

# Quickscan regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht



# Quickscan regeldruktoets geactualiseerde energiebesparingsplicht

## **Auteurs**

Patrick van der Poll

Arjen Treurniet

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

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Doelgroep</b>	<b>6</b>
3.1	Omgevingsvergunningplichtige bedrijven	7
3.2	CO <sub>2</sub> -heffingplichtige bedrijven	8
<b>4</b>	<b>Inhoudelijke wijzigingen</b>	<b>9</b>
4.1	Eigen hernieuwbare opwek (Bal en Bbl)	9
4.2	Verplicht energiebesparingsonderzoek (Bal)	10
4.3	Vervallen maatwerkonderzoek (Bbl)	11
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>12</b>

# 1 Inleiding

## Achtergrond

Het Activiteitenbesluit milieubeheer verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Dit is de energiebesparingsplicht. Deze geldt voor bedrijven en instellingen (Wet milieubeheer-inrichtingen) die per jaar vanaf 50.000 kWh of 25.000 m<sup>3</sup> aardgas of een equivalent daarvan verbruiken. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt deze verplichting opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De term inrichting komt dan te vervallen en de verplichting wordt gekoppeld aan activiteiten (Bal) en gebouwen (Bbl).

Om bedrijven te helpen met de te nemen maatregelen zijn erkende maatregelenlijsten (EML) opgesteld, voor alle belangrijke sectoren een lijst. Als een bedrijf alle toepasselijke maatregelen neemt die op die lijst staan, voldoet het bedrijf aan de energiebesparingsplicht. Als een bedrijf een toepasselijke maatregel niet wil uitvoeren, moet het bedrijf een vervangende maatregel nemen.

Per 1 januari 2023 wijzigen het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in verband met de actualisatie van de Energiebesparingsplicht. In het kader van de geactualiseerde energiebesparingsplicht krijgen bedrijven de verplichting om maatregelen te treffen ter verduurzaming van het energiegebruik.

## Aanleiding

In september 2021 start de internetconsultatie van deze voorgenomen wijziging. Voor alle nieuwe en gewijzigde Nederlandse regelgeving moeten de te verwachten effecten in beeld worden gebracht. Deze verplichting is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor regelgeving' en het 'Integraal Afwegingskader' (IAK). Als onderdeel van het IAK moeten, onder andere, de regeldrukeffecten van de implementatie van de wijzigingen voor bedrijven worden getoetst.

## Doelstelling

De ministeries van BZK en EZK hebben Sira Consulting gevraagd om een quick scan uit te voeren van de regeldruktoets voor de implementatie van de Verbrede Energiebesparingsplicht. Door het ministerie van BZK zijn hiervoor specifieke onderzoeksvragen opgesteld. Vanwege de korte doorlooptijd was het niet mogelijk om alle onderzoeksvragen (kwantitatief) te beantwoorden. De resultaten van dit onderzoek en de ontbrekende resultaten zijn in dit rapport opgenomen.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de uitgangspunten van het onderzoek uitgewerkt. In hoofdstuk 3 is de doelgroep beschreven, net als enkele wijzigingen daaraan en de gevolgen van die wijzigingen. In hoofdstuk 4 zijn de inhoudelijke wijzigingen en de gevolgen daarvan uitgewerkt. De conclusie volgt in hoofdstuk 5.

## 2 Uitgangspunten

In dit onderzoek zijn onderstaande uitgangspunten gehanteerd.

### **Er is aangesloten bij het Integraal Afwegingskader door toepassing van erkende landelijke methodieken**

Nieuwe regelgeving dient te worden getoetst aan de hand van het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK). Binnen het IAK moeten zeven vragen worden beantwoord. Dit onderzoek bevat het gedeelte over de regeldruk. Om dit te realiseren, moet worden aangesloten het Handboek meting regeldrukkosten. In bijlage I is een toelichting gegeven op de meting van regeldruk. Ook de bedrijfseffectentoets maakt gebruik van deze methodiek voor het onderdeel regeldruk binnen de bedrijfseffectentoets.

### **Er is gebruik gemaakt van de conceptregelgeving en documentatie die bij aanvang van het project beschikbaar was**

Voor het identificeren van wijzigingen en het bureauonderzoek is de conceptregelgeving en documentatie gebruikt die bij aanvang van het project beschikbaar was. Voor de wijzigingen in het Bal was dit de versie van 23 augustus 2021 en voor de wijzigingen in het Bbl was dit de versie van 9 augustus 2021.

### **Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van beschikbare bronnen**

Omdat voor dit kleine onderzoek geen interviews zijn uitgevoerd, is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare bronnen. Het gaat met name om overzichten van het aantal bedrijven dat met de (actualisatie van de) energiebesparingsplicht te maken heeft die door het ministerie van BZK zijn opgesteld. Daarnaast is gebruik gemaakt van een onderzoek van Brink (2020) naar de terugverdiëntijd van maatregelen voor hernieuwbare opwek en van de kamerbrief van 10 december 2020 over de energiebesparingsplicht.

