

Energiebesparingsplicht

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over de energiebesparingsplicht.

Casus: energiebesparingsplicht

Onderwerp	<p>Bedrijven zijn sinds 2008 verplicht om energiebesparingsmaatregelen door te voeren die zich binnen een periode van vijf jaar terugverdienen. Dit wordt de energiebesparingsplicht (EBP) genoemd. De EBP geldt voor bedrijven die per jaar vanaf 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgas of een equivalent daarvan verbruiken. Bedrijven kunnen aan deze verplichting voldoen door de maatregelen uit de erkende maatregelenlijst (EML) voor hun sector uit te voeren (CE Delft, 2018). Vanaf 2015 is de EML sectorgewijs ingevoerd. De doelgroep kent ongeveer 90.000 bedrijfsvestigingen.</p> <p>Er is veel potentieel om energie te besparen. Echter, in de praktijk blijken veel bedrijven de EBP niet of niet volledig toe te passen (PBL, 2022). De huidige hoge energieprijzen lijken daar sinds medio 2022 verandering in te brengen.</p>
Afbakening	<p>De casus richt zich op de EBP voor type-A- en -B-inrichtingen sinds de invoering van de EML (2015 t/m 2022). De voor 2023 aangekondigde aanpassing en uitbreiding van de EBP valt buiten de scope.</p>

Het Activiteitenbesluit kent drie soorten inrichtingen: type A, B en C:

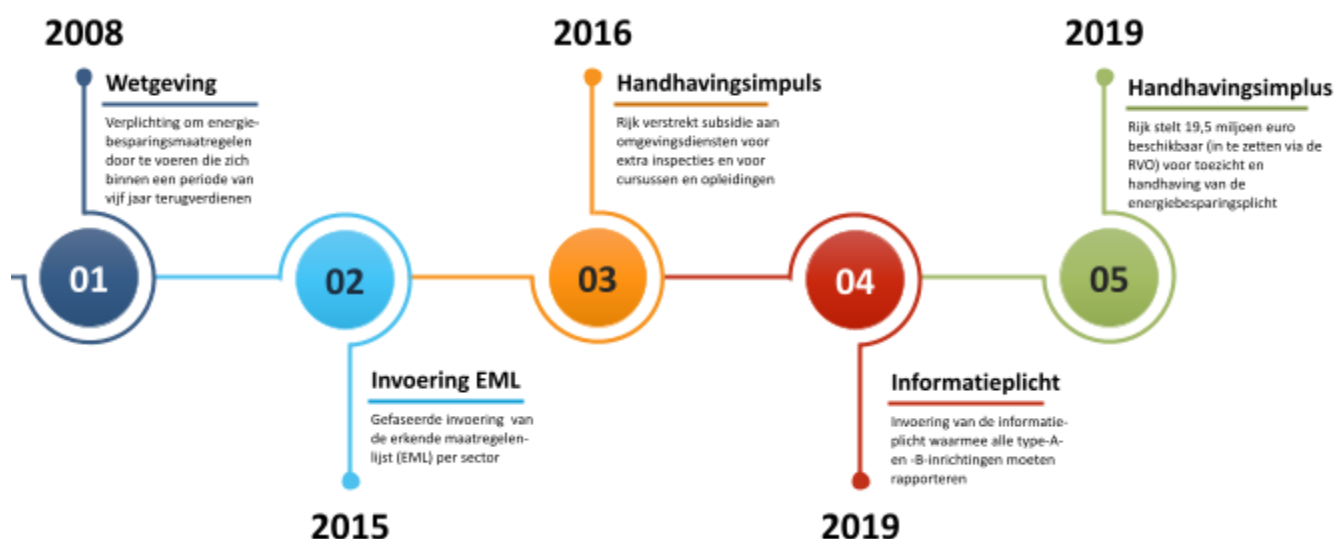
- Type A: inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren (denk aan voor- en naschoolse opvang, verpleeg- en verzorgingshuizen, kantoren, kerken en kappers).
- Type B: inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag (denk aan supermarkten, garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens).

- Type C: inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben (denk aan een rioolwaterzuiveringsinstallatie met slibvergistingsinstallatie en een autodemontagebedrijf dat ook vrachtwagens demonteert).

Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	Alle type-A- en -B-inrichtingen hebben energiebesparingsmaatregelen doorgevoerd die binnen een periode van vijf jaar zijn terug te verdienen.
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • rekenmodel terugverdientijd; • erkende maatregelenlijst (EML): inclusief actualisaties; • informatieplicht; • regulier toezicht en handhaving; • impuls toezicht en handhaving.

