

Besluit van tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de actualisatie van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van, nr. WJZ.....; Gelet op de artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, en 16.139, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.3a wordt als volgt gewijzigd:

Het eerste lid komt te luiden:

1. Als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 wordt aangewezen het gebruiken van energie als:
 - a. het energiegebruik in enig kalenderjaar ten minste 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalenten is; en
 - b. het energiegebruik wordt verricht op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of op het bouwterrein van dat gebouw.
2. In de aanhef van het tweede lid wordt "vallen niet het gebruiken van energie of het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie" vervangen door "valt niet het gebruiken van energie".

B

In artikel 3.3b wordt "de activiteiten" vervangen door "de activiteit".

C

In de artikelen 5.15, eerste lid, 5.15a, eerste lid, onderdeel d, en 5.15b, eerste lid, wordt "vijf jaar" vervangen door "zeven jaar".

D

Artikel 5.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d van het derde lid vervalt, onder vervanging van "; of" aan het slot van onderdeel c door een punt.
2. Onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid tot vijfde tot en met zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing op maatregelen voor het jaarlijks produceren van hernieuwbare energie door opwekking van zonne-energie als bedoeld in artikel 3.86a van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

E

Artikel 5.15a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Dit artikel is niet van toepassing als artikel 5.15b van toepassing is.
2. Het derde lid vervalt.

F

In artikel 5.15b, derde lid, wordt "artikel 3.3a" vervangen door "de artikelen 3.3a, 3.152, 3.156, 3.170, 3.200, 3.205, 3.208, 3.211, 3.215, 3.218, 3.229, 3.232, 3.239, 3.242, 3.250, 3.253, 3.256, 3.265, 3.272, 3.276, 3.280, 3.289, 3.295a, 3.296, 3.300, 3.304, 3.308, 3.311, 3.314, 3.317, 3.323, 3.326, 3.329, 3.331, 3.334 en 3.337".

Artikel II

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 3.84, eerste lid, en 3.84a, eerste lid, onderdeel f, wordt "vijf jaar" vervangen door "zeven jaar".

B

Het vierde lid van artikel 3.84 komt te luiden:

4. Het energiegebruik van de gebruiksfunctie, bedoeld in het derde lid, onder a, en het energiegebruik van de energiedrager van de gebruiksfunctie, bedoeld in het tweede lid, onder b, omvatten het totaal aan energiegebruik van de gebruiksfunctie en de milieubelastende activiteiten die daar plaatsvinden, waarbij in geval van gebruiksfuncties op hetzelfde bouwwerkperceel wordt uitgegaan van het gezamenlijke energiegebruik van die gebruiksfuncties en de milieubelastende activiteiten die daar plaatsvinden.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2027, met uitzondering van artikel I, onderdeel D, onderdelen 2, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2028.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) en het Omgevingsbesluit in verband met de actualisatie van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik (ook wel energiebesparingsplicht genoemd).

De actualisatie van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik heeft tot doel om een impuls te geven aan bedrijven en instellingen om door het treffen van meer maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik het energieverbruik te verminderen en de emissie van CO₂ te reduceren. Daarnaast dient deze actualisatie ertoe om de doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels op het gebied van verduurzaming van het energiegebruik te verbeteren en de regeldruk te verlagen.

De actualisatie van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik sluit aan op het vier jaarlijkse ritme van de rapportageplichten. Met deze actualisatieronde worden de aanbevelingen van de volgende onderzoeken meegenomen: de evaluatie van energiebesparingsplicht van CE Delft en het onderzoek naar het functioneren van de energiebesparingsplicht tussen 2008 en 2023 van de Algemene Rekenkamer.¹ Aanbevelingen van beide onderzoeken worden meegenomen in dit wijzigingsbesluit.

Deze actualisatie resulteert in de volgende wijzigingen. Ten eerste worden wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik. Zo wordt de doelgroep die onder de onderzoeksplicht valt, ingeperkt wat bijdraagt aan de verlichting van de regeldruk. De onderzoeksplicht vervalt waar dat kan voor sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme bedrijfsprocessen of met veel gebouwgebonden energiegebruik, ook als sprake is van zeer groot energiegebruik. Daarnaast wordt de informatieplicht in het Bal gewijzigd: die komt altijd te liggen bij degene die de milieubelastende activiteit uitvoert. Ten tweede wordt een wijziging doorgevoerd om de investering in energiebesparing een impuls te geven. De verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik gelden voor maatregelen met een terugverdientijd van zeven jaar in plaats van vijf jaar. Tot slot wordt het Bal in lijn gebracht met een voorgenomen wijziging van het Bbl die ziet op de opwekking van zonne-energie voor overheidsgebouwen.²