De effecten voor bedrijven en overheden worden in eerste instantie beschreven aan de hand van beschikbare gegevens uit bureauonderzoek, zoals eerder uitgevoerde onderzoeken, gegevens beschikbaar bij BZK, Infomil, CBS, etc. Daarnaast wordt een goede aansluiting op andere onderzoeken en gegevensbronnen geborgd.

### **Er is onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele effecten**

Bij het beschrijven van effecten wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele gevolgen. De eenmalige gevolgen zijn de noodzakelijke handelingen waar bedrijven, burgers en overheden alleen bij de inwerkingtreding van de wet mee te maken zullen hebben. Dit betreft bijvoorbeeld de kennisname van de wijzigingen van de regelgeving en technische aanpassingen om te kunnen voldoen aan de regelgeving. De structurele effecten zijn die verplichtingen die periodiek terugkomen. Dit betreft bijvoorbeeld periodieke meetverplichtingen van bepaalde stoffen. In navolging van de meetmethodieken voor administratieve lasten en nalevingskosten, worden de eenmalige en structurele lasteneffecten apart gerapporteerd.

### 3 Doelgroep

Onder de Omgevingswet is de energiebesparingsplicht in het Bal opgenomen voor activiteitgebonden maatregelen en in het Bbl voor gebouwgebonden maatregelen. In de onderstaande tabel zijn de doelgroepen nader uitgewerkt.

**Tabel 1.** Samenvatting doelgroepen

Omschrijving groep		Aantal en toelichting
a	Milieubelastende activiteiten <sup>1</sup> (Bal) met een jaarlijks energiegebruik $\geq 50.000$ kWh elektra of $25.000 \text{ m}^3$ aardgasequivalent en $< 10$ miljoen kWh elektra en $170.000 \text{ m}^3$ aardgasequivalent.	44.000, gebaseerd op een analyse van het ministerie van EZK op basis van SBI hoofdgroepen en energieverbruik <sup>2</sup> .
b	Gebruiksfuncties (Bbl) met een jaarlijks energiegebruik $\geq 50.000$ kWh elektra of $25.000 \text{ m}^3$ aardgasequivalent	Circa 94.000 (groep a en g) <sup>3</sup>
c	Milieubelastende activiteiten (Bal) met een jaarlijks energiegebruik $\geq 10$ miljoen kWh elektra of $170.000 \text{ m}^3$ aardgasequivalent	1.300, gebaseerd op een analyse van het ministerie van EZK. Voor zover groep 'e' overlapt is deze niet meegenomen in de 1.300.
d	Niet-complexe vergunningplichtige milieubelastende activiteiten <sup>4</sup>	14.000, gebaseerd op een uitvraag van het ministerie van EZK bij alle omgevingsdiensten.
e	ETS, glastuinbouw deelnemers aan CO <sub>2</sub> vereveningssysteem	5.000, aantal glastuinbouwbedrijven
f	CO <sub>2</sub> heffingplichtig niet ETS (vanaf ingang heffing)	14, 12 afvalverwerkers en 2 lachgasemitters. Overlapt met groep c.
g	Milieubelastende activiteiten (Omgevingsplan) met een jaarlijks energiegebruik $\geq 50.000$ kWh elektra of $25.000 \text{ m}^3$ aardgasequivalent	Wordt geschat op 50.000, bron: RVO.nl. <sup>5</sup>
h	Complexe vergunningplichtige bedrijven	1.000, gebaseerd op een analyse van het ministerie van BZK van IPPC-bedrijven. Bestaat voornamelijk uit afvalverwerkers, basischemie en grootschalige energie-opwekking.

In de onderstaande tabel is aangegeven welke wijzigingen er zijn en voor welke van de bovenstaande doelgroepen die gelden.

<sup>1</sup> Het gaat om de milieubelastende activiteiten inclusief functioneel ondersteunende activiteiten. Gebouwen zijn een voorbeeld van een functioneel ondersteunende activiteit.

<sup>2</sup> Het gaat om de hoofdgroepen A, B, C, D, E, F, H, J en R, zie voor meer toelichting op de SBI-codes [https://www.kvk.nl/download/Standaard\\_Bedrijfsindeling\\_update\\_2019\\_PDF\\_tcm109-474811.pdf](https://www.kvk.nl/download/Standaard_Bedrijfsindeling_update_2019_PDF_tcm109-474811.pdf)

<sup>3</sup> In het Bbl wordt de definitie voor het energieverbruik overgenomen uit het Bal. Hiermee nemen we aan dat het aantal milieubelastende activiteiten vergelijkbaar is met het aantal gebouwen.

<sup>4</sup> Dit zijn de Type C bedrijven met uitzondering van de bedrijven die vallen onder afdeling 3.3 van de Omgevingswet: Seveso-inrichtingen, grootschalige energieopwekking, raffinaderij, basismetaal, basischemie, afvalbeheer en verbranden van afvalstoffen in IPPC-installaties, complexe minerale industrie, -papierindustrie, -houtindustrie en -textielindustrie.

