

University of Groningen

## Van besparen naar verduurzamen. Actualisatie van de algemene regels over energiegebruik voor milieubelastende activiteiten

de Graaf, K.J.; Stoetman, A.; Tolsma, H.D.

*Published in:*  
 Milieu & Recht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J., Stoetman, A., & Tolsma, H. D. (2023). Van besparen naar verduurzamen. Actualisatie van de algemene regels over energiegebruik voor milieubelastende activiteiten. *Milieu & Recht*, 2023(4), 272-279. Artikel M en R 2023/39.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# Van besparen naar verduurzamen. Actualisatie van de algemene regels over energiegebruik voor milieubelastende activiteiten

M en R 2023/39



## 1. Inleiding

Energiebesparing is, naast de productie van duurzame energie, een belangrijke pijler voor de verduurzaming van de energievoorziening. In deze bijdrage schetsen wij een actueel overzicht van de stand van zaken rond de energiebesparingsplicht voor inrichtingen en – in de toekomst onder de Omgevingswet – voor milieubelastende activiteiten.<sup>2</sup> Voor veel bedrijven en instellingen geldt sinds 2008 de verplichting om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaren. Het gaat om ongeveer 90.000 bedrijven, met name in de dienstensector, die vallen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), in het bijzonder art. 2.15 Abm.<sup>3</sup> Het betreft onder meer kantoren, hotels en restaurants, gezondheidszorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, bedrijfshallen en de agrarische sector. Bij verplicht door te voeren energiebesparende maatregelen moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het plaatsen van ledverlichting in een koelcel of het toepassen van energiezuinig printen op een kantoor.<sup>4</sup> Voor vergunningplichtige bedrijven, waaronder industriële activiteiten die vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (hierna: ETS-industrie) en de glastuinbouw,<sup>5</sup> geldt deze in algemene regels neergelegde energiebesparingsplicht op dit moment niet.

De energiebesparingsplicht is van groot belang om wereldwijde en Europese klimaatdoelen te behalen. De rode draad sinds de inwerkingtreding is evenwel dat het energiebesparingspotentieel onvoldoende wordt benut. Rechtsonzekerheid en moeilijkheden bij toezicht en handhaving zijn aanleiding geweest voor diverse aanpassingen van het

wettelijke systeem in 2015 en 2019. De reden om nu aandacht te besteden aan de energiebesparingsplicht is dat er wederom een aantal veranderingen aankomen. Actualisatie is nodig met het oog op de invoering van de Omgevingswet, maar los daarvan zijn ook wijzigingen aangekondigd om de energiebesparingsplicht te verbeteren en te verbreden tot een verplichting om het energieverbruik te verduurzamen.

We beschrijven eerst de Europese context rond de actualisatie van de energiebesparingsplicht (paragraaf 2). Vervolgens schetsen we – mede aan de hand van literatuur en rechtspraak – de ontwikkeling die de energiebesparingsplicht in het Activiteitenbesluit tot nu toe heeft doorgemaakt (paragraaf 3). Na deze terugblik volgt een vooruitblik naar de plannen voor verbreding en aanscherping van de energiebesparingsplicht in de toekomst, onder meer neergelegd in de regeling onder de Omgevingswet (paragraaf 4). We sluiten af met een korte slotbeschouwing (paragraaf 5).

## 2. Ontwikkelingen actualisatie energiebesparingsplicht – Europa

De actualisatie van de energiebesparingsplicht moet worden gezien in het licht van de enorme ontwikkelingen op het terrein van de Europese klimaatwetgeving. Op 11 december 2019 publiceerde de Commissie-Von der Leyen het voorstel tot de Europese Green Deal (hierna: EGD).<sup>6</sup> De Europese Unie spreekt daarin de wens uit klimaatneutraliteit te bereiken, ten laatste in 2050 middels de in de EGD opgenomen plannen. Dit politieke streven is verankerd in de Europese Klimaatwet, die op 29 juli 2021 in werking is getreden.<sup>7</sup> Uit die wet volgt ook een tussendoelstelling die bepaalt dat voor 2030 een netto reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies geldt van 55% ten opzichte van het jaar 1990.<sup>8</sup>

Vermindering van het gebruik van fossiele energiebronnen leidt tot minder broeikasgassen, maar klimaatneutraliteit wordt ook (sneller) bereikt als het relatieve gebruik van hernieuwbare energiebronnen toeneemt. Op 14 juli 2021 kondigt de Europese Commissie het omvangrijke 'Fit for 55' (hierna: Ff55) pakket aan.<sup>9</sup> Het pakket werkt de doelstellingen van de Europese Klimaatwet verder uit en bestaat uit een tiental samenhangende wetsvoorstellen dat een aantal bestaande richtlijnen en verordeningen wijzigt. Volgens de Commissie beoogt het pakket een 'eerlijke,

1 Prof. mr. K.J. de Graaf, A. Stoetman en prof. mr. H.D. Tolsma zijn verbonden aan de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, respectievelijk als hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid, als student-assistent en als hoogleraar Besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. De tekst van deze bijdrage is 31 maart 2023 afgerond.

2 Energieverplichtingen voor de bebouwde omgeving staan in deze bijdrage niet centraal.

3 *Kamerstukken II 2020/21*, 32812, nr. 863.

4 Bijlage 10 Activiteitenregeling, onder 16, maatregel 28 en onder 4, maatregel 31.

5 Na afronding van deze bijdrage verscheen op het internet in consultatie de 'Erkende maatregelenlijst (EML) en terugverdientijdmethode glastuinbouwsector'. Daarmee is in deze bijdrage geen rekening gehouden.