2. Achtergrond en maatschappelijk belang

In het Bal is de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik opgenomen die bedrijven en instellingen vanaf een energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) verplicht om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar te treffen. De verplichting ziet op het treffen van energiebesparende maatregelen, maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie en maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van CO₂. Hiermee wordt de inzet van de fossiele brandstoffen en daarmee ook een efficiënter energieverbruik en de CO₂-uitstoot verkleind. Door in te zetten op efficiënter, minder en andersoortig energiegebruik wordt de strategische onafhankelijkheid vergroot, de druk op distributie- en transmissiesysteem voor elektriciteitssysteem verlaagd (vermindering van de netcongestie) en de benodigde ruimte voor opwekinstallaties verkleind. Verduurzaming van het

¹ CE Delft 2025, Evaluatie aanscherping energiebesparingsplicht en Algemene rekenkamer 2024, "Energiebesparingsplicht 2008-2023".

² Dit betreft een separaat besluit tot wijziging van het Bbl ter implementatie van de Herziane Richtlijn energieprestatie van gebouwen.

energiegebruik leidt daarmee niet slechts tot kostenreductie, maar levert ook een cruciale bijdrage aan een zelfvoorzienend, veerkrachtig en duurzaam Nederland.

De plicht ter verduurzaming van het energiegebruik is nodig, omdat de hier aan de orde zijnde maatregelen vaak niet worden getroffen terwijl het wel bedrijfseconomisch en maatschappelijk kosteneffectieve investeringen zijn. Dit komt doordat de natuurlijke focus van een bedrijf of instelling ligt op investeringen die vallen binnen het primaire proces en doordat bedrijfstechnisch de baten en lasten van deze investeringen, met name in grote bedrijven, decentraal worden afgewogen. Daardoor heeft het deel van de organisatie waar de uitgaven voor de energierekening worden gedaan profijt van lagere energiekosten, terwijl het organisatieonderdeel dat de noodzakelijk investeringen doet voor de energiebesparende maatregelen hier niet direct van profiteert. Er is dus sprake van marktfalen en hiermee is overheidsingrijpen voor het treffen van maatregelen om het energiegebruik en de CO₂-emissie terug te dringen en ruimte op het elektriciteitsnet te vergroten gerechtvaardigd.

Nederland kent sinds 1993 een energiebesparingsverplichting. Op 1 januari 2008 is de energiebesparingsplicht in het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking getreden en daarmee trad voor bedrijven en instellingen met een bepaald energiegebruik de plicht in werking om alle energiebesparingsmaatregelen te treffen die zich in vijf jaar of minder terugverdienen.³ De gemeenten en provincies gaven toen nog weinig prioriteit aan de handhaving van de plicht.⁴ Om de uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen te verbeteren, is vanaf 2015 een lijst met erkende maatregelen (erkende maatregelenlijst, hierna: EML) opgesteld.⁵ In 2019 en 2023 is de EML geactualiseerd.⁶ De EML biedt duidelijkheid aan bedrijven en instellingen en toezichthouders over de maatregelen waarmee aan de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik kan worden voldaan. Om informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken en op die manier de handhaving van de energiebesparingsplicht te verbeteren is op 2 mei 2019 de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen (hierna: informatieplicht) in werking getreden.⁷ De informatieplicht verplicht bedrijven en instellingen om elke vier jaar te rapporteren over de energiebesparende maatregelen die door hen zijn getroffen om invulling te geven aan de energiebesparingsplicht. In 2023 is de energiebesparingsplicht verbreed naar de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik, is de doelgroep uitgebreid naar ETS-bedrijven en is de onderzoeksplicht geïntroduceerd.⁸ De onderzoeksplicht verplicht bedrijven en instellingen met een aangewezen milieubelastende activiteit en met een jaarlijks energiegebruik dat groter is dan 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) om onderzoek te doen naar procesgerichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Bij deze milieubelastende activiteiten is het toepassen van de gestandaardiseerde EML niet geschikt wegens te complexe processen.

3. Inhoud van het wijzigingsbesluit

3.1 Verkleining doelgroep die onder onderzoeksplicht valt door minder sectoren aan te wijzen

De doelgroep die onder de onderzoeksplicht van het Bal valt, wordt ingeperkt. Het aantal bedrijven en instellingen waarvoor de onderzoeksplicht geldt, wordt verkleind met bijna 35% (ca. 1.400 bedrijven en instellingen). Deze locaties vallen voortaan alleen onder de informatieplicht en EML voor zowel hun proces- als gebouwgebonden energiegebruik.

³ Stb. 2007, 472 en Stb. 2007, 415.

⁴ Algemene rekenkamer 2024, "Energiebesparingsplicht 2008-2023".