<sup>5</sup> Aandachtspunt hierbij is wel dat het aantal bedrijven dat daadwerkelijk met maatregelen te maken krijgt, afhankelijk is de beleidsvrijheid van de gemeenten.

**Tabel 2.** Doelgroepen (uitgebreide) energiebesparingsplicht huidige en voorgenomen situatie

	5 jaar TVT	eigen energie-opwekking	Infoplicht	Energiebesparingsonderzoek voor activiteiten verplicht	EB moet in vergunning	Uitgezonderd
Huidig	a, b, c, g	-	a, b, c, g	-	d, f, h	e
Voorgenomen	a, b, c, d, g*	a, b, c, d	a, b, c	c	h	e, f

\* alleen voor gebouwgebonden maatregelen vanuit Bbl en NIET activiteiten vanuit Bal (wordt decentraal). Voor de activiteiten wordt de ("huidige") energiebesparingsplicht in het Omgevingsplan geregeld, exclusief de informatieplicht. In eerste instantie met overgangsrecht (Bruidsschat) en mogelijk daarna gewijzigd door gemeente.

Uit de tabel blijkt dat er naast het uitbreiden van de energiebesparingsplicht drie wijzigingen aan de doelgroep worden voorgenomen:

- Niet-complexe vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (groep d) komen onder de algemene regel van de energiebesparingsplicht te vallen. Hierdoor hoeft de energiebesparing niet meer in de vergunning te worden opgenomen;
- CO<sub>2</sub>-heffingplichtige bedrijven (niet-ETS) (groep f) worden uitgezonderd van de energiebesparingsplicht;
- Door de invoering van de Omgevingswet valt een deel van de bedrijven in decentrale sectoren (groep g) alleen nog voor gebouwgebonden maatregelen vanuit het Bbl onder de energiebesparingsplicht, niet voor activiteitgebonden maatregelen. Voor hen vervalt ook de informatieplicht voor activiteitgebonden maatregelen. Dit is geen gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht, maar wel relevant voor het bepalen van de scope van de doelgroep.

In de volgende paragrafen worden de wijzigingen aan de doelgroep nader uitgewerkt.

### 3.1 Omgevingsvergunningplichtige bedrijven

Circa 14.000 niet-complexe vergunningplichtige milieubelastende activiteiten komen onder de algemene regel energiebesparingsplicht. Dit betekent dat energiebesparing niet meer in de vergunning hoeft te worden geregeld. Als er energiebesparingsregels in de vergunning staan komen die in de voorgenomen situatie van rechtswege te vervallen.

Dat de vergunningplichtige bedrijven direct onder de energiebesparingsplicht komen te vallen betekent ook dat ze aan de informatieplicht moeten voldoen.

#### Onderzoeksresultaten

Het effect van het vervallen van de uitzondering voor omgevingsvergunningplichtige bedrijven hangt af van de eisen in de huidige vergunningen. Bij een deel van deze bedrijven staan energiebesparingsregels nu in de vergunning en een deel niet. Een deel van die regels is hetzelfde als de (huidige) energiebesparingsplicht en zal dus nagenoeg dezelfde lasten kennen. Een deel van de regels in de vergunning is minder vergaand of verouderd.

Naar verwachting zijn er geen vergunningen met strengere eisen, omdat een terugverdiertijd van vijf jaar als BBT<sup>6</sup> wordt gezien. Dit wordt ondersteund door een uitvraag vanuit het ministerie van EZK onder omgevingsdiensten.

- Voor bedrijven met even strenge regels in de vergunning heeft de voorgenomen wijziging geen effect op de regeldruk.
- Voor bedrijven met minder strenge, of zelfs geen regels voor energiebesparing heeft de voorgenomen wijziging een stijging van de regeldruk tot gevolg.

Het is niet bekend hoeveel omgevingsvergunningplichtige bedrijven nu energiebesparing en/of verduurzaming van de opwekking van energie in de vergunning hebben staan en hoe streng de regels in de vergunningen zijn. Ook is niet bekend welke informatie vergunningplichtige bedrijven in de huidige situatie aan het bevoegd gezag moeten verstrekken. Een uitvraag van het ministerie van EZK onder omgevingsdiensten levert als grove indicatie op dat meer dan de helft van de vergunningen minder strenge of zelfs geen regels voor energiebesparing en informatievoorziening daarover bevat.

Daarnaast is niet bekend hoe hoog de gemiddelde regeldruk van die verplichtingen is in verhouding tot de algemene energiebesparingsplicht. Hierdoor kunnen bovenstaande effecten niet worden gekwantificeerd.

Op basis van de uitvraag van het ministerie van EZK onder omgevingsdiensten is aannemelijk dat een groot deel van de vergunningplichtige bedrijven met een stijging van de regeldruk te maken krijgt. Dit komt omdat de inhoudelijke eisen nu in veel gevallen minder streng zijn, dit levert inhoudelijke nalevingskosten op. Daarnaast vraagt het bevoegd gezag in veel gevallen minder of geen informatie over energiebesparing, dit levert administratieve lasten op.

