



Toezicht levert energie op!

Bestuurlijke nota toezicht op de
energiebesparingsplicht

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels en mevrouw drs. S. Mathijssen, RO.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

De foto is afkomstig van <https://nl.vecteezy.com/gratis-fotos/energie>">Energie Stockfoto's door Vecteezy

Toezicht levert energie op!

Bestuurlijke nota toezicht op de
energiebesparingsplicht

Deventer, januari 2025

Voorwoord

4

Toezicht levert energie op!

Er zijn maar weinig vormen van toezicht die geld opleveren voor bedrijven, maar bij het toezicht op de energiebesparingsplicht is dat het geval. Bedrijven zijn sinds 1993 verplicht om energie te besparen. Een plicht die na die tijd een aantal keer is aangescherpt en uitgebreid door de wetgever. Je zou denken dat er op een plicht die geld oplevert weinig toezicht nodig is. Niets bleek minder waar. Vanaf ongeveer 2020 zijn de provincies Gelderland en Overijssel zich actief in gaan zetten om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen en met resultaat. Bij eerste controles bleek dat zo'n driekwart van de bedrijven niet voldeed aan de energiebesparingsplicht. Dit betekende dat maatregelen niet waren genomen of dat (complexe) bedrijven geen onderzoek naar de mogelijkheden hadden gedaan.

Waarom bedrijven niet uit zichzelf de energiebesparingsmaatregelen - die zich binnen 5 jaar terugverdienen - doorvoeren hebben we niet onderzocht. Duidelijk is dat de kost voor de baat uitgaat. Recent heeft de minister van Klimaat en Groene Groei aangegeven dat bedrijven wel willen, maar tegen de grenzen aanlopen van wat ze georganiseerd of gefinancierd krijgen. De omgevingsdiensten hebben aangegeven dat ze na geconstateerde overtredingen rekening houden met de tijd die het kost om maatregelen te treffen. Vooral bij de grote en complexe bedrijven waarbij de provincie het bevoegde gezag is, kan het treffen van energiebesparende maatregelen best ingrijpend zijn. Er zijn maar weinig vormen van toezicht die, naast beschermen of voorkomen, andere resultaten opleveren voor overheden. Maar bij het toezicht op de energiebesparingsplicht is dat met energiebesparing wel het geval. Wat je bespaart, hoef je ook niet op te wekken en we weten allemaal hoe moeizaam de discussies over windmolens zijn. Dat overheden niet eerder werk maakten van toezicht op de energiebesparingsplicht is opvallend. Wij zien in de risico-insteek die gebruikt wordt bij toezicht een belangrijke verklaring. Hierdoor krijgt toezicht op andere aspecten als vanzelf meer prioriteit. Of er andere taken zijn die door risico-insteek weinig of geen aandacht krijgen, is niet onderzocht maar zou zeker interessant zijn om eens vragen over te stellen.

In ons onderzoek zagen we ook dat het lastig is om exact aan te geven hoeveel energie er bespaard kan worden met toezicht en handhaving. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat het kan leiden tot een jaarlijkse besparing die gelijk staat aan het verbruik van honderden zo niet duizenden huishoudens. Oftewel 'Toezicht levert energie op!'.

Dit onderzoek was een verdieping op het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Voor beide onderzoeken hebben de provincies Gelderland en Overijssel en de omgevingsdiensten Twente, IJsselland, regio Arnhem en regio Nijmegen informatie aangeleverd en met ons zijn gesprekken gevoerd. Dank hiervoor.

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

5

Toezicht levert energie op!