⁵ Stcrt. 2015, 29035.

⁶ Stcrt. 2019, 8650. Enkele onvolkomenheden in de EML zijn later nog aangepast: Staatscourant 2020 20349. En in 2023: Stcrt. 2023, 15844.

⁷ Stbl. 2019, 167.

⁸ Stb. 2023, 215 en Stb. 2023, 272.

In de eerdergenoemde evaluatie van de energiebesparingsplicht in 2024 door CE Delft is geconstateerd dat de onderzoeksplicht goed werkt voor grote bedrijven met complexe processen. Er zijn echter ook sectoren waarvoor het onnodig belastend is om het energiebesparingsonderzoek uit te voeren. Dit geldt voor de sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme bedrijfsprocessen, zoals glastuinbouw. Voor deze sectoren geldt dat een groter energieverbruik niet gepaard gaat met complexe maatregelen, waarvoor onderzoek noodzakelijk is. Ditzelfde geldt voor sectoren met veel gebouwgebonden energiegebruik, zoals ziekenhuizen, laboratoria, defensiegebouwen en distributiecentra. Doordat deze bedrijven en instellingen door het toepassen van de EML kunnen voldoen aan de informatieplicht leidt dit tot veel lagere administratieve lasten dan voldoen aan de onderzoeksplicht. Ook wordt het toezicht voor omgevingsdiensten en ILT als toezichthouder op de aangewezen defensielocaties, eenvoudiger. Deze wijziging leidt daarom tot een verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik.

Naar aanleiding van de conclusies van CE Delft⁹ is nader onderzocht voor welke sectoren de onderzoeksplicht kan komen te vervallen. Deze staan in Tabel 1 genoemd. Een uitzondering geldt voor drinkwater- en waterzuiveringsbedrijven vanwege de isolatie- en aandrijfscan die deze bedrijven moeten uitvoeren in het kader van de onderzoeksplicht. Veel bedrijven en instellingen hebben hier geen goed volgsysteem voor, waardoor deze scan een nuttige toevoeging op de eigen bedrijfsvoering is en waaruit maatregelen kunnen komen waar EML niet in kan voorzien.

Voor de sector industrie is het noodzakelijk de onderzoeksplicht te behouden. Dit heeft te maken met het feit dat er in elke industriële deelsector bedrijven zijn met complexe processen. Dit geldt ook voor die bedrijven met een industrieel proces die niet onder de sector industrie vallen, maar onder andere sectoren. Hierbij valt te denken aan afval- en mestverwerking, mijnbouw, containerterminals en tankopslag.

In onderstaande tabellen is aangegeven voor welke sectoren en deelsectoren de onderzoeksplicht komt te vervallen.

Tabel 1 Sectoren waarvoor de onderzoeksplicht vervalt

Sector	Bal
Sport en recreatie	Afd. 3.9
Defensie	Afd. 3.11

Tabel 2 deelsectoren waarvoor de onderzoeksplicht vervalt

Deelsector	Bal
Autodemontagebedrijf en tweewielerdemontagebedrijf	§ 3.5.1
Kringloopbedrijf en bedrijf voor reparatie van gebruikte producten	§ 3.5.2
Milieustraat	§ 3.5.6
Veehouderij	§ 3.6.1
Glastuinbedrijf	§ 3.6.2
Telen van gewassen in de openlucht	§ 3.6.3
Telen van gewassen in een gebouw	§ 3.6.4
Agrarisch loonwerkbedrijf	§ 3.6.5
Landbouwmechanisatiebedrijf	§ 3.6.6
Bouwbedrijf, installatiebedrijf, grondbouwbedrijf, wegbouwbedrijf, waterbouwbedrijf en schildersbedrijf	§ 3.7.1
Chemische wasserij	§ 3.7.2
Crematorium	§ 3.7.4

⁹ CE Delft 2024, Evaluatie aanscherpingen energiebesparingsplicht 2023.

Laboratorium	§ 3.7.5
Onderhoud van de openbare ruimte	§ 3.7.7
Repareren en verhuren van gemotoriseerde werktuigen	§ 3.7.8
Ziekenhuis	§ 3.7.9
Voorziening voor het oefenen van brandbestrijdingstechnieken	§ 3.7.10
Autobergingsbedrijf en pechhulp	§ 3.8.1
Bunkerstations en andere tankplaatsen voor schepen	§ 3.8.3
Garage, autoschadeherstelbedrijf, autowasstraat en carrosseriebouw	§ 3.8.4
Motorrevisiebedrijf	§ 3.8.5
Onderhoudswerkplaats voor autobus, trein, tram of metro	§ 3.8.7
Onderhoudswerkplaats voor vliegtuigen	§ 3.8.8
Spoorwegenplacement	§ 3.8.9
Tankstation	§ 3.8.10
Reinigen van opslagtanks, verpakkingen, voertuigen of containers voor gevaarlijke stoffen	§ 3.8.11

