervelend dat ze twee formulieren moeten invullen, die ook een andere systematiek hanteren. Voor enkele sectoren, bijvoorbeeld met veel gebouwgebonden energieverbruik of met eenvoudige of uniforme processen is het beter om al het energieverbruik onder de informatieplicht te brengen.

Bedrijven en instellingen die onder de onderzoeksplicht vallen, moeten daarnaast voor de gebouwgebonden maatregelen ook een informatieplichtrapportage indienen. Zij geven aan dat de informatieplicht een vergelijkbare (administratieve) last heeft als de onderzoeksplicht, maar veel minder energiebesparing oplevert. Veel bedrijven en instellingen geven in interviews en enquêtes dan ook aan dat de informatieplicht voor het gebouwdeel achterwege wordt gelaten of dat niet duidelijk is dat zij aan twee plichten moeten voldoen. Een instelling noemt bijvoorbeeld dat 99% van het energieverbruik in de processen zit, maar ze veel meer tijd kwijt zijn aan het invullen van de maatregelen over lampen in gebouwen. Bedrijven en instellingen onder de onderzoeksplicht vinden dat het detailniveau van de EML erg hoog is.

Ook bleek uit de interviews dat er onduidelijkheid is over dat onderzoeksplichtige gebouwen ook aan de informatieplicht moeten voldoen voor het gebouwdeel. De informatieplicht voor gebouwen wordt soms vergeten door bedrijven en instellingen voor locaties met een onderzoeksplicht. Extra verwarrend is dat de systematiek ook niet consistent is tussen de twee verplichtingen, met verschillende energieprijzen als belangrijkste punt. RVO geeft aan dat ongeveer 15% van de onderzoeksplichtige bedrijven, die een onderzoeksplichtrapportage inleveren, dit niet doen voor de informatieplicht.

Op basis van de sessies met de omgevingsdiensten zien wij een aantal aspecten die meespelen bij de informatieplicht voor onderzoeksplichtige bedrijven:

- Het is goed dat er geen onderzoeksplicht geldt voor gebouwgebonden maatregelen. De administratieve lasten van de onderzoeksplicht zijn te hoog ten opzichte van de energiebesparing die gebouwgebonden maatregelen opleveren. Deze maatregelen zijn immers goed te dekken door een EML, die minder administratieve lasten geeft.
- Het is begrijpelijk dat er ergernis is bij bedrijven en instellingen dat zij twee rapportages moeten invullen en dat ze de maatregelen uit de EML ervaren als ‘klein bier’. Het gebouwgebonden energieverbruik is immers relatief laag ten opzichte van het procesgebonden energiegebruik voor deze bedrijven en instellingen. Omgevingsdiensten vinden niet dat onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen een vrijstelling voor het gebouwgebonden energieverbruik moeten krijgen.
- Juist bij grote energiegebruikers met veel procesenergieverbruik, is het energieverbruik van gebouwen vaak een ondergewaardeerd onderdeel van het besparingspotentieel, waar deze bedrijven en instellingen weinig aandacht voor hebben. Daar is vaak veel te winnen in de energiezuinigheid van gebouwen, ten opzichte van informatieplichtige bedrijven en instellingen. Ook volgens het principe ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ is het niet redelijk om deze maatregelen wel te eisen van (middel)grote energieverbruikers, maar niet van zeer grote verbruikers.

Omgevingsdiensten bevelen aan om te onderzoeken of het mogelijk is de EML te integreren in het sjabloon van de onderzoeksplicht. Omdat het hier gaat om twee systematieken van berekening, maar ook een vrijwel totaal andere aanpak, verwachten wij dat verdere integratie geen versimpeling zal opleveren.

Formeel is het niet verplicht om via de EML te voldoen aan de gebouwgebonden maatregelen, maar in de praktijk wordt dit wel zo ervaren. Wij raden aan om expliciet te maken dat de gebouwgebonden maatregelen meegenomen (kunnen) worden in de onderzoeksplicht-rapportage. Dit zou via het sjabloon van de onderzoeksplicht gefaciliteerd moeten worden.

Zoals eerder aangegeven, zijn er meerdere sectoren binnen de onderzoeksplicht, die met hun gehele energieverbruik onder de informatieplicht kunnen vallen. Dit zijn sectoren met eenvoudige en/of uniforme processen en sectoren met relatief veel gebouwgebonden energiegebruik.

7.6. Toezicht en handhaving

Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving ervaren door bedrijven en instellingen?

Antwoord in het kort

Het contact met de toezichthouders wordt positief beoordeeld door bedrijven en instellingen. Het voornaamste kritiekpunt is dat zij nog geen contact hebben gehad met de toezichthouder, na een aanzienlijke inspanning te hebben verricht.

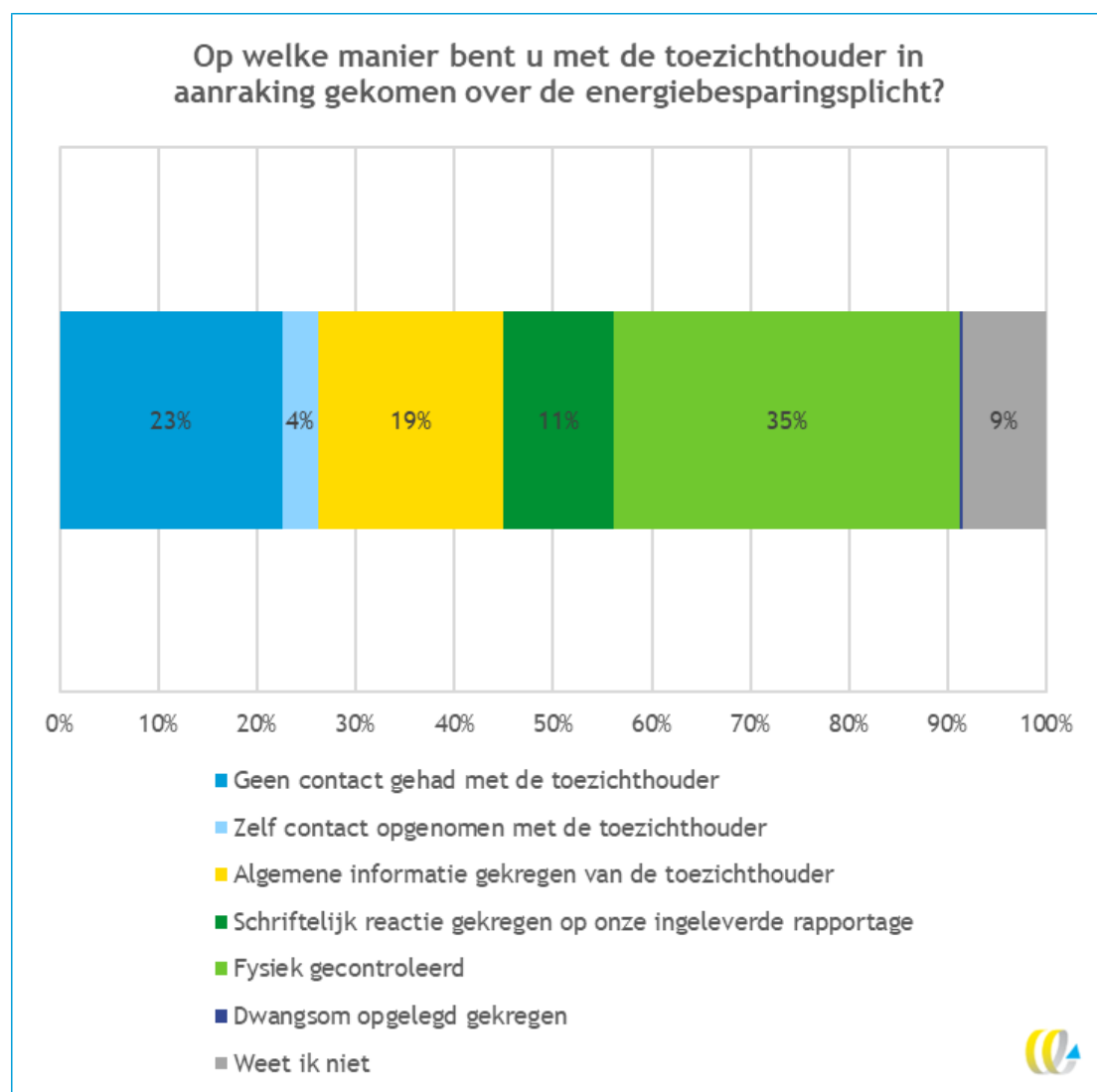
Het kennisniveau van de toezichthouders over de bedrijven en instellingen schiet op dit moment nog te kort.

Informatieplichtige bedrijven en instellingen

In de sessies gaven omgevingsdiensten aan dat zij pas net met toezicht zijn begonnen. Slechts een klein deel (veel minder dan 33%) van de bedrijven en instellingen is fysiek gecontroleerd. Het antwoord op deze deelvraag is dan ook beperkt tot de eerste toezichts-activiteiten die hebben plaatsgevonden.

In de enquête is aan bedrijven en instellingen gevraagd naar hoe zij toezicht en handhaving ervaren. Een relatief groot deel (33%) van de respondenten heeft al een fysieke controle gehad. De enquête is dus relatief vaak ingevuld door bedrijven en instellingen waar een fysieke controle heeft plaatsgevonden. Figuur 39 laat zien hoe bedrijven en instellingen tot nu toe met de toezichthouder in aanraking zijn gekomen.

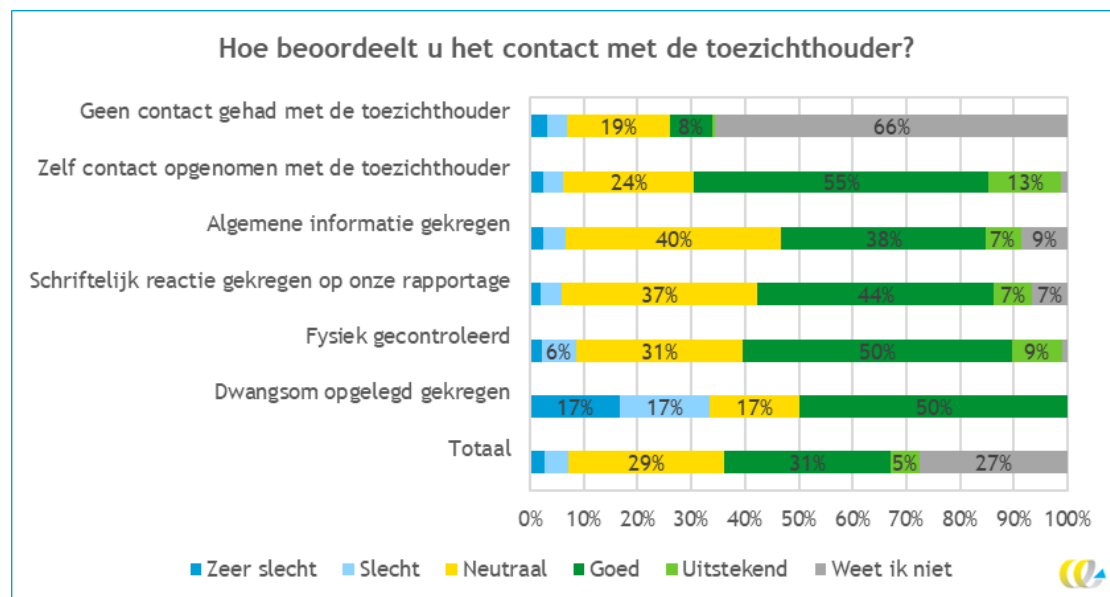
Figuur 39 - Antwoorden van de informatieplichtige bedrijven en instellingen op de manier van contact met de toezichthouder



Figuur 40 laat zien hoe bedrijven en instellingen denken over het contact dat ze hebben gehad met de omgevingsdienst.

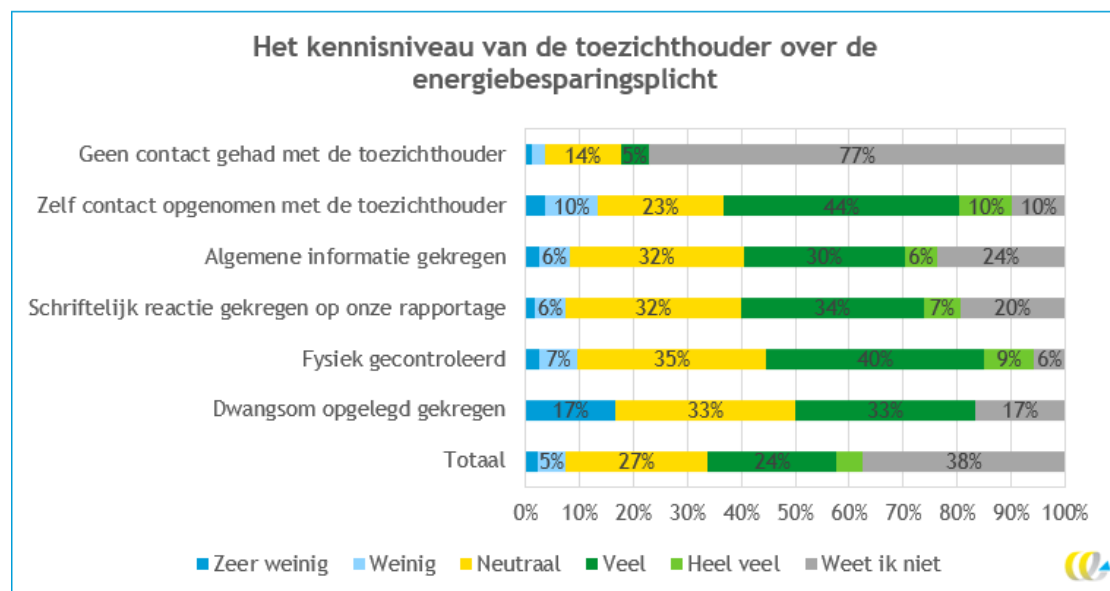
Gemiddeld beoordelen bedrijven en instellingen het contact met de toezichthouder als positief of neutraal. In de categorieën die contact hebben gehad met de toezichthouder is grootste deel (zeer) positief (68%). Van de bedrijven en instellingen die een dwangsom opgelegd hebben gekregen, is een groter aandeel (zeer) negatief, namelijk 34%, dan gemiddeld (7%). Ook bij die bedrijven en instellingen beoordeelt echter nog 50% het contact met de omgevingsdienst als 'goed'.

Figuur 40 - De mening van informatieplichtige bedrijven over contact met de toezichthouder



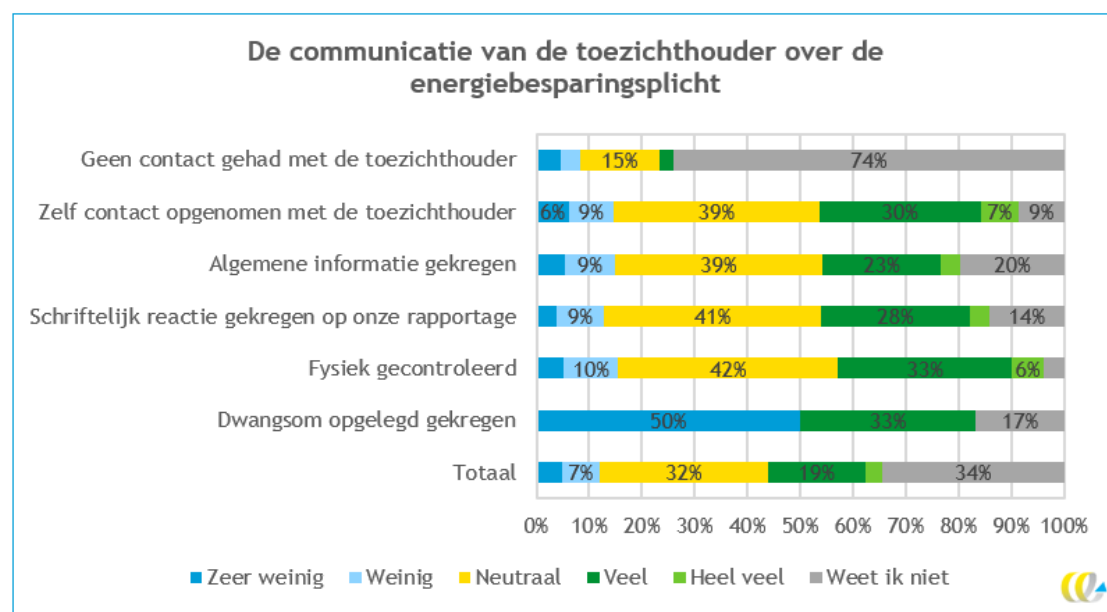
Het kennisniveau van de toezichthouder over de energiebesparingsplicht wordt neutraal tot hoog beoordeeld, door alle bedrijven en instellingen die contact hebben gehad met de toezichthouder. Dit wordt iets positiever na fysieke controle, maar na een dwangsom wordt deze negatiever, van 9% naar 17%.

Figuur 41 - De mening van informatieplichtige bedrijven over het kennisniveau van de toezichthouder over de energiebesparingsplicht



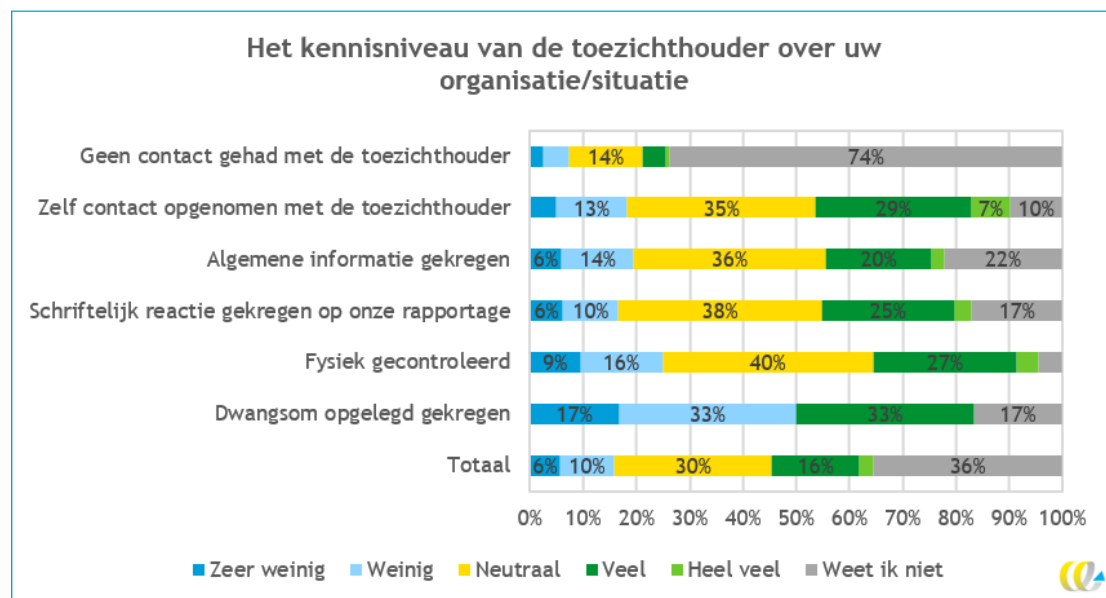
Bedrijven en instellingen zijn, onafhankelijk van de contactmethode neutraal tot positief over de communicatie van de toezichthouder. Bij fysieke controle neemt vooral de categorie ‘Weet ik niet’ af. Na een dwangsom wordt dit flink negatiever, maar dit gaat maar om zes bedrijven en instellingen.

Figuur 42 - De mening van informatieplichtige bedrijven over de communicatie van de toezichthouder over de energiebesparingsplicht



Het kennisniveau over het bedrijf of de instelling wordt neutraal tot positief beoordeeld. Van de drie vragen is de negatieve respons hier het hoogst, maar lager dan de positieve respons. Een fysieke controle zorgt voor iets hogere negatieve respons, een dwangsom (n = 6) nog sterker. Een dwangsom zorgt interessant genoeg niet voor alleen maar negatieve oordelen.

Figuur 43 - De mening van informatieplichtige bedrijven over het kennisniveau van de toezichthouder over de eigen organisatie



Als laatste hebben wij gevraagd naar hoe streng de handhaving ervaren wordt. 29% heeft hier geen antwoord op gegeven en 42% is hier neutraal over, daarna is een groter deel (19%) dat de toezicht en handhaving (te) streng vindt, dan (te) soepel (9%). De manier van contact leggen maakt hier relatief weinig voor uit; het overgrote deel van de bedrijven is neutraal. Bij fysieke controle stijgen zowel het aandeel (te) soepel als (te) streng. Het opleggen van een dwangsom (n = 6) zorgt ervoor dat niemand het te soepel vindt, maar een derde nog wel neutraal.

Figuur 44 - De mening van informatieplichtige bedrijven en instellingen over de handhaving



Veel bedrijven en instellingen geven aan dat er helemaal geen reactie is gekomen op het ingeleverde rapport. In interviews kwam dit punt ook naar voren. Bedrijven en instellingen zouden het prettig vinden om een reactie te krijgen dat het rapport in goede orde is ontvangen, zonder dat hierbij een inhoudelijke reactie op het rapport nodig is.

Onder bedrijven en instellingen die een fysieke controle hebben gehad, komt een aantal punten regelmatig terug:

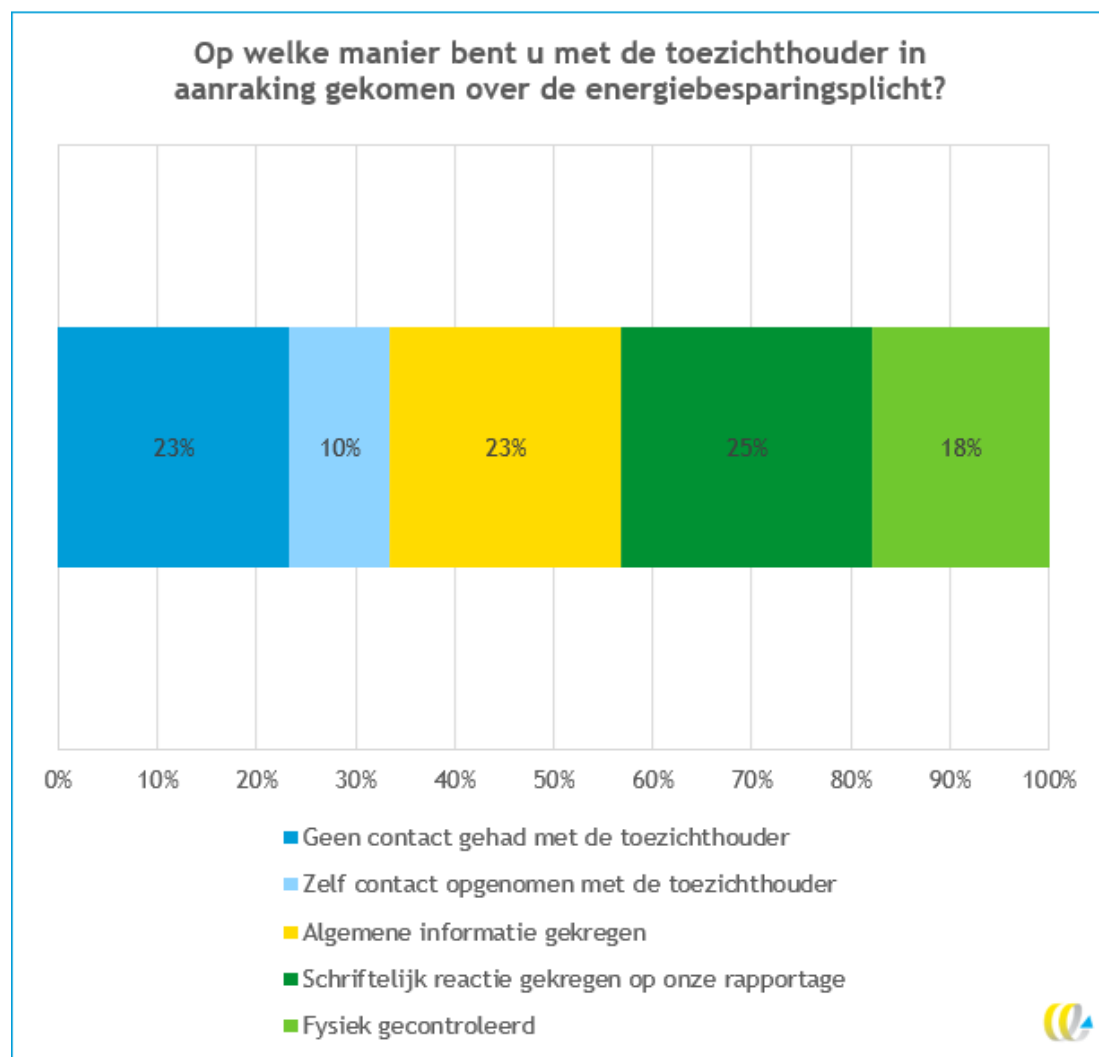
- Het detailniveau waarop discussie is met de omgevingsdienst is erg hoog. Na rapportage en inspectie gaat het over kleine stukjes isolatie of het vervangen van enkele led-lampen.
- Er is een grote variatie in het kennisniveau van de medewerkers van de omgevingsdiensten, zowel binnen als tussen omgevingsdiensten.
- Bedrijven en instellingen vinden het vervelend dat er alleen naar de EML wordt gekeken en hebben het idee dat de lokale omstandigheden onvoldoende meegewogen worden. In interviews blijkt ook dat veel bedrijven en instellingen slecht op de hoogte zijn van de randvoorwaarden van de maatregelen.
- Bedrijven en instellingen ervaren het als oneerlijk dat ze worden gecontroleerd omdat ze voldoen aan de rapportageverplichting. Dit terwijl er een groot deel nog geen rapportage heeft ingediend of überhaupt niet bekend is bij de omgevingsdiensten.

Er lijkt ook onduidelijkheid te zijn over de randvoorwaarden van maatregelen. Zoals bij geplande sluiting van gebouwen, waarbij toch verwacht wordt om maatregelen te nemen. Op basis van de randvoorwaarden hoeven bepaalde maatregelen niet genomen te worden als de technische levensduur korter is dan de terugverdientijd. Deze verwarring is er zowel bij bedrijven en instellingen als omgevingsdiensten, en zorgt voor discussies. Wij hebben in interviews alleen gehoord dat hier akkoord over werd bereikt tussen de partijen dat maatregelen dan niet genomen hoeven te worden.

Onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen

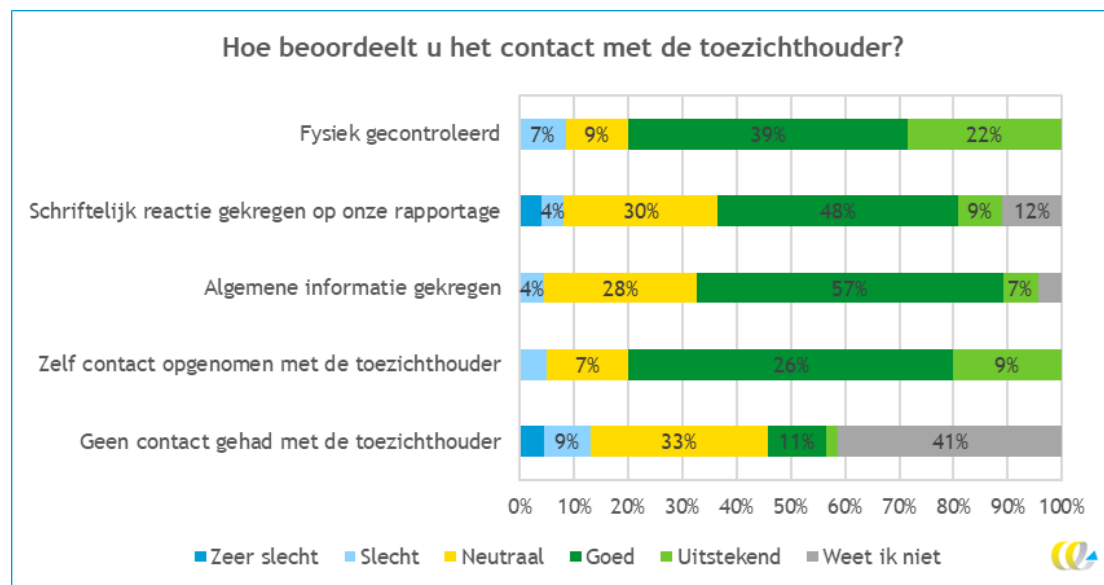
De respondenten van de enquête van de onderzoeksplichtige bedrijven geven aan dat zij voor 18% fysiek gecontroleerd zijn. Mogelijk ligt is dit percentage lager voor de totale groep van bedrijven en instellingen, maar hebben relatief meer bedrijven en instellingen die gecontroleerd zijn de enquête ingevuld dan die niet gecontroleerd zijn. Figuur 45 laat zien op welke manier de respondenten van de enquête met de omgevingsdienst in contact zijn gekomen.

Figuur 45 - De respons op de vraag hoe de respondenten van de onderzoeksplichtenquête met de toezichthouder in contact zijn gekomen



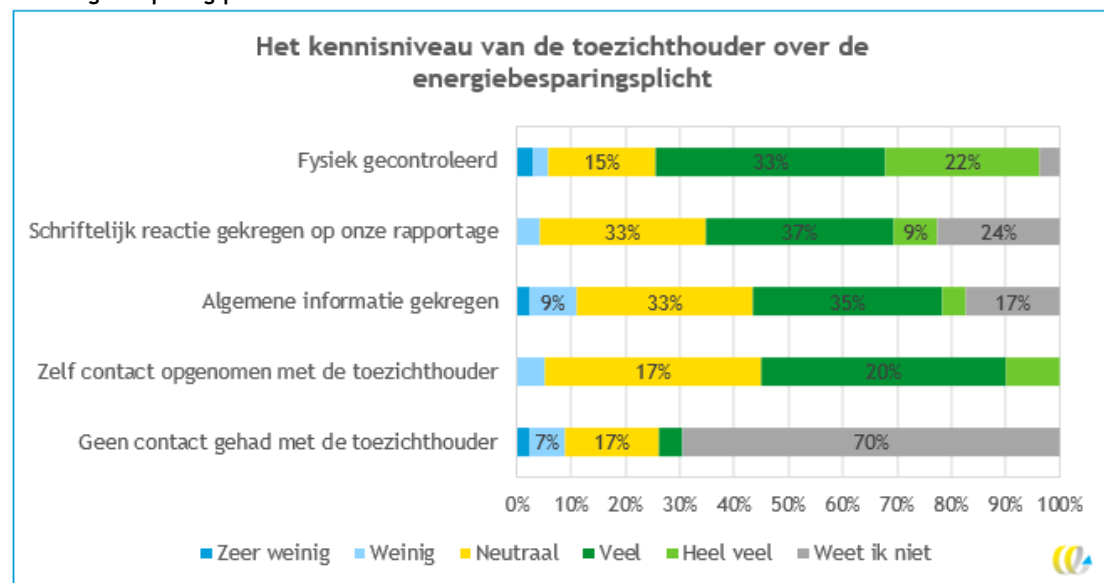
De bedrijven en instellingen beoordelen het contact met de toezichthouder als positief (zie Figuur 46). Zeker na een fysieke controle zijn onderzoeksplichtige bedrijven te spreken over het contact met de toezichthouders.

Figuur 46 - De mening van onderzoeksplichtige bedrijven over contact met de toezichthouder



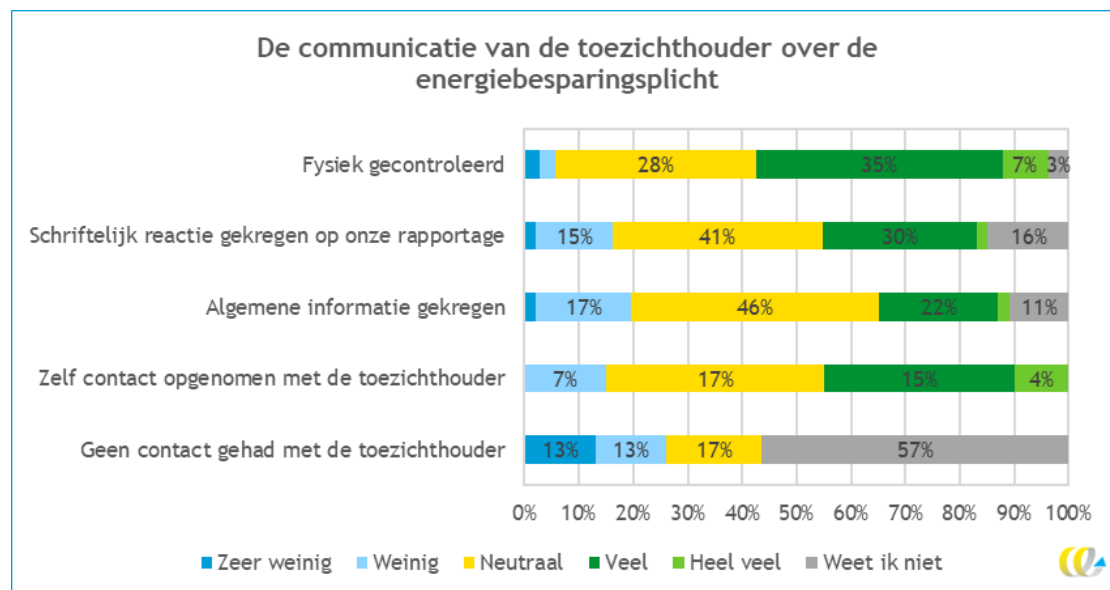
Onderzoeksplichtige bedrijven zijn neutraal tot positief over het kennisniveau van de toezichthouder over de onderzoeksplicht. Een fysieke controle zorgt ervoor dat het niveau van de toezichthouder flink hoger wordt beoordeeld. Ook bedrijven die zelf contact hebben opgenomen met de toezichthouder zijn hier positiever over dan schriftelijk contact of algemene informatie.

Figuur 47 - De mening van onderzoeksplichtige bedrijven over het kennisniveau van de toezichthouder over de energiebesparingsplicht



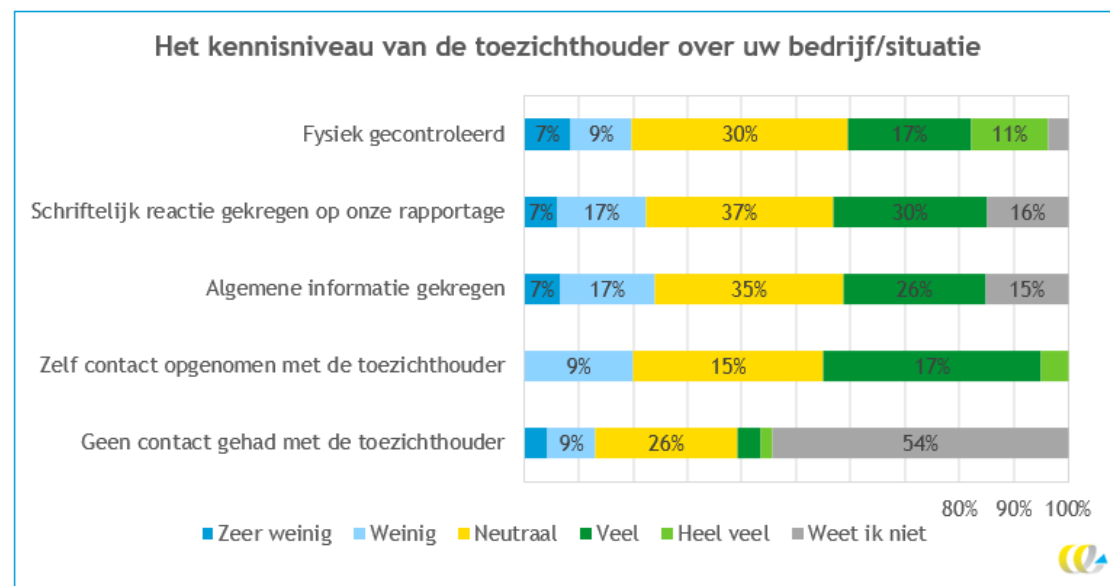
Bedrijven en instellingen zijn iets negatiever over de communicatie van de toezichthouder, maar nog steeds overwegend neutraal tot positief. Weer is het krijgen van schriftelijke of algemene informatie het minst positief. Een fysieke controle zorgt ervoor dat de communicatie het meest positief wordt beoordeeld.

Figuur 48 - De mening van onderzoekspflichtige bedrijven over de communicatie van de toezichthouder



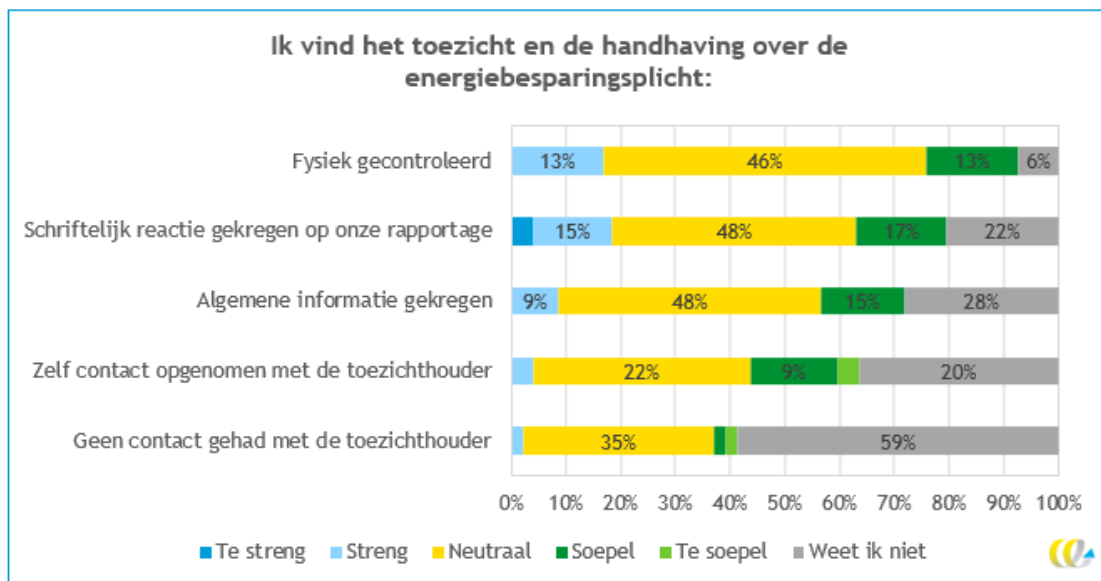
Bedrijven en instellingen zijn neutraal tot positief over de kennis van de toezichthouder over de eigen situatie. Fysieke controle en zelf contact opnemen met de toezichthouder zorgt voor de meest positieve respons.

Figuur 49 - De mening van onderzoekspflichtige bedrijven over kennisniveau van de toezichthouder



Figuur 50 laat zien hoe streng bedrijven en instellingen het toezicht ervaren. Het toezicht wordt over het algemeen niet als te streng of te soepel beoordeeld. 32% weet dit niet en 45% is hier neutraal over. Voor bedrijven en instellingen die fysiek gecontroleerd zijn, geldt hetzelfde beeld.

Figuur 50 - De mening van onderzoekspflichtige bedrijven over de handhaving van de onderzoekspflicht



Er wordt meerdere keren aangegeven dat men het vervelend vindt dat er nog geen contact is geweest met de toezichthouder en dat dat een gevoel van onzekerheid geeft. In meerdere interviews komt naar voren dat een ontvangstbevestiging prettig zou zijn. Dat hoeft geen inhoudelijke reactie te zijn.

Een tweede punt dat regelmatig terugkomt is dat de toezichthouder niet voldoende specifieke kennis over processen heeft, en hierom vooral toezicht houdt met behulp van afvinklijstjes. Dit strookt met de informatie van de omgevingsdiensten zelf. Zij geven aan dat ten eerste capaciteit een probleem is bij de omgevingsdiensten, maar dat de omgevingsdiensten ook nog kennis moeten opbouwen. Zeker ervaren toezichthouders zijn zeer schaars. Het opbouwen van voldoende capaciteit en kennis bij toezicht en handhaving kan alleen door stabiele, langdurige en voldoende financiering.

Ter illustratie: bij de evaluatie van de VUE-regeling is aangegeven dat door veranderend beleid van gemeentes in de provincie Groningen, alle toezichthouders, op één na, niet meer in dienst waren. Vervolgens werden deze via de VUE-gelden ingehuurd als externe adviseurs. Hierdoor is opgebouwde kennis en ervaring weg bij de omgevingsdiensten en moet deze tegen hogere kosten worden ingehuurd.

Is de effectiviteit van toezicht en handhaving toegenomen sinds de overdracht van het basistakenpakket?

Antwoord in het kort

Het is niet mogelijk om deze deelvraag te beantwoorden. Dit heeft voornamelijk te maken met het te vroege moment voor de evaluatie van toezicht en handhaving.

Het is niet mogelijk om op dit moment deze deelvraag concreet te beantwoorden. Er is onvoldoende beschikbare informatie over het effect van handhaving om dit te onderzoeken. Daarnaast geven de omgevingsdiensten aan dat zij nog erg vroeg in de cyclus van toezicht en handhaving van de opgeleverde rapportages zitten, waardoor de effecten ook nog niet zichtbaar kunnen zijn.

Bij de kennissessies met de omgevingsdiensten gaven de omgevingsdiensten aan dat zij verwachten dat de toezicht en handhaving verbeterd wordt door de overdracht van het basistakenpakket.

Ook komt naar voren dat bedrijven en instellingen heel verschillend in de energiebesparingsplicht staan, waardoor het effect van toezicht en handhaving verschillend is voor verschillende groepen bedrijven. Er is een deel dat voorloopt, waarbij het een formaliteit is, dan is er een middengroep waarbij de plicht én toezicht helpt en motiverend kan zijn. Uiteindelijk blijft er een achterlopend deel, waar de plicht onvoldoende effect op heeft, mede doordat harde handhaving op de plicht lastig is, zoals beschreven in paragraaf 6.5.

Hoe wordt de overdracht van het basistakenpakket beoordeeld door omgevingsdiensten?

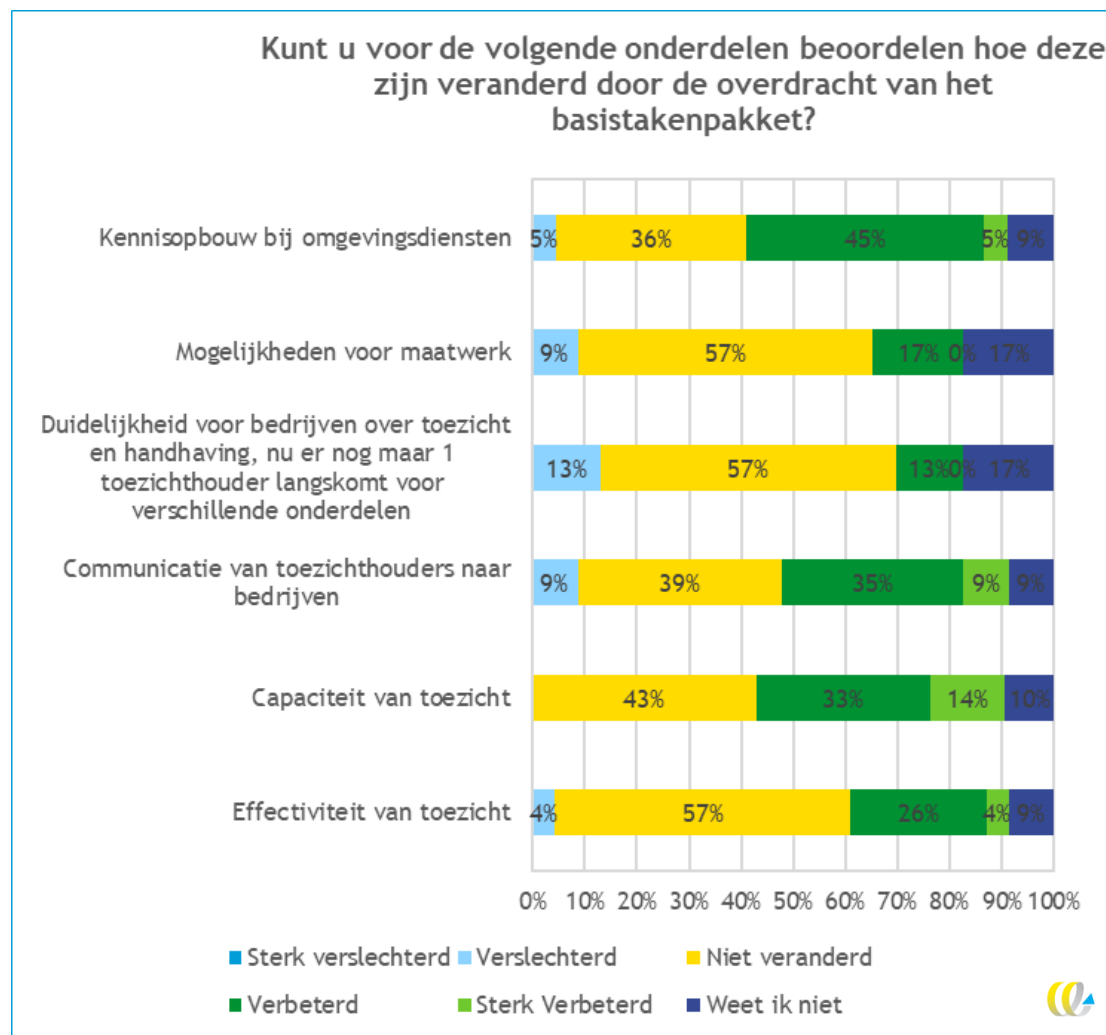
Antwoord in het kort

Omgevingsdiensten zijn positief over de overdracht van het basistakenpakket. Hierdoor hebben zij het idee dat de communicatie, capaciteit en kennisopbouw beter is geworden en beter wordt.

Door de actualisatie van de energiebesparingsplicht en de overdracht naar het basistakenpakket is voor omgevingsdiensten vooral het aantal bedrijven en instellingen waarop zij moeten handhaven toegenomen.

Omgevingsdiensten zijn neutraal tot positief over verschillende onderdelen van de overdracht van het basistakenpakket. Vooral de communicatie, capaciteit en kennisopbouw is volgens de omgevingsdiensten verbeterd door de overdracht naar het basistakenpakket.

Figuur 51 - De mening van omgevingsdiensten van het overdragen van het basistakenpakket



Hoe wordt de overdracht van het basistakenpakket beoordeeld door bedrijven en instellingen?

Antwoord in het kort

Bedrijven en instellingen zijn zich niet sterk van bewust van de overdracht van het basistakenpakket. Het wordt niet specifiek positief of negatief beoordeeld.

Van de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen geeft 36% aan dat het eerdere toezicht en handhaving door de gemeente werd gedaan. Over het algemeen zijn de instellingen niet erg bewust van de overgang van het basistakenpakket.

Over het algemeen geven bedrijven en instellingen in de interviews aan dat zij tevreden zijn over de omgevingsdiensten. Enkele punten die hier benoemd worden, zijn:

- *“Het contact met de omgevingsdiensten is goed, maar we hebben nog geen contact gehad specifiek over de energiebesparingsplicht.”*
- *“De omgevingsdienst denkt goed mee.”*
- *“De uitvoeringsdienst komt vaak langs. Als je met ze in gesprek gaat is er veel mogelijk.”*
- *“In het begin was de omgevingsdienst nog wel zoekend in kennis en proces, maar dat is nu een stuk beter.”*

Ook wordt er een verschil opgemerkt tussen RVO en de omgevingsdiensten. Sommige bedrijven hebben ervaring met RVO als partij in de verschillende energiebesparings-convenanten. Een bedrijf geeft aan dat de omgevingsdienst in eerste instantie vrij streng, formeel en juridisch was. Ze geven aan dat omgevingsdiensten hierin niet onredelijk waren.

In hoeverre is er sprake van effectief toezicht en handhaving?

Antwoord in het kort

Sinds de actualisatie is er nog geen volledige rapportagecyclus doorlopen en dus ook geen compleet beeld van toezicht en handhaving. Zowel bedrijven en instellingen als de omgevingsdiensten zelf noemen het kennisniveau van de omgevingsdiensten als aandachtspunt. De capaciteit en het kennisniveau wordt op dit moment opgebouwd met beschikbaar gestelde middelen. Naar verwachting zal dit dus nog verbeteren. Omgevingsdiensten zullen echter altijd een kennisachterstand hebben op bedrijven en instellingen die dagelijks met de processen bezig zijn.

Voor de energiebesparingsplicht zijn er twee belangrijke redenen die effectief toezicht en handhaving tegenhouden. De eerste is dat niet alle bedrijven en instellingen in zicht zijn, volgens schattingen is dit ongeveer de helft. Bedrijven die je niet kent, kan je niet handhaven. Daarnaast hebben de omgevingsdiensten grote last van de wisselende financiering, zij geven aan de SPUK THE-gelden nodig te hebben, net als de structurele rijksfinanciering. Het rapport van de Algemene Rekenkamer geeft aan dat de omgevingsdiensten onvoldoende budget krijgen. Wij hebben geen zicht op de financiering van de omgevingsdiensten vanuit lagere overheden. Hierdoor is er onvoldoende capaciteit voor de handhaving. Het kennisniveau kan hierdoor soms ook achterlopen, maar zij geven zelf aan dat dit in te halen is met cursussen en ervaring.