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus EBP nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van de EBP.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus EBP is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

De EBP kan in potentie een forse bijdrage leveren aan energiebesparing. Het besparingspotentieel wordt echter niet gehaald. Waar het besparingspotentieel voor 2020 in 2016 nog wordt geschat op 12,5 petajoule is de verwachting voor 2020 verlaagd naar 4,0 petajoule (PBL, 2017). Dit is een signaal dat sprake lijkt te zijn van beperkte uitvoeringskracht.

Een vergelijkbaar beeld doet zich voor rond de informatieplicht voor bedrijven, die per 2019 geldt. Volgens deze informatieplicht moeten bedrijven rapporteren over hun uitvoering van de EBP. Uit monitoringcijfers blijkt dat in januari 2022 over bijna 60.000 bedrijven rapportages waren ingediend (PBL, 2022). Het totaal aantal bedrijven wordt ingeschat op 90.000. Daarmee rapporteert op dit moment circa twee derde van de bedrijven. Daarbij geldt bovendien dat een groot deel van de bedrijven die rapporteren één of meerdere maatregelen uit de EML niet heeft genomen (PBL, 2022). Ook dit is een signaal dat sprake lijkt te zijn van beperkte uitvoeringskracht.

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus EBP. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>De doelstelling van de EBP is instrumenteel/technisch geformuleerd. Er is geen inhoudelijke doelstelling in termen van bijvoorbeeld reductie van CO₂-uitstoot of beperking van een bepaald aantal petajoules.</p> <p>Uit de verkenning komt het beeld naar voren van een beleidspakket dat steeds wordt bijgesteld. Het invoeren en de actualisaties van de EML zijn daar voorbeelden van, net als de invoering van de informatieplicht. Het is waardevol dat het beleidspakket wordt aangepast op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij worden de aanpassingen in de gesprekken en literatuur veelal benoemd als verbeteringen. Het vraagt echter ook veel van marktpartijen en experts bij omgevingsdiensten (OD's) om alle wisselingen bij te houden. Daarbij geven sommigen aan dat veelal sprake is van incrementele optimalisatie van het beleidspakket. De vraag of de huidige opzet nog passend is, komt niet op tafel (in dit geval dat de maatregelen zich, gelet op de klimaatopgave, zich binnen vijf jaar terug moeten verdienen)</p> <p>Tevens signaleren partijen dat het beleidspakket op EBP soms interfereert met andere nationale en Europese regels. In nationaal verband is bijvoorbeeld de verplichting genoemd dat alleen kantoren met een C-label verhuurd mogen worden. De label-C-eis en de EBP zijn als aparte regels opgezet, terwijl op de keper beschouwd veel van de maatregelen om een C-label te halen ook in de EML staan. Omgekeerd is het zo dat de meeste EML-maatregelen uitgevoerd moeten worden om aan label C te voldoen. In Europees verband wordt gewezen op verschillende maatstaven voor energieonderzoek.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> Departementale samenwerking Interbestuurlijke samenwerking 	<p>De governance komt niet dominant naar voren in de verkenning. Een punt van aandacht is dat het beleidspakket door het Rijk wordt gemaakt en gemeenten als bevoegd gezag de prioriteiten in het toezicht en de handhaving moeten bepalen. Bovendien liggen</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Rolverdeling markt en overheid 	<p>toezicht en handhaving van de verschillende regels niet altijd bij één organisatie (soms bij de OD en soms niet).</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>Er wordt een mismatch ervaren tussen de verplichting om binnen afzienbare tijd alle maatregelen te hebben uitgevoerd die zich binnen vijf jaar terugverdienen, en de praktijk, waarbij (zeker grote bedrijven) beheer en groot onderhoud programmeren in een cyclus van bijvoorbeeld tien jaar. De termijnen in de regelgeving sluiten niet direct aan op de termijnen in de uitvoeringspraktijk. Er wordt flink 'geworsteld' met de toepasbaarheid van de regels. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de wijze en intensiteit waarop de verschillende OD's invulling geven aan toezicht en handhaving van de EBP.</p> <p>De EML is nadrukkelijk bedoeld als een hulpmiddel voor bedrijven. Het staat bedrijven altijd vrij om op basis van bijvoorbeeld een energieonderzoek op een andere wijze invulling te geven aan de EBP. Desondanks wordt gesignaleerd dat verschillende bedrijven de EML ervaren als een verplichte lijst van maatregelen (ook in de wijze waarop OD's hier met hen over communiceren). Er is behoefte aan (ervaren) ruimte voor maatwerk. Voor landelijk opererende bedrijven geldt dat zij over dezelfde maatregelen afstemming hebben met een groot aantal OD's. Zij signaleren dat de verschillende OD's niet altijd dezelfde reactie geven. Maatwerk kan dus ook een landelijke aanpak zijn voor één bedrijf, die geldt voor alle OD's. Er komt een pilot met een programmatische aanpak die inspeelt op deze behoefte.</p> <p>Er wordt op gewezen dat de berekening van de terugverdientijd veel discussie tussen bedrijven en toezichthoudende of handhavende partijen kan opleveren. De uitkomsten van de berekeningen verschillen ook in de tijd (bijvoorbeeld door wisselingen in de energieprijzen of kostprijzen van maatregelen). Tevens wordt gesignaleerd dat bij de rechter handhavende acties van OD's niet altijd stand houden. De berekening van de terugverdientijd is (volgens sommigen te) complex. Er wordt tevens op gewezen dat bedrijven soms met een andere blik kijken naar de terugverdientijd. Zij willen niet alleen de investeringskosten terugverdienen met een lagere energierekening (zoals in essentie opgenomen in EBP), maar kijken ook naar het risico op omzetsderving als gevolg van bijvoorbeeld sluiting van een pand tijdens de verbouwing. Dit hoeft nadrukkelijk niet het geval te zijn, maar alleen de zorg kan al belemmerend zijn.</p>

	<p>Het laatste belemmerende punt is dat de verdeling van kosten en baten niet altijd gelijk is (split-incentive). Volgens de EBP is de uitvoerder van een inrichting (in dit geval de huurder) aanspreekbaar op het naleven van de regelgeving. Tegelijkertijd heeft een huurder geen hard instrumentarium om de pandeigenaar te dwingen bepaalde maatregelen uit te voeren. In samenwerking zijn hier vrijwel altijd oplossingen voor te vinden, maar als de wil of de capaciteit om te investeren in deze relatie er niet is, kan het wel problematisch zijn. Ook speelt dat OD's tot op heden bijvoorbeeld niet (of niet eenvoudig) de eigenaar van een bepaald pand of perceel kunnen achterhalen. Het is een belemmering om hier bij toezicht en handhaving op in te spelen. Er wordt aangegeven dat deze mogelijkheid beschikbaar gaat komen voor OD's.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>In de periode tot en met 2021 leek de bestuurlijke urgentie beperkt (zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven). Het beeld wordt geschetst van dienstverleningsovereenkomsten waarin het bevoegd gezag slechts beperkt en/of incidenteel prioriteit geeft aan toezicht en handhaving op deze taak. Vanzelfsprekend zijn er daarbij verschillen binnen en tussen de regio's waar de OD's opereren. Zo hebben sommige bevoegde gezagen extra eigen middelen vrijgemaakt, terwijl anderen de EBP geen prioriteit gaven.</p> <p>Illustratief is de beschrijving in de Klimaat en energieverkenning (PBL, 2022) dat bepaalde inrichtingen door sommige OD's alleen geïnspecteerd werden als hiervoor specifiek en incidenteel budget vanuit het Rijk voor beschikbaar werd gesteld. Dan gaat het bijvoorbeeld om sectoren zoals scholen en onderwijsinstellingen, kantoren, sportaccommodaties, zwembaden en sauna's. Daarvoor was binnen de reguliere budgetten geen prioriteit.</p> <p>Toezicht en handhaving lijken daarmee sterk afhankelijk te zijn geweest van beschikbaar gestelde incidentele budgetten, zoals de subsidie voor extra inspecties en voor cursussen en opleidingen die het ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2016 verstrekke, en de in 2019 beschikbaar gestelde subsidie voor inhuur van externe capaciteit voor extra toezicht en handhaving.</p> <p>Ook bij bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de EBP zien we beperkte prioriteit. Tot de hoge energieprijzen van 2022 was het doorvoeren van energiebesparende maatregelen meer een <i>nice to have</i> dan een <i>need to have</i>. Bewustzijn van het verplichtende karakter bleek – zeker tot en met de invoering van de informatieplicht – niet bij alle bedrijven aanwezig.</p>

<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>De uitvoering en het toezicht en de handhaving van de EBP vragen een forse inzet van bedrijven en OD's, terwijl de beschikbare capaciteit beperkt is. Het is lastig om het institutioneel leren binnen de beschikbare capaciteit goed te borgen, zeker omdat de regelgeving met enige regelmaat wordt aangepast. Zowel bij bedrijven als bij OD's bestaat het risico dat het wiel steeds opnieuw uitgevonden moet worden.</p> <p>Hierbij wordt tevens aangetekend dat OD's, in vergelijking met gemeenten, relatief nieuwe organisaties zijn. Het landelijk dekkende netwerk bestaat nog geen tien jaar. De periode waarin zij verantwoordelijk waren voor toezicht en handhaving van de EBP (sinds invoering van de EML) viel voor een belangrijk deel samen met de opstart van deze organisaties.</p> <p>De inzet van toezicht en handhaving functioneert volgens sommigen als een soort bezemwagen. De focus ligt daarbij op de achterblijvers en minder op de koplopers/het peloton waar misschien wel meer impact te realiseren is.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>In de gesprekken kwamen verschillende voorbeelden ter sprake waarin handhavende maatregelen vanuit de OD geen standhielden bij de rechter. Onbekendheid met welke maatregelen wel/niet standhouden bij de rechter vergroot de onzekerheid bij adviseurs en inspecteurs. Veranderende energieprijzen en locatiespecifieke aspecten maken situaties lastig vergelijkbaar.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>De fysieke context komt niet als dominant naar voren in de verkenning. De complexe eigendomsverhoudingen (inclusief grondposities en eigendomsrecht) zijn al beschreven bij de toepasbaarheid.</p>
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>De maatschappelijke context komt in de literatuur niet als dominant naar voren. In het rondetafelgesprek komt naar voren dat het soms best lastig is om de leiding van bedrijven te overtuigen van de noodzaak om de EBP door te voeren. Enerzijds helpen de harde verplichtingen. Anderzijds sluiten de harde verplichtingen nu niet aan</p>

	bij de praktijk bij de bedrijven. Er wordt evenwel geen duidelijke weerstand gesignaleerd, eerder een gebrek aan prioriteit. De oorlog in Oekraïne en de daardoor hoge energielasten zijn een <i>game changer</i> geweest.
Overig	-

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht sterk naar voren in deze casus.

Beleidspakket: veel dynamiek in regelgeving

In de verkenning komen twee belemmeringen voor uitvoeringskracht naar voren binnen het aspect 'beleidspakket':

- Het beleidspakket wordt steeds bijgesteld, wat veel inzet/kennis vraagt van de mensen die er in de uitvoering mee aan de slag moeten. De bijstelling kenmerkt zich als incrementele optimalisatie binnen de bestaande opzet/kaders (de vraag of de opzet/kaders nog passend zijn bij de huidige urgentie van de klimaatopgave wordt niet gesteld).
- Bij verduurzaming worden bedrijven naast EBP geconformeerd met een veelheid aan instrumenten die vaak niet qua administratie/formuleringen logisch op elkaar aansluiten (denk aan het Label-C en EU-regelgeving).

Toepasbaarheid: ervaren gebrek aan maatwerk

De toepasbaarheid (de handhaafbaarheid) van de regels blijkt ingewikkeld. In de verkenning komen drie belemmeringen voor uitvoeringskracht naar voren binnen het aspect 'toepasbaarheid':

- Er wordt onvoldoende ruimte ervaren om maatwerk te bieden.
- De berekening van de terugverdientijd is complex.
- De verdeling van kosten en baten is niet altijd gelijk (split-incentive).

Hulpbronnen: gebrek aan kennis en expertise

Gebrek aan kennis en expertise vormt een zorgpunt voor de uitvoering van de EBP. De uitvoering en het toezicht en de handhaving van de EBP vragen immers een forse inzet van bedrijven en OD's, terwijl de beschikbare capaciteit beperkt is. Bovendien is het lastig om het institutioneel leren binnen de beschikbare capaciteit goed te borgen. Het is niet duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is, dan wel wie dit op moet pakken.

Bestuurlijke prioriteiten: gebrek aan prioriteit leidt tot tekort aan capaciteit

In de periode tot en met 2021 was de bestuurlijke urgentie beperkt (zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven). Het beeld komt naar voren dat EBP vooral iets was wat ook moest, en niet iets van prioriteit had bij overheid noch bedrijfsleven. Dit uit zich ook in beschikbaar gestelde hulpbronnen.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- CE Delft (2018). *Erkende Maatregelenlijsten - Evaluatie van de uitvoeringspraktijk*. Delft: Centrum voor Energiebesparing en schone energie.
- PBL (2017). *Nationale Energieverkenning*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- TNO (2021). *Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer*. Amsterdam: Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Boris Alers (OD NZKG)
- Damian Jorritsma (OD NZKG)
- Frans Heerens (Albert Heijn)
- Frerik van de Pas (RVO)
- Marijke Menkveld (TNO)
- Michiel Steerneman (Blue Terra & FedEC)
- Nuschka Holtkamp (OD OZHZ)
- Pieter-Jan van Zanten (OD IJsselland)
- Robert Langman (Jumbo)
- Ronald Lazet (ING)
- Ruben van Brenk (VNG en gemeente Utrecht)
- Emmy Meijers (raadslid Rli)
- Yourai Mol (junior raadslid Rli)
- Joris Stok (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01