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond	8
1.3 Focus	11
1.4 Opbouw van het rapport.....	12
2 Conclusies en aanbevelingen	13
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	13
2.2 Energietoezicht is nodig en loont.....	14
2.3 Energietoezicht door risico-insteek geen prioriteit, nu wel op de kaart maar geen garantie voor de toekomst	18
Bijlage 1: Bronnenlijst	21

1 Over dit onderzoek

Het toezicht op de energiebesparingsplicht is een belangrijk instrument van provincies (en gemeenten), waarmee zij bedrijven kunnen prikkelen om energie te besparen. In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding, de achtergronden en de focus van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Op 21 november 2024 publiceerden de [Vereniging van Rekenkamers](#) en de [Algemene Rekenkamer](#) de resultaten van een gezamenlijk onderzoek naar het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Wij deden mee aan dat onderzoek, waarmee de provincies Gelderland en Overijssel en de Omgevingsdiensten regio Arnhem, regio Nijmegen, IJsselland en Twente onderwerp van onderzoek waren.

In het kader hieronder zijn de uitkomsten en conclusies van het DoeMee-onderzoek en de conclusies van het rapport van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

Uitkomsten van het DoeMee-onderzoek¹

- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. (Gelderland en Overijssel horen bij deze tien provincies.)
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. (Gelderland en Overijssel horen bij deze elf, respectievelijk acht provincies)
- Zes provincies, waaronder Overijssel, geven aan dat de rapportages adequate informatie bevatten. De respondenten die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1, te weten Gelderland) of geen adequate informatie wordt geleverd (3), geven aan dat de rapportages geen inzicht geven in de effecten, zoals bijvoorbeeld een reductie in CO₂-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik.

¹ Ingekort en beperkt tot de voor dit onderzoek relevante bevindingen.

Conclusies DoeMee-onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Conclusie onderzoek Algemene Rekenkamer

Bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht besparen naar alle waarschijnlijkheid minder energie dan het Rijk wil. De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet goed welke bedrijven onder deze plicht vallen, ondanks dat deze verplichting al dertig jaar bestaat en diverse keren is aangepast. Ook weet de minister onvoldoende wat toezicht op deze verplichting oplevert.

Om dit landelijke en daarmee wat globalere rapport wat meer provinciale inkleuring te geven, besloten we aanvullend onderzoek te doen naar de resultaten en effecten van de inzet van de provincie op de energiebesparingsplicht. Hier zijn we al voor de publicatie van het landelijke onderzoek mee gestart.

1.2 Achtergrond

De verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie geldt al sinds 1993. In de loop van de tijd zijn wet- en regelgeving aangepast; een samenvatting daarvan, is opgenomen in figuur 1.

Figuur 1: *Tijdelijk energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing*



Bron: Eindrapport DoeMee onderzoek 2024, *Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing*.

Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh en/of 25.000 m³ aardgas gebruiken verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. De rijksoverheid heeft de

Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) opgesteld om bedrijven en instellingen te helpen. Sinds 1 juli 2019 moeten bedrijven en instellingen eens in de vier jaar rapporteren over wat zij gedaan hebben om energie te besparen. Dit is de informatieplicht. De Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun Omgevingsdienst laten weten. Het is niet zo dat bedrijven die voldoen aan de informatieplicht ook automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Vanaf juli 2023 heeft het Rijk de energiebesparingsplicht verbreed naar verduurzaming van het energieverbruik. Dit betekent dat de energiebesparingsplicht is uitgebreid met CO₂-reducerende maatregelen en dat maatregelen voor het produceren van duurzame energie en elektrificatie, met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, zijn toegevoegd aan de verplichting. De maatregelenlijst is daarop aangepast. Daarnaast is de doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt uitgebreid met bedrijven en instellingen die onder het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) vallen. Ook de glastuinbouw en bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, zoals afvalverwerkingsbedrijven en bedrijven in de zware industrie, vallen per 1 juli 2023 onder de plicht. Per 1 juli 2023 zijn de energiebesparings- en informatieplicht toegevoegd aan het basistakenpakket² van omgevingsdiensten.

De energiebesparings- en informatieplicht maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.