Omgevingsdiensten zien hun rol om de welwillende bedrijven en de middengroep te motiveren om energiebesparing als thema op te pakken. Zij zien zichzelf ook graag in een deels adviserende rol; het is lastig om bedrijven die echt niet willen aan te pakken. Zij geven dus zelf ook aan dat het moeilijk is om effectief toezicht te houden.

Naast deze fundamentele punten zijn er ook enkele losse punten waardoor de effectiviteit van toezicht en handhaving verbeterd kan worden; deze worden hierna puntsgewijs besproken. De meeste zijn elders in dit rapport besproken.

De kwaliteit van de informatieplicht rapportages is volgens omgevingsdiensten slecht. Zij zeggen dat ze deze voornamelijk gebruiken voor het adres en het energieverbruik, de rest van de informatie is onbetrouwbaar. Het invullen van de informatieplicht zorgt ervoor dat de bedrijven en instellingen begrijpen waar de toezichthouder voor langskomt.

Bij de EML kan de optie ‘Niet van toepassing’ vaak worden ingevuld; dit is zeer moeilijk te controleren. Zo ook de optie ‘Natuurlijk moment’. Dit zijn te makkelijke manieren om onder een maatregel uit te komen. Op het ‘natuurlijke moment’ heeft de omgevingsdienst geen handhavingsmogelijkheden. Hier zou een toevoeging op moeten komen dat het binnen een aantal jaren geregeld is.

In specifieke onderdelen valt de plicht bij de verhuurder van een pand, terwijl de huurder zorgdraagt voor alle activiteiten en inrichting van het pand. Met een welwillende huurder kan hier energiebesparing worden gerealiseerd, met een onwillende verhuurder is het amper mogelijk om contact te krijgen.

Het is niet goed mogelijk om toezicht te houden op DBO-maatregelen. Deze zijn te vaag omschreven. Eigenlijk is dit alleen mogelijk als er een duidelijk falend procesonderdeel is, zoals een lekkend persluchtvat, dan is deze duidelijk onvoldoende onderhouden.

Bij de onderzoeksplicht geven de omgevingsdiensten aan dat het belangrijk is om vrij kort na de rapportage een bezoek te brengen, de informatie is dan nog actueel en de rapportage kan makkelijker aangevuld worden. De vierjaarlijkse cyclus werkt dit dus tegen.

Verder geven de omgevingsdiensten aan dat de rapportages van de onderzoeksplicht vaak vrij goed zijn, maar dat er nog wel verbetering nodig is.

7.7. Communicatie

Is de beschikbare informatie voldoende toegankelijk en begrijpelijk?

Antwoord in het kort

Partijen zijn overwegend neutraal over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van beschikbare informatie.

Zowel informatieplichtige als onderzoeksplichtige bedrijven/instellingen zijn overwegend neutraal over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van beschikbare informatie. Er is tussen sectoren wel een klein verschil, maar bijna elke sector is overwegend neutraal.

In hoeverre is de communicatiecampagne van RVO (kosten)effectief?

Antwoord in het kort

De communicatiecampagne van RVO is beperkt effectief geweest.

Alle communicatiemiddelen die als doel hebben gehad om bij te dragen aan de wetenschap over wat er van bedrijven en instellingen wordt verwacht op basis van de energiebesparingsplicht, zien we als onderdeel van de communicatiecampagne. Zowel informatieplichtige als onderzoeksplichtige bedrijven/instellingen zeggen voornamelijk door brieven van RVO te weten wat er wordt verwacht. Overige onderdelen van de communicatiecampagne (radio, sociale media en georganiseerde bijeenkomsten) hebben hier maar weinig aan bijgedragen, namelijk in de orde van een paar procent. Georganiseerde bijeenkomsten hebben bij de onderzoeksplicht wel een belangrijkere rol gehad dan bij de informatieplicht (7 versus 2%). We hebben inzicht in de kosten van de communicatiecampagne van RVO, vanuit onderzoek van DVJ Insights (DVJ insights, 2023) en informatie vanuit RVO zelf. De kosten komen op ongeveer € 900.000, inclusief de uren van RVO zelf en een ingehuurd bureau.

We hebben beperkt inzicht in hoeverre communicatie vanuit RVO partijen die niet gerapporteerd hebben bereikt heeft. RVO heeft zelf 1.000 organisaties aangeschreven die in de ronde van 2019 wel een rapportage, maar in de ronde van 2023 geen rapportage hebben ingediend. Een kwart van de respondenten die geen rapportage hebben ingediend, heeft aangegeven dat zij niet op de hoogte waren van de nieuwe rapportageronde.

We concluderen dat de communicatiecampagne van RVO beperkt effectief is geweest in het op de hoogte brengen van partijen wat er wordt verwacht van de energiebesparingsplicht. Er is bijna € 1 miljoen uitgegeven, en hoewel brieven wel duidelijk hebben bijgedragen aan de bekendheid van de energiebesparingsplicht, hebben radio, sociale media en georganiseerde bijeenkomsten hier maar weinig aan bijgedragen.

In hoeverre heeft de communicatie vanuit andere partijen bijgedragen aan de bekendheid en naleving van de plicht?

Antwoord in het kort

Veel partijen waren al bekend met de energiebesparingsplicht. Voor andere partijen hebben de brancheverenigingen een belangrijke rol gehad, in mindere mate hebben adviesbureaus, zelf googelen en omgevingsdiensten een rol gehad. De DEB-tool van MKB-Nederland heeft maar een kleine rol gehad.

Veel partijen geven aan al op voorhand bekend te zijn geweest met de energiebesparingsplicht. Brancheverenigingen hebben een belangrijke rol gehad in de bekendheid en naleving van de plicht. In mindere mate hebben adviesbureaus, zelf googelen en omgevingsdiensten bijgedragen. De DEB-tool van MKB-Nederland heeft zowel voor informatieplichtige als onderzoeksplichtige partijen een kleine rol gehad in de bekendheid en naleving van de plicht. Het is niet bekend hoeveel budget specifiek voor de DEB-tool is ingezet. Wel is bekend dat naar het DEB-programma in het algemeen meer dan € 1 miljoen is gegaan vanuit het Rijk (zie hoofdstuk 4.7).

Worden ondernemers voldoende geholpen door de helpdesk van RVO?

Antwoord in het kort

Het grootste deel van de organisaties geeft ofwel aan niet te weten of de RVO-helpdesk heeft geholpen (ongeveer 40%), ofwel dat deze weinig tot zeer weinig heeft geholpen (30%). De rest is overwegend neutraal.

Zowel van de informatieplichtige als onderzoeksplichtige partijen geeft de meerderheid (ongeveer 40%) aan niet te weten of de RVO-helpdesk heeft geholpen bij het naleven van de plicht. In beide groepen geeft ongeveer 30% aan dat deze weinig tot zeer weinig heeft geholpen bij het naleven van de plicht (de rest is overwegend neutraal).

In hoeverre is de communicatie vanuit IPLO richting bevoegde gezagen/omgevingsdiensten voldoende?

Antwoord in het kort

Omgevingsdiensten zijn overwegend positief over de informatievoorziening vanuit het IPLO.

Omgevingsdiensten geven aan dat het IPLO een belangrijk medium voor informatievoorziening was en zijn overwegend positief over de communicatie over de wet- en regelgeving rond de energiebesparingsplicht. Naast het IPLO, heeft ook RVO een belangrijke rol gehad in informatievoorziening. Andere manieren waarop omgevingsdiensten op de hoogte zijn gesteld zijn via RVO, via ODNL en via netwerkbijeenkomsten.

Welke behoeften qua informatie heeft de doelgroep nog?

Antwoord in het kort

Een klein deel van de respondenten vraagt om eerdere, duidelijkere en eenvoudigere communicatie die aansluit op hun specifieke situatie.

Een klein deel van de respondenten vraagt om eerdere, duidelijkere en eenvoudigere communicatie die aansluit op hun specifieke situatie. In de enquête wordt bijvoorbeeld gezegd *“De algemene communicatie was goed, maar er was onduidelijkheid over details zoals de verantwoordelijkheid van huurder/verhuurder in het gebouwdeel”* en *“Het was wenselijk geweest als de EML eerder beschikbaar was geweest.”*

8. Actualisatieproces

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het actualisatieproces is ervaren, respectievelijk vanuit het perspectief van de brancheverenigingen en vanuit het perspectief van de omgevingsdiensten.

8.1. Perspectief vanuit brancheverenigingen

Kern perspectief vanuit brancheverenigingen

De brancheverenigingen die betrokken zijn geweest bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht beoordelen deze betrokkenheid als wisselend maar overwegend neutraal, net als de eventuele terugkoppeling die is gegeven op de input.

De brancheverenigingen zijn betrokken geweest bij deze evaluatie via een enquête. Een belangrijke notie bij de conclusies die we uit de enquête trekken, is dat deze door slechts 20 brancheverenigingen volledig is ingevuld (van de ~100 waaraan deze verstuurd is).

Ongeveer twee derde van de brancheverenigingen die de enquête heeft ingevuld geeft aan betrokken te zijn geweest bij het proces van actualisatie van de energiebesparingsplicht. Een derde van de brancheverenigingen die de enquête heeft ingevuld geeft aan betrokken te zijn geweest via klankbordgroepen en/of werkgroepen, 20% via de internetconsultatie en ongeveer een kwart is via gesprekken met beleidsambtenaren en/of RVO betrokken geweest. De brancheverenigingen die betrokken zijn geweest, beoordelen deze betrokkenheid als wisselend maar overwegend neutraal, net als de eventuele terugkoppeling die is gegeven op de input. Enkele brancheverenigingen (3) geven aan ontevreden te zijn over wat er gedaan is met de gegeven input, andere zijn hier juist tevreden over (ook 3).

Een aantal dingen die gezegd wordt over de beoordeling van de betrokkenheid, zijn:

- “Het is jammer dat op sommige stukken niet naar ons is geluisterd en totaal het verkeerde is gedaan.”
- “Er wordt te weinig gekeken naar sectorspecifieke maatregelen, en het proces is onduidelijk en vaag.”
- “We hebben input kunnen geven en zijn goed op de hoogte.”
- “Wij zijn op verschillende manieren betrokken en hebben inbreng kunnen leveren via enkele deskundigen in onze sector.”

Slechts vijf van de brancheverenigingen die de enquête hebben ingevuld heeft input gegeven voor EML-maatregelen. Deze partijen zijn verdeeld tevreden over wat hiermee is gedaan. Door de beperkte respons kunnen hier echter geen algemene uitspraken over gedaan worden.

8.2. Perspectief vanuit omgevingsdiensten

Kern perspectief vanuit omgevingsdiensten

Vanuit de omgevingsdiensten is er een wisselend beeld over de tevredenheid van de betrokkenheid bij het proces van actualisatie. Met name de niet-Seveso-omgevingsdiensten geven aan te laat betrokken te zijn geweest, namelijk pas in de consultatiefase.

Omgevingsdiensten zijn betrokken geweest bij deze evaluatie via een enquête en via twee sessies die gehouden zijn. De enquête geeft een wisselend beeld over de mate waarin de omgevingsdiensten tevreden zijn over de betrokkenheid bij het proces van actualisatie van de energiebesparingsplicht. Uit de gehouden sessies blijkt dat met name de niet-Seveso-omgevingsdiensten ontevreden zijn over de mate waarin zij betrokken zijn geweest. Zij geven ook aan te laat betrokken te zijn geweest, namelijk pas in de consultatiefase. Ook hebben zij geen feedback gehad op de gehouden consultatiesessie. Niet-Seveso-omgevingsdiensten geven daarnaast aan dat zij meer betrokken hadden willen worden bij de samenstelling van de EML. De toegevoegde waarde is volgens hen dat de EML beter aansluit op de praktijk van toezicht en handhaving.

De omgevingsdiensten hebben in de sessies aangegeven dat er in aanloop naar de ronde van de energiebesparingsplicht van 2023 nog veel onduidelijk was over de wetgeving en dat het overgangsrecht erg laat kwam. Dit was voor de omgevingsdiensten lastig om mee te werken. De overgang naar de Omgevingswet zorgde ook voor extra werk door onder andere meer brieven die gestuurd moesten worden en de juridische onderbouwing die uitgebreider moest vanwege het overgangsrecht, waardoor het lastig was dat de relevante wetgeving zo laat kwam.

8.3. Conclusie actualisatieproces

We concluderen dat de brancheverenigingen die de enquête hebben ingevuld overwegend neutraal zijn over de betrokkenheid bij het proces van de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Er zijn kritische, maar ook positieve reacties. Er kan echter geen algemene uitspraak gedaan worden over het perspectief van de brancheverenigingen of de bedrijven/instellingen die zij representeren, omdat de respons op de enquête laag was. Vanuit de omgevingsdiensten is er een wisselend beeld over de tevredenheid van de betrokkenheid bij het proces van actualisatie. Met name de niet-Seveso-omgevingsdiensten geven aan te laat betrokken te zijn geweest, namelijk pas in de consultatiefase.

Deel C:

Discussie, conclusies en aanbevelingen

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we conclusies uit de evaluatie en geven we aanbevelingen. In paragraaf 9.1 trekken we conclusies en geven we aanbevelingen over de effectiviteit van de geactualiseerde energiebesparingsplicht in het algemeen. Vervolgens gaan we in op de conclusies en aanbevelingen over de informatieplicht in paragraaf 9.2 en de onderzoeksplicht in 9.3. In paragraaf 9.4 en 9.5 gaan we respectievelijk in op toezicht en handhaving en communicatie. Ten slotte geven we enkele aanvullende aanbevelingen in paragraaf 9.6.

9.1. Effectiviteit energiebesparingsplicht

Onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht is tot nu toe slechts een deel van de verplichte maatregelen genomen

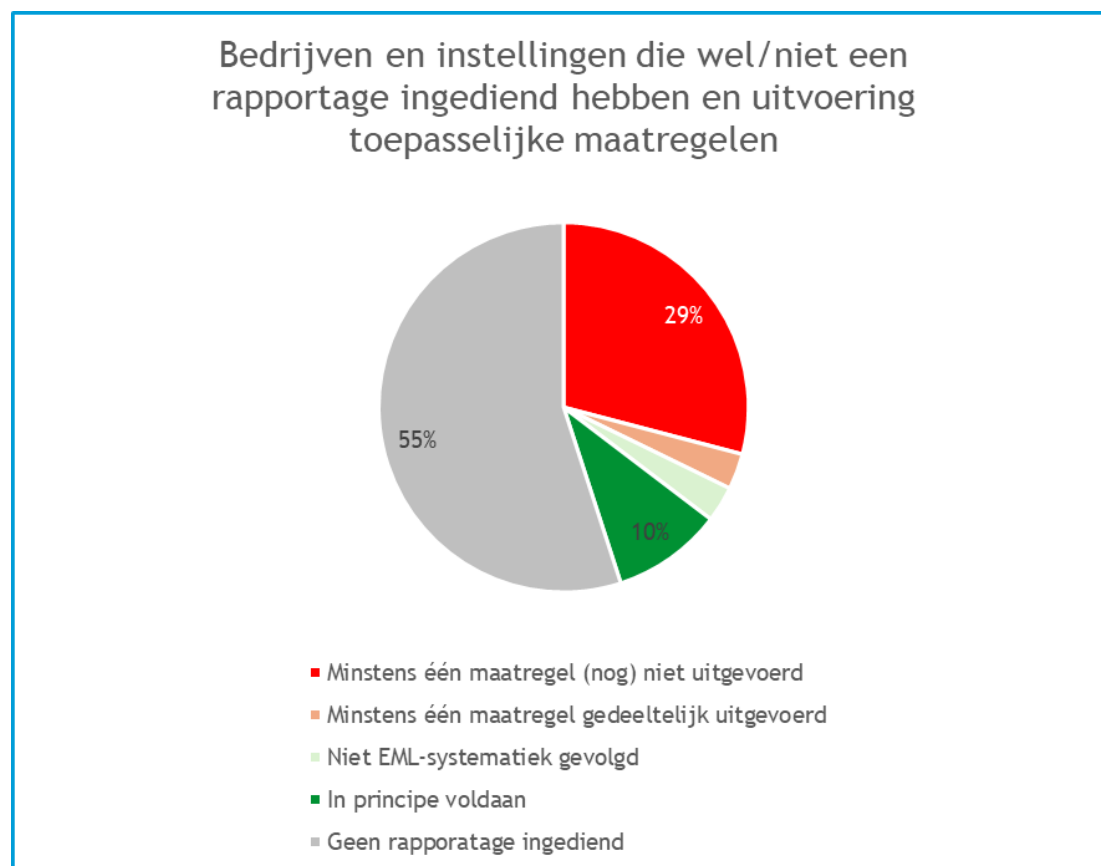
Energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen voeren niet alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik uit die ze op basis van de energiebesparingsplicht verplicht zijn om te nemen. Allereerst heeft circa 45% van de doelgroep van de onderzoeksplicht (1.800 locaties) en circa 55% van de doelgroep van de informatieplicht (64.000 locaties) geen rapportage ingediend, ondanks de verplichting om dit te doen.²⁷

Uit de informatieplichtrapportages die wel ingediend zijn, blijkt dat 65% van de rapporterende bedrijven en instellingen ten minste één verplichte maatregel niet heeft uitgevoerd (zie Figuur 52). Samen betreft dat 20% van de verplichte maatregelen.²⁸ Deze niet getroffen maatregelen omvatten dus nog onbenut potentieel van de energiebesparingsplicht. Waarschijnlijk ligt het percentage verplichte maatregelen dat niet genomen is nog hoger bij de bedrijven en instellingen die niet rapporteren. Als de volledige doelgroep volledig aan de energiebesparingsplicht zou voldoen, zou veel meer energiebesparing gerealiseerd kunnen worden, al kunnen we niet precies vaststellen hoeveel.

²⁷ Volgens een schatting van het CBS waren er in 2022 104.000 adressen die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen (RVO, 2024i). Dit heeft een grote onzekerheid.

²⁸ Voor onderzoeksplichtige bedrijven is deze informatie niet beschikbaar.

Figuur 52 - Het aandeel van bedrijven en instellingen dat wel of niet een rapportage heeft ingediend. Bedrijven en instellingen die wel een rapportage hebben ingediend, zijn verder onderverdeeld naar de mate waarin ze alle verplichte maatregelen hebben uitgevoerd. Peildatum: 1 oktober 2024.



Bedrijven en instellingen zouden een aanzienlijk deel van de uitgevoerde maatregelen ook nemen zónder energiebesparingsplicht

De energiebesparende maatregelen die wel genomen worden, worden voor een groot deel genomen omdat de hoge energieprijzen de maatregelen financieel aantrekkelijk maken en/of omdat de doelgroep duurzaamheid belangrijk vindt, maar in mindere mate omdat deze maatregelen verplicht zijn. In de enquête geeft 77% van de informatieplichtige respondenten aan dat zij de meeste van de verplichte maatregelen die zij tot dusver hebben uitgevoerd, ook zonder de energiebesparingsplicht zouden nemen. Van de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen geeft 55% aan geen extra maatregelen te hebben genomen door de energiebesparingsplicht. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews en de belronde onder respondenten van de enquête.

Om een preciezere uitspraak te kunnen doen over wat het additionele effect is van de energiebesparingsplicht, is het wenselijk om een statistische analyse te doen van de verandering van het energieverbruik van de deelnemende bedrijven over de tijd, gecontroleerd voor andere relevante variabelen en idealiter vergeleken met een controlegroep. De data die daarvoor nodig is, is echter niet beschikbaar. Dat is problematisch. De energiebesparingsplicht brengt aanzienlijke administratieve en uitvoeringslasten met zich mee, die verantwoord zijn als dat tot substantiële extra energiebesparing leidt. Dat is nu echter onduidelijk.

Nieuwe typen maatregelen onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht worden nog niet op grote schaal gerealiseerd

Met de actualisatie is de energiebesparingsplicht uitgebreid tot een plicht tot verduurzaming van het energiegebruik. Naast maatregelen voor energiebesparing zijn hierdoor ook maatregelen die tot CO₂-reductie leiden verplicht geworden bij een terugverdientijd gelijk aan of onder de vijf jaar, namelijk maatregelen voor een overstap naar een andere energiedrager en maatregelen voor eigen opwek van hernieuwbare energie. Op basis van de enquêtes concluderen we dat een beperkt deel van de doelgroep deze maatregelen neemt (6 tot 14% eigen hernieuwbare opwek, 4 tot 5% overgang naar andere energiedrager). Dit kan verklaard worden doordat de terugverdientijd voor deze maatregelen vaak nog te lang is, doordat netcongestie deze maatregelen niet mogelijk maakt of doordat niet wordt voldaan aan andere randvoorwaarden (bijvoorbeeld bij het plaatsen van zonnepanelen). De energiebesparingsplicht heeft hier een ‘slapend potentieel’: naarmate meer maatregelen een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar krijgen en netcongestie wordt opgelost, worden meer maatregelen verplicht onder de energiebesparingsplicht. Aan de andere kant geven bedrijven en instellingen die zonnepanelen hebben geplaatst aan dat ze dit ook zonder de energiebesparingsplicht hadden gedaan, dus die maatregel is niet altijd additioneel.

De nieuwe doelgroepen nemen ongeveer evenveel maatregelen als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht als de oude doelgroep, met uitzondering van de glastuinbouw. Met de actualisatie zijn de ETS-bedrijven, glastuinbouwbedrijven en milieuvergunningsplichtige bedrijven aan de doelgroep van de energiebesparingsplicht toegevoegd. Deze nieuwe doelgroepen gezamenlijk geven aan ongeveer net zoveel extra maatregelen te nemen vanwege de actualisatie van de energiebesparingsplicht als de oude doelgroep. Uitzondering is de glastuinbouwsector: hiervan geeft circa 70% aan geen extra maatregelen te nemen. Ook de omgevingsdiensten geven aan dat opname van de glastuinbouw in de energiebesparingsplicht voor uitdagingen zorgt omdat het format niet goed werkt voor deze bedrijven.

Aanbeveling effectiviteit energiebesparingsplicht

Zorg voor beschikbaarheid data en data-analyse om de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht te kunnen toetsen. In de nieuwe Energiewet is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt voor energieleveranciers om energiegebruiksdata te delen. Wij adviseren om deze data ook beschikbaar te maken voor onderzoek naar de effectiviteit van de energiebesparingsplicht, uiteraard met voorzorgsmaatregelen in verband met vertrouwelijkheid.

9.2. Informatieplicht

De complexiteit van de energiebesparingsplicht is hoog en dat heeft een negatieve impact op de effectiviteit van de energiebesparingsplicht

De complexiteit van de energiebesparingsplicht wordt door bedrijven en instellingen als hoog ervaren. Dat geldt specifiek voor het rapporteren onder zowel de informatieplicht als de onderzoeksplicht, maar in het verlengde daarvan ook in het doorgronden van alle regels, randvoorwaarden, etc. van de energiebesparingsplicht in het algemeen. Van de informatieplichtige bedrijven en instellingen geeft 60% aan de EML complex te vinden.

Verschillende onderdelen, zoals de terugverdientijdmethodiek, de erkende maatregelenlijst en het rapportageformat worden als complex ervaren. In de informatieplichtrapportage en de Erkende Maatregelenlijst worden veel technische termen gebruikt die niet algemeen bekend zijn en de randvoorwaarden worden niet duidelijk of in complexe taal beschreven (zie bijlage E).

Naast de complexiteit van de energiebesparingsplicht hebben we ook veel negatieve reacties gekregen over overheidsbemoeienis in het algemeen. Bedrijven en instellingen geven aan dat er veel overlap is met andere regelgeving en dat ze het gevoel hebben dat er weinig rekening is gehouden met hun perspectief bij het opstellen van de regelgeving. Dat wordt versterkt doordat er voor hun gevoel veel gefocust wordt op 'klein bier', maatregelen die een relatief klein effect hebben, bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en dat omgevingsdiensten niet altijd voldoende kennis hebben over de processen van een bedrijf.

Deze negatieve houding en de ervaren complexiteit heeft implicaties voor de effectiviteit van de energiebesparingsplicht.

Informatieplichtrapportages worden slecht ingevuld en zijn daardoor slecht bruikbaar

Bedrijven en instellingen die de informatieplichtrapportage invullen, vullen deze vaak slecht in omdat het formulier lang en complex is, waardoor het niet goed bruikbaar is voor toezicht en handhaving. Op dit moment is de rapportage van de informatieplicht onvoldoende bruikbaar voor toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten stellen aanvullende vragen of gaan langs om de situatie goed te kunnen beoordelen. De administratieve inspanning om het rapportageformulier in te vullen wordt daardoor in veel gevallen voor niets gedaan. Dit wordt ondersteund doordat brancheorganisaties de administratieve lasten als belangrijkste oorzaak noemen voor bedrijven en instellingen om geen rapportage in te dienen. Daarmee blijven deze organisaties momenteel ook vaak buiten beeld bij de toezichthouders. Bedrijven en instellingen vinden de administratieve last van de informatieplichtrapportages, ook al betreft dit meestal maar een paar uur, niet in verhouding staan tot de energiebesparing die de rapportage oplevert.

Een sterk ingekorte rapportage met uitsluitend de meest essentiële vragen voor toezicht, kan mogelijk meer bruikbare informatie opleveren. We adviseren om het formulier in nauw overleg met de omgevingsdiensten op te stellen.

De Erkende Maatregelenlijst is een goed hulpmiddel, maar de lijst is lang en complex

Zowel bedrijven en instellingen als omgevingsdiensten zijn positief over het systeem van de Erkende Maatregelenlijst. Zeker voor kleinere bedrijven is het prettig dat ze niet zelf hoeven uitzoeken welke energiebesparende maatregelen mogelijk zijn. Wel ervaren bedrijven en instellingen de lijst als onnodig lang en complex. In de actualisatie zijn de verschillende sectorlijsten teruggebracht tot drie functielijsten. Dat is voor de omgevingsdiensten een verbetering. Voor bedrijven en instellingen betekent het dat ze vaak meer maatregelen langs moeten lopen. Daarnaast zien we dat de maatregelen in technische of juridische taal zijn omschreven en de randvoorwaarden bij de maatregelen vaak voor onduidelijkheid zorgen, omdat er ruimte is voor verschillende interpretaties.

Veel complexiteit komt voort uit het terugverdientijd criterium

De terugverdientijd hangt af van veel elementen, waar niet altijd goede informatie over beschikbaar is. Om daarop te kunnen controleren zijn er randvoorwaarden opgesteld bij de maatregelen van de Erkende Maatregelenlijst. Er is in vrijwel alle gevallen discussie mogelijk over of men aan de randvoorwaarden voldoet en dus een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft. Dat de energiebesparingsplicht complex is voor zowel bedrijven en instellingen als handhavers, is voor een belangrijk deel inherent aan de keuze om terugverdientijd als criterium te nemen voor welke maatregelen genomen moeten worden. De methodiek om de terugverdientijd te berekenen is wel redelijk werkbaar voor de doelgroep van de energiebesparingsplicht, al wordt de moeilijkheid van het doen van de terugverdientijdberekening door informatie- en onderzoeksplichtige partijen wel als neutraal tot complex ervaren.

De ruimte voor discussie over de correctheid van een terugverdientijdberekening, als een bedrijf ervoor kiest die zelf te maken, geeft de mogelijkheid om de berekening in eigen voordeel uit te laten pakken. Dat geldt ook voor het voldoen aan de randvoorwaarden. De geboden ruimte is voor omgevingsdiensten goed werkbaar door in gesprek te gaan met bedrijven en instellingen, wat echter ook tijd en nazorg met zich meebrengt. Het is echter voor omgevingsdiensten niet goed mogelijk om juridisch hard te maken dat een terugverdientijdberekening niet klopt als een bedrijf niet mee wil werken. Daardoor mist de 'stok achter de deur'.

Aanbevelingen informatieplicht

1. Kort de rapportage van de informatieplicht sterk in en vereenvoudig hem, zodat de drempel voor bedrijven en instellingen om deze (goed) in te vullen kleiner wordt.
 - Kijk kritisch naar het hoge detailniveau van de Erkende Maatregelenlijst. Er zijn bijvoorbeeld negentien maatregelen voor duurzame verlichting. Kunnen deze vervangen worden door één of twee overkoepelende maatregelen? En bepaal per maatregel of categorie maatregelen voor welke (sub)sectoren deze relevant zijn, zodat bedrijven en instellingen gemakkelijk kunnen filteren op de maatregelen die voor hen relevant zijn.
 - Verduidelijk in overleg met de omgevingsdiensten de beschrijvingen en randvoorwaarden van de maatregelen. Geef in het rapportageformulier voorbeelden en toon afbeeldingen van de vaak technische beschreven maatregelen.
2. Onderzoek of het mogelijk is om het terugverdientijd criterium te laten vervallen en in plaats daarvan een lijst met maatregelen verplicht te stellen. Met een dergelijke methode wordt er minder rekening gehouden met de situatie bij specifieke bedrijven, maar kan de complexiteit voor zowel bedrijven en instellingen als omgevingsdiensten wel sterk verminderd worden.

9.3. Onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht is een goed startpunt voor een gesprek met de doelgroep, maar geeft onvoldoende informatie om te kunnen handhaven op de energiebesparingsplicht

Omgevingsdiensten geven aan dat de onderzoeksplicht een goede basis is om het gesprek met onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen aan te gaan. Omgevingsdiensten zijn positief over wat dit oplevert. Onderzoeksplichtige bedrijven hebben tot 1 oktober 2024 voor 29 PJ aan maatregelen uitgevoerd.

Bedrijven en instellingen willen graag in gesprek met de omgevingsdiensten. Bedrijven en instellingen die al een bezoek hebben gehad van een omgevingsdienst zijn ook positief over dit contact. Wel geven bedrijven en instellingen aan liever in gesprek te gaan over grote aanpassingen aan hun processen, zoals elektrificatie of een omschakeling naar waterstof. Die vallen echter vaak niet onder de plicht, omdat ze een hogere terugverdientijd hebben of omdat er belemmeringen zijn, zoals netcongestie of de afwezigheid van infrastructuur. In plaats daarvan gaat het gesprek volgens bedrijven en instellingen te veel over kleine maatregelen. Dit is echter inherent aan de scope van de energiebesparingsplicht.

Wel moet er nog meer kennis en expertise opgebouwd worden bij de omgevingsdiensten om onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen goed te kunnen beoordelen. Bedrijven en instellingen vinden de administratieve last van de rapportage niet in verhouding staan tot de energiebesparing die de rapportage oplevert. Bedrijven en instellingen die niet mee willen werken zijn lastiger aan te pakken voor omgevingsdiensten, omdat ze afhankelijk zijn van deze bedrijven en instellingen voor het aanleveren van de benodigde informatie. Het is niet goed hard te maken voor omgevingsdiensten dat onvoldoende maatregelen worden genomen.

De directieverklaringen zijn volgens de omgevingsdiensten niet betrouwbaar en maken toezicht en handhaving moeilijker. Bij bedrijven en instellingen die gebruik maken van certificering vinden omgevingsdiensten toezicht lastiger, omdat ze dan geen omschrijving van de locatie en activiteit ontvangen. Deze omschrijving is nuttig voor omgevingsdiensten om goed toezicht te houden.

Voor sommige sectoren is een Erkende Maatregelenlijst een beter alternatief voor de onderzoeksplicht

De onderzoeksplicht werkt goed voor grote bedrijven met complexe processen. Er zijn echter ook sectoren waarvoor het onnodig complex is om een onderzoeksplichtrapportage in te vullen en waarvoor mogelijk ook een erkende maatregelenlijst kan worden opgesteld:

- sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme processen, zoals glastuinbouw en datacenters;
- sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik, zoals ziekenhuizen, zwembaden, en distributiecentra;
- sectoren met veel lokale transportbewegingen, zoals bedrijven en instellingen in de bouw, die voornamelijk door dieselverbruik onder de plicht vallen.

Door Erkende Maatregelenlijsten op te stellen voor deze sectoren, onze aanbevelingen voor de informatieplicht in aanmerking genomen, is toezicht op deze bedrijven en instellingen eenvoudiger voor de omgevingsdiensten. Daarnaast is er meer capaciteit om voor de overgebleven onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen meer expertise op te bouwen om toezicht en handhaving te verbeteren.

De informatieplicht voor onderzoeksplichtige bedrijven is nuttig

Onderzoeksplichtige bedrijven moeten naast de onderzoeksplichtrapportage ook de informatieplichtrapportage indienen voor het gebouwdeel van hun energiegebruik. Daarover is veel irritatie bij onderzoeksplichtige bedrijven, omdat het in hun ogen om 'klein bier' gaat ten opzichte van het energiegebruik van hun processen.

In de praktijk zijn er echter nog relatief veel gebouwmaatregelen te nemen bij onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen ten opzichte van informatieplichtige bedrijven en instellingen. Deze bedrijven en instellingen hebben over het algemeen weinig aandacht voor het gebouwgebonden energiegebruik. We adviseren daarom om de informatieplicht wel te behouden voor onderzoeksplichtige bedrijven. De aanbeveling om de informatieplichtrapportage in te korten en te vereenvoudigen, geldt ook voor deze groep.

Aanbeveling onderzoeksplicht

1. Stop met vrijstellingen die toezicht en handhaving lastiger maken:
 - Laat de directieverklaring vervallen.
 - Laat de vrijstelling voor een omschrijving van de locatie en activiteit op basis van certificering vervallen of laat certificaten/bijbehorende formulieren waarin de omschrijving van locatie en activiteit is opgenomen, meesturen met het formulier.
2. Onderzoek of het mogelijk is om een Erkende Maatregelenlijst op te stellen voor sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme processen en sectoren met veel gebouwgebonden energieverbruik of lokale transportbewegingen en ze vrij te stellen van de onderzoeksplicht.

9.4. Toezicht en handhaving

Omgevingsdiensten presteren goed, gegeven de randvoorwaarden. Stabiele financiering van de handhavingscapaciteit is essentieel voor goede handhaving.

De energiebesparingsplicht is geen eenvoudige norm om toezicht op te houden. De regelgeving en de installaties waar deze op ziet, zijn complex. Daarnaast zijn de rapportages van de informatieplicht van slechte kwaliteit en is het moeilijk om hard te handhaven, doordat er veel discussie mogelijk is over technische mogelijkheden en terugverdientijden.

De handhavingscapaciteit en het kennisniveau van omgevingsdiensten zijn aandachtspunten die vaak terugkomen, zowel bij omgevingsdiensten als bedrijven en instellingen. De afgelopen jaren is er meer geld vrijgemaakt voor handhavingscapaciteit. Het kost tijd om bij deze werknemers het kennisniveau op te bouwen. Om deze kennis op te bouwen én op peil te houden, is dan ook stabiele financiering van de handhavingscapaciteit nodig.

Ondanks de genoemde beperkingen zijn bedrijven en instellingen redelijk positief over het contact met de omgevingsdiensten. De overdracht naar het basistakenpakket wordt dan ook als redelijk positief ervaren. Omgevingsdiensten slagen er goed in om een constructief gesprek aan te gaan met bedrijven en instellingen. Wel zien we grote verschillen tussen omgevingsdiensten met betrekking tot de aanpak.

Ondanks de bovengenoemde opbouw van kennis en ervaring zullen omgevingsdiensten altijd een informatieachterstand hebben ten opzichte van bedrijven en instellingen. Zij komen immers slechts een enkele keer langs of beoordelen op afstand, terwijl de bedrijven en instellingen zelf dagelijks met hun processen bezig zijn. Ook daarom is het wenselijk complexiteit in de regelgeving zoveel mogelijk te beperken, waardoor gemakkelijker is vast te stellen voor omgevingsdiensten of bedrijven en instellingen aan de plicht voldoen.

Aanbevelingen toezicht en handhaving

1. Zorg voor voldoende en stabiele financiering van handhavingscapaciteit door het Rijk om kennis te kunnen opbouwen en behouden. Hiervoor moet ook een heldere handhavingsfrequentie worden vastgesteld.
2. Wissel best practices en expertise uit te tussen omgevingsdiensten en stem aan de hand daarvan de aanpak meer op elkaar af. Maak het bijvoorbeeld mogelijk om een sector-expert van één omgevingsdienst in te zetten in de regio van een andere omgevingsdienst.

9.5. Communicatie

De communicatie over de geactualiseerde plicht is redelijk goed verlopen

Bedrijven en instelling zijn overwegend neutraal over de communicatie over de energiebesparingsplicht. Daarbij moet echter opgemerkt worden dat een aanzienlijk deel van de doelgroep geen rapportage heeft ingediend. Omdat deze groep niet in beeld is, kunnen we niet beoordelen in hoeverre zij al dan niet bereikt zijn door de ingezette communicatie-instrumenten. Van de groep die in de vorige ronde wel heeft gerapporteerd, maar dit jaar niet weten we dat een belangrijke reden daarvoor was dat ze niet op de hoogte waren van de nieuwe rapportageronde.

Bedrijven en instellingen die gerapporteerd hebben, zijn voornamelijk op de hoogte gebracht van de plicht door brieven van RVO en brancheorganisaties. De communicatie-campagne van RVO, die naast brieven ook radio, sociale media en georganiseerde bijeenkomsten omvat, is beperkt effectief geweest in het op de hoogte brengen van partijen van wat er verwacht wordt van de energiebesparingsplicht.

Bij het invullen van de rapportages is vooral de website van RVO veel gebruikt. Wat opvalt is dat de DEB-tool heel weinig gebruikt is.

Omgevingsdiensten zijn over het algemeen positief over de ontvangen communicatie over de geactualiseerde energiebesparingsplicht.

Aanbevelingen

1. Focus bij de communicatie op de meest gebruikte communicatiekanalen.
 - Stuur brieven/emails om bedrijven en instellingen te informeren over nieuwe rapportagerondes.
 - Houd de informatievoorziening op de RVO website op pijl. Dit is het belangrijkste kanaal voor informatieverstrekking over de energiebesparingsplicht. Bedrijven en instellingen vinden het prettig dat alle informatie bij elkaar staat en zien de RVO-website als betrouwbaar.

- Zet de DEB-tool niet meer in voor informatievoorziening aan bedrijven over de energiebesparingsplicht.²⁹ Deze draagt weinig bij aan de naleving van de energiebesparingsplicht.

9.6. Overige aanbevelingen

Aansluiting andere instrumenten voor energiebesparing

In interviews en enquêtes kwam regelmatig naar voren dat er veel beleid is dat (deels) gericht is op energiebesparing, zoals de EED-auditplicht, de renovatiestandaard, de energielabel C-verplichting op kantoorgebouwen. Dit beleid is niet altijd in lijn met elkaar.

Aanbevelingen aansluiting andere instrumenten voor energiebesparing

1. Bekijk alle instrumenten binnen het energiebesparingsbeleid in samenhang en bezie hoe deze beter op elkaar aangesloten kunnen worden, zodat de totale administratieve lasten omlaaggaan.
2. Onderzoek op langere termijn, wanneer de Europese wetgeving over energielabels is uitgekristalliseerd en het daarop aansluit, of het mogelijk is om een deel van de gebouwgebonden maatregelen onder de energiebesparingsplicht te vervangen door een energielabelplicht.

Informatieplicht

Ten slotte doen we enkele gedetailleerde aanbevelingen over het formulier en proces van de informatieplicht.

1. Maak de Erkende Maatregelenlijst en sjablonen ruim van tevoren beschikbaar voor bedrijven en pas deze niet meer aan na publicatie.
2. Zorg dat de website van het eLoket voor alle besturingssystemen werkt in plaats van enkel voor Windowscomputers en dat het voldoende snel reageert.
3. Als een bedrijf of instelling in de vorige ronde heeft gerapporteerd en deze rapportage is gecontroleerd door de omgevingsdienst, laat de rapporteur dan alleen nieuwe of gewijzigde maatregelen rapporteren.
4. Kijk voor maatregelen die op een natuurlijk moment genomen worden terug en controleer of er in de afgelopen periode een natuurlijk moment heeft plaatsgevonden waar een maatregel genomen had moeten worden. Vraag bijvoorbeeld naar het jaar dat de installatie is geplaatst of in gebruik is genomen.
5. Verstuur na het invullen van de informatieplichtrapportage een actielijst aan de bedrijven, met welke erkende maatregelen nog genomen moeten worden om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Dit strookt niet met de verplichting dat alle erkende maatregelen getroffen moeten zijn op het moment van rapportage, maar sluit wel goed aan bij hoe bedrijven en instellingen in de praktijk met de informatieplicht omgaan. Zorg dat bedrijven en instellingen dit ongevraagd krijgen, omdat veel bedrijven en instellingen hier zelf niet actief naar op zoek gaan en/of het niet kunnen vinden.
6. Laat omgevingsdiensten een ontvangstbevestiging sturen na ontvangst van de rapportage.

²⁹ Deze aanbeveling gaat niet over het DEB-programma in algemene zin, dat breder is dan alleen de tool en ook niet enkel voor de energiebesparingsplicht dient, maar voor energiebesparing in het algemeen.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2024). *Energiebesparingsplicht, 2008-2023*.
- CE Delft. (2023). *Ex-postevaluatie energie-efficiëntie convenanten MJA3 en MEE*.
- CE Delft. (2024). *Beleidsevaluatie VUE*.
- De Boer, R. (2023). *Droomland*. Studio Energie.
- DVJ insights. (2023). *Campagne-effectonderzoek RVO Energiebesparingsplicht*.
- Europees Parlement. (2024). *Richtlijn (EU) 2024/ 1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)*. Europees Parlement. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275
- Glastuinbouw Nederland. (2022). *LNV geeft actuele informatie energiebesparingsplicht*. <https://www.glastuinbouwnederland.nl/nieuws/lnv-geeft-actuele-informatie-energiebesparingsplicht/>
- Infomil. (2024). *Wie is drijver van de inrichting en dus de overtreder?* <https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/uitgebreid-zoeken/@143552/drijver-inrichting/>
- IPL0. (2024a). *Erkende maatregelenlijst (EML)*. <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/erkende-maatregelenlijst-eml/#:~:text=Een%20ondernemer%20kan%20voor%20een,vervangen%20die%20hetzelfde%20doel%20heeft.>
- IPL0. (2024b). *Toelichting op complexe bedrijven en de Omgevingswet*. <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/milieubelastende-activiteiten-hoofdstuk-3-bal/complexe-bedrijven/toelichting-complexe-bedrijven/>
- IPL0. (lopend). *Plicht ter verduurzaming van het energiegebruik*. Informatiepunt Leefomgeving. <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/plicht-ter-verduurzaming-energiegebruik/>
- Kantar. (2020). *Evaluatie Informatieplicht Energiebesparing*.
- KwA. (2021). *Onderzoek additionele CO2-reductie van een convenant met niet-heffingsplichtige industriële bedrijven*.
- KWINK. (2024). *Tussentijdse evaluatie van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht*.
- Minister van EZK. (2020). *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Retrieved 35594 from <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35594#wetgevingsproces>
- Minister van KGG. (2025). *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met informatieverstrekking ten behoeve van de uitvoering en de handhaving van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik*. Ministerie van Klimaat en Groene Groei. <https://open.overheid.nl/documenten/438f5f3b-a885-481f-b01d-a96b3c379d4c/file>
- Minister voor Klimaat en Energie. (2023). *Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Retrieved 36 378 nr. 2 from <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D25428>
- Ministerie van EZK. (2017). *Handboek Meting Regeldrukkosten*.
- Ministerie van EZK. (2019). *Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 8 juli 2019, nr. WJZ/19142134, tot wijziging van de Activiteitenregeling*



- milieubeheer met betrekking tot de wijze waarop de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen wordt berekend.*
- Ministerie van EZK. (2020). *De verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht.*
- Ministerie van EZK. (2022a). *Aanscherping energiebesparingsplicht.*
- Ministerie van EZK. (2022b). *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). *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.*
- Ministerie van EZK. (2023c). *Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van, nr. WJZ/ 2225286, tot wijziging van de Omgevingsregeling in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht.*
- Ministerie van EZK. (2023d). *Stand van zaken energiebesparing.*
- Ministerie van EZK. (2024). *Kamerbrief: Stand van zaken energiebesparing.*
<https://www.klimaatweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/963641.pdf>
- Ministerie van LNV. (2023a). *Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit - (glas)tuinbouw.*
- Ministerie van LNV. (2023b). *Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - Klimaatneutrale glastuinbouw.*
- Ministerie van VROM. (2007). *Activiteitenregeling milieubeheer, Regeling van de Minister van VROM van 9 november 2007, nr. DJZ2007104180, houdende algemene regels voor inrichtingen (Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), artikel 2.16.* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0022830/2018-04-05#Hoofdstuk2_Afdeling2.5
- MKB-Nederland. (2024). *DEB Duurzaam Energie Besparen.*
<https://deb.nl/artikelen/energielabel-c-in-5-stappen-een-duurzaam-label/>
- PBL. (2020). *De energie-investeringsaftrek freeriding binnen de perken.*
- PBL. (2024). *Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2024.*
- Rechtbank Den Haag. (2015). *Urgenda Uitspraak.*
- Rijksoverheid. (2019). *Klimaatakkoord.*
- Rijksoverheid. (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. VVD, D66, CDA en ChristenUnie.*
- RVO. (2020). *EML 2.0 no regret.*
- RVO. (2022a, 07-02-2022). *Definitief verslag - klankbordgroep actualisatie energiebesparingsplicht. Videoconferentie.*
- RVO. (2022b, 28-10-2022). *Verslag - Klankbordgroep aanpassing energiebesparingsplicht.*
- RVO. (2023a). *Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML).*
- RVO. (2023b, 21-09-2023). *Verslag Klankbordgroep aanpassing energiebesparingsplicht. Videoconferentie.*
- RVO. (2024a). *E-loket: Informatieplicht energiebesparing.*
<https://mijn.rvo.nl/informatieplicht-energiebesparing>
- RVO. (2024b). *E-Loket: Onderzoeksplicht energiebesparing.*
<https://mijn.rvo.nl/onderzoeksplicht-energiebesparing>
- RVO. (2024c). *Energielabel C kantoren.* Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
<https://www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/energielabel-c-kantoren>



- RVO. (2024d). *Feiten en cijfers energiebesparingsplicht*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>
- RVO. (2024e). *Memo Energiebesparingspotentieel terugverdientijd 7 jaar*.
- RVO. (2024f). *Memo: Verantwoordelijke Informatieplicht energiebesparing utiliteitsbouw*.
- RVO. (2024g). *Portefeuilleaanpak*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/portefeuilleaanpak>
- RVO. (2024h). *Renovatiestandaard*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/renovatiestandaard>
- RVO. (2024i). *Resultaten energiebesparingsplicht*.
- RVO. (2024j). *Samenvatting dashboards*.
- RVO. (lopand-a). *Energiebesparingsplicht*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/wat>
- RVO. (lopand-b). *Informatieplicht energiebesparing*. In: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- TNO. (2021). *Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer*.
- TNO. (2023). *Energieprijzen voor energiebesparingsplicht*.
- TNO. (2024). *Een nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024). *Amendement van het lid Kröger over Regels over energiemarkten en energiesystemen*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2020). *Motie van het lid van der Lee over uitbreiding energiebesparingsplicht tot ETS-bedrijven*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2023). *Amendement op: Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers*. Tweede Kamer der Staten Generaal,. Retrieved 35 594 nr. 27 from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35594-27.pdf>
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2024). *Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)*. Tweede Kamer der Staten Generaal. Retrieved 36 378 Nr. 19 from <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D13888>

A Onderzoeksplichtige deelsectoren

De milieubelastende activiteit die een bedrijf of instelling verricht, is medebepalend of een organisatie onderzoeksplichtig is. Bedrijven en instellingen die milieubelastende activiteiten uitvoeren die worden aangewezen in afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal zijn onderzoeksplichtig.

Of een bedrijf of instelling een milieubelastende activiteit uit afdeling 3.3 t/m 3.11 Bal uitvoert en daarmee onderzoeksplichtig is, is op subsectorniveau vastgelegd. Tabel 7 toont een overzicht van welke deelsectoren wel en welke deelsectoren niet onderzoeksplichtig zijn.