Alle vergunningplichtige bedrijven moeten kennisnemen van de wijziging. Dit veroorzaakt eenmalige lasten. Aangenomen is dat deze wijziging een matige tijdsbesteding vereist. Dit betekent dat 15 minuten per vergunninghouder moet worden besteed<sup>7</sup>. Tegen een uurtarief van € 54<sup>8</sup> betekent dit € 13,50 per bedrijf en € 189.000 voor alle 14.000 vergunninghouders samen.

## 3.2 CO<sub>2</sub>-heffingplichtige bedrijven

CO<sub>2</sub>-heffingplichtige bedrijven (niet-ETS) worden uitgezonderd van energiebesparingseisen. De reden hiervoor is dat deze bedrijven via een andere wet al voldoende gestuurd worden om minder CO<sub>2</sub> uit te stoten. Dit heeft geen directe gevolgen, aangezien de veertien CO<sub>2</sub>-heffingplichtige bedrijven vergunningplichtig zijn. Deze vallen daarom in de huidige situatie ook niet direct onder de energiebesparingsplicht.

---

<sup>6</sup> Beste beschikbare techniek, het uitgangspunt voor milieumaatregelen in vergunningen.

<sup>7</sup> Handboek meting regeldrukkosten (2018). Bijlage IV.F

<sup>8</sup> Handboek meting regeldrukkosten (2018). Hoogopgeleide medewerker



## 4 Inhoudelijke wijzigingen

In dit hoofdstuk zijn de voorgestelde wijzigingen uitgewerkt. In elke paragraaf is beschreven wat er wijzigt ten opzichte van de huidige situatie en welke onderzoeksvragen zijn behandeld om de regeldrukeffecten hiervan te onderzoeken.

### 4.1 Eigen hernieuwbare opwek (Bal en Bbl)

Naast energiebesparende maatregelen worden bedrijven die onder de reikwijdte van artikel 3.84 van het Bbl en van artikel 5.15 van het Bal vallen, verplicht om eigen hernieuwbare energieopwekking te installeren, mits dit een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft en aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. De EML worden uitgebreid met verduurzamingsmaatregelen die in de meeste situaties binnen vijf jaar zijn terug te verdienen.

De randvoorwaarden zien op onder andere technische mogelijkheden (de dakconstructie moet bijvoorbeeld zonnepanelen kunnen dragen), mogelijke opbrengst (een dak met voldoende zonuren hebben) en het voldoen aan andere voorschriften (zoals veiligheid en vergunning). Ook moet het normadressaat zeggenschap hebben over het dak. Tot slot is er voor gekozen om eigen hernieuwbare energie opwekking alleen te verplichten op daken en ongebruikte gebouwde omgeving om concurrentie met grond voor landbouw en natuur te voorkomen. Biobrandstoffen worden niet meegenomen in dit besluit. De randvoorwaarden worden in de ministeriële regeling vastgelegd.

#### Onderzoekresultaten

Hoeveel bedrijven verplicht in duurzame energie opwekking moeten investeren hangt af van de randvoorwaarden. Het is niet bekend hoeveel bedrijven aan de randvoorwaarden voldoen. Als aan de randvoorwaarden is voldaan, hangt het af van of en wanneer maatregelen voor hernieuwbare energie opwekking binnen vijf jaar terug te verdienen zijn.

Brink (2020)<sup>9</sup> heeft voor diverse gebouwgebonden maatregelen de terugverdientijd bepaald. Alle maatregelen die zien op hernieuwbare opwek hadden voor alle meegenomen toepassingen een terugverdientijd van ruim boven de 5 jaar. In een kamerbrief<sup>10</sup> heeft de minister van EZK aangegeven dat ook bij een terugverdientijd van 7 jaar, geen enkele maatregel voor hernieuwbare opwek op de EML zou komen. Zonnepanelen komen in de buurt van een terugverdientijd van vijf jaar: met salderen zijn zonnepanelen terug te verdienen binnen vijf tot zeven jaar<sup>11</sup>. Vanaf 2023 wordt de salderingsregeling uitgefaseerd<sup>12</sup>, waardoor het langer duurt om zonnepanelen terug te verdienen. Bij bedrijven met een grote aansluiting duurt het naar schatting nu al langer om zonnepanelen terug te verdienen, omdat die niet onder de salderingsregeling vallen. Op de langere termijn is niet bekend in hoeverre maatregelen in vijf jaar terug te verdienen zijn, maar op de kortere termijn is aannemelijk dat een terugverdientijd van vijf jaar voorlopig niet haalbaar is voor verduurzamingsmaatregelen.