3.2 Informatieplicht voor procesmaatregelen gaat van verhuurder naar huurder

Uitgangspunt in het Bal is dat de informatieplicht geldt voor degene die moet voldoen aan de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik. In het Bal is dat degene die de milieubelastende activiteit uitvoert. Van dat uitgangspunt is bij het Bal afgeweken bij de milieubelastende activiteiten 'het gebruiken van energie' (artikel 3.3a, eerste lid, onder a, Bal) en 'het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie' (artikel 3.3a, eerste lid, onder b, Bal). De informatieplicht voor de milieubelastende activiteiten zoals aangewezen in artikel 3.3a met een verplichting tot het treffen van maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik is van toepassing op 'het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie' (artikel 3.3a, eerste lid, onder b, Bal). Degene die gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie is doorgaans de gebouweigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat gebouw, tenzij dit contractueel anders is vastgelegd. Deze normadressaat is verantwoordelijk voor het voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden, ook over eventuele activiteitgebonden maatregelen. Op deze manier rust op de verhuurder de informatieplicht over de activiteiten van de huurder. De huurder is echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van eventuele activiteitgebonden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en moet daarover gegevens overleggen aan de verhuurder.

Dit leidt in de praktijk tot fouten en onvolkomenheden doordat de verhuurder namens de huurder rapporteert: de maatregelen die op locatie waar het gebouw staat horen door de huurder te worden uitgevoerd, maar horen niet tot de rapportageplicht van de verhuurder conform de formulering van artikel 3.3a van het Bal. Ook zorgt deze constructie voor lasten voor de verhuurder die actief bij de huurder(s) moet nagaan welke maatregelen er voor de verduurzaming van het energiegebruik zijn genomen. Bij de niet naleving van de rapportageplicht door de verhuurder ontvangen toezichthouders geen informatie over processen noch over gebouwen, omdat de rapportage bij één partij is belegd. Hierdoor kan geen effectief toezicht worden gehouden.

Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt dit aangepast. De huurder (degene die de milieubelastende activiteit 'het gebruiken van energie' uitvoert) moet voortaan zelf voldoen aan de informatieplicht. Hij moet de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik nemen (dat blijft zoals het was) én moet voldoen aan de informatieplicht. Dit heeft tot gevolg dat de regels ter verduurzaming van het energiegebruik in het Bal niet meer van toepassing zijn op de verhuurder (degene die de milieubelastende activiteit 'het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie' uitvoert). Hij hoefde voor de milieubelastende activiteit zelf geen procesmaatregelen te nemen en hij hoeft voortaan ook niet meer te voldoen aan de informatieplicht over de procesmaatregelen die de huurder (degene die de milieubelastende activiteit 'het gebruiken van energie' uitvoert) treft.

Dit betekent dat het ook niet meer nodig is om 'het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie' in artikel 3.3a van het Bal aan te wijzen als milieubelastende activiteit waarop de regels ter verduurzaming van het energiegebruik in § 5.4.1 van het Bal van toepassing zijn. Met het wegvallen van de milieubelastende activiteit 'het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie' is de aanpassing van artikel 3.84 Bbl nodig zodat het energiegebruik van de gebruiksfunctie kan worden bepaald zonder naar de milieubelastende activiteit te verwijzen. Met de aanpassing van art. 3.84, vierde lid, wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de huidige situatie.

De uitvoerbaarheid van de energiebesparingsplicht wordt hierdoor verbeterd, omdat de kans op fouten en onvolledigheden wordt geminimaliseerd, aangezien de informatieplicht en de verplichting tot het nemen van de maatregelen (beiden onderdeel van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik) straks bij één en dezelfde rechtspersoon ligt (de huurder). Daarnaast wordt de handhaafbaarheid verbeterd omdat voor de toezichthouders beter inzichtelijk wordt op wie de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik rust. Hierdoor kan doelgerichter gehandhaafd worden.

Ook heeft deze wijziging tot gevolg dat de informatieplicht gaat gelden voor maatregelen die op de locatie zijn genomen en niet alleen voor maatregelen in het gebouw zelf of op het bouwerf. Volgens artikel 3.3a, eerste lid, onder a, van het Bal moet de huurder (degene die de milieubelastende activiteit 'het gebruiken van energie' uitvoert) maatregelen nemen als het energiegebruik wordt verricht 'op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of op het bouwerf'. De informatieplicht voor de verhuurder (degene die de milieubelastende activiteit 'gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie' uitvoert) beperkte zich voorheen op grond van artikel 3.3a, eerste lid, onder b, van het Bal tot die maatregelen die 'in een gebouw of op het bouwerf' zijn genomen. Dat is nu gewijzigd. Dit betekent dat voor bijvoorbeeld een lichtmast bij een sportveld die niet op het bouwerf staat, maar wel op de locatie, de huurder voortaan maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik moet nemen en daarover moet rapporteren in het kader van de informatieplicht.