Tabel 7 - Overzicht van onderzoeksplichtige en niet-onderzoeksplichtige deelsectoren

SBI-code	Sector	Onderzoeksplichtige deelsectoren	Niet-onderzoeksplichtige deelsectoren
A	Landbouw, bosbouw en visserij	Volledig onderzoeksplichtig	–
B	Winning van delfstoffen	Volledig onderzoeksplichtig	–
C	Industrie	Volledig onderzoeksplichtig	–
D	Energievoorziening	Volledig onderzoeksplichtig	–
E	Waterbedrijven en afvalbeheer	– Drinkwaterbedrijf – Kringloopbedrijf en bedrijf voor reparatie van gebruikte producten – Opslaan, verwerken, verbranden en/of storten van afval, dierlijk afval, mest en autowrakken – Recyclingbedrijf voor rubber, kunststof, metaal, papier, karton, textiel, glas, hout, grond of puin – Reinigen van opslagtanks, verpakkingen, voertuigen of containers voor gevaarlijke stoffen – Water- en rioolwaterzuivering	– Overige waterbedrijven en afvalbeheer
F	Bouwnijverheid	– Onderhoud, reparatie en schoonmaak van gemotoriseerde voer- en/of werktuigen – Opslaan van stoffen voor bouw-, reparatie-, installatie- of onderhoudswerkzaamheden	– Overige bouwnijverheid

SBI-code	Sector	Onderzoeksplichtige deelsectoren	Niet-onderzoeksplichtige deelsectoren
G-H	Groot- en detailhandel & vervoer en opslag	– Autowasstraat – Groothandel – Koel- en vrieshuis – Opslaan van stoffen voor bouw-, reparatie-, installatie- of onderhoudswerkzaamheden – Opslag- en transportbedrijf – Reinigen van opslagtanks, verpakkingen, voertuigen of containers voor gevaarlijke stoffen – Spoorwegemplacement – Tankstation, brandstoffenhandel, tankopslagbedrijf en/of bunkerstation – Verhuur, onderhoud, reparatie, schoonmaak en sloop van gemotoriseerde voer-, vlieg- en/of werktuigen	– Detailhandel, warenhuizen en bouwmarkten – Verhuur en handel van onroerend goed – Overig groot- en detailhandel & vervoer en opslag
I	Horeca	–	Volledig niet-onderzoeksplichtig
J	Informatie- en communicatie	– Datacenter	– Informatie- en communicatieonderneming zonder datacenter
K-N; S	Dienstverlening	– Chemische wasserij – Crematorium – Datacentrum van een financiële of zakelijke dienstverlener – Laboratorium	– Financiële en/of zakelijke dienstverlening zonder datacentrum – Natwasserij – Verhuur en handel van onroerend goed – Overig dienstverlening
O	Openbaar bestuur en overheidsdiensten	– Defensie – Voorziening voor het oefenen van brandbestrijdingstechnieken – Laboratorium van een overige overheidsinstelling	– Overig openbaar bestuur en overheidsdiensten
P	Onderwijs	– Laboratorium van een onderwijsinstelling	– Onderwijsinstelling zonder laboratorium
Q	Gezondheids- en welzijnszorg	– Ziekenhuis – Laboratorium dat in gebruik is voor alleen huisartsen, dierenartsen, apothekers, tandartsen of tand-technici	– Laboratorium dat in gebruik is voor alleen huisartsen, dierenartsen, apothekers, tandartsen of tand-technici – Overig gezondheids- en welzijnszorg
R	Cultuur, sport en recreatie	– Auto- en motorsport, zoals cross-terrein, race- of kartbaan – Jachthaven – Openbaar zwembad – Schietbaan – Sneeuw- of ijsbaan	– Overig cultuur, sport en recreatie

B Geïnterviewde partijen

In deze bijlage geven we een overzicht van geïnterviewde partijen.

Overheidsinstanties
Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) (2x)
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Bedrijven en instellingen
Meyer horecagroep
ING-bank
Albert Heijn
Sint Antonius ziekenhuis
Hoogheemraadschap van Rijnland
Waterschap de Dommel
Wienerberger B.V.
KWS
Anoniem
Tata Steel
Holland Strelitzia
Zwembad 't Tolhekke
Bloemkwekerij Lex van Santen

C Enquêteresultaten

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we vier online enquêtes uitgezet onder (1) informatieplichtige en (2) onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen die in de afgelopen rapportagecyclus een rapportage hebben ingediend, (3) omgevingsdiensten en (4) brancheorganisaties.

C.1 Enquêteresultaten informatieplicht en onderzoeksplicht

Respons en representativiteit

De RVO heeft 10.015 informatieplichtige en 691 onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen per e-mail benaderd om de enquête in te vullen. Deze organisaties zijn geselecteerd door middel van een steekproef onder de circa 30.000 informatieplichtige en 1.700 onderzoeksplichtige organisaties die in de rapportagecyclus 2023-2027 een rapportage hebben ingediend en waarvan het e-mailadres bekend is.

De enquêtes waren in te vullen tussen 8 en 25 oktober. Op 22 oktober zijn de geselecteerde bedrijven en instellingen per e-mail opnieuw gevraagd om de enquête in te vullen. In totaal hebben 2.343 (23%) respondenten de informatieplichtenquête ingevuld. De onderzoeksplicht enquête is door 194 (28%) respondenten ingevuld.

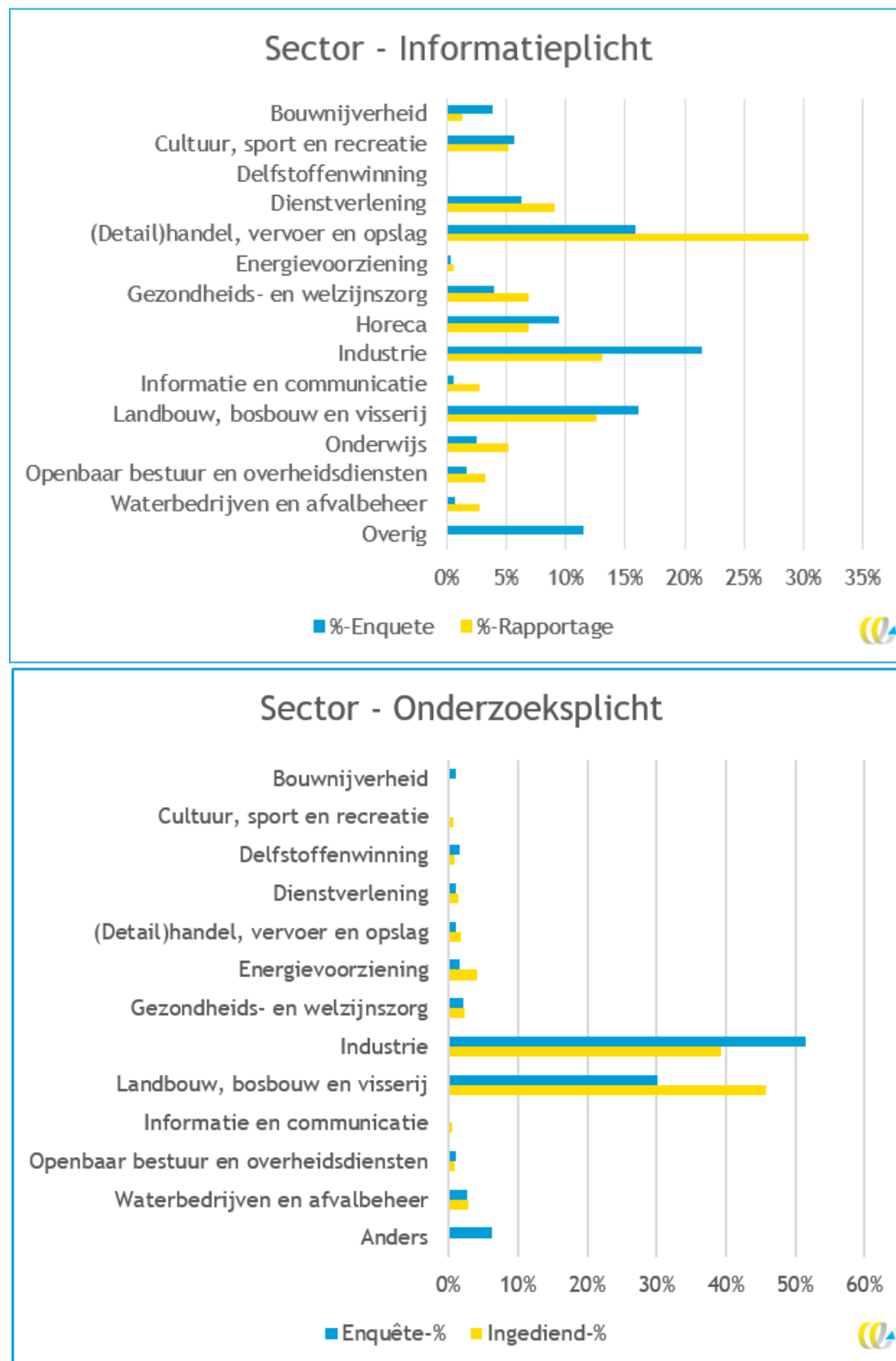
Tabel 8 - Respons per enquête

Enquête	Informatieplicht	Onderzoeksplicht
Benaderde organisaties	10.015	691
Aantal respondenten	2.343	194
Aantal respondenten einde bereikt	1.866	164
Verwijderde respondenten	44	2

Eén van de eerste vragen uit de enquêtes luidde: *‘Heeft u eerder dan in de ronde van 2023 een rapportage ingediend?’* Omdat het grootste gedeelte van de vragen over de rapportages gaan, zijn de antwoorden van de respondenten die op deze vraag *“Nee, ik heb nog nooit een rapportage ingediend, ook niet in 2023”* hebben geantwoord, niet meegenomen in de analyse van de enquête. In de informatieplicht- en onderzoeksplichtenquête gaven respectievelijk 44 en 2 respondenten dit antwoord.

Figuur 53 vergelijkt de spreiding tussen sectoren van de respondenten uit de enquêtes met die van de informatieplicht- en onderzoeksplichtrapportages. De data over de sectoren van ingevulde rapportages zijn afkomstig uit een samenvatting van de Dashboards PEB+ van RVO (versie 04-07-2024). In de informatieplichtenquête is de sector (detail-)handel, vervoer en opslag ondervertegenwoordigd en zijn de sectoren Industrie en Landbouw, bosbouw en visserij oververtegenwoordigd in het aantal ingevulde enquêtes ten opzichte van de spreiding van de rapportages. In de onderzoeksplichtenquête zijn de sectoren Landbouw, bosbouw en visserij en Energievoorziening juist ondervertegenwoordigd en is de industrie-sector oververtegenwoordigd.

Figuur 53 - Sectoren van respondenten en rapporteurs van de informatie- en onderzoeksplicht



Deze verschillen in verdelingen tussen sectoren doen vermoeden dat de enquêteresultaten niet representatief zijn voor de ingediende populatie. Uitgevoerde statistische toetsen (chi-kwadraattoets van 0,00 en 0,01 voor respectievelijk de sectorverdeling van de informatie- en de onderzoeksplicht) bevestigen deze hypothese: de verdeling van de sectoren van respondenten de informatieplicht- en onderzoeksplichtenquêtes is statistisch niet gelijk van die van ingevulde rapportages. Daarom splitsen we de resultaten per sector uit, waar dit relevant is.

Resultaten: processenlijst is door meer dan 10%, maar minder dan 25% als relevant aangevinkt

Tabel 9 toont de gestelde vragen in de informatieplicht- en onderzoeksplichtenquête. Niet alle vragen zijn in beide enquêtes gesteld. De vragen over de informatieplicht en EML zijn alleen gesteld in de informatieplichtenquête, de vragen over de onderzoeksplicht in de onderzoeksplichtenquête. In totaal bevatte de informatieplichtenquête 43 vragen en de onderzoeksplichtenquête 40 vragen.

Alle enquêteonderdelen zijn afgesloten met een open vraag waarin respondenten toelichting op hun antwoorden konden geven. Aan het eind van de enquête zijn respondenten gevraagd om informatie over hunzelf en hun organisatie achter te laten. Het invullen van deze antwoorden was optioneel.

Tabel 9 - Enquêtevragen gesteld aan informatie- en onderzoeksplichtige respondenten

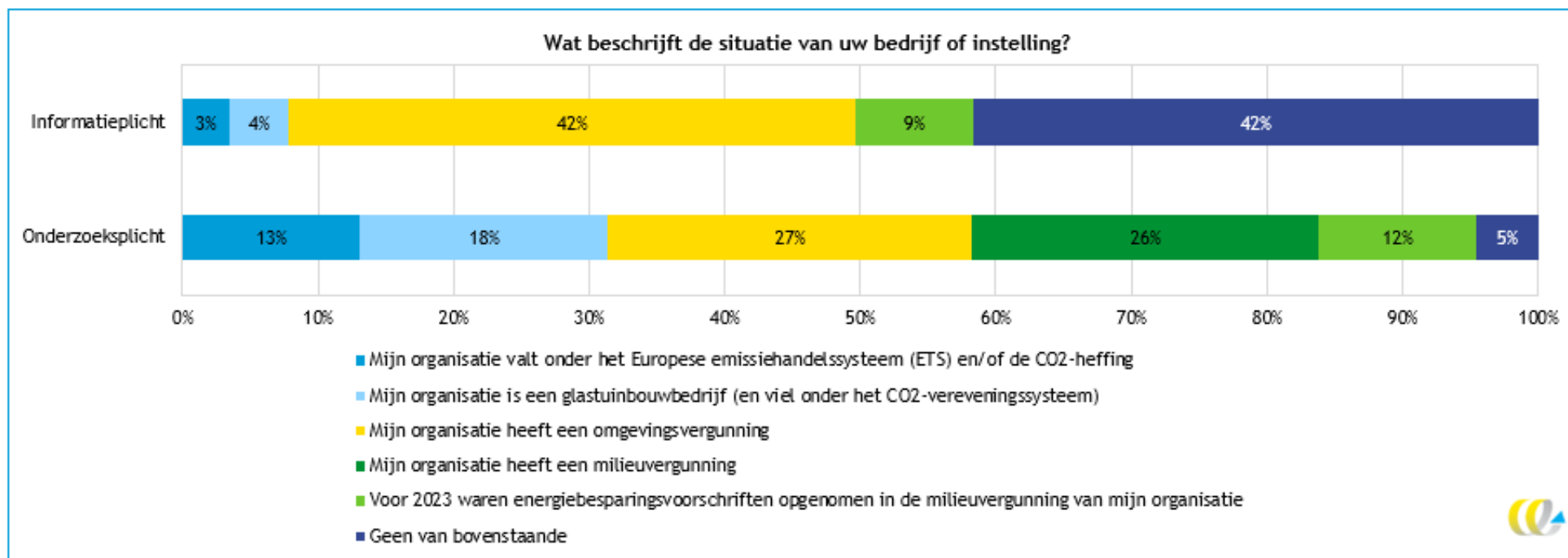
Categorie	Vraag	Enquête
Algemeen	– Wat beschrijft de situatie van uw bedrijf of instelling? – Onder welke bedrijfstak valt u? – Heeft u eerder dan in de ronde van 2023 een rapportage ingediend?	Informatieplicht & Onderzoekplicht
Actualisatie energiebesparingsplicht	– Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in uw geval toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?	Informatieplicht & Onderzoekplicht
Overgang naar de omgevingswet	– Heeft uw organisatie eerdere energiebesparingstrajecten doorlopen? – Heeft uw organisatie bij de laatste ronde zelf de rapportage voor de onderzoeksplicht ingevuld (dat wil zeggen, zonder hulp van een adviesbureau)? – Kunt u (indicatief) aangeven hoeveel tijd uw organisatie kwijt is geweest aan het rapporteren over de onderzoeksplicht bij de meest recente rapportage (in uren)?	Onderzoekplicht
Informatieplicht	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Zonder de energiebesparingsplicht zou ik de meeste van de verplichte maatregelen ook nemen’? – U mag ook afwijken van de EML om zelf maatregelen te identificeren die voldoen aan de eisen van de terugverdientijd. Heeft u dat gedaan? – Zijn er bij uw bedrijf/instelling mogelijkheden tot energiebesparing die niet op de EML staan, maar wel een lage (vijf jaar of korter) terugverdientijd hebben? – Kunt u de volgende onderdelen van het eLoket beoordelen? – Hoe boordeelt u de lastendruk (tijd die nodig is om aan de administratieve eisen van de plicht te voldoen) van de informatieplicht?	Informatieplicht

Categorie	Vraag	Enquête
Erkende maatregelen lijsten (EML)	– Kunt u de begrijpelijkheid van de Erkende Maatregelenlijst beoordelen? – Vindt u de huidige indeling van de EML (met een verdeling tussen gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen) eenvoudiger in gebruik dan het oude stelsel dat gebruikmaakte van sectorspecifieke lijsten? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Het is duidelijk wanneer mijn bedrijf of instelling aan de randvoorwaarden van een maatregel voldoet’? – Bent u op de hoogte van de DBO-eisen bij de maatregelen op de EML? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Ik heb de DBO-eisen van de EML geborgd in mijn bedrijfsvoering.’	Informatieplicht
Onderzoeksplicht	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Het sjabloon voor het invullen van de onderzoeksplicht is helder en duidelijk.’ – Had u voor 2023 staand beleid voor het continu verbeteren van de isolatie? – Had u voor 2023 staand beleid voor het continu verbeteren van aandrijfsystemen? – Heeft uw organisatie een directieverklaring ingediend? – In hoeverre bent u het eens met de stelling: ‘Het invullen van een directieverklaring zorgt ervoor dat mijn organisatie minder lasten ervaart voor de onderzoeksplicht’? – Gebruikt uw organisatie keurmerken of ISO-certificering om een deel van de onderzoeksplicht in te vullen? – In hoeverre bent u het eens met de stelling: ‘Het gebruik van keurmerken zorgt ervoor dat mijn organisatie minder administratieve lasten ervaart voor de onderzoeksplicht’? – Valt uw organisatie onder de huidige EED-auditplicht? – Hoeveel extra werk is de onderzoeksplicht bovenop de EED-auditplicht? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Met het sjabloon van de RVO kon ik met een rapportage eenvoudig voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht’? – Hoe beoordeelt u de verhouding tussen de tijd die het kost om de rapportage van de onderzoeksplicht in te vullen en de energiebesparing die de onderzoeksplicht oplevert? – Kunt u de complexiteit van de onderzoeksplicht beoordelen?	Onderzoekplicht
Terugverdientijdmethodiek	– Heeft uw organisatie zelf een terugverdientijdberekening gemaakt? – In hoeverre weerspiegelt de uitkomst van de terugverdientijdberekening de werkelijke situatie? – Hoe beoordeelt u de tijd die nodig is voor het doen van de terugverdientijdberekening(en)? – Kunt u de complexiteit van de terugverdientijdmethodiek beoordelen?	Informatieplicht & Onderzoekplicht
Communicatie	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Het was makkelijk om informatie te vinden over de energiebesparingsplicht’? – Hoe weet uw organisatie wat er wordt verwacht onder de energiebesparingsplicht? – Kunt u voor de volgende activiteiten voor informatieverstrekking aangeven in hoeverre dit heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht?	Informatieplicht & Onderzoekplicht

Categorie	Vraag	Enquête
	– Kunt u deze stelling beoordelen: ‘De informatievoorziening en communicatie over de energiebesparingsplicht was helder en duidelijk’?	
Toezicht en handhaving	– Hoe beoordeelt u het contact met de toezichthouder? – Kunt u de volgende onderdelen van toezicht en handhaving beoordelen? – Ik vind het toezicht en de handhaving over de energiebesparingsplicht: [Zeer slecht, Slecht, Neutraal, Goed, Zeer goed, Weet ik niet].	Informatieplicht & Onderzoekplicht

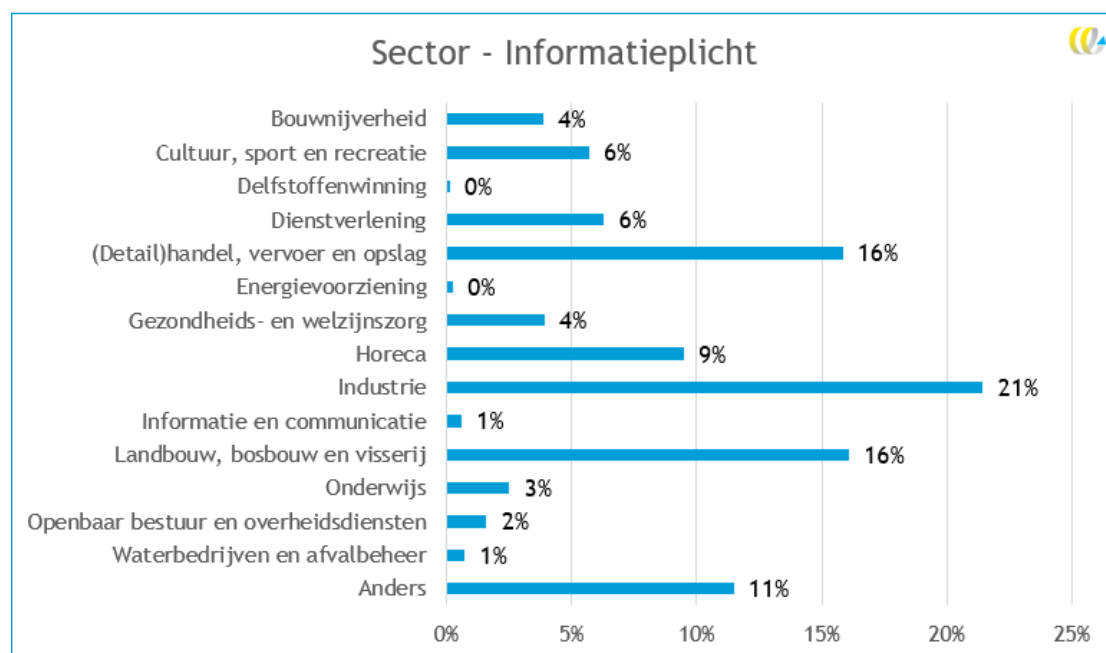
Algemeen

Figuur 54 - Antwoorden op de vraag 'Wat beschrijft de situatie van uw bedrijf of instelling?' (meerdere antwoorden mogelijk) uit de enquêtes over de informatieplicht en onderzoeksplicht

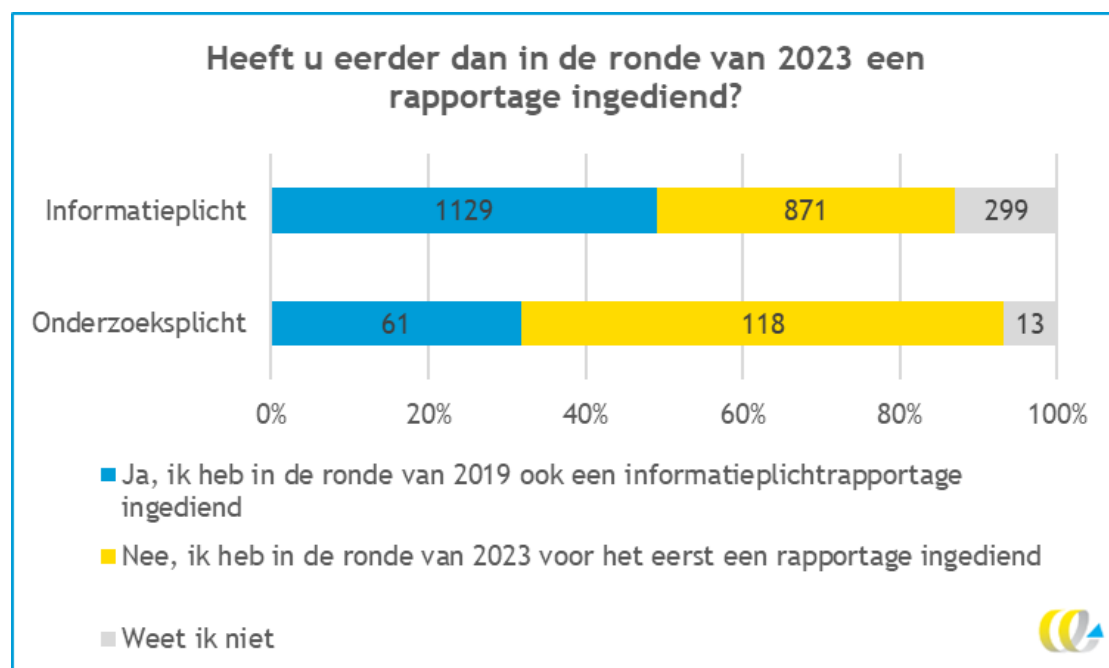


Respondenten van de informatieplichtenquête hadden niet de optie om het antwoord ‘*Mijn organisatie heeft een milieuvergunning*’ aan te vinken.

Figuur 55 - Antwoorden op de vraag ‘Onder welke bedrijfstak valt u?’ uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht

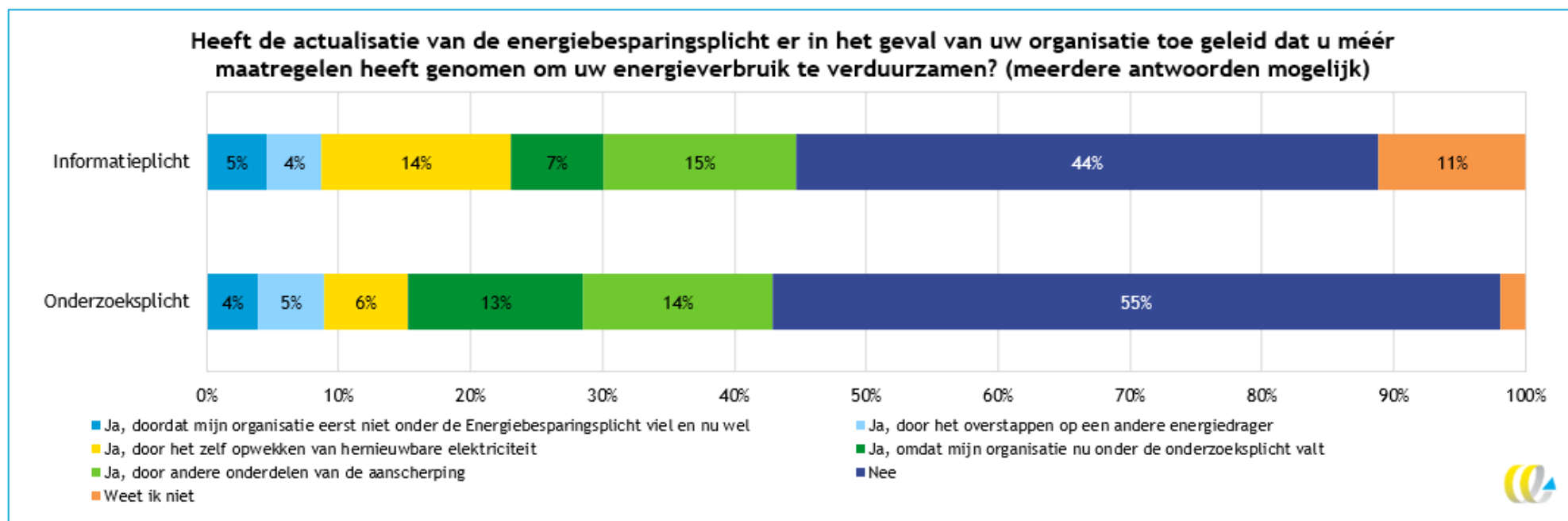


Figuur 56 - Antwoorden op de vraag ‘Heeft u eerder dan in de ronde van 2023 een rapportage ingediend?’ uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht

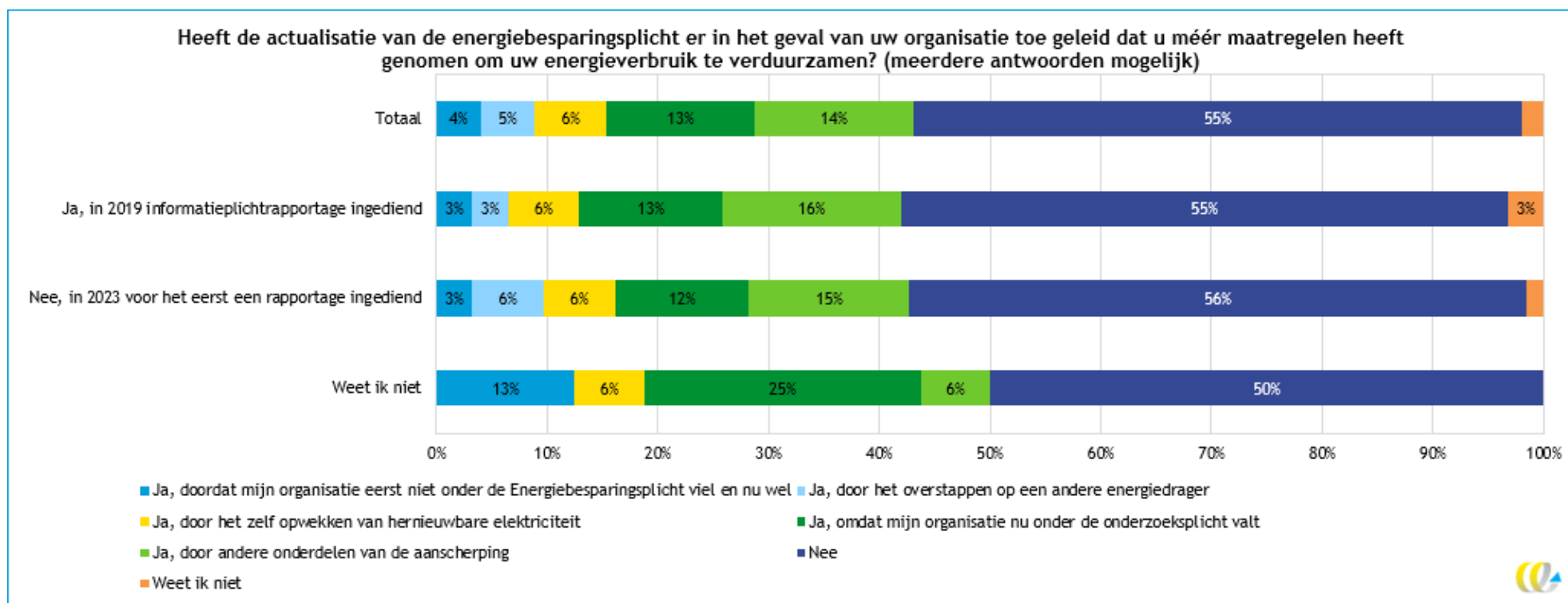


Actualisatie energiebesparingsplicht

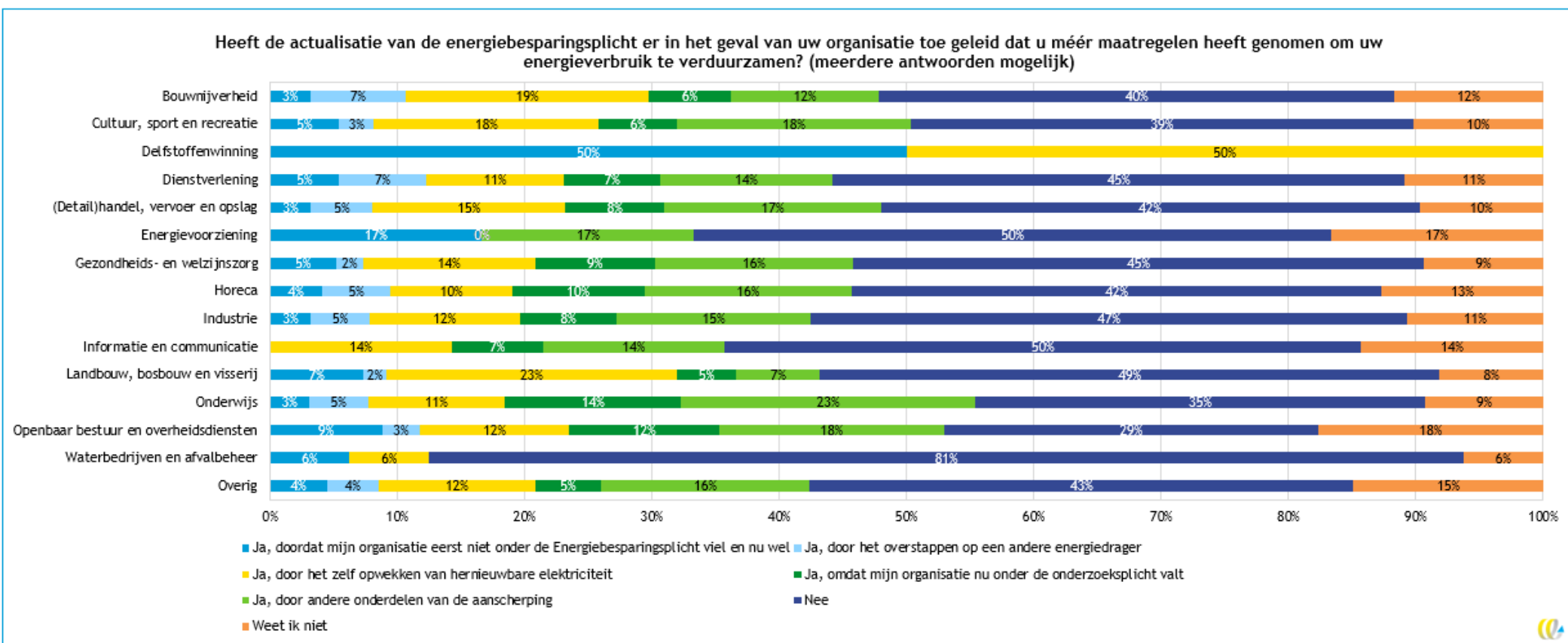
Figuur 57 - Antwoorden de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in uw geval toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht



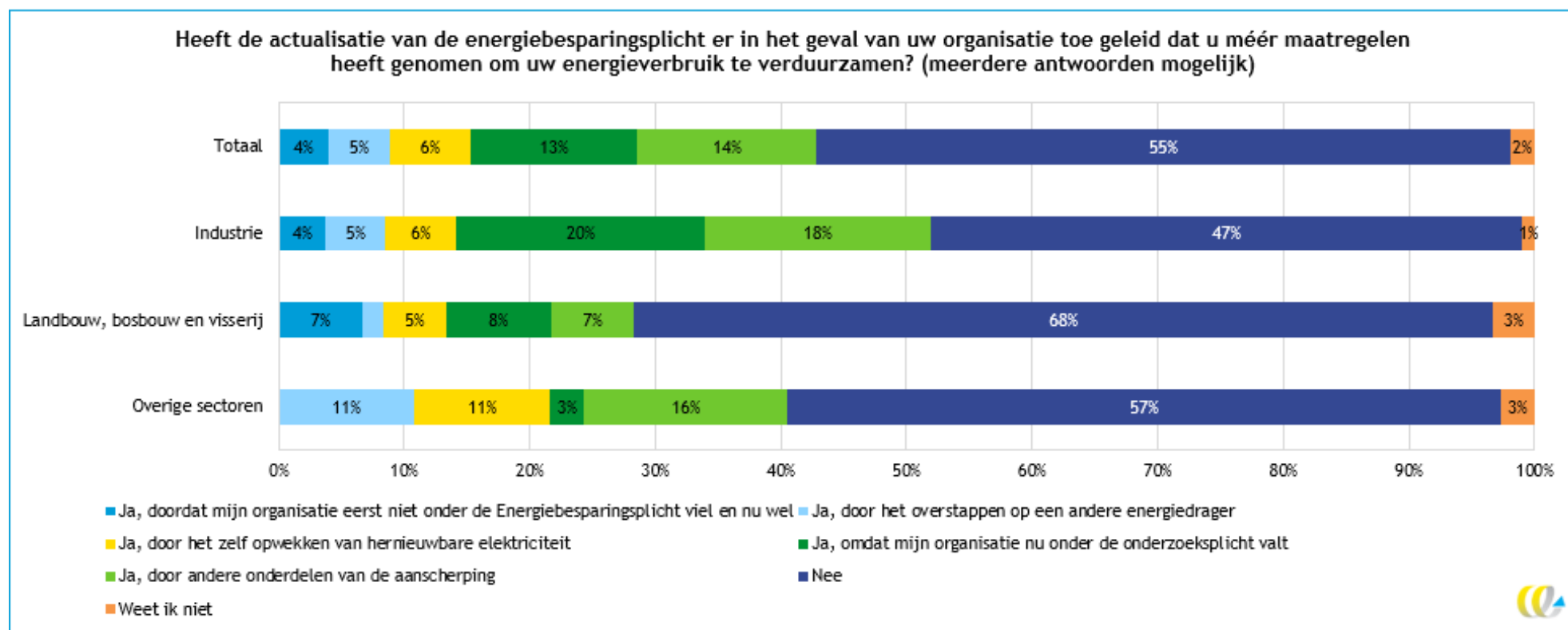
Figuur 58 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in uw geval toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over onderzoeksplicht, uitgesplitst per eerder ingediend-status



Figuur 59 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in uw geval toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over informatieplicht, uitgesplitst per sector

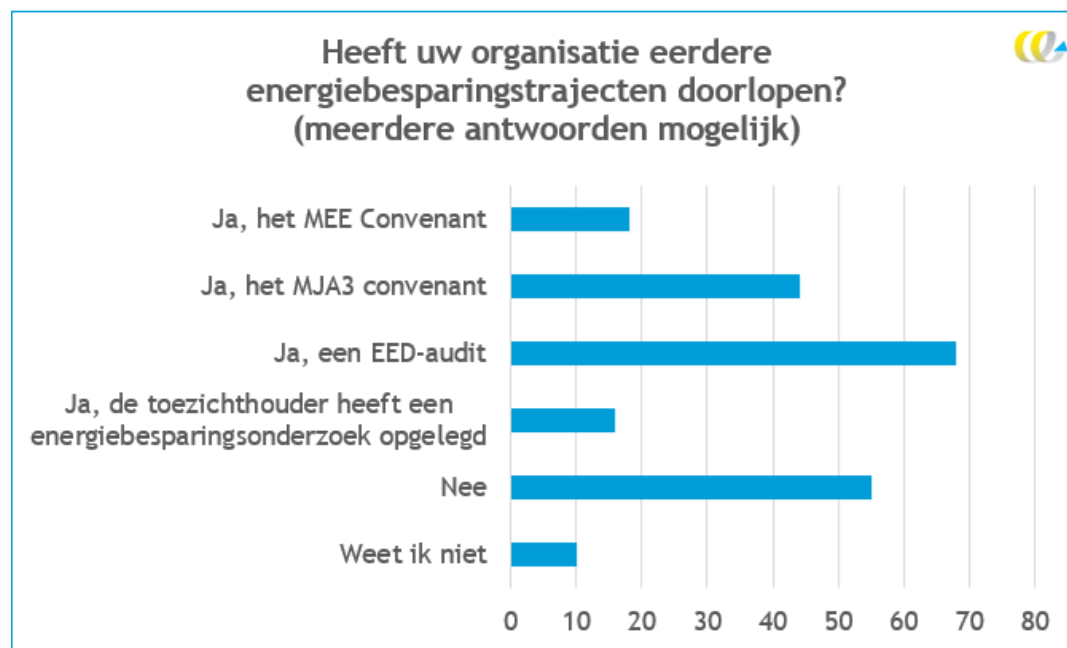


Figuur 60 - Antwoorden op de vraag 'Heeft de actualisatie van de energiebesparingsplicht er in uw geval toe geleid dat u méér maatregelen heeft genomen om uw energieverbruik te verduurzamen?' uit de enquête over onderzoeksplicht, uitgesplitst per sector

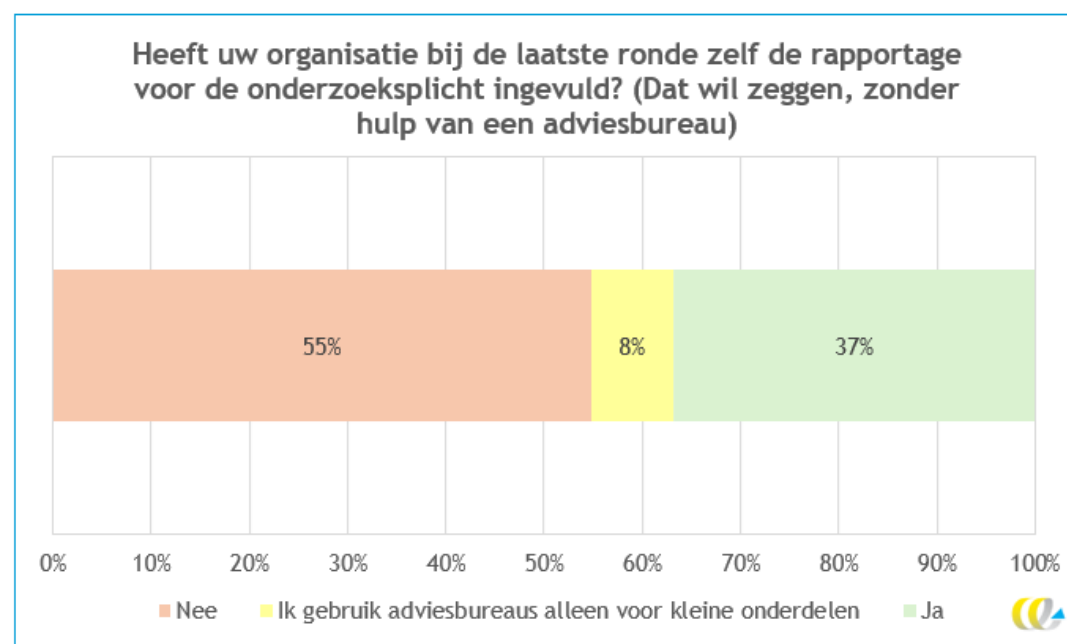


Overgang naar de omgevingswet

Figuur 61 - Antwoorden op de vraag 'Heeft uw organisatie eerdere energiebesparingstrajecten doorlopen?' uit de enquête over onderzoeksplicht



Figuur 62 - Antwoorden op de vraag 'Heeft uw organisatie bij de laatste ronde zelf de rapportage voor de onderzoeksplicht ingevuld? (Dat wil zeggen, zonder hulp van een adviesbureau)' uit de enquête over onderzoeksplicht

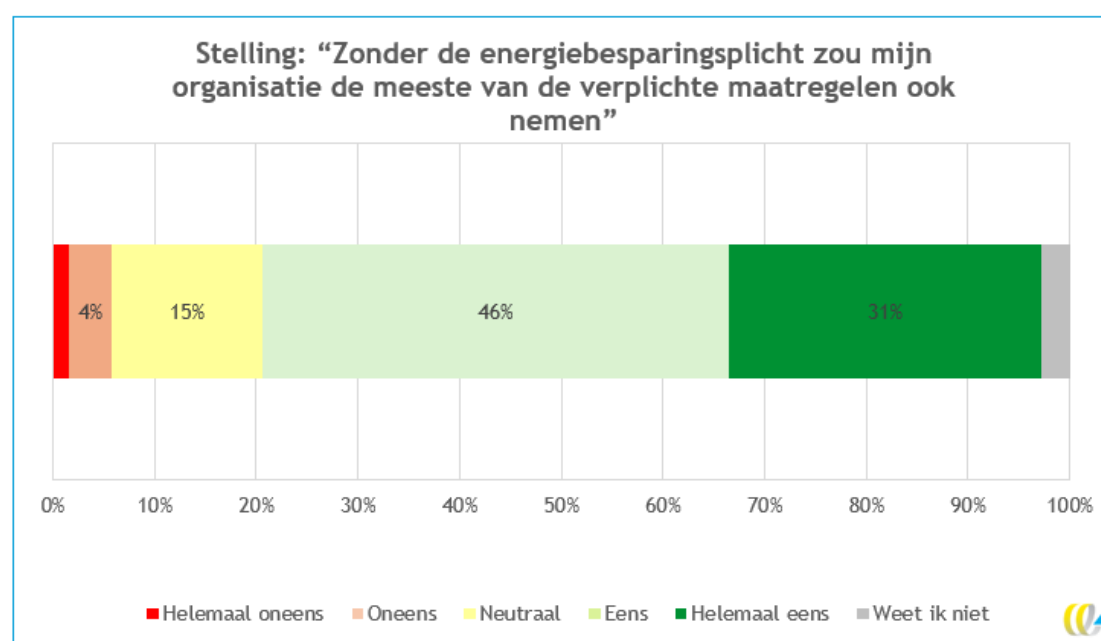


Tabel 10 - Gemiddeld antwoord op de vraag 'Kunt u (indicatief) aangeven hoeveel tijd uw organisatie kwijt is geweest aan het rapporteren over de onderzoeksplicht bij de meest recente rapportage (in uren)?' uit de enquête over onderzoeksplicht

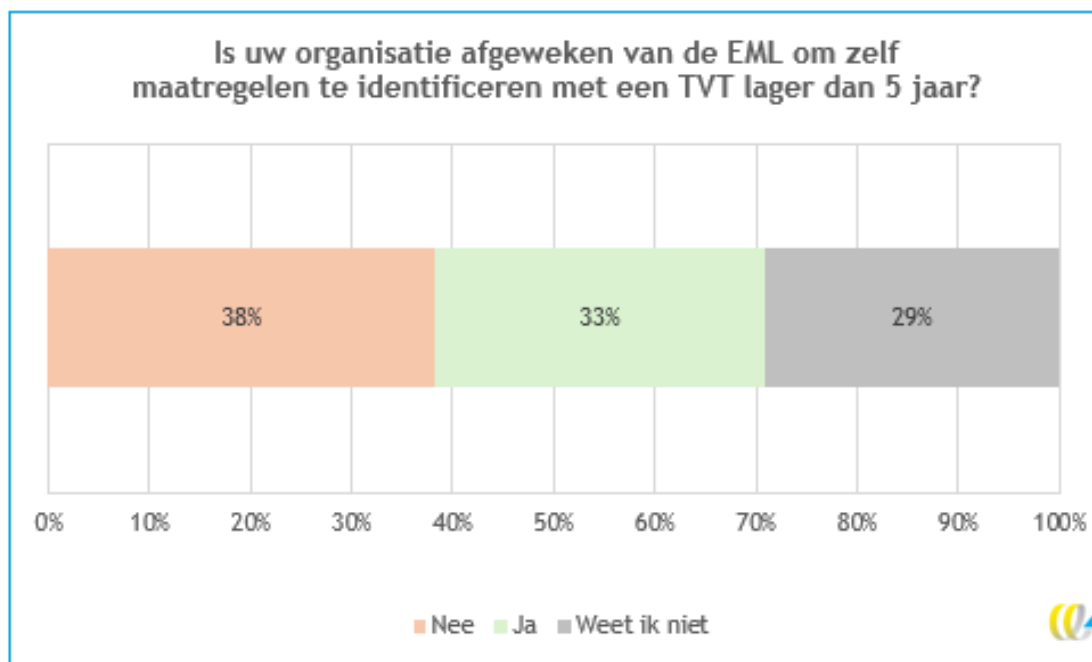
Vraag	Gemiddeld antwoord
Hoeveel tijd is uw organisatie kwijt geweest aan het rapporteren over de onderzoeksplicht bij de meest recente rapportage (in uren)?	61

Informatieplicht

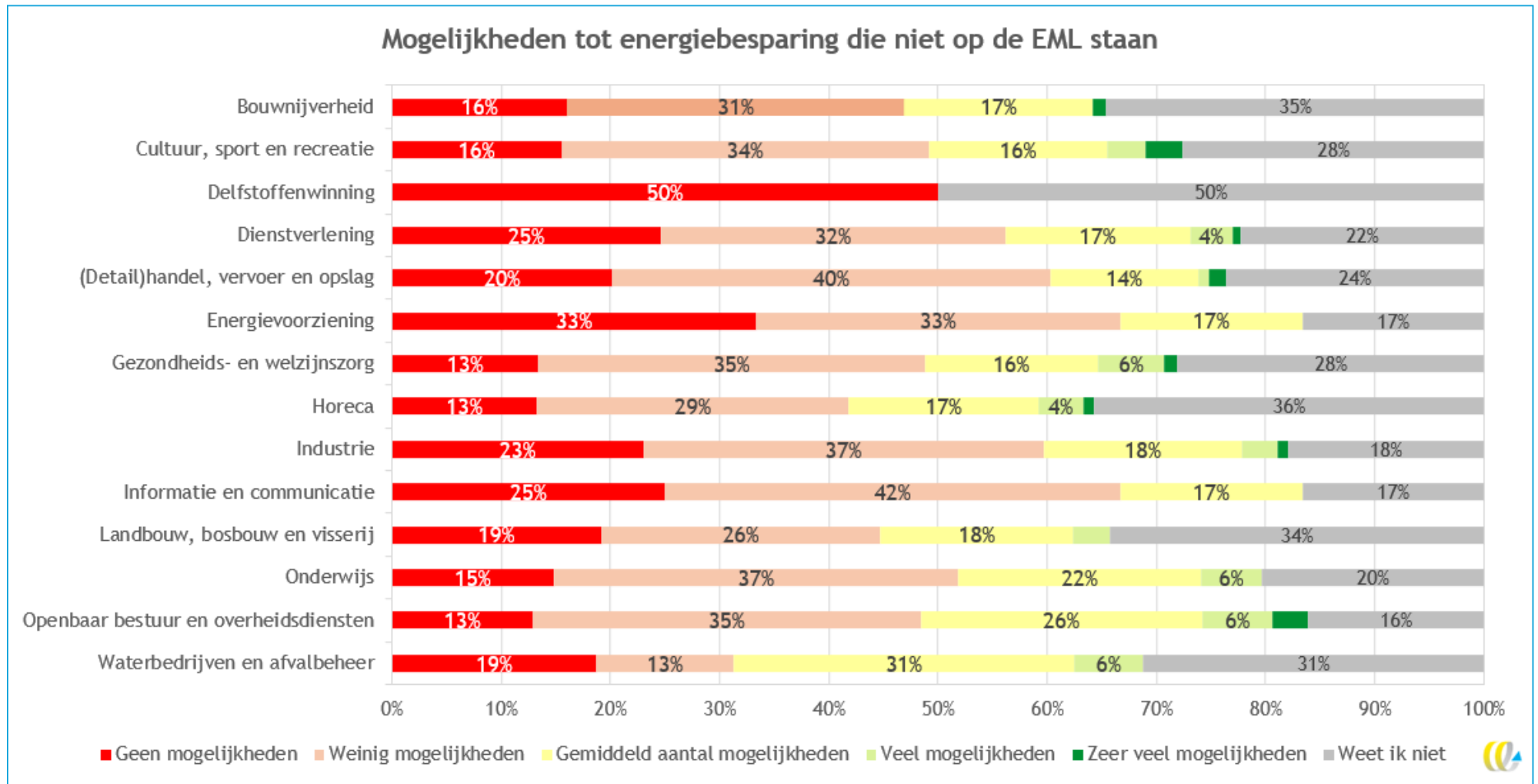
Figuur 63 - Antwoorden op de stelling 'Zonder de energiebesparingsplicht zou ik de meeste van de verplichte maatregelen ook nemen' uit de enquête over informatieplicht