Ook als het voor een bedrijf verplicht is om bepaalde investeringen te doen, betekent dit niet zonder meer dat er sprake is van regeldruk. De kans is aanwezig dat bedrijven de

<sup>9</sup> Brink (2020). Impactanalyse streefdoel 2030, pagina 41

<sup>10</sup> Kamerbrief van 10 december 2020 over de verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht

<sup>11</sup> <https://www.feenstra.com/zonnepanelen/info/terugverdientijd-zonnepanelen/>, <https://www.vat-tenfall.nl/producten/zonnepanelen/terugverdientijd-zonnepanelen/>, beide gelden voor huishoudens.

<sup>12</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/04/26/salderingsregeling-verlengd-tot-2023>

investeringen ook zouden doen als het niet verplicht was, of zelfs al hebben gedaan. Het zijn dan bedrijfseigen kosten.

Mede vanwege de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) (die niet meetelt in de berekening van de terugverdientijd) is de kans aanwezig dat een deel van de bedrijven de investeringen al heeft gedaan voor ze binnen vijf jaar terug te verdienen zijn, of dat ze de investeringen snel daarna uit zichzelf al zouden doen.

Er blijft hierdoor een (mogelijk) kleine groep over die op de langere termijn moet investeren in duurzame opwek van energie op grond van de verbrede energiebesparingsplicht. Wij verwachten dat deze groep bestaat uit bedrijven die door bijzondere omstandigheden niet zijn toegekomen aan de investeringen, of waarvoor het door een gebrek aan liquiditeit moeilijker is om de investeringen te doen. Hoe hoog de regeldruk voor deze bedrijven is, is niet in te schatten omdat zowel de omvang van de doelgroep als de benodigde investeringen voor die specifieke groep niet bekend zijn.

Als een maatregel op de EML komt, kan het zijn dat deze maatregel voor een bedrijf vanwege de specifieke situatie niet van toepassing is. Het bedrijf kan er dan voor kiezen om geen gebruik te maken van de EML en zelf alle mogelijke maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar in kaart te brengen en te nemen. Wij gaan er voor het bepalen van de inhoudelijke nalevingskosten vanuit dat de herberekening altijd wordt geaccepteerd door het bevoegd gezag. De regeldruk voor het aantonen wordt behandeld in paragraaf 4.3.

## 4.2 Verplicht energiebesparingsonderzoek (Bal)

Milieubelastende activiteiten waarbij meer dan 10 miljoen kWh of 170.000 m<sup>3</sup> aardgas-equivalent energie wordt gebruikt, krijgen elke vier jaar een verplicht energiebesparingsonderzoek opgelegd (op grond van het Bal). Voor dit onderzoek wordt een format opgesteld. Daarnaast wordt een vrijwillig format beschikbaar gesteld waarmee het onderzoek ook voldoet aan de eisen van de EED-audit, waardoor bedrijven die onder beide verplichtingen vallen de onderzoeken kunnen combineren. Ook is de periode waarin het onderzoek moet worden gedaan gelijk aan de EED-audit. Er is een aantal verschillen tussen de eisen aan de EED-audit en het energiebesparingsonderzoek. Gebouwen en vervoer hoeven niet te worden meegenomen in het energiebesparingsonderzoek. Verder moet een aantal onderdelen extra worden onderzocht ten opzichte van de EED-audit:

- Onderzoek naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik
- Een beschrijving van de energiezorg (aantonen dat energie besparen een doorlopend proces is in het bedrijf)
- Een basislijst met energiescans
- Een uitvoeringsplan van de maatregelen

### Onderzoekresultaten

Aangezien energiegebruik van bedrijven geen publiek beschikbare informatie is, is onbekend om hoeveel bedrijven dit gaat. Er is er een inschatting gemaakt van 1.300 adressen<sup>13</sup> die onder het verplichte energiebesparingsonderzoek komen te vallen.

Om te bepalen of de regeldruk toeneemt is van belang of deze bedrijven ook onder de EED-audit-verplichting vallen. Als dat zo is, is de toename in regeldruk voor die bedrijven kleiner. Het criterium voor de EED-auditplicht is de grootte van de onderneming in aantal fte's in dienst, omzet of balanstotaal<sup>14</sup>. Deze groep is daarom niet te vergelijken met de

<sup>13</sup> memo "210706 verplicht onderzoek doelgroep" (auteur Frerik van de Pas)

<sup>14</sup> EU-richtlijn 2012/27. Minimaal 250 fte, of minimaal €50 miljoen omzet en €43 miljoen balanstotaal.

doelgroep van het energiebesparingsonderzoek, die op energieverbruik is gebaseerd. Bij de volgende ronde van de EED-audit wordt het criterium aangepast naar een jaarlijks energieverbruik van 10 TJ. Voor elektriciteit betekent dit dat een bedrijf dat een energiebesparingsonderzoek moet doen, altijd onder de EED-auditplicht valt<sup>15</sup>. Voor gas is dit niet het geval<sup>16</sup>.

