

Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat

RAPPORT

Vertrouwelijk

Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
1. Samenvatting	6
2. Over dit onderzoek	14
2.1 Aanleiding	14
2.2 Opzet van het onderzoek	15
2.3 Leeswijzer	17
3. De energiebesparingsplicht	18
3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht	18
3.1.1 Verantwoordelijkheid verschuift tussen ministers	20
3.1.2 Minister heeft beperkt inzicht in doelgroep	21
3.1.3 Minister kan niet direct sturen op toezicht	25
3.2 Bijsturing door ministers op toezicht	28
3.2.1 Aanpassing energiebesparingsplicht met Erkende Maatregelenlijsten, informatieplicht en uitbreiding doelgroep	29
3.2.2 Bijsturing via afspraken met bevoegd gezag en handhavers	31
3.2.3 Minister stuurt bij door het direct bekostigen van toezicht	32
4. Energiereductie door energiebesparingsplicht	34
4.1 Modellen voor bepaling energiereductie	34
4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030	36
4.3 Bereikte energiereductie	37
4.3.1 Onbekend hoeveel energiebesparing in 2020 is behaald	37

4.3.2 Hogere verwachtingen voor 2030 door uitbreiding doelgroep en hoge energieprijzen	38
4.3.3 Besparingen bij ETS-sector onzeker	39
4.3.4 Achterblijvende energiebesparing heeft mogelijk gevolgen voor behalen Europese doelstellingen	39
4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing	40
5. Naleving energiebesparingsplicht	42
5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht	42
5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht	42
5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving	44
5.3.1 Plicht wordt beperkt gehandhaafd	46
5.3.2 Gebrek aan bekendheid en kennis bij bedrijven	46
5.3.3 Andere plichten overlappen met energiebesparingsplicht	47
5.3.4 IT van RVO bemoeilijkt informatieplicht	48
5.3.5 Energiebesparingsplicht is 'one size fits none'-beleid	49
6. Toezicht op de energiebesparingsplicht	51
6.1 Verwachtingen over toezicht	51
6.2 Resultaten toezicht	52
6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles	54
6.3.1 VTH-stelsel functioneert niet naar behoren	54
6.3.2 Omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de doelgroep	56
6.3.3 (On)voldoende bekostiging?	58
7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht	63
8. Conclusies en aanbevelingen	68
8.1 Conclusies	68
8.2 Aanbevelingen	70

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	72
9.1 Reactie minister van KGG	72
9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	73
Bijlagen	75
Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen	75
Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader	79
Bijlage 3 Methodologische verantwoording	84
Berekeningen benodigde bekostiging	84
Onderbouwing keuze branches voor gesprekken	89
Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken	93
Bijlage 5 literatuur	95
Bijlage 6 Eindnoten	99

Lijst met afkortingen

PBL = Planbureau voor de Leefomgeving

TNO = Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

ECN = Energieonderzoek Centrum Nederland, sinds 2018 onderdeel van TNO

CBS = Centraal bureau voor de Statistiek

RVO = Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

ILT = Inspectie Leefomgeving en Transport

SodM = Staatstoezicht op de Mijnen

OD = Omgevingsdienst

SPUK THE = Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht

VUE = Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht

M³ = kubieke meter

kWh = kilowattuur (=3,6 MJ)

MJ = Megajoule (=10⁶ of 1.000.000 joule)

PJ = Petajoule (= 10¹⁵ joule)

Mton (CO₂) = megaton (= 1 miljoen ton, of 1000 miljoen kilogram)

ETS = Emissions Trading System / Europees systeem voor CO₂-handel

Wm = Wet milieubeheer

AMvB's = Algemene Maatregelen van Bestuur

Bal = Besluit activiteiten leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet

Bbl = Besluit bouwwerken leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet

EED = Energy Efficiency Directive/ Europese energie-efficiëntie richtlijn

MJA(3) = Meerjarenaafpraak Energie-efficiëntie (2001-2020)

MEE = Meerjarenaafpraak Energie-efficiëntie ETS ondernemingen

EML = Erkende Maatregelenlijsten

VTH = vergunningverlening, toezicht en handhaving

NEV = Nationale Energieverkenning

KEV = Klimaat- en Energieverkenning

1. Samenvatting

Energiebesparingsplicht

Energiezuinige bedrijven en instellingen dragen eraan bij dat Nederland kan voldoen aan klimaatafspraken en Europese afspraken over energiebesparing. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en haar voorgangers om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Dit instrument is door de jaren heen verschillende keren aangepast. Het uitgangspunt is: bedrijven en instellingen die meer dan een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken (grens: 50.000 KWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas equivalent), moeten energiebesparende maatregelen nemen. Dit zijn naar huidige schatting meer dan 90.000 bedrijven en andere instellingen. Met name provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht. In 2023 gaf de voorganger van de minister van KGG circa €18,4 miljoen uit aan toezicht. De uitgaven door provincies en gemeenten zijn veelal onbekend.

Bevindingen

We hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers, in de periode 2008-2023, hebben bevorderd dat doelen van de energiebesparingsplicht zijn behaald. Verschillende ministers waren in deze periode verantwoordelijk voor de energiebesparingsplicht.

De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een afgekaderde groep bedrijven en instellingen moet een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen doorvoeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het toezicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister heeft wel doelen voor het aantal controles, maar heeft geen zicht op die controles en kan ook niet sturen op de uitvoering van het toezicht. Ook is de minister van KGG geen 'eigenaar' van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor de circa 90.000 bedrijven die onder de plicht vallen, en de toezichthouders die moeten controleren op naleving, blijkt het daarbij moeilijker dan gedacht om aan de plicht te voldoen of hierop toezicht te houden.

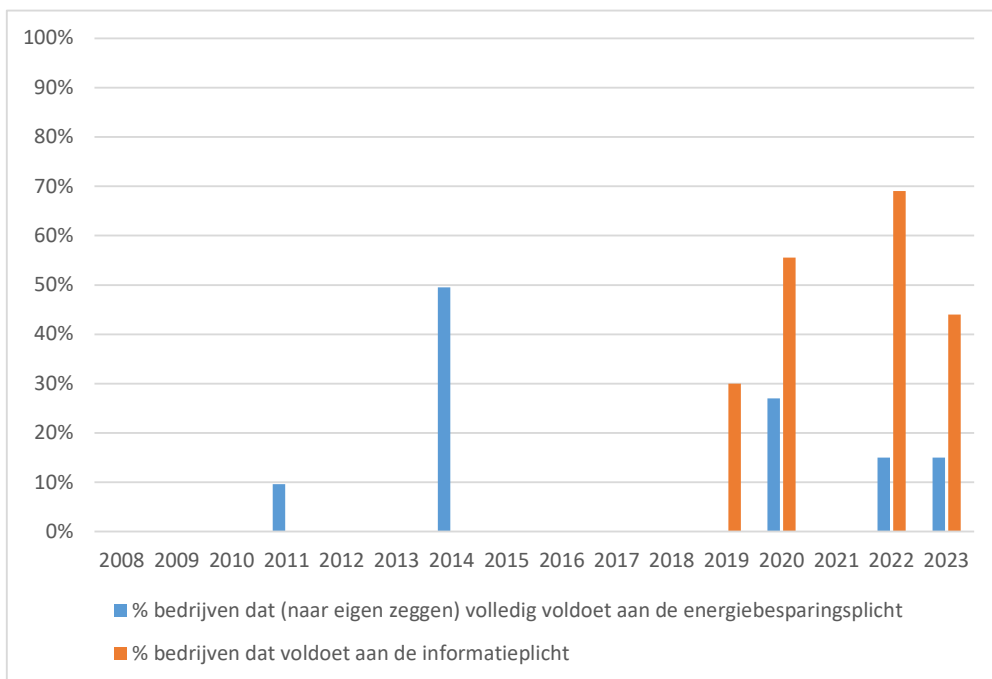
1. Het is niet plausibel dat ambities en doelen, qua energiebesparing, in de afgelopen 15 jaar zijn behaald.

- a. De energiebesparingsplicht moest in 2020 circa 1/3^e van de energiebesparing opleveren van de 100 Petajoule energiebesparing die was afgesproken in het Energieakkoord. De minister weet niet of het doel is gehaald, maar wij achten het onwaarschijnlijk dat dit is gelukt.
- b. De energiebesparingsplicht moet ook in 2030 tot energiebesparing leiden. Het is nog onbekend of dan zoveel energie kan worden bespaard als de minister beoogt.

2. Bedrijven en instellingen houden zich niet goed aan de plicht.

- a. We zien dat slechts een minderheid van de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, deze helemaal naleeft (figuur 1).
- b. Brancheverenigingen geven aan dat bedrijven, zeker de kleinere, de regels als complex en onduidelijk ervaren.
- c. De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet onderbouwd en niet consistent. Zo kan het zijn dat een bedrijf dat voor verduurzaming overgaat van gas naar elektriciteit, eerst niet en daarna wel onder energiebesparingsplicht valt.

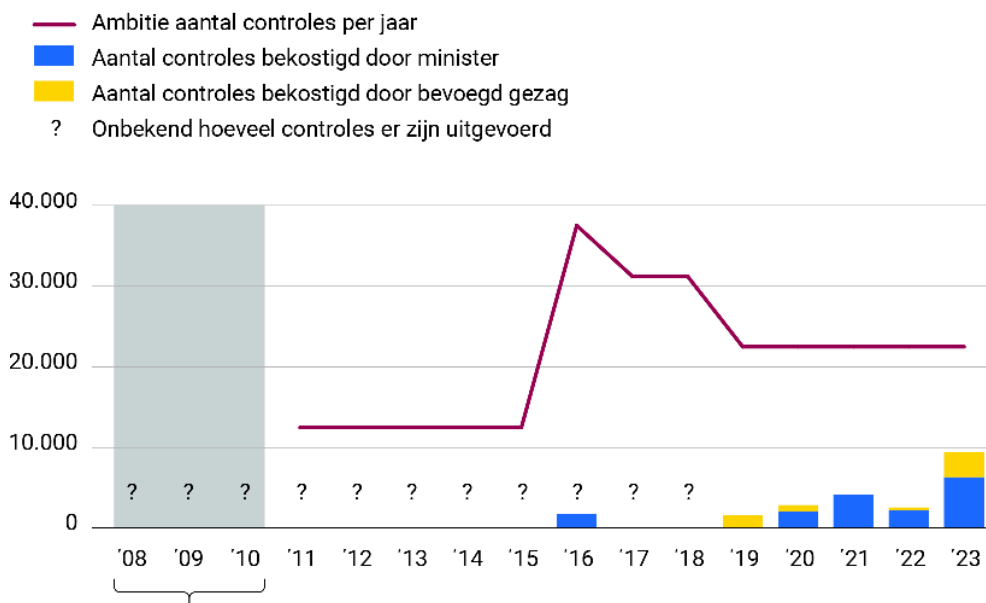
Figuur 1 Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht
De naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht blijft achter bij de doelstelling van 100% naleving



3. Minder toezicht op naleving door bedrijven en instellingen dan minister wenselijk acht.

- De minister wil dat de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen allemaal elke 4 jaar worden gecontroleerd. De minister van KGG en haar voorgangers hadden er tot 2023 geen zicht op of dit controledoel werd behaald. Sinds 2023 heeft de minister daar wel zicht op, maar het is nog onzeker of dit in de toekomst zo zal blijven.
- Wij constateren dat er minder is gecontroleerd op de naleving van de plicht dan de minister nodig vindt (figuur 2).
- Ook weet de minister niet hoeveel geld er nodig is om het aantal gewenste controles uit te voeren. De minister stelde wel geld beschikbaar voor extra controles, maar dit is volgens ons niet genoeg voor het door de minister gewenste aantal controles (figuur 3).

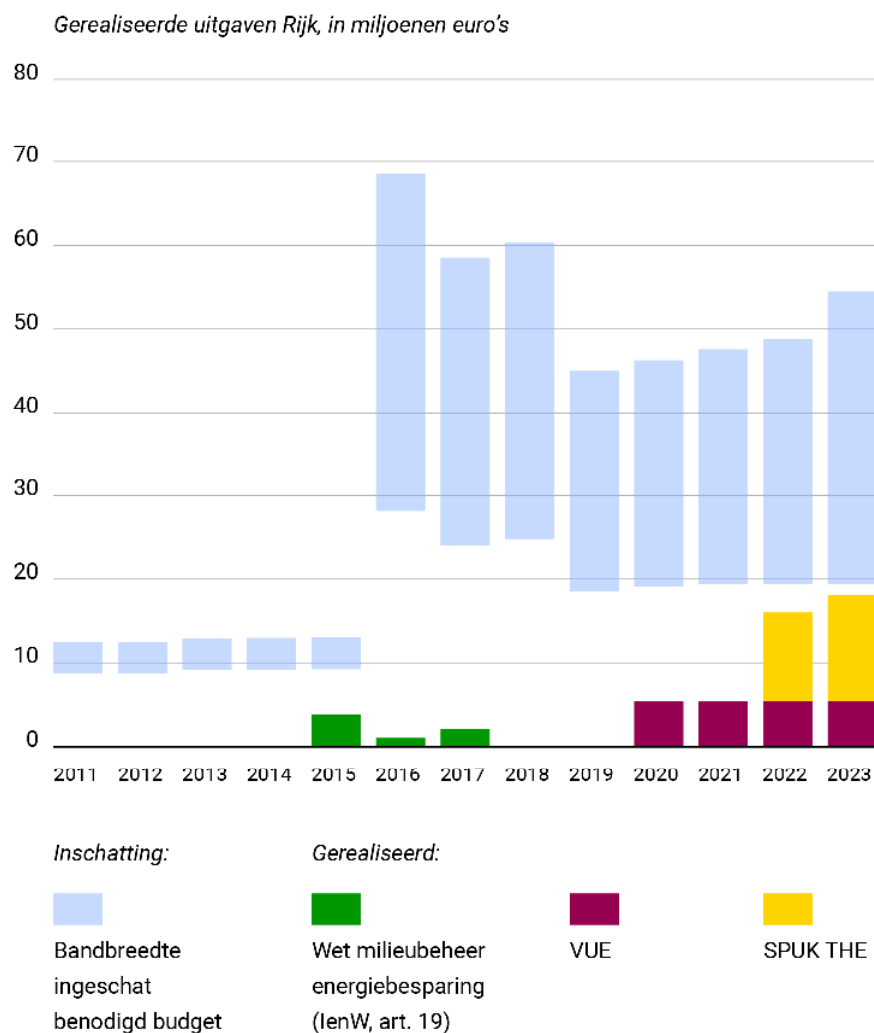
Figuur 2 Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles¹
Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie



2008-2010: geen inschatting van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Dus ook geen berekening te maken van aantal controles dat zou moeten worden uitgevoerd.

Figuur 3 Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen
Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



4. Geen informatie over het behalen van doelen, noch over doelgroepen, noch over toezicht

- Verantwoordelijke ministers hebben nauwelijks informatie over de periode 2008-2019. Informatie over resultaten, doelgroepen en toezicht is niet of slechts gedeeltelijk aanwezig. Dit heeft ook het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bemoeilijkt. Van de minister mag verwacht worden dat informatie op orde en toegankelijk is.

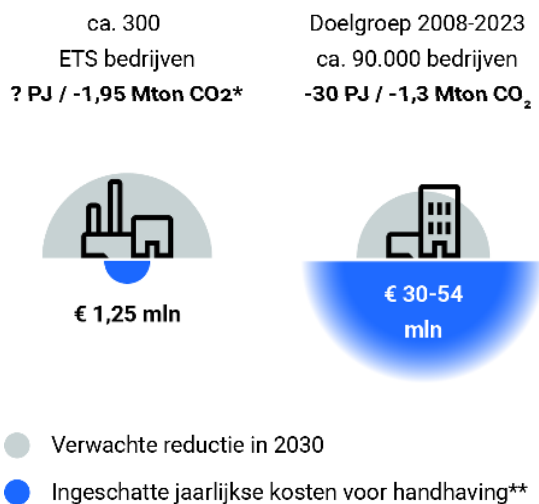
- b. De minister had jarenlang beperkt inzicht in hoeveel bedrijven en instellingen onder de plicht vallen. Zij weet, ook nu, nog steeds niet welke bedrijven en instellingen onder de plicht vallen.
- c. De energiebesparingsplicht bestaat inmiddels al 30 jaar, namelijk sinds 1993. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd te bevorderen dat doelen worden behaald. Zo zijn maatregelen genomen om de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren. Maar veel van die maatregelen zijn niet onderbouwd en resultaten van ingrepen zijn niet bekend.
- d. Daarnaast is in 2023 het aantal bedrijven en organisaties dat onder de plicht valt – de doelgroep- vergroot. Dat is opmerkelijk, want toen was nog steeds niet bekend welke bedrijven al onder de plicht vielen.
- e. De minister heeft amper zicht op de output van het toezicht, zoals het aantal controles en de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht.

5. Effectiever en efficiënter toezicht

- 1. De huidige doelstelling is om alle bedrijven en instellingen in 4 jaar te controleren. Op basis van onze bevindingen betwijfelen wij of een volledige controle van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, zo doelmatig is als wordt gedacht. Het is waarschijnlijk dat controle van alle bedrijven eens in de 4 jaar, meer geld kost en niet zoveel energiereductie oplevert en CO₂-uitstoot vermindert als het kabinet dacht.
- 2. Er liggen kansen om het toezicht risicogestuurd in te richten, dat wil zeggen met inachtneming van het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen. Zo is de doelmatigheid van handhaving bij bedrijven die onder het Europese systeem van CO₂-handel vallen (ETS), waarschijnlijk groter dan bij de doelgroep die al vóór 2023 onder de energiebesparingsplicht viel. De ingeschatte jaarlijkse kosten voor handhaving bij de ETS groep (circa 300 bedrijven) zijn €1,25 miljoen met een reductieverwachting van 1,95 Mton CO₂ per 5 jaar. Voor de groep van bedrijven en organisaties die voor 2023 al onder de plicht viel (circa 90.000 bedrijven) is dit respectievelijk €30-54 miljoen en een reductie van 1,3 Mton CO₂ in 2030.

Figuur 4 De mogelijke doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht kan sterk verschillen tussen delen van de doelgroep
Effectiviteit handhaving: kosten en opbrengsten per doelgroep

Voor bepaalde subgroepen lijkt het meer doelmatig om te sturen op de energiebesparingsplicht dan voor andere.



**verwachte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger*

***ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)*

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar

bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.

3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.
4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verskillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van lenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij lenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.

Energiebesparing: een keten van Rijk en naar gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen in hun gebied. Het is belangrijk dat zowel Rijk, als decentrale, autonome overheden samen de energiebesparingsdoelen realiseren.

We hebben bij dit onderzoek samengewerkt met de Vereniging van Rekenkamers (VvR). De VvR organiseerde bij 12 provincies en bij 111 gemeenten een onderzoek naar de manier waarop provincies en gemeenten toezicht houden op de energiebesparingsplicht in de periode 2019 tot en met 2023. De onderzoeken zijn los van elkaar – en met respect voor de verschillende rollen, mandaten en

vertrouwelijkheden - uitgevoerd, maar de beelden die - centraal en decentraal - naar voren komen, liggen dicht bij elkaar.

Het onderzoek van de VvR laat onder andere zien dat:

- a) het voor toezichthouders moeilijk is om de energiebesparingsplicht te controleren. Dat komt bijvoorbeeld omdat zij niet precies weten welke bedrijven en instellingen zij moeten controleren.
- b) de helft van de onderzochte toezichthouders 5 tot meer dan 10 jaar nodig heeft om alle organisaties te controleren die onder de energiebesparingsplicht vallen, terwijl de minister wil dat dit iedere 4 jaar wordt gedaan.

2. Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

Het kabinet wil het energiegebruik in Nederland terugdringen om de schadelijke gevolgen van fossiele energie voor het klimaat te beperken en vanwege bindende Europese doelen voor energiebesparing. De energiebesparingsplicht, ingesteld in 1993, is voor het kabinet het belangrijkste instrument om bedrijven en instellingen – zoals scholen, sportverenigingen en kerken - energie te laten besparen (EZK, 2022a). In het verleden hebben wij de energiebesparingsplicht, en het bredere beleid voor energiebesparing, meermaals onderzocht.

In 2011 publiceerden wij een rapport over energiebeleid, waaronder de energiebesparingsplicht, in de periode 1993-2008 (Algemene Rekenkamer, 2011). Een van de onderzoeksuitkomsten is dat de gemeenten en provincies weinig prioriteit gaven aan de handhaving van de plicht. Het energiebesparende effect van de energiebesparingsplicht zou beperkt zijn geweest. Ook waren de kosten en baten van handhaving van de plicht onbekend. Wij hebben de minister dan ook aanbevolen om te zorgen voor meer inzicht in de kosten en baten van de handhaving. Ook was het onze aanbeveling aan de minister de wet te bezien op de verhouding tussen de kosten en de effecten van de energiebesparingsplicht en de Tweede Kamer over de uitkomsten hiervan te informeren (Algemene Rekenkamer, 2011).

Ook deden wij onderzoek naar de mate waarin de minister inzicht had in de effecten van energiebesparing. In 2015 constateerden wij dat de minister van Economische Zaken (EZ) goede monitoring nodig heeft om het energiebesparingsbeleid tussentijds te kunnen bijsturen (Algemene Rekenkamer, 2015). In ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2020*, over aanvullende maatregelen klimaat en energiedoelstellingen (Algemene Rekenkamer, 2021), concludeerden wij dat de minister van EZK sinds 2015 de slagingskansen van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 structureel heeft overschat. En in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister onvoldoende informatie had om te beoordelen of er genoeg energie bespaard werd om de Europese energiebesparingsdoelen te halen. De energiebesparingsplicht is een van de instrumenten waarmee Nederland probeert te voldoen aan deze Europese verplichting. Wij bevalen de minister toen aan snelheid te maken met het opzetten van een monitoringssysteem waarmee zij het resultaat kan volgen van het beleid voor de Europese energiebesparingsverplichting (Algemene Rekenkamer, 2023b).

De afgelopen jaren waren er steeds meer aanwijzingen dat naleving van de energiebesparingsplicht beperkt werd gecontroleerd en dat bedrijven de plicht slecht naleefden. De Tweede Kamer wenste meer toezicht en de opeenvolgende verantwoordelijke ministers maakten hier extra geld voor vrij. Het was echter nog steeds de vraag in hoeverre de minister bevorderde dat de doelen van de energiebesparingsplicht werden behaald. Ook was niet bekend hoeveel controles werden uitgevoerd en hoe dit zich verhiel tot de ambities van de minister qua controle op de naleving van de energiebesparingsplicht. Ook was onbekend hoeveel bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht, wat het effect van de energiebesparingsplicht is en wat het toezicht op naleving van deze plicht kost. Op die vragen geeft dit rapport antwoord.

Dit onderzoek is onderdeel van het '*programma Energietransitie*', van de Algemene Rekenkamer. In dit programma onderzoeken we de investeringen in, en de ombouw naar, een energievoorziening op basis van duurzame energiebronnen en de daarvoor benodigde installaties en infrastructuur. We gaan daarbij na hoe ministers de duurzame energievoorziening in praktijk brengen of willen brengen en hoe ze de inzet van publiek geld bij die investeringen onderbouwen. Daarbij geven we een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en de inzet van publiek geld.

2.2 Opzet van het onderzoek

Wij hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers de naleving van de energiebesparingsplicht bevorderden zodat de ambities werden behaald. Ons onderzoek gaat over de periode 2008-2023.

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie uitgevoerd van openbare informatie en stukken van de ministeries van KGG (voorheen EZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) (voorheen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Wij hebben met 8 brancheorganisaties gesproken – VNW-NCW/MBK-Nederland, FME, FNLI, VNCI, VO-raad/PO-raad, INRetail, Koninklijke Horeca Nederland, Bovag – die de belangen behartigen van bedrijven en instellingen die met de energiebesparingsplicht te maken hebben. Daarnaast hebben we publicaties bestudeerd van onderzoeks- en planbureaus, zoals Nederlandse organisatie voor

toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt. Meer informatie hierover staat in bijlage 3.

Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van medeoverheden (provincies en gemeenten). Om het gehele traject van doel en resultaat van Rijksbeleid naar uitvoering en handhaving ervan door provincies en gemeenten te overzien, hebben wij samengewerkt met de VvR. Via de VvR zijn decentrale rekenkamers bij 123 medeoverheden (de 12 provincies en 111 gemeenten) nagegaan hoe, en in hoeverre, de medeoverheden het toezicht op de energiebesparingsplicht uitgevoerd hebben in de periode 2019-2023. Gelijktijdig met dit rapport publiceert de VvR een rapport met de resultaten van deze onderzoeken bij de provincies en gemeenten.

Het ministerie van KGG beschikt niet over de informatie om de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht te kunnen vaststellen. Hiervoor is inzicht nodig in de kosten van het toezicht op naleving van de plicht, en in de baten als het gaat om de bereikte energiebesparing. Deze informatie heeft de minister niet. Mede daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht. Ook werden wij hierbij geconfronteerd met het feit dat de minister beperkte informatie heeft. De minister weet niet hoeveel en welke bedrijven onder de plicht vallen, weet voor een groot deel van de onderzochte periode niet in hoeverre de plicht wordt nageleefd, heeft geen informatie over de hoeveelheid controles die vóór 2023 zijn uitgevoerd en weet niet hoeveel geld nodig is om zoveel controles uit te voeren als zij wil.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van het beperkte materiaal en extrapolaties daarvan, én informatie uit het VvR-onderzoek inzicht proberen te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht. Het doel van de plicht is: met minder energie evenveel produceren (*outcome*). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van PBL en TNO. Om de *outcome* te bereiken moeten bedrijven voldoen aan de plicht (*output*) en om dit te garanderen houden onder meer omgevingsdiensten toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht (*throughput*). Op basis van ons onderzoek naar de *throughput* en *output* hebben wij vastgesteld in hoeverre de minister heeft bevorderd dat de *outcome* (energiebesparing) is behaald. Ook zijn we nagegaan in hoeverre de verwachte kostenefficiëntie van het toezicht op naleving van de plicht realistisch is.

