

IAK Vragen actualisatie Energiebesparingsplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving

1. Wat is de aanleiding en waaruit blijkt dat de beslissing is genomen om een amvb te maken?

In het Klimaatakkoord (p. 95) is afgesproken CO₂-reducerende maatregelen op te nemen in de energiebesparingsplicht, die bedrijven verplicht maatregelen te treffen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar. Op 10 december 2020 heeft de MEZK de TK hierover geïnformeerd (TK 30196, 738). In de Miljoenennota is aangekondigd dat de doelgroep van de geactualiseerde energiebesparingsplicht wordt uitgebreid met bedrijven die deelnemen aan EU ETS (ETS-bedrijven).

2. Wie zijn betrokkenen?

- EZK: is primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afspraken over actualisatie van de energiebesparingsplicht.
- BZK: is verantwoordelijk voor de implementatie van de wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (energiebesparingsregels voor gebouwen) en is stelselverantwoordelijke van de Omgevingswet.
- Bedrijfsleven, VNONCW/MKB-Nederland, Bedrijfstakingen met Erkende Maatregelenlijst: vertegenwoordigers van doelgroep, kennis en ervaring met energiebesparing en de bestaande energiebesparingsplicht
- Bevoegd gezag (gemeenten en provincies) en omgevingsdiensten: betrokken bij toezicht en handhaving, kennis en ervaring met bestaande energiebesparingsplicht.

Alle wijzigingsvoorstellen zijn in samenwerking met het ministerie van BZK en in nauw overleg met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, bevoegd gezag en de ministeries LNV en I&W voorbereid en verbeterd.

3. Wat is het probleem waarvoor de amvb een oplossing moet bieden?

De actualisatie energiebesparingsplicht heeft als doel de afspraken van het Klimaatakkoord in regelgeving te verankeren. De doelen van het Klimaatakkoord zijn geformuleerd als CO₂-reductiedoelen. Energiebesparing is een belangrijk middel om die doelen te behalen. Om die reden wordt de huidige energiebesparingsplicht gecontinueerd en aangevuld met de verplichting voor bedrijven om ook andere CO₂-reducerende maatregelen te nemen waarvan de terugverdientijd binnen de vijf jaar valt.

De algemene regel in de huidige energiebesparingsplicht geldt alleen voor niet-vergunningplichtige bedrijven en instellingen. Bij vergunningplichtige bedrijven en instellingen kan het bevoegd gezag energiebesparingseisen opnemen in de vergunning. In veel vergunningen zijn echter nu geen of slechts enkele energiebesparingsregels opgenomen. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld bij de doelgroep en er blijft energiebesparingspotentieel liggen dat binnen 5 jaar is terug te verdienen. Bedrijven die onder de EU-ETS vallen zijn nu uitgezonderd van de energiebesparingsplicht, ook via de vergunning. Hierdoor blijft ook bij deze bedrijven en instellingen besparingspotentieel liggen. Met het opleggen van de algemene regel aan vergunningplichtige bedrijven en het schrappen van de uitzondering voor EU-ETS bedrijven worden deze problemen verholpen. Vergunningplichtige bedrijven onder algemene regels brengen is bovendien in lijn met het stelsel van de Omgevingswet.

Met het onderbrengen van vergunningplichtige- en ETS-bedrijven onder de algemene regel, ontstaat er een nieuw potentieel probleem. In vergunningen werden energiebesparingsonderzoeken opgelegd wanneer bedrijven niet met de erkende maatregelenlijsten konden werken omdat de processen te specifiek of complex waren. Veel bedrijven hebben namelijk onvoldoende zicht op de kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen die zij kunnen treffen. Dit onderzoek in de vergunning vervalt met het onderbrengen in de algemene regel. Daarom wordt in de algemene regel een onderzoek voor grote gebruikers verplicht. Tot slot wordt de datum van de informatieplicht, inclusief het indienen van het verplichte onderzoek, gelijk getrokken met het inleveren van het verslag van een energie-audit op grond van de Europese Richtlijn Energie-efficiëntie (EED).