Op basis van een inschatting van RVO.nl nemen wij aan dat de grote meerderheid van de bedrijven die het energiebesparingsonderzoek uit moet voeren ook onder de EED-auditplicht valt. Volgens de evaluatie die is uitgevoerd naar de EED-auditplicht, zijn er naar schatting tussen de 3.600 en 4.400 bedrijven die onder deze plicht vallen<sup>17</sup>. Dit zijn er veel meer dan het aantal dat onder het energiebesparingsonderzoek valt. Ook is de kans relatief groot dat een bedrijf dat zo veel energie verbruikt aan de criteria voor personeel in dienst en omzet voldoet. Nadat het criterium voor de EED-audit is gewijzigd, is de vraag hoeveel bedrijven meer dan 170.000 m<sup>3</sup> gas gebruiken, maar in totaal (inclusief elektriciteit) minder dan 10 TJ. Waarschijnlijk is ook dit een kleine groep.

Dit betekent dat voor de grote meerderheid van de adressen die onder het energiebesparingsonderzoek komen te vallen, geldt dat er een relatief kleine toename is van regeldruk om te voldoen aan de extra eisen van het energiebesparingsonderzoek ten opzichte van de EED-audit. Voor de overige bedrijven geldt dat de toename van de regeldruk minimaal de kosten van een EED-audit bedraagt. Deze is € 18.000<sup>18</sup>, waarvan € 11.000 voor externe advisering en € 6.900 voor de inzet van personeel. Aandachtspunt hierbij is dat bij de EED-audit ook gebouwen en vervoer onderdeel zijn van de audit terwijl dit voor het energiebesparingsonderzoek niet nodig is. Het is niet bekend in welke mate de kosten voor de onderdelen gebouwen en vervoer zich verhouden tot de onderdelen die juist extra moeten worden onderzocht voor het energiebesparingsonderzoek.

### 4.3 Vervallen maatwerkonderzoek (Bbl)

Het opleggen van een maatwerkonderzoek door het bevoegd gezag is voor gebouwgebonden maatregelen niet langer toegestaan. Een bedrijf heeft de keuze tussen het volgen van de EML of, vanwege individuele omstandigheden, het uitvoeren van een of meerdere alternatieve maatregelen.

#### Onderzoeksresultaten

Om het effect van deze wijziging te bepalen zijn twee zaken relevant:

- De hoeveelheid maatwerkvoorschriften die komt te vervallen;
- De regeldruk per maatwerkvoorschrift;

Op basis van eerder onderzoek en openbare bronnen zijn geen gegevens beschikbaar over aantallen maatwerkvoorschriften. Ook is, zover bekend, geen eerder kwantitatief onderzoek gedaan naar de omvang van de regeldruk van maatwerkvoorschriften voor energiebesparingsmaatregelen. Van bovenstaande zaken kan op basis van beschikbare gegevens dan ook geen schatting worden gemaakt, waardoor het effect onbekend is.

---

<sup>15</sup> 10 miljoen kWh is 36 TJ

<sup>16</sup> 170.000 m<sup>3</sup> gas is 5,4 TJ

<sup>17</sup> Sira Consulting (2018). Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits

<sup>18</sup> Sira Consulting (2018). Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits, pagina 61 en 62.

## 5 Conclusie

De Energiebesparingsplicht wordt op een aantal punten geactualiseerd. Voor een deel verandert de doelgroep en voor een deel wordt de plicht uitgebreid. De uitgevoerde Quickscan van de regeldrukeffecten heeft hiervan de volgende resultaten opgeleverd:

### Wijzigingen doelgroep

In Tabel 3 zijn de effecten van de wijzigingen aan de doelgroep samengevat:

**Tabel 3.** Samenvatting effecten wijzigingen doelgroep

Wijziging	Effect
Niet complexe vergunningplichtige activiteiten komen onder de Energiebesparingsplicht te vallen (§3.1)	Eenmalige kennisnamekosten van in totaal circa € 189.000. Daarnaast wordt een toename van structurele lasten verwacht.
CO <sub>2</sub> -heffingplichtige bedrijven worden uitgezonderd van de Energiebesparingsplicht (§3.2)	Deze wijziging heeft geen effect op de regeldruk.

### Inhoudelijke wijzigingen

In Tabel 4 zijn de effecten van de inhoudelijke wijzigingen samengevat:

**Tabel 4.** Samenvatting effecten inhoudelijke wijzigingen

Wijziging	Effect
Eigen hernieuwbare opwek komt ook onder de Energiebesparingsplicht te vallen (§4.1)	Op de korte termijn heeft deze wijziging geen effect. Op de lange termijn moeten mogelijk verplicht investeringen worden gedaan.
Milieubelastende activiteiten waarbij meer dan 10 miljoen kWh of 170.000 m <sup>3</sup> aardgasequivalent energie wordt gebruikt, krijgen elke vier jaar een verplicht energiebesparingsonderzoek opgelegd. (§4.2)	Deze verplichting betekent voor de grote meerderheid van de 1.290 betrokken bedrijven een lichte toename van regeldruk, omdat ze de verplichting grotendeels met de EED-audit kunnen combineren. Voor de rest van de bedrijven betekent het een toename van de structurele lasten van minimaal € 18.000. <sup>19</sup>
Het opleggen van een maatwerkonderzoek door het bevoegd gezag is voor gebouwgebonden maatregelen niet langer toegestaan. (§4.3)	Het is niet mogelijk een schatting te maken van het effect van deze wijziging.