Dat is belangrijk voor het parlement en het kabinet om te kunnen beoordelen of het nuttig is meer publiek geld vrij te maken voor dit instrument.

2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we de energiebesparingsplicht en de veranderingen die opeenvolgende ministers tussen 2008 en 2023 doorvoerden. In hoofdstuk 4 gaan wij in op vraag in welke mate de energiebesparingsplicht heeft geleid tot minder energieverbruik. In hoofdstuk 5 laten wij zien wat de minister verwacht als het gaat om naleving van de plicht en wat hiervan in de praktijk terechtkomt. In hoofdstuk 6 bespreken wij het toezicht op de energiebesparingsplicht, de verwachtingen hierover van de minister en de resultaten. In hoofdstuk 7 gaan we in op de verwachte kostenefficiëntie van het toezicht op de plicht. In hoofdstuk 8 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. We sluiten in hoofdstuk 9 af met de reactie van de minister op ons onderzoek en ons nawoord.

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek lag de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht bij de minister voor Klimaat en Energie en het ministerie van EZK. Dit werd in het kabinet-Schoof belegd bij de minister van KGG en het ministerie van KGG. Tijdens het schrijven van dit rapport was de oprichting van het nieuwe ministerie van KGG nog niet voltooid. De werkzaamheden voor het ministerie van KGG werden op dat moment uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van het ministerie van EZ (KGG, 2024). In dit rapport spreken wij de minister en het ministerie aan die op het moment van publicatie formeel verantwoordelijk zijn voor de energiebesparingsplicht.

3. De energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is voor het kabinet het belangrijkste instrument om energiebesparing bij bedrijven en instellingen te stimuleren (EZK, 2022a). Als die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m3 aardgasequivalent aan energie gebruiken, zijn ze verplicht elke energiebesparende maatregel door te voeren die zich in 5 jaar terugverdient.

Gemeenten en provincies, maar ook de minister van Economische Zaken (EZ) en de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu (OVM) zijn verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat de minister van KGG in de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een effectieve samenwerking met deze partijen en de medewerking van medeoverheden. De minister van KGG kan weliswaar niet direct sturen op het toezicht maar blijft wel verantwoordelijk voor de outcome van haar beleid. In de afgelopen 16 jaar hebben de opeenvolgende ministers geprobeerd bij te sturen door de energiebesparingsplicht aan te scherpen, met decentrale overheden in gesprek te gaan en gemeentelijke en provinciale toezichthouders direct te bekostigen.

Veel van de ingrepen van de minister om de energiebesparingsplicht te versterken zijn vooraf niet onderbouwd. Ook heeft de minister geen, of slechts beperkte informatie over de uitgaven voor en resultaten van het beleid. Achteraf kan het effect van de plicht dus niet worden vastgesteld.

3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht

In 1993 is de Wet milieubeheer ingevoerd, die regels stelt voor bedrijven op het gebied van milieu. Onderdeel hiervan was de plicht voor bedrijven om energie te besparen. Bij invoering van de wet werd beoogd dat bedrijven zuinig moesten omgaan met energie, maar hieraan werden geen nadere eisen gesteld. Eind jaren '90 is voor verschillende branches, via separate Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), nader gedefinieerd vanaf welk energieverbruik bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen én is vastgelegd dat zij alle maatregelen moesten nemen die rendabel waren.

In 2008 zijn de AMvB's verenigd in het *Activiteitenbesluit milieubeheer*. De energiebesparingsplicht is hierin verder uitgewerkt. Het doel van de

energiebesparingsplicht is vanaf dat moment dat bedrijven of instellingen hetzelfde produceren, met minder energieverbruik. Met andere woorden: zij moeten de energie-efficiëntie van hun productie verbeteren. Bedrijven die minstens 25.000 m³ aardgasequivalent en/of minstens 50.000 kWh elektriciteit gebruiken, zijn verplicht alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar of minder terugverdienen. Dit kan zowel een bakker zijn, als een supermarkt als een grote energievretende fabriek.

Figuur 5 *Beleidsmatige ontwikkeling van de energiebesparingsplicht*

Veel aanscherpingen energiebesparingsplicht sinds 2008



De energiebesparingsplicht is na 2008 op 3 momenten aangescherpt, hier gaan wij nader op in, in § 3.2. Wij tonen de hoofdlijnen in figuur 5.

- In 2015 zijn de Erkende Maatregelenlijsten (EML's) ingevoerd. Hierin zijn besparingsmaatregelen opgenomen die een terugverdientijd hebben van 5 jaar of minder. Bedrijven die onder de plicht vallen, zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren.
- In 2019 is de informatieplicht ingevoerd. Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, moeten het bevoegd gezag informeren over de mate waarin zij voldoen aan de energiebesparingsplicht.
- De derde aanscherping is ingevoerd op 1 juli 2023. Vanaf die datum is niet alleen energiebesparing, maar ook energieopwekking verplicht voor bedrijven, bijvoorbeeld door plaatsing van zonnepanelen. Daarnaast moeten ook bedrijven die eerder waren uitgesloten, zich sinds die tijd aan de energiebesparingsplicht houden.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In deze wet is de energiebesparingsplicht verder uitgewerkt. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande situatie is dat er in aparte besluiten regels worden gesteld voor bedrijfsprocessen (*Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal)) en voor gebouwen (*Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl)). Tevens heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een rol bij de energiebesparingsplicht, omdat hij het Bbl vaststelt. Of dit verder gevolgen heeft voor naleving van en toezicht op de energiebesparingsplicht is nog onbekend.

De energiebesparingsplicht geldt niet in Caribisch Nederland

De energiebesparingsplicht geldt niet in het Caribische deel van Nederland. Na de opheffing van de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) onderdeel geworden van Nederland. Op deze eilanden is onder andere de wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer BES ingevoerd. In die wet wordt expliciet gesteld dat niet gekozen is voor invoering van de complete Wet milieubeheer, omdat die te uitgebreid en te complex – maar tegelijk niet omvangrijk genoeg - werd bevonden voor de BES-eilanden (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).

3.1.1 Verantwoordelijkheid verschuift tussen ministers

Sinds 2008 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht 5 keer verschoven binnen het kabinet. In tabel 1 geven we weer in welke periode welke minister of staatssecretaris verantwoordelijk was voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is in het kabinet-Schoof verantwoordelijk voor het energiebeleid en daarmee voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is ook

verantwoordelijk voor het Bal, maar voor het Bbl is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verantwoordelijk.

Tabel 1 De ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht verschoof 4 keer tussen 2008 en 2024

Kabinet	Jaar	Minister of staatssecretaris
Balkenende IV	2008-2010	van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Rutte I	2010-2012	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte II	2012-2017	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte III	2017-2021	van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Rutte IV	2021-2024	voor Klimaat en Energie (KenE)
Schoof	vanaf 2024	van Klimaat en Groene Groei (KGG)

De wisseling van verantwoordelijkheden geeft het Ministerie van KGG als één van de redenen waarom er weinig tot geen informatie beschikbaar is over de kosten en effecten van de energiebesparingsplicht. Het ministerie van IenW stelt dat het bij de overdracht van het thema ‘klimaat’ aan het ministerie van EZK ook het personeel, de bekostiging en de informatie over de energiebesparingsplicht heeft overgedragen. Maar het ministerie van EZK geeft aan dat het niet bekend is met die overdracht en geen zicht heeft op uitgaven en resultaten van de energiebesparingsplicht vóór 2018. De beperkte beschikbaarheid van informatie heeft de Algemene Rekenkamer belemmerd in het onderzoek. Daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht en hebben wij de doelmatigheid van de plicht niet kunnen vaststellen.

In 2024 is het ministerie van KGG opgericht. Of de oprichting van dit nieuwe ministerie betekent dat er opnieuw informatie wordt overgedragen, en wat er met de relevante informatie gebeurt, was bij het sluiten van dit onderzoek nog niet bekend.

3.1.2 Minister heeft beperkt inzicht in doelgroep

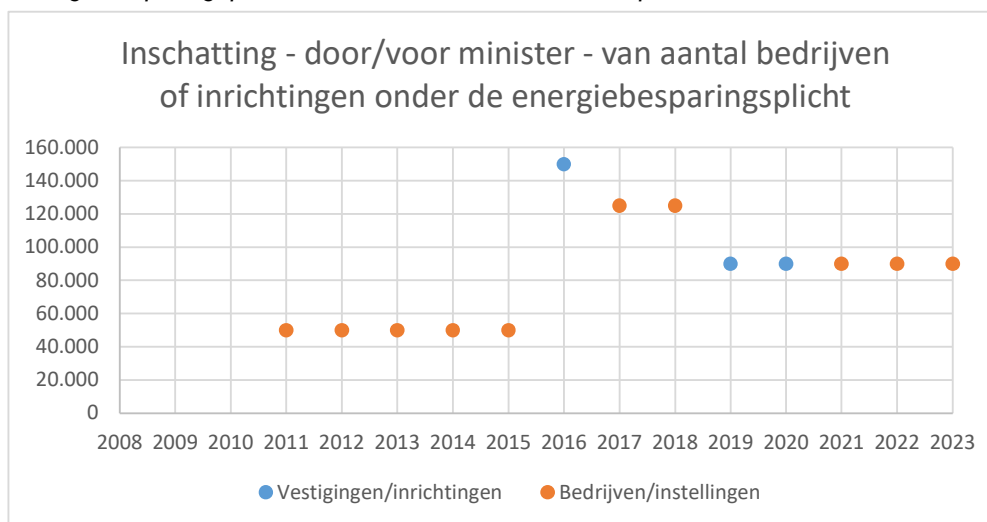
De doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, was tot 1 januari 2024 vastgelegd in het *Activiteitenbesluit* van de Wet milieubeheer. Dit besluit was van toepassing op *inrichtingen* die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgasequivalent gebruiken. Ook als een bedrijf groene energie gebruikt, valt het onder de verplichting. Bedrijven die volledig zelfvoorzienend zijn, vallen sinds 1 juli 2023 niet meer onder de energiebesparingsplicht.

Het woord 'inrichtingen' verwijst naar een bredere doelgroep dan alleen bedrijven. De Wet milieubeheer was van toepassing op locaties waar activiteiten plaatsvinden die als bedrijfsmatig gezien kunnen worden. Dit heeft vaak betrekking op bedrijven, maar ook instellingen, verenigingen en publieke voorzieningen kunnen er onder vallen. De regels gelden dus ook voor ziekenhuizen, scholen, kerken, sportverenigingen en overheidsgebouwen. De regels gelden daarbij apart voor elke inrichting van een bedrijf of instelling. Een bedrijf kan meerdere vestigingen of inrichtingen hebben. Het kan dus zijn dat de ene bedrijfsvestiging wel onder de energiebesparingsplicht valt, maar een andere niet. Dat hangt af van het energiegebruik. Het is dus niet op voorhand te zeggen welk soort bedrijf wel of niet onder de plicht valt.

Met de invoering van de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' komen te vervallen. De regels zijn immers verdeeld naar milieubelastende activiteiten of processen (Bal) en regels voor utiliteitsgebouwen (Bbl). Dit zou voor bedrijven betekenen dat sommige maatregelen overlappen en zodoende maar één keer genomen hoeven te worden.

Hoewel de energiebesparingsplicht al sinds 2008 in de huidige vorm bestaat, had de minister lange tijd geen of slechts beperkt idee van het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht viel. Er zijn hiervan door de jaren heen wel verschillende schattingen gemaakt voor of door de minister. Deze laten we zien in figuur 6. Tot 2011 zijn er geen gegevens waaruit blijkt dat de minister inzicht had in de omvang van de doelgroep. In de periode 2011-2020 lopen de schattingen hierover uiteen van 50.000 tot 150.000.

Figuur 6 *Inschattingen van het aantal bedrijven en inrichtingen dat valt onder de energiebesparingsplicht variëren sterk in onderzochte periode²*



Bron: CE Delft/ECN/DCMR (2011), Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer, blz. 25; M. Zuidema, R. van Zwet, J. Sipma (2016). Onderzoek naar middel/grootverbruikers van energie, Gebouwen die onder de Wet Milieubeheer vallen. Via PBL (2017) NEV 2017, blz. 159; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 29, 39; PBL (2018) Nationale Energie Verkenning 2017; Vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 30 196, nr. 688. Eerste resultaten informatieplicht energiebesparing; Vergaderjaar 2020–2021, Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; CSB (2019), Aantal adressen niet-woningen naar energielevering 2018; Vergaderjaar 2020–2021, Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; Nota van toelichting bij Ontwerpbesluit tot wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving vanwege actualisatie energiebesparingsplicht, blz. 9; CBS Statline, Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, SBI 2008; CBS (2023), Energielevering bedrijven naar verbruiksklasse, 2021-2022*.

Ook had de minister, sinds 2008, geen informatie over het energieverbruik van de doelgroep. Dat veranderde in 2018 toen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de opdracht gaf hiervan een overzicht op te stellen. Dit was de facto een verlate nulmeting van het energiegebruik. Uit dat overzicht blijkt dat circa 90.000 bedrijven onder de plicht vielen, tot de doelgroep in 2023 werd uitgebreid. Inzicht in het energieverbruik van de doelgroep is belangrijk, omdat het effect heeft op het energiebesparingspotentieel. Als dat verbruik hoog is, valt er in absolute zin meer te besparen dan als het verbruik laag is (ECN, 2016).

Een bedrijf of instelling valt onder de energiebesparingsplicht als het energieverbruik boven een bepaalde grens uitkomt (dat is de drempelwaarde of energiegrens). In de drempelwaarde zit een ingebouwd verschil tussen de drempel voor gasverbruik en de drempel voor elektriciteitsverbruik. Deze zijn namelijk niet gelijk als ze worden omgerekend naar energie-inhoud. Energie-inhoud is een waarde om een bepaalde hoeveelheid elektriciteit (uitgedrukt in kWh) met aardgas (uitgedrukt in kWh m³) te vergelijken. De hoeveelheid energie wordt aangegeven in megajoule (MJ).

Aardgasgebruikers bevoordeeld?

Aardgas heeft een ongeveer 10 maal zo hoge energie-inhoud als elektrische energie, uitgedrukt in MJ. De energie-inhoud van 1 kWh elektrische energie is 3,6 MJ, voor 1 m³ aardgas is dat ongeveer 35,17 MJ. Een bedrijf mag tót 180.000 MJ (50.000 kWh x 3.6 MJ) aan elektrische energie óf 879.250 MJ (25.000 m³ x 35,17 MJ) aan energie uit aardgas gebruiken voordat het onder de energiebesparingsplicht valt.

De verschillende drempels zorgen ervoor dat sommige bedrijven meer energie kunnen gebruiken dan andere bedrijven voordat zij onder de plicht vallen. Het is ook mogelijk dat bedrijven die eerst niet onder de energiebesparingsplicht vielen, omdat hun gasgebruik lager was dan de drempelwaarde, wel onder de plicht vallen als ze uit oogpunt van duurzaamheid voor hun bedrijfsproces juist geen gas meer gebruiken, maar elektriciteit. Ze verbruiken dan misschien evenveel energie, maar komen boven de drempelwaarde voor elektriciteitsverbruik uit.

De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet alleen ongelijk, zij zijn ook willekeurig. De minister heeft ze namelijk niet onderbouwd. Voor zover bekend zijn de drempels het eerst ingevoerd in de AMvB's, waarmee in de jaren 90 van de vorige eeuw eisen werden gesteld aan energie-efficiëntie bij bedrijven. Maar in die AMvB's wordt niet aangegeven waarom voor deze begrenzing gekozen is. In de circulaire '*Energie in de milieuvergunning*' (VROM en EZK, 1999) zijn de drempelwaarden overgenomen, waarna ze in 2008 in het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* belandden.

Zoals hiervoor gemeld, vallen bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas(equivalent) gebruiken onder de energiebesparingsplicht. Tot 1 juli 2023 vielen echter 3 groepen bedrijven niet onder de energiebesparingsplicht, ook als zij meer energie gebruikten dan de drempelwaarden voor de energiebesparingsplicht (figuur 7):

- bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn;
- glastuinbouwbedrijven die meedoen aan het CO₂-vereveningssysteem;
- bedrijven die vallen onder het Europese handelssysteem voor CO₂-emissies (*EU Emissions Trading System*, EU ETS).

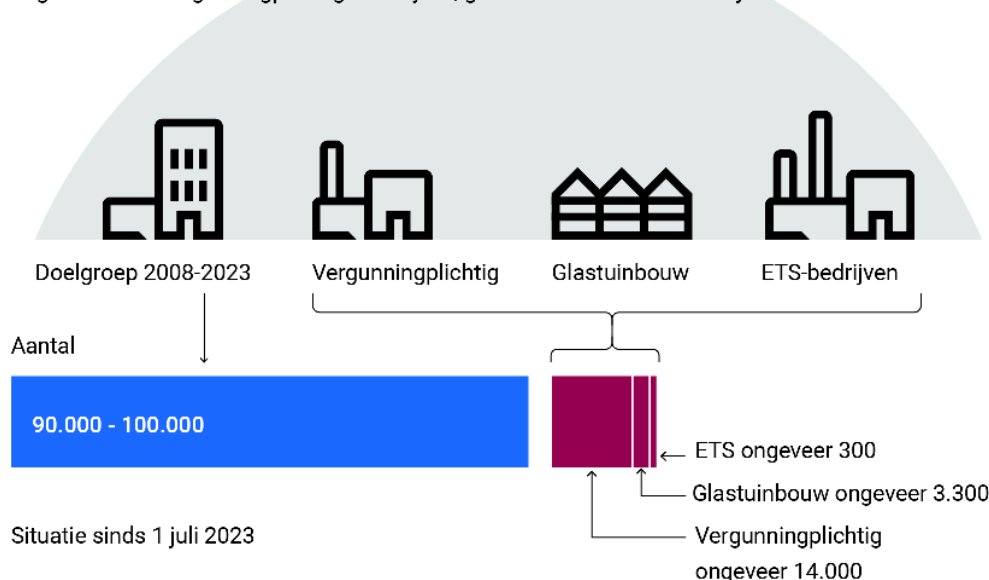
Sinds 1 juli 2023 vallen deze bedrijven wel onder de plicht. In § 3.2.1 gaan wij hier verder op in.

Daarnaast was er een groep bedrijven die wel onder de plicht viel, maar die in de praktijk niet gecontroleerd werd. De rijksoverheid sloot vanaf 1992 convenanten af met bedrijven die op vrijwillige basis afspraken maakten over energiebesparing (Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie of MJA en MEE). Bedrijven die deelnamen aan deze convenanten hoefden niet te voldoen aan de informatieplicht. Zij werden in de praktijk ook niet gecontroleerd op naleving van de energiebesparingsplicht, omdat de minister ervanuit ging dat als bedrijven zich aan het convenant hielden, zij ook aan de energiebesparingsplicht voldeden. Deze situatie eindigde in 2020.

Figuur 7 Sinds 2023 is de doelgroep van de energiebesparingsplicht sterk veranderd

Omvang van de doelgroepen

In juli 2023 is de oorspronkelijke doelgroep van de energiebesparingsplicht (2008-2023) uitgebreid met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouw- en ETS-bedrijven.



3.1.3 Minister kan niet direct sturen op toezicht

De minister van KGG is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders van de energiebesparingsplicht. Het toezicht op de naleving van deze plicht is een taak van gemeentes en provincies en in mindere mate van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Die zijn verantwoordelijk voor de milieutaken, de vergunningverlening en voor toezicht en handhaving (VTH) op lokaal niveau. De energiebesparingsplicht is hier onderdeel van. De staatssecretaris van lenW is stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel. De energiebesparingsplicht valt ook onder het VTH-stelsel. De minister van KGG blijft echter verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de energiebesparingsplicht en voor de resultaten van het door haar gevoerde beleid. Verwacht mag worden dat zij zorgt voor een effectieve afstemming met onder andere de staatssecretaris van lenW en de toezichthouders.

Toezicht en handhaving

De term 'toezicht' omvat alle activiteiten die toezichthouders uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om het verkrijgen van inzicht in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Of om het bezoeken van bedrijven om te controleren of zij zich aan de plicht houden. Ook het handhaven van de plicht, door bedrijven

boeten op te leggen als zij niet aan de energiebesparingsplicht voldoen, valt onder de term toezicht.

Gemeentes en provincies kunnen milieutaken onder mandaat laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Omgevingsdiensten zijn opgezet op basis van 'gemeenschappelijke regelingen'. Provincies en gemeenten zijn daarmee opdrachtgevers van 'hun' omgevingsdienst. Sinds 1 juli 2023 moet toezicht op de energiebesparingsplicht worden ondergebracht bij een omgevingsdienst en mogen provincies en gemeentes deze taak niet meer zelf uitvoeren. Dit betekent echter niet dat zij verplicht zijn om budget beschikbaar te stellen voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (IenW, 2023; TwynstraGudde en SPPS, 2021).

De uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouwbedrijven en ETS-bedrijven, per 1 juli 2023, zorgde voor nog een verandering in het toezicht: De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werd toezichthouder voor de energiebesparingsplicht voor Defensielocaties die vergunningplichtig zijn. Daarnaast ligt het bevoegd gezag voor mijnbouwwerken, zoals boorputten voor geothermie en aardgaswinning, bij de minister van EZK, dus ook de mijnbouwwerken die onder de energiebesparingsplicht vallen (Infomil, onder datum). Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht wordt in dit geval uitgevoerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SoDM).

Er zijn dus 4 instanties of ministers die de rol van bevoegd gezag hebben als het gaat om het toezicht op de energiebesparingsplicht. Maar het grootste deel van de bedrijven waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, valt onder het toezicht van gemeenten en provincies.

Defensie: 1 beleidsdoel, 3 handhavers?

Sinds op 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht werd, zijn voor sommige Defensie terreinen 2 toezichthouders voor de energiebesparingsplicht: de ILT voor de procesgebonden maatregelen, en de omgevingsdiensten voor de gebouwgebonden maatregelen.

Daarnaast geldt voor een deel van de Defensiegebouwen ook de Energielabel C-plicht (zie § 5.3.3). Meestal controleren gemeenten of aan die eisen wordt voldaan. In dat geval kunnen er 3 toezichthouders zijn voor energiegerelateerde

regelgeving voor een Defensierrein. Dit soort situaties, waarbij meerdere toezichthouders controleren op energieregerelateerde regelgeving, kunnen overigens ook ontstaan bij civiele gebouwen.

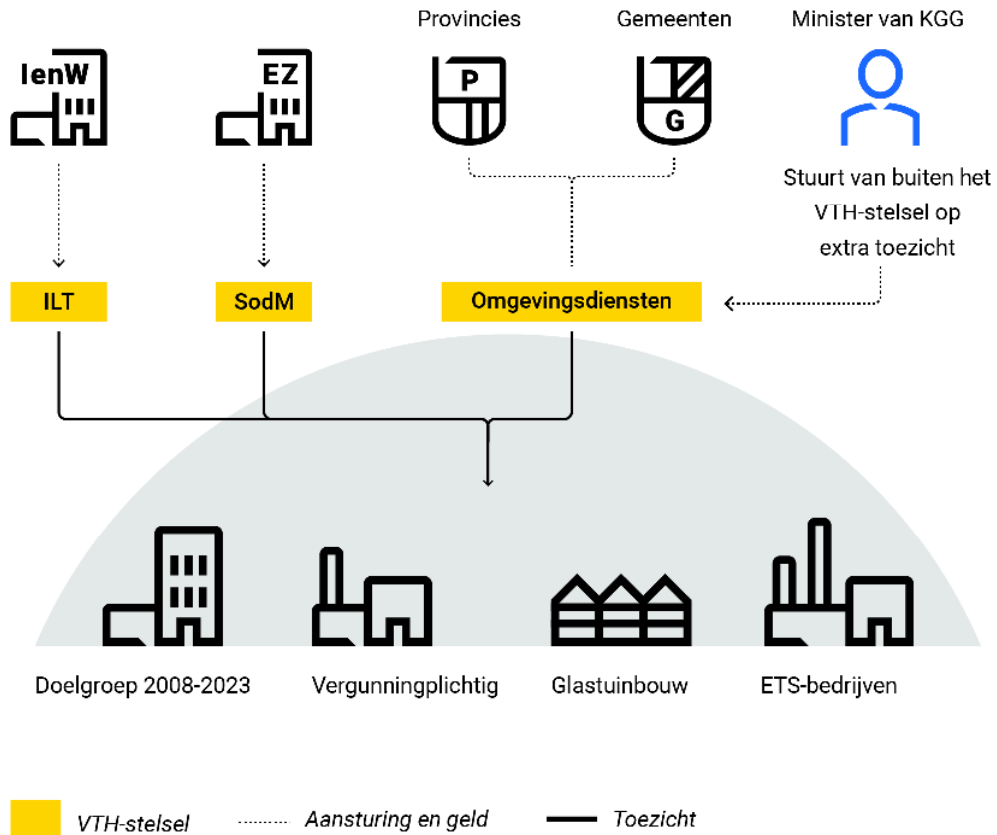
Gemeenten en provincies ontvangen geld van het Rijk voor hun VTH-taken, inclusief de energiebesparingsplicht. Dit budget, een onderdeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds, mogen de decentrale overheden vrij besteden. Daarnaast is er geen regelgeving die stelt dat provincies en gemeenten toezicht moeten (laten) houden op de plicht en aan welke eisen dat toezicht moet voldoen. De minister van KGG kan dus niet sturen op het toezicht en heeft geen inzicht in de besteding van het geld dat hiervoor wordt vrijgemaakt. Figuur 8 laat dit schematisch zien.