4. Wat is het doel van de amvb?

Het doel van de actualisatie van de energiebesparingsplicht is deze plicht uit te breiden met CO₂-reducerende maatregelen en een verbeterde toepassing van deze plicht zodat er meer energie

wordt bespaard en CO₂ wordt gereduceerd en een gelijk speelveld voor bedrijven en instellingen ontstaat.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

De actualisatie van de energiebesparingsplicht moet bijdragen aan CO₂-reductie. Maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar worden vaak niet getroffen, terwijl deze investeringen bedrijfseconomisch en maatschappelijk kosteneffectief zijn. Zo is energie vaak een klein onderdeel van de totale bedrijfskosten en ligt de natuurlijke focus van een bedrijf of maatschappelijke instelling 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 overheidsingrijpen voor het treffen van maatregelen om de CO₂-emissie terug te dringen is dan ook gerechtvaardigd.

6. Wat is het beste instrument?

Er is gekozen voor actualisatie van de energiebesparingsplicht als onderdeel van een breed pakket aan stimulerende en ondersteunende beleidsinstrumenten die al bestaan of in ontwikkeling zijn naar aanleiding van het Klimaatakkoord en Europese regelgeving. Deze instrumenten samen moeten zorgen voor het behalen van de gestelde klimaatdoelen. De verplichting voor het nemen van maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar kan hierbij worden gezien als een ondergrens waar de doelgroep ten minste aan moet voldoen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu

De doelgroep bedrijven is onder te verdelen in meerdere subdoelgroepen. In onderstaande tabel zijn per subdoelgroep de gevolgen weergegeven van deze actualisatie.

- a) Energiegebruik \geq 50.000 kWh elektra of 25.000 m³ aardgasequivalent en \leq 10 mln kWh elektra of 170.000 m³ aardgasequivalent
- b) Energiegebruik \geq 10 mln kWh elektra of 170.000 m³ aardgasequivalent
- c) Vergunningplichtig
- d) ETS
- e) Decentrale sectoren (ca 50.000 bedrijven en instellingen)
- f) Gastuinbouw, deelnemers aan CO₂ vereveningssysteem

	Activiteitenbesluit wet Milieubeheer	In werking treding Omgevingswet	Actualisatie
Energiebesparing	a, b, e	a, b, e*	a, b, c, d, e*
Eigen opwek, overstap energiedrager	-	-	a, b, c, d, e*
Doelmatig beheer en onderhoud	a, b, e, maar niet handhaafbaar	a, b, e*	a, b, c, d, e*
Informatieplicht	a, b, e	a, b, e*	a, b, c, d, e*
Onderzoeksplicht activiteiten	-	-	b
In vergunning	c	c	-
Uitgezonderd	d, f	d, f	f

* Decentrale sectoren: alleen voor gebouwgebonden maatregelen vanuit Bbl en NIET activiteiten vanuit Bal (hiervoor wordt de plicht om energiebesparingsmaatregelen met ten hoogste 5 jaar terugverdientijd te nemen in het Omgevingsplan van de gemeente geregeld)

Nieuw ten opzichte van het vigerende besluit is dat de hele doelgroep (alle bedrijven en

instellingen die onder de reikwijdte van artikel 5.15 van het Bal vallen), verplicht wordt om eigen hernieuwbare opwek te installeren, mits dit een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft en aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Er is een poging gedaan de effecten en de investeringskosten van deze maatregelen te kwantificeren vanaf het moment dat zij een terugverdientijd hebben van ten hoogste 5 jaar. Dit is echter afhankelijk van te veel onbekende factoren, waaronder bijvoorbeeld hoeveel bedrijven zeggenschap hebben over een geschikt oppervlak voor zon-PV en hoe investeringskosten voor zon-PV zich ontwikkelen in verhouding tot de energieprijzen. Gezien de ontwikkelingen in beleid en markt in het kader van de klimaattransitie (en daarmee samenhangende ontwikkelingen van investeringskosten in maatregelen) en de ontwikkelingen van (beleid ten aanzien van) energieprijzen, is het onvoorspelbaar vanaf wanneer de terugverdientijd van deze maatregelen vijf jaar of minder is. Wanneer dergelijke maatregelen op de EML komen, zullen de kwantitatieve effecten hiervan uiteraard wel worden ingeschat en de investeringskosten worden berekend.

De overige inhoudelijke wijzigingen als gevolg van de actualisatie hebben een verhoging van de administratieve lasten en nalevingskosten tot gevolg voor de vergunningplichtige bedrijven, ETS-bedrijven en bedrijven met een jaarlijks energiegebruik van meer dan 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ gas. De lasten zijn berekend met bandbreedtes omdat de doelgroep divers is en deels niet exact bekend.¹ Zie onderstaande tabel.