### Algemene conclusie

De actualisatie van de Energiebesparingsplicht leidt tot een toename van de structurele regeldruk. Tijdens deze quick scan is alleen bureauonderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat voor de kwantificering van de effecten onvoldoende gegevens voor handen zijn om voor de betrokken bedrijven in te schatten hoe groot die toename is.

<sup>19</sup> Dit zijn de kosten van de EED-audit. Het is nog wel onduidelijk hoe kosten van de onderdelen van de EED-audit die niet verplicht zijn voor het energiebesparingsonderzoek en de kosten van de onderdelen die juist extra moeten worden onderzocht zich tot elkaar verhouden.

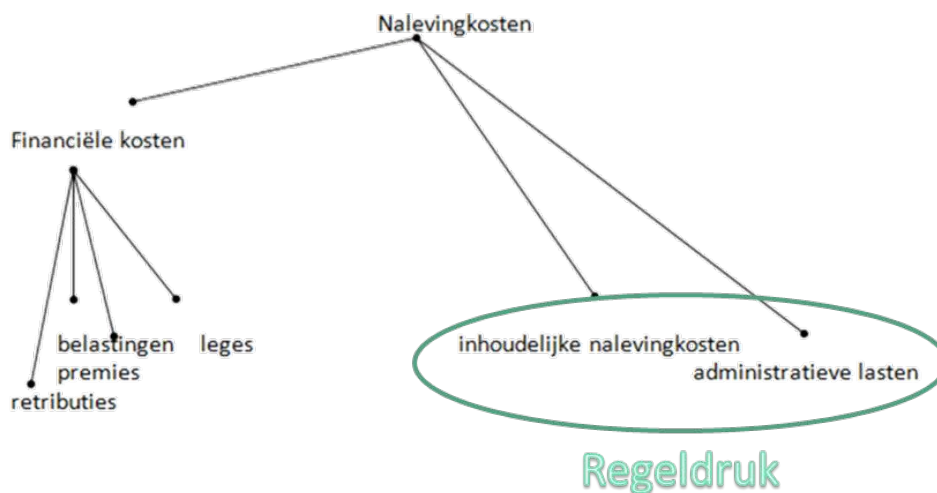
## I Bijlage regeldruk en het SKM

De financiële effecten van regelgeving voor bedrijven, kortweg regeldruk, worden berekend met behulp van een landelijke methodiek die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk<sup>20</sup> van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

### Regeldruk

Regeldruk is in het handboek gedefinieerd als de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die bedrijven (en bedrijven) ondervinden als direct gevolg van wettelijke verplichtingen. De gedachte achter het in kaart brengen en verminderen van regeldruk is dat burgers en bedrijven tijd overhouden om in hun corebusiness te investeren als zij minder tijd en geld aan regelverplichtingen besteden.

In onderstaande figuur is weergegeven welke kosten wel en niet tot de regeldruk voor bedrijven worden gerekend.



**Figuur 3.** Welke kosten behoren tot de regeldruk (*Handboek meting regeldrukkosten, 2018*)

In onderstaand kader zijn de begrippen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten gedefinieerd.

<sup>20</sup> [https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek\\_meting\\_regeldrukkosten\\_v\\_1-1-2018.pdf](https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf)

**Kader 1.** Definities administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

**Administratieve lasten (AL)**

AL zijn de kosten die burger, bedrijf of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten worden uitgedrukt in euro's.

Het gaat specifiek om kosten voor het verstrekken van informatie, zoals opgelegd door regelgeving van de overheid. Dit betekent concreet dat de regelgeving het uitgangspunt is voor een onderzoek naar de omvang van de AL. In de artikelen van de regelgeving is aangegeven welke informatie moet worden overlegd: dit zijn de informatieverplichtingen. Om hieraan te voldoen, moet men handelingen uitvoeren zoals het invullen van formulieren of het verzamelen van aanvullende informatie.

**(Inhoudelijke) nalevingskosten (NK)**

Dit betreft kosten die (georganiseerde) burgers, bedrijven of professionals maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt. Een voorbeeld is de verplichting tot het hebben van een brandmeldinstallatie uit het Bouwbesluit 2012.

Dit zijn dus investeringen die bedrijven moeten doen om aan de in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen te kunnen voldoen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke). Deze eisen hebben betrekking op het gedrag van personen en toestanden van gebouwen, productiemiddelen, het proces van productie of dienstverlening, inrichting van de administratie anders dan om direct te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, producten en/of diensten.