De ILT ontvangt voor de uitvoering van zijn taken geld van de minister van IenW, en de SodM bekostigt zijn taak met een bijdrage van de minister van EZK. In de periode die wij hebben onderzocht, kregen deze organisaties geen specifieke opdracht of specifiek budget voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Ook hier heeft de minister van KGG geen inzicht in de besteding van geld voor toezicht op de energiebesparingsplicht.

Het ontbreken van deze informatie maakt het moeilijk om vast te stellen wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht is.

Figuur 8 De minister kan binnen het VTH-stelsel niet direct sturen op handhaving van de energiebesparingsplicht

Energiebesparingsplicht binnen het stelsel vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)



3.2 Bijsturing door ministers op toezicht

Het is, in elk geval sinds een publicatie van de VROM-inspectie uit 2010, en onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2011, bekend dat de energiebesparingsplicht beperkt wordt nageleefd en moeilijk te handhaven is (VROM-inspectie, 2010; BZK, 2011). De minister van KGG en haar voorgangers hebben er nauwelijks voor gekozen om de uitvoering van het toezicht op de energiebesparingsplicht aan te passen door er direct op te kunnen sturen. Opeenvolgende ministers in de periode 2008-2023 probeerden wel de naleving, handhaafbaarheid van en toezicht op de plicht te verbeteren. Dat deden zij op 3 manieren: door de energiebesparingsplicht aan te passen, door afspraken te maken met het bevoegd gezag over toezicht op de plicht, én door zelf geld uit te trekken voor extra toezicht op naleving van de regels.

3.2.1 Aanpassing energiebesparingsplicht met Erkende Maatregelenlijsten, informatieplicht en uitbreiding doelgroep

Invoering van Erkende Maatregelenlijsten (2015)

In het *Energieakkoord* (2013) is afgesproken dat het Rijk zou werken aan het wettelijk verankeren van een lijst met maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienden (SER, 2013). Dit zijn bijvoorbeeld het vervangen van gloeilampen en TL-verlichting door LED-verlichting, maar ook het vervangen van inefficiënte motoren door nieuwe modellen of het beter isoleren van het gebouw. De maatregelen zijn uitgewerkt in Erkende Maatregelenlijsten (EML's). De EML's liggen voor 4 jaar vast, gebaseerd op de voorspelling van de energieprijzen ten tijde van het opstellen van de lijst.

De minister beoogde met de EML's het toezicht op de energiebesparingsplicht eenvoudiger te maken. Via de EML kon het bevoegd gezag controleren op naleving van die maatregelen die geacht werden binnen 5 jaar te worden terugverdiend. De EML's geven de doelgroep voor de energiebesparingsplicht ook handvatten om te voldoen aan de plicht. Bovendien verwachtte men dat de lijsten zouden zorgen voor minder discussies over de energiebesparende maatregelen die bedrijven konden of moesten nemen (Wijzigingsbesluit activiteitenbesluit milieubeheer).

De EML's worden 1 keer per 4 jaar worden opgesteld. Daarom staan de allernieuwste besparingstechnieken niet altijd meteen op de lijst. Daarnaast is een EML gebaseerd op voorspellingen van de energieprijzen op het moment dat de lijst wordt opgesteld. Het is mogelijk dat die prijs zich anders ontwikkelt dan is voorzien op het moment van publicatie van de EML. Daardoor kan het zijn dat een maatregel zich in de praktijk niet binnen 5 jaar terugverdient. Of dat er juist meer maatregelen zijn die niet op de EML staan, maar die zich wel in 5 jaar terugverdienen.

De minister van IenM financierde en bewerkstelligde de wettelijke verankering en het onderhoud van de eerste EML's. in de periode 2016-2017, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht in die tijd (IenM, 2015). De minister van EZK, en later de minister voor KenE, heeft deze taak overgenomen. Ook hier geldt volgens het ministerie van EZK, dat bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht, rond 2018, kennis verloren zou zijn gegaan, zoals de onderbouwing van de eerste EML's. Dit zorgde ervoor dat in 2019 de EML's opnieuw moesten worden samengesteld.

Invoering van de informatieplicht (2019)

In 2019 heeft de minister de informatieplicht ingevoerd voor bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister wist tot die tijd niet welke bedrijven dit waren, en wat ze aan naleving deden. Toezichthouders wisten dit evenmin. De informatieplicht keerde de bewijslast om: bedrijven moeten zelf aan het bevoegd gezag doorgeven welke maatregelen zij concreet moeten treffen en welke maatregelen zij al genomen hebben.

Besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten eens in de 4 jaar via het eLoket van RVO rapporteren over welke energiebesparingsmaatregelen zij al hebben doorgevoerd. RVO maakt deze informatie vervolgens beschikbaar voor omgevingsdiensten. Die kunnen op basis van deze informatie het toezicht op de energiebesparingsplicht programmeren. Hierbij blijft wel een punt van aandacht dat niet precies bekend is hoeveel en welke bedrijven wel onder de energiebesparingsplicht vallen, maar geen melding maken onder de informatieplicht. Als een bedrijf dus geen informatie aanlevert via de informatieplicht, dan blijft het bedrijf nog steeds buiten het zicht van de minister en omgevingsdiensten. Op deze problematiek gaan we nader in, in § 6.3.2.

Uitbreiding doelgroep, invoering onderzoeksplicht, Erkende Maatregelenlijst glastuinbouw (2023)

Op 1 juli 2023 is de doelgroep voor de energiebesparingsplicht uitgebreid. Bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn, de glastuinbouwsector en ETS-bedrijven vallen sinds die datum ook onder de plicht. Daar ontstaat een moeilijkheid: de Erkende Maatregelenlijst (EML) bevat generieke maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen, maar voor een deel van de nieuwe doelgroep geldt dat deze generieke maatregelen niet toepasbaar zijn, omdat dit bijvoorbeeld bedrijven met een haast uniek productieproces zijn. Daarom is een tweede ondergrens bepaald, voor bedrijven met een zeer hoog energieverbruik, vanaf 10 miljoen kWh of 170.000 m³, is een onderzoeksplicht ingesteld. Deze bedrijven hoeven zich voor hun processen niet aan de EML te houden, maar ze moeten wel zelf onderzoeken welke maatregelen, die passend zijn voor hun bedrijf, zich binnen 5 jaar terugverdienen én ze moeten deze maatregelen ook in praktijk brengen. Voor gebouwen moeten deze bedrijven zich wel aan de EML houden. Toezichthouders hebben daarmee een extra taak, naast het toezien op het navolgen van de EMLs. De controle bij deze bedrijven betreft de kwaliteit van hun onderzoek en de inschatting of het bedrijf bepaalde maatregelen over het hoofd heeft gezien en vervolgens het toezicht op de uitvoering van die specifieke maatregelen

Voor de glastuinbouw is een eigen EML opgesteld in 2023. Dit is omdat er voor de glastuinbouw aparte regels zijn voor de energiebelasting en omdat deze sector eigen energie opwekt.

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.2 Bijsturing via afspraken met bevoegd gezag en handhavers

De minister heeft binnen het huidige stelsel geen mogelijkheid om direct te sturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd het bevoegd gezag ertoe aan te zetten meer aandacht te schenken aan dit onderwerp.

Dit gebeurde tussen 2008 en 2015 vooral door gemeenten en handhavers te informeren over de energiebesparingsplicht en het toezicht hierop (Tweede Kamer, 32 123 XI, nr. 14; KplusV, 2015). Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers afspraken te maken met gemeenten over beter toezicht op de plicht (PBL, 2014). In het *Energieakkoord* werd *afgesproken* dat gemeenten en provincies “prioriteit [geven] aan handhaving van de energiebesparingsverplichting in de Wet milieubeheer” (SER, 2013). Nadere invulling van die afspraken was voorzien door aanvullende afspraken tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (SER, 2013). Dit zou volgens de Sociaal Economische Raad (SER), die als houder van het Energieakkoord optrad, hebben geleid tot prestatieafspraken tussen de minister en gemeenten (SER, 2015). Ook hierover ontbrak tijdens ons onderzoek informatie op het toenmalige ministerie van EZK.

Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers het toezicht op de energiebesparingsplicht bij te sturen via toezichthouders, vooral de omgevingsdiensten. Dit gebeurde via *gesprekken* met toezichthouders en een nieuwe aanpak voor toezicht en handhaving, die ontwikkeld is samen met lokale overheden (KplusV, 2015). Bovendien zijn er in 2019 *eisen* voor het thema ‘energiebesparing en duurzaamheid’ toegevoegd aan de VTH-kwaliteitscriteria. Dit zijn de eisen voor vergunningverlening, handhaving en toezicht (Iplo, zonder datum). In 2022 besloot de minister samen met de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, om een landelijk coördinatieteam op te zetten met als doel ingewikkelde *casuïstiek te bespreken* en *advies* uit te brengen aan de omgevingsdiensten (EZK, 2022b). De minister heeft er in 2023 voor gekozen de energiebesparingsplicht toe te

voegen aan de taken die gemeenten en provincies moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten (het basistakenpakket) (EZK, 2022a).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.3 Minister stuurt bij door het direct bekostigen van toezicht

Het bevoegd gezag, een minister, provincie of gemeente, kan zelf besluiten of het prioriteit geeft aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en of het hier geld voor vrijmaakt. Opeenvolgende ministers vonden echter dat dit niet voldoende gebeurde. Sinds 2015 stelt de minister geld beschikbaar om extra toezicht op de plicht te laten uitvoeren door omgevingsdiensten.

Incidenteel extra geld voor toezicht op energiebesparingsplicht (2015-2017)

In de periode 2015-2017 heeft de minister van IenM incidenteel geld vrijgemaakt voor toezicht op de energiebesparingsplicht, als gevolg van afspraken uit het Energieakkoord. In totaal ging het om € 6 miljoen. De bedoeling was dat omgevingsdiensten van dit budget 20 extra energietoezichthouders zouden kunnen aannemen. Het ministerie van KGG heeft echter geen informatie waaruit blijkt of dit is gebeurt. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten, valt af te leiden dat een deel van dit geld wel is besteed aan het aantrekken van extra energietoezichthouders (CE Delft, 2018).

VUE (2020-2023)

Vanwege het Urgenda-vonnis in 2020, voerde de minister van EZK de 'ondersteuningsfaciliteit Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht' (VUE) in. De VUE bedroeg € 19,5 miljoen en liep van 2020 tot en met 2023. Rijkswaterstaat (RWS) zette deze regeling op. Hiervoor selecteerde RWS externe aanbieders van diensten, die omgevingsdiensten konden ondersteunen bij het toezicht op de energiebesparingsplicht en het verkrijgen van rapportages van de informatieplicht. Omgevingsdiensten konden zelf een dienstenpakket samenstellen en laten uitvoeren door de externe aanbieders. De minister heeft informatie over de output van de uitgaven – het aantal controles - maar niet over de outcome hiervan – de mate waarin bedrijven zich aan de plicht houden en hoeveel energie hierdoor is bespaard. De minister maakt de gegevens die bekend zijn openbaar beschikbaar (Infomil, zonder datum).

SPUK THE (2022-2026)

De minister van EZK heeft in 2022 € 56 miljoen vrijgemaakt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht via de *Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht* (SPUK THE). Met de SPUK kunnen de omgevingsdiensten extra capaciteit voor toezicht inzetten in de periode 2022-2026.

De minister van KGG heeft geen formele invloed op omgevingsdiensten. Provincies en gemeentes stellen als opdrachtgevers de planning vast van het toezicht door omgevingsdiensten. De minister kan geen rechtstreekse opdracht geven aan omgevingsdiensten. Met de SPUK THE wil de minister de omgevingsdiensten toch beïnvloeden, binnen de kaders van de wet. Omgevingsdiensten die een aanvraag indienen voor geld uit de SPUK THE, moeten deze aanvraag afstemmen met hun opdrachtgevers.

De SPUK THE mag van de minister niet de tot dan toe bestaande bekostiging van het toezicht op de energiebesparingsplicht vervangen. De SPUK THE moet dit toezicht aanvullen. Met andere woorden: de SPUK wordt alleen toegekend als de provincies en gemeenten het tot dan toe bestaande budget voor toezicht op de energiebesparingsplicht in stand houden. Als voorwaarde voor het verstrekken van de SPUK eist de minister dat omgevingsdiensten verantwoordingsinformatie aanleveren over de activiteiten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht die zij ook zonder de SPUK al zouden uitvoeren. Ook vereist de minister informatie over de gelden die omgevingsdiensten daarvoor ontvangen van gemeenten en provincies. Hiermee heeft de minister wel zicht op de resultaten van deze uitgaven.

Toekomstige bekostiging

Het kabinet-Rutte IV heeft afgesproken ook na 2026 geld vrij te maken voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit besluit is gecontinueerd onder het kabinet-Schoof.. In de 1^e suppletoire begroting 2024 van het ministerie van EZK is hiervoor structureel € 14,9 miljoen opgenomen. Hierin zijn ook budgetten voorzien voor ILT en SodM. Daarnaast is er uit het Klimaatfonds extra budget gereserveerd, dat onder andere bedoeld is voor de bekostiging van extra controles op de energiebesparingsplicht door ILT en SodM. In de financiële afspraken van het hoofdlijnenakkoord zijn deze uitgaven ongemoeid te laten (PVV e.a., 2024).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

4. Energiereductie door energiebesparingsplicht

Omdat de energiebesparingsplicht het belangrijkste middel is om te zorgen voor minder energieverbruik bij bedrijven en instellingen, hebben de minister en het parlement hoge verwachtingen van het resultaat. Maar in de energiebesparingsplicht zijn geen doelstellingen of streefwaarden opgenomen voor het verminderen van het energieverbruik of de CO₂-uitstoot. Wel heeft de minister, of het kabinet, meermaals een ambitie, doelstelling, streefwaarde of prognose gecommuniceerd met het parlement.

In dit hoofdstuk gaan wij in op wat de minister van KGG aan het parlement heeft gemeld over de relatie tussen de energiebesparingsplicht en de te verwachten energiebesparing, en tot welke resultaten de plicht heeft geleid.

We laten zien dat de verwachtingen over energiebesparing onderbouwd zijn, maar ook dat de resultaten sinds 2008 waarschijnlijk niet zijn bereikt. Ook de verwachting van resultaten in 2030 die de minister nu heeft, is hoog en het is onzeker of deze wordt gehaald. Dit komt doordat de minister maar beperkte invloed heeft op de belangrijkste factoren die de opbrengst van de plicht beïnvloeden: de prijs van energie (§ 4.1), de naleving van de plicht (zie hoofdstuk 5) en het toezicht op de plicht (zie hoofdstuk 6).

4.1 Modellen voor bepaling energiereductie

Het doel van de energiebesparingsplicht is het energieverbruik verminderen, waarbij de economische productie gelijk blijft. Het is echter lastig om vast te stellen hoeveel energie *niet* is gebruikt. Daarom ramen TNO en PBL de energiereductie van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen (ECN, 1998). TNO en PBL werken hiervoor met modellen, die de werkelijkheid zoveel mogelijk benaderen: een model voor de energiebesparing in de dienstensector/utiliteitsbouw en een model voor de energiebesparing in de industrie. In de modellen wordt rekening gehouden met de mate waarin technische maatregelen waarschijnlijk worden gebruikt, de vloeroppervlakte van gebouwen, de mogelijke besparingen op energieverbruik door te voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook de (verwachte) energieprij is van belang, die is immers leidend voor het besluit welke maatregelen op de Erkende Maatregelenlijst komen. Bij een hoge energieprij verdienen veel

technische maatregelen zich in 5 jaar terug, en biedt de energiebesparingsplicht dus veel besparingspotentieel.

TNO en PBL verklaren dat het voor hen lastig is vast te stellen wat het effect is van alleen de energiebesparingsplicht. Dat komt doordat het kabinet naast de plicht verschillende regels en subsidies inzet om bedrijven aan te zetten tot energiebesparing. Deze kunnen overlappen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de effecten van het verplichte energielabel C voor kantoren en die van de energiebesparingsplicht bij diensten. Die effecten zijn niet goed van elkaar te onderscheiden door de overlap.

Opbrengst van de energiebesparingsplicht?

De opbrengsten van de energiebesparingsplicht, inclusief de informatieplicht, zijn op 3 manieren uit te drukken.

1. Besparingspotentieel: dit is de maximale energiebesparing die onder de energiebesparingsplicht valt. Deze opbrengst is alleen haalbaar in een ideale situatie waarin de besparingsplicht 100% wordt nageleefd. Het ministerie van EZK legt de nadruk op het besparingspotentieel van de energiebesparingsplicht.

2. Handhaafbaar potentieel: hier gaat het om het deel van het besparingspotentieel dat via toezicht kan worden bespaard. Sommige technische ingrepen laten zich moeilijk controleren en handhaven. Het besparingspotentieel van die ingrepen is niet waar te maken via toezicht. Dit vermindert de te behalen besparing.

3. Prognose van de bereikte besparing: dit is een voorspelling van de opbrengst van de energiebesparingsplicht die realistisch gezien mag worden verwacht. De prognose gaat uit van het handhaafbaar potentieel, gecorrigeerd voor het toezicht en de navolging door bedrijven en overig beleid.

TNO en PBL geven aan dat bij de vroegste inschattingen vooral een potentieelberekening werd gemaakt van wat maximaal onder de energiebesparingsplicht kon worden bereikt. Rond 2019 werd ook de uitvoering van het beleid, zoals de handhaving, in de schattingen meegenomen. Hiermee kwam de schatting dicht bij de 'realistische' verwachting van de opbrengsten. Alle stappen die de verantwoordelijke minister heeft gezet (de informatieplicht, de Erkende Maatregelenlijst, verduidelijking van de berekeningen voor de terugverdientijd, enzovoorts) zorgen voor betrouwbaarder inschattingen.

Om de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht te bepalen, kunnen we dus geen gebruik maken van de gemeten energiebesparing, maar moeten we uitgaan van de modellen voor energiebesparing.

4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030

Uit het *Energieakkoord* uit 2013 volgde een doelstelling voor de opbrengst van de energiebesparingsplicht (SER, 2013). Voor het hele akkoord was de doelstelling: een besparing van het energieverbruik met 100 Petajoule (PJ) in 2020, ten opzichte van 2013 (SER, 2013). Om de doelstelling van het Energieakkoord te halen, moest de energiebesparingsplicht hiervan ongeveer 30 PJ aan energiebesparing opleveren. Uit de doorrekening van het akkoord blijkt dat de energiebesparingsplicht 4 tot 36 PJ energiebesparing kon opleveren in 2020 (ECN, 2013a en 2013b). De opbrengst van de energiebesparingsplicht bleef tot en met 2020 van groot belang om de doelstelling van het *Energieakkoord* te behalen. Als werd ingeschat dat de doelstelling van het akkoord niet zou worden behaald, kwam dit bijna altijd door tegenvallende prognoses van de opbrengst van de energiebesparingsplicht. In die gevallen werd de plicht aangepast om toch de voor het akkoord benodigde energiebesparing te behalen.

In 2019, nog voor het aflopen van het *Energieakkoord*, sloot het kabinet met maatschappelijke partijen het *Klimaatakkoord*. De energiebesparingsplicht was onderdeel van dit akkoord. In de *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV) 2020 wordt geschat dat de energiebesparingsplicht in 2030 ongeveer 17–24 PJ energiebesparing oplevert ten opzichte van 2020 (PBL, 2020).

1 Petajoule staat gelijk aan energieverbruik van tienduizenden huishoudens

De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht worden gerapporteerd in de energie-eenheid PJ. 1 PJ staat gelijk aan het jaarlijks energieverbruik van ongeveer 18.500 gemiddelde Nederlandse huishoudens. Hierbij gaan we uit van het energieverbruik uit 2021, dus vóór de grote prijsstijgingen van 2022.³

Ook bij de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen (§ 3.2.1) werden de energiebesparende effecten van deze ingreep ingeschat. Het grootste effect lijkt weggelegd voor uitbreiding met de ETS-sector. In de periode 2021-2025 zou dit kunnen leiden tot een reductie van 1,95 Mton CO₂, net als in de periode 2026-2030 (Royal Haskoning, 2021). Onbekend is tot welke energiebesparing deze uitstootvermindering kan leiden. Echter, het uitbreiden van de plicht over niet-

complexe vergunningplichtige bedrijven, in combinatie met het opnemen van CO₂-reducerende maatregelen in de Erkende Maatregelenlijsten, kon volgens schattingen uit 2021 maximaal 2 tot 6 PJ energiereductie opleveren in 2030 (PBL, 2021). Wat de mogelijke opbrengst is van het onder de energiebesparingsplicht brengen van de glastuinbouw en het geheel van vergunningplichtige bedrijven, is onbekend.

De minister deelt de door TNO en PBL geschatte opbrengsten voor 2020 en 2030 vaak zonder eigen analyse met het parlement. Of stelt dat naleving van de energiebesparingsplicht deze energiereductie kan opleveren. Hoewel de minister formeel geen doelstellingen heeft, wekt zij daarmee wel verwachtingen over de opbrengst van de besparingsplicht.

Vooraf energiereductie door minder gasgebruik in de dienstensector

In de modellen voor en communicatie over de mogelijke energiereductie wordt niet alleen onderscheid gemaakt tussen de effecten bij industrie en de dienstensector, maar ook tussen energiereductie door minder gebruik van gas én van elektriciteit. Hierdoor is de verwachte energiebesparing in te delen in: dienstensector-gas, dienstensector-elektriciteit, industrie-gas, industrie- elektriciteit.

Tot de uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, in juli 2023, was de meeste energiebesparing steeds te verwachten bij de dienstensector, specifiek in het gasverbruik. Hier zou 55% tot 68% van de energiebesparing worden behaald, als gevolg van de energiebesparingsplicht.⁴ In de dienstensector wordt gas vooral gebruikt voor verwarming van gebouwen. De verwachte energiebesparing tot juli 2023 zou dan ook vooral worden behaald door gebouwisolatie.

4.3 Bereikte energiereductie

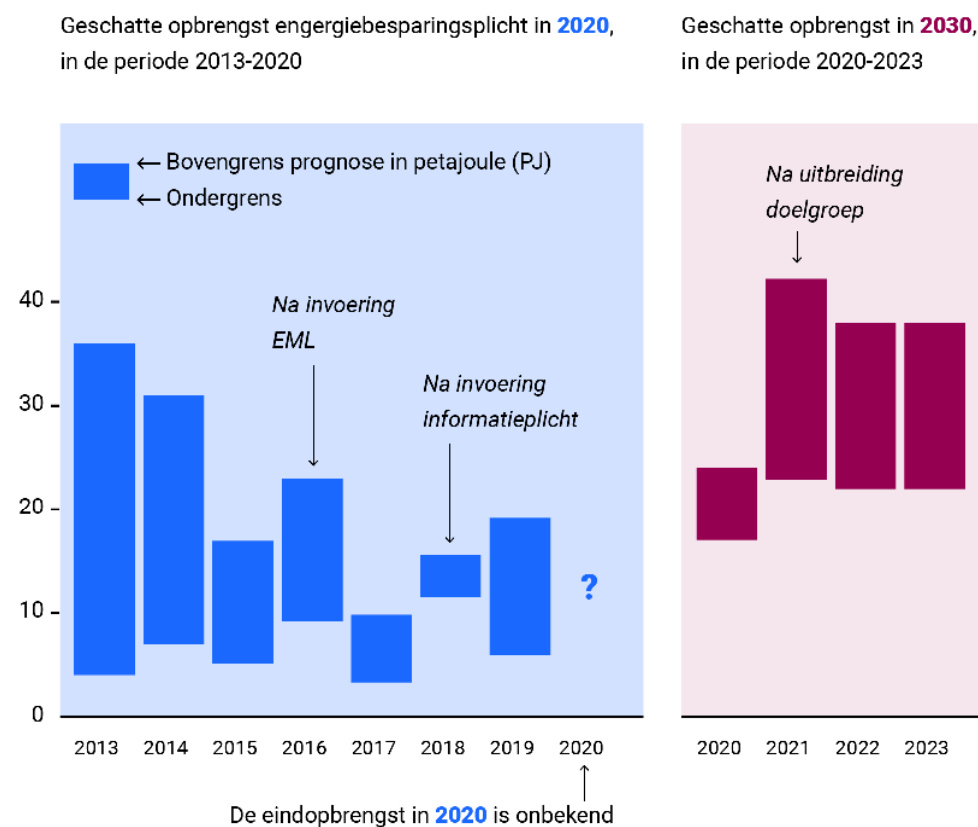
4.3.1 Onbekend hoeveel energiebesparing in 2020 is behaald

De verwachting van de energiereductie door de energiebesparingsplicht is in de periode 2013-2023 bijna jaarlijks naar beneden bijgesteld. Met uitzondering van 2016 en 2018, toen de verwachte opbrengst naar boven werd bijgesteld door de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht. Maar in de jaren na 2016 werd de verwachte opbrengst toch weer naar beneden bijgesteld. Het is niet aannemelijk dat de aanscherpingen ervoor zorgden dat de energiebesparing die bij afsluiten van het *Energieakkoord* werd verwacht, ook werd behaald (figuur 9). Sterker nog: de minister weet niet welke energiebesparing uiteindelijk is behaald in 2020.