Taakverdeling

Zowel gemeenten als provincie zijn bevoegd gezag voor bedrijven en dus opdrachtgever voor het toezicht dat door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag voor de energiebesparings- en informatieplicht. In tabel 1 zijn de aantallen bedrijven opgenomen die naar verwachting energierelevant zijn, dat wil zeggen die vallen onder de energiebesparingsplicht.

Tabel 1: Aantal energierelevante bedrijven

	Gemeentelijk bevoegd gezag	Provinciaal bevoegd gezag
Gelderland	11.990	156-159 ³
Overijssel	9.080	50-55 ⁴

Bron: CBS 2022 (Gelderland) en Investeringsimpuls Energietransitie 2^e tranche (Overijssel) voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag en informatie omgevingsdiensten bedrijven provinciaal bevoegd gezag.

De provincie is het bevoegd gezag voor de complexe bedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan mestverwerkers, afvalbedrijven, energiebedrijven en bedrijven die gevaarlijke stoffen bewerken of opslaan. De term 'complexe bedrijven' komt uit de

² Het basistakenpakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst.

³ Voor enkele bedrijven is het nog niet bekend of zij energiebesparingsplichtig zijn.

⁴ Idem.

Omgevingswet en gaat over bedrijven die door hun aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving staat welke milieubelastende activiteiten onder de term complex bedrijf vallen:

- Seveso-inrichtingen (een technische eenheid waar een gevaarlijke stof wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, bijvoorbeeld een distributeur van LPG);
- een aantal IPPC-installaties⁵ met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico, en
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Omgevingsdiensten voeren het toezicht uit

De omgevingsdiensten (OD's) voeren het toezicht uit in opdracht van het bevoegde gezag. De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor Seveso-bedrijven (ook wel bekend als BRZO-bedrijven) is belegd bij zes Seveso-omgevingsdiensten. Voor de provincies Gelderland en Overijssel is dit de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). VTH-werkzaamheden bij bedrijven met IPPC-installaties of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico mogen door alle omgevingsdiensten worden uitgevoerd. In Gelderland is er voor gekozen om de VTH-werkzaamheden voor deze bedrijven te beleggen bij de omgevingsdienst Regio Arnhem. De overige vier omgevingsdiensten in Gelderland hebben geen rol bij VTH-werkzaamheden voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. De omgevingsdiensten IJsselland (ODIJ) en Twente (ODT) zijn de omgevingsdiensten die binnen de provincie Overijssel werkzaam zijn. Zij verrichten VTH-werkzaamheden voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag, met uitzondering van de Seveso-bedrijven. In tabel 2 staan de aantallen bedrijven waarvoor de ODRN de VTH-taken verzorgt per provincie weergegeven. Deze aantallen maken onderdeel uit van het in tabel 1 genoemde aantal bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag.

Tabel 2: Aantal Seveso-bedrijven

	Aantal bedrijven	waarvan energierelevant
Gelderland	45	36
Overijssel	16	15

Bron: Gegevens ODRN.

De werkzaamheden van de omgevingsdiensten bestaan uit:

1. Energietoezicht bij inrichtingen vallend onder artikel 2.15 van het activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bedrijven en instellingen zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.
2. Toezicht op de informatieplicht energiebesparing. Per 1 juli 2019 hebben veel bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m3 aardgas gebruiken naast een energiebesparingsplicht ook een informatieplicht. Zij moeten een melding indienen bij RVO. De omgevingsdienst voert toezicht en handhaving uit.

⁵ IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

3. Toezicht op energiebesparing bij vergunningsplichtige bedrijven die vallen onder het gemeentelijk of provinciale gezag.
4. Het actueel houden van de omgevingsvergunning milieu. Bij energierelevante inrichtingen dienen eisen opgenomen te worden in relatie tot energie en energiebesparing. De omgevingsdienst actualiseert verouderde vergunningen en voorziet nieuwe vergunningen van adequate energievoorschriften.
5. Diverse overige energie gerelateerde (advies-)werkzaamheden voor partners en lokale netwerken.