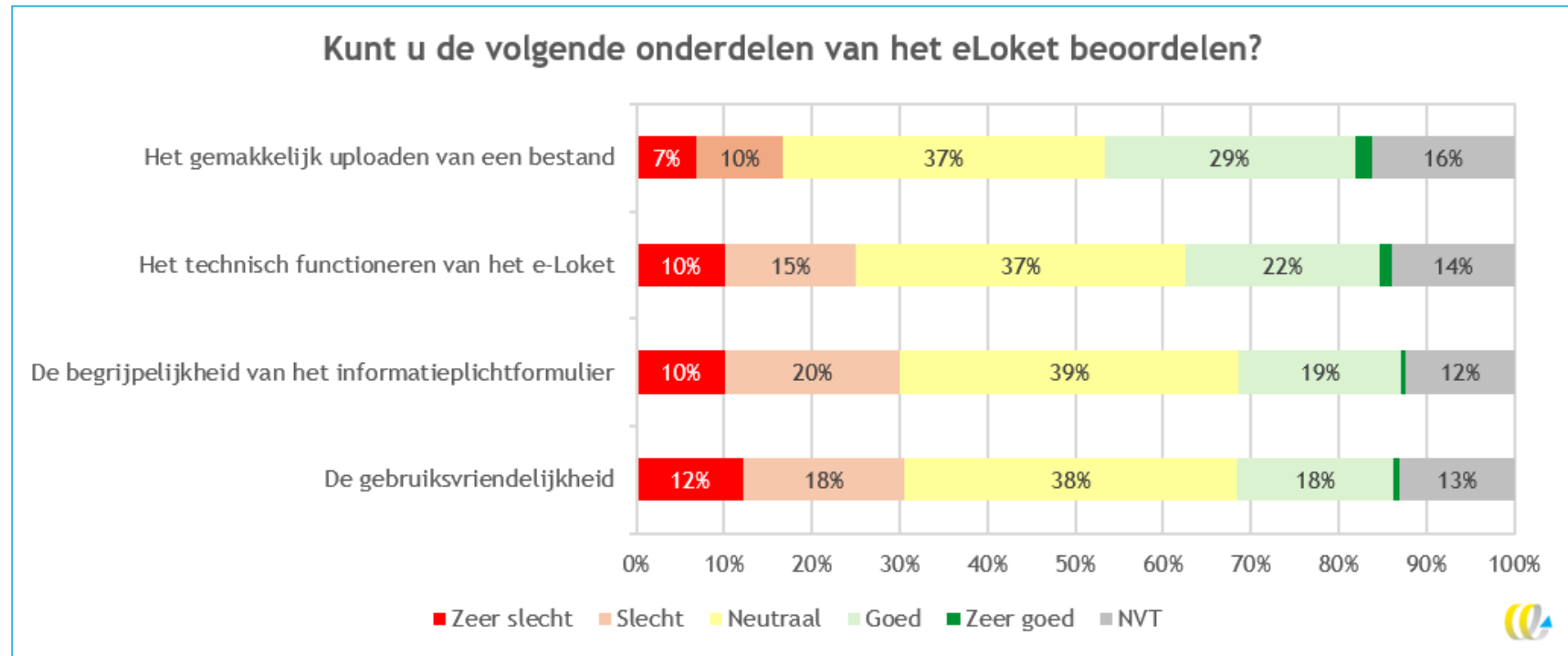
Figuur 64 - Antwoorden op de vraag 'U mag ook afwijken van de EML om zelf maatregelen te identificeren die voldoen aan de eisen van de terugverdientijd. Heeft u dat gedaan?' uit de enquête over informatieplicht



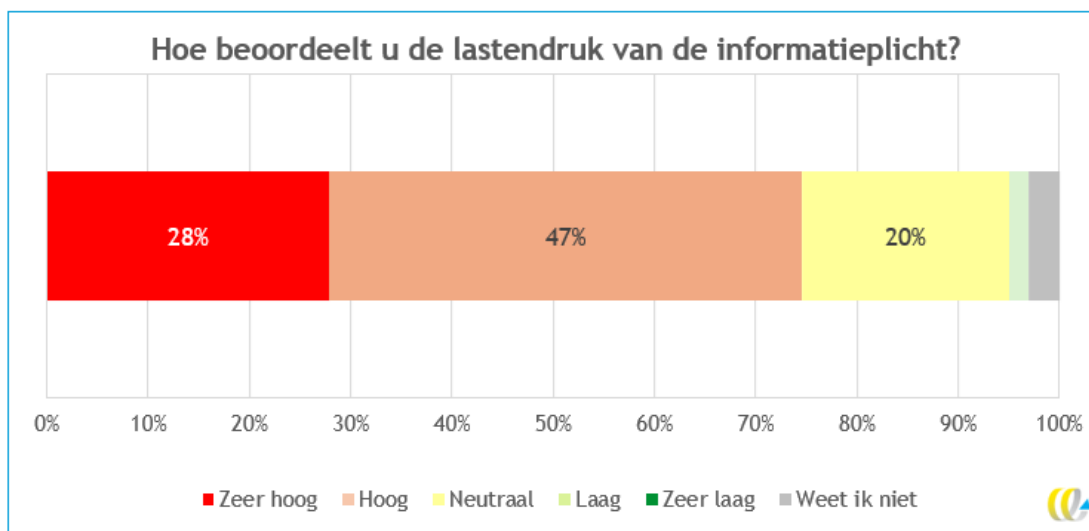
Figuur 65 - Antwoorden op de vraag 'Zijn er bij uw bedrijf/ instelling mogelijkheden tot energiebesparing die niet op de EML staan, maar wel een lage (vijf jaar of korter) terugverdientijd hebben?' uit de enquête over informatieplicht, uitgesplitst naar sector



Figuur 66 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de volgende onderdelen van het eLoket beoordelen?' uit de enquête over informatieplicht

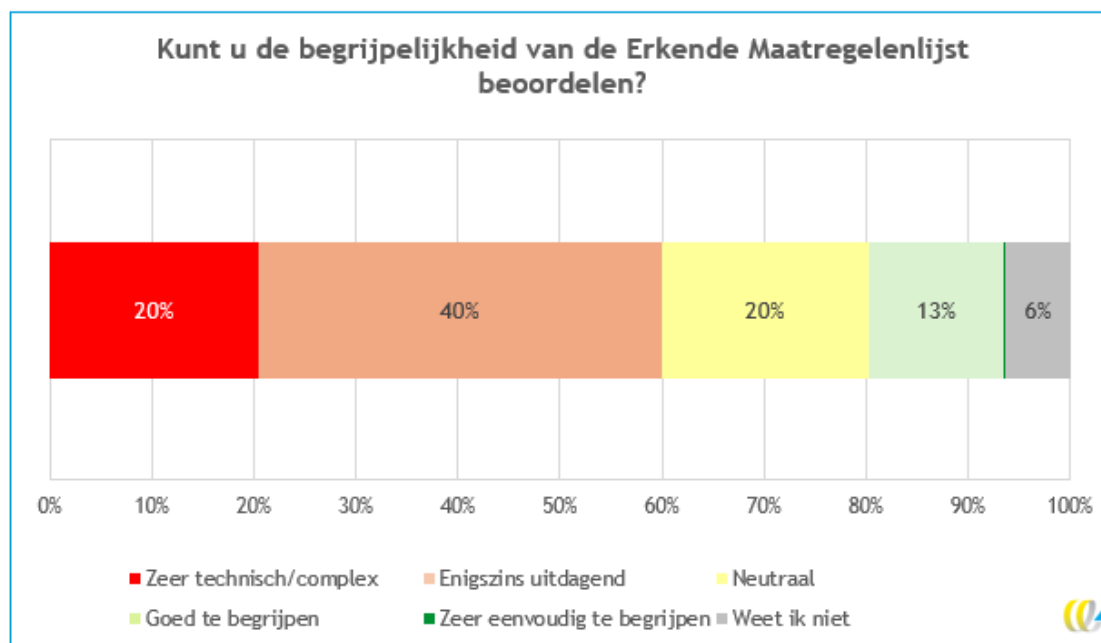


Figuur 67 - Antwoorden op de vraag 'Hoe boordeelt u de lastendruk (tijd die nodig is om aan de administratieve eisen van de plicht te voldoen) van de informatieplicht?' uit de enquête over informatieplicht

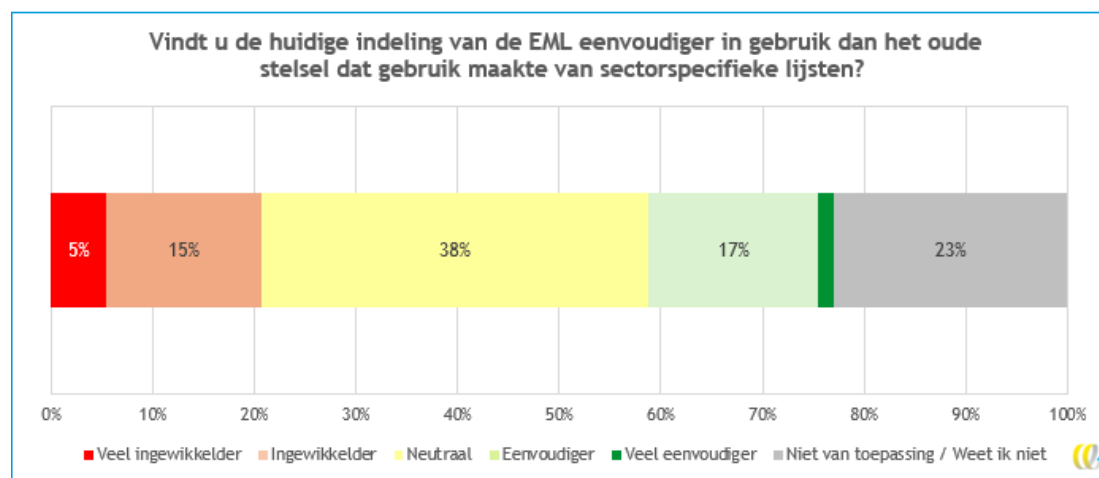


Erkende Maatregelenlijsten (EML)

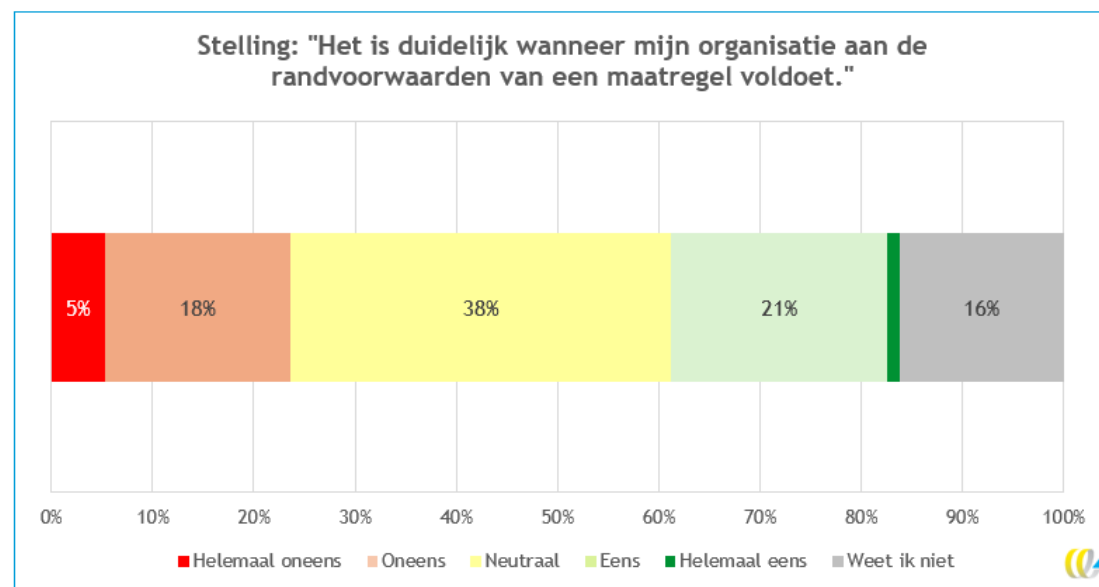
Figuur 68 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de begrijpelijkheid van de Erkende Maatregelenlijst beoordelen?' uit de enquête over informatieplicht



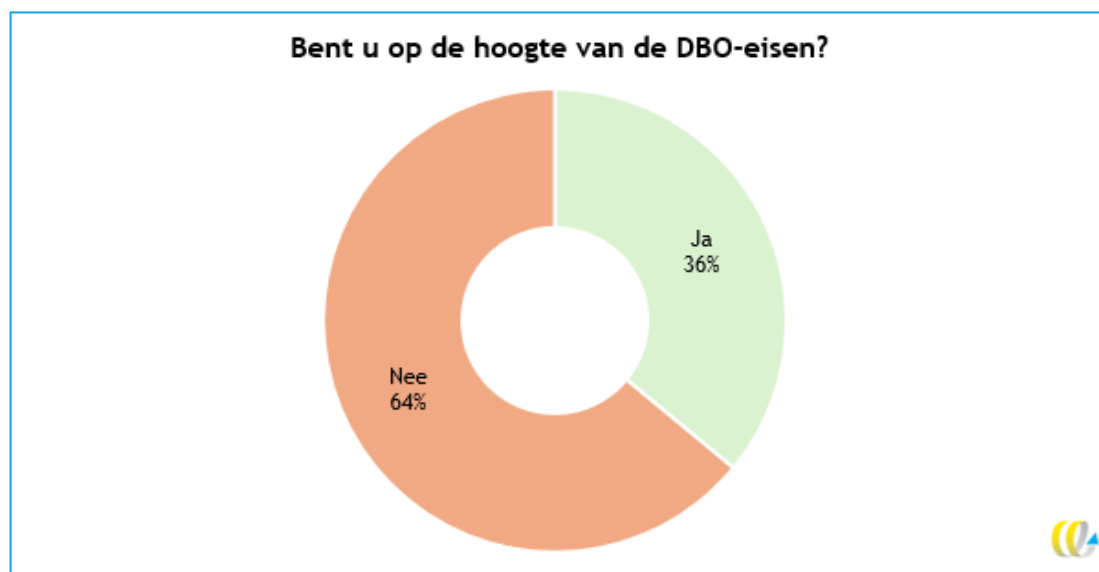
Figuur 69 - Antwoorden op de vraag 'Vindt u de huidige indeling van de EML (met een verdeling tussen gebouw-, facilititeit- en procesmaatregelen) eenvoudiger in gebruik dan het oude stelsel dat gebruikmaakte van sectorspecifieke lijsten?' uit de enquête over de informatieplicht



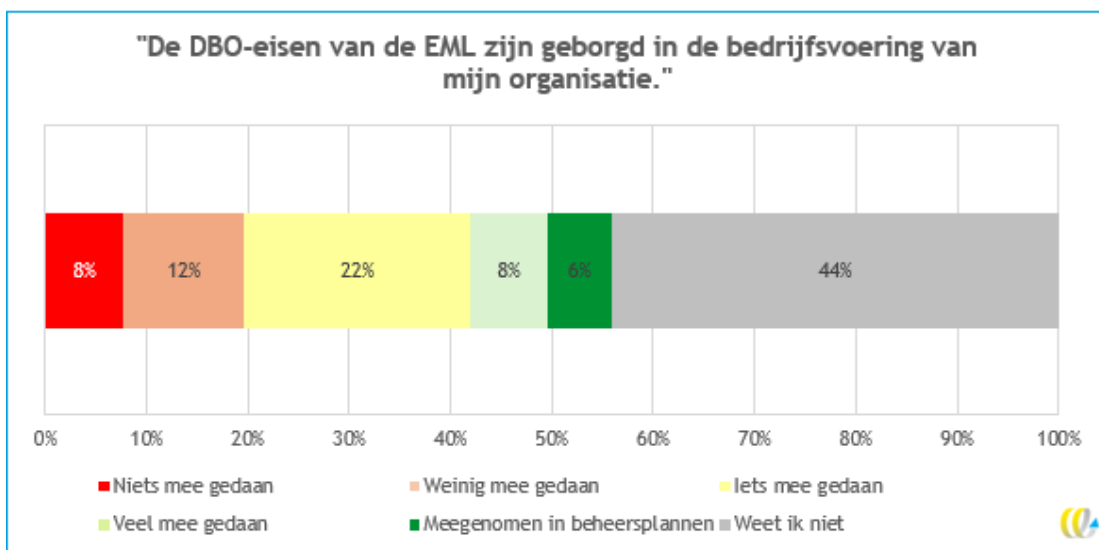
Figuur 70 - Antwoorden op de stelling 'Het is duidelijk wanneer mijn bedrijf of instelling aan de randvoorwaarden van een maatregel voldoet' uit de enquête over de informatieplicht



Figuur 71 - Antwoorden op de vraag 'Bent u op de hoogte van de DBO-eisen bij de maatregelen op de EML?' uit de enquête over informatieplicht

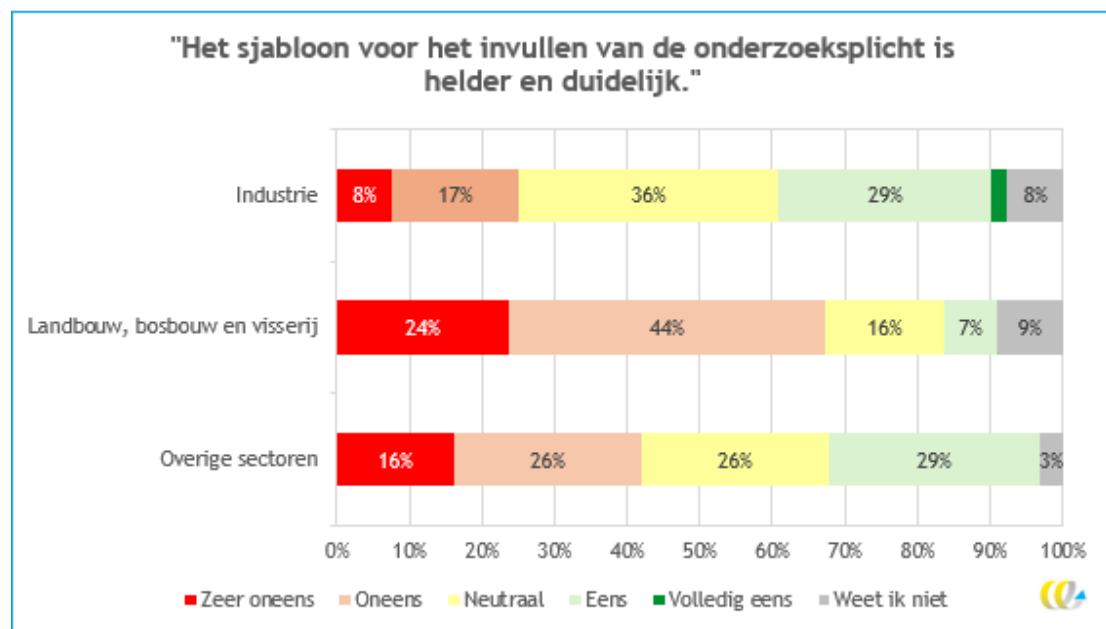


Figuur 72 - Antwoorden op de stelling 'Ik heb de DBO-eisen van de EML geborgd in mijn bedrijfsvoering' uit de enquête over informatieplicht

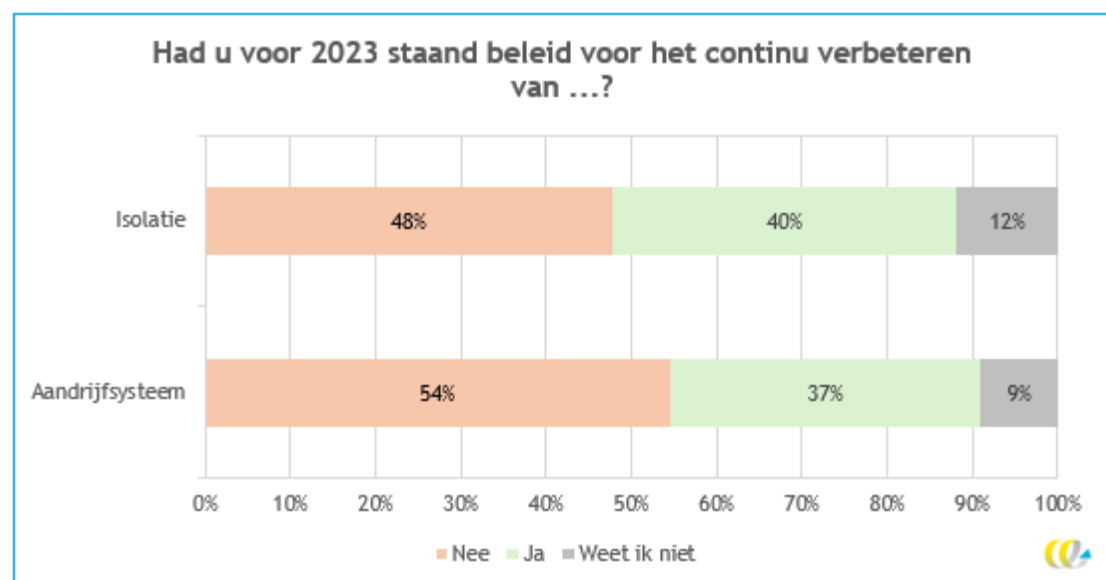


Onderzoeksplicht

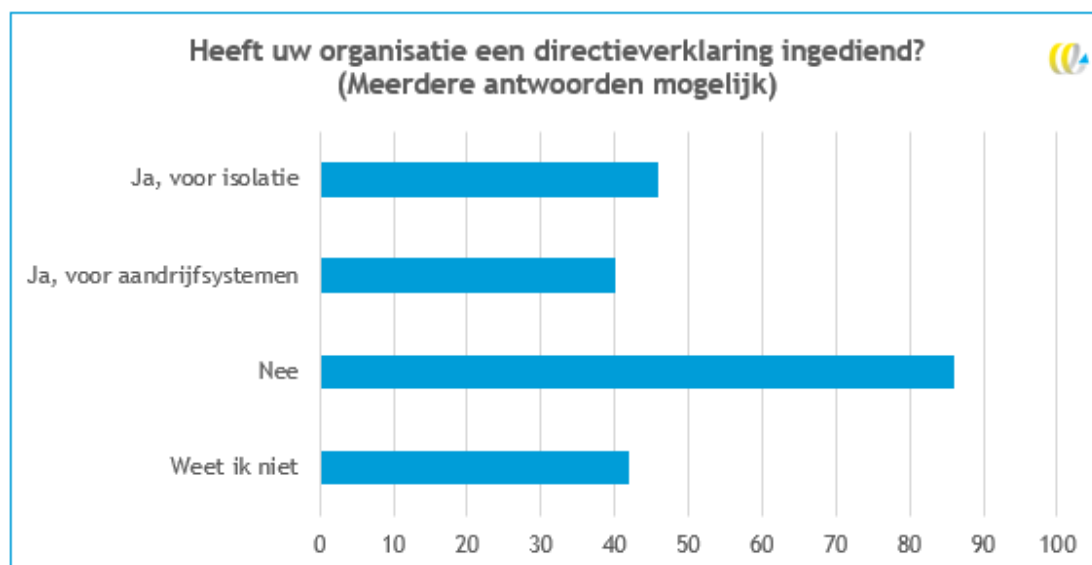
Figuur 73 - Antwoorden op de stelling 'Het sjabloon voor het invullen van de onderzoeksplicht is helder en duidelijk' uit de enquête over onderzoeksplicht



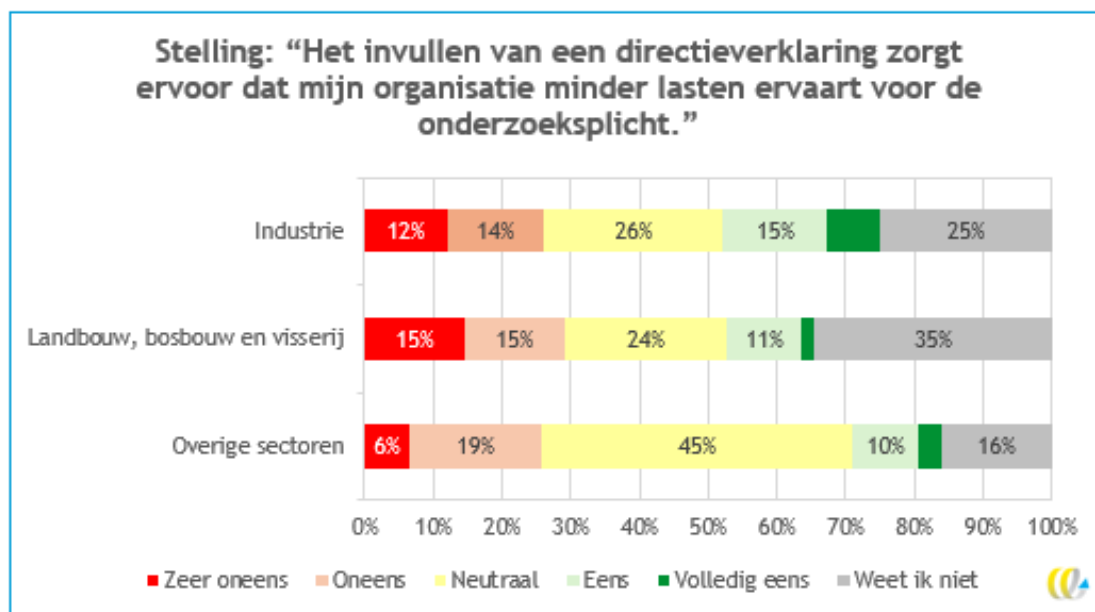
Figuur 74 - Antwoorden op de vragen 'Had u voor 2023 staand beleid voor het continu verbeteren van de isolatie of van aandrijfsystemen?' uit de enquête over onderzoeksplicht



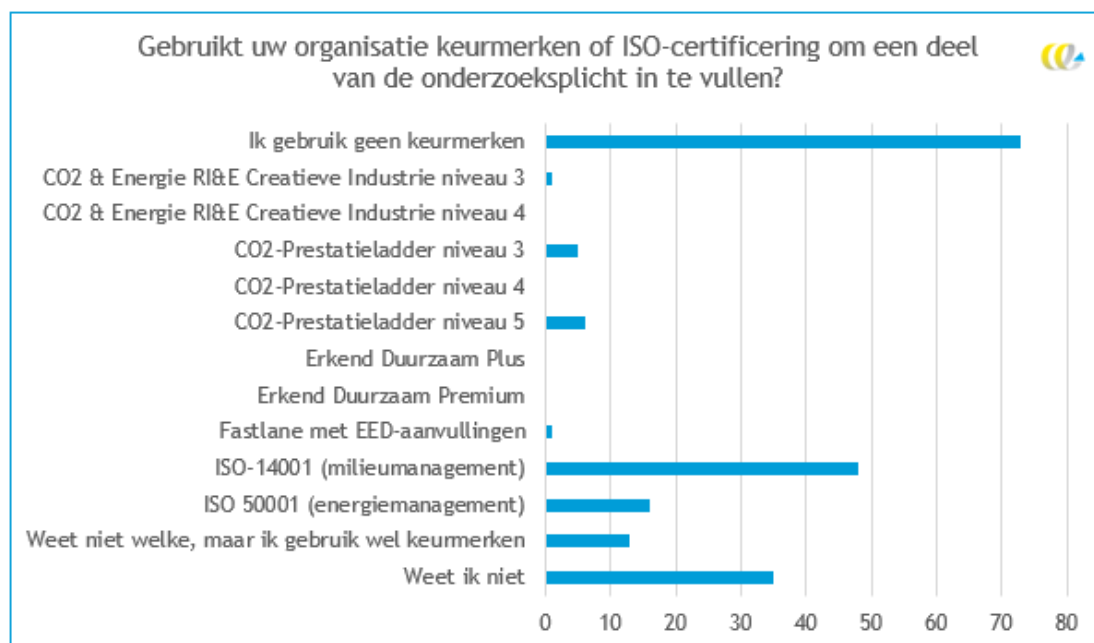
Figuur 75 - Antwoorden op de vraag 'Heeft uw organisatie een directieverklaring ingediend?' uit de enquête over onderzoeksplicht



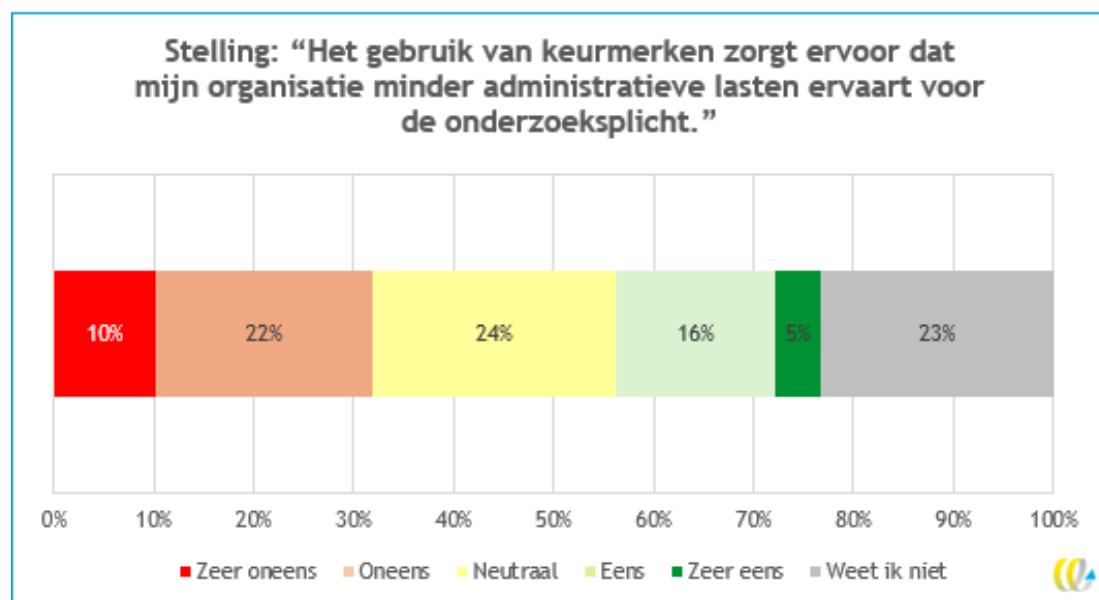
Figuur 76 - Antwoorden op de stelling 'Het invullen van een directieverklaring zorgt ervoor dat mijn organisatie minder lasten ervaart voor de onderzoeksplicht' uit de enquête over onderzoeksplicht



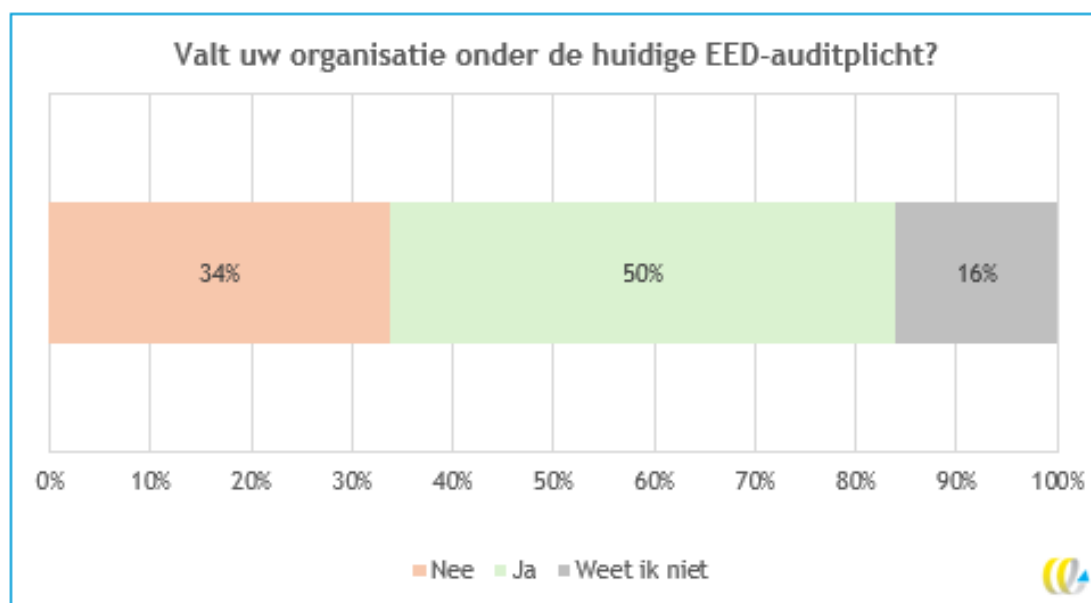
Figuur 77 - Antwoorden op de vraag 'Gebruikt uw organisatie keurmerken of ISO-certificering om een deel van de onderzoeksplicht in te vullen?' uit de enquête over onderzoeksplicht



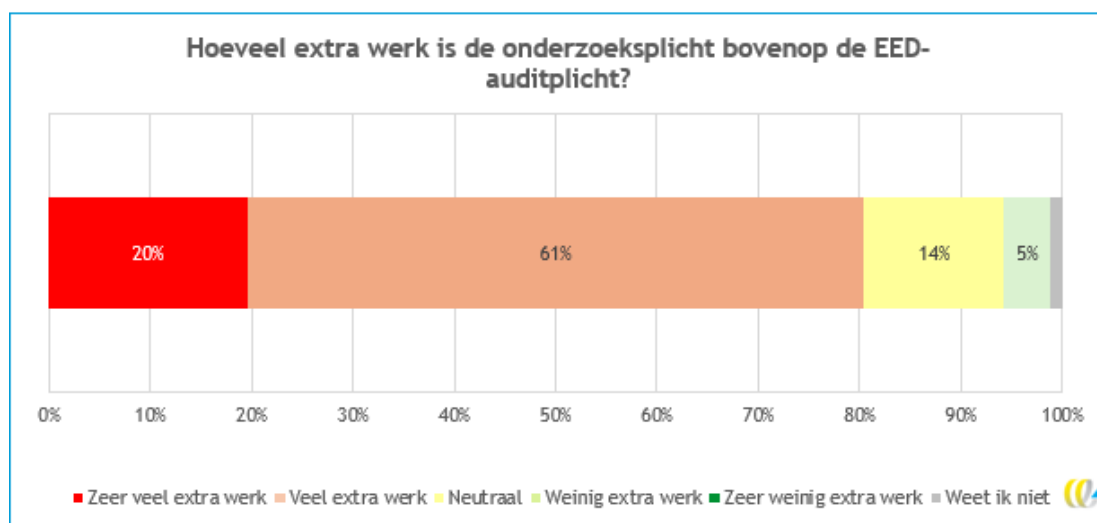
Figuur 78 - Antwoorden op de stelling 'Het gebruik van keurmerken zorgt ervoor dat mijn organisatie minder administratieve lasten ervaart voor de onderzoeksplicht' uit de enquête over onderzoeksplicht



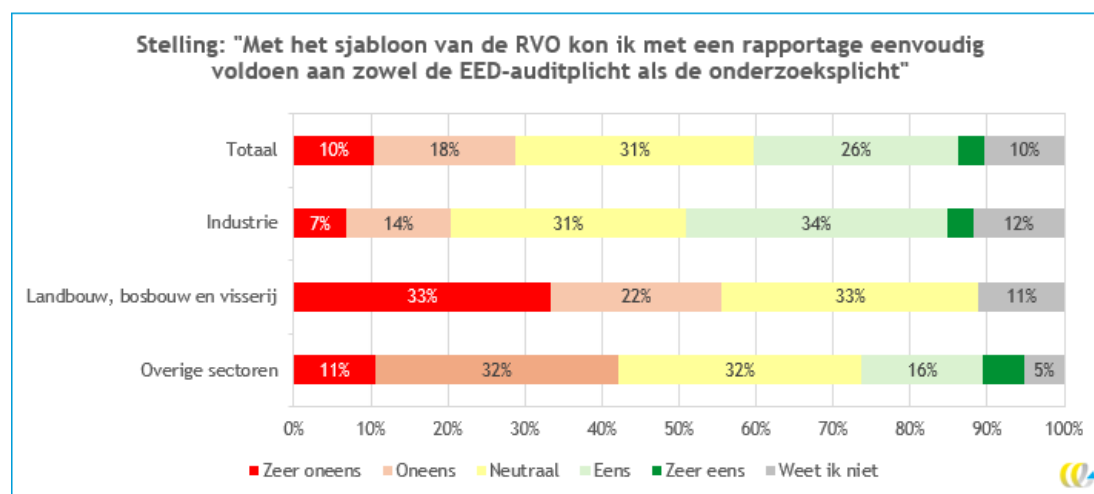
Figuur 79 - Antwoorden op de vraag 'Valt uw organisatie onder de huidige EED-auditplicht?' uit de enquête over onderzoeksplicht



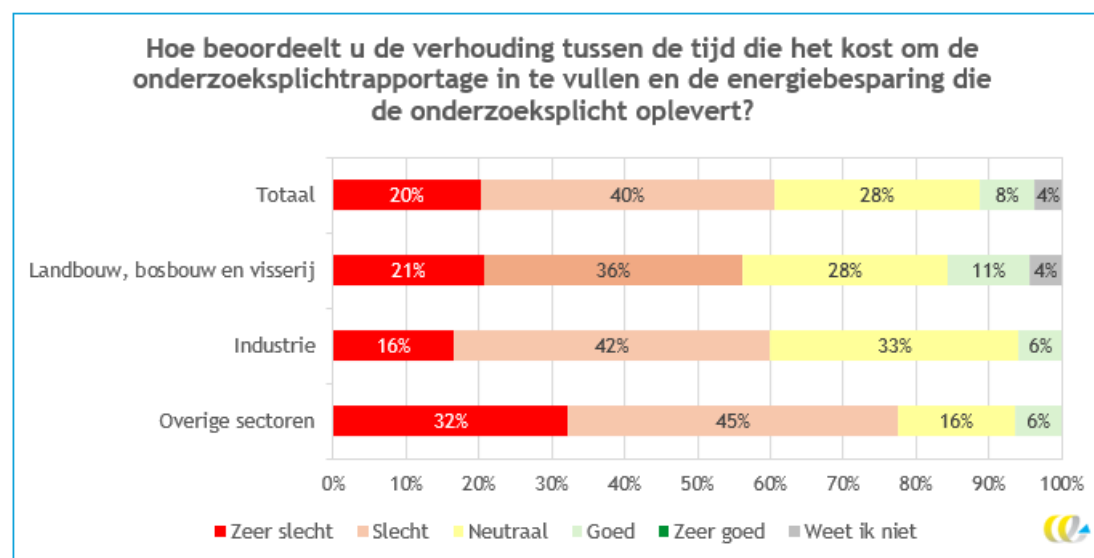
Figuur 80 - Antwoorden op de vraag 'Hoeveel extra werk is de onderzoeksplicht bovenop de EED-auditplicht?' uit de enquête over onderzoeksplicht



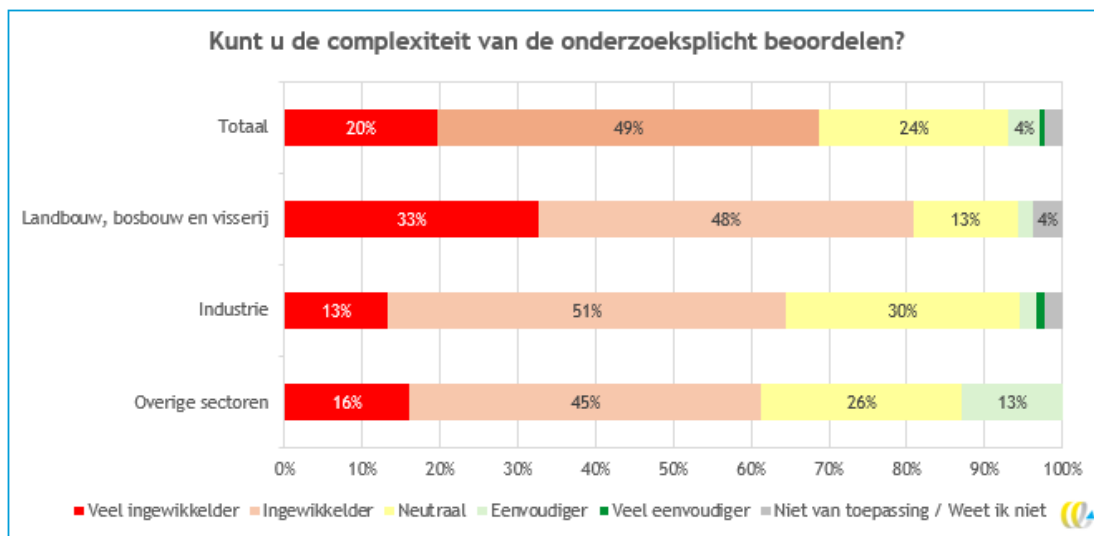
Figuur 81 - Antwoorden op de stelling 'Met het sjabloon van de RVO kon ik met een rapportage eenvoudig voldoen aan zowel de EED-auditplicht als de onderzoeksplicht' uit de enquête over onderzoeksplicht



Figuur 82 - Antwoorden op de vraag 'Hoe beoordeelt u de verhouding tussen de tijd die het kost om de rapportage van de onderzoeksplicht in te vullen en de energiebesparing die de onderzoeksplicht oplevert?' uit de enquête over onderzoeksplicht



Figuur 83 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de complexiteit van de onderzoeksplicht beoordelen?' uit de enquête over onderzoeksplicht

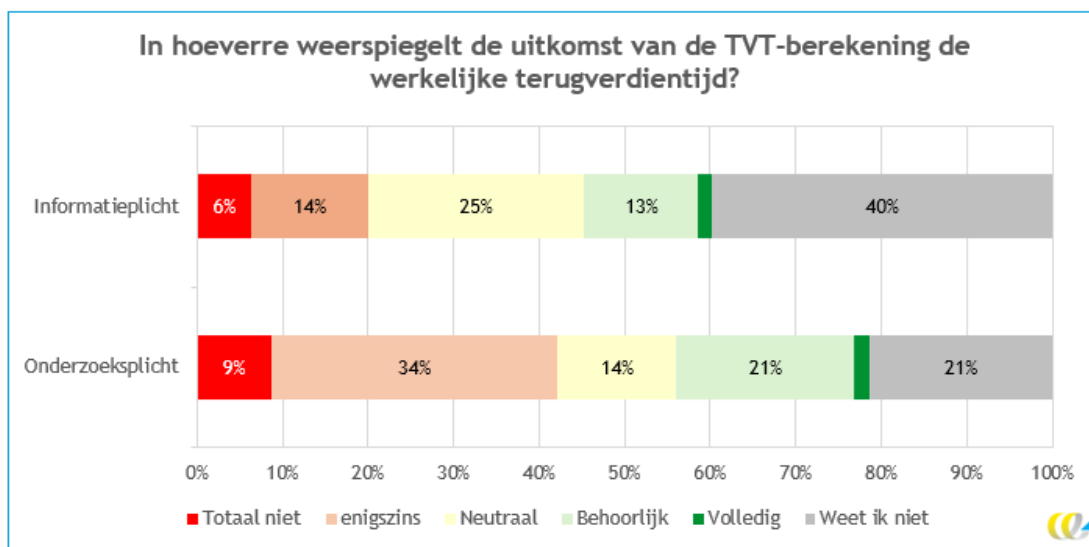


Terugverdiensijdmethodiek

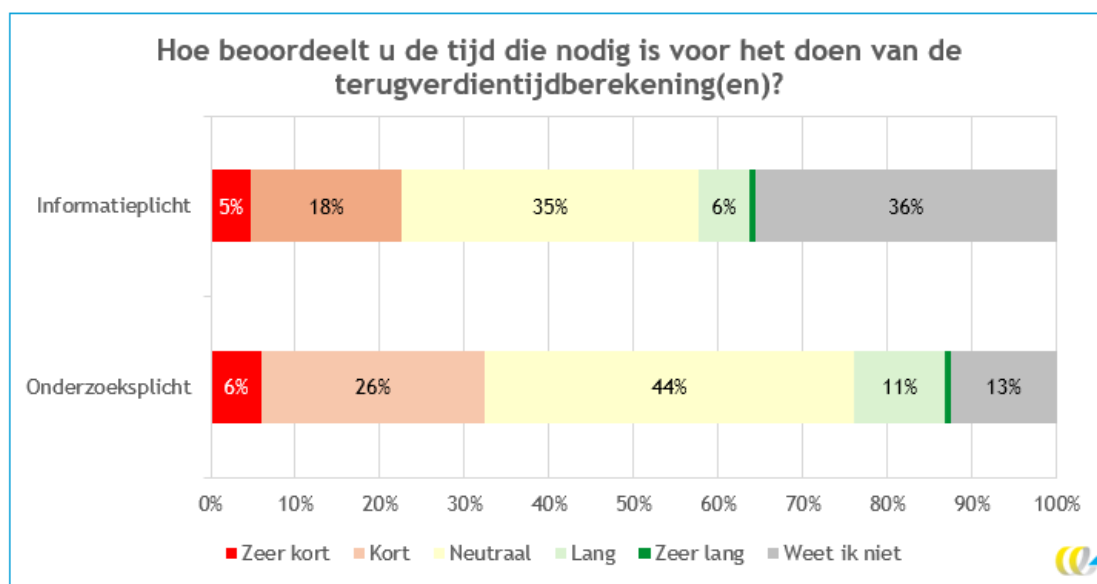
Figuur 84 - Antwoorden op de vraag 'Heeft uw organisatie zelf een terugverdiensijdberekening gemaakt?' uit de enquête over informatieplicht



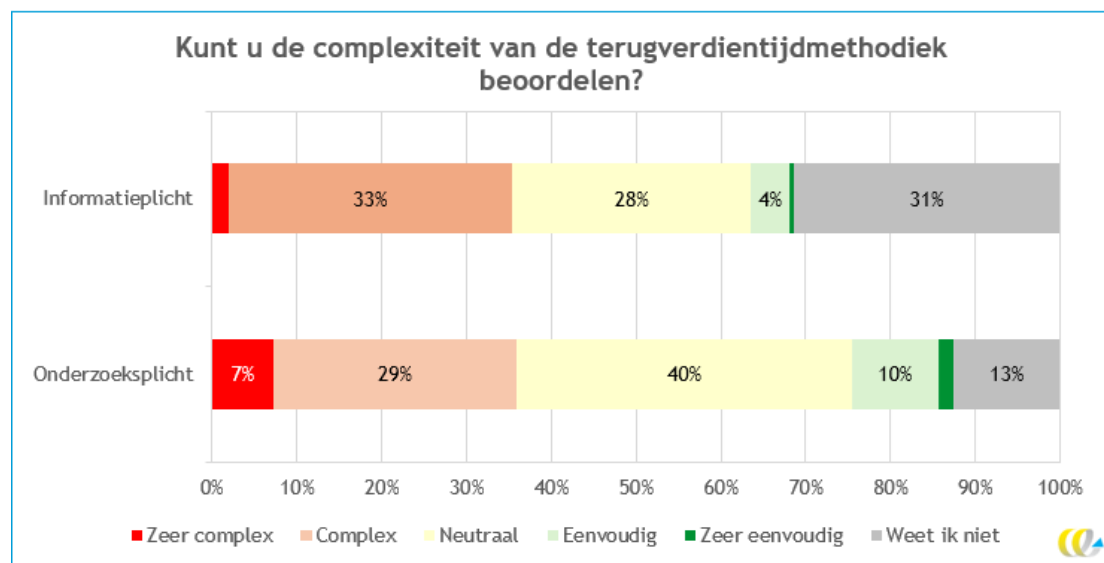
Figuur 85 - Antwoorden op de vraag 'In hoeverre weerspiegelt de uitkomst van de terugverdiendijdberekening de werkelijke situatie?' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht



Figuur 86 - Antwoorden op de vraag 'Hoe beoordeelt u de tijd die nodig is voor het doen van de terugverdiendijdberekening(en)?' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht

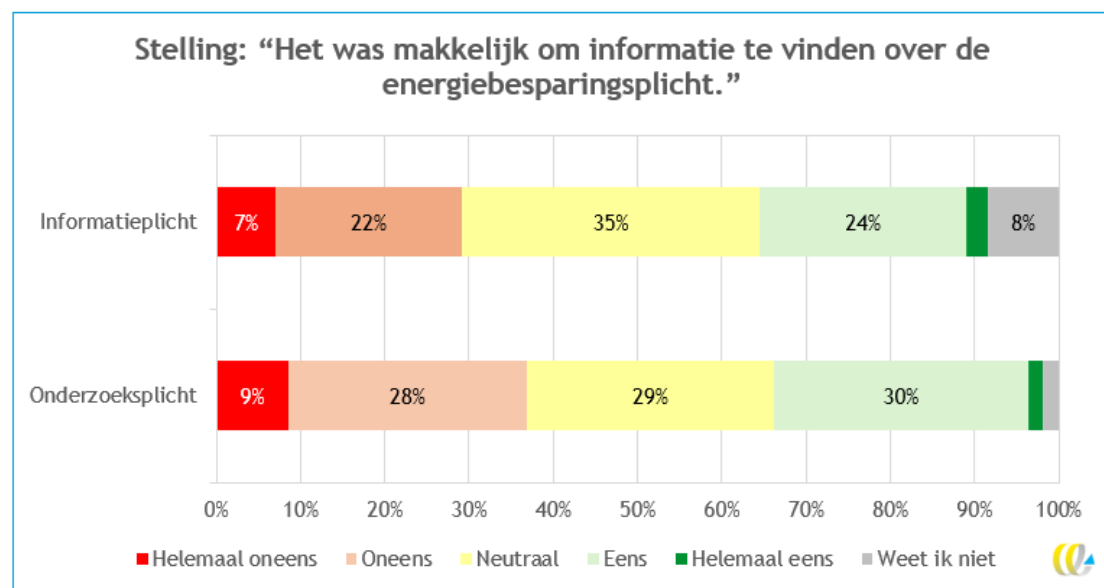


Figuur 87 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u de complexiteit van de terugverdiensmethode beoordelen?' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoekslicht



Communicatie

Figuur 88 - Antwoorden op de stelling 'Het was makkelijk om informatie te vinden over de energiebesparingsplicht' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoekslicht



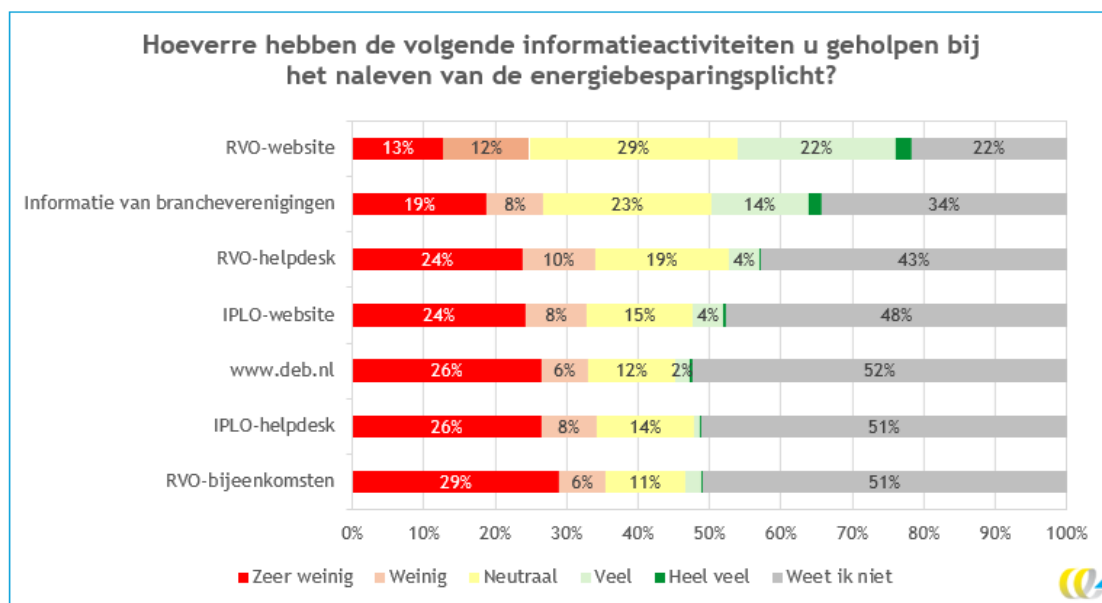
Figuur 89 - Antwoorden op de vraag 'Hoe weet uw organisatie wat er wordt verwacht onder de energiebesparingsplicht?' uit de enquête over informatieplicht



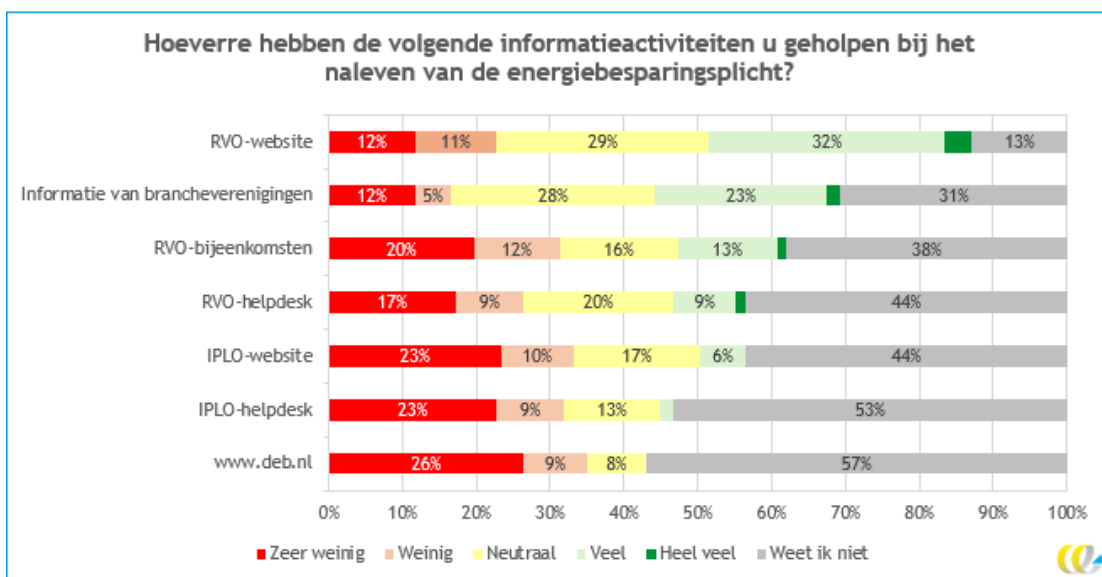
Figuur 90 - Antwoorden op de vraag 'Hoe weet uw organisatie wat er wordt verwacht onder de Energiebesparingsplicht?' uit de enquête over onderzoeksplicht



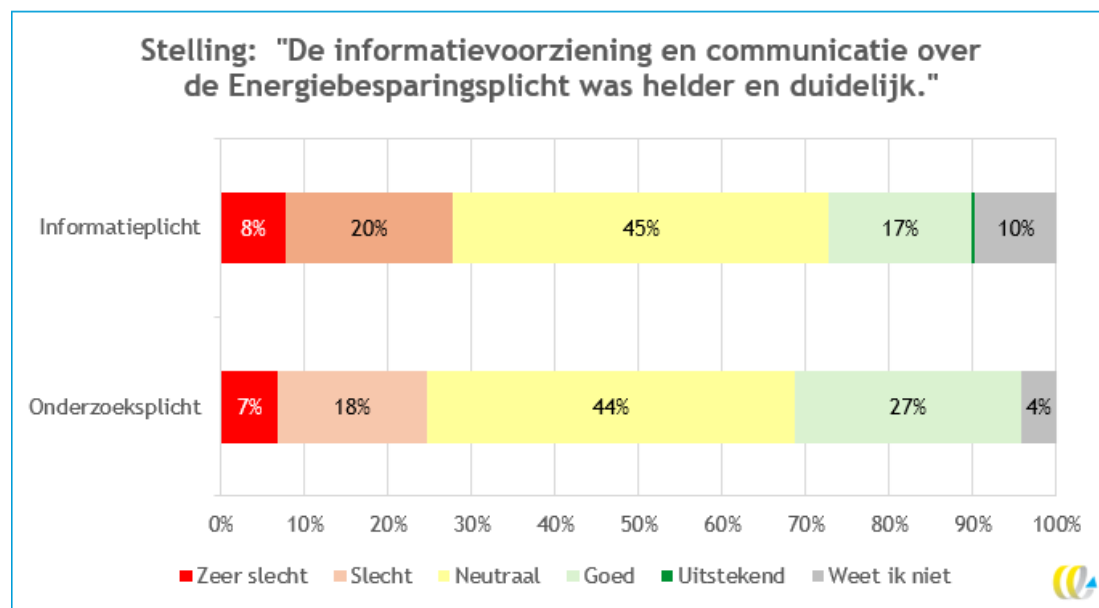
Figuur 91 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u voor de volgende activiteiten voor informatieverstrekking aangeven in hoeverre dit heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht?' uit de enquête over informatieplicht



Figuur 92 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u voor de volgende activiteiten voor informatieverstrekking aangeven in hoeverre dit heeft geholpen bij het naleven van de energiebesparingsplicht?' uit de enquête over onderzoeksplicht

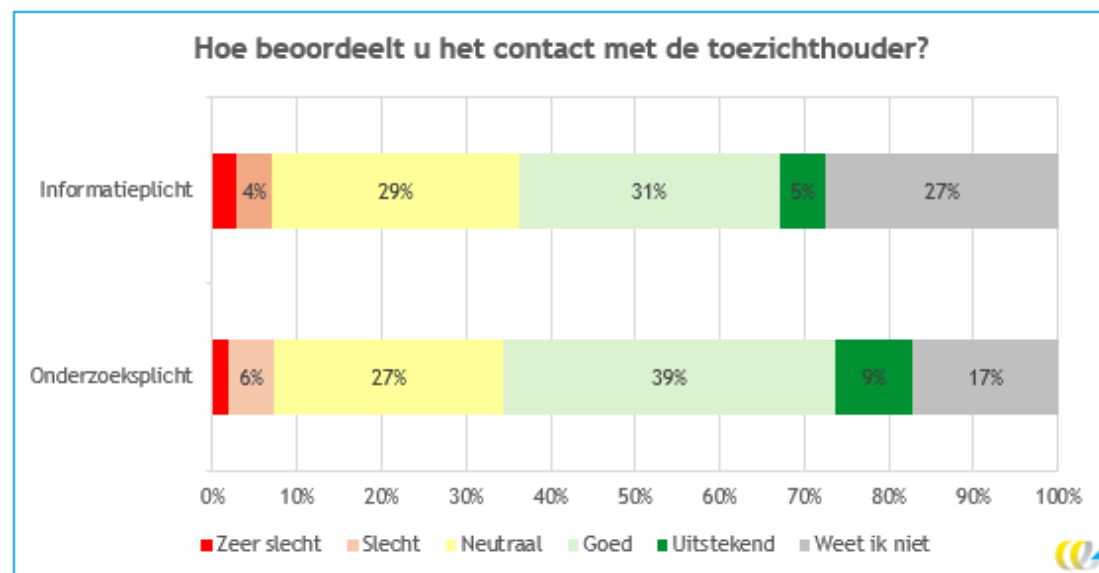


Figuur 93 - Antwoorden op de stelling 'De informatievoorziening en communicatie over de energiebesparingsplicht was helder en duidelijk' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht

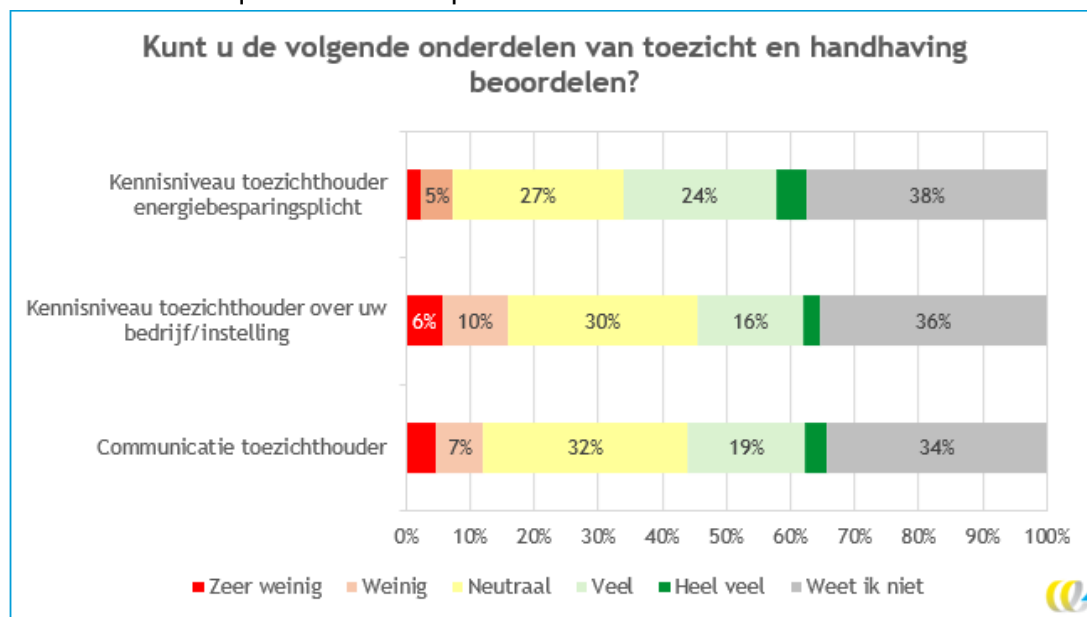


Toezicht en handhaving

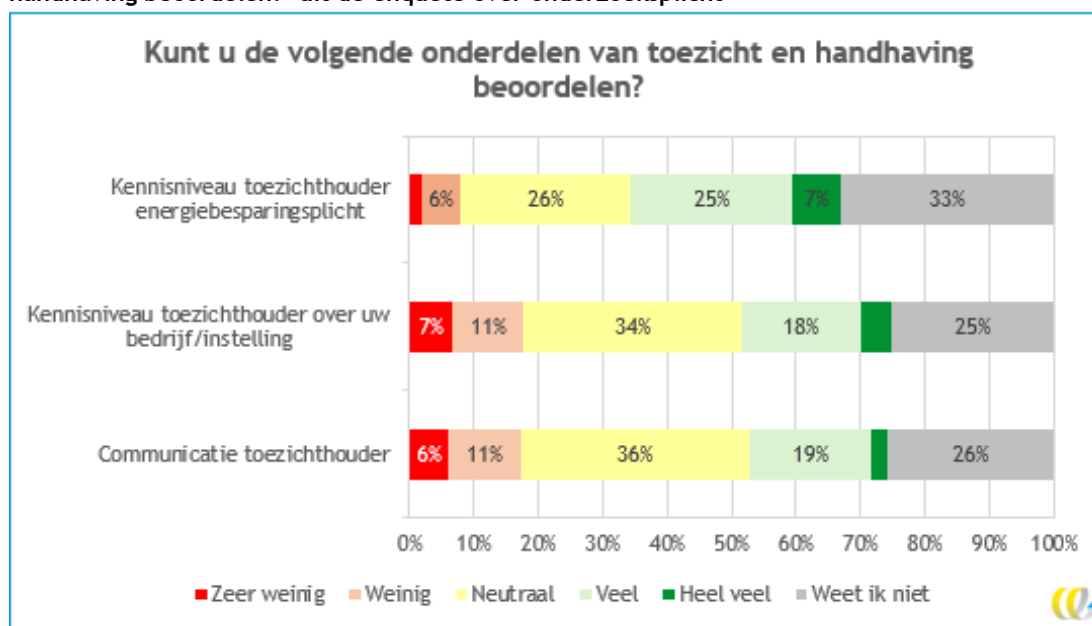
Figuur 94 - Antwoorden op de stelling 'Hoe beoordeelt u het contact met de toezichthouder?' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoekslicht



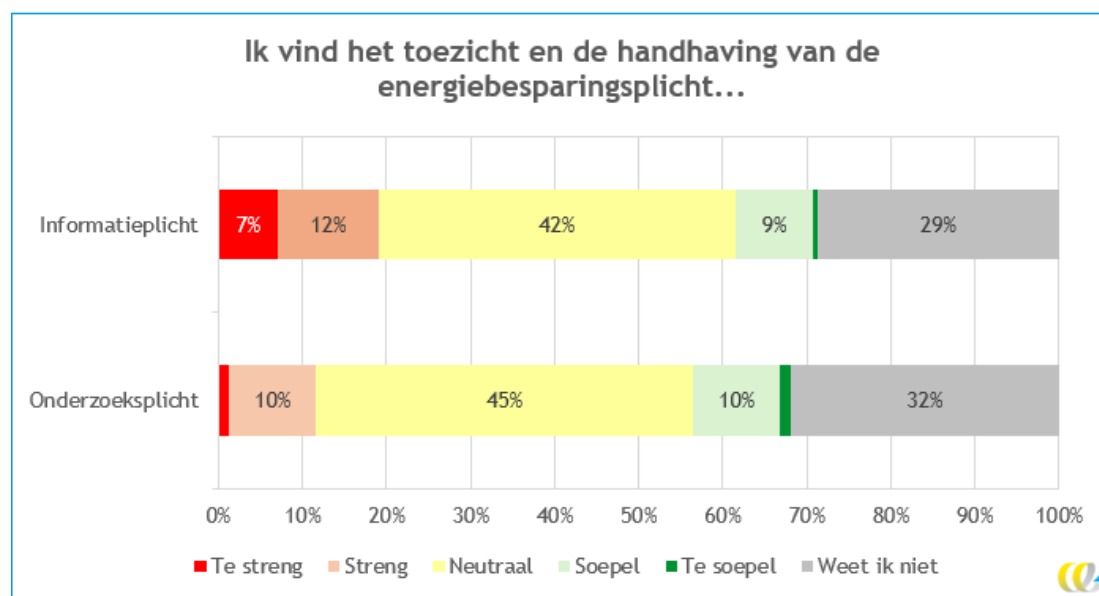
Figuur 95 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u voor de volgende onderdelen van toezicht en handhaving beoordelen?' uit de enquête over informatieplicht



Figuur 96 - Antwoorden op de vraag 'Kunt u voor de volgende onderdelen van toezicht en handhaving beoordelen?' uit de enquête over onderzoeksplicht



Figuur 97 - Antwoorden op de stelling 'Ik vind het toezicht en de handhaving over de energiebesparingsplicht...' uit de enquêtes over informatieplicht en onderzoeksplicht



C.2 Enquêteresultaten omgevingsdiensten

Respons en representativiteit

Alle 28 omgevingsdiensten zijn benaderd om de online enquête in te vullen. Uiteindelijk hebben 23 omgevingsdiensten (waarvan vier Seveso-omgevingsdiensten) de enquête ingevuld. Omdat deze omgevingsdiensten een grote meerderheid (82%) van het totaal aantal omgevingsdiensten vormen, gaan we ervan uit dat de antwoorden van de respondenten representatief zijn voor alle omgevingsdiensten.

Resultaten

Tabel 11 toont de 50 vragen die gesteld zijn in de omgevingsdienstenenquête. Aan het eind van de enquête zijn respondenten gevraagd om informatie over hunzelf en hun omgevingsdienst achter te laten. Het invullen van deze antwoorden was optioneel.

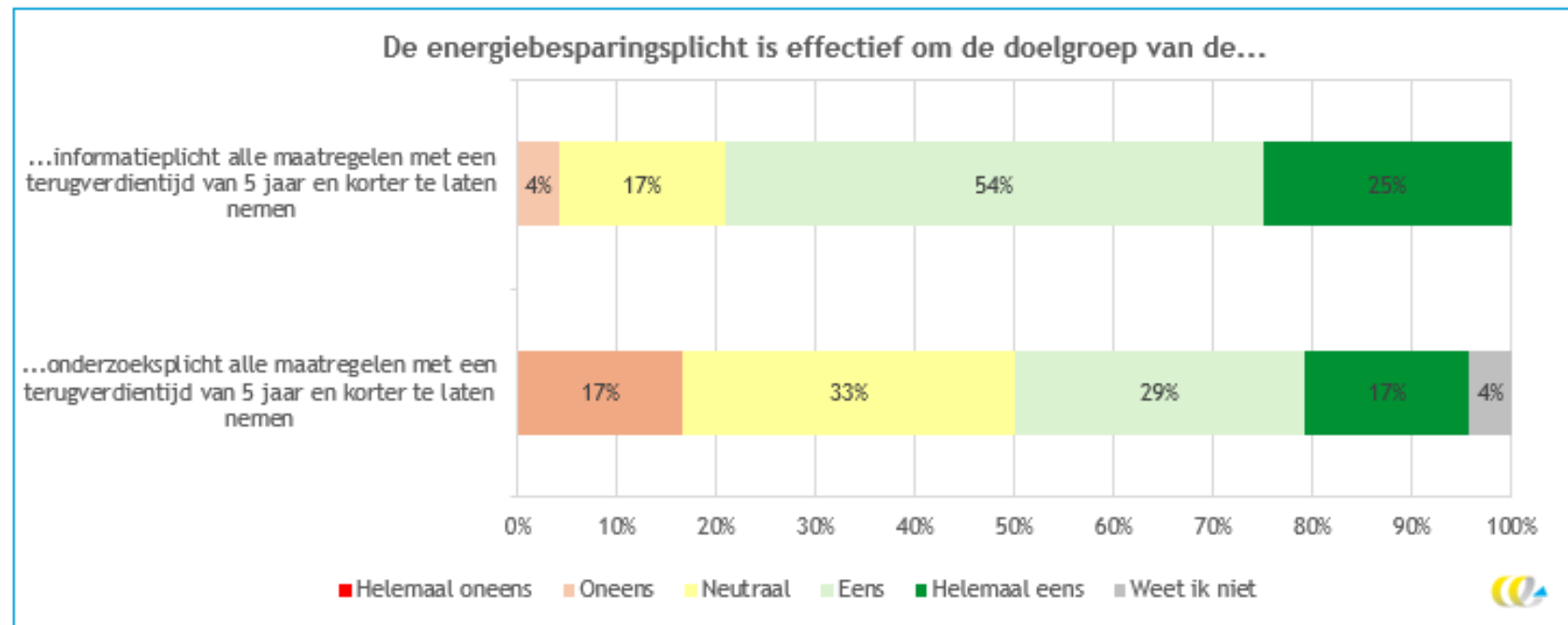
Tabel 11 - Enquêtevragen gesteld aan omgevingsdiensten

Categorie	Vraag
Energiebesparingsplicht algemeen	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De energiebesparingsplicht is effectief om de doelgroep van de informatieplicht alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar en korter te laten nemen?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De energiebesparingsplicht is effectief om de doelgroep van de onderzoeksplicht alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar en korter te laten nemen?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De omgevingsdienst heeft voldoende kennis en expertise in huis voor toezicht op de energiebesparingsplicht voor informatieplichtige bedrijven?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De omgevingsdienst heeft voldoende kennis en expertise in huis voor toezicht op de energiebesparingsplicht voor onderzoeks-plichtige bedrijven?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De omgevingsdienst heeft voldoende personeel in huis voor toezicht op de energiebesparingsplicht?’ – Kunt u een inschatting maken van het percentage informatieplichtige bedrijven dat het grootste deel van de maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio? – Kunt u een inschatting maken van het percentage onderzoeksplichtige bedrijven dat het grootste deel van de maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio? – Kunt u een inschatting maken van het percentage informatieplichtige bedrijven dat weinig of geen EML-maatregelen heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio?
Actualisatie energiebesparingsplicht	– Beschikt u als omgevingsdienst over de juiste kennis om deze uitbreiding effectief te kunnen handhaven? – Beschikt u als omgevingsdienst over de juiste kennis om deze uitbreiding effectief te kunnen handhaven? – Bent u tevreden over de mate waarin u betrokken bent geweest bij dit proces?
Erkende Maatregelen lijst (EML)	– In welke mate bevat de Erkende Maatregelenlijst (EML) volgens u alle maatregelen met een terugverdientijd tot en met vijf jaar die een bedrijf zou kunnen nemen? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Met de huidige EML is het voor mijn omgevingsdienst duidelijk welke maatregelen genomen moeten worden en onder welke randvoorwaarden?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De nieuwe indeling van de EML is voor de omgevingsdienst gebruiksvriendelijk?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Door toevoeging van doelmatig beheer en onderhoud in de EML zijn wij hier als omgevingsdienst meer toezicht op gaan houden?’ – Hoe vaak worden de volgende redenen genoemd voor het niet uitvoeren van EML-maatregelen?
Informatieplicht	– Kunt u beschrijven waarom bedrijven en instellingen in uw ervaring geen rapportage van de informatieplicht inleveren? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Op basis van de informatieplichtrapportages hebben we voldoende informatie om te bepalen welke bedrijven we controleren en welke niet?’ – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De informatieplicht levert voldoende informatie op om toezicht te kunnen houden bij bedrijven en instellingen?’ – Kunt u van de volgende onderdelen van de informatieplicht aangeven hoe nuttig deze zijn voor toezicht en handhaving? – Vraagt u weleens aanvullende informatie uit naast de informatieplicht? – Zijn er opvallende onderdelen van het formulier, met uitzondering van de EML, die regelmatig niet goed worden ingevuld? Wat gaat er dan fout? – Zijn er onderdelen die u mist in het formulier van de informatieplicht?

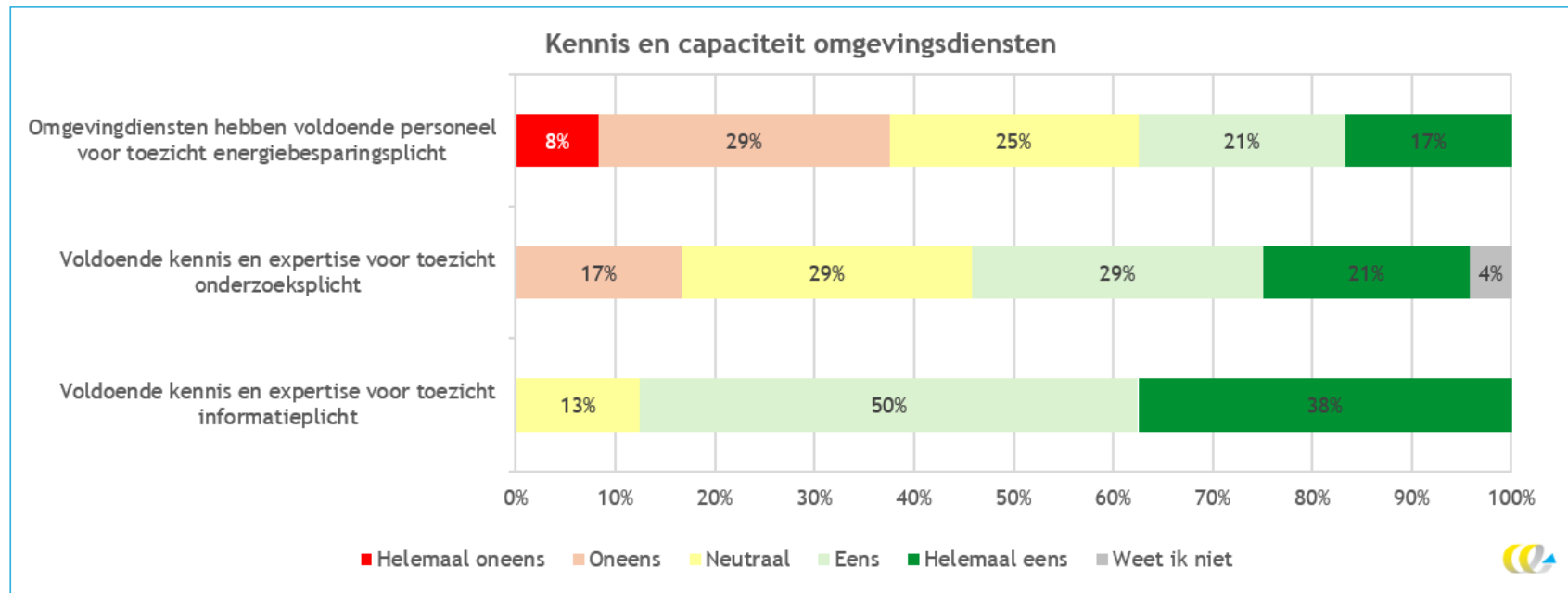
Categorie	Vraag
Onderzoeksplicht	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De rapportage van de onderzoeksplicht is voldoende om inzicht te krijgen in welke maatregelen de bedrijven kunnen en moeten nemen’? – Kunt u per onderdeel van de onderzoeksplicht beoordelen in hoeverre dit helpt bij het krijgen van inzicht in welke maatregelen van toepassing zijn bij bedrijven en instellingen? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Wij zijn goed in staat om de directieverklaringen te beoordelen op juistheid’? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De directieverklaringen hebben evenveel waarde als een Aandrijfscan of Isolatiescan in termen van energiebesparing’? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Er zijn bedrijven die nu directieverklaringen maken als vervanging van de Isolatiescan en/of Aandrijfscan, terwijl dit geen staand beleid was voor 2023’? – -Heeft u ervaring met bedrijven die een deel van de onderzoeksplicht hebben uitgevoerd door keurmerken of ISO-certificering? – Kunt u het best passende woord invullen: Bij bedrijven met keurmerken of ISO-certificering is de energiebesparing (...) geborgd dan bij bedrijven zonder keurmerken. – Wat zijn de belangrijkste zaken die anders zijn bij bedrijven met een keurmerk of ISO-certificering ten opzichte van zonder? – Vindt u de onderzoeksplicht relevant voor alle (groepen) bedrijven waarvoor deze geldt? – Kunt u toelichten welke milieubelastende activiteiten die nu onder de onderzoeksplicht vallen, wat u betreft kunnen worden uitgesloten? – Kunt u toelichten welke milieubelastende activiteiten die nu onder de EML vallen, wat u betreft onder de onderzoeksplicht kunnen vallen?
Terugverdientijd-methodiek	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Als bevoegd gezag kan ik goed nagaan of de berekende terugverdientijd een goede afspiegeling is van de werkelijkheid’? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘De in de rapportage gebruikte terugverdientijd, die zelf is berekend, weerspiegelt de werkelijkheid’? – Hoe vaak heeft u discussie met bedrijven over de manier waarop de terugverdientijd van maatregelen is berekend? – Over welke onderdelen heeft u discussie? – Bent u bedrijven tegengekomen die rekenen met eigen energieprijzen? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Ik ben goed in staat om te controleren hoe deze energieprijzen tot stand komen’? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Door te rekenen met eigen energieprijzen kunnen bedrijven een realistische terugverdientijd berekenen’? – Ziet u verbetermogelijkheden in de terugverdientijdmethodiek?
Communicatie	– Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Wij als omgevingsdienst zijn goed geïnformeerd over wet- en regelgeving rond de energiebesparingsplicht’? – Wat is daarbij uw belangrijkste bron van informatie over de wet- en regelgeving van de energiebesparingsplicht? – Heeft u suggesties ter verbetering van de communicatie over de energiebesparingsplicht?
Toezicht en handhaving	– Heeft de toevoeging van de energiebesparingsplicht aan het basistakenpakket ertoe geleid dat u als omgevingsdienst op meer bedrijven toezicht moet houden? – Kunt u van de volgende onderdelen aangeven in hoeverre deze zijn verbeterd of verslechterd door de overdracht van het basistakenpakket? – Hoe vaak gaat u langs op locatie voor controle? – Kunt u de volgende stelling beoordelen: ‘Regelmatig langsgaan op locatie is nodig om toezicht te kunnen houden’? – Heeft u suggesties om toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht te versterken? Zo ja, hoe?

Algemeen

Figuur 98 - Antwoorden op vragen over de effectiviteit van de energiebesparingsplicht uit de enquêtes over de omgevingsdiensten



Figuur 99 - Antwoorden op vragen over de benodigde kennis en capaciteit om toezicht te houden op (verschillende onderdelen van) de energiebesparingsplicht, uit de enquête over de omgevingsdienst

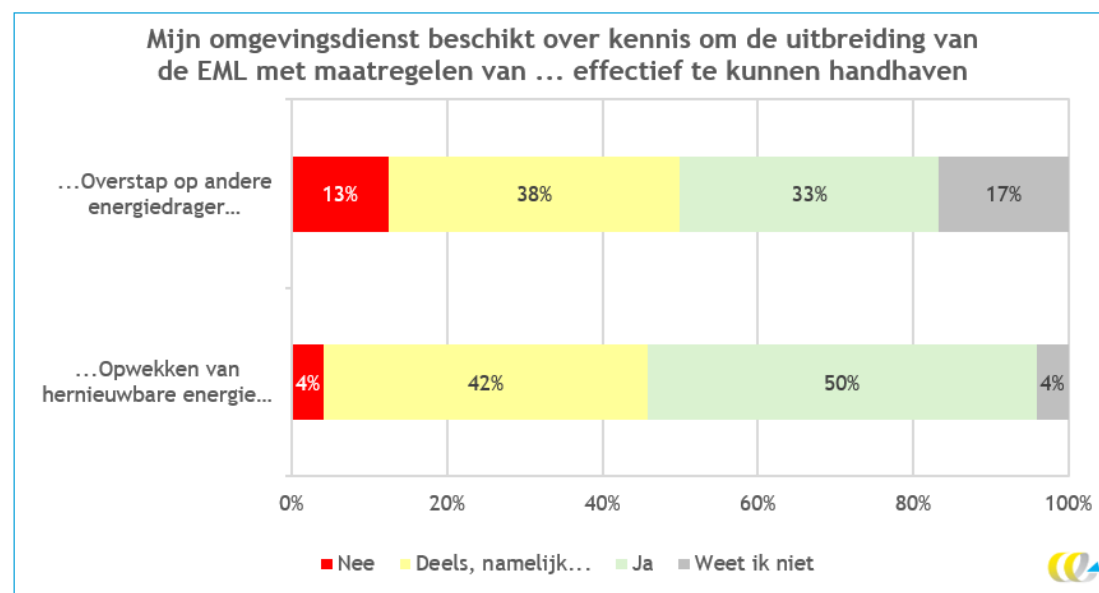


Tabel 12 - Gemiddeld antwoord enquête omgevingsdienst op drie gestelde vragen

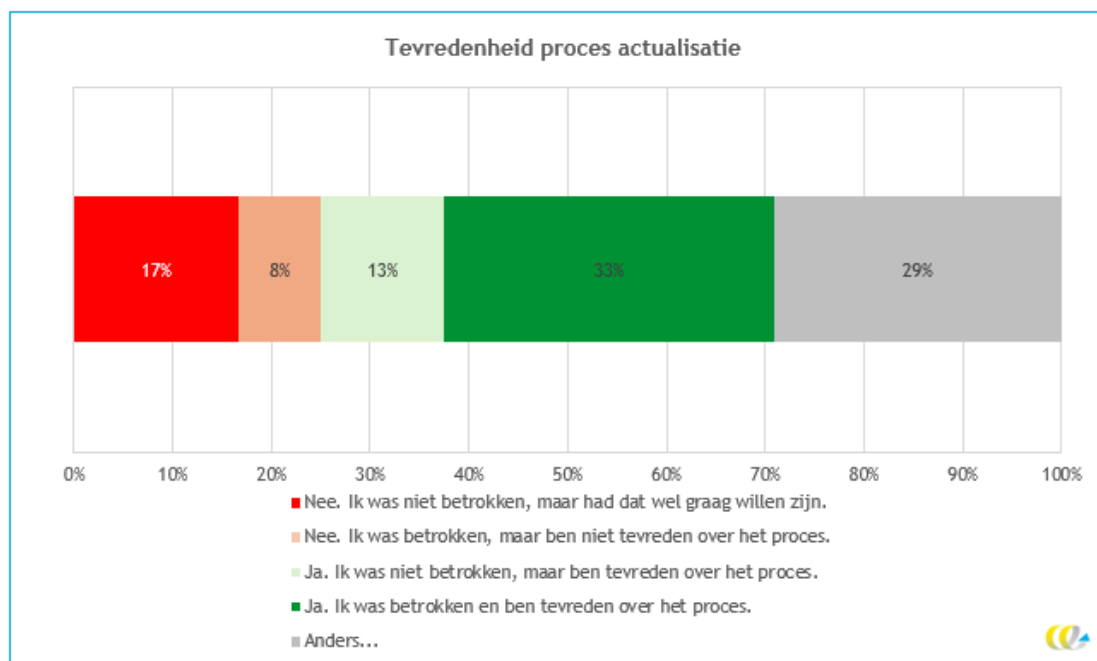
Vraag	Gemiddeld antwoord
Kunt u een inschatting maken van het percentage informatieplichtige bedrijven dat het grootste deel van de maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio?	57%
Kunt u een inschatting maken van het percentage onderzoeksplichtige bedrijven dat het grootste deel van de maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio?	50%
Kunt u een inschatting maken van het percentage informatieplichtige bedrijven dat weinig of geen EML-maatregelen heeft genomen of voornemens is te nemen in uw regio?	36%

Actualisatie energiebesparingsplicht

Figuur 100 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op vragen over de benodigde kennis om toezicht te houden op de uitbreiding van de EML met maatregelen die betrekking hebben op het overstappen op andere energiedragers of het opwekken van hernieuwbare energie

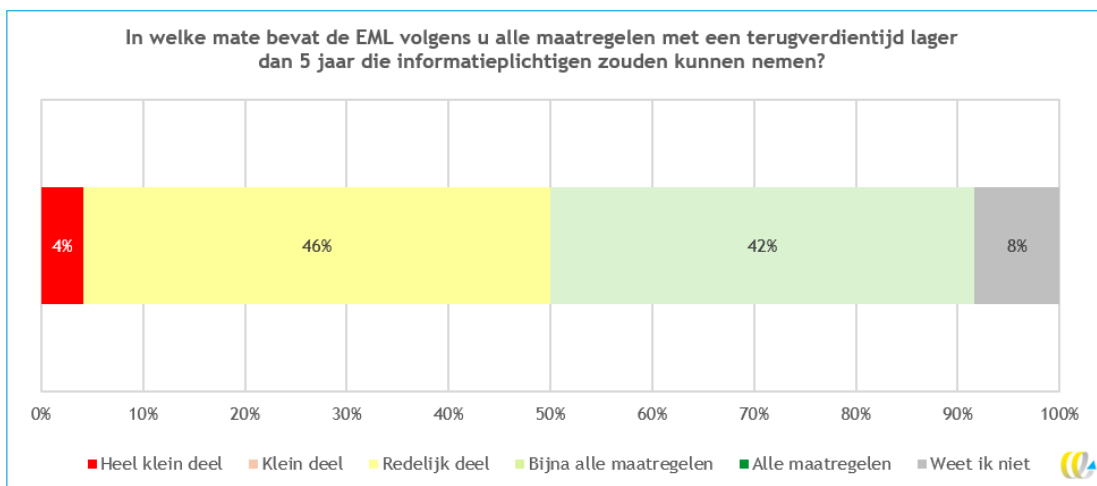


Figuur 101 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Bent u tevreden over de mate waarin u betrokken bent geweest bij dit proces?'

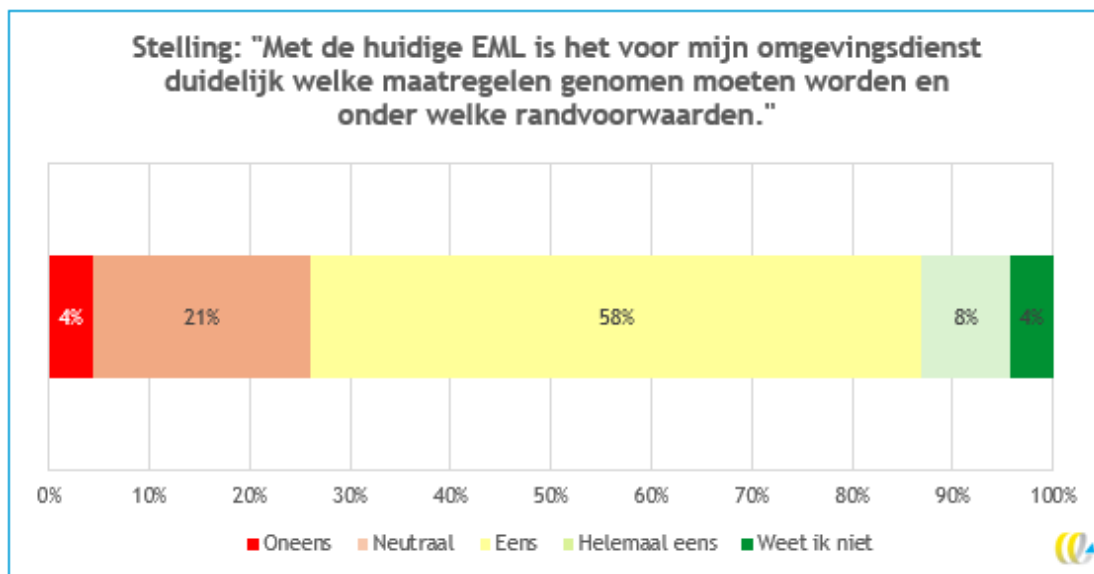


Erkende Maatregelenlijst (EML)

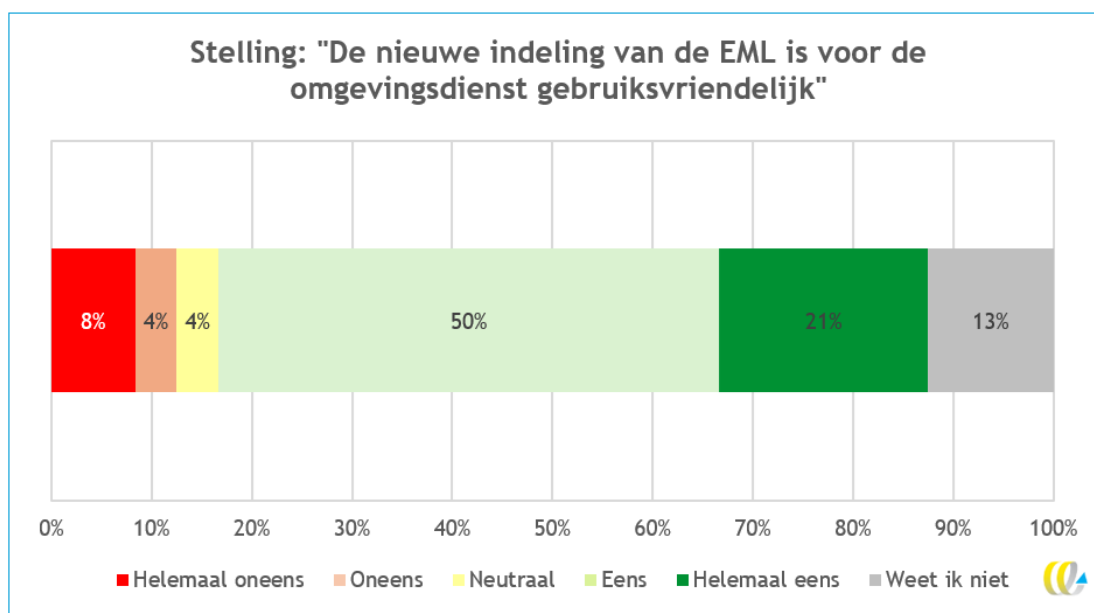
Figuur 102 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'In welke mate bevat de Erkende Maatregelenlijst (EML) volgens u alle maatregelen met een terugverdientijd tot en met vijf jaar die een bedrijf zou kunnen nemen?'



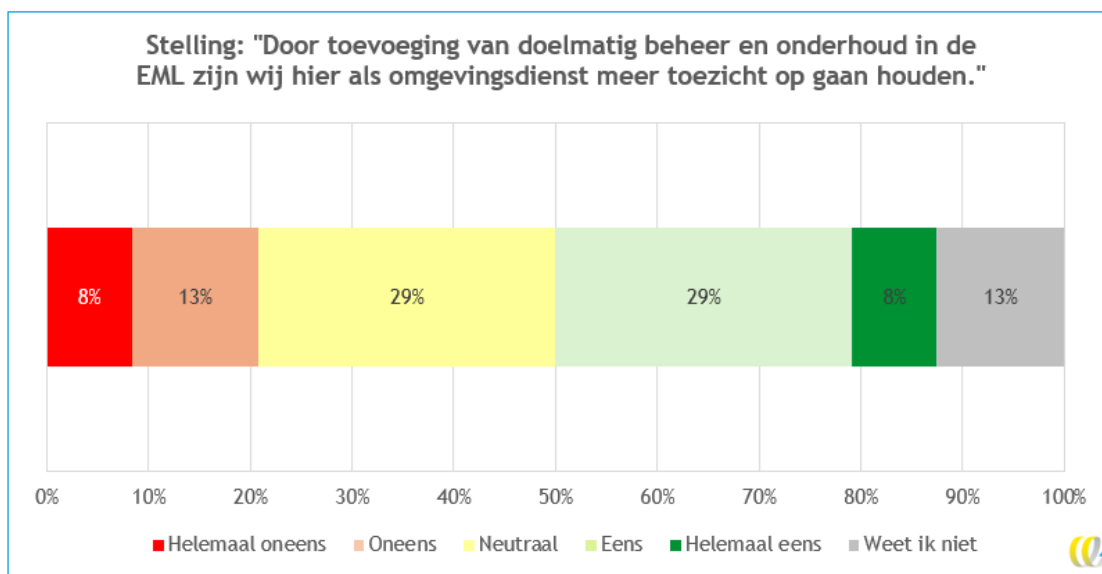
Figuur 103 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Met de huidige EML is het voor mijn omgevingsdienst duidelijk welke maatregelen genomen moeten worden en onder welke randvoorwaarden'



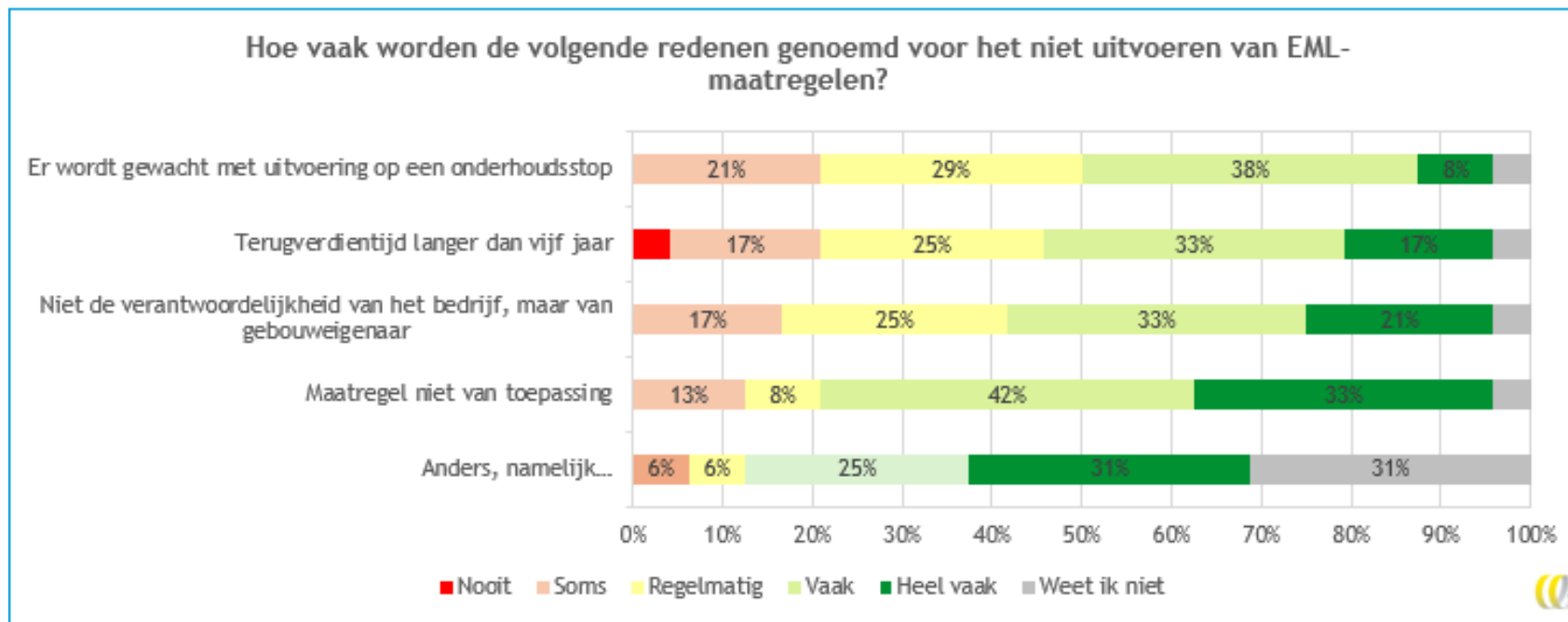
Figuur 104 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De nieuwe indeling van de EML is voor de omgevingsdienst gebruiksvriendelijk'



Figuur 105 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Door toevoeging van doelmatig beheer en onderhoud in de EML zijn wij hier als omgevingsdienst meer toezicht op gaan houden'



Figuur 106 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Hoe vaak worden de volgende redenen genoemd voor het niet uitvoeren van EML-maatregelen?'



Bij het antwoord 'Anders, namelijk', geven respondenten van de omgevingsdienstenquête de volgende antwoorden:

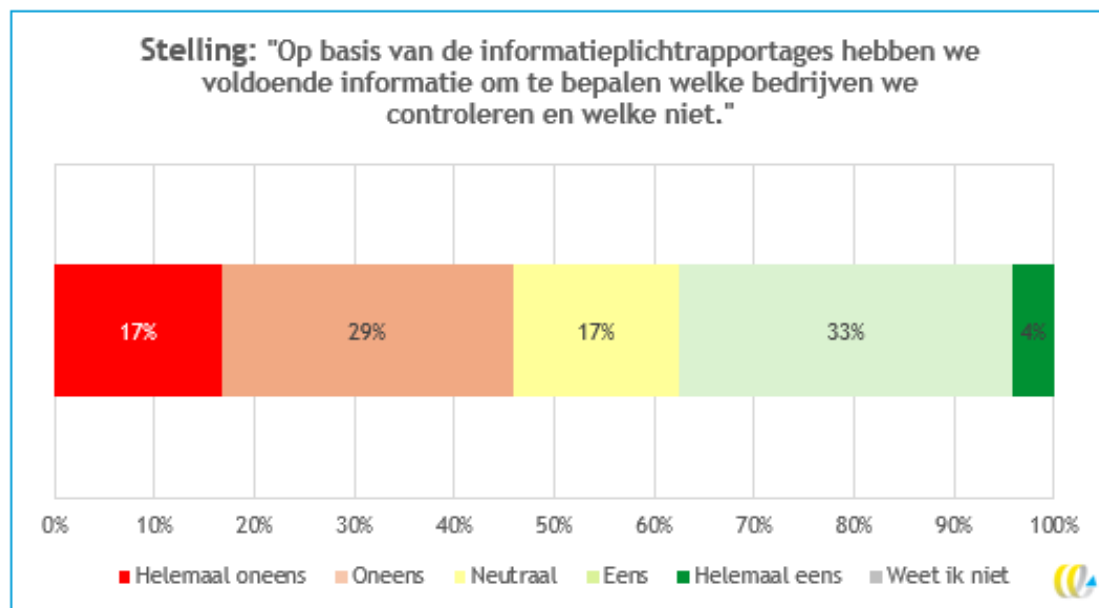
- Het treffen van maatregelen wordt ontweken door 'Weet ik niet' in te vullen bij moment van uitvoering.
- Er is onvoldoende capaciteit of budget bij de doelgroep beschikbaar om de maatregelen uit te voeren.
- Het niet van toepassing zijn van randvoorwaarden. Bij navraag, blijken deze randvoorwaarden echter vaak wel van toepassing.

Informatieplicht

Tabel 13 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Kunt u beschrijven waarom bedrijven en instellingen in uw ervaring geen rapportage van de informatieplicht inleveren?’

Antwoorden
Onwetendheid, geen prioriteit of onvoldoende kennis om in te vullen.
Vinden het onderwerp en de rapportage complex en tijdrovend. Storingen eLoket. Andere prioriteiten.
Matige bekendheid van de verplichting. Controles van de omgevingsdiensten richten zich voornamelijk op bedrijven die wel een melding hebben ingediend. Bij regulier milieutoezicht wordt niet altijd gecontroleerd of de IPEB is ingediend en wat de energiegebruiken zijn.
De vragen zijn te ingewikkeld en de lijst te lang. Daarnaast werkt het e loket niet goed.
Onbekendheid/geen aandacht voor/andere prioriteiten
Inmiddels een aantal maanden werkzaam bij een omgevingsdienst. Met name agrarische ondernemingen schieten tekort bij het indienen van een informatieplicht. Veel genoemde redenen hiervoor zijn onwetendheid, maar ook complex om het in te vullen. Sommigen komen er niet uit.
Het krijgt niet altijd de prioriteit die het zou moeten krijgen en daarbij speelt het ‘gevoel’ dat bedrijven en instellingen nog meer rapportages/formulieren van overheidswege moeten invullen terwijl er lastenverlichting was beloofd.
Onbekend met regelgeving, geen kennis van EML.
De nieuwe ipeb is te complex om in te vullen. De bedrijven hebben moeite met de vragen, neemt veel tijd in beslag, en ingewikkeld.
Onbekend met de wetgeving. Te veel administratieve handeling. Gebruikersonvriendelijk systeem.
Laksheid, klein risico, lage meldingsbereidheid, desinteresse.
– eLoket werkt niet vanwege fout bij RVO – eLoket is complex en lastig in te vullen – Bedrijven waren niet op de hoogte van de plicht – Bedrijven zie het nut er niet van in en beschouwen het als een overbodige administratieve acquisitie, etc.
Onbekendheid met de verplichting; men gaat ervan uit dat de rapportage van 2019 voldoende was en er geen update nodig is. Het verbruik is (onder andere) door het nemen van maatregelen afgenomen tot onder de grenswaarden.
Ze weten het niet. Niet werkbaar. Onnodige kosten adviseurs.
eLoket-storingen, nog geen e-herkenning, wist niet dat het elke vier jaar opnieuw moet (zeker voor degene die laat in de eerste ronde indiende), eLoket is ingewikkeld voor de gemiddelde ondernemer (niet te doen zonder deskundige), vragenlijst veel te uitgebreid, informatieplicht botst met onderzoeksplicht en/of EED, waarom een EML-lijst als die i.v.m. onderzoeksplicht niet van toepassing is, maar wel ingediend moet worden.
Te veel werk, te moeilijk zonder adviseur, berekenend wachten tot aanschrijving volgt.
Onbekend met de verplichting, geen toezicht, ziet er geen meerwaarde in, kost te veel tijd.
Geen prioriteit, geen kennis om dit zelf te doen (ze zijn bezig met ondernemen), weten niet dat dit moet. Bedrijven weten niet dat het om netto-energiegebruik gaat (niet wat op de energierekening staat).
Te ingewikkeld en te technisch.
– Onwetendheid – Kleinverbruiker (geen inzicht in situatie) – Zonnepanelen onterecht aftrekken – Aardgasequivalenten op eigen terrein worden vaak niet meegenomen
Is niet bekend dat dit moet. Bedrijven vinden het indienen te complex en laten het dan links liggen tot een omgevingsdienst langskomt. Regeldruk is te hoog.

Figuur 107 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Op basis van de informatieplichtrapportages hebben we voldoende informatie om te bepalen welke bedrijven we controleren en welke niet'

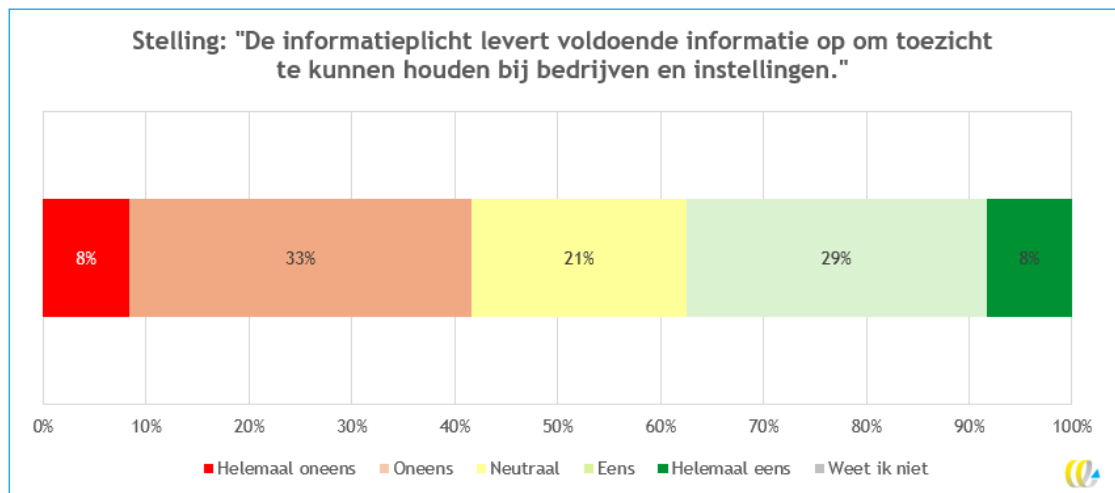


Tabel 14 - Toelichting antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Op basis van de informatieplichtrapportages hebben we voldoende informatie om te bepalen welke bedrijven we controleren en welke niet'

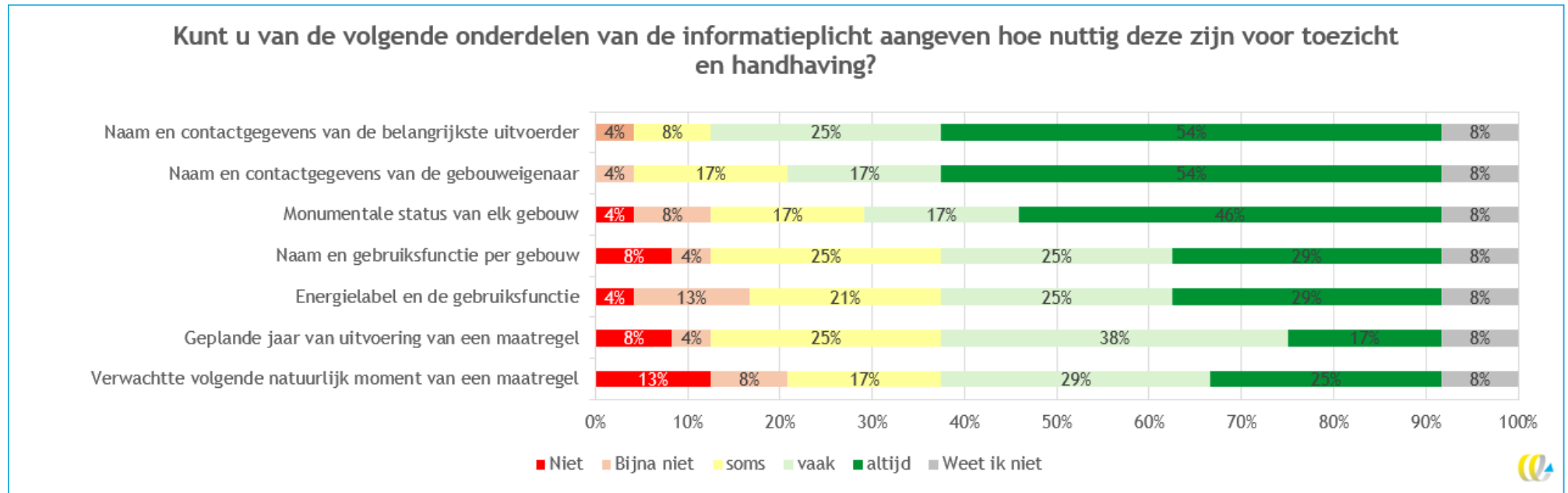
Toelichting
Kijken naar verbruik van energie en veel terugkomende antwoorden zoals 'Weet ik niet'.
Percentage rapportages is te laag. Om te voldoen aan planningen (SPUK-THE, provinciaal besparingsakkoord EBA en eerder VUE) wordt nu gewerkt met samengestelde lijst op basis van vooral aannames energieverbruik. Veel controles leveren nu 'afvallers' op (onder de drempelwaarde, niet meer bestaand).
Rapportages zijn vaak onvolledig of foutief ingevuld. Daarom dient de rapportage niet als enige input bij de prioritering.
Wij gaan niet uit van de informatieplicht, wij gaan langs. Omdat veel bedrijven niet indienen en als ze indienen is het fout.
We gebruiken de informatieplichtrapportages om het toezicht te prioriteren. Bedrijven die nog veel maatregelen moeten treffen of erg gemakzuchtig zijn geweest bij het invullen ervan, krijgen prioriteit. Daarnaast hanteren we ook andere criteria, zoals de hoogte van het energiegebruik, vloeroppervlak en bedrijfstak.
Via RVO krijgen wij een lijst aangereikt met bedrijven die de informatieplicht hebben ingediend. Daar blijven natuurlijk bedrijven over die wel boven de grenswaarden komen, maar de informatieplicht hebben ingediend. Hopelijk biedt het uitkomst dat data door energieleveranciers wordt vrijgegeven.
De verschillen tussen de rapportages zijn groot. De één laat de rapportage door professionals invullen en de ander doet het zelf (lees: snel en eenvoudig). De rapportages zijn ook niet altijd betrouwbaar.
We missen daarbij de bedrijven die geen rapportage hebben ingediend. Het is wel belangrijk om ook deze te controleren.
De data die wij nu in het bezit hebben (2019 en 2023) kunnen we met elkaar vergelijken en naast elkaar leggen. Verder combineren we de data met CIOS, ons eigen OpenWave, KvK, etc., om meer duidelijkheid te verkrijgen. De ODR heeft dit gedaan door een eigen database te bouwen met alle bedrijven en alle uitgevoerde controles van de afgelopen jaren. Ook de verbruiksgegevens staan in de database. Op basis van deze data maken we een beoordeling welke bedrijven in een bepaald jaar worden bezocht.

Toelichting
Er is twijfel over de nauwkeurigheid van de ingevulde rapportages. Voor een groot deel is dit door onwetendheid. Een klein deel zal bewust onjuiste informatie verstrekken.
De melding geeft voldoende informatie om bedrijven te selecteren. Zowel de gegevens als de wijze van invullen (antwoorden die twijfel oproepen) en de rubriceringscode.
Wij hebben een betere basis om informatie gestuurd op pad te gaan. De data van de informatieplicht is in veel gevallen niet betrouwbaar. Verplicht Invullen door een gecertificeerd bedrijf zou dit verhelpen.
De onduidelijkheid over EML voor de ondernemer. De werkelijkheid komt niet overeen met praktijk.
Bedrijven vullen vaak maar wat in; van bedrijven die niks indienen, missen we informatie om te bepalen of ze energiebesparingsplichtig zijn, los van wel of niet getroffen besparende maatregelen.
Veel bedrijven hebben we nog niet in beeld.
We weten het energiegebruik niet van alle bedrijven.
De informatie is zeker waardevol, maar niet volledig. De achtergrond waarom maatregelen niet zijn getroffen of de mate waarin (deels wel/deels niet), ken je niet. Daarnaast mis je informatie over bedrijven die geen rapportages indienen.
Het geeft een goede basis, maar bedrijven maken ook (on)bewust fouten bij het invullen.
De basisinformatie van NAW en contactgegevens is voldoende. De inhoudelijke kant schiet tekort.
Omdat de vragenlijst niet adequaat is opgesteld. Er is te veel ruimte om de optie niet van toepassing in te vullen, zonder dat daarbij een locatie specifieke toelichting opgegeven wordt. Daarnaast klopt veelal de opgegeven informatie niet.
Wij laten ons deels lijden door de rubriceringscode. Het is een extra hulpmiddel maar wij willen alle bedrijven binnen ons gebied controleren. De rubriceringscode is voor ons dus niet bepalend.
Uit ervaring blijkt dat veel rapportages geen juiste weergave zijn van de werkelijkheid. De situatie kan zowel slechter als beter zijn dan is voorgespiegeld in de rapportage. Daarom wordt hier bij het bepalen van prioriteiten niet veel rekening gehouden met de rapportages die zijn ingediend.

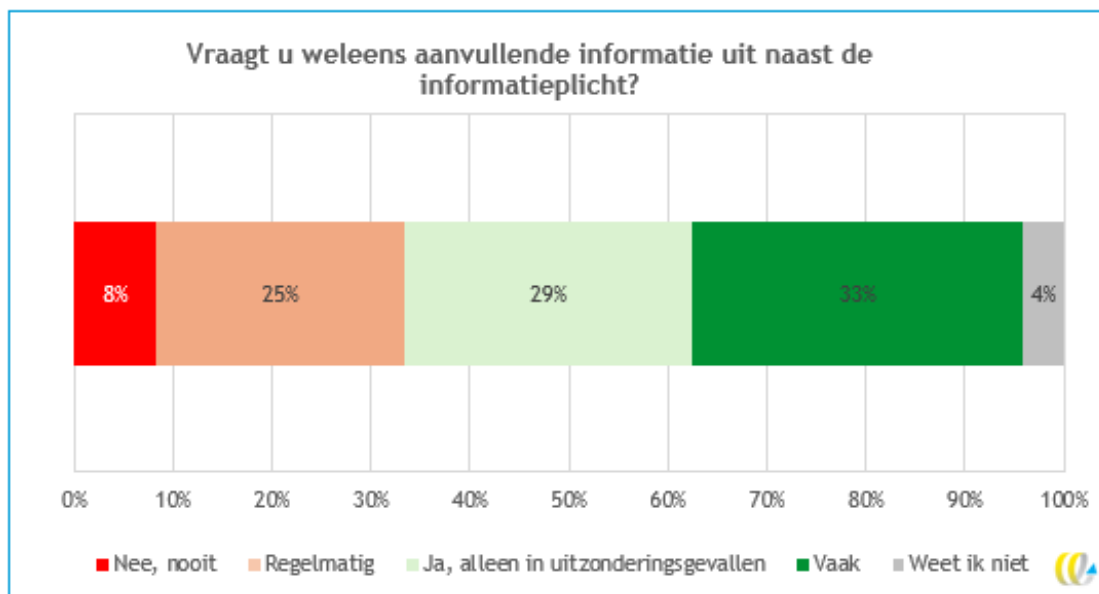
Figuur 108 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De informatieplicht levert voldoende informatie op om toezicht te kunnen houden bij bedrijven en instellingen'



Figuur 109 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Kunt u van de volgende onderdelen van de informatieplicht aangeven hoe nuttig deze zijn voor toezicht en handhaving?’



Figuur 110 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Vraagt u weleens aanvullende informatie uit naast de informatieplicht?'



Tabel 15 - Toelichting antwoorden respondenten omgevingsdienstenquête op de vraag 'Zijn er opvallende onderdelen van het formulier, met uitzondering van de EML, die regelmatig niet goed worden ingevuld? Wat gaat er dan fout?'

Antwoord
NAW (matcht dan weer niet met gegevens in systeem van omgevingsdienst). Onvolledig invullen formulier. Alleen als concept ingediend. Energieverbruiken niet correct opgegeven (verkeerde jaren).
Omdat in de RVO-module geen rekening werd gehouden met het overgangsrecht (Bal 5.15d), gaat er veel fout. Zo is het hele stuk gebouw eigenaar, uitvoerder niet van toepassing, maar is de melder altijd nog de drijver van de inrichting. Omdat dit niet was aangegeven, deden bedrijven een foute melding door het formulier goed in te vullen. Ook werd gevraagd om per gebouw in te vullen, terwijl hier geen wettelijke grondslag voor is en elimineert een goed energielabel de gebouwgebonden maatregelen terwijl ook die link wettelijke ontbreekt.
Bevoegd gezag, wel/niet portefeuille-aanpak, naam locatie (adres i.p.v. bedrijfsnaam).
Soms komt het voor dat bedrijven vaak 'Niet van toepassing' invullen, terwijl dit bij een controle anders had moeten zijn. Maar deze bedrijven hebben wel de ipeb ingevuld en zijn daarmee bekend bij ons. We gaan in die gevallen altijd een keer op bezoek.
De energiegegevens worden soms verkeerd ingevuld. Naamgeving van het pand is soms moeilijk te herleiden, vooral in het geval van de bulkupload.
Termijn van uitvoering verplichte maatregelen: 'Weet ik niet'.
Als bedrijven de rapportage zelf invullen en zelf informatie moeten achterhalen over bijvoorbeeld motoren in ventilatiesystemen, waarbij onderhoudspartijen moeten worden benaderd, kun je er volgens mij van uitgaan dat deze informatie niet adequaat wordt aangeleverd. Ook krijg ik regelmatig van bedrijven te horen dat er te veel vragen staan over verlichting.
Naam en contactgegevens, eLoket sluit niet aan op het overgangsrecht.
Merendeel omdat het anders geïnterpreteerd wordt.
Toelichting op vorige vraag: de rapportages worden niet inhoudelijk beoordeeld. Het is wel zo dat we (bij laag geprioriteerde bedrijven) administratieve controles uitvoeren op basis van de informatieplicht: dan vragen we bewijsmiddelen aan te leveren dat maatregelen zijn uitgevoerd en/of plan van aanpak op nog uit te voeren maatregelen.

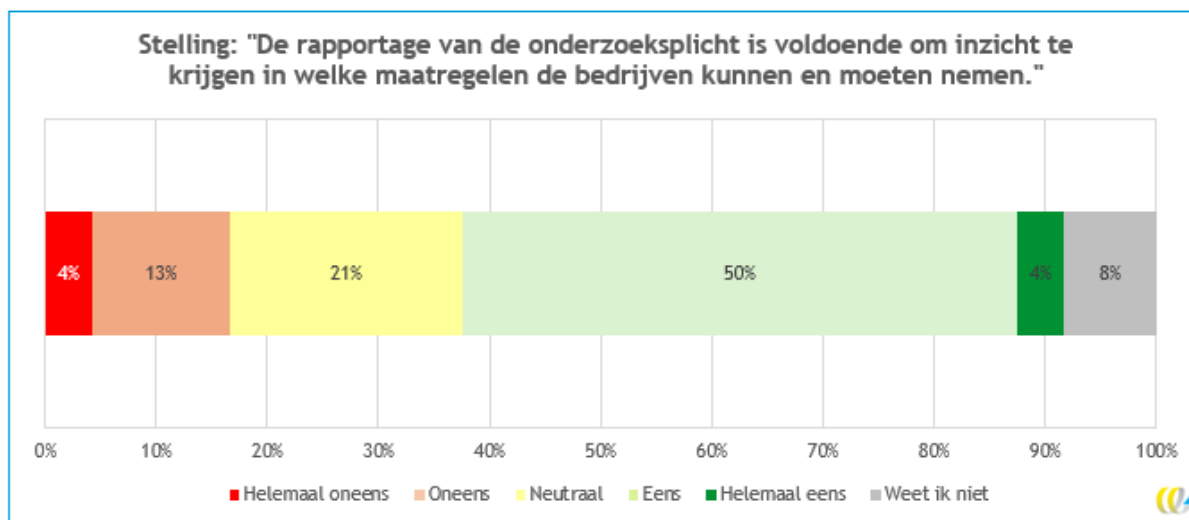
Antwoord
Duurzame opwekking - het percentage komt vaak niet overeen met de daadwerkelijke opwekking.
Gebouwgebonden maatregelen en processen worden slecht ingevuld, optie 'Weet ik niet' wordt veel gebruikt. Invuller heeft onvoldoende kennis voor het invullen van het formulier.
De randvoorwaarden die van toepassing zouden zijn.
Er wordt zelden goed naar de randvoorwaarden gekeken. Ondernemers die het zelf invullen beschikken niet over de kennis om het goed te kunnen beoordelen. Daarnaast ontbreekt ook motivatie: er wordt vaak 'Ik weet het niet' ingevuld.

Tabel 16 - Toelichting antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Zijn er onderdelen die u mist in het formulier van de informatieplicht?'

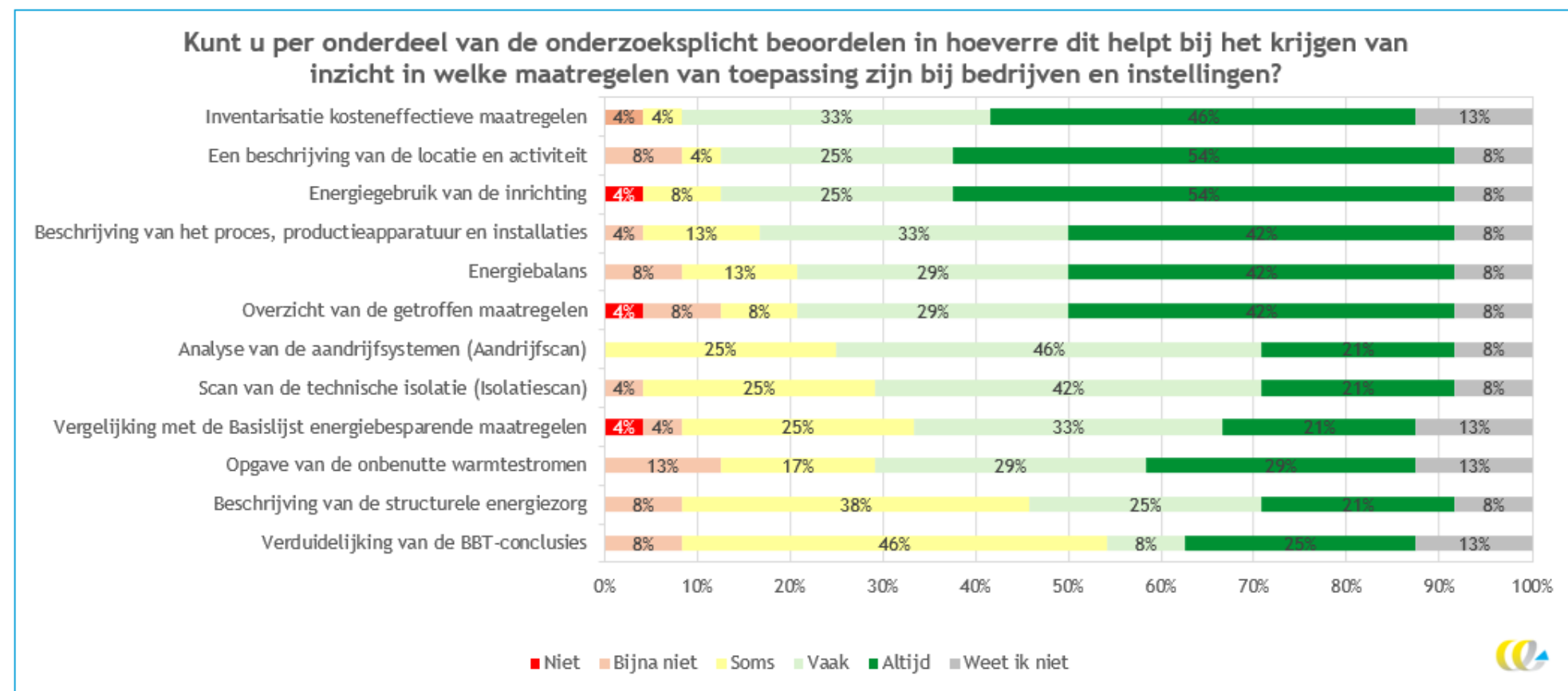
Antwoord
Watergebruik; hoeveel mensen er werken i.v.m. werkgebonden personenmobiliteit, openingstijden/gebruiksuren.
Juiste contactpersoon voor toezicht, totale opwek zonnepanelen en eventuele teruglevering.
Wijze van uitvoeren DBO: controle frequentie, registratie, opvolging. Dat komt nu niet voor in het formulier.
Ja, missen we onderdelen, dan worden deze direct doorgegeven aan IPLD. De volgende is nog niet doorgegeven. Ik hoop dat er de komende ronde een koppeling wordt gemaakt met de energieverbruiksgegevens van de net-beheerders. Het zou mooi zijn als wij met één druk op de knop kunnen zien welke bedrijven er nog niet hebben voldaan.
Als een bedrijf heeft aangegeven dat bij de vorige ronde bijvoorbeeld alles van led-verlichting is voorzien. Dan is het een beetje overbodig om nu weer vele vragen over hetzelfde onderwerp te vragen. Alleen wat is veranderd. En nieuwe maatregelen.
Contactgegevens van gebouweigenaren (verhuurder).
Daadwerkelijk aantal duurzame energie in plaats van percentage en op welke manier het wordt opgewekt (pv-panelen/windmolen/groengas of alleen maar groene energie op de energierekening).
Vragen over energiezorg en monitoring en doelmatig beheer en onderhoud.
Een verplichte toelichting op het van toepassing zijn van randvoorwaarden als maatregelen niet getroffen hoeven te worden volgens het bedrijf.
De duidelijkheid omtrent brandstoffen (aardgasequivalenten). Karakter van de informatieplicht: het wordt zelf ingevuld door de ondernemers. Dit zorgt voor een kwaliteitsafname. Je zou het door een gecertificeerd adviseur moeten laten indienen. Hier zit uiteraard wel een kostenplaatje aan, maar dit zou wel tot betere data leiden. Onduidelijke/niet eenduidige manier van omschrijven van zelfstandig moment/direct uitvoerbaar en natuurlijk moment/niet direct uitvoerbaar. We merken dat deze termen niet consequent worden gebruikt en dat leidt tot verwarring (bijvoorbeeld FA8).

Onderzoeksplicht

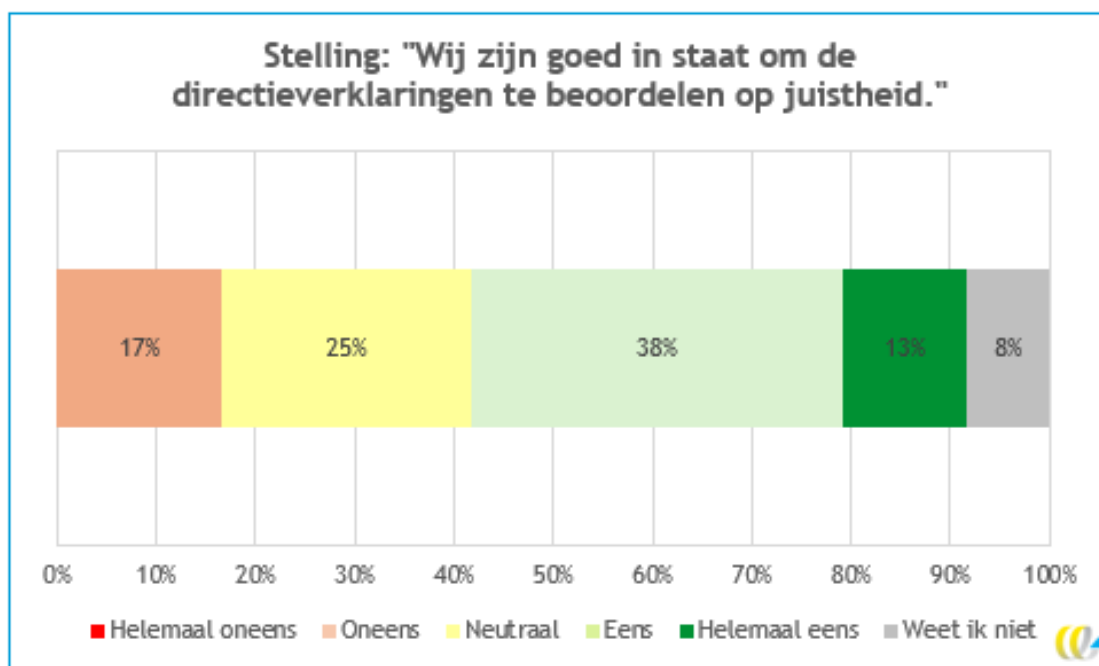
Figuur 111 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De rapportage van de onderzoeksplicht is voldoende om inzicht te krijgen in welke maatregelen de bedrijven kunnen en moeten nemen'



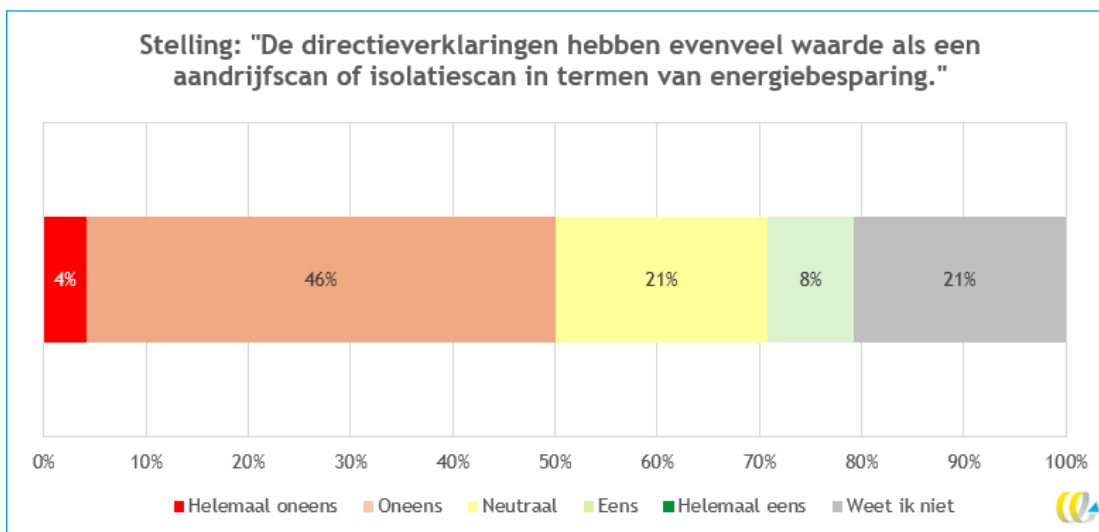
Figuur 112 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Kunt u per onderdeel van de onderzoeksplicht beoordelen in hoeverre dit helpt bij het krijgen van inzicht in welke maatregelen van toepassing zijn bij bedrijven en instellingen?'



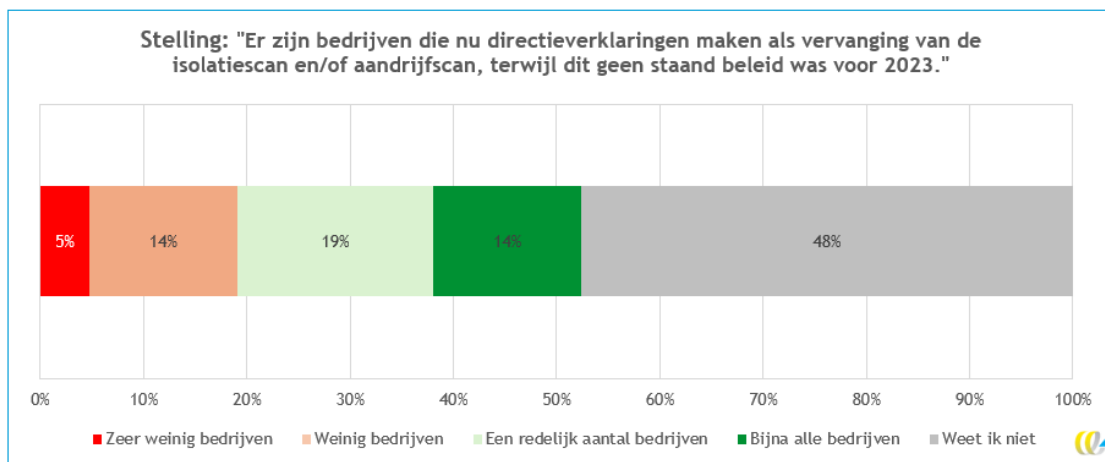
Figuur 113 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Wij zijn goed in staat om de directieverklaringen te beoordelen op juistheid'



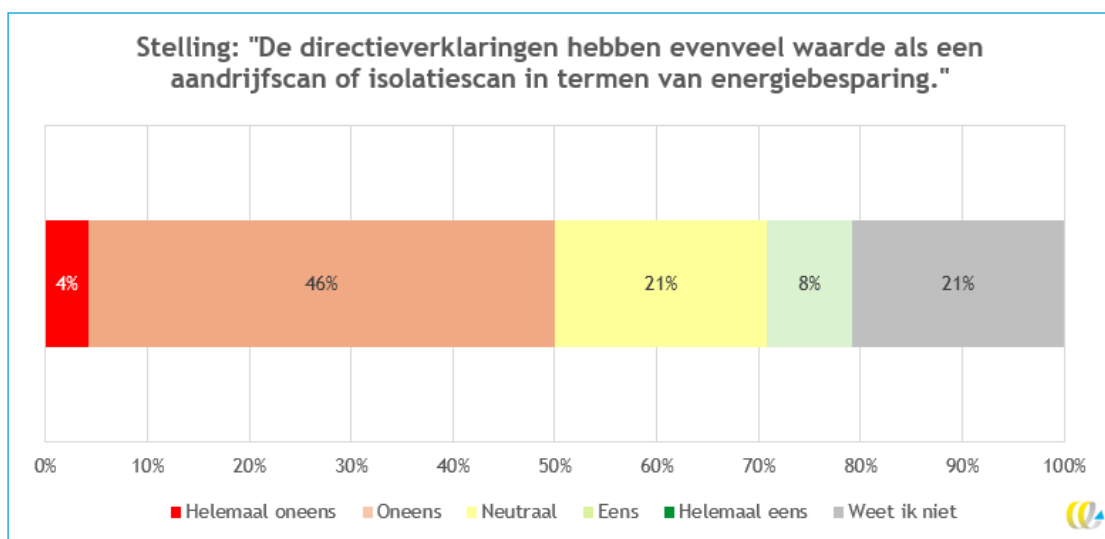
Figuur 114 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De directieverklaringen hebben evenveel waarde als een Aandrijfscan of Isolatiescan in termen van energiebesparing'



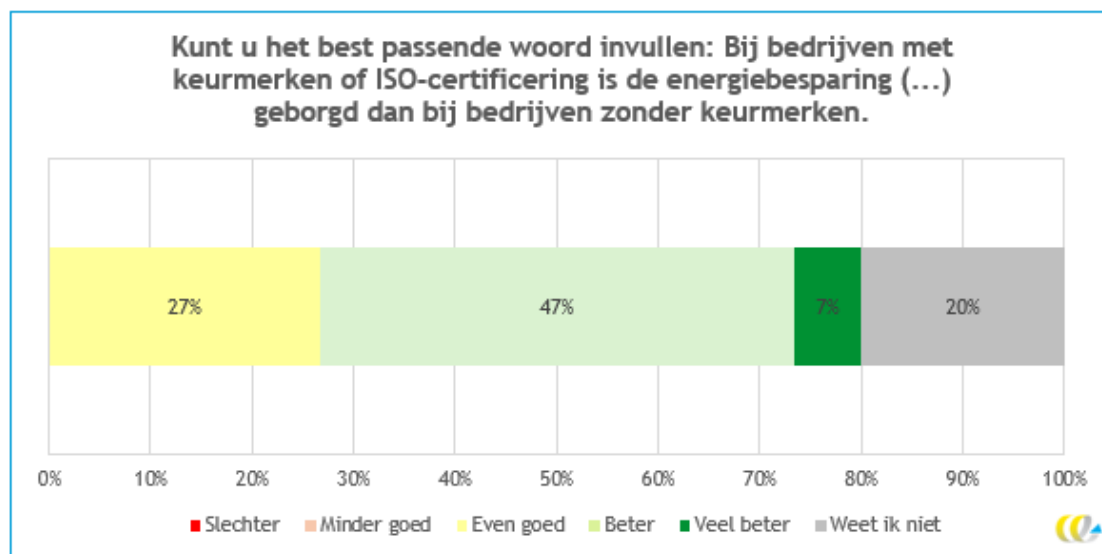
Figuur 115 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Er zijn bedrijven die nu directieverklaringen maken als vervanging van de Isolatiescan en/of Aandrijfscan, terwijl dit geen staand beleid was voor 2023'



Figuur 116 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De directieverklaringen hebben evenveel waarde als een Aandrijfscan of Isolatiescan in termen van energiebesparing'



Figuur 117 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Kunt u het best passende woord invullen: Bij bedrijven met keurmerken of ISO-certificering is de energiebesparing (...) geborgd dan bij bedrijven zonder keurmerken'

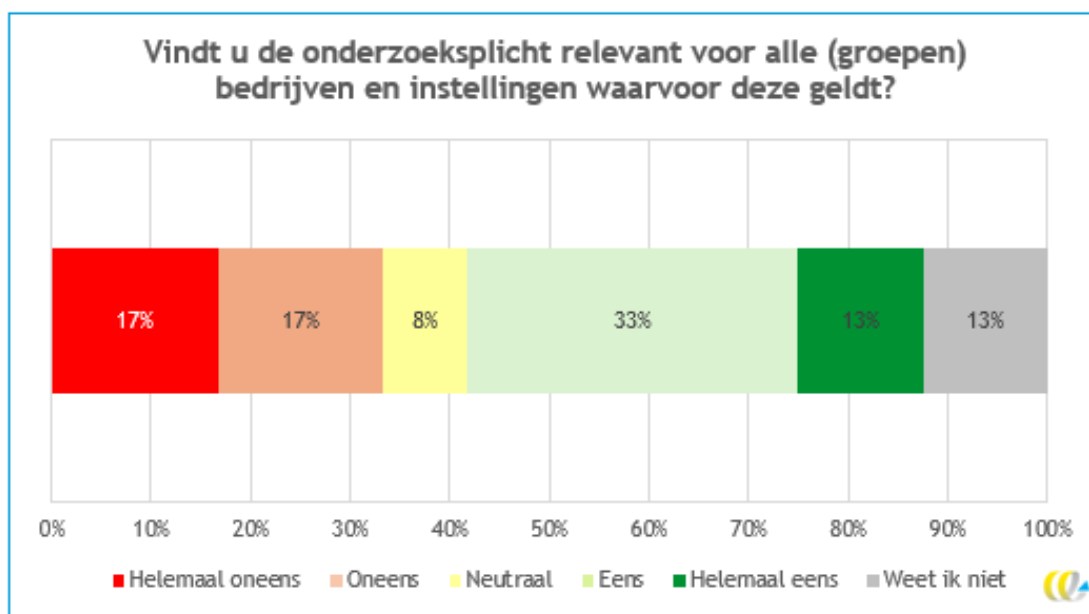


Tabel 17 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Wat zijn de belangrijkste zaken die anders zijn bij bedrijven met een keurmerk of ISO-certificering ten opzichte van zonder?'

Antwoord
Bedrijfsproces is vaak duidelijk in beeld gebracht en is geborgd binnen het gehele bedrijf.
Ik heb geen onderzoek gedaan naar bedrijven die beschikken over een ISO-certificaat in relatie tot bedrijven die aan de EML moeten voldoen. Volgens mij is hier nog geen data van.
Er is meer controle op de uitvoering van maatregelen doordat er jaarlijks een audit op de certificering plaatsvindt. Er is meer aandacht binnen de organisatie door certificering. Het nadeel is dat er in rapportages veel onderdelen niet beschreven worden. Er wordt dan verwezen naar de certificering. De toezichthouder moet dan actief het auditrapport opvragen, het zou beter zijn als dit als bijlage wordt toegevoegd aan het rapport.
Regelmatige zelfcontrole en een geschoolde medewerker aanwezig.
Er is onder andere geborgd dat binnen zo'n bedrijf kennisborging is over duurzaamheid, hetgeen zich direct vertaalt naar verbetering in energiebesparing en zorgt voor een inhoudelijk sparringpartner voor de omgevingsdienst.
Die moeten aan meer eisen voldoen.
Er blijken toch veel bedrijven in de uitvoering van de maatregelen langere tijd te gebruiken van de terugverdientijd.
In positieve situaties is 'plan, do, check, act'-cyclus beter verankerd in de bedrijfsvoering. Niet bij alle keurmerken is energiezorg voldoende geborgd. Soms wordt het keurmerk te gemakkelijk afgegeven. Wettelijke eisen, inclusief de indieningsvereisten van de onderzoeksplicht, moeten beter in energiezorgsysteem verankerd worden! Een goed zorgsysteem maakt het gemakkelijker systeemtoezicht toe te passen.
Ons beeld is dat bedrijven met ISO 50001-certificering wel iets beter presteren dan anderen. Dit komt met name omdat het onderwerp op de agenda staat van het bedrijf. Maar dit is niet altijd het geval, soms is er sprake van greenwashing of slechts beperkte certificering van een deel van een onderneming bij andere typen keurmerken dan ISO 50.001. Certificering is daarnaast veelal geen garantie dat alle relevante energiebesparende maatregelen worden getroffen binnen een bedrijf. Het inzicht in de onderzoeksrapportage is daarnaast veel minder dan bij bedrijven die geen gebruik maken van de vrijstellingen voor keurmerken. Rapportages zijn slecht leesbaar. Met name de energiebalans en een actuele beschrijving van de activiteiten en processenbeschrijving

Antwoord
zouden er wel in moeten zitten. Sommige bedrijven leveren daarbij wel een volledig rapport aan, ondanks dat ze een keurmerk hebben.
Beter, het is een andere aanpak. Bijvoorbeeld energiebesparing in een keten. Op een ander niveau bezig met energiebesparing.
Dat ze al voorlopen.

Figuur 118 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Vindt u de onderzoeksplicht relevant voor alle (groepen) bedrijven waarvoor deze geldt?'



Tabel 18 - Antwoorden respondenten omgevingsdienstenquête op de vraag: "Kunt u toelichten welke milieubelastende activiteiten die nu onder de onderzoeksplicht vallen, wat u betreft kunnen worden uitgesloten?"

Antwoord
Glastuinbouw
Wanneer ik kijk naar hoofdstuk 3.3 in het Bal, zie ik geen mba die kunnen worden uitgesloten.
Nee, het is van belang dat energie-intensieve bedrijven een onderzoek aanleveren, ongeacht de (hoofd)mba.
Ik vraag me de meerwaarde af voor een dierentuin. Ook twijfelt een collega over wat het nut is van de onderzoeksplicht voor zwembaden.
De gebouwgebonden activiteiten (zoals koeling en verwarming).
Veel bedrijven kunnen met EML uit de voeten. Zoals zwembaden, stadsverwarming, glastuinbouw etc.
Glastuinbouw: er is immer een prima EML die nu in 85% van de bedrijven niet mag worden toegepast!
Zwembaden: idem, EML dekt voldoende de lading! Bedrijven vallend onder EED: onderzoeksplicht levert weinig nieuw/extra inzichten op ten aanzien van energiebesparing, maar wel veel meer administratieve last. Daarnaast onduidelijk wie nu BG is (EED -> RVO, Onderzoeksplicht -> omgevingsdienst).
Glastuinbouw, lijkt niet te complex.
Voor mba's waar het meeste energieverbruik in het gebouw zit, is onderzoeksplicht het minder geschikt: zoals ziekenhuizen, vakantieparken, zwembaden, dierentuinen, distributiecentra. Voor glastuinbouw zou EML en maatwerk met betrekking tot doelmatig gebruik van wkk beter volstaan.

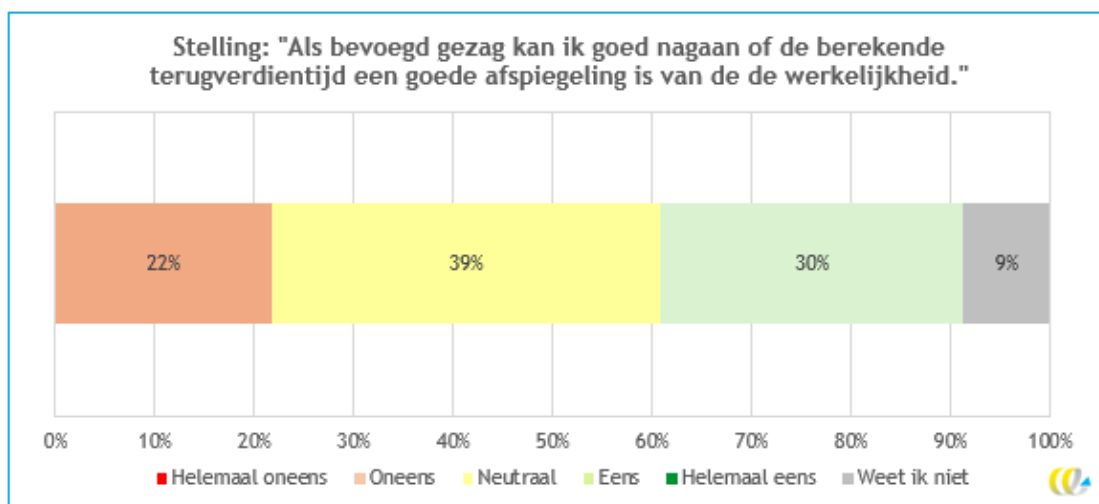
Antwoord
Glastuinbouwbedrijven en dierentuinen. Bij sommige branches, zoals zwembaden en opslaghallen groter > 2.000 m ² en ziekenhuizen zou een vereenvoudigde onderzoeksplicht wellicht kunnen volstaan. Hierbij wordt dan met name gefocust op voor deze brancherelevante verduurzamingsmaatregelen, zoals inregeling van de klimaat-systemen, aansluitplicht op externe thermische warmtebronnen, elektromotorenscan, e.a.
Bijvoorbeeld: neem glastuinbouw en afvalinzameling. Dit zijn geen goede branches voor de onderzoeksplicht; hier is de onderzoeksplicht niet van toegevoegde waarde.

Tabel 19 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Kunt u toelichten welke milieubelastende activiteiten die nu onder de EML vallen, wat u betreft onder de onderzoeksplicht kunnen vallen?’

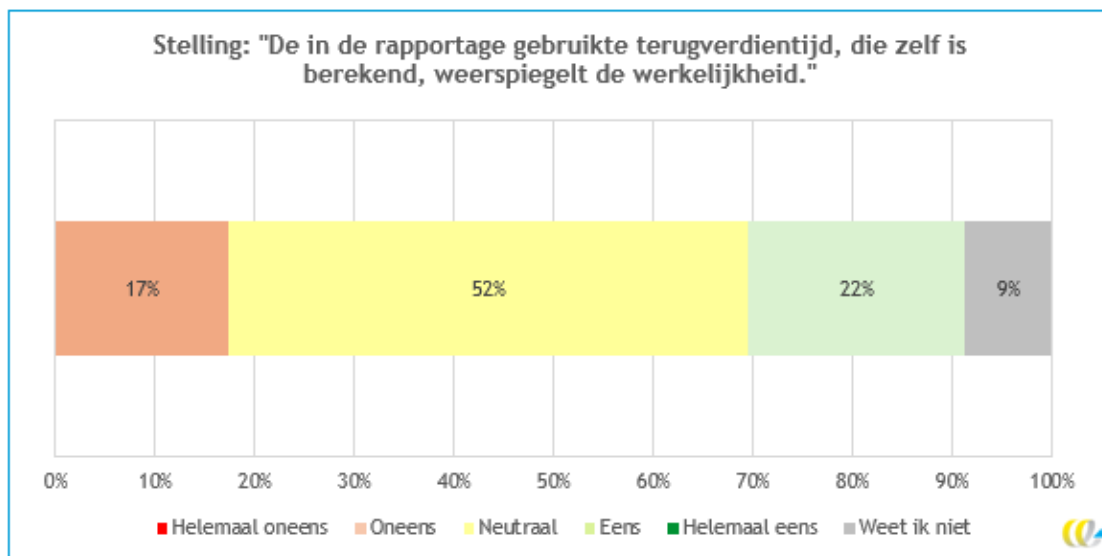
Antwoord
Onduidelijk of deze vraag refereert aan de huidige situatie, dus Activiteitenbesluit artikel 2.14c of de situatie in 2027 met Bal paragraaf 3.3 t/m 3.11.
Een groot deel van de facilitairgebonden maatregelen lijkt buiten de onderzoeksplicht te vallen en komen ook niet voor in de informatieplicht voor de gebouwgebonden maatregelen.
Zwembaden.
Boven 1 miljoen kWh in plaats van grens van 10 miljoen (voorheen was de grens voor onderzoek 200.000 kWh).
Sport en recreatie - en dan met name om de energiezorg meer onder de aandacht te brengen.
Geen branche. Voor Schiphol/groot vliegveld zou een (beperkte) onderzoeksplicht wellicht relevant zijn. Daar is er behoefte aan de mogelijkheid om in bepaalde gevallen vanuit het Bal vanuit Toezicht een aanvullend onderzoek op de EML te kunnen leggen. Nu lijkt deze mogelijkheid er te zijn door eerst een maatwerkvoorschrift op te leggen, maar maatwerk is een arbeidsintensief traject via vergunningverlening.

Terugverdiendtijdmethodiek

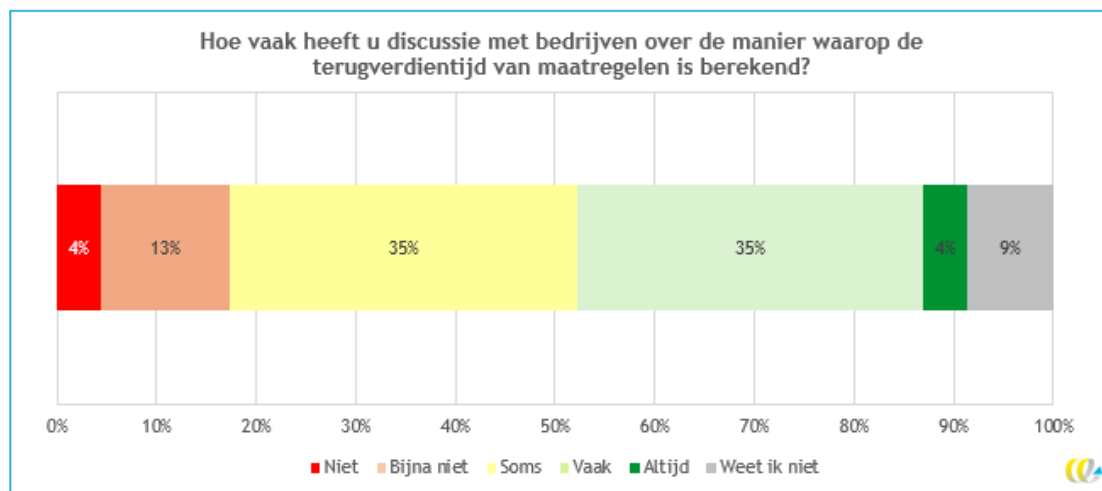
Figuur 119 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling ‘Als bevoegd gezag kan ik goed nagaan of de berekende terugverdiendtijd een goede afspiegeling is van de werkelijkheid’



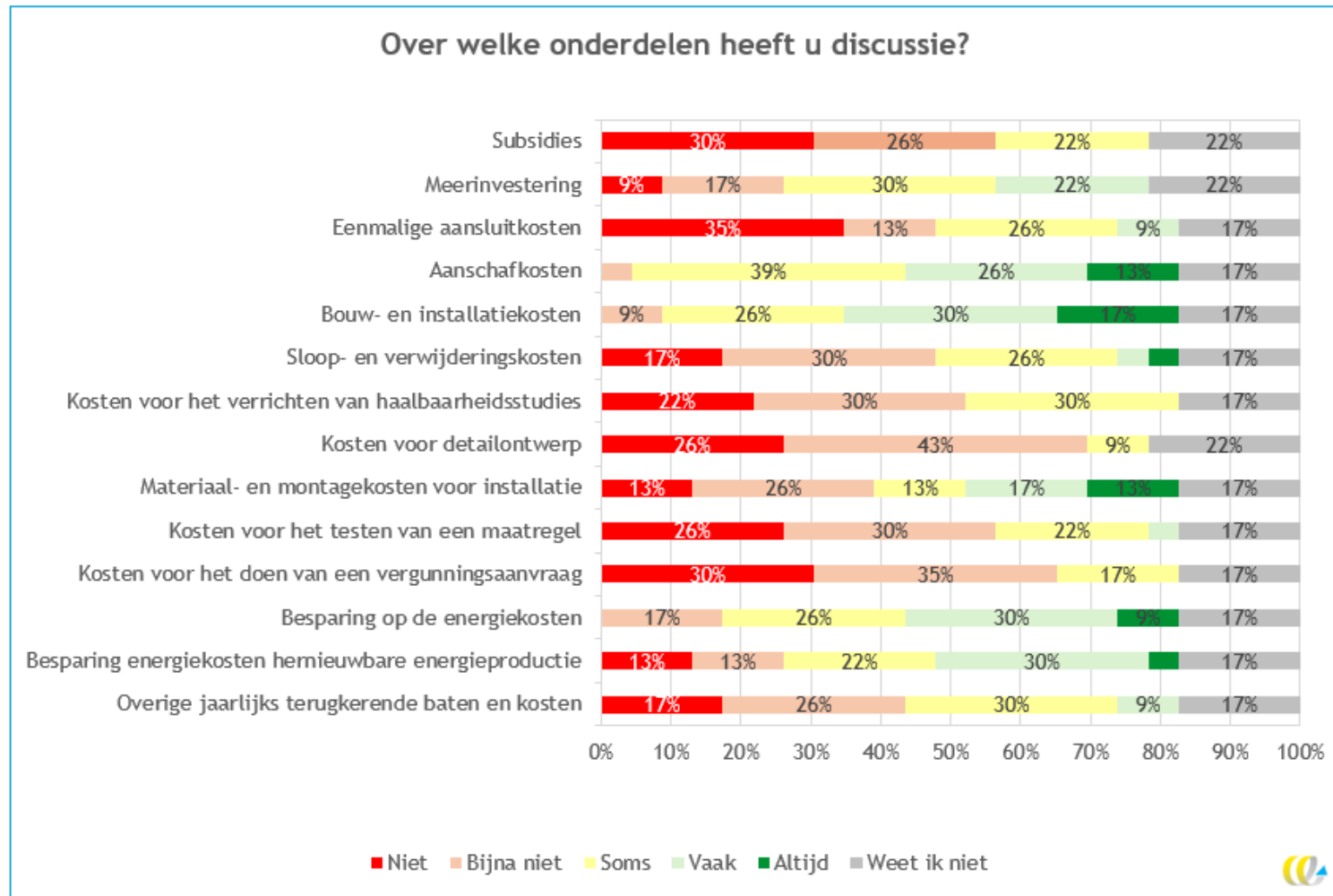
Figuur 120 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'De in de rapportage gebruikte terugverdientijd, die zelf is berekend, weerspiegelt de werkelijkheid'



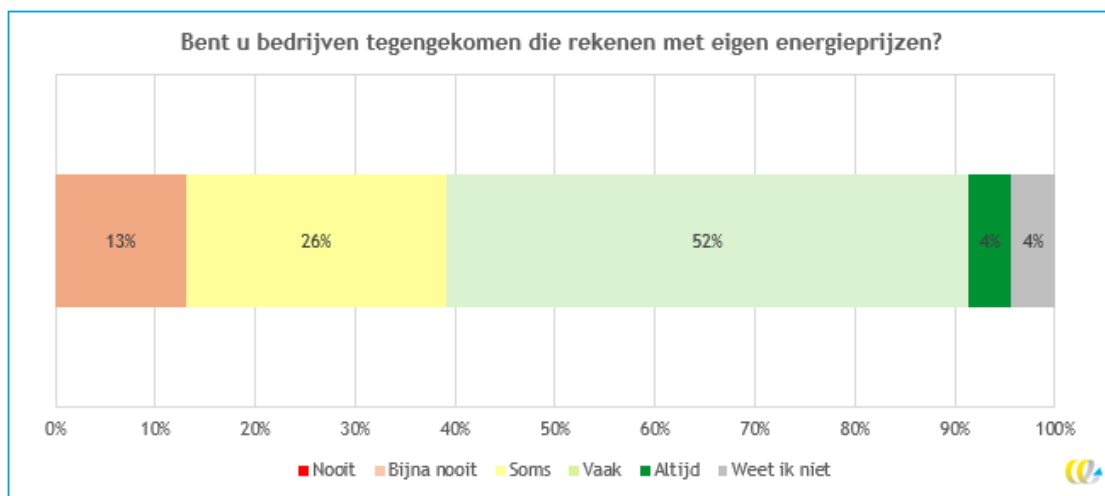
Figuur 121 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Hoe vaak heeft u discussie met bedrijven over de manier waarop de terugverdientijd van maatregelen is berekend?'



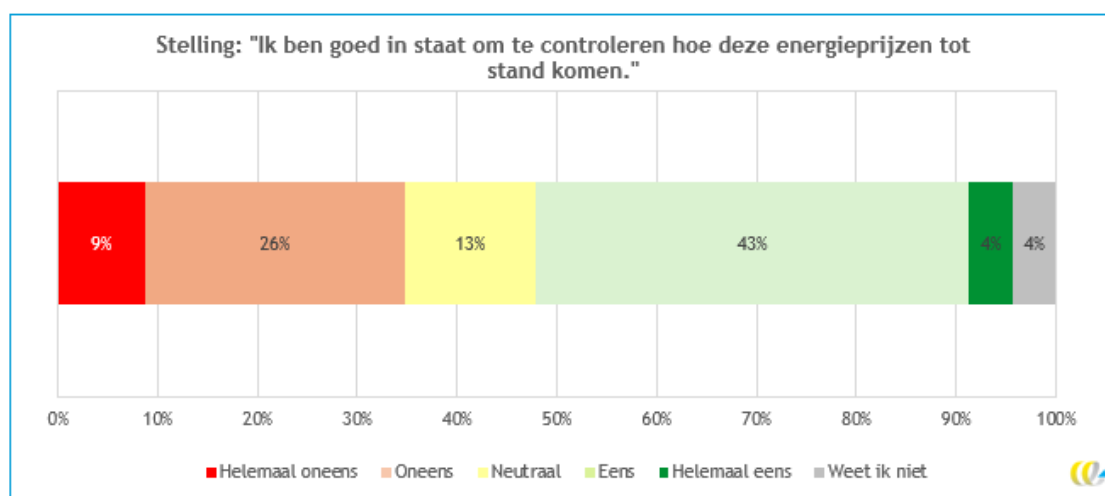
Figuur 122 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Over welke onderdelen heeft u discussie?’



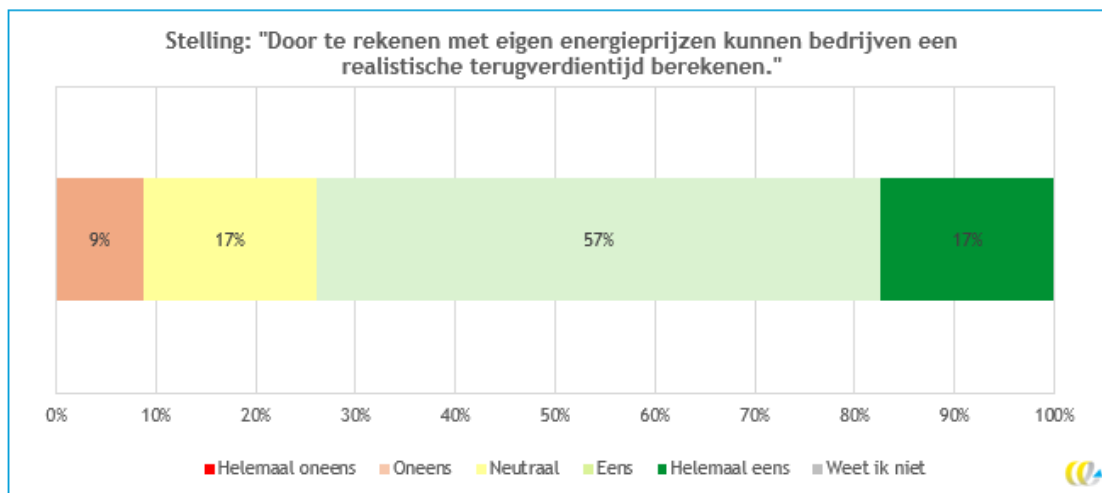
Figuur 123 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Bent u bedrijven tegengekomen die rekenen met eigen energieprijzen?'



Figuur 124 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Ik ben goed in staat om te controleren hoe deze energieprijzen tot stand komen'



Figuur 125 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Door te rekenen met eigen energieprijzen kunnen bedrijven een realistische terugverdiendtijd berekenen'

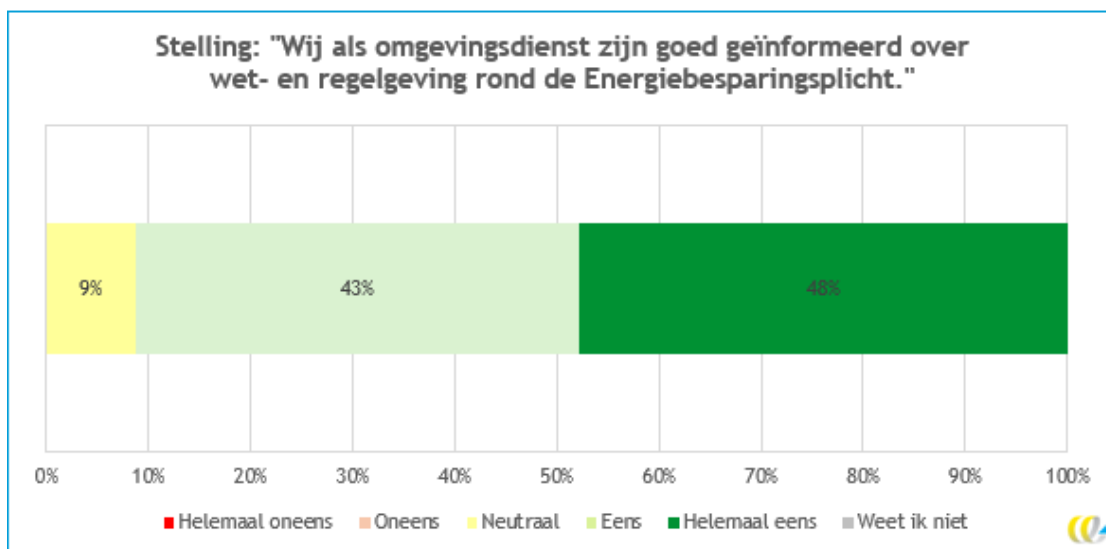


Tabel 20 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Ziet u verbetermogelijkheden in de terugverdiendtijdmethodiek?'

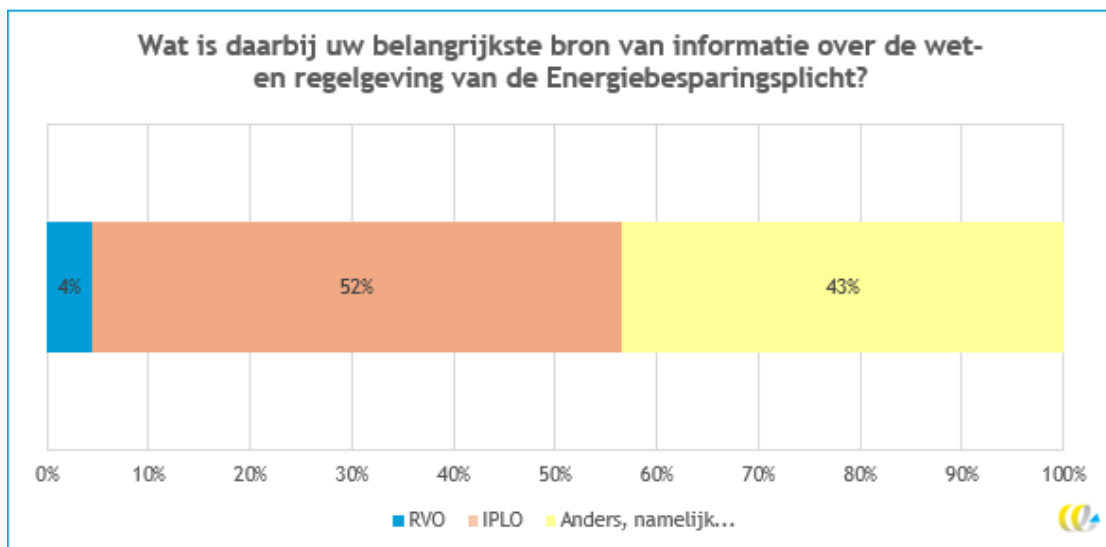
Antwoord
Standaardprijzen hanteren.
Meer maatwerk mogelijkheid met betrekking tot investeringskosten, vermogens van apparaten zoals bij warmtepomp kan de keuze van het vermogen bepalend zijn voor de terugverdiendtijd.
Verbeteringen zullen altijd tot de mogelijkheden behoren. Het is de vraag of dit ook effectief is voor het doel waar we aan werken.
Ik denk dat bedrijven het wenselijk vinden dat er een rekentool beschikbaar komt.
Ophogen van de terugverdiendtijd, met name voor installaties met een (veel) langere levensduur dan vijf jaar.
Maak een keuze, je kan niet per type plicht andere rekenmethodieken voorschrijven. EML vaste tarieven, onderzoeksplicht deels eigen tarief, deels vast tarief en EED eigen tarief, behalve als je ook onderzoeksplicht hebt.
Best beschikbare technieken werkt beter dan terugverdiendtijdberekeningen en is gemakkelijker te handhaven en geeft duidelijkheid voor bedrijven en overheid.
Ja. Veel van de huidige eisen zijn onvoldoende eenduidig en te vrijblijvend geformuleerd om erop te kunnen handhaven.
Als ze uitgaan van een bepaalde energieprij, bijvoorbeeld bij onderzoeksplicht, dan graag een uitleg erbij van hoe de energieprij tot stand is gekomen.

Communicatie

Figuur 126 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de stelling 'Wij als omgevingsdienst zijn goed geïnformeerd over wet- en regelgeving rond de energiebesparingsplicht'



Figuur 127 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Wat is daarbij uw belangrijkste bron van informatie over de wet- en regelgeving van de energiebesparingsplicht?'



Tabel 21 - Antwoorden ‘anders, namelijk’ van respondenten omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Wat is daarbij uw belangrijkste bron van informatie over de wet- en regelgeving van de energiebesparingsplicht?’

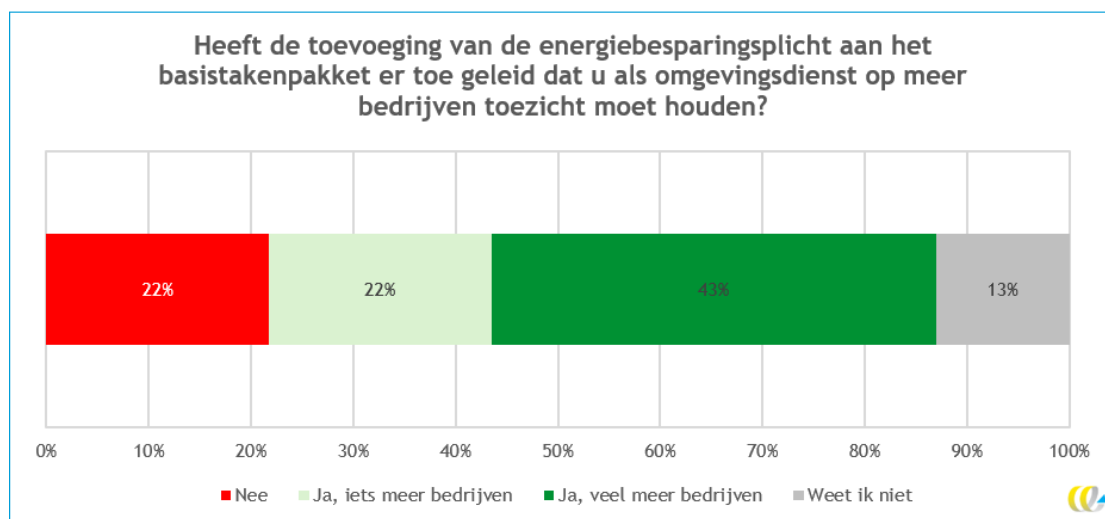
Antwoorden ‘anders, namelijk...’
Opleidingen en externe adviseurs.
Netwerkbijeenkomsten, CT-overleg, landelijke overleggen.
IPLO, RVO en ODNL.
Allebei.
Vooraf door het ministerie (vroeger EZK) werden wij zeer goed geïnformeerd. Maar ook door samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Nederland. Via ODNL is een sterke samenwerking opgetuigd. Ook door Kennisnet. In andere gevallen door de VNG, VNO-NCW, etc. Als omgevingsdienst zijn wij zeer goed geïnformeerd over de energiebesparingsplicht en de informatieplicht.
Beide, zou wel handig zijn als beide afstemmen op inhoud.
Beiden, vooral netwerkbijeenkomsten zijn heel nuttig.
Overleggen ODNL en werkgroepen bij opstellen van wetteksten.
Iplo en Coördinatieteam overleg ODNL.
Wetten.nl

Tabel 22 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Heeft u suggesties ter verbetering van de communicatie over de Energiebesparingsplicht?’

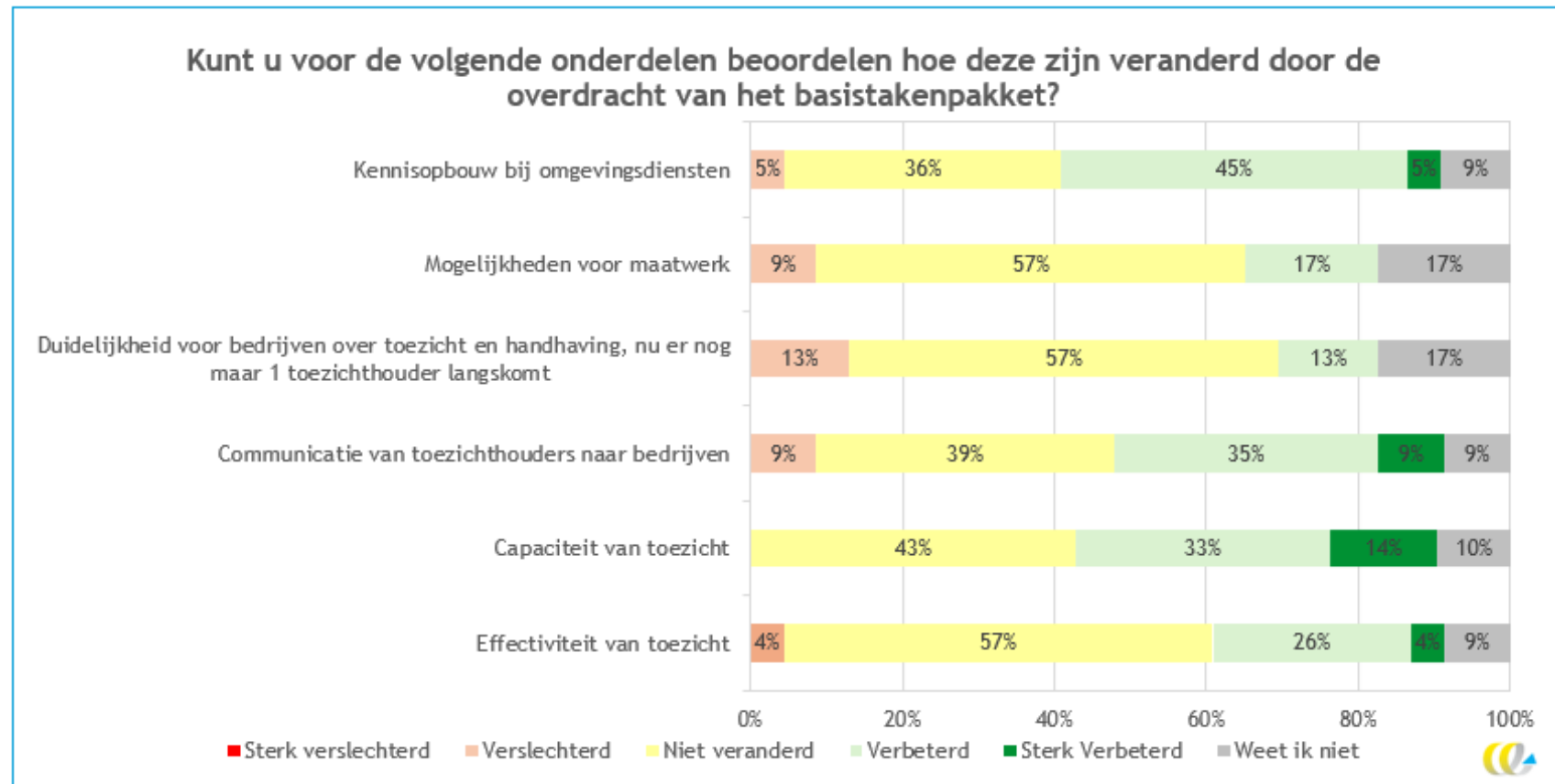
Antwoord
Wij horen regelmatig dat bedrijf niet op de hoogte is van de energiebesparingsplicht. Beter communicatie is waarschijnlijk aan de orde.
Nu te veel vanaf het pluche geredeneerd, te weinig gericht op praktijk.
Communicatie loopt veelal per e-mail. In sommige gevallen zou telefonische bereikbaarheid uitkomst bieden. Met name als een vraag op een antwoord voor een toezichthouder onduidelijk is.
Waarom onderscheidt Kennisnet van OD.NL zich van IPLO en andersom?
Meer het zwaartepunt leggen bij ODNL.
Steek energie in het gebruiksvriendelijker maken van het eLoket.
Benadrukken nut en noodzaak, presenteren van outcome-resultaten
Beter communiceren over subsidiemogelijkheden, wet en regelgeving en verplichte maatregelen, nieuwe technieken, opvoeden van installateurs en opdrachtgevers.
De samenwerking met RVO loopt al jaren stroef. Er is geen vanzelfsprekendheid bij de RVO om samen te werken met de omgevingsdiensten, hoewel dit de laatste jaren wel is verbeterd. De website van RVO zou in samenwerking met omgevingsdiensten moeten worden vormgegeven.
Overgangsrecht is niet altijd goed beschreven op IPLO. Bijvoorbeeld bij overgangsrecht kan het voorkomen dat energievoorschriften in de vergunning ervoor zorgen dat de onderzoeksplicht niet van toepassing is. Dit staat niet altijd goed op IPLO beschreven. Dit is ook verwarrend voor ondernemers.

Toezicht en handhaving

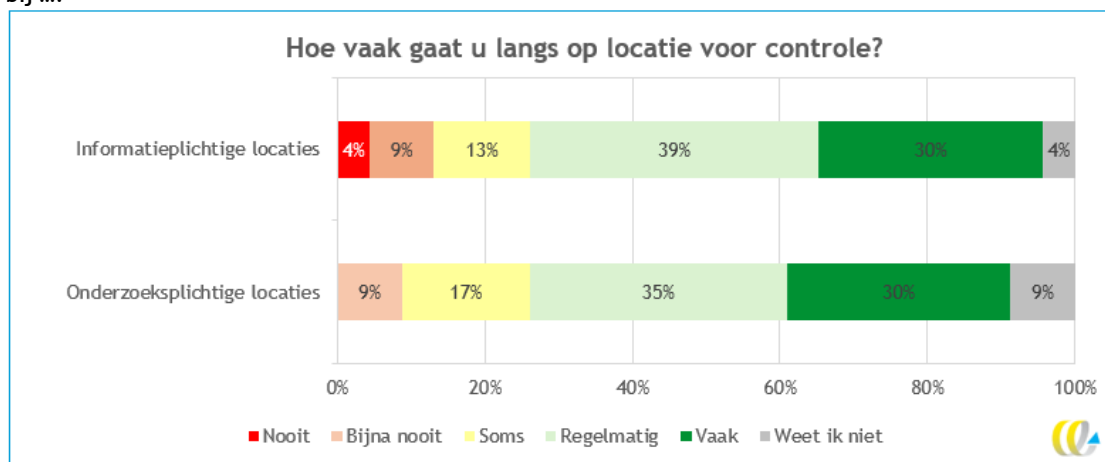
Figuur 128 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Heeft de toevoeging van de energiebesparingsplicht aan het basistakenpakket ertoe geleid dat u als omgevingsdienst op meer bedrijven toezicht moet houden?'



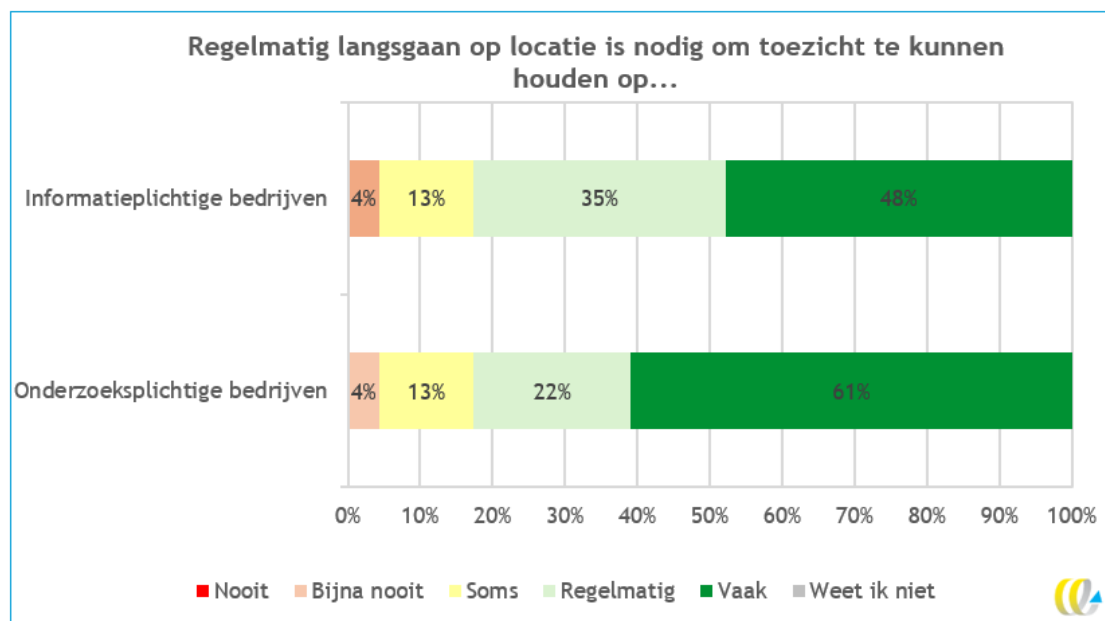
Figuur 129 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Kunt u van de volgende onderdelen aangeven in hoeverre deze zijn verbeterd of verslechterd door de overdracht van het basistakenpakket?'



Figuur 130 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Hoe vaak gaat u langs op locatie voor controle bij ...?'



Figuur 131 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag 'Regelmatig langsgaan op locatie is nodig om toezicht te kunnen houden op....'



Tabel 23 - Antwoorden omgevingsdienstenquête op de vraag ‘Heeft u suggesties om toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht te versterken? Zo ja, hoe?’

Antwoord
Meer tijd. Meer mensen. Meer eenduidigheid in doelstellingen en datavraag en dataregistratiesystemen. Meer overzicht. Versimpeling.
De laatste twee vragen zijn zinloos zonder definities van regelmatig, etc. Meer vragen in deze enquêtes waren echt van bedenkelijk niveau en geven blijk van onvolledige beheersing van de materie door de opstellers.
Afschaffen van de informatieplicht, behalve de onderzoeksplichtige, mits we energiedata krijgen. Wij gebruiken het alleen om de data.
Verdere uitbreiding van budget en capaciteit. Meer inzicht in energiegebruik van alle bedrijven (wetsvoorstel datadeling). Landelijk gestandaardiseerde tools voor effectmonitoring en rapportage. Bedrijven inzicht geven in de mogelijkheden en effecten van verduurzaming. Mogelijkheid om op beperkte schaal inhuurcapaciteit te mogen inzetten met SPUK-budget. Terugverdientijd naar tenminste zeven jaar.
Binnen het vakgebied hebben komen wij een breed scala aan technische installaties tegen. Het varieert van koudetechniek, gebouwgebonden installaties tot bouwkundige zaken. Wellicht kan er per sector een handreiking komen wat we zoal tegen kunnen komen per sector.
Door middel van stimulerend toezicht; naast wettelijke tevens bovenwettelijke maatregelen toevoegen aan de het energietoezicht. Advisering draagt bij aan soepelere controles omdat je iets komt ‘halen’, maar ook wat ‘brengt’. Daarmee kweek je goodwill bij ondernemers/huurders/verhuurders/beheerders.
Voldoende personeel, landelijke checklist.
Ja, ik vind dat we als omgevingsdiensten veel meer op het spoor moeten gaan zitten om bedrijven te ondersteunen en te helpen bij de energiebesparingsplicht. Actief ondersteunen en actief met elkaar samenwerken. Dit gaat bovendien niet alleen om de energiebesparingsplicht, maar ook juist over andere mba's. De complexiteit is zo groot dat bedrijven eigenlijk moeten worden geholpen om aan de verplichtingen te voldoen. Zeker wanneer we straks het Fit for 55-pakket over ons heen krijgen en wanneer bedrijven ook moeten voldoen aan de circulaire economie. Let wel, dit is een persoonlijke mening. Ik heb geen tijd om deze mening te toetsen met ons management.
Toezicht frequentie door Rijk voor schrijven, minimaal conform VTH-beleid.
SPUK-gelden zijn fantastisch! Extra verkrijgen van gemeentelijke gelden is lastig. Provincie heeft allerlei eigen projecten gefinancierd door subsidiegelden, waarbij ze bedrijven helpen verduurzamen door het op pad sturen van Coaches (MTZ, maatschappelijk vastgoed, volgend jaar bij mkb-bedrijven). Dit laatste snap ik niet. Waarom wordt deze taak bij de provincie neergelegd? Hierdoor is veel extra afstemming en overleg nodig tussen provincies en omgevingsdiensten. Terwijl de omgevingsdiensten deze taak heel goed zouden kunnen uitvoeren. Ook zijn provincies aan het zoeken naar een strategie om deze gelden goed te besteden. Terwijl wij de strategie en het volledige bedrijvenbestand al hebben. Haal deze taken bij de provincie weg en beleg dit bij de omgevingsdiensten.
De technische en economische randvoorwaarden maken de EML onnodig complex en zorgen ervoor dat veel maatregelen alsnog zelden van toepassing zijn. Voorbeeld: zonnepanelen zijn pas verplicht vanaf 2.000 m ² dakoppervlak bij voldoende constructiedraagkracht (logisch), en moet direct toepasbaar zijn in bedrijfsvoering en het dak moet x jaar vrij van onderhoud zijn en er moeten minimale aansluitwaarden aanwezig zijn én de opstalverzekering mag niet noemenswaardig duurder worden. Kortom, er hoeft nagenoeg nooit verplicht enig zonnepaneel te worden aangebracht. Dus zonde van de tijd van een toezichthouder.
Inzicht in energieverbruik, meer datagedreven werken, terug naar het begrip ‘inrichting’ (in plaats van mba en ‘locatie’), wettelijke portefeuille-aanpak (geen uitzonderingspositie zoals nu).
De budgetten voor energietoezicht en uitvoeren van energietaken bij de omgevingsdiensten beter ‘markeren’, zowel in het gemeentefonds als de CDOKE-budgetten of dit rechtstreeks aan de omgevingsdiensten te verstrekken (zoals de SPUK-THE). Maak alle energietaken basistaak voor de omgevingsdiensten (nu te versnipperd: gemeente/OD/I&W/BZK/...).
Middelen structureel toekennen aan specifiek energietoezicht, ontvangen van energiegebruiksdata van net-beheerders, netcongestie aanpakken, best beschikbare techniek in plaats van terugverdientijd doorvoeren, optimaal gebruik externe databronnen.

Antwoord

Onderstaande zijn enkele suggesties die door ODNZKG in een overleg met ministerie KGG zijn gedeeld in een memo. In sommige gevallen sluiten deze oplossingsrichtingen echter niet volledig op elkaar aan, omdat sommige oplossingsrichtingen elkaar uitsluiten. Verbetersuggesties: Energiebesparingsplicht: terugverdiëntijd van 10 jaar. Verplichte EML zonder randvoorwaarden. Terugverdiëntijdmethode: Methode vereenvoudigen en handhaafbaar maken. Vaststaand energietarief voor alle typen bedrijven (gelijk speelveld). Informatieplicht: Bij de informatieplicht dient verplicht gemotiveerd te worden waarom bepaalde randvoorwaarden van toepassing zijn. EML-infoplicht: de optie maatregelen treffen 'na 2027' en 'weet niet' eruit halen. Onderzoeksplicht: in het uitvoeringsplan onderzoeksplicht moet duidelijk zijn wat de status is van de maatregelen (zekere maatregelen/ onderzoeksmaatregelen). Beoogd jaar van uitvoering moet worden 'jaar van uitvoering en/of per kwartaal in welk jaar'. De term 'beoogd' is niet handhaafbaar. Bij de onderzoeksplicht zou een verplichte onderbouwing van maatregelen middels een vast format toevoegen. Nu ontbreekt vaak de onderbouwing en worden hier aanvullingen op gevraagd bij bedrijven. Monitoring van maatregelen a la MJA3. Bedrijven laten aangeven wat ze wel of niet hebben gedaan Het overgangsrecht vergunningen op rijksniveau laten vervallen. Zie daarnaast de in de [enquête aangegeven verbetersuggesties](#).

Wat we nodig hebben: meer toezichthouders die technisch zijn en met jarenlange ervaring. We hebben op dit moment niet het geld om deze mensen in te huren. Een senior toezichthouder energie is op dit moment niet te werven.

C.3 Enquêteresultaten brancheverenigingen

Respons

100 brancheverenigingen zijn benaderd om de online enquête in te vullen. Uiteindelijk hebben 43 respondenten de enquête ingevuld, waarvan 21 respondenten alle enquêtevragen beantwoord hebben.

Omdat brancheverenigingen onderling sterk van elkaar verschillen, gaan we niet in op de representativiteit van de resultaten van de branchevereniging-enquête. Wel lichten we bij de resultaten de bedrijfstakken toe die de respondenten vertegenwoordigen.

Resultaten

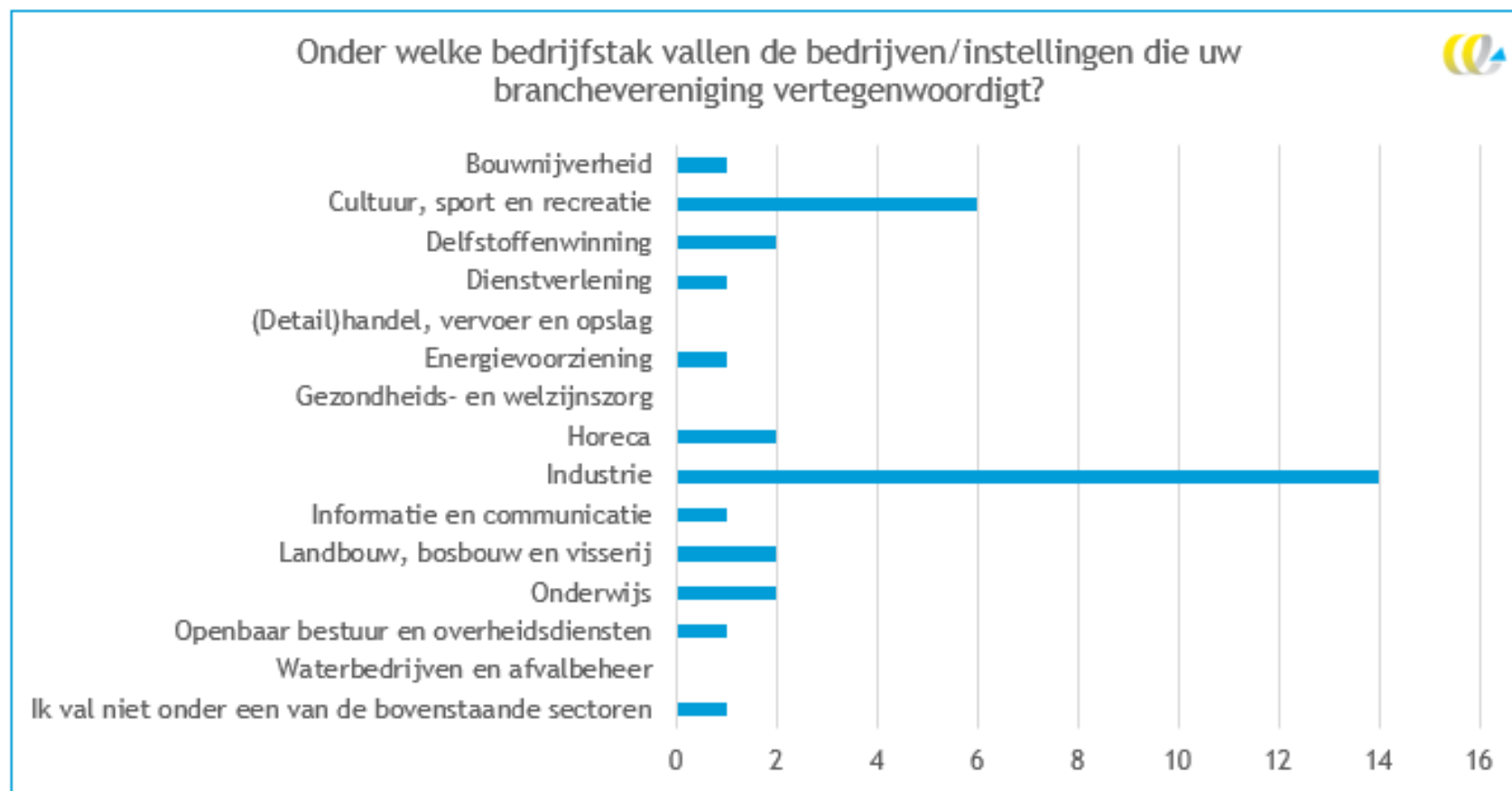
Tabel 24 toont de 17 vragen die gesteld zijn in de branchevereniging-enquête. Aan het eind van de enquête zijn respondenten gevraagd om informatie over hunzelf en hun branchevereniging achter te laten. Het invullen van deze antwoorden was optioneel.

Tabel 24 - Enquêtevragen gesteld aan brancheverenigingen

Categorie	Vraag
Energiebesparingsplicht algemeen	— Onder welke bedrijfstak vallen de bedrijven/instellingen die uw branchevereniging vertegenwoordigt?
Actualisatie energiebesparingsplicht	— (Hoe) is uw branchevereniging betrokken geweest bij het proces van de actualisatie van de energiebesparingsplicht? Meerdere antwoorden zijn mogelijk. — In hoeverre bent u tevreden over wat er met uw inbreng is gedaan? — Heeft u terugkoppeling gehad op uw inbreng? — In hoeverre bent u hier tevreden over? — Hoe beoordeelt u uw betrokkenheid bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht? Kunt u dit toelichten?
Proces EML	— Bij het actualiseren van de Erkende Maatregelenlijst energiebesparing (EML) was er de mogelijkheid om maatregelen voor te stellen. Heeft uw branchevereniging dit gedaan? — In hoeverre bent u tevreden over wat er met uw inbreng voor de Erkende Maatregelenlijst energiebesparing (EML) is gedaan?
Uitbreiding doelgroep	— Kunt u inschatten in hoeverre bedrijven/maatschappelijke instellingen uit uw branche extra verduurzamingsmaatregelen nemen als gevolg van de energiebesparingsplicht (ronde 2023)?
Overgang naar Omgevingswet	— Hoe wordt de overgang van de energiebesparingsplicht naar de Omgevingswet in uw branche over het algemeen ervaren?
Relatie met ander beleid	— Welk ander beleid op energiebesparing/verduurzaming is relevant voor uw branche? — Hoe wordt binnen uw branche gedacht over het naast elkaar bestaan van de energiebesparingsplicht en dit andere beleid? Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin maatregelen op elkaar afgestemd zijn of administratieve lasten.
Communicatie	— (Hoe) informeert u uw leden over de energiebesparingsplicht? — Hoe informeert u uw leden over de energiebesparingsplicht?
Naleving	— Een groot deel van de bedrijven/maatschappelijke instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, heeft nog geen rapportage ingediend voor de ronde van 2023. Heeft u een idee wat binnen uw branche redenen zijn voor het niet opleveren van een rapportage?
Onderzoeksplicht	— Vallen er onderzoeksplichtige bedrijven/maatschappelijke instellingen onder uw branche? — Werkt de onderzoeksplicht voor deze bedrijven/instellingen naar uw mening goed, of zijn er type bedrijven/instellingen binnen uw branche waarvoor het gebruik van de Erkende Maatregelenlijst (EML) voor de activiteit gebonden maatregelen logischer zou zijn? Kunt u dit toelichten?

Energiebesparingsplicht algemeen

Figuur 132 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Onder welke bedrijfstak vallen de bedrijven/instellingen die uw branchevereniging vertegenwoordigt?'