3.3 De verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar

De verplichting tot het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik gaat gelden voor maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste zeven jaar in plaats van vijf jaar. Met een terugverdientijd van zeven in plaats van vijf jaar wordt het aantal verplichte maatregelen uitgebreid alsmede de investeringen die in de verduurzaming van het energiegebruik moeten worden gedaan. Hiermee wordt onder andere extra besparing gerealiseerd. Uitgaande van de ingediende onderzoekspluchtrapportages tussen december 2023 en oktober 2025 leveren de extra maatregelen, dus met een terugverdientijd tussen vijf en zeven jaar, 11 PJ aan extra energiebesparing op. De initiële investeringen die hiermee gepaard gaan bedragen naar verwachting circa € 1 miljard. Deze investeringen worden terugverdientijd tussen de vijf en zeven jaar en leveren daarna bij gelijkblijvende energieprijzen elke vijf tot zeven jaar € 1 miljard aan lagere energielasten voor bedrijven en instellingen op.

De verhoging van de terugverdientijd is een van de maatregelen voor het verlagen van de energierekening, het vergroten van de strategische onafhankelijkheid en verkleinen van de netcongestieproblematiek. Iedere vorm van energiebesparing leidt tot extra ruimte op het op het distributie- en transmissiesysteem voor elektriciteit voor nieuwe aansluitingen voor bijvoorbeeld woningen en ziekenhuizen en uitbreidingen van bedrijven en maatschappelijke instellingen. De verhoging van de terugverdientijd draagt daarmee bij aan een stabiel, betaalbaar en betrouwbaar energiesysteem. Het levert ook een belangrijk bijdrage aan het behalen van de doelen, voortkomend uit onder andere uit de 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) en de klimaatdoelen.

3.4 Harmonisatie van het Bal met de zon-op-dak bepalingen uit Bbl

In de herziene Richtlijn Energieprestatie van gebouwen worden eisen aan het opwekken van zonne-energie op overheidsgebouwen gesteld.¹⁰ Met een voorgenomen wijziging van het Bbl zullen deze eisen voor gebouwen worden geïmplementeerd in het Bbl.¹¹ Door deze voorgenomen wijziging van het Bbl zullen voor bestaande overheidsgebouwen met een oppervlak van 2.000 m² of meer nieuwe eisen voor het opwekken van zonne-energie gaan gelden (het nieuwe artikel 3.84a Bbl). Deze eisen zijn strenger dan de eisen voor het opwekken van zonne-energie zoals die op grond van het Bbl voortvloeien uit toepassing van de EML, ter invulling van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik (artikel 3.84 Bbl). Overheidsgebouwen die aan de nieuwe eisen voor het opwekken van zonne-energie moeten voldoen, hoeven daardoor niet ook te voldoen aan de eisen voor het opwekken van zonne-energie van de EML.

Omdat in artikel 5.15, derde lid, onder c, Bal verwezen wordt naar artikel 3.84 Bbl moet dat onderdeel c ook worden aangepast. Het treffen van maatregelen voor het jaarlijks produceren van hernieuwbare energie op de locatie waarop de milieubelastende activiteit wordt verricht van het Bal is voortaan niet van toepassing op maatregelen als sprake is van milieubelastende activiteit in een overheidsgebouw dat voldoet aan de nieuwe eisen voor het opwekken van zonne-energie van het nieuwe artikel 3.86 Bbl.

4. Verhouding tot het Unierecht

Het ontwerpbesluit draagt bij aan het beter functioneren van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik. Dit heeft een positief effect op de verschillende Europese verplichtingen zoals energie-efficiëntie doelen uit de EED-richtlijn, CO₂-reductie uit de Europese Klimaatwet en hernieuwbare energie uit de herziene Richtlijn hernieuwbare energie, hierna: RED III.¹²

In de Europese klimaatwet is de doelstelling vastgelegd om in 2050 klimaatneutraliteit te hebben bereikt.¹³ Deze doelstelling vereist een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% tegen 2030.

De RED III stelt een bindend EU-streefcijfer vast voor het aandeel hernieuwbare energie in het totale energiegebruik van de EU van energie van ten minste 42,5% uiterlijk in 2030 (artikel 3, eerste lid) en bevat strengere, sectorspecifieke doelen voor onder andere de industrie en het vervoer.