Uitvoering toezicht via Erkende Maatregelenlijsten – specialistische kennis nodig

Voor het energietoezicht gebruiken Omgevingsdiensten de door het Rijk opgestelde Erkende Maatregelenlijsten (EML). Daarin staan energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. De EML bestaat uit drie onderdelen, te weten Gebouwen, Faciliteiten en Processen. Voor het onderdeel ‘gebouwen’ gaat het bijvoorbeeld om het isoleren van verwarmingsleidingen en om het vervangen van lampen door LED-verlichting. Bij ‘faciliteiten’ kan, afhankelijk van de aard van het bedrijf, gedacht worden aan energiebesparing op roltrappen, serverruimtes en zwembaden. De aard van het bedrijf is daarnaast zeker van invloed op de energiebesparing die mogelijk is in de categorie ‘processen’. Er zijn maatregelen voor bijvoorbeeld natlaksputcabines, maar ook voor datacentra en veehouderijen. Het toezicht op bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag vraagt om aanvullende specialistische kennis, omdat dit om complexe bedrijven gaat.

Handhaving

In de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een stappenplan opgenomen om tot een passende interventie te komen, wanneer de energiebesparingsplicht niet wordt nageleefd. Wanneer bij toezicht blijkt dat een bedrijf zich niet houdt aan de energiebesparingsverplichting, wordt een hercontrole ingepland. Daarmee wordt het bedrijf tijd geboden om alsnog aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Als overtredingen niet worden of zijn opgeheven binnen de hersteltermijn kan het bevoegd gezag een last onder dwangsom opleggen. De last onder dwangsom wordt over het algemeen eerst aangekondigd via een vooraankondiging / voornemen last onder dwang⁶.

1.3 Focus

Voor de verdieping op het DoeMee-onderzoek lag onze focus op het zicht op resultaten en effecten van het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Hoewel de energiebesparingsplicht al ettelijke jaren bestaat, kozen we ervoor om het onderzoek in tijd af te bakenen tot de periode 2020-2024. Op een enkel punt gaan we iets verder terug bijvoorbeeld omdat een subsidieregeling al eerder is gestart. Met deze tijdsafbakening sluiten we aan op de periode dat zowel de energiebesparingsplicht als de informatieplicht van toepassing is. We maakten gebruik van de uitkomsten van het

⁶ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/stap-4-handhaving/#:~:text=Het%20bevoegd%20gezag%20moet%20handhavend,niet%20voldoen%20aan%20de%20onderzoeksplicht.>

DoeMee-onderzoek en vulden dit aan met informatie over resultaten en effecten. Hiervoor bekeken we documentatie van zowel de provincies Gelderland en Overijssel als van de omgevingsdiensten en voerden we gesprekken. Dit is veel meer dan in het DoeMee-onderzoek mogelijk was en daarmee zijn we in staat om een diepgaander en vollediger beeld van de energiebesparingsplicht te geven dan in het DoeMee-onderzoek.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen die uit ons onderzoek voortkomen. We starten met de hoofdconclusie en de aanbevelingen uit het onderzoek. In de daarop volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie uit in deelconclusies.

De bevindingen die tot de deelconclusies hebben geleid, vindt u in de nota van bevindingen [Gelderland](#) en [Overijssel](#) op onze website. In de bijlage is een bronnenlijst opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de resultaten en effecten van het toezicht door de provincies Gelderland en Overijssel op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht staat centraal in dit hoofdstuk.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Ondanks dat de energiebesparingsplicht al dertig jaar bestaat, houdt een aanzienlijk deel van de bedrijven zich niet aan de energiebesparingsplicht. Energietoezicht en handhaving zijn - blijkbaar - nodig om bedrijven te bewegen om energie te besparen. Hoe groot de energiebesparing als gevolg van het nemen van energiemaatregelen exact is, is heel lastig aan te geven. Indicaties hiervan laten echter zien dat de besparing substantieel is en dat toezicht loont.

Energietoezicht kreeg door de risicogerichte insteek binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving lang geen prioriteit. Mede dankzij een impuls van de provincies Gelderland en Overijssel kreeg toezicht op de energiebesparings- en de informatieplicht de afgelopen jaren invulling en staat energietoezicht op de kaart. Hoewel energietoezicht inmiddels onderdeel is van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten en zij investeerden in de opbouw van expertise, is dit geen garantie dat energietoezicht in de toekomst niet opnieuw te weinig aandacht krijgt.

Aanbevelingen

1. GS: Zet in op het (zo goed mogelijk) monitoren van de energiebesparing voortkomend uit toezicht en handhaving.
Het zichtbaar maken van de resultaten en effecten - ook al zijn het indicaties - helpt om partners binnen de omgevingsdiensten (gemeenten) het belang van toezicht op de energiebesparingsplicht in te laten zien. Juist ook vanwege de 'concurrentie' van

andere onderwerpen op het gebied van toezicht en handhaving, is het van belang om de resultaten en effecten van energietoezicht zo goed mogelijk zichtbaar te maken.

2. PS/GS: Zorg voor continuïteit in de financiering van het energietoezicht zodat opgebouwde expertise behouden blijft. Een optie daarvoor is het inzetten van gelabelde middelen voor energietoezicht bij het budget voor VTH.
Het risico is aanwezig dat opgebouwde expertise verdwijnt, wanneer de financiering van het energietoezicht niet structureel beschikbaar is. Het (binnen of naast het budget voor VTH) beschikbaar stellen van middelen specifiek voor energietoezicht kan dit voorkomen. Gezien het budgetrecht van PS en het gegeven dat GS bevoegd zijn om het VTH-beleidsplan vast te stellen, richten we de aanbeveling aan zowel PS als GS.
3. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Energietoezicht is nodig en loont

Deelconclusie

Een aanzienlijk deel van de bedrijven houdt zich niet (volledig) aan de energiebesparingsplicht ondanks dat deze sinds 1993 van kracht is. Toezicht en handhaving zijn nodig om bedrijven hiertoe te bewegen, zelfregulering heeft niet gewerkt. Toezicht loont dus en levert energiebesparing op. Het is heel lastig om de exacte omvang van de besparing in beeld te brengen. Er kan wel een indicatie worden gegeven. Daaruit blijkt dat de jaarlijkse besparing gelijk staat aan het energiegebruik van honderden zo niet duizenden huishoudens en daarmee substantieel te noemen is.

Energietoezicht blijkt nodig

Uit het toezicht van de afgelopen jaren blijkt dat een aanzienlijk deel van zowel de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag als die onder provinciaal bevoegd gezag zich niet (volledig) houdt aan de energiebesparingsplicht. In tabel 3 zijn de percentages weergegeven van de bedrijven die bij toezicht niet alle maatregelen hadden genomen die verwacht mochten worden.

Tabel 3: Percentage gecontroleerde bedrijven dat zich niet aan de energiebesparingsplicht houdt

Jaar	Provinciaal bevoegd gezag		Gemeentelijk bevoegd gezag		
	Gelderland	Overijssel	ODRA	ODT	ODIJ
2020				81%	70%
2021		67% (ODT en ODIJ)	60%		
2022	ODRN 55%		73%		
2023	ODRN 88% en ODRA 66%	80% (ODRN ⁷)	Vrijwel alle bedrijven	65%	54%

Bron: Evaluaties ODT, ODIJ, gegevens ODRA, gegevens ODRN en notitie ODRA aanpak energie Provinciale bedrijven, resultaten 2023.

Zowel in Gelderland (2023) als in Overijssel (2021) voldeed twee derde van de gecontroleerde bedrijven onder *provinciaal* bevoegd gezag niet aan de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat zij niet alle energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar terug verdiend zijn, hebben doorgevoerd dan wel dat er geen energiebesparingsonderzoek is uitgevoerd of het energiebesparingsonderzoek is afgekeurd.

Voor Gelderland ligt de uitvoering van het toezicht op bedrijven onder *gemeentelijk* bevoegd gezag bij zes omgevingsdiensten. Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar de informatie die voor ODRA en de ODRN te vinden is in de jaarverslagen. De ODRN publiceert geen gegevens over het percentage bedrijven dat zich bij controle niet aan de energiebesparingsplicht blijkt te houden. De ODRA heeft in jaarverslagen deze gegevens wel opgenomen. Daaruit komt naar voren dat een aanzienlijk deel zich niet aan de energiebesparingsplicht houdt. ODT en ODIJ houden toezicht op de bedrijven onder *gemeentelijk* bevoegd gezag in Overijssel. De daling die in tabel 3 zichtbaar is in de cijfers van ODT en ODIJ kan niet alleen toegeschreven worden aan het beter naleven van de energiebesparingsplicht door bedrijven. De aard van de bedrijven die is gecontroleerd, is hierop ook van invloed. Zo controleerde ODIJ relatief veel agrarische bedrijven en die hoeven verhoudingsgewijs minder maatregelen te treffen.

Handhaving wordt ingezet voor naleving energiebesparingsplicht

Uit controles komen veelal besparingsmogelijkheden naar voren op het gebied van ruimte- en buitenverlichtingsinstallaties. Daarnaast kan er ook bespaard worden bij het verwarmen en ventileren van ruimtes. Wanneer geconstateerd is dat een bedrijf nog niet alle maatregelen heeft genomen, volgt na verloop van tijd een hercontrole. In deze periode wordt het bedrijf de mogelijkheid geboden om alsnog de energiebesparende maatregelen uit te voeren. Uit de hercontroles door ODIJ bleek in 2023 dat driekwart van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag de energiebesparende maatregelen alsnog heeft doorgevoerd. Wanneer bij een hercontrole blijkt dat maatregelen nog niet zijn genomen, wordt via een (voornemen/vooraankondiging) last onder dwangsom

⁷ Het betreft het resultaat van controles uitgevoerd in 2022 en 2023.

ingezet op het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze werkwijze is vastgelegd in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. Gegevens over het aantal (voornemens) last onder dwangsom over de afgelopen jaren in relatie tot de energiebesparingsplicht, zijn bij de omgevingsdiensten maar in beperkte mate beschikbaar. De ODRN heeft in de periode 2022-2024 geen (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd bij Overijsselse Seveso-bedrijven. In 2024 is er tweemaal een voornemen en tweemaal een last onder dwangsom opgelegd aan Gelderse Seveso-bedrijven.

Inzicht in gerealiseerde energiebesparing is heel lastig, wel indicatie mogelijk

Toezicht en handhaving blijken dus nodig te zijn én te werken om energiebesparing bij bedrijven voor elkaar te krijgen en zo bij te dragen aan de klimaatdoelen. Hoeveel energie er exact bespaard wordt met toezicht en handhaving, kan niet worden aangegeven. Enerzijds doordat gegevens over energiegebruik (nog) niet gedeeld mogen worden door netbeheerders, anderzijds doordat ook andere factoren van invloed zijn op het energieverbruik zoals uitbreiding of inkrimpen van de productie, de weeromstandigheden en ook de stand van de techniek. Landelijk werken de omgevingsdiensten aan een rekenmodel waarmee per maatregel zicht kan worden gegeven op de verwachte energiebesparing van de maatregelen. De omgevingsdiensten in Gelderland en Overijssel gaan tot nu toe verschillend om met het in kaart brengen van de potentiële besparing (zie kaders hieronder).