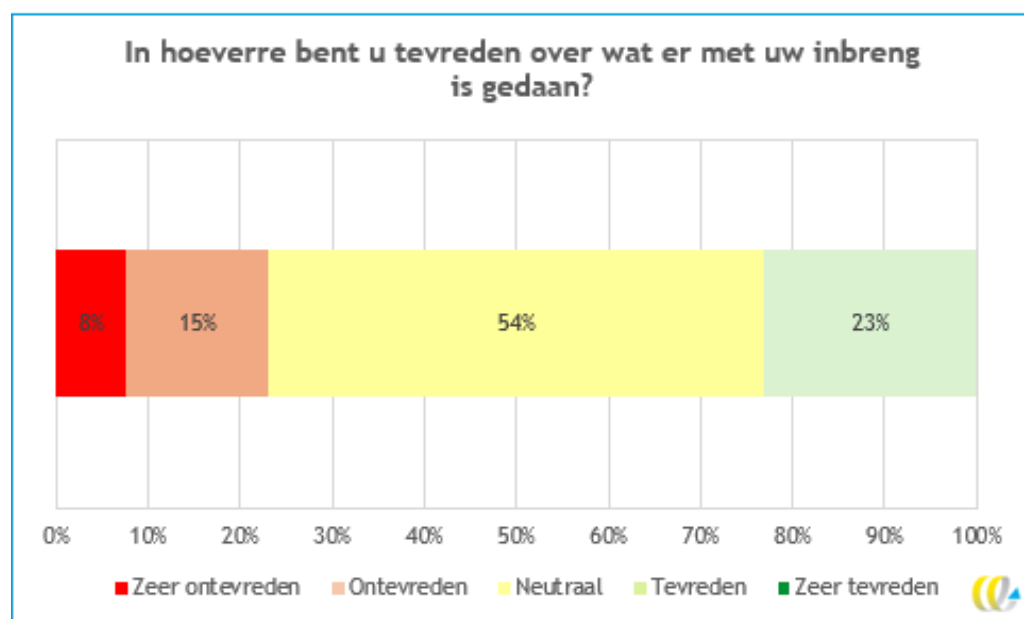


Actualisatie energiebesparingsplicht

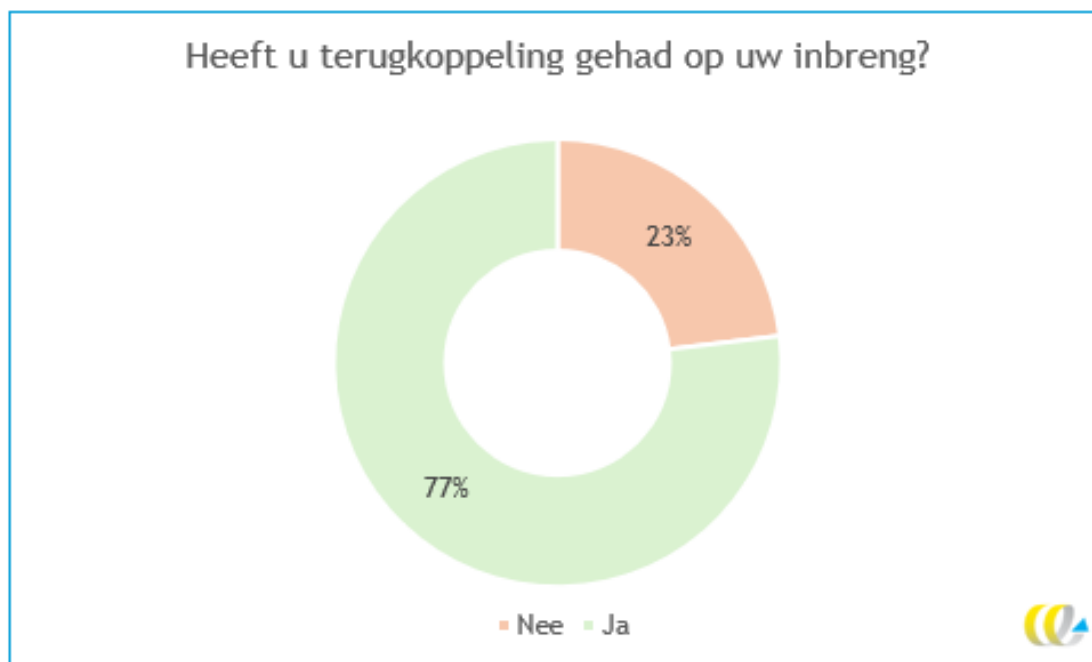
Figuur 133 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag '(Hoe) is uw branchevereniging betrokken geweest bij het proces van de actualisatie van de energiebesparingsplicht? Meerdere antwoorden zijn mogelijk.'



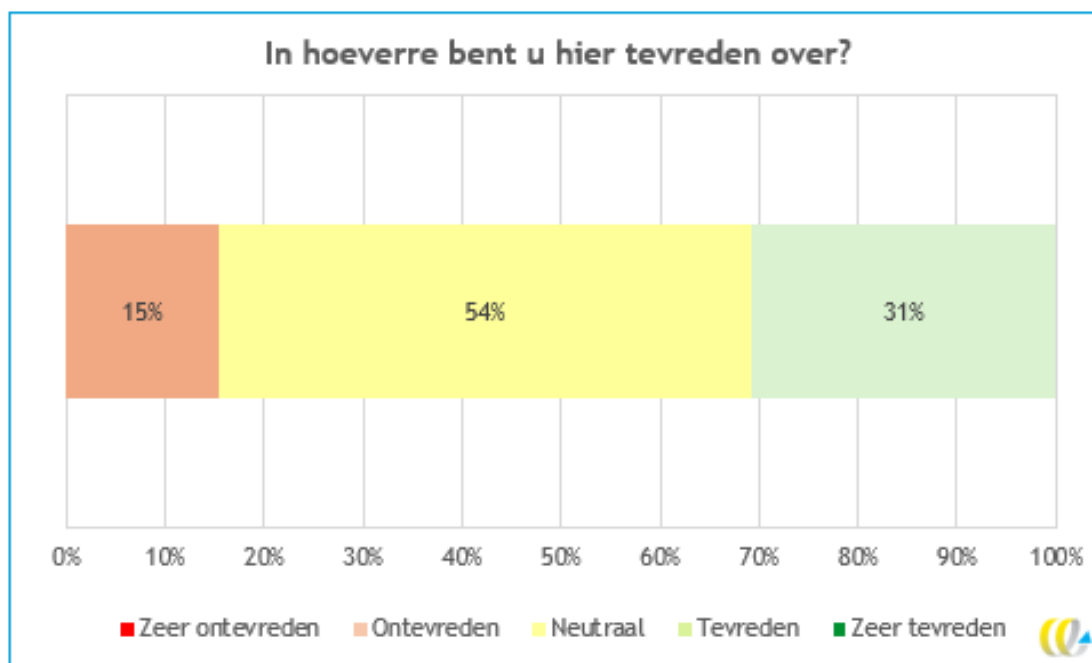
Figuur 134 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'In hoeverre bent u tevreden over wat er met uw inbreng is gedaan?'



Figuur 135 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Heeft u terugkoppeling gehad op uw inbreng?'



Figuur 136 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'In hoeverre bent u hier tevreden over?'

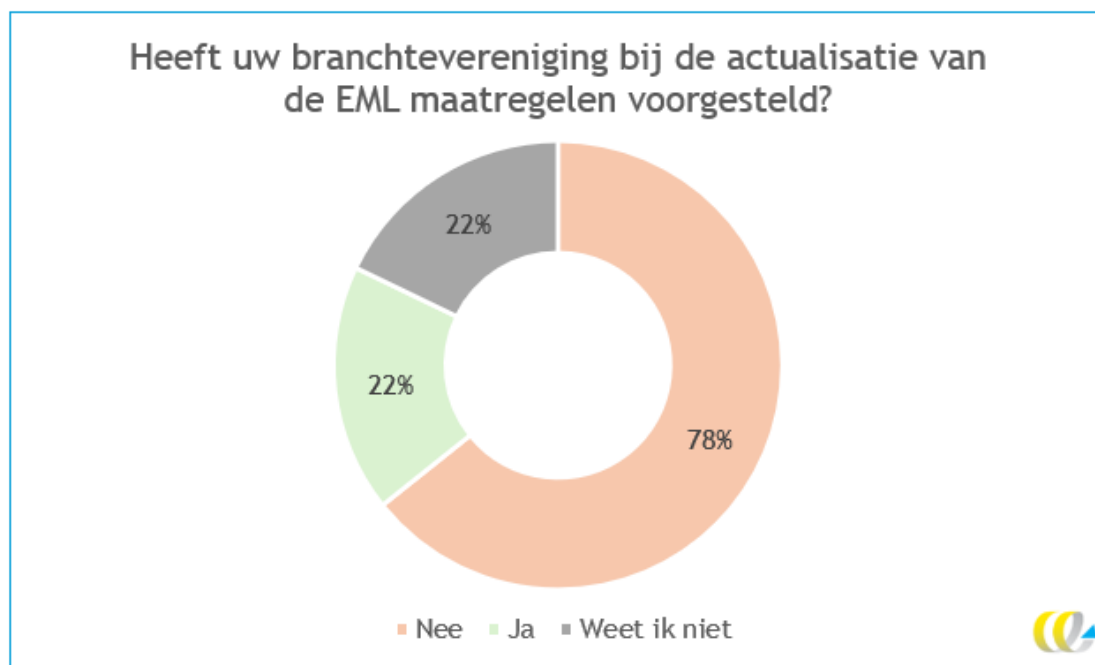


Tabel 25 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag ‘Hoe beoordeelt u uw betrokkenheid bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht? Kunt u dit toelichten?’

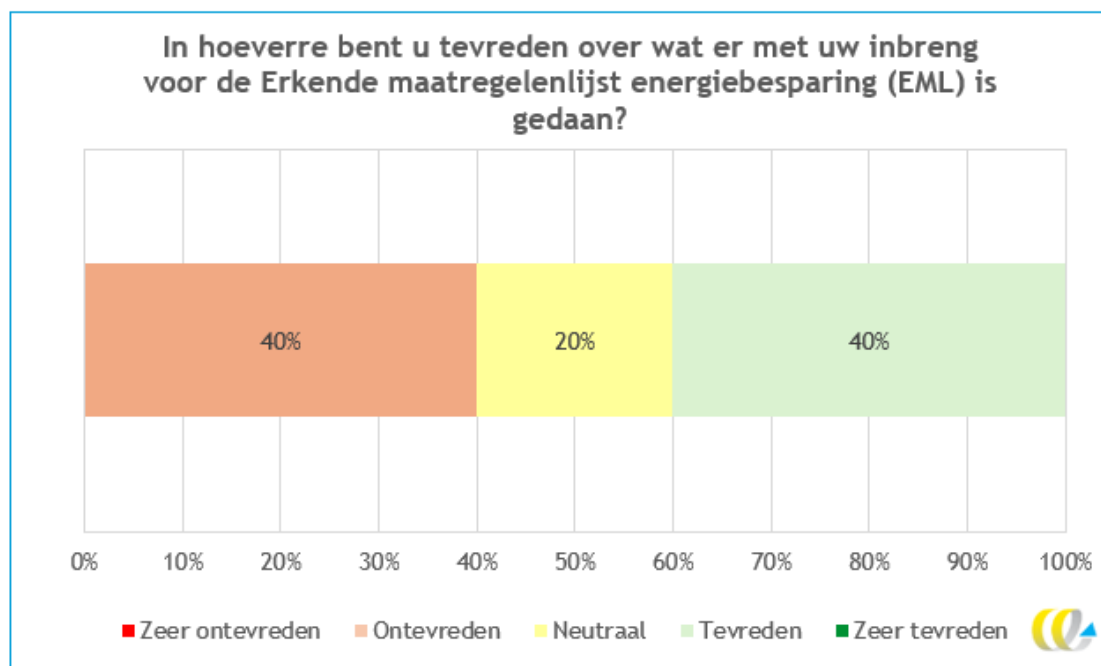
Antwoorden
Voldoende. Omdat dit het eerste jaar is dat de glastuinbouw eronder valt, hebben wij wel nog behoefte aan een evaluatie van jaar 1.
Indirect, besluitvorming door eigenaar of gebruiker, niet door intermediair.
Goed, maar jammer dat op sommige stukken niet naar ons is geluisterd en het totaal verkeerde is gedaan. Wat nota bene de energie-efficiëntie tegenwerkt.
Te algemeen, er wordt weinig gekeken naar sector specifieke maatregelen. Proces is onduidelijk en vaag.
Hoog. Direct bij overleg met Min. KGG, werkgroepen en via koepel VNO-NCW.
Een 6. We hebben input kunnen leveren en we zijn goed op de hoogte.
Wij zijn op verschillende manieren betrokken en hebben inbreng kunnen leveren via enkele deskundigen in onze sector/uit onze golfkartonbedrijven.
Voldoende betrokken. Feit blijft dat glasindustrie positieve resultaten boekte middels het MEE-convenant. Jammer dat die werkwijze is losgelaten en we nu EBP-tool hebben. Het is zeer uitdagend voor bevoegd gezag om voldoende kennis van specifieke industrieën (zoals glas, zeker tafelglas) te krijgen en onderhouden en zodoende goede weging van realistische maatregelen te doen. We gaan het ervaren!

Proces EML

Figuur 137 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag ‘Bij het actualiseren van de Erkende Maatregelenlijst energiebesparing (EML) was er de mogelijkheid om maatregelen voor te stellen. Heeft uw branchevereniging dit gedaan?’

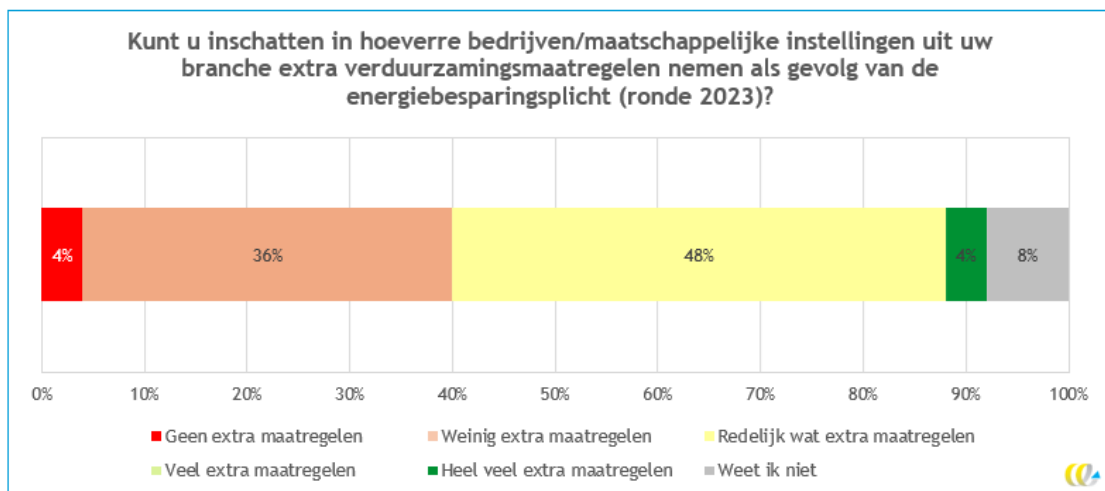


Figuur 138 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'In hoeverre bent u tevreden over wat er met uw inbreng voor de Erkende Maatregelenlijst energiebesparing (EML) is gedaan?'



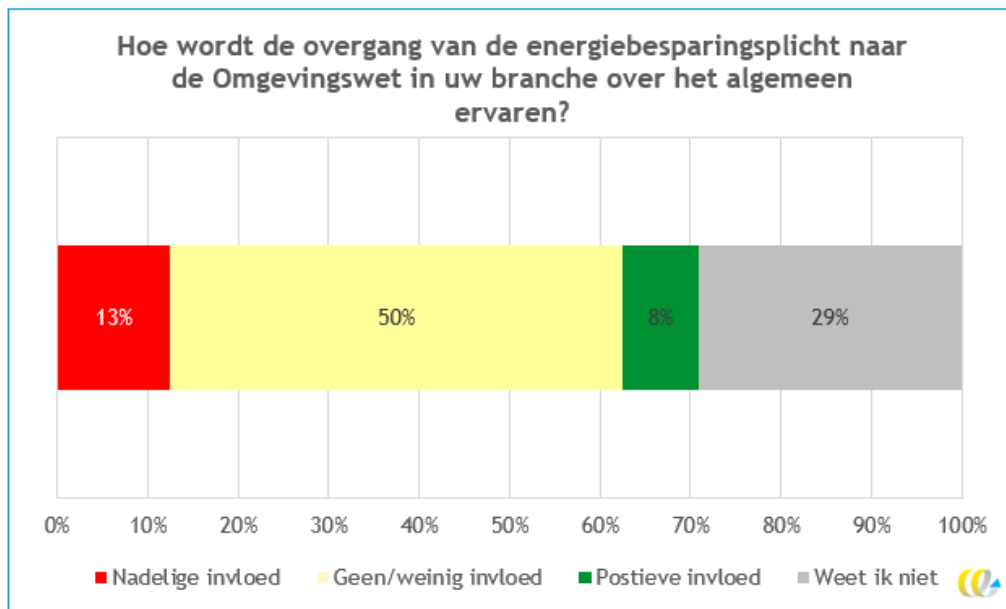
Uitbreiding doelgroep

Figuur 139 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Kunt u inschatten in hoeverre bedrijven/maatschappelijke instellingen uit uw branche extra verduurzamingsmaatregelen nemen als gevolg van de energiebesparingsplicht (ronde 2023)?'



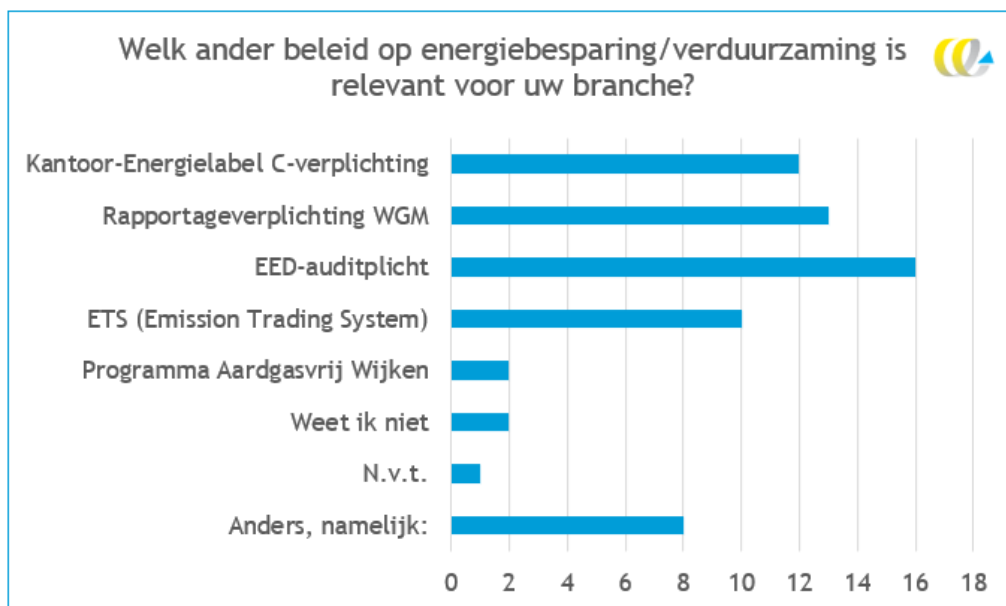
Overgang naar Omgevingswet

Figuur 140 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Hoe wordt de overgang van de energiebesparingsplicht naar de Omgevingswet in uw branche over het algemeen ervaren?'



Relatie met ander beleid

Figuur 141 - Antwoorden respondenten branchevereniging-enquête op de vraag 'Welk ander beleid op energiebesparing/verduurzaming is relevant voor uw branche?'



Bij ‘Anders, namelijk’ noemen respondenten:

- Convenanten energietransitie 2022-2030;
- Kas als Energiebron;
- Sectorale routekaartaanpakken;
- EED-auditplicht;
- CSRD-rapportageverplichting;
- Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI).

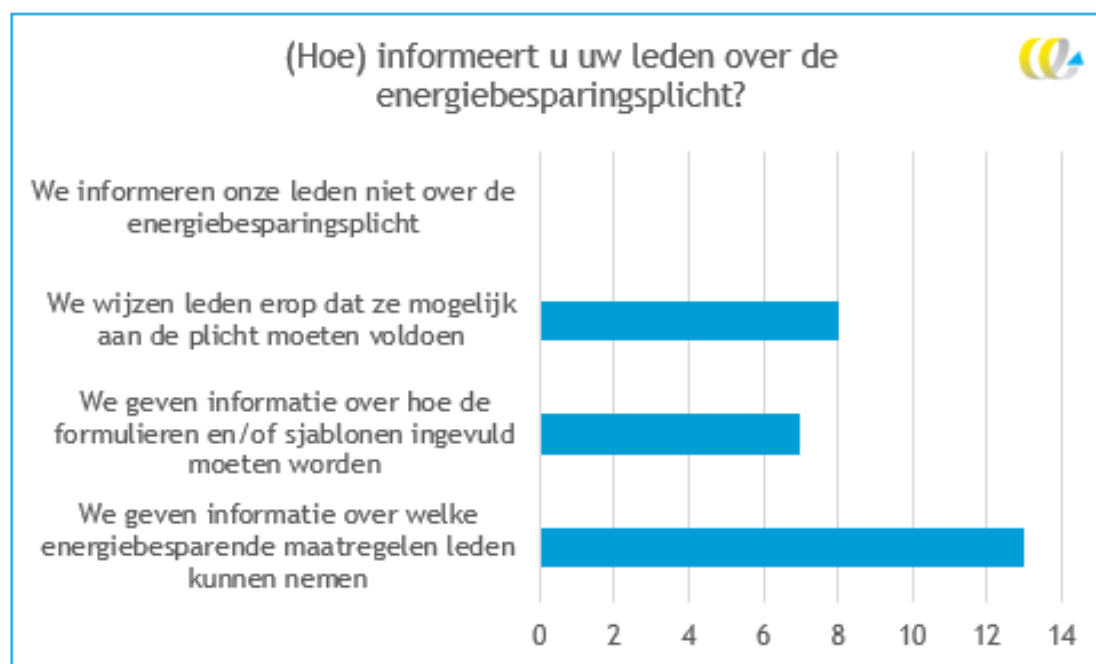
Tabel 26 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag ‘Hoe wordt binnen uw branche gedacht over het naast elkaar bestaan van de energiebesparingsplicht en dit andere beleid? Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin maatregelen op elkaar afgestemd zijn of administratieve lasten.’

Antwoorden
Voldoende op elkaar afgestemd.
Ik heb het gevoel dat de administratieve lasten rondom de EBP niet in verhouding staan met de extra maatregelen die genomen worden, omdat energiebesparing voor de glastuinbouw sowieso al loont en energie een onderwerp is dat zeer hoog op de agenda van alle ondernemers staat.
Informatieplicht en EED zijn dubbel administratie. Afspraken vanuit het Klimaatakkoord zijn veel effectieven en die worden door de informatieplicht en EED doorkruist. Regels naleven is voor de overheid belangrijker dan resultaten. Omgevingsdiensten zitten hierdoor vaak klem tussen eisen van de ministeries en doelgericht werken.
Binnen de poppodia- en festivalbranche wordt het naast elkaar bestaan van de energiebesparingsplicht en ander beleid als uitdagend ervaren, vooral vanwege de samenhang tussen maatregelen en de bijkomende administratieve lasten. Onze leden benadrukken dat er behoefte is aan betere afstemming tussen verschillende regelingen.
Er is nauwelijks afstemming en dit heeft geleid tot een overmatige bureaucratie, daarmee zijn er ook minder resources voor werkelijke verduurzaming, verkeerd beleid, beleid dat nergens voor nodig is, aangezien het al wordt gedaan door de sector, beleid dat verschilt van onze buurlanden waardoor ook Europese ambities worden tegengewerkt rond doorgroeien van nationale bedrijven.
We vinden het niet plezierig dat deze maatregelen apart van elkaar staan. Dit vanwege de administratieve druk en aandacht die daarvoor nodig is.
Weinig afstemming, veel administratieve lasten. EML levert weinig op. Wij hebben ook nog van doen met de richtlijn stedelijk afvalwater met daarin ook specifieke eisen op het gebied van energieneutraliteit.
De optelsom van Europese en nationale verplichtingen naast elkaar ervaren onze bedrijven als complex en de administratieve lasten zijn fors. Zo vallen onze bedrijven al onder EU ETS en is er synergie tussen CO ₂ -reductie en energiebesparing. Ook de handhaving op de verplichte Isolatiescan en Aandrijfscan is lastig als je beschikt over duizenden kilometers leiding en meer dan 7.000 aandrijfunits. De onderzoeksplicht zou als invulling voor de EED gezien moeten worden of de EED als invulling van de onderzoeksplicht. Verder geeft mijn achterban aan dat het voornemen om de terugverdientijd op te rekken van vijf naar zeven jaar dwars door hun vervangingscycli heen marcheert. RVO geeft ten aanzien van de terugverdientijd aan dat het extra potentieel niet kan worden vastgesteld en PBL geeft in de KEV 2023 en 2024 aan dat het extra besparingspotentieel gering is. Inzet op betere handhaving lijkt in dat geval meer effect te sorteren, aangezien de helft van de bedrijven pas aan zijn informatieplicht heeft voldaan. Tijdens het spel worden de regels te snel veranderd. KGG draaft door in zijn besparingsdrift, zo is het gevoel. Houd je strikt aan de EED, richt je alleen op finale doelen en zie af van sectorale doelen.
Het is wel een enorme stapeling, het wordt als erg belastend ervaren.
Aanscherping van de EU ETS-benchmark heeft een enorme impact op de papierindustrie. Energiebesparing is al zeer actief opgepakt in de jaren 2009 tot 2021.
Liever één beleid, maar dit kan zo ook.
Voldoende op elkaar afgestemd, ontvangen weinig signalen hierover.
Dit wordt als een zware last ervaren. Voorbeeld: energiebesparing EML-lijsten gebouwen vs. labelplicht kantoren en energiebesparing normering utiliteitsbouw. Dat moet gebundeld worden of (nog beter): je kan maar onder een wetgevingsconglomeraat vallen.

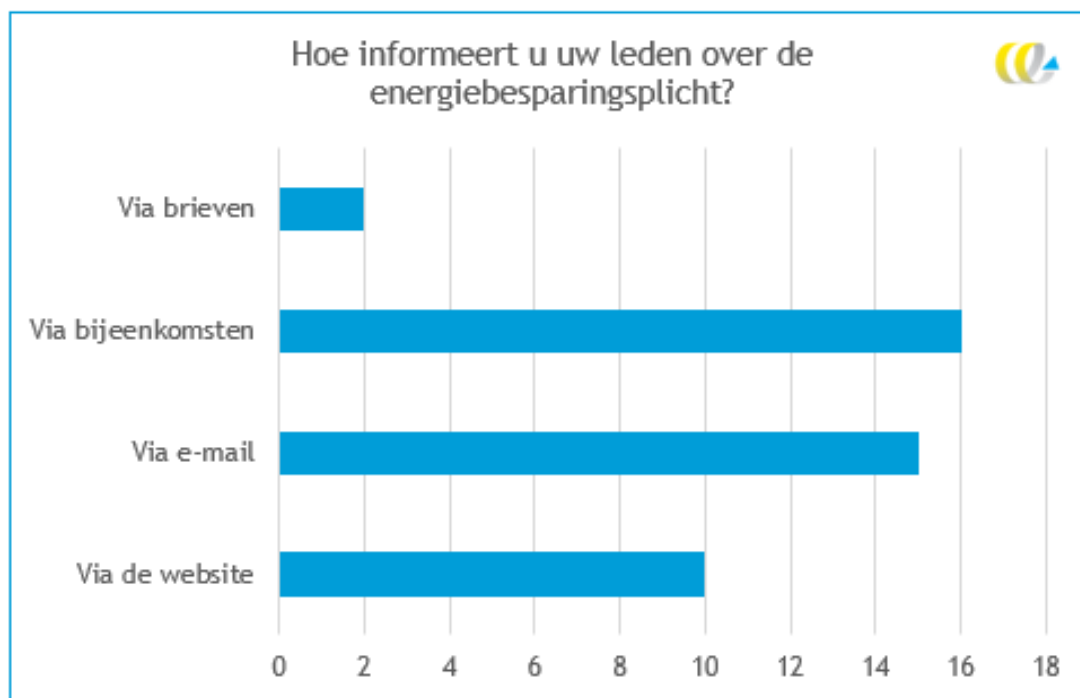
Antwoorden
Er is veel overlap tussen de maatregelen, met name met de EED, die weer overlap heeft met de WPM. Het is een gebruikersonvriendelijk format dat op details en maatregelen met lage impact ingaat. Dit zorgt voor te veel administratieve lasten in de zorgsector. Harmonisatie van de wet- en regelgeving aangaande duurzaamheid is noodzakelijk. De zorgsector stelt een sectorspecifiek format voor die de administratieve lasten laag houdt en inzicht geeft in de energiebesparingen met materiele impact.
Veel problemen met afstemming provincie en gemeente, onvoldoende kennis bij controles etc.
Veel administratieve lasten, veel al dezelfde rapportages aanleveren maar in een ander format.
Het naast elkaar bestaan van de energiebesparingsplicht (EML), de onderzoeksplicht, de EED (en de WPM) en de portefeuille-routekaart wordt gezien als een aanzienlijke administratieve last waarbij harmonisatie van deze verantwoording veel kosten en administratieve lasten kunnen besparen. Wij pleiten hiervoor al langere tijd en hebben hiervoor ook voorstellen gedaan, zoals het iets uitbreiden van de portefeuille routekaart om ook aan andere verantwoording te kunnen voldoen, maar helaas zonder succes.
Uitdaging om het als één geheel te zien en te managen met elkaar. Risico is aanwezig dat investeringen tegelijk komen vanwege beleid en haar deadlines, hetgeen tot vervelende discussies/lastige afwegingen kan leiden. We zullen elkaar moeten blijven vinden in een vorm van transparantie en flexibiliteit/vertrouwen (als onder MEE).

Communicatie

Figuur 142 - Antwoorden brancheverenigingenquête op de vraag '(Hoe) informeert u uw leden over de energiebesparingsplicht? (meerdere antwoorden mogelijk)'



Figuur 143 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Hoe informeert u uw leden over de energiebesparingsplicht (meerdere antwoorden mogelijk)?'

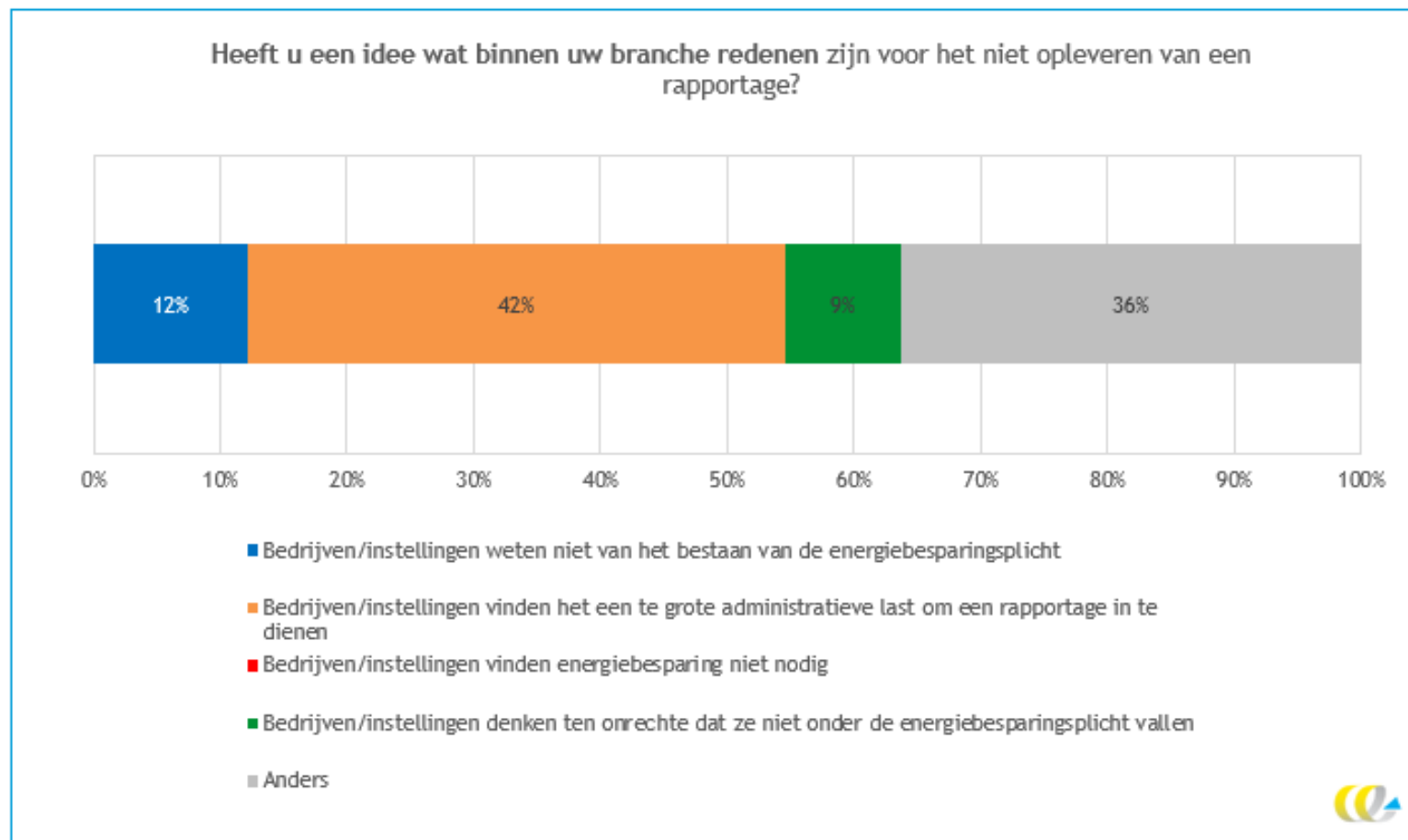


Tabel 27 - Overige antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Hoe informeert u uw leden over de energiebesparingsplicht?'

Overig antwoord
Via internet en informatie op de borden.
Wij gebruiken bovenstaande communicatiemix en een online community.
Informatie over de energiebesparingsplicht vindt ook plaats middels het Expertisecentrum Verduurzaming Zorg (EVZ).

Naleving

Figuur 144 - Antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Een groot deel van de bedrijven/ maatschappelijke instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, heeft nog geen rapportage ingediend voor de ronde van 2023. Heeft u een idee wat binnen uw branche redenen zijn voor het niet opleveren van een rapportage?'

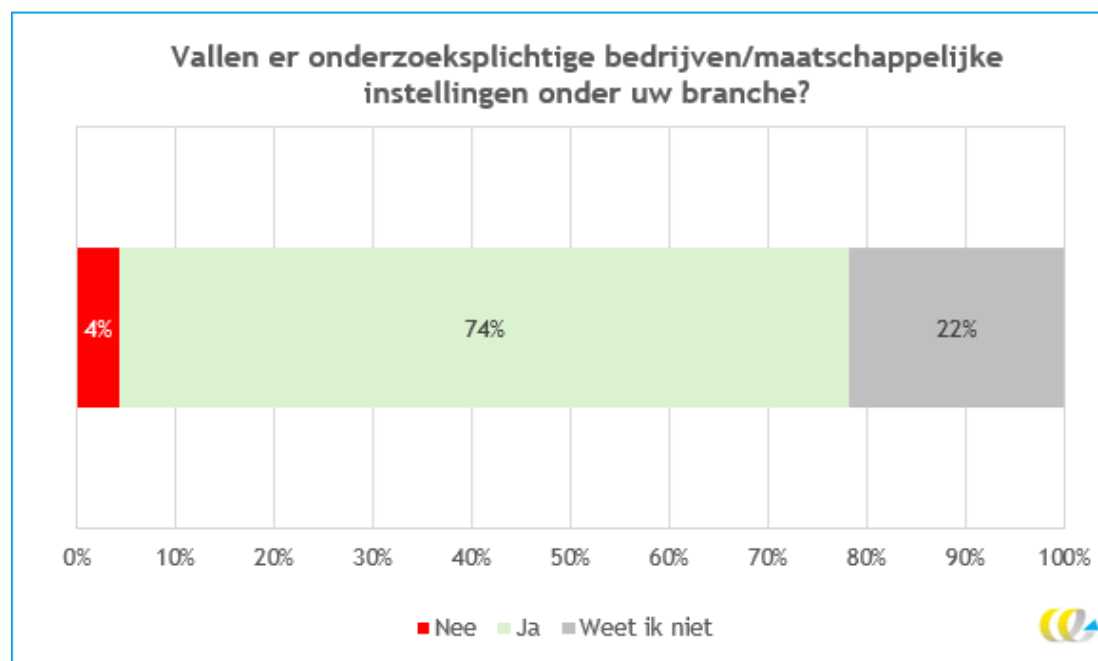


Tabel 28 - Open antwoorden branchevereniging-enquête op de vraag 'Een groot deel van de bedrijven/maatschappelijke instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, heeft nog geen rapportage ingediend voor de ronde van 2023. Heeft u een idee wat binnen uw branche redenen zijn voor het niet opleveren van een rapportage?'

Antwoorden
Betrokken functionaris is vertrokken, dan blijft het liggen als de toezichthouder zich niet meldt.
Veel bedrijven hebben in onze sector dit wel al ingeleverd.
De meeste bedrijven uit onze branche hebben de rapportage tijdig ingediend.
Heel laat in het proces bleek dat de multisite niet doorging en dat waterschappen toch aan de energiebesparingsplicht moesten voldoen Toen was er vrijwel geen ondersteuning meer in te huren en was de deadline krap.
Al onze leden hebben geleverd. Dit is op ons niet van toepassing.
Men komt om in de verplichtingen, ook zaken die hogere prioriteit krijgen.
Bedrijven wachten nog steeds op de beoordeling van de ingediende energiebesparingsplannen.
Ik denk dat onze bedrijven dit wel ingeleverd hebben.
Daarnaast ook storing bij RVO.
Meer praktisch houden en maatregelen laten zien etc.
Ondernemers zijn de hoeveelheid regels meer dan zat. Aanvragen van subsidies is lastig en moet vooraf. Dit is voor kleine mkb-ondernemers niet handig. Het achteraf kunnen aanvragen zou een positief effect hebben.
Alle leden hebben tijdig ingeleverd.

Onderzoeksplicht

Figuur 145 - Antwoorden respondenten branchevereniging-enquête op de vraag 'Vallen er onderzoeksplichtige bedrijven/maatschappelijke instellingen onder uw branche?'



Tabel 29 - Antwoorden respondenten branchevereniging-enquête op de vraag ‘Werkt de onderzoeksplicht voor deze bedrijven/instellingen naar uw mening goed, of zijn er typen bedrijven/instellingen binnen uw branche waarvoor het gebruik van de Erkende Maatregelenlijst (EML) voor de activiteit gebonden maatregelen logischer zou zijn? Kunt u dit toelichten?’

Antwoorden
Nee de onderzoeksplicht werkt vele malen beter dan de informatieplicht, omdat je daar met je eigen energie-prijzen kan rekenen. Dat is ook het grote mankement aan de informatieplicht. Voor elk bedrijf zijn de energie-kosten, wegens verschillende contracten, totaal anders. De onderzoeksplicht geeft hier nog wat ruimte in.
Wordt t.o.v. EED als dubbel werk ervaren.
Voor de meeste VNPF-leden is de EML een passend instrument om te voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De onderzoeksplicht is voornamelijk van toepassing op zeer energie-intensieve bedrijven, een categorie waar de meeste poppodia en festivals niet onder vallen. Het gebruik van de EML sluit beter aan bij de behoeften en mogelijkheden binnen onze branche.
Ik denk dat de MJA beter werkte’, hoewel wij ook niet tegen een helder Europees beleidskader zijn. Maar nu is het van alles door mekaar en worden oude werkende regelingen uitgefaseerd voor niet werkende en afgestemd beleid met andere milieuregels, die tevens ook in elk land anders worden geïmplementeerd. Men heeft er een potje van gemaakt en dat is erg jammer want dat het de verduurzaming niet.
Werkt goed in combinatie met de EML. Dit heeft te maken met het specifieke karakter en de omvang van de verschillende bedrijven.
Onderzoekplicht leverde geen nieuwe maatregelen op. EML past niet op onze branche.
De onderzoeksplicht bovenop de EED wordt ervaren als een extra last. Beschouw de EED als invulling van de onderzoeksplicht of andersom.
Onderzoeksplicht werkt goed, maar overlap met EU ETS wetgeving.
Deze bedrijven zijn in onze branche een uitzondering, dit doen ze zelf en hebben ze geen brancheondersteuning voor nodig. Expertise ligt bij bedrijf zelf.
EML is logischer. Dit maakt onderdeel uit van de sectorroutekaart.
Werkt goed.
Wij kijken naar onze core business.
Het gebruik van de EML is logischer. Dit maakt onderdeel uit van de sector routekaart voor CO ₂ reductie nl.
EML is logischer. Dit maakt onderdeel uit van de sectorroutekaart.
De onderzoeksplicht is een enorme administratieve last. Ziekenhuizen dienen hiervoor onder andere systematisch (grote) energieverbruikers zoals medische apparatuur in kaart te brengen. Naast dat dit zeer veel werk is, heeft een ziekenhuis maar zeer beperkt invloed op het (verlagen van) energieverbruik van medische apparatuur. Het heeft de voorkeur om activiteitgebonden maatregelen meer specifiek te voor de ziekenhuissector te ontwikkelen. Het goed erop of maatregelen vanwege strikte richtlijnen mogelijk zijn en of maatregelen ook technisch haalbaar zijn.
Wij zijn als glasindustrie in afwachting van beoordeling ingediende plannen per Dec 2023...dus een jaar geleden. Op dit moment kunnen wij dus niet echt tevreden zijn met de opzet. Als die reacties er zijn, kunnen we ook betere evaluatie doen van inzette ontwikkeling EBP.

D Processen relevant voor 3.3a

Tabel 30 toont het percentage van informatieplichtrapportages waarin bepaalde procesmaatregelen als relevant zijn aangevinkt. Het betreft enkel de informatieplicht-rapportages die een milieubelastende activiteit beschreven onder 3.3a Bal verrichten en een rubricering R1, R2 of R4 toegewezen gekregen hebben.

Het aantal informatieplichtrapportages waarin de procesmaatregelen als relevant zijn aangemerkt, is beperkt. 80% van de bedrijven en instellingen rapportages heeft de processenlijst niet aangezet. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van sommige van de waardes uit Tabel 29. Zo is het lastig om uitsluitel te geven over welke procesmaatregelen voor de subsectoren ‘verhuur en handel van onroerend goed’ en ‘Laboratorium dat in gebruik is voor alleen huisartsen, dierenartsen, apothekers, tandartsen of tandtechnici’ van toepassing moeten zijn, omdat rapporteurs uit deze subsectoren respectievelijk slechts 14 en 4 keer de processenlijst van toepassing hebben verklaard.

De cellen in de tabel zijn de volgende kleurcodes toegewezen:

- Donkergroen: processenlijst is door meer dan 50% als relevant aangevinkt.
- Groen: processenlijst is door meer dan 25%, maar minder dan 50% als relevant aangevinkt.
- Geel: processenlijst is door meer dan 10%, maar minder dan 25% als relevant aangevinkt.

Tabel 30 - Percentage informatierapportages die mba 3.3a Bal verrichten en procesmaatregelen als relevant bestempelt

Sector	Subsector	#	Natlakspuit- cabine	Drogen	Proces- baden	Proces- apparatuur	Proces- warmte	Proces- koeling	Veehoude- rijen	Datacenter
(Detail)handel, vervoer en opslag	Detailhandel, warenhuizen en bouwmarkten	726	2%	2%	1%	30%	8%	6%	1%	1%
	Verhuur en handel van onroerend goed	14	7%	7%	7%	71%	29%	14%	0%	0%
	Geen van bovenstaande	226	16%	16%	3%	44%	14%	12%	2%	4%
Bouwnijverheid	Geen van bovenstaande	141	30%	15%	2%	44%	4%	2%	0%	0%
Cultuur, sport en recreatie	Geen van bovenstaande	163	1%	2%	2%	9%	12%	4%	4%	1%
Dienstverlening	Financiële en/of zakelijke dienst- verlening zonder datacentrum	118	5%	3%	3%	25%	8%	9%	3%	6%
	Natwasserij	32	0%	87%	19%	78%	75%	14%	0%	3%
	Verhuur en handel van onroerend goed	56	5%	5%	2%	21%	5%	4%	0%	4%
	Geen van bovenstaande	270	10%	11%	1%	30%	7%	6%	1%	4%
Gezondheids- en welzijnszorg	Laboratorium dat in gebruik is voor alleen huisartsen, etc.	4	0%	0%	0%	50%	25%	25%	0%	0%
	Geen van bovenstaande	920	1%	1%	2%	83%	81%	2%	2%	80%
Horeca	Hele sector	334	1%	2%	2%	7%	10%	11%	2%	2%
Informatie en communicatie	Informatie- en communicatie- onderneming zonder datacentrum	52	0%	0%	0%	0%	0%	17%	0%	58%
Onderwijs	Onderwijsinstelling zonder laboratorium	225	4%	1%	1%	29%	3%	2%	0%	7%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	Geen van bovenstaande	117	1%	2%	2%	24%	5%	2%	1%	3%
Waterbedrijven en afvalbeheer	Geen van bovenstaande	17	14%	7%	7%	50%	14%	14%	0%	0%

E Voorbeelden complexiteit en onduidelijkheid

In de erkende maatregelenlijst en de informatieplichtrapportage worden in de beschrijvingen van de maatregelen en de huidige situatie veel technische termen gebruikt die niet algemeen bekend zijn bij de doelgroep. Daarnaast zijn de (technische) randvoorwaarden van de maatregelen vaak niet gekwantificeerd of onduidelijk.

Tabel 31 geeft enkele voorbeelden van complexe formuleringen en (technische) randvoorwaarden in de EML.

Tabel 31 - Voorbeelden van complexe terminologie in de EML

Code	Onderdeel maatregel	Naam maatregel	Omschrijving	Complexiteit
FA1	Technische randvoorwaarden	Vergroot de persluchtbuffer.	De perslucht vraag is gemiddeld gezien variabel gedurende een bedrijfsuur.	Niet gespecificeerd welke perslucht vraag constant en welke persluchtvraag variabel is. Toezichthouder kan deze randvoorwaarde niet tijdens een inspectie controleren.
FA5	Huidige situatie	Gebruik zuinige perslucht gereedschappen.	Er wordt gebruik gemaakt van ‘conventionele’ persluchtgereedschappen, zoals blaaspistolen, met een nominaal gebruik van meer dan 120 l/min.	De maatregel specificeert niet wanneer een perslucht gereedschap conventioneel of juist nieuw en zuinig is.
FA5	Technische randvoorwaarden	Gebruik zuinige perslucht gereedschappen.	De perslucht compressoren hoeven niet te worden aangepast door het verminderde gebruik van perslucht.	Zeer specialistische kennis nodig om te bepalen of aan de randvoorwaarde voldaan is.
FA6	Technische randvoorwaarden	Gebruik elektrisch handgereedschap als vervanging voor pneumatisch aangedreven gereedschap.	Er is een geschikt elektrisch alternatief beschikbaar dat voldoet aan de specifieke eisen van de werkzaamheden zoals voldoende koppel en een handzaam gewicht en formaat.	Zeer specialistische kennis nodig om te bepalen of aan de randvoorwaarde voldaan is.
FB1	Economische randvoorwaarden	Verlaag de stoomdruk van het centrale stoomnet.	Het stoomnet is meer dan 3.700 uur per jaar op druk.	Randvoorwaarde is niet te controleren door de toezichthouder.
FB3	Technische randvoorwaarden	Gebruik een rookgascondensor om warmte uit de rookgassen van de stoomketel nuttig in te zetten.	Er is redelijk koud suppletiewater aanwezig (10 - 20°C). Het suppletiewaterdebiet is relatief hoog (meer dan 80% van de massastroom stoom), of er is warmtevraag aanwezig zoals water voor centrale verwarming of schoonmaakwater.	Zeer specialistische kennis nodig om te bepalen of aan de randvoorwaarde voldaan is.

FD13	Toe te passen maatregel	Pas dagafdekking toe bij semi-verticale koelmeubels.	Door het toepassen van dagafdekking bij een semi-verticaal koelmeubel vindt er minder koudeverlies plaats vanuit het meubel naar de ruimte. Dit vermindert het energiegebruik voor koeling en het energiegebruik voor ruimteverwarming.	Onduidelijk technisch taalgebruik. Niet helder voor de cafetaria- of levensmiddelenondernemer dat de maatregel een regulier koelvak betreft.
FH2	Technische randvoorwaarden	Pas isolatie toe op ongeïsoleerde zwembadwaterleidingen in een zwembad.	De gemiddelde temperatuur van het water in de leidingen is hoger dan de gemiddelde temperatuur van de omgeving waarin de leidingen en appendages zich bevinden.	Vaststellen gemiddelde temperatuur is niet mogelijk tijdens een inspectie.
FH3	Technische randvoorwaarden	Dek het zwembad af met zwembadafdekking buiten de openingstijden.	Afdekking buiten gebruikstijden mag niet leiden tot overschrijding van de grenswaarden voor vluchtige stoffen in het zwembadwater.	Niet gespecificeerd om welke vluchtige stoffen het gaat. Randvoorwaarde is niet vast te stellen door de toezichthouder.
PE1	Huidige situatie	Plaats aanvullende platen in de platenwarmtewisselaar om de warmteoverdracht te vergroten.	Er is een vloeistof-vloeistof warmtewisselaar aanwezig waarbij het huidige temperatuurverschil tussen de beide kanten van de warmtewisselaar 6 °C of meer is.	Toezichthouder kan tijdens inspectie niet eenvoudig controleren of aan dit criterium voldaan wordt.