*Uit: Handboek meting regeldrukkosten, 2018*

**Het standaard kostenmodel (SKM)**

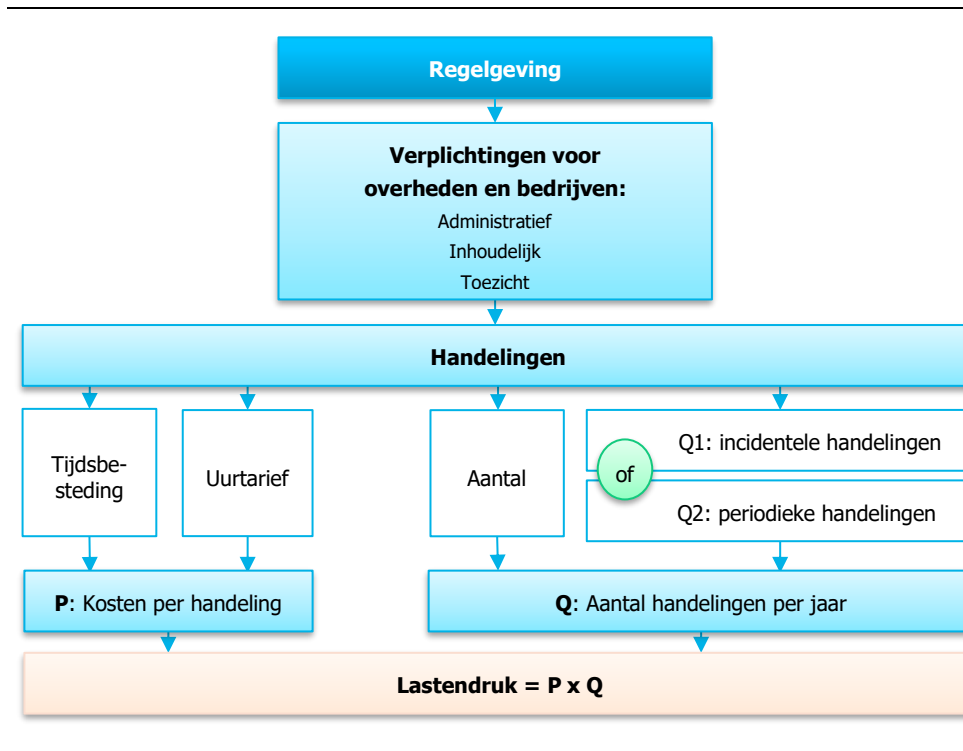
Voor het berekenen van regeldruk wordt gebruik gemaakt van het standaard kostenmodel (SKM), dat op de volgende pagina is toegelicht. Het SKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het SKM maakt hierbij onderscheid tussen de typen lasten in het bovenstaande kader.

**Uurtarieven**

De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bijlage 5 van het handboek. In deze bijlage zijn voor specifieke functies standaarduurtarieven beschreven. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt. Voor burgers geldt dat regeldruk is gerapporteerd in uren en externe kosten. Burgers kennen in principe geen uurtarief<sup>21</sup>.

Voor overheden kent het Handboek geen overzicht van uurtarieven. Wij hanteren voor de overheidstarieven de jaarlijkse uitgave 'Handleiding overheidstarieven' die jaarlijks wordt uitgegeven door het ministerie van Financiën.

<sup>21</sup> In de voortgangsrapportages over het regeldrukprogramma hanteert het ministerie van EZK voor burgers het uurtarief van € 15.



**Figuur 4.** Het berekenen van regeldruk en bestuurlijke lasten met het SKM.

### Statistische representativiteit

Metingen van regeldruk op basis van het handboek zijn geen statistische onderzoeken. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk. In de conclusies worden de resultaten dan ook gepresenteerd met een afronding op tienduizendtallen om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen. Resultaten kunnen met een kleinere afronding worden weergegeven afhankelijk van de omvang van het resultaat.

### Initiële en structurele regeldruk

Bij het berekenen van de regeldruk wordt in het handboek onderscheid gemaakt tussen:

- Eenmalige regeldruk. Dit zijn lasten die voortkomen uit verplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels.
- Structurele regeldruk. Deze lasten komen voort uit verplichtingen die regulier worden uitgevoerd om te kunnen voldoen aan de in de regelgeving opgelegde informatieverplichtingen. Het betreft bijvoorbeeld verplichtingen die gekoppeld zijn aan inschrijvingen, verantwoording en toezicht (bijvoorbeeld bij iedere aanvraag of jaarlijks terugkerend).

### Rapporteren over regeldruk

Het SKM is zodanig ingericht dat op alle gewenste niveaus kan worden gerapporteerd. Voor elke verplichting wordt naast de kosten ook bijgehouden welke bedrijven ermee te maken hebben en wat de oorsprong is van de verplichting. In fase 1 van het onderzoek

wordt afgestemd op welke niveaus er kan worden gerapporteerd. Wij stellen voor om in ieder geval te rapporteren over:

- De regeldruk naar type doelgroep. Het betreft hier de verschillen tussen typen bedrijven en typen (decentrale) overheden.
- De regeldruk naar type lasten. De regeldruk wordt hierbij opgesplitst in administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten en bestuurlijke lasten.

#### **Transparantie en herleidbaarheid**

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het SKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevensbronnen.