

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Omgevingsbesluit en betreft een uitwerking van de delegatiegrondslag van artikel 18.25a van de Omgevingswet. Dit artikel en het onderliggende besluit beogen een grondslag te creëren voor gegevensverstrekking ten behoeve van effectief toezicht op de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik (hierna: energiebesparingsplicht). Deze plicht strekt ertoe dat bij een milieubelastende activiteit, zoals aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) of een gebruiksfunctie, zoals opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl), vanaf een bepaald energiegebruik, alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder worden getroffen. Toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht worden bemoeilijkt doordat de toezichthouders onvoldoende inzicht hebben in de energiegebruiksgegevens van de eindafnemers en dus geen zicht hebben op de gehele doelgroep.

Met dit besluit worden rechtspersonen of natuurlijke personen aangewezen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf en die op verzoek gegevens over het energiegebruik van eindafnemers aan de omgevingsdiensten verstrekken, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en handhavingstaak van de omgevingsdiensten. Daarnaast worden de te verstrekken gegevens nader gespecificeerd. Deze gegevens geven de omgevingsdiensten inzicht in de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt.

2. Achtergrond en maatschappelijk belang

Energiebesparing is en blijft belangrijk, want energie die niet gebruikt wordt, hoeft niet geproduceerd, geïmporteerd, getransporteerd en betaald te worden. Het reduceert de vraag naar fossiele brandstoffen en de nu nog beperkt beschikbare energie uit hernieuwbare energiebronnen en leidt tot een vermindering van de benodigde netcapaciteit. De plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik zet gebouweigenaren en uitvoerders van milieubelastende activiteiten aan tot het verduurzamen van het energiegebruik. Daarmee worden energiekosten en netcongestie beperkt, de klimaatdoelstellingen dichterbij gebracht en de importafhankelijkheid gereduceerd. De plicht ter verduurzaming van het energiegebruik en effectief toezicht daarop is nodig, omdat de hier aan de orde zijnde maatregelen vaak niet worden getroffen terwijl het wel bedrijfseconomische en maatschappelijk kosteneffectieve investeringen zijn. Dit komt onder andere doordat de natuurlijke focus van een bedrijf of maatschappelijke instelling ligt op investeringen die vallen binnen het primaire proces. Daarnaast speelt vaak ook een gebrek aan kennis over mogelijke energiebesparende maatregelen en het bijbehorende besparingspotentieel een rol. Er is dus sprake van marktfalen en hiermee is overheidsingrijpen voor het treffen van maatregelen om het energiegebruik terug te dringen dan ook gerechtvaardigd.

De energiebesparingsplicht is in 2023 aangescherpt waardoor meer bedrijven en meer maatregelen onder de verplichting vallen.¹ Onderhavig wijzigingsbesluit bouwt hierop voort door gegevensverstrekking ten behoeve van effectiever toezicht te regelen. De maatregelen die onder de energiebesparingsplicht dienen te worden getroffen zijn de energiebesparende maatregelen, maatregelen voor het jaarlijks produceren van hernieuwbare energie op de locatie van de milieubelastende activiteit² en maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van kooldioxide. De energiebesparingsplicht geldt voor milieubelastende activiteiten of gebruiksfuncties met een jaarlijks energiegebruik gelijk aan of groter dan 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgas(equivalent). De maatregelen dienen te worden getroffen door degene

¹ Het 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 (Stb 2023, 215) en het Besluit van 10 juli 2023 tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor utiliteitsgebouwen en enkele andere wijzigingen (Stb. 2023, 272).

² Tot ten hoogste het jaarlijkse energiegebruik van de energiedrager waarvoor jaarlijks hernieuwbare energie geproduceerd wordt.

die de activiteit verricht of door de gebouweigenaar. Zij moeten over hun energiegebruik en de uitgevoerde maatregelen elke vier jaar rapporteren. Uitvoerders van milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3.3 tot en met 3.11 van het Bal met een energiegebruik van meer dan 10 miljoen kWh of 170.000 m³ aardgas(equivalent) moeten een onderzoek uitvoeren naar de van toepassing zijnde procesmaatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik.