De Richtlijn energie-efficiëntie stelt een bindend EU-doel vast voor het eindenergieverbruik tegen 2030 (een vermindering van ten minste 11,7%).¹⁴ Lidstaten zijn verplicht jaarlijks nieuwe energiebesparingen te realiseren, die geleidelijk oplopen tot 1,9% tegen 2030. De verplichtingen voor energie-audits en energiebeheersystemen worden aangescherpt. De inhoudelijke vereisten waaraan het verslag van de energie-audit moet voldoen zijn opgenomen in het Besluit energie-audit. De meeste bedrijven die een verplicht onderzoek moeten doen naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik moeten ook een energie-audit doen.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

¹¹ Dit betreft een separaat besluit tot wijziging van het Bbl ter implementatie van de Herziene Richtlijn energieprestatie van gebouwen.

¹² Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

¹³ Verordening van (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet")

¹⁴ 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)

De Ecodesign-richtlijn stelt duurzaamheidseisen te stellen aan energiegerelateerde producten.¹⁵ Afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen (EU-verordeningen) stellen specifieke eisen per productgroep. Deze eisen gaan vooral over het beperken van het energieverbruik. Producenten mogen die producten alleen op de Europese markt aanbieden als ze aan de eisen voldoen. De eisen worden in de tijd steeds verder aangescherpt, zodat gaandeweg niet-efficiënte producten van de markt verdwijnen. Er zijn eisen opgenomen voor bijvoorbeeld lampen, koelmeubels, motoren, ventilatoren, pompen en verwarmingstoestellen. Dat door de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik strengere eisen opgelegd worden bij vervangingsmomenten dan door Ecodesign-richtlijn zal daardoor naar verwachting vrijwel niet voorkomen. De Ecodesign-richtlijn zal op termijn worden vervangen door de Eco-design for Sustainable Products Regulation.¹⁶

Met het Fit for 55-pakket wordt gestreefd om netto 55% van de broeikasgassen te reduceren in 2030 ten opzichte van 1990, zodat Europa op koers blijft om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn.¹⁷ Het Fit for 55-pakket bestaat uit het herzien van een verscheidenheid aan richtlijnen en verordeningen om zo een evenwichtige en rechtvaardige klimaattransitie te bewerkstelligen. Onderdeel van het pakket is onder andere het vergroten van de productie en het gebruik van hernieuwbare energie.

In 2022 brak in Oekraïne een oorlog uit, wat leidde tot een energiecrisis. De Europese Commissie is daarop met een aanvullend pakket maatregelen gekomen om de impact van deze crisis zoveel mogelijk te minimaliseren; het REPowerEU-plan.¹⁸ Het doel van dit plan is om de EU energie-onafhankelijker te maken en dit doel is meegenomen in het onderhandelingsproces van de richtlijn. De extra inzet op energiebesparing en energie-efficiëntie is een belangrijke voorwaarde om de afhankelijkheid van de EU op het gebied van de import van energie te verkleinen, de energieprijzen te drukken en de Europese klimaatambitie te realiseren.

5. Lastendruk

5.1 Lasten door verkleining doelgroep onderzoeksplicht

De totale doelgroep van de onderzoeksplicht in 2023 omvatte ca. 4.200 locaties. Ca. 1.400 locaties betreffen sectoren met eenvoudige/uniforme bedrijfsprocessen of veel gebouwgebonden energiegebruik. Om de administratieve lasten voor deze locaties te verlagen geldt vanaf 2027 voor deze locaties alleen nog de EML. De kosten voor de onderzoeksplichtrapportage worden geschat op € 1.250,- per jaar. De kosten van de isolatiescan worden geschat op € 4.125,- per scan (€ 1.035,- per jaar). De kosten van een aandrijfsystemenscan worden hier niet meegenomen, omdat deze alleen bij grote industriële bedrijven wordt uitgevoerd en die blijven onder de onderzoeksplicht vallen. Er wordt dus circa € 3,2 miljoen per jaar bespaard op de administratieve lasten voor locaties die niet langer onder de onderzoeksplicht vallen.

5.2 Lasten door verhoging terugverdientijd

Door de verhoging van de terugverdientijd zullen bedrijven en instellingen grotere investeringen moeten doen in de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Uitgaande van de tussen december 2023 en oktober 2025 bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna:

¹⁵ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten

¹⁶ Verordening (EU) 2024/1781 van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG

¹⁷ ["Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit | Europese Commissie](#)

¹⁸ [REPowerEU-Betaalbare, veilige en duurzame energie voor Europa | Europese Commissie](#)

RVO) ingediende onderzoeksplichtrapportages leveren de extra geïdentificeerde maatregelen, met een terugverdientijd tussen vijf en zeven jaar, 11 PJ aan extra energiebesparing op. Bij ruim 62% van deze geïdentificeerde maatregelen zijn technische, economische of organisatorische belemmeringen aangegeven, waardoor ze niet direct genomen kunnen worden. De initiële investeringen die hiermee gepaard gaan bedragen naar verwachting € 1 miljard. De administratieve lasten die gepaard gaan met de rapportageplichten, blijven gelijk.

5.3 Lasten overige wijzigingen

Deze wijziging raakt circa de helft van de informatieplichtige bedrijven en instellingen. De verlegging van de informatieplicht voor procesmaatregelen van de verhuurder naar de huurder leidt voor de verhuurder tot een verlaging van administratieve lasten, omdat deze niet meer verantwoordelijk is voor het verkrijgen van de benodigde informatie over de maatregelen bij de huurder. Voor de huurder leidt dit niet of zeer beperkt tot extra administratieve lasten, omdat die dezelfde informatie nu aan een andere partij moet rapporteren: aan de toezichthouder in plaats van aan de verhuurder. In een aantal gevallen dalen de administratieve lasten zelfs doordat er geen gegevensuitwisseling hoeft plaats te vinden tussen de verhuurder en de huurder, wat fouten en onvolledigheden helpt te voorkomen.

De overige wijzigingen leiden niet tot de verandering in de lastendruk voor bedrijven en instellingen of toezichthouders. De wijziging in het kader van harmonisatie met bepalingen uit het Bbl omtrent de zon-op-dak verplichting voor de overheidsgebouwen voegt geen extra lastendruk toe ten opzichte van de bestaande verplichtingen.

6. Uitvoering

De RVO voert het digitale loket voor de informatieplicht en onderzoeksplicht uit. De actualisatie van de energiebesparingsplicht heeft voor de uitvoering hiervan slechts beperkte gevolgen.

7. Toezicht en handhaving

De energiebesparingsplicht is – net als andere regels in het Bal – opgenomen in het basistakenpakket. Dat betekent dat het bevoegd gezag, voor zover het gemeenten en provincies betreft, opdracht aan de omgevingsdiensten geeft voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Omgevingsdiensten kunnen de rapportages van de informatieplicht en de onderzoeken uit het landelijke digitale systeem van RVO ophalen. Het ontwerpbesluit draagt bij aan een efficiënt toezicht. Door het verleggen van de informatieplicht zullen de toezichthouders effectiever kunnen handhaven door de relevante partijen aan te spreken op de naleving.

8. Advies, consultatie, notificatie en voorhang

PM

9. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is voorzien per 1 juli 2027. De bepaling die ziet op de harmonisatie van het Bal met de zon-op-dak bepalingen uit het Bbl treedt in werking tegelijk met de betreffende aanpassing van het Bbl, dat voor deze bepaling is voorzien met ingang van 1 januari 2028.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I, onderdelen A, B, D, onder 1, en E en II, onderdeel B

Met deze wijzigingen wordt de informatieplicht voor procesmaatregelen op grond van het Bal verlegd van de verhuurder naar de huurder. Hiervoor zijn wijzigingen van het Bal en het Bbl nodig.

Voor het Bal zijn de volgende wijzigingen aangebracht. Ten eerste wordt in artikel I, onderdeel A, onder 1 en 2, artikel 3.3a, eerste en tweede lid, Bal gewijzigd. Het gelegenheid bieden tot het gebruiken van energie in een gebouw of op een bouwterrein van dat gebouw wordt niet meer aangewezen als milieubelastende activiteit. Als bedrijfstakoverstijgende activiteit energiegebruik bij gebouwen zoals opgenomen in § 3.2.0 van het Bal, is voortaan alleen als milieubelastende activiteit aangewezen het gebruiken van energie op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of op het bouwterrein van dat gebouw. Het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie in een gebouw of op een bouwterrein is niet meer nodig, omdat daarvoor geen algemene regels meer hoeven te gelden. De regels over verduurzaming van het energiegebruik zoals opgenomen in § 5.4.1 van het Bal gelden namelijk niet meer en aangezien dit de enige algemene regels in het Bal waren, is het niet meer nodig het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie in een gebouw of op het bouwterrein als milieubelastende activiteit aan te wijzen. Onderdeel B betreft een taalkundige aanpassing, om aan te sluiten bij het nieuwe eerste lid van artikel 3.3a.

Ten tweede wordt in artikel I, onderdeel D, onder 1, bepaald dat onderdeel d van artikel 5.15, derde lid, Bal vervalt. Dat onderdeel regelde dat de plicht ter verduurzaming van artikel 5.15 Bal (de plicht tot het treffen van maatregelen) niet gold voor de degene die gelegenheid biedt tot het gebruiken van energie (de verhuurder). Aangezien het gelegenheid geven tot het gebruiken van energie niet meer wordt aangewezen als milieubelastende activiteit, heeft onderdeel d geen nut meer.

Ten derde wordt in artikel I, onderdeel E, artikel 5.15a Bal gewijzigd. In artikel 5.15a, tweede lid, onder a, was opgenomen dat de informatieplicht niet van toepassing is voor de gebruiker van energie (de huurder); deze werd in het derde lid van dat artikel gelegd bij degene die gelegenheid geeft tot het gebruiken van energie. Aangezien de informatieplicht bij de huurder wordt gelegd, vervallen deze bepalingen.

Voor het Bbl wordt in artikel II, onderdeel B, in artikel 3.84 Bbl het vierde lid aangepast. Deze wijziging bepaalt dat het energiegebruik, bedoeld in artikel 3.84, tweede lid, onder b, en derde lid, onder a, Bbl, het totaal aan energiegebruik van de gebruiksfunctie (het energiegebruik van het gebouw zelf) en de milieubelastende activiteiten die daar plaatsvinden (de milieubelastende activiteiten zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van en de bijlage bij de Omgevingswet) omvat. Het gaat, net als vóór deze wijziging, om het totale energiegebruik van de activiteiten en de gebruiksfunctie samen. In de meeste gevallen is dit ook niet te splitsen omdat het energiegebruik van het gebouw en de processen over dezelfde meter gaat. Deze wijziging grijpt terug op de in het Invoeringsbesluit Omgevingswet opgenomen formuleringen.¹⁹ Voor het bepalen van dat energieverbruik moet worden uitgegaan van het totale energieverbruik van het gebouw en de activiteiten die in het gebouw worden verricht: als in één gebouw (op één bouwterrein) meerdere gebruiksfunctie aanwezig zijn, wordt voor het bepalen van het energiegebruik onder artikel 3.84 Bbl uitgegaan van het op dat gezamenlijke energiegebruik van de gebruiksfuncties en de milieubelastende activiteiten die daar plaatsvinden, op dat hele bouwterrein dus. Zowel in de oude als in de nieuwe situatie moet de gebouweigenaar maatregelen nemen op grond van artikel 3.84 Bbl als het totale energiegebruik boven de genoemde ondergrenzen uitkomt.

Artikelen I, onderdeel C, en II, onderdeel A

Deze wijzigingen zien op het verhogen van de terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar naar zeven jaar. Artikel I, onderdeel C, ziet op verhoging van de terugverdientijd in het Bal (de artikelen 5.15a, eerste lid, onderdeel d, en 5.15b, eerste lid, Bal) en artikel II, onderdeel A, op verhoging van de terugverdientijd in het Bbl (artikel 3.84a, eerste lid, onderdeel f, Bbl). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar § 3.3 van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel D, onder 2

¹⁹ Zie Stb. 2020, 400, hoofdstuk 2, onderdelen AI en AM, en artikelsgewijze toelichting, pag. 1521 en 1522.

Deze wijziging hangt samen met de harmonisatie van het Bal met de zon-op-dak bepalingen uit Bbl. Aan artikel 5.15 wordt toegevoegd, met een nieuw vierde lid, dat het treffen van maatregelen voor het jaarlijks produceren van hernieuwbare energie op de locatie (artikel 5.15, tweede lid, onderdeel b, Bal) niet vereist is, als sprake is van een milieubelastende activiteit in een overheidsgebouw dat voldoet aan de nieuwe eisen voor het opwekken van zonne-energie van het nieuwe artikel 3.86 Bbl. Deze wijziging zal op 1 januari 2028 in werking treden, tegelijk met het moment waarop artikel 3.86a Bbl in werking zal treden. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar § 3.4 van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel F

In artikel I, onderdeel F, wordt de doelgroep die onder de onderzoeksplicht van het Bal valt verkleind. Zoals in § 3.1 van deze toelichting is aangegeven, vervalt de onderzoekplicht waar dat kan voor sectoren met relatief eenvoudige en/of uniforme bedrijfsprocessen of met veel gebouwgebonden energiegebruik, ook als sprake is van zeer groot energiegebruik. Met de aanpassing in artikel 5.15b, derde lid, Bal is de onderzoeksplicht voortaan niet meer van toepassing op een veel groter aantal milieubelastende activiteiten dan voorheen.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2027, behalve de bepaling die ziet op de harmonisatie van het Bal met de zon-op-dak bepalingen uit het Bbl, zoals opgenomen in artikel I, onderdeel D, onder 2. Deze wijziging treedt in werking tegelijk met de betreffende aanpassing van het Bbl, dat voor deze bepaling is voorzien op 1 januari 2028.

Minister van Klimaat en Groene Groei,