NB: de investeringskosten verdienen zichzelf terug in 5 jaar of minder en leveren daarna geld op. Daarom is een totaal met en zonder investeringskosten opgenomen. De investeringskosten na 4 jaar zijn afhankelijk van welke nieuwe maatregelen tegen die tijd een terugverdientijd van 5 jaar of minder hebben. Dit is afhankelijk van zoveel factoren dat hierover geen schatting te maken is. Dit zal bij de volgende actualisatie van de erkende maatregellijsten worden berekend.

Doelgroepen zijn de bedrijven die nieuwe lasten krijgen door de actualisatie, namelijk:

1. Kennisname voor ETS bedrijven en alle vergunningplichtige bedrijven
2. Informatieplicht voor ETS bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben, onderverdeeld in (let wel: als onderzoeksplicht Bal, dan geen informatieplicht Bal en voor gebouwmaatregelen onder Bbl kunnen bedrijven altijd de EML gebruiken):
 1. Informatieplicht Bal en Bbl, gebruik EML Bal en Bbl met en zonder consultant
 2. Informatieplicht Bal en Bbl, geen gebruik EML Bal, maatregelen op basis van EED-audit
 3. Informatieplicht Bal en Bbl, geen EML Bal, onderzoek laten doen naar alle maatregelen
 4. Alleen informatieplicht Bbl² gebruik EML met EED-audit
 5. Alleen informatieplicht Bbl, gebruik EML met en zonder consultant
3. Onderzoeksplicht Bal (Bbl altijd EML) voor bedrijven en instellingen met de geactualiseerde energiebesparingsplicht en energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent:
 1. met verplichting EED energie-audit (alleen deel kosten scans isolatie en aandrijfsystemen)
 2. zonder verplichting EED energie-audit (volledig onderzoek)
4. Maatregelen met 5 jaar terugverdientijd of minder voor ETS bedrijven en vergunningplichtige bedrijven die geen energiebesparingsplicht in de vergunning hebben.

¹ Bijvoorbeeld of een bedrijf met de nieuwe onderzoeksplicht ook een EED energie-auditplicht heeft en/of vergelijkbare eisen in de vergunning.

² Geen informatieplicht onder Bal, want onderzoeksplicht Bal

Tabel lasten voor doelgroepen ten gevolge van Bal en Bbl

	Doelgroep	Aantal bedrijven	Kosten / bedrijf 1 ^{ste} 4 jaar	1 ^{ste} 4 jaar kosten voor doelgroep per jaar x €1.000	Vanaf 2 ^{de} ronde (2027) kosten voor doelgroep per jaar x €1.000	Bal / Bbl
<i>Administratieve lasten</i>						
Kennisname	a	15.000	€13,50	€203 eenmalig	-	samen
Informatieplicht EML zonder/met consultant	b1	7.960 - 9.000	€51 - €100	€406 - €900	€304 - €675	samen
Informatieplicht obv EED-audit geen EML	b2	1.000	€8,50	€8,50	€8,50	Bal
Informatieplicht geen EML of EED-audit	b3	1.000	€1.750	€1.750	€1.313	Bal
Informatieplicht Bbl EML en EED	b4	480-1.040	€8,50	€4,1	€8,8	Bbl
Informatieplicht Bbl EML zonder/met consultant	b5	120-260	€26,50 - €50	€3,2 - €13	€2,4 - €9,8	Bbl
<i>Nalevingskosten</i>						
Onderzoeksplicht	c1	2.300-3.000	Diversen	€5.300 - €6.300	€5.300 - €6.300	Bal
Onderzoeksplicht zonder EED-audit	c2	230-600	€2.500	€575 - €1.500	€288 - €750	Bal
Investeringskosten maatregelen	d	11.250	€2.500 - €2.750	€28.125 -€30.940	€ PM	samen
<i>Totaal inclusief investeringskosten Eenmalig</i>				€36.172-€41.418 €203	€7.219-€9.062 + € PM €0	
<i>Totaal exclusief investeringskosten* Eenmalig</i>				€8.047-€10.480 €203	€7.219-€9.062 €0	

*De investeringskosten verdienen zichzelf terug in 5 jaar of minder en leveren daarna geld op. Daarom is een totaal met en zonder investeringskosten opgenomen.