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten om de effectiviteit van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik te borgen. Als bevoegd gezag zijn de gemeentes en provincies verantwoordelijk voor de energiebesparingsplicht. In enkele gevallen ligt het bevoegd gezag echter bij het Rijk. Zo is voor het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk de Minister van Klimaat en Groene Groei bevoegd gezag (artikel 2.7 Besluit activiteiten leefomgeving). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd gezag bij activiteiten voor milieubelastende activiteiten op sommige defensieterreinen (artikel 2.6, tweede lid, onderdeel d, van het Besluit activiteiten leefomgeving). Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) zien in die gevallen toe op de naleving. Dit besluit voorziet niet in gegevensverstrekking aan SodM en ILT omdat zij hun doelgroep beter in beeld hebben.

De handhaving van de energiebesparingsplicht voor zover het gemeenten en provincies betreft, is opgenomen in het basistakenpakket (artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit). Dat betekent dat gemeentes en provincies verplicht zijn om toezicht op de energiebesparingsplicht bij de omgevingsdiensten neer te leggen. Omgevingsdiensten zijn echter afhankelijk van de rapportages waarin de uitvoerders van de milieubelastende activiteiten en gebouweigenaren die onder de energiebesparingsplicht vallen, zelf elke vier jaar over hun gebruiksgegevens rapporteren en daarmee aangeven dat zij aan de grenswaarden voor de energiebesparingsplicht voldoen. Wanneer niet gerapporteerd is, is het niet altijd duidelijk of een milieubelastende activiteit of gebouw met het energiegebruik boven de gebruiksgrenzen zit en dus onder de energiebesparingsplicht valt. Om effectief toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de energiebesparingsplicht is het essentieel om de energiegebruiksgegevens van een aangewezen derde partij te ontvangen. Met een beter inzicht in de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt, kunnen de omgevingsdiensten efficiënter en daadkrachtiger optreden. Zij kunnen bijvoorbeeld handhaven op bedrijven die niet over hun uitgevoerde maatregelen gerapporteerd hebben of toezicht op het uitvoeren van maatregelen uitoefenen bij bedrijven die nu nog niet in beeld zijn.

3. Inhoud van het wijzigingsbesluit

3.1 Het opvragen van de gegevens

Toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht wordt krachtens het basistakenpakket, zoals bedoeld in Bijlage VI bij artikel 13.12, eerste lid, categorie 1 en 8, van het Omgevingsbesluit, verplicht bij de omgevingsdiensten neergelegd. Dit besluit bepaalt dat de exacte energiegebruiksgegevens door de omgevingsdiensten gebruikt kunnen worden ten behoeve van hun toezichtstaken. De gegevens worden daarmee alleen door de omgevingsdiensten verwerkt voor toezicht op en naleving van de energiebesparingsplicht. Met het besluit wordt uitdrukkelijk niet beoogd dat gemeenten en provincies gegevens opvragen, ook al zijn zij het bevoegd gezag zoals bedoeld in artikel 18.25a van de Omgevingswet. Dit is namelijk niet noodzakelijk voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak

Hiervoor is het belangrijk dat de omgevingsdiensten bij het verzoek hun verzorgingsgebied aan de hand van de postcodes en/of gemeentecodes definiëren. De gegevensverstrekkers leveren de opgevraagde gegevens uiterlijk 1 juni. In beginsel wordt het verzoek één keer per jaar vóór 1 april ingediend. Hiermee blijft de lastendruk voor de gegevensverstrekkers beperkt. In plaats van jaarlijks op verzoek gegevens te verstrekken, kunnen de gegevens ook structureel via een elektronisch systeem worden verstrekt aan desbetreffende omgevingsdienst.

De omgevingsdiensten mogen de verstrekte gegevens uitsluitend gebruiken voor het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht, zoals opgenomen in artikel 5.15 van het Bal en artikel 3.84 van het Bbl, inclusief de daarbij behorende rapportageplichten uit artikel 5.15a en 5.15b van het Bal en 3.84a van het Bbl. De verbruiksgegevens waarvan bij nader inzien duidelijk wordt dat ze niet op een milieubelastende activiteit en/of gebruiksfunctie, zoals gedefinieerd in het Bal en het

Bbl, betrekking hebben, zijn ook niet noodzakelijk voor de uitoefening van de handhavingstaak en uitvoeringstaak. De omgevingsdiensten bewaren en gebruiken deze gegevens niet. Deze gegevens hebben omgevingsdiensten immers niet nodig voor het uitvoeren van hun uitvoeringstaak en handhavingstaak. De omgang met archiefbescheiden moet voldoen aan de eisen aan goed informatie- en archiefbeheer zoals neergelegd in de Archiefwet 1995.

3.2 Plicht tot leveren van exacte energiegebruiksgegevens

Artikel 13.15d, tweede lid, wijst de personen aan die op verzoek van een omgevingsdienst de exacte verbruiksgegevens per aansluiting per kalenderjaar aan die omgevingsdienst verstrekken (hierna: de gegevensverstrekker). Met onderhavig besluit worden beheerders van een gesloten systeem, distributiesysteembeheerders en transmissiesysteembeheerders als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet voor elektriciteit en gas, warmteleveranciers zoals bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet en leveranciers van andere aardgasequivalenten aangewezen. De plicht tot op verzoek leveren van gegevens heeft betrekking op alle soorten energiedragers, zoals gas, elektriciteit of warmte. De reikwijdte van de plicht strekt zich tot het verstrekken van de energiegebruiksgegevens van de eindafnemers in de regio van de betreffende omgevingsdienst. Daarnaast is de reikwijdte van deze plicht begrensd door de exacte energiegebruiksgegevens die per adres op kalenderjaarbasis boven de grenswaarden uitkomen.

De gegevensverstrekker stelt op verzoek van een omgevingsdienst een lijst samen met de gegevens bedoeld in artikel 13.15e. Dit geldt ook voor de adressen waar een eindafnemer via meerdere aansluitingen energie gebruikt en die afzonderlijk niet, maar opgeteld mogelijk wel boven de gebruiksgrens (50.000 kWh of 25.000m³ per kalenderjaar) uitkomen. Het energiegebruik van die aansluitingen wordt, per individuele aansluiting, eveneens verstrekt aan de omgevingsdienst. De energiebesparingsplicht rust immers niet op een individuele aansluiting, maar op een gebruiksfunctie of milieubelastende activiteit. Aan de hand van de exacte energiegegevens van de adressen die boven de grenswaarden verbruiken, kunnen de omgevingsdiensten de eindafnemers identificeren met het energiegebruik boven de grenswaarden van de energiebesparingsplicht. Dit impliceert meerdere handelingen waaronder de optelling van meervoudige aansluitingen per adres (indien aanwezig), optellen van theoretisch eigen opwek (indien aanwezig), het berekenen van totaal verbruik per adres en het beoordelen of alle aansluitingen bij dezelfde afnemer horen. Omdat de exacte gebruiksgegevens verkregen worden, kan de omgevingsdienst zelf onderscheid maken tussen milieubelastende activiteiten met of zonder onderzoekspllicht (vanaf een energiegebruik van 10 mln. kWh of 170.000 m³ per kalenderjaar).

Andere redenen om exacte gegevens te leveren aan een omgevingsdienst in plaats van bijvoorbeeld alleen gecategoriseerde lijsten met eindafnemers wiens energiegebruik boven de grenswaarden van de energiebesparingsplicht of boven de onderzoekspllicht valt, die meer betrouwbaarheid zouden kunnen bieden, is dat ten eerste, de aangewezen gegevensverstrekkers niet verantwoordelijk mogen worden gemaakt voor het besluit of een eindafnemer wel of niet onder de energiebesparingsplicht valt. De bevoegdheid daarvoor ligt bij de omgevingsdiensten en hiertoe dienen ze over de exacte verbruiksgegevens te beschikken. Ten tweede, de kans op administratieve (optelfouten) wordt verkleind doordat de gegevens bij de omgevingsdiensten beschikbaar zijn, waardoor eventuele optellingen gecontroleerd kunnen worden. De omgevingsdienst bepaalt, zoals gezegd, dus ook zelf of een eindafnemer met meerdere aansluitingen boven de gebruiksgrenzen uitkomt. Hierdoor kunnen de omgevingsdiensten zelf tot een duidelijke en sluitende lijst komen van alle adressen die boven de drempelwaarden energie verbruiken.

Tot slot, de omgevingsdiensten kunnen aan de hand van de exacte verbruiksgegevens een prioritering aanbrengen in hun toezichtstaken wat de effectiviteit van het toezicht ten goede zal komen. De exacte verbruiksgegevens die door de gegevensverstrekkers worden verstrekt bieden ook de mogelijkheid voor de omgevingsdiensten om de informatie die door bedrijven zelf is aangeleverd te verifiëren.

3.3 Gevallen onder of rondom de grenswaarden

Eindafnemers wiens energiegebruik gedurende meerdere jaren rond de grenswaarden schommelt of waarbij sprake is van eigen opwek of de aanwezigheid van meervoudige aansluitingen zal de

toezichthouder moeten beoordelen of in een dergelijk geval de energiebesparingsplicht geldt. Dit gebeurt op basis van de exacte energiegebruiksgegevens, aanvullende informatie die de toezichthouder opvraagt op grond van de reguliere bevoegdheden op grond van artikel 5.13 en 5.16 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of op basis van een bedrijfsbezoek.

Hoewel de energiebesparingsplicht niet geldt voor de gebouwen met een woonfunctie, is het niet volledig uit te sluiten dat een natuurlijk persoon met excessief energiegebruik (de grens voor de plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik ligt op 11 tot 17 keer het verbruik van een gemiddeld huishouden) boven de verbruiksgrenswaarden komt en dat daarmee zijn of haar energiegebruiksgegevens worden verstrekt. Dit is echter zeer onwaarschijnlijk gelet op de grootte van het energiegebruik dat vereist is om boven de verbruiksgrenswaarden te komen. Indien deze situatie zich toch voordoet, heeft dit geen gevolgen voor het betreffend huishouden en worden de gegevens door de omgevingsdiensten niet gebruikt en verwijderd conform de AVG-voorschriften. De eventuele inbreuk op privacy is gering vergeleken met de kosten die door de gegevensverstrekker zouden moeten worden gemaakt om enkele natuurlijke personen met energiegebruik boven de grenswaarden eruit te filteren. Omdat natuurlijke personen geen onderdeel zijn van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht en hun gegevens niet door de omgevingsdiensten gebruikt worden, is dit besluit niet bij de Autoriteit Persoonsgegevens getoetst.

3.4 Overdracht via beveiligde omgeving

De gegevensoverdracht zal via een beveiligde digitale weg plaatsvinden. Een optie is bijvoorbeeld een API (application programming interface). Dit is een veilige manier om de toegang tot een database te geven. Een API vormt de toegang tot de bibliotheek van verschillende datasets. De API is daarbij de definitie van functies en andere objecten die in de bibliotheek beschikbaar zijn voor de applicatie. De omgevingsdiensten kunnen bijvoorbeeld via de API toegang krijgen tot de informatievoorziening van Energie Data Services Nederland B.V. (EDSN), de centrale verzamelplaats van de gas – en elektriciteitsverbruiksgegevens die een aantal systeembeheerders verkrijgen en beheren. Deze toegang wordt beperkt tot enkel de hierboven genoemde gegevens op kalenderjaarbasis en afgebakend per regio van de betreffende omgevingsdienst om te voorkomen dat omgevingsdiensten meer gegevens ontvangen dan strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken. Door een API met EDSN wordt voorkomen dat de omgevingsdiensten per gegevensverstrekker gegevens moeten gaan opvragen, maar zich rechtstreeks tot de verzamelplaats kunnen richten. EDSN is echter een beperkte informatiebron, omdat deze geen energiegegevens van o.a. gesloten systemen, warmtenetten of andere energiedragers bevat. Hiervoor zullen de omgevingsdiensten zich direct tot de gegevensverstrekkers van die verbruiksgegevens moeten wenden en via een andere beveiligde digitale weg de gegevens ontvangen.

4. Gegevens

Onderhavige wijzigingsbesluit heeft betrekking op gegevens die het mogelijk maken om te bepalen welke eindafnemer wel of niet onder de energiebesparingsplicht valt, dus het gaat bijvoorbeeld om gegevens als naam van contractant en exact verbruik per aansluiting.

In artikel 13.15e is vastgelegd dat de volgende gegevens op verzoek aan de omgevingsdiensten worden verstrekt: het adres waarop aansluiting is geregistreerd (straat, huisnummer en plaats van vestiging) en de naam van eindafnemer (de naam van natuurlijke of rechtspersoon met wie de overeenkomst tot het uitvoeren van de meetdiensten op de betreffende aansluiting is gesloten). Indien aanwezig, wordt ook de EAN-code van de elektriciteits- of gasaansluiting en aansluitingstype (groot- of kleingebruiker) verstrekt of bij andere soorten aansluitingen, dient het daarbij horende unieke nummer te worden opgegeven. Indien meerdere aansluitingen op een adres aanwezig zijn, wordt het energiegebruik per aansluiting aangegeven. Dit is relevant voor de toezichthouder, omdat er mogelijk meerdere milieubelastende activiteiten op één adres worden verricht.

De gegevensverstrekker deelt met de omgevingsdiensten de exacte afname van de energie die wordt getransporteerd, te weten gas (in m³), elektriciteit (in kWh), warmte of andere energiedrager in het voorafgaande of laatst beschikbare jaar. Bij het berekenen van de hoeveelheid aardgasequivalent worden de waarden in artikel 4.14a, derde lid, van de Omgevingsregeling gehanteerd. De gegevensverstrekker vermeldt ook indien aanwezig de elektriciteitsinvoeding (in

kWh) in het voorafgaande of laatst beschikbare jaar. De zelf opgewekte energie die wordt ingevoerd op het systeem, wordt niet door de eindafnemer gebruikt en is daarom uitgesloten voor het totaal eigen verbruik dat telt voor de grenswaarden van de plicht tot de verduurzaming van het energiegebruik.

De plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik geldt voor het totaal eigen verbruik en dus ook voor de zelf opgewekte component. Steeds meer eindafnemers wekken ook zelf duurzame energie op. De zelf opgewekte energie wordt gebruikt 'achter de meter' en is alleen zichtbaar voor de eindafnemer zelf. Om een realistische berekening van het totaal verbruik te kunnen maken, hebben de toezichthouders inzicht nodig in het vermogen van de productie-installatie dat geregistreerd is bij de systeembeheerder. Hiermee is er zicht op de hoeveelheid energie die een productie-installatie in theorie kan opwekken. Hoewel de geregistreerde capaciteit van een productie-installatie in de praktijk kan afwijken van de daadwerkelijk gerealiseerde eigen opwek, geeft dit de toezichthouder een grondslag om te bepalen of de eindafnemer wel of niet onder de plicht valt. Indien de uitvoerder van een milieubelastende activiteit of gebouweigenaar van mening is dat het energiegebruik, inclusief de eigen opwek, onder de gebruiksgrenzen ligt, zal dit uit het toezicht blijken.

Tot slot vermeldt de gegevensverstrekker het KvK-registratienummer en KVK-vestigingsnummer van de eindafnemer, indien aanwezig. Dit nummer is noodzakelijk om de uitvoerder van de milieubelastende activiteit of de eigenaar en/of de huurder van de gebruiksfunctie te bepalen. In combinatie met de naam van de contractant zal de toezichthouder sneller de juiste normadressaat van de plicht tot de verduurzaming van het energiegebruik kunnen aanspreken.

5. Verhouding tot hoger recht

Voor dit wijzigingsbesluit is het Unierecht omtrent de verduurzaming van energiegebruik relevant, met name de Richtlijn energie-efficiëntie (Energy Efficiency Directive, hierna: EED³) en de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive, hierna: RED⁴).

In de RED worden doelstellingen gesteld voor het toepassen van hernieuwbare energie waar Nederland aan moet voldoen. Zodra het produceren van hernieuwbare energie op de eigen locatie een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft, zal de energiebesparingsplicht bijdragen aan de doelstelling van de RED. De EED stelt de absolute en relatieve energiereductiedoelen voor 2030 en regelt conform welke regels grote ondernemingen verplicht zijn om een energie-audit op te stellen. De energie-audit is een onderzoek naar het energiegebruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. De verplichting voor de energie-audit is geïmplementeerd in artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, verdere uitwerking zit in onderliggende regelgeving (Besluit energie-audit en Regeling energie-audit). In de herziene energie-efficiëntierichtlijn⁵ zijn verschillende nieuwe regels opgenomen. Onder andere in artikel 11, waarin de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit wordt opgehangen aan een gemiddeld jaarlijks energiegebruik van een onderneming van meer dan 10 TJ in de afgelopen drie jaar. De implementatie van de herziene energie-efficiëntierichtlijn kan daarmee gevolgen hebben voor welke ondernemingen een energie-audit op moeten stellen.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

6.1 Stelsel van de Omgevingswet

6.1.1 Inleiding

³ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315/1).

⁴ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328/82).

⁵ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231/1).

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

6.1.2 Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit bevat onder andere regels over procedures en handhaving en uitvoering. Hoofdstuk 13 regelt handhaving en uitvoering. In artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit worden, ter uitvoering van artikel 18.22 van de Omgevingswet, werkzaamheden aangewezen die de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten verplicht moeten laten uitvoeren door de omgevingsdienst (het basistakenpakket). Dit zijn taken die in ieder geval aan omgevingsdiensten moeten worden opgedragen, waaronder de meer complexe milieutaken. Onderdeel hiervan vormt de handhaving en uitvoering van de regels over de verduurzaming van het energiegebruik. Namens het bevoegd gezag voert een omgevingsdienst onder meer voorbereidingen van beschikkingen uit. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen om het nemen van beschikkingen te mandateren aan een omgevingsdienst.

De artikelen die met dit wijzigingsbesluit worden ingevoegd in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen in hoofdstuk 13 (handhaving en uitvoering), in paragraaf 13.2.4 (informatieverstrekking uitvoering en handhaving). Gekozen is voor opname in deze paragraaf omdat de delegatiegrondslag van artikel 18.25a van de Omgevingswet vergelijkbaar is met de delegatiegrondslag van artikel 18.25 van de Omgevingswet die in deze paragraaf is uitgewerkt.

6.1.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bal en Bbl bieden de grondslag voor de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik in de artikelen 5.15 van het Bal en 3.84 van het Bbl. Het Bal bevat onder andere regels over milieubelastende activiteiten (artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). De milieubelastende activiteiten zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal en in de hoofdstukken 2, 4 en 5 van het Bal zijn hierover algemene rijksregels opgenomen. Zo wordt in artikel 3.3a van het Bal het gebruiken van energie vanaf de jaarlijkse gebruiksgrens van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) aangewezen als milieubelastende activiteit. Daarbij geldt dat het energiegebruik wordt verricht op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of dat het energiegebruik plaats vindt op het gebouwterrein van dat gebouw. In artikel 3.3a, eerste lid, onder b, wordt het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie in een gebouw of op het gebouwterrein van dat gebouw als milieubelastende activiteit aangewezen met daaraan gekoppeld dezelfde gebruiksgrens als opgenomen in het eerste lid, onder a, van artikel 3.3a van het Bal. In artikel 3.3a, tweede lid, onder b, worden milieubelastende activiteiten die onder afdeling 3.3 tot en met 3.11 van het Bal vallen uitgezonderd van de aanwijzing tot milieubelastende activiteit. Indien bij het verrichten van een activiteit onder afdeling 3.3 tot en met 3.11 moet worden voldaan aan de regels over verduurzaming van het energiegebruik, wordt dit in de artikelen in die afdelingen specifiek benoemd. In artikel 3.3b van het Bal wordt de koppeling met de module getiteld «Verduurzaming van het energiegebruik» gemaakt. Hiermee wordt geregeld dat moet worden voldaan aan de regels over de verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in paragraaf 5.4.1. van het Bal. In afdeling 5.4 (overige modules) zijn de regels over de verduurzaming van het energiegebruik opgenomen.

Naast deze algemene regels ten aanzien van de verduurzaming van het energiegebruik die in paragraaf 5.4.1 zijn opgenomen, geldt op grond van artikel 2.11 van het Bal voor bijna alle in het Bal opgenomen activiteiten de specifieke zorgplicht. De verplichtingen die volgen uit de specifieke zorgplicht gelden naast de algemene regels.

Het Bbl bevat onder andere regels over duurzaamheid en bruikbaarheid van gebouwen. Het is mogelijk dat degene die aan het Bal moet voldoen, ook valt onder de regels van het Bbl. Dit is het geval wanneer een persoon of organisatie eigenaar is van het gebouw (of anderzijds bevoegd is tot het treffen van maatregelen aan het gebouw) en daarnaast milieubelastende activiteiten verricht in dat gebouw of op de locatie van het gebouw.

In aanvulling op de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik is er in het Bbl en het Bal een informatieplicht opgenomen. Op basis van de informatieplicht wordt op eigen initiatief

gerapporteerd, omgevingsdiensten kunnen dit vervolgens controleren. Dit maakt omgevingsdiensten afhankelijk van rapportages. Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt de positie van omgevingsdiensten verbeterd door ze in staat te stellen zelf aan de hand van gegevens over het energiegebruik te controleren of een bedrijf of instelling al dan niet aan de grenswaarden voor de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik voldoet.

6.1.5 Omgevingsregeling

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

In de Omgevingsregeling worden daarnaast ook regels gesteld over de terugverdientijdmethode, de vereisten aan het verplichte onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, de CO₂-emissiefactoren en de aardgasequivalenten. Aardgas(equivalenten) zijn van belang voor het bepalen van het jaarlijkse energiegebruik.

6.2 Uitwisseling gegevens binnen het energiedomein

Gebruik en verstrekking van energiegegevens is geregeld in de Energiewet, waarin een grondslag is opgenomen op grond waarvan gegevensprocessen binnen het energiesysteem kunnen worden uitgevoerd. In beginsel hebben transmissie- en distributiesysteembeheerders een geheimhoudingsplicht (artikel 3.77 van de Energiewet). Als uitzondering hierop is in de Energiewet geregeld dat indien een andere wet verplicht tot de toegang tot of uitwisseling van (energie-) gegevens van een aangeslotene aan een andere partij, daar ingevolge de Energiewet ook in praktische zin verder invulling aan gegeven kan worden. Concreet betekent dit dat gegevens binnen het energiedomein verstrekt kunnen worden ter uitvoering van taken uit andere wetten, mits er voldoende grondslag is in de betreffende wet. In onderhavig geval is de grondslag geregeld in het voorgestelde artikel 18.25a van de Omgevingswet.

7. Toezicht en handhaving

In de rol van toezichthouder kan een omgevingsdienst gegevens over het energiegebruik opvragen bij een aangewezen gegevensverstrekker. Verstreekt een gegevensverstrekker de gegevens niet, dan is een omgevingsdienst op basis van artikel 5:20, derde lid, van de Awb, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang (en daarmee ook een last onder dwangsom).

De in artikel 5:20 van de Awb opgenomen medewerkingsplicht regelt dat toezichthouders de hun toekomstige bevoegdheden ook daadwerkelijk kunnen effectueren. De medewerkingsplicht betreft een inspanningsverplichting en geldt alleen als deze verband houdt met de uitoefening van de toegekende toezichtsbevoegdheid.

8. Lastendruk

Onderhavig wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor burgers. Ook voor bedrijven waar de energiebesparingsplicht op rust leidt deze wijziging niet tot extra lasten. Bedrijven die voorheen niet in beeld waren bij de omgevingsdiensten, en wel boven de grenswaarden energie gebruiken zullen vanwege onderhavige wijziging aangesproken kunnen worden door de omgevingsdienst op het naleven van de energiebesparingsplicht en de daarbij behorende rapportageplichten. De hiermee gepaard gaande lasten vloeien echter voort uit de energiebesparingsplicht en niet uit het onderhavige besluit. De gegevensoverdracht aan de omgevingsdiensten draagt wel bij aan een gelijk speelveld tussen bedrijven onder de plicht tot het verduurzamen van het energiegebruik. Alle bedrijven en in stellingen worden immers beter zichtbaar voor de toezichthouder.

Voor de gegevensverstrekkers en de omgevingsdiensten levert dit de volgende geschatte kosten met zich mee.

In het jaar van de invoering van de plicht zullen nodige technische voorbereidingen moeten worden getroffen, zoals het inregelen van de API, waarna het proces van de gegevensoverdracht aanzienlijk minder tijd zal kosten.

Gegevensverstrekkers, waaronder zes regionale en twee landelijke systeembeheerders, beheerders van ongeveer 200 gesloten systemen en van 13 warmtenetten besteden gezamenlijk in totaal circa 2.000 uur aan het eenmalig inregelen van het digitaal systeem of het inwilligen van afzonderlijke verzoeken. 2000 uur keer het uurloon voor technisch geschoolden € 55 per uur⁶ levert een totale eenmalige lastendruk van circa € 110.000 op. Het onderhoud van een systeem of het jaarlijks leveren van de gegevens op de jaarlijkse uitvraag van omgevingsdiensten zal jaarlijks kosten van ca. 100 uur keer het uurloon van € 55 en dus € 5.500 kosten voor de gegevensverstrekkers opleveren. 28 omgevingsdiensten die de gegevens zullen gaan opvragen en vervolgens ten behoeve van hun toezicht verwerken besteden gezamenlijk naar verwachting circa 550 uur hieraan. Dit zal de jaarlijkse kosten van 550 keer het uurloon van € 55 circa € 30.000 met zich meebrengen. De totale jaarlijkse kosten voor de lastendruk als gevolg van deze wijziging liggen daarmee op € 36.000. De wijziging zorgt echter ook voor een besparing van kosten qua lastendruk bij de omgevingsdiensten. Zij hoeven immers niet meer bij individuele bedrijven en instellingen of via andere bronnen data te verzamelen om de doelgroep te identificeren. De mate waarmee omgevingsdiensten momenteel capaciteit inzetten om missende bedrijven op andere manieren te identificeren verschilt per omgevingsdienst en is niet gekwantificeerd. Het ligt echter in de verwachting dat de besparing qua lastendruk die uit deze wijziging volgt de toename in lastendruk sterk vermindert dan wel volledig tenietdoet.

10. Advies en consultatie

10.1 voorbereidende fase

In de eerste voorbereidende fase is gesproken met verschillende betrokken partijen, zoals omgevingsdiensten, netbeheerders, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en beheerders van gesloten distributiesystemen, teneinde hun kennis en expertise reeds in een vroeg stadium te betrekken.

10.2 Internetconsultatie

PM.

10.3 Adviescollege toetsing regeldruk

PM

10. 4 (andere toetsen)

PM

11. Inwerkingtreding

Onderhavig besluit voorziet met artikel II in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel wijzigt het Omgevingsbesluit, door een wijziging van de grondslagbepaling en door twee artikelen in te voegen ten behoeve van uitvoering en handhaving op de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik.

A

Artikel 1.1a van het Omgevingsbesluit betreft de zogeheten grondslagbepaling. In de opsomming van grondslagen in het eerste lid is de grondslag voor onderhavig besluit ingevoegd, te weten artikel 18.25a van de Omgevingswet.

⁶ Edwin Streefkerk, Handboek Meting Regeldrukkosten, versie 2.1, 29-11-2023.

B

Artikel 13.15d (aanwijzing verstrekker gegevens uitvoering en handhaving energiegebruik)

Dit artikel betreft een uitwerking van de delegatiegrondslag opgenomen in artikel 18.25a, eerste lid, van de Omgevingswet. Het eerste lid biedt een grondslag om gegevens over het energiegebruik te gebruiken bij het houden van toezicht op de naleving op de verduurzaming van het energiegebruik. Hierbij wordt verwezen naar het basistakenpakket van de omgevingsdiensten, voor zover het de toezicht op de naleving van de verduurzaming van het energiegebruik betreft (artikel 3.84 van het Bbl en paragraaf 5.4.1. van het Bal).

Het tweede lid regelt de aanwijzing van rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Aangewezen worden een beheerder van een gesloten systeem, een distributiesysteembeheerder en een transmissiesysteembeheerder (als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet). Deze partijen worden aangewezen met het oog op het verstrekken van gegevens over het energiegebruik van elektriciteit en gas. Daarnaast wordt een leverancier van warmte (artikel 1.1 van de Warmtewet) aangewezen en een leverancier van andere aardgasequivalenten. Met de aanwijzing wordt beoogd zo volledig mogelijk te zijn door partijen aan te wijzen die beschikken over gegevens van verschillende energiedragers. Aangewezen partijen verstrekken op basis van dit artikel op verzoek van het bevoegd gezag gegevens over het energiegebruik van eindafnemers. Het verstrekken van gegevens wordt beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

Artikel 13.15e (verstrekking gegevens uitvoering en handhaving energiegebruik)

In dit artikel worden in het eerste lid de gegevens opgesomd die aangewezen partijen op verzoek verstrekken aan een omgevingsdienst. Dit artikel betreft een uitwerking van de delegatiegrondslag opgenomen in artikel 18.25a, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor een nadere omschrijving van de te verstrekken gegevens wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

In het tweede lid is geregeld dat de plicht om gegevens te verstrekken is afgebakend in lijn met de gebruiksgrens die is opgenomen in de artikel 5.15, derde lid, onderdeel a, van het Bal, en artikel 3.84, derde lid, onderdeel a, van het Bbl. Wanneer een aangewezen partij bijvoorbeeld alleen beschikt over gegevens over het elektriciteitsverbruik, hoeft hij niet te kijken naar de grenswaarden voor aardgas(equivalenten). Tegelijkertijd wanneer een aangewezen partij, bijvoorbeeld de beheerder van een gesloten distributiesysteem, over de gegevens van meerdere energiedragers beschikt, dient deze alle gebruiksgegevens die boven de grenswaarde liggen aan de omgevingsdiensten door te geven.

Het derde lid voorziet in de wijzen waarop gegevens worden verstrekt. Een omgevingsdienst kan jaarlijks, uiterlijk op 1 april, een verzoek indienen om gegevens over het energiegebruik. In het verzoek wordt gespecificeerd binnen welk gebied ze gegevens op willen vragen (door middel van postcodes). In afwijking van de jaarlijkse verstrekking van gegevens, kunnen de gegevens ook via een elektronische voorziening verstrekt worden.

C

In de bijlage bij het Omgevingsbesluit wordt een begripsbepaling van EAN-code ingevoegd. Deze begripsbepaling sluit aan bij de begripsbepaling in de Energieregeling. Dit is een uniek nummer waarmee een aansluiting kan worden geïdentificeerd.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding, en voorziet in inwerkingtreding bij een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Klimaat en Groene Groei