6 Europese Commissie 11 december 2019, COM(2019) 640 final.

7 Verordening (EU) 2019/1119.

8 Art. 4 lid 1 Verordening (EU) 2019/1119.

9 Europese Commissie 14 juli 2021, COM(2021) 550 final.

concurrerende en groene transitie' te bewerkstelligen.<sup>10</sup> Ff55 zal naar verwachting grote gevolgen hebben voor het klimaat- en energiebeleid in Nederland, zo concludeert ook het Planbureau voor de Leefomgeving.<sup>11</sup> Bestaande verplichtingen uit klimaat-, vervoer- en energiewetgeving moeten worden aangescherpt en nieuwe verplichtingen zullen in het leven worden geroepen. Dat geldt ook voor de huidige normering van het gebruik van energie door Nederlandse bedrijven. In dat verband is met name interessant om kort de voorgestelde wijzigingen van de Richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED II) en de Richtlijn energie-efficiëntie (hierna: EED) te bespreken.<sup>12</sup>

#### Richtlijn hernieuwbare energie

De algemene doelstelling van de Richtlijn hernieuwbare energie wordt aangepast. De oorspronkelijke doelstelling dat ten minste 32% van het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie uit hernieuwbare energie bestaat, werd eerder al verhoogd tot 40%.<sup>13</sup> De Europese Commissie heeft in mei 2022 met het zogenoemde REPowerEU Plan voorgesteld deze doelstelling te verhogen naar een percentage van 45% hernieuwbare energie.<sup>14</sup> Hoewel deze doelstelling op het eerste gezicht wellicht niet direct relevant lijkt voor de Nederlandse energiebesparingsplicht, is de vooronderstelling dat de doelstellingen voor energiebesparing en hernieuwbare energieopwekking niet behaald kunnen worden zonder een brede verplichting voor bedrijven om op de eigen locatie hernieuwbare energie op te wekken. Relevante verbinding tussen beide is uiteraard het doel om minder door fossiele bronnen opgewekte energie te gebruiken teneinde de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Om de doelstellingen te behalen biedt de Richtlijn hernieuwbare energie, naast het opwekken van energie in eigen land, de mogelijkheid tot statistische overdracht van energie tussen lidstaten, waarbij als het ware sprake is van administratieve overdracht van behaalde resultaten door de ene lidstaat naar een andere. Bovendien kunnen lidstaten gezamenlijk energieprojecten ontwikkelen en steunregelingen aanwenden.<sup>15</sup> Deze bijdrage gaat op deze aspecten verder niet in.

#### Richtlijn energie-efficiëntie

Een belangrijke wijziging van de Richtlijn energie-efficiëntie houdt in dat het streefdoel voor energie-efficiëntie in 2030 wordt verhoogd naar 39% voor het primaire en 36% voor het finale energiegebruik. Voorheen was nog sprake van een kernstreefwaarde van 32,5%. Daarnaast wordt de nationale energiebesparingsplicht in elk jaar tussen 1 januari 2024 en 2031 verhoogd van 0,8% naar 1,5% van het gemiddelde van het jaarlijkse eindenergieverbruik gedurende de periode van drie jaar voorafgaand aan 1 januari 2020.

Het collectieve doel van de Europese Unie wordt juridisch bindend vastgelegd. De nationale doelstellingen van de lidstaten blijven echter indicatief.<sup>16</sup> Lidstaten mogen energiebesparingen meetellen voor zover deze voortvloeien uit beleidsmaatregelen.<sup>17</sup> De EED is voor een deel in Nederland geïmplementeerd met behulp van nationale beleidsmaatregelen.<sup>18</sup>

Een andere wijziging in het kader van Ff55 heeft te maken met de energie-audit. Op grond van de EED geldt namelijk voor grote energieverbruikers de verplichting tot het uitvoeren van een energie-audit.<sup>19</sup> Als grote energiegebruikers worden beschouwd bedrijven<sup>20</sup> met meer dan 250 fte in dienst of een jaaromzet van 50 miljoen euro en een jaarlijks balanstotaal van 43 miljoen euro. De energie-audit maakt inzichtelijk welke mogelijkheden bestaan tot energiebesparing dan wel verduurzaming van het energiegebruik en heeft tot doel het creëren van bewustwording over het energiegebruik bij bedrijven en instellingen. Op dit moment is dus afhankelijk van de omvang van een bedrijf of instelling of de auditplicht geldt. De Europese Commissie heeft echter voorgesteld niet langer de omvang van het bedrijf, maar het energiegebruik bepalend te laten zijn voor de auditplicht. Deze wijziging kan gevolgen hebben voor Nederlandse milieubelastende activiteiten.

#### Gebouwde omgeving

Hoewel de energieverplichtingen voor de gebouwde omgeving niet centraal staan in deze bijdrage, is goed om te memoreren dat naast de RED en de EED, ook de Richtlijn energieprestatie van gebouwen (hierna: EPBD) en het Europese emissiehandelssysteem (Emission Trading Scheme) relevant zijn.<sup>21</sup> Uit de EPBD vloeit bijvoorbeeld voort dat woningbouw en utiliteitsbouw in Nederland moeten voldoen aan eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen ('BENG'-eisen). Opvallend is ook dat de Europese Commissie voorstelt om de bouwsector (en transport) vanaf 2026 onder een eigen emissiehandelssysteem te brengen.<sup>22</sup> In deze bijdrage beperken wij ons echter tot normen voor inrichtingen en (toekomstige) milieubelastende activiteiten.

### 3. Ontwikkeling van de energiebesparingsplicht in het Activiteitenbesluit

In deze paragraaf schetsen we de ontwikkeling van de energiebesparingsplicht die vanaf 2008 in het Activiteitenbesluit

10 Europese Commissie 14 juli 2021, COM(2021) 550 final.  
 11 PBL, *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2021.  
 12 Voorstel tot wijziging Richtlijn (EU) 2018/2001 in COM (2021) 557 final en wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (gewijzigd door Richtlijn 2018/2002) in COM (2021) 558 final.  
 13 Europese Commissie 14 juli 2021, COM (2021) 550 final.  
 14 Europese Commissie 18 mei 2022, COM(2022) 230 final.  
 15 Respectievelijk art. 8 en 9 van Richtlijn (EU) 2018/2021.

16 Behaalt een lidstaat de doelen niet, dan kan de Europese Commissie op grond van het in het Ff55-pakket voorgestelde art. 4 lid 3 meer maatregelen verlangen.  
 17 Art. 7 Richtlijn 2012/27/EU.  
 18 Zie bijvoorbeeld het Nationaal Energieakkoord voor Duurzame Groei, het Klimaatakkoord en het Energieakkoord 2013.  
 19 Op grond van art. 18 Richtlijn 2012/27/EU. Ook als vergunningvoorschrift op basis van de energiebesparingsplicht van Richtlijn 2010/75/EU.  
 20 Zie voor concernrelaties van bedrijven de Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (2003/361/EG).  
 21 Richtlijn (EU) 2018/844.  
 22 Zie Europese Commissie 14 juli 2021, COM(2021) 550 final, par. 2.2.1.

is opgenomen. Problemen in de praktijk met naleving en handhaving hebben in de loop der tijd tot een aantal wijzigingen geleid. In 2015 is de energiebesparingsplicht op twee punten verduidelijkt: de mogelijkheid voor de Minister om een lijst met erkende maatregelen vast te stellen die in elk geval zouden moeten worden uitgevoerd op grond van art. 2.15 Abm en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om bij maatwerkvoorschrift de gefaseerde uitvoering van energiebesparende maatregelen toe te staan. Tegenvalende effecten van de energiebesparingsplicht zijn reden om in 2019 nog een verbeterslag te maken van het wettelijk systeem door het opnemen van een rekenformule voor de terugverdientijd en een informatieplicht.<sup>23</sup> Eerst besteden wij kort aandacht aan de reikwijdte van de verplichting en de normadressaat.

#### **Reikwijdte energiebesparingsplicht en normadressaat**

De energiebesparingsplicht geldt voor drijvers van inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist (type A- en B-inrichtingen) en die per jaar vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m<sup>3</sup> aardgas(equivalent) gebruiken.<sup>24</sup> Het gaat bijvoorbeeld om kantoren, detailhandel, garage- en metaalverwerkingsbedrijven. Dit betekent ook dat de energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit niet geldt voor type C-inrichtingen die over een omgevingsvergunning milieu dienen te beschikken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Energiebesparing maakt in dat geval onderdeel uit van de omgevingsvergunning. Betreft het bijvoorbeeld een installatie die valt onder de Richtlijn Industriële Emissies,<sup>25</sup> dan dient de vergunningverlener bij het vaststellen van de vergunningvoorschriften rekening te houden met de door de Europese Commissie vastgestelde conclusies over de toepassing van Beste Beschikbare Technieken (BBT-conclusies). Om samenloop met de betreffende regelingen in de Wet milieubeheer te voorkomen, heeft de wetgever ervoor gekozen de energiebesparingsplicht ingevolge art. 2.15 lid 8 Abm ook niet voor bedrijven die een ETS-vergunning nodig hebben te laten gelden omdat ze onder het Europees emissiehandelssysteem vallen (art. 16.15 Wm). Datzelfde geldt voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO<sub>2</sub>-vereveningssysteem (titel 15.13 Wm).

De energiebesparingsplicht is gericht op de drijver van de inrichting en geldt onmiddellijk en doorgaand. In het kader van handhaving is relevant om te bepalen wie de drijver van de inrichting is. Wie kan aangesproken worden als overtreders van de energiebesparingsplicht in een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom? Doorgaans is dat de exploitant van een inrichting. In sommige situaties is het lastig om te bepalen wie de drijver van de inrichting is. Het begrip is niet gedefinieerd in de wet en wordt ingevuld via rechtspraak. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is uitgekristalliseerd wie de juridische

en feitelijke zeggenschap heeft over de exploitatie en de bedrijfsvoering van de inrichting, het gebruik van het onroerend goed en de te verrichten activiteiten (zeggenschaps-criterium)<sup>26</sup> Met name als sprake is van een huurverhouding met betrekking tot de bedrijfsruimte kan onzekerheid bestaan. Om die onzekerheid te voorkomen wordt in de literatuur geadviseerd dat verhuurders en huurders afspraken met elkaar maken over de uitvoering van de energiebesparende maatregelen.<sup>27</sup>

#### **Erkende maatregelenlijst en gefaseerde uitvoering (2015)**

Wat zijn nu energiebesparende maatregelen waarmee de drijver van een inrichting aan de energiebesparingsplicht kan voldoen? Hoe moet worden vastgesteld of een maatregel een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft? Aanvankelijk was hierover in het Activiteitenbesluit niets bepaald. Art. 2.15 Abm bevatte geen kwantitatief doelvoorschrift of opsomming van concrete maatregelen. De nota van toelichting verwees naar informatiebladen en een database op de website InfoMil met voorbeelden van rendabele besparingsmaatregelen.<sup>28</sup>

Een vraag die in de rechtspraak aan de orde kwam, is of het bevoegd gezag op grond van de zorgplicht van art. 2.1 Abm maatwerkvoorschriften zou kunnen vaststellen voor het nemen van energiebesparende maatregelen. Aanleiding was een zaak waarin het bevoegd gezag van oordeel was dat toepassing van het terugverdiencriterium van art. 2.15 lid 1 Abm onvoldoende energiebesparing opleverde. Om die reden schreef het bevoegd gezag energiebesparende maatregelen voor op grond van art. 2.1 lid 4 Abm over koelininstallaties van een datacenter. De Afdeling oordeelde in hoger beroep – in aansluiting op de rechtbank in eerste aanleg – dat de systematiek van de energiebesparingsplicht geen ruimte biedt om maatwerkvoorschriften over energiebesparing voor te schrijven op grond van de zorgplicht van art. 2.1 Abm.<sup>29</sup> De concretisering van de op grond van art. 2.15 Abm verplichte energiebesparende maatregelen die volgen uit het terugverdiencriterium voor een individueel bedrijf, kan voor een bedrijf met een groot energieverbruik ook pas duidelijk worden nadat het bevoegd gezag, als er twijfels zijn of wel alle energiebesparende maatregelen worden genomen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend, dat bedrijf verplicht om dat te onderzoeken (art. 2.15 lid 5 Abm). Blijkt uit dat onderzoek dat niet aan de energiebesparingsplicht wordt voldaan, dan moet het

23 Stb. 2019, 167, p. 3; Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 573, p. 3.

24 Art. 2.14c en 2.15 lid 7 Activiteitenbesluit.

25 Richtlijn 2010/75/EU.

26 Zie met verwijzing naar rechtspraak: M. Faase & V.G.J. Boumans, 'Wie moet de energiebesparingsplicht uitvoeren? De huurder of de verhuurder?', *Tijdschrift voor Huurrecht en Bedrijfsruimte* 2021, par. 3.

27 M. Faase & V.G.J. Boumans, 'Wie moet de energiebesparingsplicht uitvoeren? De huurder of de verhuurder?', *Tijdschrift voor Huurrecht en Bedrijfsruimte* 2021, p. 107; M.C. Brans, 'Energiebesparingsmaatregelen onder het Activiteitenbesluit. De roep naar meer energie van alle spelers in het groene veld!', *Vastgoedrecht* 2010/1, par. 3.4.1.

28 Stb. 2009, 479, p. 58. Zie M.C. Brans, 'Energiebesparingsmaatregelen onder het Activiteitenbesluit. De roep naar meer energie van alle spelers in het groene veld!', *Vastgoedrecht* 2010/1.

29 ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1682, *Men R* 2017/113 m.nt. Van 't Lam & Van der Maden.

bedrijf alsnog de daarvoor nodige energiebesparende maatregelen nemen, binnen een door het bevoegd gezag te stellen redelijke termijn (art. 2.15 lid 6 Abm).

In de praktijk bleek toepassing en daarmee dus de handhaving van de energiebesparingsplicht voor individuele bedrijven en voor het bevoegd gezag op zijn zachtst gezegd lastig. Aanvulling en verduidelijking waren gewenst.<sup>30</sup> In het energieakkoord voor duurzame groei is de afspraak gemaakt om een lijst met erkende maatregelen op te nemen om de uitvoering te vereenvoudigen.<sup>31</sup> In december 2015 is de energiebesparingsplicht nader uitgewerkt in art. 2.16 en bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer. Voor en in overleg met een aantal bedrijfssectoren is door de Minister een lijst opgesteld met erkende maatregelen op basis van branche-brede karakteristieken. Het gaat om maatregelen die zien op het gebouw (isoleren, ventileren, in werking hebben van een buitenverlichtingsinstallatie), de faciliteiten (het in werking hebben van elektromotoren of een persluchtinstallatie) en de processen (zoals het reinigen, lijmen of coaten van metalen) van inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Als de drijver van de inrichting alle voor de bedrijfstak geldende erkende maatregelen heeft uitgevoerd, is aan de energiebesparingsplicht voldaan. Een bedrijf kan ook gebruik maken van de mogelijkheid om een gelijkwaardige alternatieve maatregel te nemen (art. 1.8 Abm). De lijst met Erkende Maatregelen is sindsdien in overleg met verschillende bedrijfssectoren uitgebreid en geactualiseerd. Opmerking verdient, dat niet voor alle bedrijven en instellingen erkende maatregelen zijn opgenomen.

Naast de introductie van de lijst met Erkende Maatregelen is ook de mogelijkheid om door het stellen van een maatwerkvoorschrift te komen tot een gefaseerde uitvoering van de verplichte maatregelen onderdeel van de verbeteringslag van het wettelijke systeem in 2015. Op grond van art. 2.15 lid 4 Abm (destijds het tweede lid) kan het bevoegd gezag – al dan niet op verzoek van de drijver van de inrichting – bij maatwerkvoorschrift een gefaseerde uitvoering van de energiebesparingsplicht toestaan, waarbij rekening wordt gehouden met de bedrijfseconomische omstandigheden van de inrichting. Volgens de toelichting dient het bevoegd gezag daartoe in overleg te treden met de drijver van de inrichting over de tijdstippen waarop de nog te nemen energiebesparende maatregelen genomen moeten worden.<sup>32</sup> De gedachte is dat het bestuur met de drijver van de inrichting afspraken maakt over de redelijke termijnen waarbinnen de maatregel moet zijn uitgevoerd en deze vastlegt bij beschikking.

Als een bedrijf nalaat alle energiemaatregelen te nemen binnen een door het bevoegd gezag te stellen redelijke termijn, kan het bestuur naleving van het maatwerkvoorschrift

(en de energiebesparingsplicht) afdwingen met het opleggen van een last onder dwangsom. In dat kader kan discussie ontstaan over de vraag of daadwerkelijk sprake is van overtreding van de energiebesparingsplicht. Gaat het wel om maatregelen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend? De maatregel van permanente afdekking van verticale koelmeubelen in een supermarkt, is aanleiding voor rechtspraak over de bewijslastverdeling tussen het bevoegd gezag en het bedrijf dat de terugverdientijd ter discussie stelt. De Afdeling beantwoordt in een uitspraak van 23 mei 2018 de rechtsvraag op welk niveau de terugverdientijd van de energiebesparende maatregelen moet worden bepaald: op brancheniveau of op het niveau van een individuele inrichting.<sup>33</sup> De Afdeling oordeelt dat de terugverdientijd van een maatregel afhankelijk is van de omstandigheden van het geval en dus moet worden bepaald op het niveau van een individuele inrichting. Als uitgegaan zou worden van het niveau van de branche, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat een individuele inrichting geconfronteerd wordt met energiebesparende maatregelen die voor die inrichting niet terugverdiend kunnen worden in vijf jaar. De bewijslastverdeling komt erop neer dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een overtreding uit mag gaan van de branchegegevens. Vervolgens is het aan de (vermeende) overtreder om gemotiveerd te betwisten dat voor zijn inrichting de maatregelen niet binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend en geen sprake is van een overtreding. Met deze uitspraak sluit de Afdeling aan bij de lagere rechtspraak en eerdere rechtspraak in het kader van het Besluit detailhandel.<sup>34</sup>

“Dat dit tot een eindeloze discussie en onzekerheid over de inhoud van de verplichting leidt, zoals de algemene besturen stellen, rechtvaardigt, wat daarvan zij, geen andere uitleg. Deze gevolgen, indien zij zich zouden voordoen, vloeien voort uit de door de besluitgever gestelde norm, die nadere invulling behoeft.”<sup>35</sup>

### **Rekenformule terugverdientijd en informatieplicht (2019)**

De intensievere inzet op uitvoering, toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht zoals afgesproken in het energieakkoord van 2013 blijkt volgens de Nationale Energieverkenning van 2017 minder effectief dan verwacht.<sup>36</sup> De naleving van art. 2.15 Abm blijft achter. Om de doelen voor 2020 uit het Energieakkoord te halen wordt de energiebesparingsplicht in 2019 verduidelijkt met het opnemen van een rekenformule voor de terugverdientijd. Ook wordt een informatieplicht opgenomen waardoor de verplichting

30 Zie V.M.Y. van 't Lam & E.C. van der Maden, 'De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep', *Bb* 2018/37, p. 135. *Stb.* 2015, 337, p. 99.

31 Energieakkoord voor duurzame groei september 2013, p. 50.

32 *Stb.* 2015, 337, p. 169.

33 ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1688, *AB* 2019/187 m.nt. Van 't Lam & Van der Maden, *Men R* 2018/88 m.nt. Van den Broek.

34 Rb. Midden-Nederland 10 oktober 2014, ECLI:NL:RBME:2014:4889; Rb. Amsterdam 18 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:9147, *BR* 2016/22 m.nt. De Wit, *JM* 2016/36 m.nt. De Graaf & A'Campo.

35 ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1688, r.o. 5.2.

36 Nationale Energieverkenning 2017 te vinden op: <https://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2017>.

niet alleen eenvoudiger uit te voeren zou moeten zijn maar ook beter te handhaven.<sup>37</sup>

De terugverdientijdmethodiek is vastgelegd in art. 2.16c Activiteitenregeling en bijlage 10a. Gezien de stijging van de energieprijzen sinds de inval van Rusland in Oekraïne, is relevant te vermelden dat in die methodiek – ook in 2022 – gebruik wordt gemaakt van de energieprijzen van 2019.<sup>38</sup> Aanleiding voor het vastleggen van de methodiek in de regeling is dat er veel onzekerheid bestond over de manier waarop de terugverdientijd moest worden berekend.<sup>39</sup> Omdat art. 2.15 Abm verder geen aanknopingspunten bevatte voor berekening van de terugverdientijd, ontstonden er in de praktijk sterk uiteenlopende methoden met uiteenlopende uitkomsten. Discussies over terugverdientijd van maatregelen maakten handhaving voor het bevoegd gezag lastig. Het vastleggen en veralgemeniseren van de methode draagt volgens de toelichting bij aan de handhaafbaarheid en het creëren van een gelijk speelveld.

In art. 2.15 lid 2 Abm is bepaald dat degene die de inrichting drijft uiterlijk 1 juli 2019 rapporteert aan het bevoegd gezag en daarna eenmaal per vier jaar welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Niet-naleving van de informatieplicht levert een overtreding op die het bevoegd gezag zelfstandig kan handhaven. Met de informatieplicht wordt beoogd de informatiepositie van het bestuur te verbeteren zodat toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht en de handhaving efficiënter kunnen verlopen. Ook dwingt de rapportageplicht bedrijven ertoe bewuster om te gaan met de energiebesparingsplicht.<sup>40</sup> De rapportageverplichting is nader uitgewerkt in art. 2.16a en 2.16b van de Activiteitenregeling.<sup>41</sup> Voor de uitvoering is een digitaal loket ingericht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Het verwachte effect van de informatieplicht was dat de naleving van de energiebesparingsplicht van ongeveer een derde van de bedrijven en instellingen zou stijgen naar 60 tot 90%.<sup>42</sup> Uit een eerste evaluatie in augustus 2019 blijkt dat naar schatting 46-55% van de bedrijven en instellingen die per 1 juli hadden moeten rapporteren dat ook daadwer-

kelijk hadden gedaan.<sup>43</sup> In 2021 wordt in een kamerbrief een overzicht gegeven van de stand van zaken van de informatieplicht.<sup>44</sup> Bijna 64% van de bedrijven en instellingen hebben dan een rapportage ingediend. Uit de rapportages blijkt dat gemiddeld 18,3% van de toepasselijke erkende maatregelen nog niet is uitgevoerd.

Om het doel te bereiken dat alle bedrijven en instellingen werk maken van de informatie- en energiebesparingsplicht is ingezet op toezicht en handhaving, onder meer door middelen waarmee extra externe capaciteit beschikbaar is gesteld voor omgevingsdiensten en het bevoegd gezag. In intensiveringsrondes Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) is vanaf 2020 in drie rondes geïnvesteerd in het versneld dichterbij brengen van de doelstelling en het ondersteunen van ondernemers bij het bereiken van energiebesparing.<sup>45</sup>

#### 4. De toekomst van de energiebesparingsplicht: verduurzaming van het energiegebruik

In het voorgaande is enerzijds aan de orde gekomen dat de energiebesparingsplicht voor inrichtingen onder het Activiteitenbesluit op diverse punten is gewijzigd om de uitvoering te vereenvoudigen en te verbeteren. Anderzijds is helder dat nieuwe Europese en de daarvan afgeleide Nederlandse doelstellingen dwingen tot een steeds verdergaande aanscherping en verbreding van de verplichtingen om het energiegebruik te verduurzamen. Aan de Tweede Kamer is dan ook een ontwerpbesluit gezonden tot wijziging van het Activiteitenbesluit en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht.<sup>46</sup> De toelichting maakt duidelijk dat is beoogd om dat ontwerpbesluit per 1 juli 2023 in werking te laten treden indien de Omgevingswet niet op die dag in werking treedt. Die situatie doet zich voor nu gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. De in november 2022 voorgestelde wijzigingen in het huidige Activiteitenbesluit zijn inhoudelijk gelijk aan de al in oktober 2022 aan de Tweede Kamer gezonden wijzigingen in het – voor deze bijdrage over milieubelastende activiteiten met name relevante – toekomstige Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).<sup>47</sup> Tot aan deze voorgestelde wijzigingen was uitgangspunt dat de energiebesparingsplicht in het nieuwe stelsel op een inhoudelijk vrijwel ongewijzigde wijze terug zou keren. Wij kiezen ervoor in deze paragraaf eerst te bespreken hoe de energiebesparingsplicht tot op heden is neergelegd in de regelgeving onder

37 Stb. 2019, 167, p. 4; *Kamerstukken II 2017/18*, 30196, nr. 573, p. 3.

38 Voor de toekomst heeft de Minister voor Economische Zaken en Klimaat het volgende gesteld over de te hanteren prijzen: 'Ik ben voornemens om hierbij te rekenen met de gemiddelde forwardprijzen van energie van 2023-2027. Het vaststellen van deze forwardprijzen 2023-2027 als uitgangswaarden binnen de terugverdientijdmethodiek zorgt ervoor dat meer maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen de vijf jaar terugverdienen en dus moeten worden getroffen op grond van de aangescherpte energiebesparingsplicht.' Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 33118, 242.

39 *Stcrt.* 2019, 38941, p. 4.

40 Stb. 2019, 167, p. 4.

41 Art. 2.15 lid 9 bepaalt dat de informatieplicht niet geldt voor partijen die als onderneming zijn toegetreten tot de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie. Achtergrond van deze uitzondering voor ongeveer 1% van de bedrijven is dat de meerjarenafpraak een eigen kader biedt voor informatieverstrekking over de te treffen energiebesparende maatregelen. Het convenant is 31 december 2020 beëindigd. Voor de niet-vergunningsplichtige bedrijven betekent dat ook de informatieplicht geldt.

42 Stb. 2019, 167, p. 7.

43 *Kamerstukken II 2018/19*, 30196, nr. 688, p. 1.

44 *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 863. Feiten en cijfers worden bijgehouden op RVO, te vinden op:

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>.

45 Zie daarover <https://vue.databank.nl/dashboard>.

46 Brief Minister voor Klimaat en Energie dd. 18 november 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 33118, nr. 240 (met bijlagen).

47 Brief Minister voor Klimaat en Energie dd. 21 oktober 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 30196, nr. 801 (met bijlagen).

de Omgevingswet (Ow) en vervolgens weer te geven welke wijzigingen daarin worden voorgesteld door het laatstgenoemde ontwerpbesluit. Inhoudelijk gaan vergelijkbare normen al per 1 juli 2023 gelden.

### **Energiebesparingsplicht in het toekomstige stelsel zoals dat nu is vastgesteld**

Op grond van art. 4.3 lid 1 Ow zal de regering bij algemene maatregel van bestuur regels stellen voor activiteiten met mogelijk gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Voor bouwactiviteiten, het gebruiken en in stand houden van bouwwerken zullen de energiebesparingsregels gelden die zijn neergelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).<sup>48</sup> In deze bijdrage concentreren wij ons echter op de energiebesparingsplichten voor milieubelastende activiteiten. Onder de Omgevingswet verandert het aangrijpingspunt voor de milieuhygiënische normering van inrichting naar milieubelastende activiteit.<sup>49</sup> Die verandering staat in deze bijdrage niet centraal, maar relevant is dat de energiebesparingsplicht onder de Omgevingswet rust op degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de (milieubelastende) activiteit.<sup>50</sup> Hoe is dat exact geregeld?

Het Bal wijst milieubelastende activiteiten aan in hoofdstuk 3 en verwijst per milieubelastende activiteit naar de algemene regels die voor die activiteit van toepassing zijn (richtingaanwijzer). Voor veel milieubelastende activiteiten wordt erop gewezen dat moet worden voldaan aan de regels voor energiebesparing, opgenomen in paragraaf 5.4.1 Bal. In art. 5.15 e.v. Bal is de energiebesparingsplicht herkenbaar terug te vinden; alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar moeten worden getroffen. Die plicht geldt niet als het energieverbruik van de milieubelastende activiteit in het voorafgaande jaar kleiner is dan 50.000 kWh aan elektriciteit en 25.000 m<sup>3</sup> aardgasequivalenten aan brandstoffen en evenmin als het gaat om – kort gesteld – de ETS-industrie en/of glastuinbouw.<sup>51</sup> Met die toch nog wel hoge drempel en het uitsluiten van die specifieke sectoren, wordt een substantieel deel van de bedrijven (heel veel relatief kleine en weinig maar relatief grote energiegebruikers) naar de smaak van velen ten onrechte nog altijd buiten de energiebesparingsverplichtingen gehouden. De informatieplicht, de mogelijkheid om een gefaseerde uitvoering toe te staan en/of een onderzoeksplicht op te leggen, zijn terug te vinden

in art. 5.15a en 5.16 Bal. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zal de energiebesparingsplicht worden geregeld in de vergunning. Net als onder het huidige recht geldt, regelt art. 5.15 lid 3 Bal dat als is voldaan aan de bij ministeriële regeling vastgestelde energiebesparende maatregelen, de inmiddels bekende Erkende Maatregelenlijst (EML), de verplichting in art. 5.15 Bal wordt nageleefd. Deze EML voor milieubelastende activiteiten is opgenomen in art. 4.2.1 en bijlage VII Omgevingsregeling en is ongewijzigd, hoewel wordt gewerkt aan een actualisatie.<sup>52</sup>

Zijn er ook belangrijke verschillen ten opzichte van de huidige regeling? Er zijn ten minste twee interessante en relevante veranderingen in de regulering van de energiebesparingsplicht. Ten eerste geldt dat de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten in art. 2.11 Bal blijft gelden naast de energiebesparingsregels in paragraaf 5.4.1 Bal. Degene die verantwoordelijk is en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving, zal op grond van deze specifieke zorgplicht maatregelen dienen te treffen. Naleven van de verplichting in art. 5.15 Bal zal in het algemeen voldoende zijn om aan de specifieke zorgplicht te voldoen. Dat geldt echter niet wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert of juist handelingen nalaat, waarvan ieder redelijk denkend mens kan weten dat daardoor nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan die eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden. De specifieke zorgplicht heeft dan nog zelfstandige betekenis naast art. 5.15 Bal en kan ook de grondslag zijn voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Ten tweede dient men te bedenken dat enkele inrichtingen waarvoor het Activiteitenbesluit een energiebesparingsplicht kent, bijvoorbeeld hotels, evenementenhallen en supermarkten, niet worden genormeerd als milieubelastende activiteit in het Bal. Voor dergelijke milieubelastende activiteiten geldt dat de gemeenteraad die in het omgevingsplan zou kunnen aanwijzen en daarvoor ook milieunormen, zoals een energiebesparingsplicht, kan opnemen. Als onderdeel van het overgangsrecht bevatten de regels van de zogenoemde bruidsschat, die van rechtswege onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan in elke gemeente op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en welke nadien door de gemeenteraad aangepast kunnen worden, dergelijke normen (zie afd. 22.3.2 en in het bijzonder art. 22.52 van de Bruidsschat).<sup>53</sup>

### **Voorstel voor verduurzaming van het energiegebruik in het toekomstige stelsel**

Nadat eind 2021 een voorstel tot aanpassing van het Bal in consultatie was gebracht,<sup>54</sup> heeft de Minister van

48 Zie art. 3.84 Bbl en de zorgplicht in art. 2.16 Bbl. Het voorstel tot actualisatie is te lezen in Brief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dd. 21 oktober 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 28325, nr. 244 (met bijlagen).

49 Een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekingsactiviteit. Zie V.M.Y. van 't Lam & M. Jansen Schoonhoven 'Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R 2018/108*. Zie ook P. van den Heuvel, 'VMR Praktijkgeluiden: van inrichting naar MBA', *M en R 2022/59*.

50 Zie art. 5.37 Ow.

51 Afstemming tussen energiebesparingsplichten in het Bal en het Bbl vereist dat in art. 5.15 Bal ook een uitzondering wordt gemaakt voor een energiebesparingsmaatregel voor een gebruiksfunctie als bedoeld in art. 3.84 Bbl.

52 Tot 23 september 2022 was een voorstel in consultatie, zie <https://www.internetconsultatie.nl/actualisatieeml>.

53 Opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet (*Stb.* 2020, 400) en het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022 (*Stb.* 2022, 172).

54 Zie <https://www.internetconsultatie.nl/energiebesparingsplichtbal> en daarover <https://www.milieurecht.nl/nieuws/actualisatie-energiebesparingsplicht-bal-bbl>.

Economische Zaken en Klimaat op 21 oktober 2022 een wijziging gestuurd aan de Tweede Kamer. Voornaamste redenen zijn het beter laten aansluiten van de regeling bij de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen van het kabinet uit het Klimaatakkoord en de aangescherpte energiebesparingsdoelen van de EU. Ook de recente geopolitieke situatie, met name de oorlog in de Oekraïne, maakt dat inzetten op verduurzaming van het energiegebruik steeds belangrijker is. De wijziging die wordt voorgesteld voor milieubelastende activiteiten heeft dan ook een behoorlijke impact.

De voorgestelde wijzigingen zien niet enkel op energiebesparing, maar ook op de mogelijkheid om hernieuwbare energie te produceren op de eigen locatie en om over te stappen op een andere energiedrager met minder uitstoot van CO<sub>2</sub>. Er wordt daarom niet langer gesproken van de energiebesparingsplicht, maar van de verplichting tot het verduurzamen van het energieverbruik. Uitgangspunt blijft evenwel dat de verplichting om verduurzamingsmaatregelen uit te voeren, gekoppeld is aan de terugverdientijd van vijf jaar. De nieuw vormgegeven verplichting zal ook in de toekomst zijn opgenomen in paragraaf 5.4.1 Bal en meer in het bijzonder in art. 5.15 Bal.<sup>55</sup> De verplichting wordt derhalve inhoudelijk verbreed doordat de terugverdientijd niet enkel relevant is voor maatregelen ter besparing van energiegebruik, maar ook voor maatregelen die het energiegebruik verduurzamen (door hernieuwbare energie te produceren op de eigen locatie en/of over te stappen op een andere energiedrager). Ook wordt de reikwijdte vergroot. Zo zal in het Bal voor meer aangewezen milieubelastende activiteiten worden bepaald dat de energieverduurzamingsplicht van toepassing is. Daarnaast zal ook voor een groot aantal vergunningplichtige milieubelastende activiteiten – anders dan tot op heden – de verplichting gaan gelden. Op deze manier wordt gebruik gemaakt van een groot besparingspotentieel en bovendien komt een meer uniforme regeling van milieubelastende activiteiten tot stand. Maar daarmee is de verbreding nog niet compleet. De regering kiest er namelijk expliciet voor om ook op de ETS-industrie en de glastuinbouw, die tot nu toe in regelgeving uitgezonderd waren van de energiebesparingsplicht, de algemene regels in het Bal van toepassing te verklaren.<sup>56</sup>

Een zeer belangrijke toevoeging in het Bal is tevens dat in art. 3.3a als nieuwe milieubelastende activiteit wordt aangewezen het (gelegenheid geven tot het) gebruik van energie in enig kalenderjaar van ten minste 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m<sup>3</sup> aardgasequivalenten op dezelfde locatie als waar zich een gebouw bevindt of op het bouwterrein van dat gebouw. Voor deze nieuwe milieubelastende activiteit

wordt vervolgens in art. 3.3b Bal bepaald dat moet worden voldaan aan de regels over verduurzaming van het energiegebruik, bedoeld in paragraaf 5.4.1 Bal. Met deze aanwijzing wordt ook duidelijk dat de regering is teruggekomen op het idee om energiebesparingsnormen voor bepaalde milieubelastende activiteiten te decentraliseren naar het door de gemeenteraad vast te stellen omgevingsplan. Duidelijk is nu immers dat de nationale energieverduurzamingsregels zullen gaan gelden voor elke activiteit die voldoet aan de omschrijving in art. 3.3a Bal. Daarmee zal ook de noodzaak vervallen om regels in de Bruidsschat op het punt van de verduurzaming van energiegebruik op te nemen.

Verder is relevant dat in art. 5.15b Bal een onderzoeksplicht wordt ingesteld voor het verrichten van een milieubelastende activiteit waarbij het energieverbruik gelijk is aan of meer is dan 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m<sup>3</sup> aardgasequivalent. De inmiddels bekende informatieplicht over de getroffen maatregelen wordt in art. 5.15a Bal verbreed doordat degene die de activiteit verricht (bedrijf en/of instelling) verplicht wordt om informatie te verstrekken over welke maatregelen zijn genomen in het kader van de verduurzaming van het energiegebruik (en dus niet louter over energiebesparing). Met de voorgestelde wijziging is het eerstvolgende moment om gegevens en bescheiden in te dienen vastgesteld op 1 december 2023.

Tot slot moge duidelijk zijn dat met de actualisatie van de huidige energiebesparingsplicht tot toekomstige verplichting om het energiegebruik te verduurzamen, een verbreding optreedt van de te handhaven algemene regels over het gebruik van energie bij milieubelastende activiteiten. De handhaving is in het verleden niet altijd eenvoudig gebleken; niet voor het bevoegd gezag om op te treden tegen individuele bedrijven en/of instellingen en evenmin voor het bevoegd gezag om een hele sector aan te pakken op een andere wijze dan via de Erkende Maatregelenlijst. Dergelijke algemene regels met verplichtingen (verduurzaming energiegebruik; informatieplicht; onderzoeksplicht) vergen toezicht en handhaving. Met de voorgestelde regeling zal het toezicht op en de handhaving van de verplichting in art. 5.15 Bal bij de regionale Omgevingsdiensten komen te liggen en zal zijn geregeld dat elektronische kennisgeving van het energiegebruik van bedrijven door die diensten eenvoudiger wordt. Het lijkt ons niet dat daarmee onmiddellijk de problemen bij het toezicht op de naleving als sneeuw voor de zon verdwijnen. Verstandig dus om de investeringen in de versterkte uitvoering in stand te laten en met name de ETS-industrie en glastuinbouw te assisteren bij het uitvoeren van de voor hen vaak volkomen nieuwe verplichtingen.

## 5. Enkele afsluitende observaties

De conclusie is dat er een belangrijke ontwikkeling waarneembaar is in de regulering van energiegebruik door bedrijven (van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten). Van invoering van algemene regels voor

55 In art. 5.15 lid 3 onder c Bal is logischerwijs bepaald dat als alle gebruikte energie op de locatie wordt opgewekt en bovendien hernieuwbaar is, de besparingsplicht niet geldt.

56 Vandaar ook de wijziging van (art. 8.71 en 8.72 van) het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), waarin immers de beoordelingsregels zijn opgenomen voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Overigens zijn emissiegrenswaarden voor CO<sub>2</sub>-uitstoot nog altijd niet mogelijk voor ETS-installaties, gelet op art. 9 lid 1 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU).



energiebesparing die door het bevoegde gezag lastig geconcretiseerd konden worden voor individuele inrichtingen, via introductie van een Erkende Maatregelenlijst en een informatieplicht naar een verbreding tot een onderzoeksplicht en een algemene verplichting tot verduurzaming van energiegebruik. Naleving van de verplichtingen is cruciaal om het energiebesparingspotentieel te benutten. Problematiek in de uitvoering en de handhaving kan worden beschouwd als rode draad op dit beleidsterrein. Sinds 2020 is er met de investeringsrondes Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) nadrukkelijk aandacht voor. Die noodzaak tot versterking wint nog aan belang nu de toekomstige regeling onder de Omgevingswet nog behoorlijk is verbreed ten opzichte van de bestaande regeling. Het toepassingsbereik van de algemene regels over energie wordt ruimer (nu deze ook gaan gelden voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en de ETS-industrie) en energiebesparing wordt verbreed tot verduurzaming. Die in algemene regels neergelegde verbreding zal (nog meer) druk op de uitvoering en handhaving zetten. Het is de vraag of de nieuwe, verbrede verplichtingen ook maatwerkoplossingen gaan opleveren aan de hand van de onderzoeken waartoe de bedrijven en instellingen zelf dienen over te gaan. Of zal de aankomende actualisatie van de Erkende Maatregelenlijst toch het voornaamste, effectieve instrument blijven voor verduurzaming van het energieverbruik, ook al omdat daarmee een *level playing field* wordt gegarandeerd? Wij denken dat de Nederlandse samenleving door actief te blijven werken aan het vernieuwen van de Erkende Maatregelenlijst in combinatie met voldoende aandacht voor toezicht op de naleving, efficiënt en relatief snel stappen kan zetten in de energietransitie, mits de verplichting een voldoende reikwijdte heeft. Uniformering van de normstelling doet zich ook op een ander punt gevoelen. Voor het systeem van het toekomstige omgevingsrecht is namelijk opvallend dat het uitgangspunt om het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten zo mogelijk te decentraliseren naar de gemeentelijke overheid, voor de verduurzaming van energiegebruik zal worden verlaten.