Figuur 9 De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht vóór 2020 laten een dalende trend zien⁵

Geschatte opbrengst energiebesparingsplicht

Door de jaren heen valt de verwachte opbrengst van de energiebesparingsplicht steeds lager uit. Na uitbreiding van de doelgroep in 2021 is weer een stijging te zien.



Bronnen: PBL (2014) Nationale Energieverkenning 2014, blz. 17, 69; Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015–2016, 32 813 Kabinetsaankpak Klimaatbeleid op weg naar 2020, Nr. 118, brief van de staatssecretaris van IenW betreft *Voortgangsrapportage Klimaatagenda*; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 30-31, 39; PBL (2016) Nationale Energieverkenning 2016, blz. 83, 84; PBL (2017) NEV 2017, blz. 15, 94, 95; SER (2018) Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei 2018; PBL (2019) kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020; PBL (2019) KEV 2019, blz. 112-113, 131; PBL, TNO (2020) KEV 2020, blz. 118. PBL (2020) KEV 2020; PBL (2021) KEV 2021; PBL (2022) KEV 2022; PBL (2023) KEV 2023.

4.3.2 Hogere verwachtingen voor 2030 door uitbreiding doelgroep en hoge energieprijzen

De energiebesparingsplicht telt mee voor de klimaatdoelstellingen van 2030. Uit figuur 9 komt het beeld naar voren dat tussen 2020 en 2023 de opbrengst van de

plicht in 2030 hoog wordt ingeschat. Maar deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Er is in 2020 en 2021 weliswaar sprake van een hogere verwachting van de besparing in 2030, maar dit komt doordat in 2021 al de uitbreiding van de energiebesparingsplicht is meegerekend. De doelgroep waarvoor het besparingspotentieel wordt berekend, is daarom groter dan tot dan toe het geval was. Ook is het effect meegenomen van het verplicht opwekken van duurzame energie, wat eerder geen onderdeel was van de energiebesparingsplicht. Tot slot zijn de effecten van de energielabel C-plicht voor kantoren niet te onderscheiden van het effect van de energiebesparingsplicht (PBL, 2023). In § 5.3.3 gaan we nader in op de energielabel C-plicht.

In de KEV 2023 wordt gesteld dat het besparingspotentieel voor 2030 hoger was dan dat voor 2022. Dit komt vooral door de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten (PBL, 2023). Door de hoge energieprijzen in 2023 vallen er relatief veel maatregelen onder de energiebesparingsplicht. Bij een relatief hoge energieprijs zal een energiebesparende techniek zich immers sneller terugverdienen dan bij een lage energieprijs. De totale geschatte besparing is niet gekwantificeerd. Daarom stellen wij die in figuur 9 gelijk met de inschatting uit 2022.

4.3.3 Besparingen bij ETS-sector onzeker

Ook de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen levert in 2030 misschien minder energiereductie op dan oorspronkelijk werd ingeschat. Zo werd in 2021 verwacht dat uitbreiding van de doelgroep met de ETS-sector kon leiden tot een CO₂-uitstootvermindering van 1,95 Mton, in de periode 2021-2025 en 2026-2030. De belangrijkste randvoorwaarde voor deze geschatte opbrengst was dat de plicht per direct werd ingevoerd én gehandhaafd voor de ETS-sector (Royal Haskoning, 2021). Maar de minister heeft er uiteindelijk voor gekozen de ETS-sector pas per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht te brengen. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de energiebesparing in 2030 lager is dan in 2021 werd ingeschat.

4.3.4 Achterblijvende energiebesparing heeft mogelijk gevolgen voor behalen Europese doelstellingen

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk tot minder energiebesparing leidt dan vooraf ingeschat, kan ook gevolgen hebben voor het behalen van de Europese doelstellingen voor energiereductie die voor Nederland gelden. Binnen de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over energiebesparing: de Europese Energie-efficiëntie richtlijn (European Energy-efficiency Directive (EED)).

Lidstaten kunnen deze energiebesparing bereiken door een systeem in te voeren van energiebesparingscertificaten, of via additioneel beleid. Dat betekent dat een land nationale maatregelen moet nemen die aanvullend zijn op Europees beleid om energie te besparen. De maatregelen moeten ook aanvullend zijn op ontwikkelingen die los van het nationale of Europese beleid toch al leiden tot energiebesparing. Nederland heeft gekozen voor de optie additioneel beleid. De energiebesparingsplicht is één van de nationale maatregelen waarmee Nederland wil aantonen te voldoen aan de verplichte Europese energiebesparingsdoelen (Algemene Rekenkamer, 2023b).

TNO gaf in 2022 en 2024 aan dat er meer beleid nodig is om de Europese energiebesparingsdoelen te halen en dat de minister geluk moet hebben bij zaken waar ze geen invloed op heeft, zoals de energieprijzen en het weer (TNO, 2022a, 2022b, 2024). Als ook de effecten van de energiebesparingsplicht minder positief zijn dan verwacht, dan moet de verplichte vermindering van het energieverbruik worden bereikt met andere maatregelen zoals extra verplichtingen of subsidies.

Wij verwijzen in dit kader ook naar onze eerdere onderzoeken. Zo stelden wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2020* (Algemene Rekenkamer, 2021), dat de minister van EZK het (mogelijk) niet halen van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 sinds 2015 structureel heeft onderschat. In ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister niet goed kon monitoren wat het resultaat was van het additionele beleid waarmee Europese besparingsdoelen moeten worden behaald. Dit betrof ook de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2023b).

4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk minder energiebesparing oplevert dan vooraf verwacht, komt vooral doordat de minister maar beperkt kan bijsturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. En dit heeft weer effect op de naleving van de plicht. Het komt ook doordat de minister weinig inzicht heeft in de resultaten van het toezicht op de naleving van de plicht.

De mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, bepaalt of de verwachte energiebesparing ook daadwerkelijk wordt behaald. TNO en PBL houden hier in hun modellen ook rekening mee. Als weinig bedrijven zich aan de plicht houden, wordt ook de verwachte energiebesparing naar beneden bijgesteld (PBL,

2023). De naleving van de energiebesparingsplicht is in de afgelopen 15 jaar achtergebleven bij de verwachtingen. Maar hier had de minister nauwelijks zicht op. Daar gaan we in hoofdstuk 5 nader op in.

Toezicht lijkt nodig om naleving af te dwingen. Als er weinig wordt gecontroleerd en gehandhaafd op de energiebesparingsplicht, wordt ook de verwachte opbrengst naar beneden bijgesteld (ECN, 2017). Zoals we in hoofdstuk 3 schreven, kan de minister van KGG maar zeer beperkt sturen op toezicht op de energiebesparingsplicht door het bevoegd gezag, zoals gemeenten en de minister van IenW. Het bevoegd gezag is ook niet verplicht de minister van KGG te informeren over het aantal controles dat het uitvoert of laat uitvoeren op de energiebesparingsplicht. Om daar inzicht in te krijgen, moet de minister dus met het bevoegd gezag afspraken maken over informatie-uitwisseling. De minister had voor 2023 geen inzicht in het aantal controles en de uitkomsten hiervan, en maakte ook geen afspraken om dit inzicht wel te krijgen. Het kan zijn dat de afspraken over versterkte handhaving van de energiebesparingsplicht uit het *Energieakkoord* (2013) wel dit soort afspraken omvatten, en dat geldt ook voor de afspraken om elke 4 jaar alle bedrijven te controleren. Maar de ministeries van IenW en KGG hebben hier geen informatie over.

In 2022 heeft de minister voor KenE de SPUK THE opengesteld. Via dit instrument heeft de minister afspraken gemaakt over informatieaanlevering door omgevingsdiensten. Zij moeten de minister niet alleen informeren over controles op de energiebesparingsplicht die bekostigd worden met de SPUK, maar ook over controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd.

De SPUK THE eindigt in 2026. Dan eindigt in principe ook de afspraak die ervoor zorgt dat de minister zicht heeft op de resultaten van de energiebesparingsplicht, doordat zij inzicht krijgt in het aantal controles van de omgevingsdiensten op de energiebesparingsplicht. In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er structureel budget beschikbaar wordt gesteld voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Via de 1^e suppletoire begroting EZK 2024 is deze structurele bekostiging voorgelegd aan het parlement (EZK, 2024c). Maar de wijze waarop de minister na 2026 informatie ontvangt over het aantal uitgevoerde controles en de resultaten hiervan is nog niet uitgewerkt. Op dit moment heeft de minister ook nog geen inzicht in de controles die ILT en SodM hebben uitgevoerd.

5. Naleving energiebesparingsplicht

Dat de opbrengsten van de energiebesparingsplicht qua energiebesparing achterblijven bij de verwachtingen komt deels ook door de beperkte naleving van de plicht. In dit hoofdstuk laten we zien dat de resultaten van naleving van de plicht zijn achtergebleven bij de verwachting van de minister.

De minister heeft de ambitie dat bedrijven de plicht 100% naleven, maar dit gebeurt niet in de praktijk. We zien dat maximaal 15% tot 36% van de bedrijven waarover informatie bekend is, de energiebesparingsplicht volledig naleeft. 44% tot 75% van de ingeschatte doelgroep van de energiebesparingsplicht houdt zich in de periode 2019-2023 aan de informatieplicht. Deze tegenvallende naleving komt onder meer doordat de minister onvoldoende rekening houdt met de grote verschillen binnen de doelgroep.

5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht

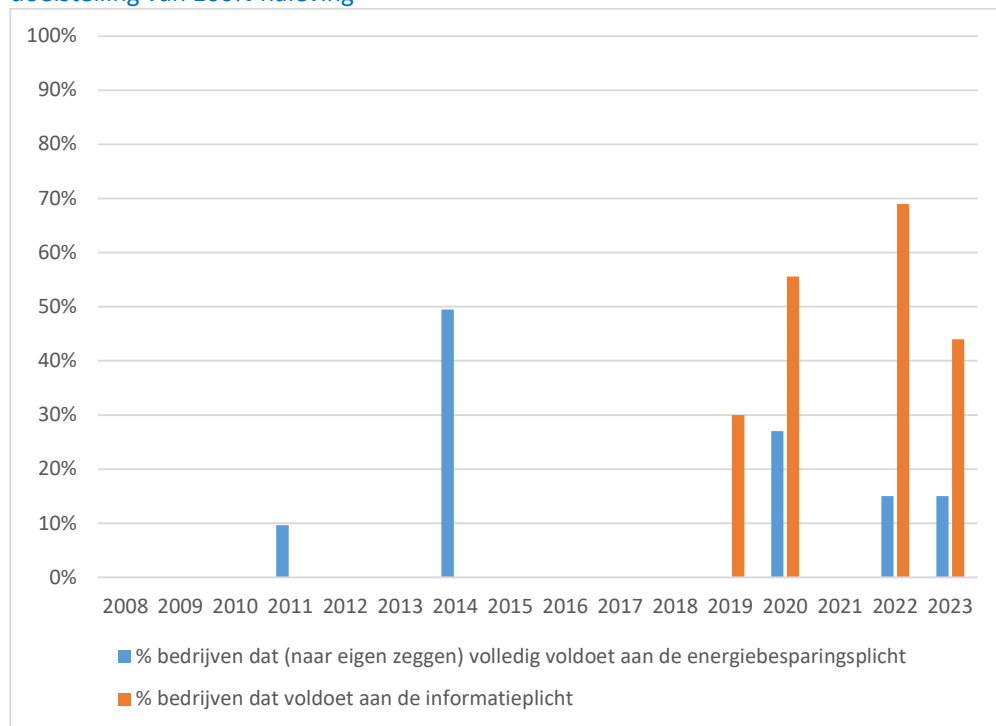
Eén van de doelen in het *Energieakkoord* uit 2013 was: een volledige naleving van de energiebesparingsplicht voor 2020. De minister van KenE gaf ook in 2022 aan dat hij uitgaat van 100% naleving van de energiebesparingsplicht (EZK, 2022a).

De minister gaf echter geen onderbouwing die het aannemelijk maakt dat de energiebesparingsplicht ook daadwerkelijk volledig zou worden nageleefd. Rapporten van ECN, PBL en TNO schatten in dat volledige naleving niet realistisch is en gaan uit van tussen de 40% en 80% 'handhaafbare besparing' (ECN, 2016; PBL, 2020; TNO, 2021; PBL, 2023). De verwachting van de minister lijkt daardoor op voorhand niet realistisch.

5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht is gedurende de onderzochte periode achtergebleven bij de verwachting van de minister. Hoewel de informatie over de naleving sinds 2008 fragmentarisch is, kun je in figuur 10 al wel zien hoezeer de naleving tekortschiet.

Figuur 10 Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht
De naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht blijft achter bij de doelstelling van 100% naleving⁶



Bron: Algemene Rekenkamer (2011) Energiebesparing. Ambities en Resultaten, pp 51; PBL (2014) Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving, blz. 62, 66; SER (2019) Overdracht van Energieakkoord naar Klimaatakkoord; Kantar (2020) Evaluatie Informatieplicht Energiebesparing.; PBL (2023) Klimaat en Energieverkenning 2023, blz. 55; EZK (2024) brief van de minister voor KenE, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830.

Er zijn maar weinig bedrijven en instellingen die volledig aan de plicht voldoen. De minister schatte in dat 90.000-100.000 bedrijven in de periode 2019-2022 moesten voldoen aan de informatieplicht. Die moesten uiterlijk 1 december 2019 informatie aanleveren over de energiebesparende maatregelen die zij hadden getroffen. Maar 30% deed dit op tijd. De naleving van de informatieplicht liep op tot ongeveer 70% in 2022, omdat bedrijven na de deadline alsnog informatie aanleverden. Maar in 2023 begon een nieuwe periode van de informatieplicht en moesten bedrijven opnieuw informatie aanleveren. Maar 44% deed dat ook werkelijk. De minister laat onderzoeken waarom niet meer bedrijven voldoen aan de plicht.

Van de bedrijven die informatie aanleveren voor de informatieplicht (jaren 2020, 2022 en 2023 in figuur 10) en van bedrijven die los van die verplichting zijn onderzocht (jaren 2011 en 2014 in figuur 10) is bekend hoeveel procent voldoet aan de

energiebesparingsplicht. De cijfers over 2011(10%) en 2014 (50%) betreffen zelfrapportages van bedrijven en zijn waarschijnlijk overschattingen. De gegevens over de periode vanaf 2020 zijn afkomstig uit de gegevens van de informatieplicht en dus veel betrouwbaarder. Uit die gegevens blijkt dat maar een heel klein deel van de doelgroep van de energiebesparingsplicht voldoet aan de regels (15%-27%). Per 2024 zijn er aparte nalevingscijfers voor gebouwmaatregelen en eisen aan activiteiten, vanwege de invoering van de omgevingswet. In juni 2024 stelde de minister voor KenE dat van de bedrijven die aan de informatieplicht voldeden, 15% volledig voldeed aan de eisen voor gebouwmaatregelen en dat 36% volledig voldeed aan de eisen voor activiteiten (EZK, 2024).

Dat zo weinig bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, betekent overigens niet dat de overige bedrijven en instellingen geen maatregelen voor energiebesparing hebben genomen. Zij voldoen alleen niet volledig aan de plicht. De minister hecht eraan te stellen dat er veel gebeurt. Zo heeft een deel van de doelgroep 75% van de verplichte maatregelen doorgevoerd. Ook is gerapporteerd over 70% van het geschatte energieverbruik (PBL, 2023) (EZK, 2024a). Maar hierbij benoemd de minister niet welke maatregelen zijn doorgevoerd. En dat maakt veel uit, want bijvoorbeeld LED-lampen niet vervangen kost minder én levert minder besparing op dan het vernieuwen van een elektromotor of een verwarmingssysteem, of het doorvoeren van ingrijpende isolatiemaatregelen. De maatregelen tellen allemaal even zwaar mee in de rapportage van de minister. Het is, kortom, niet duidelijk of het bij die 75% doorgevoerde maatregelen alleen gaat om 'laaghangend fruit' of om kostbare maatregelen met veel energiebesparende effecten.

5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving

De energiebesparingsplicht dwingt energiebesparing af bij een grote en diverse doelgroep; van industrie tot modewinkel en van school tot ziekenhuis. In de praktijk blijkt het opleggen van een eenvormige plicht aan zo'n gevarieerde doelgroep tot knelpunten te leiden. Per 1 juli 2023 vallen ook ETS-bedrijven onder de doelgroep, net als glastuinbouwbedrijven en bedrijven met een milieuvergunning. Daarmee is de doelgroep nog heterogener geworden dan deze al was.

Op basis van bestaande onderzoeken en gesprekken die wij voerden met 8 brancheorganisaties, hebben wij zicht gekregen op de knelpunten waar bedrijven of instellingen tegenaanlopen in de naleving van de energiebesparingsplicht. Enkele

knelpunten zijn breed gedeeld, andere gelden specifiek voor een bepaalde branche.
Deze knelpunten werken we uit in de volgende paragrafen.

5.3.1 Plicht wordt beperkt gehandhaafd

Eén van de oorzaken van de beperkte naleving van de energiebesparingsplicht is het beperkte toezicht. Dit beschrijven we uitgebreider in hoofdstuk 6. Doordat er weinig toezicht is, is de pakkans klein voor bedrijven die niet aan de plicht voldoen. Dat kan ervoor zorgen dat bedrijven die onder de besparingsplicht vallen, er bewust voor kiezen de regelgeving niet te volgen in de verwachting dat zij toch niet gecontroleerd worden. Voor bedrijven met meerdere vestigingen, die onder verschillende omgevingsdiensten vallen, zijn verschillende toezichtregimes moeilijk werkbaar.

5.3.2 Gebrek aan bekendheid en kennis bij bedrijven

De naleving van de plicht wordt bemoeilijkt doordat veel besparingsplichtige bedrijven niet weten dat er een energiebesparingsplicht bestaat. Wij constateerden in 2011 in ons rapport over de energiebesparingsplicht dat veel ondernemers niet bekend zijn met die plicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Maar nog in 2023 bleek nog steeds dat slechts de helft van de MKB-bedrijven die meededen aan een onderzoek, ervan op de hoogte was dat ze moesten voldoen aan de energiebesparingsplicht (D&B, 2023).

In de afgelopen 16 jaar hebben opeenvolgende ministers talloze informatiebijeenkomsten gehouden om bekendheid van de plicht te verbeteren. In de periode 2010-2017, waarin de minister van IenM verantwoordelijk was, lag zelfs de nadruk op voorlichting (§ 3.2). Desondanks zijn veel bedrijven en instellingen er nog altijd niet van op de hoogte dat zij aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.

Met name bij kleinere bedrijven ontbreekt het volgens brancheorganisaties aan kennis over het bestaan van de plicht. Maar het ontbreekt bedrijven ook kennis over energiebesparing zelf en aan capaciteit en kennis om de benodigde processen en formulieren te doorlopen. Daarom hebben die bedrijven een tussenpersoon nodig, zoals een energieadviseur, die hen helpt om aan de informatieplicht te voldoen en aan te geven welke maatregelen nodig zijn. Omdat alle bedrijven tegelijk moeten voldoen aan de informatieplicht is er een piek in de gevraagde diensten van energieadviseurs. Die adviseurs kunnen niet al die bedrijven tegelijk helpen, zodat bedrijven niet op tijd voldoen aan de informatieplicht.



“Het knelpunt waar wij tegenaan lopen is dat niet elke ondernemer even goed op de hoogte is van hoe dit ingevuld moet worden en/of de vereisten niet altijd even goed begrijpt.”

Een ondernemer van een horecaketten

5.3.3 Andere plichten overlappen met energiebesparingsplicht

Branches geven aan dat bedrijven moeite hebben met het feit dat regels elkaar deels overlappen. De energiebesparingsplicht komt namelijk sterk overeen met andere regels voor energiebesparing, zoals de Europese Energie-audit en de Nederlandse energielabel C-plicht.

EED Energie-audit

De European Energy-efficiency Directive (EED) introduceert verplichte energie-audits voor bedrijven. Zo'n audit is een onderzoek naar het energieverbruik van een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. Het is niet verplicht deze maatregelen ook uit te voeren, in tegenstelling tot de maatregelen die voortkomen uit de energiebesparingsplicht. Sommige ondernemingen moeten zowel aan de energie-auditplicht uit de EED als aan de nationale energiebesparingsplicht en bijbehorende informatieplicht en/of de onderzoeksplicht voldoen. Daardoor worden zij geconfronteerd met dubbele rapportageverplichtingen, voor grofweg hetzelfde onderwerp: energiebesparing. Om onnodige lastendruk te voorkomen, mogen bedrijven hun rapportage voor de energiebesparingsplicht ook gebruiken voor de energie-audit (Besluit energie-audit). Desondanks moeten bedrijven aan 2 plichten voor energiebesparing voldoen.

Energielabel C-plicht

In 2018 heeft de minister van BZK een energielabel C-plicht voor kantoren ingevoerd. Deze overlapt deels met de energiebesparingsplicht. De overlap zit onder meer in de terugverdientijden van technische maatregelen en de doelgroep. Zo werd ingeschat dat de meeste kantoren maatregelen moesten nemen die zich terugverdienen in 3 tot 6,5 jaar om aan de energielabel C-plicht te voldoen. Maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen zijn meestal al verplicht onder de energiebesparingsplicht. Ook blijkt uit onderzoek vóór invoering van de labelplicht, dat 32% van de kantoren en maar liefst 87% van de vloeroppervlakte van kantoren die onder de labelplicht zouden vallen, al onder de energiebesparingsplicht viel (ECN, 2017).

De ondergrens voor de energiebesparingsplicht komt volgens RVO overeen met het energieverbruik van kantoren vanaf 1.500 m². Op basis van cijfers van CoBouw uit 2023 valt 62,4% tot 75,2% van de kantooroppervlakte, die groter is dan 100 m² en dus waarschijnlijk onder de labelplicht valt, ook onder de energiebesparingsplicht.⁷ Juist vanwege die overlap ging het ministerie van EZK er tot voor kort van uit dat als een bedrijf aan de energielabel C-plicht voldeed, het ook aan alle gebouwgebonden maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijst voldeed. Maar het toezicht voor de plichten ligt bij verschillende partijen. Daardoor kan een bedrijf te maken hebben met

zowel toezichthouders van de gemeente, die toezicht houdt op de labelplicht, als de omgevingsdienst die toezicht houdt op de energiebesparingsplicht.

5.3.4 IT van RVO bemoeilijkt informatieplicht

Ook hebben bedrijven problemen met de IT van RVO. RVO verzorgt de website, het eLoket, waar bedrijven hun informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen. In zowel 2019 als 2023 waren er problemen met dit digitale loket. Zo was het lastig voor bedrijven met meerdere vestigingen om ineens voor alle vestigingen aan de informatieplicht te voldoen en kon pas laat de informatie worden aangeleverd. Ook kwam het voor dat het e-loket enkele dagen gesloten was wegens storingen. RVO doet onderzoek naar deze problemen.



“Ondersteuning vanuit het RVO is niet optimaal. RVO was erg laat met het (...) sjabloon hierdoor konden we pas laat starten met het invullen.”

Een horecaondernemer

Figuur 11 De energiebesparingsplicht is een voorbeeld van 'one size fits none'-beleid

One size fits none-beleid

Er zijn verschillende redenen waarom bedrijven niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.



5.3.5 Energiebesparingsplicht is ‘one size fits none’-beleid

Naast algemene voorgenoemde knelpunten zijn er ook problemen waar een klein deel van de doelgroep tegenaan loopt (zie figuur 11). De diversiteit in de doelgroep van de plicht brengt met zich mee dat een aantal knelpunten vaak specifiek voor een bepaalde branche geldt. We karakteriseren de energiebesparingsplicht als een ‘one size fits none’-maatregel. De regel is vanuit het perspectief van de minister overzichtelijk; aan iedereen wordt dezelfde eis gesteld. In de praktijk leidt die bij de diverse doelgroep echter tot problemen. We lichten enkele van deze problemen toe.

Tegengestelde belangen huurders en verhuurders bedrijfsruimte

De kosten voor de verduurzaming van een bedrijfspand komen grotendeels voor rekening van de verhuurder terwijl de baten vaak voor de huurder zijn, die krijgt immers een lagere energierekening. Voor de verhuurder is er dus weinig motivatie om een bedrijfspand te verduurzamen. Daarbij speelt mee dat het pand door verduurzaming mogelijk meer waard wordt, en de eigenaar dus mogelijk meer belasting moet betalen. Zakelijke huurders moeten zelf de processen verduurzamen, maar hebben vaak huurcontracten van 5 jaar. Volgens brancheorganisaties investeren ze dus niet snel in een maatregel die zich pas na 5 jaar terugverdient omdat zij voordat die termijn afloopt het pand misschien al niet meer huren.

Prikkel voor scholen om investeringen in energiebesparing uit te stellen

De meeste scholen voor primair en secundair onderwijs in Nederland zijn gevestigd in een gebouw dat de gemeente hun ter beschikking stelt. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het onderhoud van het schoolgebouw in de periode dat de school het gebruikt (AR, 2016). Als een schoolbestuur een investering doet waarmee energie bespaard wordt, betekent dit vaak ook een verbetering van het schoolgebouw. Deze investering gaat ten koste van het eigen vermogen van het schoolbestuur, dat het kan gebruiken voor extra faciliteiten bij nieuwbouw van een school. Ook gaat een verduurzamingsinvestering mogelijk ten koste van de onderhandelingspositie van het schoolbestuur bij vernieuwing van het schoolgebouw. Het gebouw is immers verbeterd, en daardoor wordt de noodzaak voor complete vernieuwing minder groot.

Beperkte toegang tot kapitaal

Dat investeringen zich in 5 jaar terugverdienen, betekent niet dat ondernemers altijd genoeg kapitaal hebben om de investering te doen. Bedrijven kunnen volgens brancheorganisaties niet altijd bij een bank geld lenen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Ook zijn er vaak investeringen die beter renderen dan energiebesparing. Onder andere om deze reden verkende de minister van KGG in

hoeverre het nodig en mogelijk was om MKB'ers, naast de bestaande subsidies en fiscale maatregelen, nog verder financieel te ondersteunen (EZK, 2021a) (EZK, 2021b).

Energiebesparende maatregelen zijn niet altijd de beste leidraad voor verduurzaming

Grote industriële bedrijven moeten hun CO₂-uitstoot in 2050 naar 0 te krijgen. Energiebesparende maatregelen kunnen ook de CO₂-uitstoot reduceren. En CO₂-reducerende technieken kunnen leiden tot energiebesparing. Maar de energiebesparende maatregelen zijn volgens hen niet altijd de meest kosteneffectieve manier om CO₂-uitstoot te beperken.. In die gevallen leggen zij mogelijk de prioriteit bij maatregelen die vooral gericht zijn op CO₂-reductie.



“Energiebesparingsmaatregelen (...) [zijn] niet altijd de meest efficiënte manier om CO₂ te reduceren. (...) Energiebesparingsmaatregelen zijn vaak kapitaalintensieve maatregelen en geven weinig economische voordelen, terwijl andere maatregelen eenvoudiger zijn en vaak een kortere terugverdiëntijd hebben.”

VNCI

6. Toezicht op de energiebesparingsplicht

In hoofdstuk 3 schreven we over het stelsel van toezicht op de energiebesparingsplicht. We stelden vast dat het bevoegd gezag, vooral provincies en gemeenten, veel vrijheid heeft om te bepalen of het toezicht houdt op naleving van de energiebesparingsplicht. De minister kan nauwelijks sturen op het toezicht dat op de energiebesparingsplicht wordt gehouden. Desondanks hebben het kabinet en de minister wel een ambitie als het gaat om toezicht op de energiebesparingsplicht. Namelijk dat alle bedrijven en instellingen die onder de plicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd.

Wij stellen vast dat deze ambitie niet wordt bereikt en dat de minister tot 2023 maar heel beperkt zicht had op het aantal uitgevoerde controles. Dat komt ook omdat het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onder valt, überhaupt niet goed functioneert. Ook hebben de minister én omgevingsdiensten geen compleet beeld van de doelgroep van de plicht. De IT-problemen van RVO dragen hieraan bij. Daarbij weet de minister niet wat een vierjaarlijks toezichtregime kost én weet zij niet hoeveel geld medeoverheden hieraan uitgeven. De minister stelt wel geld direct beschikbaar aan omgevingsdiensten, maar de omvang van deze budgetten onderbouwt zij niet. Bovendien is het geld dat de minister beschikbaar onvoldoende om toezichtregime dat de minister wenst volledig te bekostigen.

6.1 Verwachtingen over toezicht

Het kabinet en opeenvolgende ministers hebben de ambitie dat besparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd op naleving van de plicht. Ze maakten er afspraken over en stuurden erop met beleid. Zo werd in een rapport over de geschatte kosten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht, dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM, uitgegaan van een vierjaarlijkse controle (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011). Ook sprak de minister van EZK de ambitie uit van een vierjaarlijkse controle van alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, ongeacht het energieverbruik of risicoprofiel (Tweede Kamer, nr. 3041). Daarnaast vroeg de staatssecretaris van EZK aan omgevingsdiensten naar de benodigde bekostiging voor een controle van alle ETS-bedrijven, waarbij het beschikbare budget in ongeveer

4 jaar moet worden besteed (EZK, 2021b). Ten slotte heeft het kabinet in het kader van het *Energieakkoord* (2013) afgesproken dat energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd (Rijksoverheid, 2016). Het ministerie van KGG zegt zich nu niet te herkennen in het vierjaarlijkse controleregime.

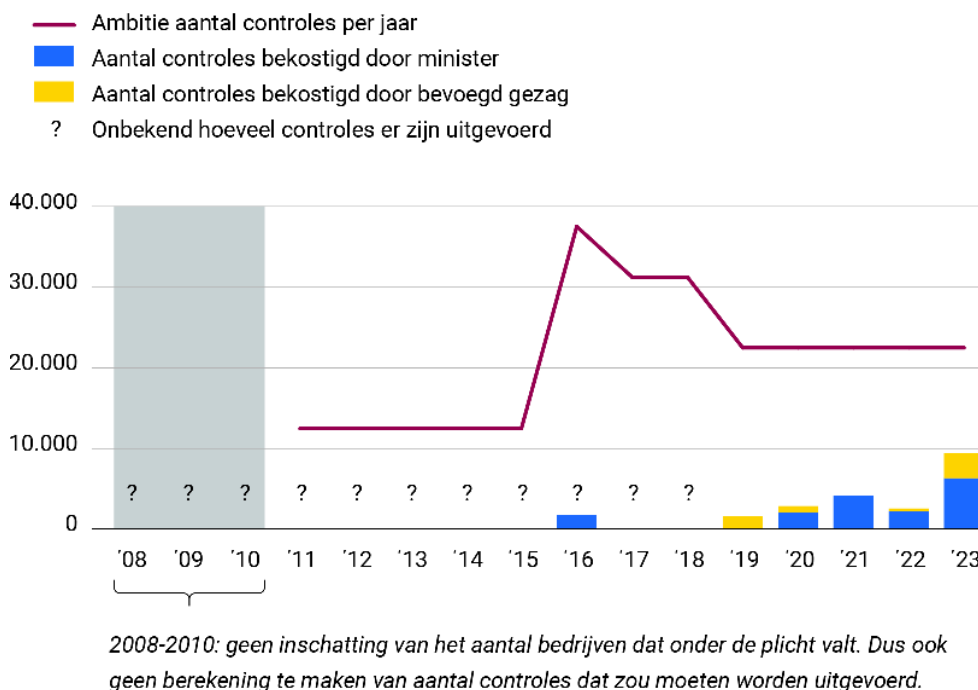
Hoewel opeenvolgende ministers wensen dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, zijn zij niet nagegaan of een dergelijk toezichtregime uitvoerbaar en haalbaar is. Daarbij was in elk geval sinds 2010 al bekend dat toezicht op de energiebesparingsplicht beperkt wordt uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2011; ECN e.a., 2015). Meer recent bleek uit onderzoek door decentrale rekenkamers, waaronder het onderzoek van Ecorys/VvR, dat de onderzochte omgevingsdiensten 5 tot 20 jaar nodig hebben om alle bedrijven die onder de plicht vallen te controleren (Adromi, 2020; Ecorys, te verschijnen).

6.2 Resultaten toezicht

De minister weet niet hoeveel controles er jaarlijks nodig zijn om haar doelstelling te behalen en hoeveel controles daadwerkelijk worden uitgevoerd op naleving van de energiebesparingsplicht. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre de gewenste resultaten voor toezicht worden bereikt.

Figuur 12 zet het gewenste aantal controles per jaar (ambitie) af tegen het minimaal aantal uitgevoerde controles. Wij hebben geschat hoeveel controles gemiddeld per jaar nodig zijn om elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar te controleren. Daarbij gaan we uit van de door de minister ingeschatte aantallen bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen (genoemd in § 3.2.1). Ook gaan we uit van een gelijkmatige verdeling van de controles. Om alle bedrijven en instellingen elke 4 jaar te controleren, nemen wij aan dat jaar een kwart van de totale doelgroep wordt gecontroleerd. Dit gegeven hebben wij vergeleken met het aantal controles waar de minister zicht op heeft én de controles die genoemd zijn in het onderzoek van Ecorys/VvR naar het toezicht op de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Figuur 12 Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles⁸
Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie



Bron CE Delft (2018) Erkende maatregelenlijsten. Evaluatie van de uitvoeringspraktijk, blz. 9; Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht; <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht-geraadpleegd-5-6-2024>; <https://vue.databank.nl/jive>; geraadpleegd 3-9-2024.⁹

Uit figuur 12 blijkt dat de controles die de minister zelf heeft bekostigd, via de VUE en SPUK THE, ruimschoots achterblijven bij het aantal controles dat nodig voor de ambitie 'elke 4 jaar alle bedrijven controleren'. Dat hoeft geen probleem te zijn. Het is mogelijk dat omgevingsdiensten, ILT en SodM met reguliere middelen zoveel controles hebben uitgevoerd dat deze, samen met de door de minister gefinancierde controles, er wel voor zorgen dat het doel bereikt wordt. Maar dat was bijvoorbeeld niet het geval in 2023. Dit is het enige jaar waarvan de minister en wij zeker weten hoeveel controles er zeker zijn uitgevoerd, omdat omgevingsdiensten ook informatie aanleverden aan de minister, over controles die zij buiten de SPUK (en VUE) uitvoerden, als voorwaarde om die SPUK THE te ontvangen.

De controles die zijn gefinancierd door het bevoegd gezag en de minister van KGG samen, zagen in 2023 toe op ruim 9.400 bedrijven en instellingen uit de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel (Rijksoverheid, zonder datum). Maar in dat jaar zouden naar schatting ongeveer 22.500 besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten worden gecontroleerd, om het doel van een complete vierjaarlijkse controle

te bereiken. Bovendien was er in 2023 vanuit de minister financiering met zowel de VUE als de SPUK THE. Het aantal controles dat in 2023 werd uitgevoerd, is relatief hoog ten opzichte van andere jaren. Maar dit is geen jaarlijks terugkerend fenomeen, aangezien de VUE in 2023 voor het laatst beschikbaar was.

Of het aantal controles vóór 2023 wel voldeed de doelstelling van de minister, is bij haar niet bekend. Vóór invoering van de SPUK THE was immers niet duidelijk hoeveel controles op de energiebesparingsplicht de omgevingsdiensten uitvoerden. De minister heeft ook geen informatie over controles die ILT en SodM uitvoerden naar de energiebesparingsplicht.

Wij betwijfelen ten zeerste of het aantal reguliere controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd, in combinatie met de controles die de minister financiert, in de periode voor 2023 voldoende was om de ambitie van de minister qua aantallen controles te behalen. Uit het Ecorys/VvR-onderzoek blijkt dat de onderzochte omgevingsdiensten in de periode 2019-2023 jaarlijks tussen de 1.520 en 6.790 controles uitvoerden. Ecorys heeft niet alle omgevingsdiensten in Nederland onderzocht, dus het gevonden aantal uitgevoerde controles is waarschijnlijk een onderschatting van het totaal aan uitgevoerde controles. Tegelijk gaven gemeenten tot 2023 maar beperkt opdracht om controles op de energiebesparingsplicht uit te voeren. Het ligt dus niet voor de hand dat het aantal controles van omgevingsdiensten die Ecorys niet heeft onderzocht, in combinatie met de nu bekende gegevens, wel het aantal controles opleverde dat de minister ambieerde.

6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles

Dat het aantal controles zeer waarschijnlijk achterblijft bij de doelstelling, heeft 3 oorzaken:

- het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is, functioneert niet naar behoren;
- omgevingsdiensten hebben geen sluitend inzicht in de doelgroep;
- het is twijfelachtig of er voldoende bekostiging is.

6.3.1 VTH-stelsel functioneert niet naar behoren

De minister van KGG wordt er bij sturing op de energiebesparingsplicht mee geconfronteerd dat de plicht onderdeel is van het VTH-stelsel, dat niet naar behoren werkt.

Het VTH-stelsel is vanaf 2009 opgebouwd omdat de handhaving van regels op het gebied van milieu tekortschoot. De commissie-Van Aartsen, concludeerde in 2021 dat het VTH-stelsel te vrijblijvend en gefragmenteerd is waardoor vermijdbare milieuschade ontstaat (Commissie-Van Aartsen, 2021). De staatssecretaris van IenW heeft in reactie hierop het *Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel* (IBP VTH) ingevoerd (BZK e.a., 2022). In januari 2024 meldde de staatssecretaris van IenW op basis van een eigen analyse, dat de omgevingsdiensten niet voldoende robuust zijn (IenW, 2024). In maart 2024 is een review van het programma IBP VTH gepubliceerd. Daarin wordt gesteld dat doorgaan op de weg van het IBP VTH niet zal leiden tot een substantiële verbetering van het VTH-stelsel (Sorgdrager en Van Aartsen, 2024).

Omgevingsdiensten werken in theorie zoveel mogelijk risicogestuurd. Maar uit de gesprekken die wij voerden maken wij op dat dit niet altijd de praktijk is. Gemeenten sturen 'hun' omgevingsdienst strak aan op toezicht binnen de eigen gemeentegrens, ook als dit ertoe leidt dat het toezicht dan niet op de meest doelmatige manier wordt uitgevoerd.

Ook de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel schiet tekort. De ILT is beheerder van een informatiesysteem: *Inspectieview*. Dit geeft de stand van controle en handhaving door omgevingsdiensten weer. Het is een systeem waarin (Rijks)inspectiediensten en omgevingsdiensten informatie over elkaars inspecties kunnen inzien. De Algemene Rekenkamer concludeerde eerder, in onderzoek naar milieucriminaliteit en staatslakken, al dat de datakwaliteit van *Inspectieview* niet toereikend is (Algemene Rekenkamer 2021, 2024; Commissie Van Aartsen, 2021). Het is exemplarisch voor de staat van de informatievoorziening dat de minister van KGG voor informatie over het toezicht op de energiebesparingsplicht geen bestaand systeem gebruikt. Zij vraagt omgevingsdiensten namelijk om hierover apart informatie bij te houden, via de SPUK THE.

De minister heeft ervoor gekozen de energiebesparingsplicht in 2023 toe te voegen aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten (EZK, 2022a). Door deze taken te 'centraliseren' bij omgevingsdiensten zou het toezicht volgens het ministerie van KGG worden versterkt, ondanks voorgenoemde problemen met het VTH-stelsel. Via de SPUK THE probeert de minister bovendien om omgevingsdiensten in elk geval 1 geldstroom te geven waarmee de diensten wel gemeente-overstijgend en risicogericht kunnen controleren.

6.3.2 Omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de doelgroep

In § 3.2.1 beschrijven we dat de minister geen goed zicht heeft op de omvang van de van de energiebesparingsplicht. Ook omgevingsdiensten weten niet precies hoeveel en welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Zo blijkt uit het Ecorys/VvR-onderzoek dat maar de helft van de respondenten volledig inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten kunnen juist middelen uit de SPUK THE inzetten om dit inzicht te verkrijgen. Maar het kan tijdrovend zijn dit inzicht te verkrijgen (SER, 2019).

Moeizaam inzicht krijgen in de doelgroep

Een omgevingsdienst geeft aan dat hij tot 2023 zicht had op 4.000 inrichtingen die onder de energiebesparingsplicht vielen. Maar op basis van CBS-data weet de omgevingsdienst dat er ongeveer 8.000 inrichtingen in zijn werkgebied (mogelijk) onder de energiebesparingsplicht vallen. Met een arbeidsintensieve campagne waarbij alle inrichtingen in dit werkgebied zijn aangeschreven, zijn nog eens 1.000 inrichtingen in beeld gekomen. Hierdoor weet de omgevingsdienst van 5.000 inrichtingen dát zij onder de plicht vallen. Er zijn dus nog steeds tot wel 3.000 inrichtingen niet bekend bij de omgevingsdienst die, afgaand op de CBS-gegevens, vermoedelijk wel onder de plicht vallen.

De minister van KGG wil wet- en regelgeving wijzigen, zodat omgevingsdiensten direct energieverbruiksgegevens van bedrijven kunnen opvragen bij energieleveranciers. Op die manier zouden omgevingsdiensten gemakkelijker zicht kunnen krijgen op bedrijven in hun werkgebied die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister probeerde de wettelijke grondslag hiervoor te regelen als onderdeel van het wetsvoorstel salderingsregeling (EZK, 2023b). Op 13 februari 2024 verwierp de Eerste Kamer dit wetsvoorstel. Het voorstel is opnieuw ingediend bij het wetsvoorstel Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet).

Ook zonder dat zij wet- en regelgeving aanpast, kan minister van KGG de omgevingsdiensten al ondersteunen bij hun toezicht op de energiebesparingsplicht. Zij kan namelijk meedenken over welke controles prioriteit hebben, of bij het opstellen van risicoanalyses. Op basis van de data van CBS (CBS, zonder datum a, b, c), en rapporten van ECN (nu TNO) (ECN, 2017; TNO, 2021), kan de minister nu al aan omgevingsdiensten een grofmazig beeld meegeven van wat voor soort bedrijven onder de plicht vallen. Dit maakt het voor omgevingsdiensten gemakkelijker om in te schatten welke bedrijven waarschijnlijk onder de plicht vallen en waar het nuttig kan zijn om te controleren of een bedrijf onder de plicht valt. Dit werken wij hieronder uit

in een voorbeeld. Maar dit gebeurt in de praktijk niet. Het ministerie ziet hier ook geen taak voor zichzelf; toezicht is volgens het ministerie een taak van de bevoegde gezagen.

Hoe groot is de kans dat een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt?

ECN/TNO schatte in 2017 in dat 50% van de hotels onder de energiebesparingsplicht valt (ECN, 2017) en in 2021 dat 92% van het vloeroppervlakte van hotels onder de energiebesparingsplicht valt (TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 4.000 hotels in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

Van de praktijken (zoals huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten) in Nederland valt naar verwachting maar 9% van het aantal praktijken en 66% van de vloeroppervlakte onder de energiebesparingsplicht (ECN, 2017; TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 98.000 praktijken in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

De kans dat een willekeurig hotel onder de plicht valt is dus groot, terwijl de kans dat een willekeurige praktijk onder de plicht valt, juist klein is. Bovendien zijn er heel veel praktijken en relatief weinig hotels.

Sommige omgevingsdiensten zijn zich hier bewust van. Ze voeren zelf al deze analyse uit, blijkt uit onderzoek van Ecorys/VvR.

Er waren in 2019 en 2023 problemen met de IT van RVO, die rapportages verwerkt van bedrijven waarvoor de informatieplicht geldt. Van die problemen hadden niet alleen de bedrijven, maar ook de omgevingsdiensten last. Zij hebben de rapportages immers nodig voor het programmeren van toezicht op de informatieplicht en energiebesparingsplicht.

Ook als omgevingsdiensten wel weten dat een bedrijf onder de plicht valt is er een informatiegat. De Erkende Maatregelenlijsten zijn mede ingevoerd om discussies te voorkomen over welke maatregelen zich in 5 jaar terugverdienden, en die bedrijven of instellingen daarom moeten doorvoeren. Maar met de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten zijn dit soort discussies nog steeds mogelijk. Besparingsplichtige bedrijven zijn namelijk niet verplicht om de maatregelen te nemen als zij kunnen aantonen dat die voor hen niet gelden, bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan technische of financiële randvoorwaarden (*Activiteitenbesluit Milieubeheer*). Dit laat ruimte voor maatwerk per bedrijf of instelling, maar brengt ook met zich mee dat een omgevingsdienst veel informatie nodig heeft over een bedrijf om goed in te kunnen

schatten of een maatregelen zich inderdaad niet in 5 jaar terugverdient. Deze informatie hebben de omgevingsdiensten niet altijd.

6.3.3 (On)voldoende bekostiging?

Wanneer het kabinet afsprekt, of als de minister de ambitie heeft dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, dan moet de minister ook weten hoeveel dit kost en of daar voldoende geld voor wordt vrijgemaakt. Dit is des te meer van belang als de minister direct geld beschikbaar stelt aan toezichthouders voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Hoeveel extra geld er nodig is, is afhankelijk van de kosten van het toezicht en van de vraag welke controles al uitgevoerd worden op kosten van medeoverheden.

Inschatting totaal benodigd bedrag voor vierjaarlijkse controle

De minister heeft geen inzicht in hoeveel geld er nodig is voor een vierjaarlijkse controle van alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Daarom hebben wij een schatting gemaakt van het budget dat nodig is om dit doel te bereiken. Wij hebben deze kosten op 4 manieren benaderd. In bijlage 3 werken wij uit hoe wij tot deze cijfers zijn gekomen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Figuur 13 laat zien hoe de door ons ingeschatte kosten veranderen door de jaren heen, en hoe de 4 inschattingen zich tot elkaar verhouden.

Wij schatten het benodigde budget in op basis van:

- Een extrapolatie van de inschatting die ECN in 2011 maakte van het benodigde budget. Het door ons berekende bedrag loopt op van bijna € 9 miljoen per jaar (in 2011) tot € 30 miljoen per jaar (in 2023).
- Een extrapolatie op basis van controles die zijn uitgevoerd met het extra geld dat het ministerie van IenM in 2016 beschikbaar stelde. Een sluitende controle zou volgens onze berekening jaarlijks € 68,5 miljoen (2016) tot € 51 miljoen (2023) kosten.
- Een extrapolatie op basis van de uitgaven door de omgevingsdienst voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks ongeveer € 19,6 tot € 22 miljoen nodig is.
- Een extrapolatie op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE in 2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig is.

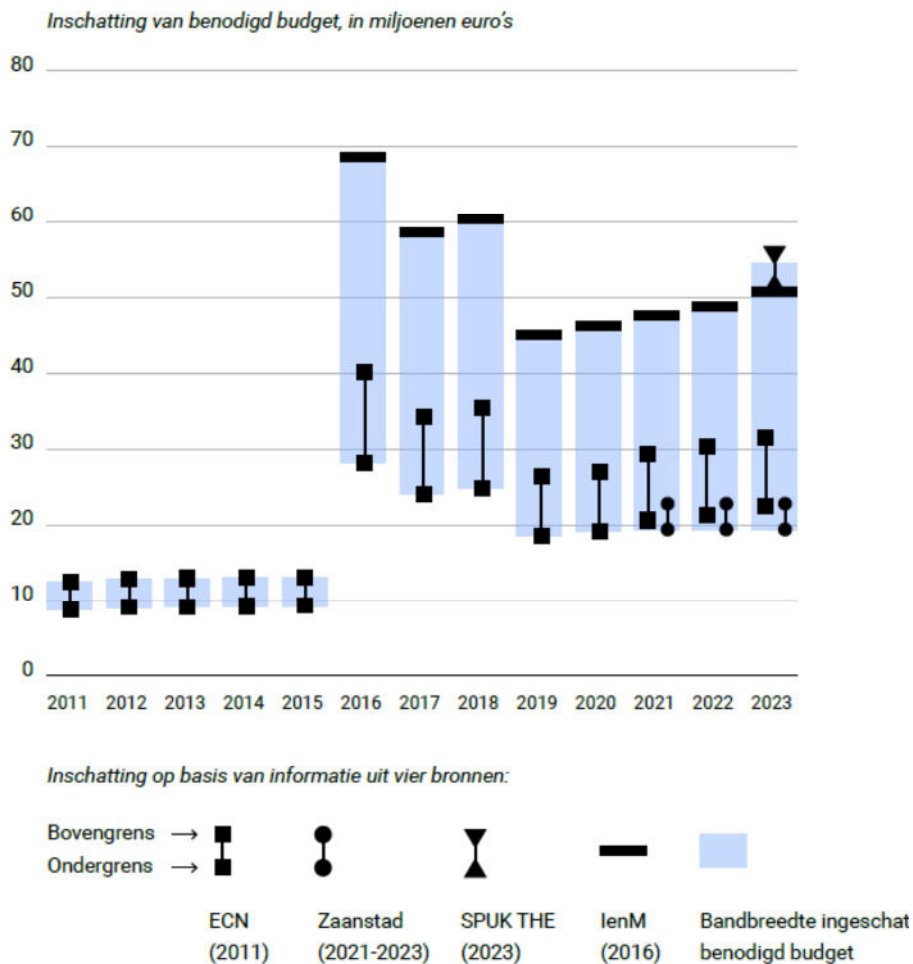
Voor al deze bedragen geldt: dit zijn de budgetten die mogelijk nodig zijn om alleen de doelgroep te controleren zoals die al voor 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht viel, volgens een vierjaarlijks controleregime. Sinds 2023 is de doelgroep fors uitgebreid, met andersoortige bedrijven dan voorheen (§ 3.1.2).

Daardoor is er nog meer geld nodig om de doelgroep te controleren dan figuur 13 laat zien.

De geschatte omvang van de doelgroep tot 1 juli 2023 verschilt sterk tussen de periode 2011-2015 (circa 50.000), 2016-2018 (125.000-150.000) en daarna (90.000-100.000) (zie § 3.1.2). Dat zorgt ervoor dat de inschatting van de benodigde middelen ook sterk verschilt tussen die periodes. We zien verder een grote marge tussen de ingeschatte ondergrens (€ 19,6 miljoen) en de bovengrens (€ 54 miljoen) van het benodigde budget om in 2023 een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep uit te voeren. Het is daarom extra van belang dat de minister goed inzicht heeft in het benodigde budget voor toezicht.

Figuur 13: Een vierjaarlijkse controle op energiebesparingsplicht kon in 2023 tot € 54 miljoen per jaar kosten, nog voordat de doelgroep werd uitgebreid
Inschatting van benodigd budget

De kosten voor een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht (tot 1 juli 2023) zijn fors hoger dan waarmee tot nu toe gerekend werd.



Bij de inschattingen van de uitgaven beginnend in 2011 en 2016 passen wij inflatiecorrectie toe, op basis van de CAO Rijk. Bij de uitgaven uit 2021-2023 voor Zaanstad, en 2023 uit de SPUK THE doen wij dit niet.

Aanvullende bekostiging door ministers

Tot 2023 had de minister geen inzicht in het toezicht op de energiebesparingsplicht dat in opdracht van provincies en gemeenten werd uitgevoerd. Toch vonden opeenvolgende ministers dat er te weinig controles worden uitgevoerd. Daarom stelden zij zelf geld direct ter beschikking aan omgevingsdiensten, zodat deze extra controles op de energiebesparingsplicht konden uitvoeren. Dit gebeurde in elk geval in de vorm van de VUE (periode 2020-2023) en SPUK THE (periode 2022-2026). Waarschijnlijk zijn de *'Eenmalige uitgaven Wet milieubeheer energiebesparing'*, die de minister van IenM deed in de periode 2015-2017, ook ingezet voor extra toezicht.¹⁰ De ministeries van IenW en van KGG hebben echter geen informatie over de resultaten van die uitgaven. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten gaan wij ervan uit dat in elk geval een deel van die uitgaven tot extra controles heeft geleid (CE Delft, 2018).

Omdat de minister niet weet hoeveel controles er op eigen initiatief van het bevoegd gezag zijn uitgevoerd, weet zij ook niet hoeveel aanvullende controles nodig zijn om de doelstelling vierjaarlijkse controle te behalen en hoeveel geld hiervoor nodig is. Het benodigde geld speelt dan ook geen rol in de omvang van het budget dat opeenvolgende ministers wel beschikbaar stellen; deze is politiek bepaald. Dit uit zich op 3 manieren:

- Het Ministerie van KGG stelt dat er geen specifieke onderbouwing is voor de € 46 miljoen het beschikbaar stelde voor de SPUK THE.
- Omgevingsdiensten stelden, volgens de minister voor KenE, dat zij ongeveer € 5 miljoen nodig hadden om alle ETS-bedrijven te controleren (EZK, 2021b). De minister stelde € 10 miljoen beschikbaar als onderdeel van de SPUK THE, maar onderbouwt dit bedrag niet.
- In het *Coalitieakkoord* kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er, nadat de SPUK THE eindigt in 2026, structureel € 14 miljoen beschikbaar komt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). Het ministerie van KGG weet niet waarop de hoogte van dit bedrag gebaseerd is.

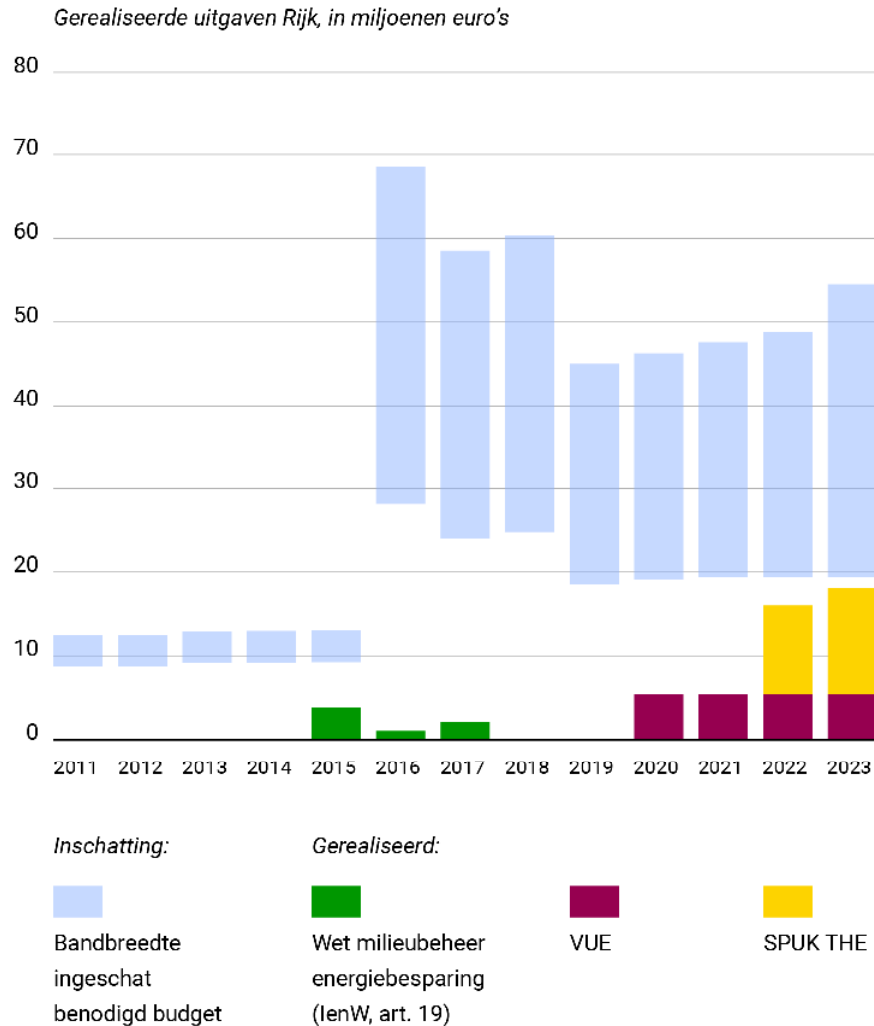
Er is niet alleen geen aantoonbare relatie tussen de omvang van de budgetten die opeenvolgende ministers verstrekten voor extra toezicht en het benodigde budget

hiervoor. Maar bovendien zijn de extra budgetten ook niet toereikend om alle vierjaarlijkse controles voor de hele doelgroep uit te voeren. Dit is te zien in figuur 14.

Figuur 14 *Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen*

Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



Bron: EZK (2019) jaarverslag, blz. 85; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 863, Bijlage 2 - Analyse versterkte uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE-ondersteuningsfaciliteit); Begroting EZK 2024, MvT, blz. 136.

Op zich hoeft het geen probleem te zijn dat het budget verstrekt door de minister op zichzelf onvoldoende is voor een dekkende vierjaarlijkse controle van de doelgroep. Mits dit extra toezicht samen met het toezicht dat gemeentes en provincies

financieren wel voldoende is om de ambitie waar te maken. Maar in die budgetten heeft de minister tot 2023 geen inzicht. Er zijn voor bijna de hele periode die wij onderzocht hebben geen gegevens over de uitgaven van gemeenten of provincies voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Alleen uit de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel blijkt dat in 2022 gemeenten €11 miljoen bijdroegen aan omgevingsdiensten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (Twynstragudde, 2023a).

Het bedrag dat de gemeenten en de minister in 2022 samen beschikbaar stelden (via de VUE en SPUK THE) was ruim € 27 miljoen. Dat bedrag is weliswaar hoger dan de ondergrens van onze schattingen van het benodigde budget voor dat jaar. Maar het aantal controles dat in 2022 werd uitgevoerd was hoogstwaarschijnlijk kleiner dan het aantal dat de minister ambieert: circa 2.500 uitgevoerde controles versus de ambitie van 22.500 controles. Voor een complete vierjaarlijkse controle van de hele 'oude' doelgroep (die tot 1 juli 2023) is waarschijnlijk meer geld nodig.

7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht schiet tekort (§ 5.2) en moet waarschijnlijk worden afgedwongen met handhaving. In de periode die we hebben onderzocht is het gebrek aan naleving voor de minister meerdere keren de reden geweest extra geld te besteden aan meer controle. Tegelijk constateren we dat de budgetten die de minister direct beschikbaar stelt voor toezicht niet toereikend zijn om bedrijven eens in de 4 jaar te bezoeken (§ 6.3.3). Maar voordat het parlement besluit meer geld beschikbaar te stellen voor het direct financieren van extra toezicht op de energiebesparingsplicht, moet het weten of dat doelmatig is.

Wij kunnen niet achteraf de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht vaststellen. Daarvoor moeten we weten wat de daadwerkelijke kosten en opbrengsten zijn. Maar de minister van KGG heeft geen informatie over uitgaven vóór 2018. Ook informatie over de feitelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht, in de vorm van de hoeveelheid bespaarde energie, heeft de minister niet. TNO en PBL geven wel schattingen voor een zichtjaar (2020 of 2030), maar niet voor de hele looptijd van de plicht. Toch hebben wij sterke aanwijzingen dat de energiebesparingsplicht een minder doelmatige manier is om energie te besparen en CO₂-uitstoot te verminderen dan tot nu toe wordt aangenomen.

In 2016 gaf het kabinet opdracht tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de kostenefficiëntie, of doelmatigheid, van CO₂-reductiemaatregelen (Rijksoverheid, 2016). ECN en PBL hebben hiervoor de kosten en baten, van onder andere het toezicht op de energiebesparingsplicht berekend (ECN en PBL, 2016). Zij kwamen uit op € 154 per bespaarde ton CO₂ in 2020 en € 168 in 2030. De energiebesparingsplicht zou daarmee binnen de huidige doelmatigheidsgrenzen vallen die het kabinet hanteert, de subsidie-intensiteit uit de SDE++. Maar het is relatief duur, en dus minder doelmatig, vergeleken met veelgebruikte methoden van duurzame-energieopwekking.

Doelmatigheidsgrenzen regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)

Om de doelmatigheid te bepalen van maatregelen die de CO₂-uitstoot beperken, neemt het kabinet de SDE++-subsidie als uitgangspunt. Voor deze subsidie wordt een maximaal bedrag vastgesteld per vermeden ton CO₂-uitstoot. Het kabinet gebruikt de

bandbreedte van deze duurzaamheidssubsidie om te bepalen of een maatregel doelmatig is. In 2024 is de maximale subsidiebehoefte voor de duurzaamheidssubsidie SDE++ vastgesteld op € 400 per vermeden ton CO₂-uitstoot.

In de praktijk wordt dit bedrag bijna nooit uitgekeerd. Zo bedroeg de gemiddelde subsidie-intensiteit in 2023 € 153 per vermeden ton CO₂-uitstoot. Dit bedrag wordt bovendien beïnvloed door enkele technieken die het parlement of de minister per se willen bekostigen, ook al zijn die relatief duur. Speciaal voor die technieken wordt een deel van het SDE++-budget gereserveerd, omdat ze niet kunnen concurreren met de meest doelmatige technieken. Dat soort technieken, zoals zonne- en windenergie, kregen in 2023 maar € 38 tot € 65 per vermeden ton CO₂-uitstoot (EZK, 2024b).

Toezicht op de energiebesparingsplicht is niet alleen relatief duur volgens de berekeningen uit 2016. Die berekening van de doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht bevat bovendien veronderstellingen waarvan we betwijfelen of die realistisch zijn. De geschatte hoeveelheid energiebesparing is vermoedelijk overschat en de geschatte kosten voor een -sluitend vierjaarlijks- toezichtregime zijn onderschat. Daarmee zal de doelmatigheid nog slechter uitkomen dan waar al van werd uitgegaan.

We kunnen dit als volgt uitleggen. Ten eerste waren de verwachte opbrengsten van de energiebesparingsplicht, qua energiereductie in 2020, lager dan geschat werd in 2016. Volgens het IBO zou jaarlijks 30 PJ bespaard worden met de plicht, terwijl de KEV 2015, die eerder dan het IBO werd gepubliceerd, slechts als gevolg van de energiebesparingsplicht een energiebesparing verwachtte van 5,1 tot 16,9 PJ (ECN, e.a. , 2015). Dat was bovendien alleen in zichtjaar 2020, en niet voor elk jaar in de periode 2016-2020.

Ten tweede waren de kosten voor een compleet toezicht op de plicht vermoedelijk hoger dan in 2016 geschat, onder andere omdat het aantal bedrijven en instellingen dat onder de plicht valt, groter is waarmee gerekend werd. Waar het IBO uitgaat van 50.000 bedrijven en instellingen, waren er in diezelfde tijd al schattingen die uitgingen van een fors grotere doelgroep: tot wel 150.000 (§ 3.2.1). Op dit moment gaat de minister uit van een doelgroep van circa 90.000 'gewone' bedrijven. Daarnaast vallen sinds 2023 ook bijna 300 ETS-bedrijven, circa 3.300 glastuinbouwbedrijven en ongeveer 14.000 milieuvergunningplichtige bedrijven onder de plicht. De kosten voor de controle op de doelgroep van 50.000 bedrijven en instellingen werden in 2016 ingeschat op € 10 miljoen per jaar. Het is onduidelijk waar dat bedrag op is gebaseerd, maar het bedrag én de doelgroep komen overeen met de inschatting die

ECN en CE Delft in 2011 maakten. De kosten voor toezicht zijn echter hoger wanneer de doelgroep veel groter is. Daarbij schatten wij de kosten voor toezicht, op basis van die inschatting van ECN en CE Delft, sowieso al hoger in dan € 10 miljoen per jaar, bijvoorbeeld vanwege inflatiecorrectie (§ 6.3.3).

Ten derde zijn er allerlei kostenposten niet in het IBO opgenomen, die mogelijk wél van invloed zijn op hoeveel geld er wordt uitgegeven aan het behalen van de besparingen. Er wordt bijvoorbeeld ook toezicht gehouden op naleving van regelgeving die sterk overlapt met de energiebesparingsplicht, zoals de label C-verplichting en de Energie-Audit. Vanwege die grote overlap moet wellicht ook een deel van de kosten voor het toezicht op die regelgeving worden toegerekend aan de energiebesparingsplicht. Verder zijn er ook subsidies of fiscale regelingen die overlappen met de energiebesparingsplicht (PBL, 2020; PBL, 2023). Als maatregelen die al verplicht zijn ook financieel worden gestimuleerd, dan kost het meer geld dan nodig is om de gewenste energiebesparing te bereiken. Wij doen op dit moment onderzoek naar een mogelijke overlapping van subsidies en fiscale maatregelen met de energiebesparingsplicht. Onze bevindingen hierover publiceren we in 2025.

Opbrengsten van de tweede orde

Andere mogelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht zijn de ‘tweede-orde-effecten’. Deze kunnen bestaan uit het beperken of voorkómen van maatschappelijke kosten voor de inkoop van gas uit het buitenland, beperking van netcongestie en beperking van grootschalig ruimtegebruik door windmolens, dat leidt tot maatschappelijke onrust. Deze baten zijn niet opgenomen in de berekeningen uit 2016 en wij hebben ze ook niet onderzocht.

De kosten voor een dekkend vierjaarlijks toezichtregime zijn dus waarschijnlijk hoger dan in 2016 werd ingeschat, en de baten zijn waarschijnlijk lager. Daarnaast is er een groot verschil tussen de kosten en baten per subdoelgroep van de energiebesparingsplicht, en dus ook in de verwachte doelmatigheid van de handhaving van de plicht (figuur 15).

Figuur 15 Er kunnen tussen subdoelgroepen grote verschillen zijn in toezichtkosten per vermeden ton CO₂-uitstoot¹¹

Voor een grote groep bedrijven kost handhaving relatief veel geld



Voor andere groepen zijn kosten en opbrengsten van handhaving onbekend



*ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)

**verwachte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger

Van de nieuwe doelgroepen die per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vallen – de glastuinbouw en vergunningplichtige bedrijven – weet de minister niet hoeveel energiebesparing er mogelijk is én hoeveel een sluitend toezichtregime kost. Dit inzicht is er wel voor de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel en voor de ETS-sector.

Voor een compleet toezicht op de oude doelgroep, die bestaat uit ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen, schatten wij dat jaarlijks € 19,5 tot € 54 miljoen nodig is (prijspeil 2023, zie § 6.3.3). Dit levert in het zichtjaar 2030 zo'n 22 tot 38 PJ energiebesparing of 1,3 Mton CO₂-reductie op.¹²

Voor de kosten van toezicht op de plicht bij ETS-bedrijven gaven omgevingsdiensten volgens de minister voor KenE aan dat zij € 5 miljoen nodig hebben om alle ETS-bedrijven te controleren (§ 6.3.3). De budgetten hiervoor zijn uitgekeerd als onderdeel van de SPUK THE en ze moeten in ongeveer 4 jaar

worden uitgegeven, Dat is gemiddeld ongeveer € 1,25 miljoen per jaar. De minister voor KenE heeft hiervoor € 10 miljoen (of ongeveer € 2,5 miljoen per jaar) vrijgemaakt. Hiermee kunnen alle ETS-bedrijven 2 keer worden gecontroleerd in ongeveer 4 jaar. De opbrengst van de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven in energiereductie is onbekend, maar het CO₂-reducerende effect werd ingeschat op 1,95 Mton CO₂ in de periode 2021-2025 en nog eens zo'n zelfde reductie in de periode 2026-2030 (§ 4.3.3). Daarmee lijkt het toezicht op de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven doelmatiger dan bij de doelgroep die ook al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Uit ons onderzoek blijkt dat de plicht niet doeltreffend is en waarschijnlijk niet zo doelmatig is als wordt gedacht.

De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een vaste groep bedrijven en instellingen, die een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken, moeten verplicht energie-efficiënter worden. Dit doen zij door een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen door te voeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het toezicht op de plicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister kan ook niet direct sturen op aantallen en soort controles, maar heeft daar wel doelen voor. Ook is de minister van KGG geen 'eigenaar' van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor bedrijven blijkt de plicht in de praktijk ook moeilijker dan gedacht. Bedrijven weten niet dat zij aan de plicht moeten voldoen, kunnen door IT-storingen niet informatie aanleveren als dat verplicht is en worden geconfronteerd met financiële en andere belemmeringen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Voor de toezichthouders is het vervolgens moeilijk om te plicht te handhaven. Zij weten niet welke bedrijven onder de plicht vallen en worden ook geconfronteerd met niet-werkende IT van de rijksoverheid.

De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht effectiever te maken. Zoals de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht, en de uitbreiding van de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Deze ingrepen konden echter niet voorkomen dat de effecten van de energiebesparingsplicht waarschijnlijk achterblijven bij de verwachtingen. Ook heeft de minister deze ingrepen niet goed onderbouwd en is het effect van veel ingrepen achteraf niet vast te stellen. Dit komt omdat het de minister aan informatie ontbreekt over de uitgaven en de resultaten van de maatregelen. Daarnaast weet de minister niet precies welke bedrijven en instellingen tot de doelgroep behoren, en ook niet hoeveel dat er zijn. Als laatste stellen we vast dat de

plicht nauwelijks nageleefd wordt en dat beperkt toezicht wordt gehouden op naleving van de regels.

Bedrijven voldoen om verschillende redenen niet aan de plicht. Een deel van de bedrijven weet niet dat er een energiebesparingsplicht is, ook al is deze 30 jaar geleden al ingevoerd. Ook zijn er problemen met de IT van RVO, waar bedrijven en instellingen aangifte moeten doen volgens de informatieplicht. Bovendien weten bedrijven die wel bekend zijn met de plicht dat die beperkt wordt gehandhaafd, wat hun motivatie om aan de plicht te voldoen negatief kan beïnvloeden. Daar komt bij dat het beleid een 'one size fits none'-beleid is: het bestaat uit generieke maatregelen voor een diverse doelgroep. Kleine en startende bedrijven kampen bijvoorbeeld met beperkte investeringsruimte en andere bedrijven en instellingen die onder de doelgroep van de plicht vallen worden geconfronteerd met een stapeling van nationale en Europese regelgeving. Dan zijn er ook nog de tegengestelde belangen van huurders en verhuurders van bedrijfsruimten, en is verduurzaming voor scholen niet altijd nuttig met het oog op nieuwbouwplannen.

De minister behaalt de ambitie voor het toezicht op de naleving niet. Dit komt onder meer doordat de minister niet direct kan sturen op de uitvoering van dit toezicht. Immers, de plicht valt onder het VTH-stelsel waarin vooral provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn. Die bepalen zelf waar ze aandacht aan besteden en ze delegeren het toezicht aan hun omgevingsdiensten. De minister maakt weliswaar extra geld vrij voor toezicht buiten het VTH-stelsel om, maar dat bedrag is niet voldoende om alle bedrijven en instellingen 1 keer per 4 jaar te controleren – wat wel de ambitie is van de minister. Daar komt bij dat handhavers te weinig informatie hebben over de doelgroep, en te afhankelijk zijn van niet goed werkende IT van RVO. De toezichtdruk wordt nog hoger doordat verschillende soorten handhavers (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ILT, SodM) toezicht houden op dezelfde bedrijven, maar voor net andere energiebesparingsregels en -voorschriften.

Is handhaving op de energiebesparingsplicht zo doelmatig als voorheen werd aangenomen? Waarschijnlijk niet. Wij betwijfelen of de volledige controle van de bedrijven en instelling die onder de energiebesparingsplicht vallen echt zo weinig geld kost, zoveel energie bespaart en zoveel CO₂-uitstoot vermindert als werd gedacht. Want bij het inschatten van de doelmatigheid is niet met alle factoren die ertoe doen rekening gehouden. Daardoor zijn de baten waarschijnlijk overschat en zijn de kosten mogelijk onderschat. Handhaving van de energiebesparingsplicht is daarom waarschijnlijk duurder dan eerder ingeschat en mogelijk minder doelmatig dan andere ingrepen om energie te besparen en CO₂-uitstoot te beperken. Het is

daarom geen oplossing om zomaar meer geld vrij te maken voor meer controle op naleving van de energiebesparingsplicht.

Deze conclusies sluiten voor een deel aan bij de conclusies uit ons onderzoek uit 2011 naar het energiebesparingsbeleid (Algemene Rekenkamer, 2011). Wij zagen toen dat de effecten van de energiebesparingsplicht achterbleven bij de ambities. Een van onze aanbevelingen destijds was: onderzoek hoe de kosten van goede handhaving van de energiebesparingsplicht zich verhouden tot de baten. Ook stelden wij in een later onderzoek, in 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023b), dat de minister geen goed zicht heeft op de effecten van energiebesparend beleid. Onze aanbeveling aan de minister was: maak snelheid met het opzetten van een systeem waarmee het resultaat van het additionele beleid voor de energiebesparingsverplichting voor artikel 7 uit de European Energy-efficiency Directive kan worden gemonitord.

8.2 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.
3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.

4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van IenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht en over verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de Energiebesparingsplicht is georganiseerd.

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft op 31 oktober een reactie gegeven op een conceptversie van dit rapport. Hieronder geven we een samenvatting van de reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord. Een overzicht van onze conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister hierop is te vinden in bijlage 1.

9.1 Reactie minister van KGG

De minister geeft aan dat het rapport aanknopingspunten biedt om de effectiviteit en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. De minister stelt dat de energiebesparingsplicht geen kwantitatieve doelstellingen kent voor energiebesparing of CO₂-reductie. Zij herkent de constatering dat er beperkt inzicht is of was in de opbrengsten van de energiebesparingsplicht. Dit is volgens de minister verbeterd door de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht. Mede daardoor kunnen toezichthouders informatiegestuurd bepalen welke bedrijven zij controleren.

De minister neemt onze aanbeveling over om de energiebesparingsplicht te versterken. Dit doet zij als onderdeel van de actualisatie van de plicht in 2027. Hierbij zal de minister kijken naar opties om de administratieve lasten te verlichten, het besparingspotentieel zoveel mogelijk te realiseren, overlappende regelgeving aan te pakken en de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht te bezien. Via die aanpak geeft de minister ook invulling aan onze aanbeveling om het voor bedrijven gemakkelijker te maken om aan de energiebesparingsplicht te voldoen.

De minister herkent niet dat de energiebesparingsplicht een 'one-size-fits-all' beleid is. Zij wijst erop dat voor de glastuinbouw rekening wordt gehouden met een andere opbouw van de energieprijzen en dat zeer energie-intensieve bedrijven niet gebonden zijn aan de Erkende Maatregelenlijsten. Ook is een splitsing gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van huurders en verhuurders voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

De minister stelt dat het 4-jarlijks (fysiek) controleren van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen niet wenselijk is, onder andere vanwege de kosten. Daarom ziet de minister mogelijkheden voor informatiegestuurd toezicht. Tegelijk is de energiebesparingsplicht, volgens de minister, een instrument met relatief lage kosten vergeleken met stimulerende maatregelen voor energiebesparing.

De minister erkent dat er een risico is dat Europese doelstellingen voor energiebesparing niet worden gehaald. De energiebesparingsplicht is één, maar niet het enige middel om die doelen te behalen. In de voorjaarsnota 2025 wordt een besluit genomen over het doorvoeren van streefwaarden voor energiebesparing per sector om aan de Europese doelstellingen te voldoen. Hiermee geeft de minister invulling aan onze aanbeveling op dit punt.

De minister neemt onze aanbevelingen over. Zo gaat zij naar aanleiding van onze aanbeveling om heldere afspraken te maken met de bewindspersonen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in gesprek met die bewindspersonen om na te gaan hoe het systeem van toezicht en handhaving beter kan functioneren. Ook gaat zij in gesprek met gemeenten en provincies over een gewenst en realistisch toezicht, conform onze aanbeveling.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor haar reactie. De minister gaat aan de slag om de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. Hier hebben de minister en haar voorgangers de afgelopen jaren ook al aan gewerkt, bijvoorbeeld door invoering van de Erkende Maatregelen Lijsten en de Informatieplicht, en het uittrekken van geld voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht.

We constateren dat de minister toezegt om actie te ondernemen naar aanleiding van onze conclusies en aanbevelingen. Zo geeft ze aan dat ze in gesprek zal gaan met gemeenten en provincies én met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister blijft echter verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing, ook al is het toezicht decentraal belegd. Wij benadrukken daarom nogmaals dat deze gesprekken moeten leiden tot het maken van heldere afspraken over de verbetering van het toezicht en van het stelsel waarbinnen het toezicht op de

energiebesparingsplicht is georganiseerd. Dat is ook van belang voor het bereiken van de beoogde resultaten.

Wij vinden het positief dat de minister de energiebesparingsplicht wil actualiseren en verbeteren. Wij roepen de minister op om de energiebesparingsplicht grondig tegen het licht te houden. Het doorvoeren van kleine verbeteringen in de bestaande plicht, zoals de afgelopen 30 jaar steeds is gebeurd, hebben er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de effecten van het beleid en de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Het is ook zaak om met deze grondige aanpak op tijd te beginnen, zodat een eventueel aangepaste plicht in 2027 gereed is.

Ons onderzoek laat zien dat beleid en praktijk onvoldoende bij elkaar komen. De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. En deze aanpassingen zijn een stap in de goede richting. Het is echter van belang om te zorgen dat ook de circa 90.000 bedrijven die al langere tijd onder de plicht vallen worden geholpen om te kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Hiervoor is het wel nodig dat de minister inzicht krijgt in de doelgroep van de energiebesparingsplicht.

In ons onderzoek hebben wij beleid en toezeggingen van de minister afgezet tegen resultaten en de praktijk. De ambitie voor een 4-jaarlijkse (fysieke) controle bij 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen is afkomstig van voorgaande ministers en het kabinet. Als de huidige minister een andere controlefrequentie of anders ingericht toezicht nuttiger acht, blijft het van belang om samen met het bevoegde gezag afspraken te maken over een gewenst én uitvoerbaar toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister is van mening dat de plicht 'als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen'. Ons onderzoek toont dit niet aan en de minister onderbouwt dit niet. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten en baten van de handhaving van de energiebesparingsplicht zeer gunstig waren, zonder dit te onderbouwen. Uit ons onderzoek blijkt juist dat de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatregelen om CO₂-uitstoot te reduceren. Er is werk aan de winkel: onderbouwing van de energiebesparingsplicht, duidelijkheid over de doelgroep, adequaat ingericht toezicht en beleid dat zich vertaalt naar de praktijk en vooral resultaten. Het is de moeite waard om bij te dragen aan klimaatdoelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

In de bestuurlijke reactie van de minister is deze tabel overgenomen en heeft het ministerie deze ingevuld. Dit sloot niet altijd goed aan bij onze aanbevelingen en conclusies. De hieronder opgenomen tabel wijkt daarom af van die de minister in haar reactie heeft opgenomen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.	Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.	Wat betreft de risico's voor het niet halen van de Europese doelen, erkent het kabinet dat dit een reëel risico is. [...] Zoals aangekondigd in het regeerprogramma neemt dit kabinet bij de voorjaarsnota 2025 een besluit over de vertaling van het EED doel, artikel 4, naar sectorale streefwaarden.	n.v.t.
	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de	Ten behoeve van de actualisatie van de plicht in 2027 worden beleidsopties verkend die de administratieve lasten van de plicht zouden verlichten en de opbrengsten zouden verhogen. Na de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht is de informatievoorziening veranderd en beschikt het kabinet	Wel geven wij de minister nogmaals mee dat doorgaan met alleen het versterken van de huidige plicht wellicht onvoldoende is. De energiebesparingsplicht is de afgelopen 30 jaar steeds bijgesteld. Dit heeft er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsp

	ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.	over de voortgangscijfers van de energiebesparingsplicht, waarover het de Tweede Kamer informeert. Ook naar aanleiding van de interne evaluatie worden de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht die in het verleden gekoppeld waren aan de energiebelastinggrenzen, tegen het licht gehouden.	licht of de effecten van het beleid. Volgens de minister zijn er bovendien geen (kwantitatieve) doelen, is zij formeel niet verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht, maar moet naleving van de plicht wel bevorderd worden. Juist daarom bevelen wij de minister aan om de energiebesparingsplicht meer fundamenteel tegen het licht te houden en scenario's te ontwikkelen voor de verbetering van de energiebesparingsplicht.
Veel bedrijven voldoen niet aan de energiebesparingsplicht omdat de minister te veel uitgaat van een 'one size fits all'-beleid.	Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de	Binnen de energiebesparingsplicht zijn er mogelijkheden om rekening te houden met een specifieke situatie van een bedrijf of instelling. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de praktijk van de bedrijven en instellingen en er wordt rekening gehouden met de lokale afspraken en voorschriften. [...] Eventuele overlappende regelgeving zal in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden vermeden.	De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. Zij geeft hierbij voorbeelden die vooral ten goede komen aan heel energie-intensieve bedrijven of bedrijven die sinds 1 juli 2023 onder de plicht vallen. Voor de circa 90.000 bedrijven die voor die tijd al onder de plicht vielen blijft in enige mate sprake van een 'one-size-fits-none' beleid. Dit geldt des te meer voor energiebesparingsplichtigen die geen eigenaar zijn van het pand waarin

	informatieplicht te voldoen.		hun bedrijf gevestigd is.
De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH-stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft in de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.	Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenari'o's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.	Het realiseren van energiebesparing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om die reden zal ik in overleg treden met de decentrale overheden met als doel het energiebesparingspotentieel beter te benutten. [...] Momenteel werkt OmgevingsdienstNL met haar partners een meerjarige uitvoeringsagenda uit. Onderdeel van deze agenda is ook de databehoeft in kaart brengen van omgevingsdiensten. Met de verzamelde data kunnen deze diensten risico- en informatiegestuurd toezicht uitvoeren en hiermee het toezicht beter inrichten.	We constateren met genoeg dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van lenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.
	Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij lenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.	Ook zal ik in gesprek gaan met mijn collega van lenW hoe het systeem van toezicht en handhaving effectiever kan functioneren en welke kansen en uitdagingen er zijn.	We constateren met genoeg dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van lenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van

			de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.
De energiebesparingsplicht is mogelijk minder kosteneffectief dan gedacht.	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Betrek hierin onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten.	Het kabinet is van mening dat de energiebesparingsplicht als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen. [...] Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2027 maakt het kabinet zoveel mogelijk gebruik van de beschikbare informatie over de voortgang van de energiebesparingsplicht gebruik om de beleidskeuzes te onderbouwen.	Bij dit alles is de minister van mening dat de plicht 'als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen'. De minister onderbouwt dit niet. Uit ons onderzoek blijkt juist de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatregelen om CO ₂ -uitstoot te reduceren. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de Energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten en baten van de handhaving van de energiebesparingsplicht zeer gunstig waren, zonder dat dit te onderbouwen.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

In hoeverre bevordert de minister van KGG, dat de eventuele doelen, door het kabinet verbonden aan de energiebesparingsplicht, worden behaald?

Onderzoeksvragen

1. Hoe heeft de minister de energiebesparingsplicht in de periode 2008-2023 onderbouwd?
 - a. Wat is de energiebesparingsplicht en in hoeverre is deze ge- of verbonden aan Europese wetgeving?
 - b. Hoe is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht geregeld, welke partijen zijn verantwoordelijk en hoe wordt dit bekostigd?
 - c. Heeft de minister onderbouwd wat voor soort bedrijven en inzicht in hoeveel bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen?
 - d. Welke veranderingen ten aanzien van de plicht voerde de minister door in de periode 2008-2023 en heeft zij deze onderbouwd?
 - e. Welke veranderingen treden op in de energiebesparingsplicht, zodra de Omgevingswet ingaat?
2. Zijn eventuele doelen of verwachtingen, verbonden aan de energiebesparingsplicht, behaald?
 - a. Heeft de minister inzicht in het energieverbruik van de doelgroep?
 - b. Welke energiebesparingsdoelstellingen of -verwachtingen heeft de minister in de periode 2008-2023 gekoppeld aan de energiebesparingsplicht en hoe zijn die verwachtingen onderbouwd. Is die onderbouwing navolgbaar en derhalve de verwachting plausibel?
 - c. Zijn in de periode 2008-2023 de doelen qua beoogde energiereductie en navolging van de wet door bedrijven behaald?
3. Indien de doelen niet zijn behaald, wat is daarvan de reden?
 - a. Kan de minister, op basis van zijn informatiepositie en sturingsmogelijkheden, de energiebesparingsplicht (regelgeving, handhaving en naleving) bijsturen?
 - b. Zorgt de wetgever dat de verantwoordelijken voldoende (financiële) mogelijkheden hebben om de verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving in te vullen?
 - c. Welke elementen van de energiebesparingsplicht – regelgeving, toezicht, handhaving - dragen voor bedrijven, al dan niet, bij aan naleving?

Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gebruikt de Algemene Rekenkamer een normenkader. Hieronder staan de gehanteerde normen die wij hebben ontleend aan de literatuur en de basisnormen die de Algemene Rekenkamer gebruikt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Bij elke norm is opgenomen of de minister hieraan voldoet en verwijzen we naar het hoofdstuk dat de onderbouwing vormt voor ons oordeel.

Onderzoeksvraag 1

Geen normen van toepassing.

Onderzoeksvraag 2

2a.

Geen normen van toepassing.

2b.

- De onderbouwing moet plausibel zijn. Dat betekent hier dat deze niet in tegenspraak is met inzichten over het aantal bedrijven dat onder de plicht valt (volgt uit 1c), met het energieverbruik van die bedrijven (volgt uit 2a), het mogelijke effect van de maatregel en de in de wetenschap gangbare inzichten over de handhaafbaarheid en navolging door bedrijven.

In de energiebesparingsplicht zijn niet direct strikte doelen qua energiereductie/energie-efficiëntie opgenomen. Achtereenvolgende kabinetten en ministers hanteren wel doelstellingen voor energie-efficiëntie of CO₂-reductie als gevolg van de energiebesparingsplicht, of verbinden de plicht in hun formuleringen op zodanige wijze aan verwachtingen qua energie-efficiëntie of CO₂-reductie dat dit kan worden opgevat als een besparingsdoelstelling. In de meeste van de door ons aangetroffen doelstellingen of streefwaarden baseren het kabinet en de minister zich op prognoses van ECN/TNO en PBL. De minister mag onzes inziens kunnen terugvallen op de gegevens van deze bureaus. De minister voldoet daarmee aan de norm (hoofdstuk 4).

In de regelgeving én in antwoord op Kamervragen geeft de minister aan dat de doelstelling is dat alle bedrijven zich volledig aan de regelgeving houden. Deze doelstelling is niet onderbouwd en is in tegenspraak met de inschattingen van bijvoorbeeld ECN/TNO en PBL. De minister voldoet daarmee niet aan de norm (hoofdstuk 5).

Het kabinet heeft de ambitie dat elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar wordt gecontroleerd. Deze ambitie is niet onderbouwd en daarmee niet plausibel. De minister voldoet daarmee niet aan de norm (hoofdstuk 6).

2c.

- De doelen die de minister heeft gesteld ten aanzien van naleving van de plicht door bedrijven zijn behaald (Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen nemen alle verplichte maatregelen (Activiteitenbesluit Milieubeheer, artikel 2.15; Alle bedrijven die aan de Energiebesparingsverplichting moeten voldoen, hebben op 1 december 2023 aan de informatieplicht voldaan (Activiteitenbesluit Milieubeheer, artikel 2.15)
- De beoogde energiereductie die de minister dan wel het kabinet verbonden heeft aan de energiebesparingsplicht (vraag 2b) is behaald.
- De vastgestelde doelen van het beleid dienen te worden gerealiseerd, dan wel dienen te worden heroverwogen. Daarbij dienen zo min mogelijk schadelijke neveneffecten op te treden.¹³

De uiteindelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht blijven in de onderzochte periode achter bij de doelstellingen of streefwaarden van het kabinet. Specifiek verwijzen wij hierbij naar de afgesloten periode uit het *Energieakkoord* (2013). De doelstelling was in 2013-2014 dat de plicht ongeveer 35 PJ energiereductie zou opleveren. Het is onbekend hoeveel energie in 2020 uiteindelijk is bespaard via de energiebesparingsplicht. De minister voldoet daarmee niet aan de norm. Of de doelstelling qua energiebesparing in 2023 wel wordt behaald, moet nog blijken (hoofdstuk 4).

De minister heeft als doel dat er 100% naleving is onder bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Voor zover daar zicht op is, houden de meeste bedrijven zich sinds 2008 structureel niet aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De minister heeft dit doel niet heroverwogen. De minister voldoet daarmee niet aan de norm (hoofdstuk 5).

Ook de ambitie die het kabinet stelt voor het toezicht van de energiebesparingsplicht lijkt niet gehaald. Voor zover de minister daar inzicht in heeft, blijft het aantal controles achter bij de ambitie dat alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen eens per 4 jaar worden gecontroleerd. De minister voldoet daarmee niet aan de norm (hoofdstuk 6).

Onderzoeksvraag 3

3a.

- De minister verzamelt informatie om zich ervan te vergewissen of het stelsel werkt zoals beoogd.
- Indien de minister het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt, draagt zij zorg voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag, bedoeld in artikel 2.31. (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2)

We constateren dat de informatie die de minister van KGG verzamelt, zich grotendeels beperkt tot monitoring van de resultaten van de aanvullende gelden die zijn toegekend voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De minister heeft geen informatie over de uitgaven die haar voorganger, de minister van IenM, deed in het kader van de versterking van de handhaving van de energiebesparingsplicht. De minister van KGG had tot 2023 geen overzicht van hoe het toezicht op de energiebesparingsplicht ervoor staat. Zij voldoet daarmee niet aan de norm (hoofdstuk 4).

3b.

- Bij decentralisatie van taken verwachten we van de minister dat hij zich er van vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren.
- De omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht moet plausibel zijn.

Uit verschillende evaluaties blijkt dat omgevingsdiensten onvoldoende functioneren en niet goed geëquipeerd zijn voor hun taak. De minister heeft per 01-07-2023 de energiebesparingsplicht ondergebracht in de basistaken, die gemeenten verplicht moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Zij kiest hiervoor, vanuit de gedachte dat centralisatie van deze taken bij de omgevingsdiensten ervoor zorgt dat deze diensten robuuster worden. Daar waar mogelijk zorgt de minister voor wetgeving en beleid die bijvoorbeeld de gegevensoverdracht vanuit de netbeheerders mogelijk maken, waardoor de omgevingsdiensten een beter inzicht in de doelgroep krijgen.

De minister zorgt er niet voor dat omgevingsdiensten de financiële middelen hebben om het door het kabinet en minister geambieerde aantal jaarlijkse controles uit te

kunnen voeren. Het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt, net als andere VTH-taken, primair bekostigd via de algemene uitkering in het Gemeentefonds. Gemeenten zijn vrij deze middelen naar eigen inzicht in te zetten, zonder dat de minister hierop kan sturen. De middelen die de verantwoordelijke ministers zelf verstrekten waren niet voldoende om het door de minister gewenste aantal controles te laten uitvoeren. Mogelijk was het totaal van de door het bevoegd gezag en de minister verstrekte middelen wel voldoende, maar de minister heeft vóór 2023 geen inzicht in die andere geldstromen. Daarmee voldoet de minister van KGG niet aan de norm dat zij zich ervan heeft vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren (hoofdstuk 6).

De omvang van de extra bekostiging die wordt geleverd voor het toezicht op de energiebesparingsplicht is politiek gekozen, niet onderbouwd én niet gerelateerd aan de ambitie van de minister qua aantallen controles. Daarmee voldoet de minister niet aan de norm dat de omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht plausibel moet zijn (hoofdstuk 6).

3c.

Geen normen van toepassing.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie gedaan van openbare informatie, stukken van de ministeries van EZK (nu KGG), IenW, LNV (nu LNVV) en BZK. Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt.

In de volgende alinea's gaan wij nader in op onze berekeningen van de (mogelijke) benodigde bekostiging van een sluitende vierjaarlijkse controle van de gehele doelgroep, zoals die voor 1 juli 2023 ingeschat werd. Ook beschrijven wij hoe wij tot onze keuze zijn gekomen voor de branches waarmee we hebben gesproken om inzicht te krijgen in de problematiek die de doelgroep van de energiebesparingsplicht ervaart met de plicht.

Berekeningen benodigde bekostiging

Wij hebben op 4 manieren benaderd welke uitgaven jaarlijks nodig zijn of zouden kunnen zijn om elk bedrijf dat onder de energiebesparingsplicht valt te controleren (§ 6.3.3).

Extrapolatie inschatting Energieonderzoek Centrum Nederland uit 2011

CE Delft en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) rapporteerden in opdracht van het ministerie van VROM over het energiebesparingspotentieel onder de energiebesparingsplicht en de kosten van het toezicht daarop. Dit deden zij op basis van gegevens van DCMR Milieudienst Rijnmond en interviews met omgevingsdiensten. Zij schatten in dat het ongeveer 7 tot 10 uur per instelling kost om de naleving van de energiebesparingsplicht te controleren. In die 7 tot 10 uur nemen wij ook de tijdbesteding mee voor hercontroles en de verdere escalatiemogelijkheden die omgevingsdiensten hebben, waarbij we het opleggen en invorderen van dwangsommen hebben meegerekend. De door CE Delft en ECN geschatte tijd werd immers besteed aan "tijd voor voorbereiden bezoek (analyse dossier en verzenden brief), tijd bij bezoek voor aspect energie, administratieve verwerking en beoordelen plan van aanpak" (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).

- Wij gaan voor de tijdsinzet per inspecteur uit van de standaard CAO voor de rijksoverheid, van 36 uur per week en 48 werkzame weken per jaar.

- Op basis van deze tijdsinzet en uitgaande van 7 tot 10 uur per controle, kan een inspecteur 172-246 controles per jaar uitvoeren, indien hij of zij zich alleen bezig houdt met die controles en niet met andere taken.
- Voor de aantallen bedrijven hanteren we de uitgangspunten die we in § 3.1.2 hebben toegelicht.
- Bedrijven en instellingen uit de doelgroep moeten minimaal eens per 4 jaar gecontroleerd worden. Eén controle per bedrijf of instelling per 4 jaar is gelijk aan het jaarlijks controleren van 1/4 van het aantal bedrijven.
- In 2011 gingen CE Delft en ECN uit van een gemiddeld uurtarief voor een inspecteur van € 100 (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).
- Wij gebruiken CBS-gegevens voor de loonstijging voor de sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Op basis van CBS-gegevens zetten wij het uurloon van € 100 in 2011 door naar € 136,43 in 2023, volgens tabel 2 (CBS, zonder datum b).

Tabel 2 Ontwikkeling loonkosten volgens CBS

Jaar	stijging contractuele loonkosten per uur, jaar-op-jaar in %	Loonkosten per uur
2011	n.v.t.	€ 100,00
2012	2,40%	€ 102,40
2013	1,10%	€ 103,53
2014	0,20%	€ 103,73
2015	0,30%	€ 104,04
2016	3,00%	€ 107,17
2017	2,50%	€ 109,85
2018	3,10%	€ 113,25
2019	3,90%	€ 117,67
2020	3,10%	€ 121,31
2021	3,20%	€ 125,20
2022	3,00%	€ 128,95
2023*	5,80%	€ 136,43

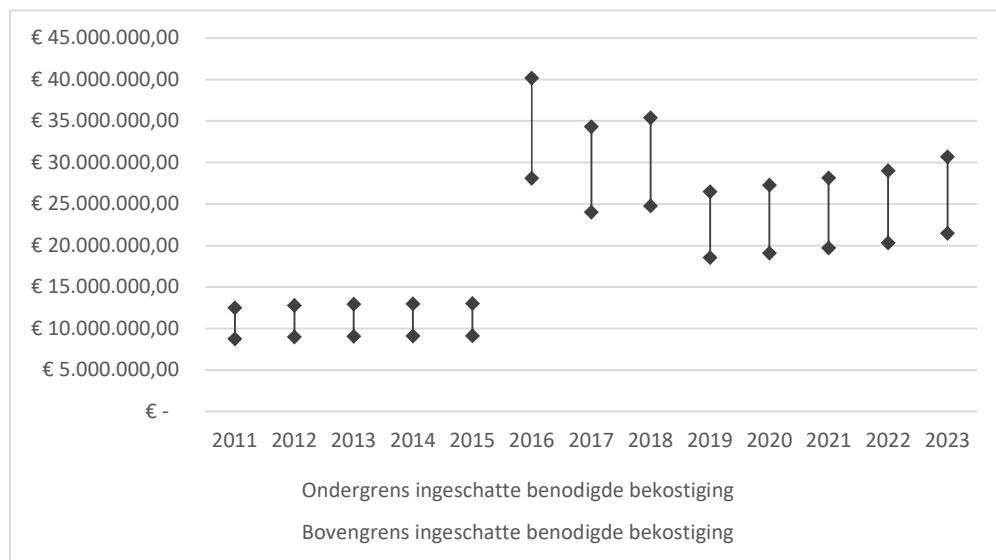
Bron van de percentages: CBS,

<https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table>,

Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur. Bedrijfstak/branches: Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Bewerking Algemene Rekenkamer.

Op basis van deze gegevens en uitgangspunten presenteren wij de benodigde kosten voor een vierjaarlijkse controle in figuur 16.

Figuur 16 *Geschatte benodigde bekostiging controle energiebesparingsplicht, gerekend vanuit 2011, kent een grote onzekerheidsmarge*
 Geschatte kosten 4-jaarlijkse controle energiebesparingsplicht op basis van extrapolatie van cijfers CE Delft en ECN (2011)



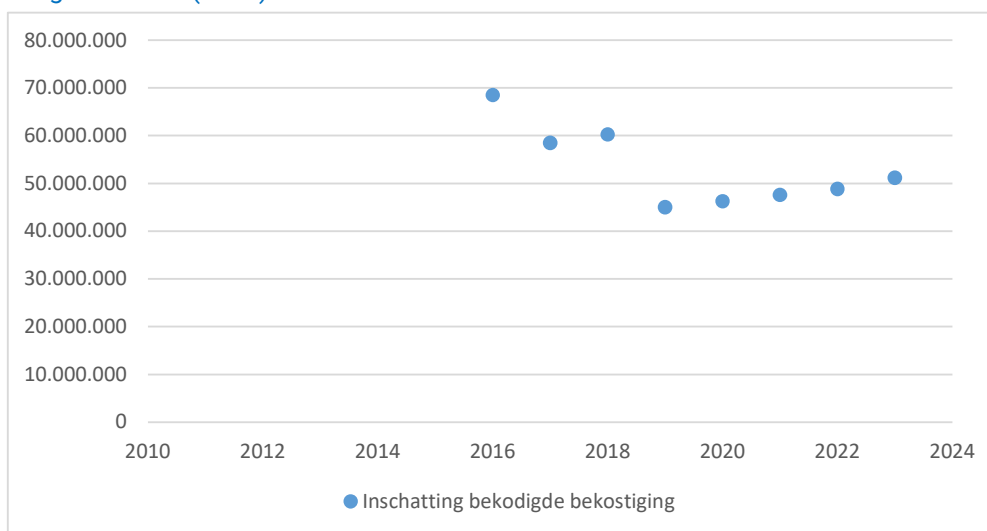
Extrapolatie uitgaven lenM, 2016

Het ministerie van lenM heeft in 2015-2017 geld uitgegeven voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De ministeries van lenW en EZK hebben geen informatie over de uitkomsten hiervan. In 2016 is € 3 miljoen uitgegeven, omgevingsdiensten hebben met dit bedrag 1.642 controles uitgevoerd (CE Delft, 2018). Dat betekent dat een controle het omgevingsdiensten gemiddeld € 1.827 kost. Op basis van de uitgangspunten over het aantal te controleren bedrijven en de inflatie loonontwikkeling die wij hanteren onder extrapolatie van de cijfers van CE Delft en ECN (2011), hebben wij met deze cijfers berekend hoeveel geld er mogelijk nodig is voor controles, voor de periode 2016-2023 (figuur 17).

Voor controle van de complete doelgroep was maximaal € 68,5 miljoen nodig voor de vierjaarlijkse controle van de doelgroep van 150.000 bedrijven en instellingen die in 2016 zijn genoemd. Dit bedrag daalt naar ongeveer € 45 miljoen tot € 51 miljoen per jaar, in de periode 2019-2023, als ook de geschatte omvang van de doelgroep afneemt naar ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen (figuur 17).

Figuur 17 Benodigde bekostiging vierjaarlijkse controle energiebesparingsplicht, loopt sterkt op tussen 2019 en 2023

Geschatte kosten vierjaarlijkse controle energiebesparingsplicht op basis van cijfers uitgaven lenM (2016)



Extrapolatie uitgaven voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023

Wij hebben ook een inschatting gemaakt van de benodigde bekostiging door deze te vergelijken met meer recente uitgaven van een omgevingsdienst voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. In dit geval de omgevingsdienst die werkt voor de gemeente Zaanstad.

TwynstraGudde stelde vast dat in Zaanstad 1 extra controle op de energiebesparingsplicht, in de periode 2021-2023, € 870 of € 977 kostte. Deze kosten zijn afgeleid uit het verstrekte budget van de VUE en het aantal controles dat is uitgevoerd. In 2021 was voor de gemeente Zaanstad een budget van € 29.615 beschikbaar, hiermee zijn ongeveer 34 controles uitgevoerd. Voor de VUE2 (2022-2023) is een budget van € 57.657 beschikbaar gesteld. Hiermee zijn of worden 59 controles uitgevoerd (TwynstraGudde, 2023). Op basis van het rapport is niet duidelijk hoeveel uur een controle kostte en waardoor het verschil in kosten wordt veroorzaakt. Ook is onduidelijk in hoeverre het budget geheel is ingezet voor controles, of ook voor andere zaken. Daarmee is het moeilijk om de uitgaven te extrapoleren naar de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht in Nederland. De navolgende inschatting moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Als we uitgaan van 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen – dit is de doelgroepgrootte in de periode dat de VUE wordt verstrekt – dan is er voor het vierjaarlijks controleren van de gehele doelgroep jaarlijks € 19,6 miljoen tot € 22 miljoen nodig.

Extrapolatie vanuit de SPUK THE in 2023

Op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE is een inschatting gemaakt van de totale benodigde bekostiging. In 2023 hebben omgevingsdiensten ongeveer 59 extra fte aangetrokken, bekostigd met de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). De nieuw aangetrokken inspecteurs hebben in 2023 ten minste 2.879 controles en 610 hercontroles uitgevoerd binnen de systematiek van de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). Er zouden dan 383 inspecteurs nodig zijn voor een complete controle. De inspecteurs die al in dienst waren, hebben onder andere 3.222 inspecties uitgevoerd voor de energiebesparingsplicht. Om elke 4 jaar alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen te controleren, zijn dan ongeveer 380 inspecteurs nodig. Uitgaande van de uitgaven van de SPUK THE zou hiervoor jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig zijn.

Aantal benodigde inspecteurs en bijhorende kosten volgens SPUK THE

De nieuwe inspecteurs voerden ongeveer evenveel controles uit als de en al aanwezige collega's. De 59 fte aan nieuw aangetrokken inspecteurs voerden 2.879 controles en 610 hercontroles uit, betaald uit de SPUK THE. De 75,9 fte aan reeds aanwezige inspecteurs voerden (onder andere) 3.222 controles en 1232 hercontroles uit buiten de SPUK THE.

De 59 fte aan nieuwe inspecteurs voerden gemiddeld per persoon 59 inspecties uit per jaar. De 76 fte al aanwezige inspecteurs voerden gemiddeld 58,6 inspecties uit per jaar. Voor het streven naar 22.5000 inspecties zijn respectievelijk 380 en 383 inspecteurs nodig. Dat zijn 6,45 tot 6,51 keer zoveel inspecteurs als er met de SPUK THE zijn bekostigd.

Volgens de klimaatmonitor hebben de omgevingsdiensten € 8, 29 miljoen uitgegeven aan de controles binnen de SPUK (Rijksoverheid, zonder datum). Voor een complete controle is dan nodig: € 8,29 miljoen x 6,45 = € 53,5 miljoen en € 8,29 miljoen x 6,51 = € 54 miljoen.

Bij deze controles zit ook een klein aantal controles op milieuvergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven. Die vielen tot juli 2023 buiten de energiebesparingsplicht. Deze controles vragen mogelijk meer tijd dan controles op reguliere bedrijven.

Daarmee is onze inschatting van het benodigde budget voor een controle van de 'gewone' bedrijven mogelijk een overschatting.

Extra mogelijkheid: cijfers lokale rekenkamers

In het Doemee-onderzoek naar de energiebesparingsplicht van Ecorys/VvR zijn voor de periode 2019-2022 tijdsbestedingen per controle gegeven (tabel 3). Deze zijn 17%-24% hoger dan in de inschatting van ECN uit 2011: een ondergrens van 8,2 uur in plaats van 7 uur en een bovengrens van 12,4 uur versus 10 uur. Dit zou de benodigde tijd voor een complete controle van de hele doelgroep fors kunnen verhogen en dus ook het benodigde budget,. Uit het rapport blijkt niet in hoeverre de gevonden resultaten te extrapoleren zijn naar heel Nederland.

Tabel 3 Tijdsbesteding aan controles op de energiebesparingsplicht door omgevingsdiensten (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal bedrijven gecontroleerd	1520	2781	3052	2485
Totaal aantal uren besteed aan controles	18.863	22.765	25.561	27.470
Gemiddelde tijdsbesteding per controle	12,4	8,2	8,4	11,1

Bron: Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht. Bewerking Algemene Rekenkamer.

De in het Doemee-onderzoek gepresenteerde tijdsbesteding voor 2023 omvat mogelijk ook onderzoek naar ETS-bedrijven, glastuinbouwbedrijven en vergunningplichtige bedrijven. De tijdsbesteding in dat jaar is daarom niet met zekerheid representatief voor de tijdsbesteding in de voorgaande periode, toen deze categorieën bedrijven nog niet onder de plicht vielen. Deze laten we hier dus buiten beschouwing. Het is wel nuttige input voor nieuwe berekeningen van de toezichtkosten.

Onderbouwing keuze branches voor gesprekken

We hebben voor dit onderzoek gesproken met 8 brancheorganisaties. Dit zijn: VNO-NCW, FME, FNLI, Koninklijke Horeca Nederland, VNCI, BOVAG, INretail en de VO-raad (en PO-raad). We hebben branches gekozen:

- waar veel locaties onder vallen die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen;
- waar weinig locaties verplicht zijn, maar die wel een groot deel van het energiegebruik voor hun rekening nemen.

Per gekozen branche hebben we met één organisatie gesproken die een groot deel van de branche vertegenwoordigt.

Wij nemen aan dat we door deze verdeling een zo breed mogelijk inzicht hebben gekregen in de verschillende soorten problemen waar bedrijven mee te maken kunnen krijgen bij de energiebesparingsplicht. De informatie die we door de gesprekken hebben verkregen is niet zonder meer representatief voor de complete doelgroep van de energiebesparingsplicht.

Achtergrondcijfers die leidend waren voor onze keuze zijn te onderscheiden voor *industrie* en *dienstensector*.

Als basis voor onze keuzes voor brancheorganisaties in de *industrie* gebruikten wij CBS-gegevens over energieverbruik per aansluitingscategorie (middelgroot, groot, zeer groot) (CBS, zonder datum a). Wij gaan er hierbij van uit dat de categorie 'zeer groot' meestal onder de ETS of type C valt, en dus voor 1 juli 2023 niet onder de Energiebesparingsplicht viel. Het aardgasverbruik van de totale groep 'middelgroot' (183.200 x 1.000 m³) en 'groot' (190.100 x 1.000 m³) lag grotendeels bij de branches:

- 10-12 Voedings- en genotmiddelenindustrie (respectievelijk 60.800 x 1.000 m³ en 57.400 x 1.000 m³);
- 25-28 Metaalproducten-/machine-industrie (respectievelijk 55.400 x 1.000 m³ en 55.900 x 1.000 m³);
- 13-15 Textiel-, kleding- en lederindustrie (respectievelijk 24.200 x 1.000 m³ en 2.800 x 1.000 m³).

Qua elektriciteitsverbruik is branche 20-21 Chemie en farmaceutische industrie ook belangrijk. Op basis van deze gegevens hebben wij gekozen voor gesprekken met brancheorganisaties in de chemie, metaalindustrie en voedingsindustrie.

Voor de *dienstensector* hebben wij onze keuze bepaald op basis van:

- het percentage vloeroppervlakte binnen een branche dat waarschijnlijk onder de energiebesparingsplicht valt;
- het aantal en percentage bedrijven binnen de dienstensector die onder de plicht vallen.

Wij hebben gekozen voor een mix van branches waar veel en weinig gebouwen onder de plicht vallen, maar waar wel steeds een groot aandeel van de gebouwoppervlakte onder de plicht valt (tabel 4). Een branche waar weinig tot geen gebouwoppervlakte onder de plicht valt, heeft voor dit onderzoek weinig toegevoegde waarde. De keuze voor brancheverenigingen hebben wij verspreid over branches die een groot deel

respectievelijk een klein deel van de dienstverlenende bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen representeren. Dit leidde tot de keuze voor de branches

- voortgezet onderwijs (ongeveer 0,5 tot 1% van de dienstverlenende bedrijven onder de energiebesparingsplicht);
- de autobranche (ongeveer 10%);
- horeca (ongeveer 20%);
- winkels (ongeveer 50%).

Tabel 4 Aandeel gebouwen en oppervlakte dat valt onder de energiebesparingsplicht

	Aandeel aantal gebouwen onder energiebesparingsplicht	Aandeel oppervlakte onder de energiebesparingsplicht
Voortgezet onderwijs	88%	98%
Autobranche (garages/showrooms en autoschadeherstelbedrijven)	24% (garages) en 28% (autoschadeherstel)	67% (garages) 66% (autoschadeherstel)
Winkels	14%	67%
Horeca (café-restaurants, hotels)	44% (café-restaurant) en 50% (hotels)	85% (café-restaurant) en 92% (hotels)

Wij hebben bij elk van deze branches gesproken met wat waarschijnlijk de meest representatieve brancheorganisaties is. Dit is uitgewerkt in tabel 5. Daarnaast hebben wij met VNO-NCW gesproken omdat die over alle branches heen werkt en informatie kan toevoegen die wij op basis van onze branchekeuze zouden kunnen missen.

Tabel 5 Onderbouwing keuze geïnterviewde branches

Branche organisatie	Door ons geschatte omvang van de doelgroep van de energiebesparingsplicht als deel van de hele branche op basis van CBS-cijfers (CBS, zonder datum c)	Aantal leden binnen de branche
VNO-NCW	n.v.t.	n.v.t.
FME	7.860 van de 18.820 bedrijven in sector metaalproducten/ machine-industrie	2.200
FNLI	4.400 van de 6.865 bedrijven in sector Voedings- en genotmiddelenindustrie	500
VNCI	850 van de 1.195 bedrijven in sector Chemie en farmaceutische industrie	380

KHN	In 2017 viel 44% van de ongeveer 45.000 bedrijven waarschijnlijk onder de plicht (ECN, 2017; TNO, 2021).	17.500
BOVAG	In 2017 viel ongeveer een kwart van de 32.000 bedrijven in deze sector waarschijnlijk onder de plicht.	8.500
INretail	In 2017 viel ongeveer 44% van de 115.000 winkels mogelijk boven de verbruiksgrenzen van de plicht.	5.000
VO-raad (en PO-raad)	85-88% van 815 scholen	322 schoolbesturen, 1438 schoolvestigingen

Tabel 6 Matrix met spreiding gekozen branches

Branches	Veel bedrijven/instellingen in de branche	Weinig bedrijven/instellingen in de branche
Groot aandeel moet voldoen aan de plicht (>50%)	• KHN • INretail • FME	• FNLI • VO-raad • VNCI
Klein aandeel moet voldoen aan de plicht (<50%)	• BOVAG	

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken

Partij	Thema
Achtergronden ministeries	
EZK/RVO	Oriëntatie
RVO/EZK	TEK en besparingsplicht
EZK/RVO	Vragen en normen onderzoek
EZK/RVO	Aankondigingsgesprek onderzoek
LNV	Aankondigingsgesprek onderzoek
IenW	Aankondigingsgesprek onderzoek
BZK	Aankondigingsgesprek onderzoek; overlap Label C-plicht en energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Doelstellingen en monitoring energiebesparingsplicht; overlap energielabel C-plicht en energiebesparingsplicht; verbinding Europese regelgeving
EZK/ RVO/ IPLO	Doelgroep; ondergrenzen energiebesparingsplicht; onderbouwing keuzes bij wijzigingen energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Bekostiging en handhaving VTH en energiebesparingsplicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving
IenW	Bekostiging bevoegd gezag voor VTH en specifiek energiebesparingsplicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving; verhouding verantwoordelijkheid IenW en EZK voor energiebesparingsplicht; inzicht resultaten toezicht ILT (Defensie)
EZK/ RVO/ IPLO	afsluitend gesprek
Modellen energiebesparing	
TNO	Data over en modellen van energiebesparing
PBL	Monitoring realisatie/doelbereik energiebesparing; verwachtingen energiebesparing als gevolg van energiebesparingsplicht
PBL en TNO	Prognoses opbrengst energiebesparingsplicht
TNO	Verwachte kosteneffectiviteit/doelmatigheid energiebesparingsplicht volgens IBO 2016
Ervaringen toezichthouders	
OD Noorseekanaal	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
OD Zuid-Limburg	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?

ODNL	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
ILT	Hoe ervaart ILT de energiebesparingsplicht?
Ervaringen brancheorganisaties	
FME	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
FNLI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNCI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNO-NCW	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VO-raad (en PO-raad)	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
INRetail	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
Kon. Horeca Nederland	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
BOVAG	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?

Bijlage 5 literatuur

Publicaties

- Adromi (2020). *Toezicht & handhaving Energiebesparingsplicht. Verkennend onderzoek Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg*. Hendrik-Ido-Ambacht: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing. Ambities en resultaten*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Energiebeleid: op weg naar samenhang; Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015)*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: eigen beheer
- Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2020*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023a). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023b). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2022: monitoring energiebesparing*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2011). *Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK e.a. (2022). *Programmaplan IBP Versterking VTH-stelsel*. Den Haag: eigen beheer.
- CBS (zonder datum a). *Aantal bedrijven en elektriciteit- en aardgasverbruik van de industrie, 2019-2020*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/elektriciteits-en-gasverbruik-industrie-2019-2020>, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum b). *Aantal bedrijven industrie naar leveringsklasse 2019-2020*. https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2022/38/aantal-bedrijven-industrie-naar-leveringsklasse.xlsx, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum c). *Bedrijven; bedrijfstak, Statline. Cijfers over 2020 1e kwartaal*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=4EF1E> geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum d). *Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers (2020=100)*, via <https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table> Bedrijfstak/branches: O Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Geraadpleegd 31 januari 2024.
- CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond (2011). *Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer*. Delft: eigen beheer.
- CE Delft (2018). *Erkende Maatregelenlijsten Evaluatie van de uitvoeringspraktijk*. Delft: eigen beheer.
- Commissie-Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Den Haag: eigen beheer.
- Ecorys (te verschijnen). *DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing. Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers*.
- ECN (1998). *Extra energiebesparing nader onderzocht. Achtergronddocument bij de Energiebesparingsnota 1998*. Zonder plaats: eigen beheer.
- ECN (2013a). *Achtergronddocument bij doorrekening Energieakkoord - sectoren industrie en land- en tuinbouw*. Petten: eigen beheer.

- ECN (2013b). *Achtergronddocument bij doorrekening SER Energieakkoord - sector Gebouwde omgeving*. Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*. Petten: eigen beheer.
- ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*. Amsterdam: eigen beheer.
- ECN en PBL (2016). *Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies. Bijlage bij het IBO kostenefficiëntie CO2-reductiemaatregelen*. Petten: eigen beheer.
- ECN (2017). *Verkenning utiliteitsbouw*. Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2017). *Nationale Energieverkenning 2017*. Petten: eigen beheer.
- EZK (2018). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2020). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 470 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021a). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021b). Brief "Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregelenlijsten (motie Van der Lee)". Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 196 en 32 813, nr. 766. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022a). Brief "Aanscherping energiebesparingsplicht". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 30196 en 29826, nr. 793. Den Haag: Sdu
- EZK (2022b). Brief van de minister voor KenE, 29 november 2022. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 30 196, nr. 805. Den Haag: Sdu
- EZK (2022c). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2021*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2023a). Brief van de minister van EZK, 6 april 2023. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 32 637 en 32 813, nr. 562. Den Haag: Sdu
- EZK (2023b). Brief van de minister voor KenE betreft Stand van zaken Energiebesparing, 3 oktober 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 818, Den Haag: Sdu
- EZK (2024a). Brief "Stand van Zaken energiebesparing". Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830. Den Haag: Sdu
- EZK (2024b). Brief "Stand van zaken openstelling SDE++ 2024 en resultaten SDE++ 2023". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023-2024, 31 239 nr. 398 Den Haag: Sdu
- EZK (2024c). *Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 550 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu
- IenM (2015). *Begroting van het ministerie van IenM 2016, Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu
- IenW (2023). Brief "Voortgang versterking VTH-stelsel". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 22 343 en 28 663, nr. 351. Den Haag: Sdu
- IenW (2024). Brief "Voortgang versterking VTH-stelsel – januari 2024". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023-2024, 22 343 en 28 663, nr. 390. Den Haag: Sdu
- Infomil (zonder datum a). [https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/#:~:text=De%20hoofdregel%20\(art.,worden%20afgeweken%20van%20de%20hoofdregel.](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/#:~:text=De%20hoofdregel%20(art.,worden%20afgeweken%20van%20de%20hoofdregel.)

- Infomil (zonder datum b). VUE Databank, via <https://vue.databank.nl/dashboard/dashboard-vue/>, geraadpleegd 3 september 2024.
- IPLO (zonder datum) <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/kwaliteitscriteria-vergunningverlening-toezicht/> KplusV (2015). *Evaluatie en de follow-up van de Lokale Klimaatagenda (LKA)*. Arnhem: eigen beheer.
- KGG (2024). *Organogram*. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-klimaat-en-groene-groei/documenten/publicaties/2024/07/02/organogram-ministerie-van-klimaat-en-groene-groei>. geraadpleegd op 11 juli 2024.
- PBL (2014). *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*. Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2021). *Klimaat- en Energieverkenning 2021*. Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023*. Den Haag: eigen beheer.
- PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Hoofdpijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, Budgettaire bijlage hoofdpijnenakkoord*. Zonder plaats.
- Rijksoverheid (2016). *Rapport IBO kostenefficiëntie CO2-reductiemaatregelen*. Den Haag: eigen beheer.
- Rijksoverheid (zonder datum) Dashboard toezicht en handhaving energiebesparingsplicht. <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht>, geraadpleegd 29 mei 2024.
- Royal Haskoning (2021). *Handhaafbaar gedeelte kosteneffectief CO2-reductiepotentieel in de Nederlandse industrie*. Rotterdam: eigen beheer.
- RVO (zonder datum). <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers> geraadpleegd, 6-3-2024.
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Zonder plaats.
- SER (2015). *Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2015*. Zonder plaats.
- SER (2019). *Borgingscommissie energieakkoord. Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging*. Den Haag: eigen beheer.
- Sorgdrager en Van Aartsen (2024). *Review IBP VTH, Tijd om door te pakken*. Zonder plaats.
- TNO (2021). *Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer*. Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022a). *Aanscherping doelen energiebesparing herziening EED en REPowerEU*. Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022b). *Subdoel Energiebesparing*. Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2024). *Een nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren*. Zonder plaats.: eigen beheer.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XI, nr. 14, *Verslag met lijst van vragen en antwoorden vaststelling begrotingsstaten van Min. VROM (XI) en Waddenfonds 2010*.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, Aangangsels van de Handelingen, *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, nr. 3041.
- TwynstraGudde en SP PS (2021). *Omgevingsdiensten in beeld*. Zonder plaats.
- Twynstragudde en SP PS (2023). *Omgevingsdiensten in beeld*. Zonder plaats.
- Twynstragudde (2023). *Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad*. Zonder plaats.

- VROM en EZK (1999). *Energie in de milieuvergunning*. Den Haag: eigen beheer.
- VROM-inspectie (2010). *Energie in vergunningverlening en handhaving Uitvoering Gelijkwaardig Alternatief door gemeenten*. Den Haag: eigen beheer.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Zonder plaats.

Wet- en regelgeving

- Activiteitenbesluit Milieubeheer. Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).
- Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer. Besluit van 7 oktober 1998, houdende regels voor inrichtingen voor de uitoefening van detailhandel of een ambachtsbedrijf (Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer).
- Besluit van 6 mei 2021, houdende regels met betrekking tot de energie-audit (Besluit energie-audit)
- Besluit van 19 juni 2023, tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit energie-audit in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten.
- Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing. Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 30 juni 2022, nr. WJZ/ 22076980, houdende regels over het verstrekken van eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht (Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing).
- Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Wet van 22 december 2011, houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).
- Wijzigingsbesluit Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten). Besluit van 18 september 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten).

Bijlage 6 Eindnoten

¹ Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.

² De schattingen over de doelgroep van de energiebesparingsplicht, zoals weergegeven in figuur 6, gaan voor 2016, 2019 en 2020 over het aantal bedrijfsvestigingen. In andere jaren gaan de cijfers over het aantal bedrijven of instellingen. Een bedrijf of instelling kan meer dan 1 vestiging/inrichting betreffen. Elke vestiging/inrichting kan onder de energiebesparingsplicht vallen. Dat verschillende begrippen – bedrijven/instellingen versus vestigingen – worden gebruikt bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid van de aantallen die mogelijk onder de energiebesparingsplicht vallen.

³ Het gemiddelde energieverbruik van Nederlandse huishoudens in 2021 was 1.250 m³ gas en 2.810 kWh elektriciteit. Dit daalde snel in 2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81528NED> geraadpleegd 8-6-2024.

⁴ Zo blijkt uit de KEV 2022 dat in totaal 30 PJ energie kan worden bespaard in 2030, waaronder 18 PJ uit gas van de dienstensector (60%). Uit de beoordeling van het intensiveringspakket blijkt dat 19-33 PJ kan worden bespaard. Hiervan komt 13-18 PJ voor rekening van het gasverbruik van de dienstensector (55%-68%) (ECN, 2016; TNO, 2021; PBL, 2022).

⁵ Deze figuur is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In de nieuwe afbeelding is expliciet gemaakt dat de eindopbrengst van de energiebesparingsplicht, in 20202, onbekend is.

⁶ Het percentage bedrijven dat aan de informatieplicht voldoet, in de figuur, representeert hier de bedrijven die via RVO informatie aanleveren over de wijze waarop zij voldoen aan de energiebesparingsplicht. Dat aantal is bekend. Ook is (sinds 2019) bij benadering bekend hoeveel bedrijven onder de plicht vallen. Deze cijfers zijn daarom redelijk representatief voor de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. Het percentage bedrijven dat aan de energiebesparingsplicht voldoet in de figuur, representeert de resultaten van onderzoeken die beperkt representatief zijn voor de hele doelgroep. Zij zijn ontleend aan onderzoeken waar een beperkte groep bedrijven aan deelnam, waarbij onduidelijk is hoe representatief de onderzochte groep is (2011, 2014, en 2020). Mogelijk zijn de hier gerepresenteerde cijfers een overschatting van de situatie bij de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. De naleving van de energiebesparingsplicht in de jaren 2022 en 2023 representeert de naleving van de energiebesparingsplicht van bedrijven die voldoen aan de informatieplicht. De situatie bij bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht kan anders zijn.

⁷ De kantoren met oppervlakte vanaf 2.001 m² beslaan 62,4% van de oppervlakte van de kantorenmarkt in Nederland boven de 100 m². Inclusief de groep 1.001-2.000, waarvan een deel boven de 1.500 m² zal uitkomen, is het 75,2%. <https://www.cobouw.nl/308211/de-kantoortuin-heeft-afgedaan> geraadpleegd 11-6-2024.

⁸ Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.

⁹ Voor het jaar 2020 stellen wij het aantal controles met bekostiging door het bevoegd gezag op 0. Het totaal aantal controles dat wordt gerapporteerd in het onderzoek van Ecorys (te verschijnen), is lager dan het totaal aantal controles dat via de VUE is bekostigd. Mogelijk hebben omgevingsdiensten die niet in het onderzoek van Ecorys zijn betrokken ook controles uitgevoerd. Dit ligt buiten ons onderzoek. De door de minister bekostigde controles voor het jaar 2023 betreffen die controles ontleend aan de VUE databank. Er zijn vermoedelijk ook controles voor SPUK THE uitgevoerd in 2023, maar de stand van VUE en THE gecombineerd, op het klimaatdashboard is van oktober 2023. Het daar gepresenteerde aantal (2.651) is een stuk lager dan alleen al de onder de VUE uitgevoerde controles, zoals gepresenteerde op de VUE databank in juni 2024. Wij hebben hier gekozen voor meest positieve scenario, de controles onder de VUE. Het aantal uitgevoerde controles voor 2020-2022 is gebaseerd op onze selectie van uitgevoerde activiteiten uit de databank VUE. Wij selecteerden op: Toezicht bij complexe bedr./inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen (G1) [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen met training (G2) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen (H1) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen met training (H2) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle eenvoudige bedr./inst. (X1) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle complexe bedr./inst. (X2) [controles].

¹⁰ Volgens het overzicht 'uitgaven Klimaatbeleid', in het jaarverslag EZK 2017, heeft het ministerie van IenM in de periode 2015-2017 € 7,12 miljoen uitgegeven aan 'Wet Milieubeheer energiebesparing' (tabel 4). Het beleid en de uitgaven in het overzicht 'uitgaven Klimaatbeleid' worden door vakdepartementen aangeleverd

bij het ministerie van EZK, die deze verzamelt in een tabel. (EZK, 2022c; EZK, 2021; EZK, 2020; EZK, 2018; Algemene Rekenkamer, 2023a)

¹¹ Deze afbeelding is qua vorm gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. De inhoud is gelijk.

¹² PBL stelt behalve de boven- en onderwaarde van de verwachte energiereductie ook een middenwaarde vast en specificeert die naar gas- en elektriciteitsgebruik van respectievelijk de dienstensector en industrie. Bij de boven- en onderwaarde gebeurt dat niet. De middenwaarde bestaat uit 18 PJ gas voor de dienstensector en 2 PJ gas voor industrie en 8 PJ elektriciteit voor de dienstensector en 2 PJ elektriciteit voor de industrie. Voor gas geldt een omrekenfactor van 18 PJ naar 1 Mton CO₂. 20 PJ / 18 levert dan 1,11 Mton CO₂. Voor elektriciteit is de omrekening van PJ naar Mton CO₂ afhankelijk van de energiemix: veel groene energie levert weinig CO₂-uitstoot. In de KEV 2022 gaat PBL uit van 0,07 kg CO₂ per kWh. 1 PJ = 277,8 miljoen kWh. 1 mton = 1.000 miljoen kilo. De 10 PJ elektriciteit leveren dan 2.778.000.000 kWh op, dat levert 194.460.000 kg of 0,19 Mton CO₂ op. $1,11 + 0,19 = 1,3$ Mton CO₂. PBL (2020) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2008/16/invoer-elektriciteit-in-2007-gedaald/petajoule--pj--#:~:text=Een%20petajoule%20is%201%20000,%3D%20277%2C78%20miljoen%20kWh.>

¹³ In onze onderzoeksopzet was deze norm gekoppeld aan heel vraag 2. Tijdens het onderzoek is deze in de praktijk alleen gebruikt in relatie met vraag 2c. Voor de overzichtelijkheid hebben wij in ons rapport deze norm daarom opgenomen onder vraag 2c.