Inzicht in potentiële besparing Gelderland

Op basis van de energieonderzoeken die bedrijven uitvoeren is voor twintig bedrijven het besparingspotentieel nader bekeken: twaalf bedrijven vermelden hierin de potentiële besparing. Bij één bedrijf is de besparing het jaarlijkse gas en elektriciteitsgebruik van bijna 1.000 huishoudens.

ODRA startte een project om de impact beter in beeld te brengen. In een evaluatie over 2020 is aangegeven dat het lastig is om de energiebesparing in cijfers uit te drukken en het de vraag is of het niet een verkeerd beeld geeft. Externe factoren waarop de omgevingsdienst geen invloed heeft kunnen het verbruik namelijk omhoog of omlaag stuwen, zoals schommelingen in het weer, wijziging van bedrijfsactiviteiten en de conjunctuur van de economie.

Inzicht in potentiële besparing Overijssel

Met behulp van een vuistregel (5% van het energieverbruik van bedrijven die zich nog niet aan de plicht hielden) is de potentiële besparing in beeld gebracht:

Voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag in totaal (ODT + ODIJ) per jaar:

- 2,7 mln. kWh elektriciteit = 900 huishoudens.
- 355.000 nm³ aardgas = 241 huishoudens.

De besparing voor een bedrijf ligt per bedrijf per jaar rond de € 20.000 (ODT) en € 26.500 (ODIJ).

Voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag in totaal (ODT + ODIJ) per jaar

- 5.598.294 kWh elektriciteit
- 665.093 nm³ aardgas

Omgerekend naar huishoudens is de jaarlijkse besparing gelijk aan het primaire energiegebruik van circa 1100 huishoudens. De besparing voor bedrijven ligt rond de € 4.300 (ODT) en € 7.500 (ODIJ) per bedrijf per jaar.

Het is niet mogelijk om op basis van het beschikbare inzicht in de potentiële besparing uitspraken te doen over het totaal. Wel is duidelijk dat de energiebesparingsplicht kan leiden tot een jaarlijkse besparing die gelijk staat aan honderden zo niet duizenden huishoudens. Doordat bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag over het algemeen complexer en groter zijn, is de verwachting dat daar per bedrijf in de regel (nog) meer energiebesparing te behalen is dan bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Het in beeld brengen van de (potentiële) energiebesparing kan ondersteunend zijn om nut en noodzaak van toezicht op de energiebesparingsplicht te onderbouwen. Het inzicht kan bijdragen aan het geven van prioriteit (= middelen) aan het energietoezicht binnen het VTH-takenpakket.

Aanbeveling

1. GS: Zet in op het (zo goed mogelijk) monitoren van de energiebesparing. Het zichtbaar maken van de resultaten en effecten -ook als ze indicatief zijn - helpt om partners binnen de omgevingsdiensten het belang ervan in te laten zien.

2.3 Energietoezicht door risico-insteek geen prioriteit, nu wel op de kaart maar geen garantie voor de toekomst

Deelconclusie

Door de risico-insteek bij VTH-taken belandt toezicht op de energiebesparingsplicht onder aan de prioriteitenlijst. Dat verklaart waarom energietoezicht tot enkele jaren geleden niet of nauwelijks werd uitgevoerd. De afgelopen jaren zorgden provinciale middelen voor energietoezicht vanuit het programma energie/klimaat - samen met Rijksmiddelen - voor het op de kaart zetten van energietoezicht en het ontwikkelen van energietoezicht als expertisegebied. Ook maakt energietoezicht inmiddels onderdeel uit van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Daarmee is er nog geen garantie dat energietoezicht ook in de toekomst voldoende aandacht krijgt.

Energietoezicht lang geen prioriteit door risico-insteek

Omgevingsdiensten werken risicogericht. Dat betekent dat bedrijven of activiteiten die het grootste risico vormen het hoogst op de prioriteitenlijst komen van VTH-werkzaamheden. Een gevolg daarvan is dat energietoezicht vrijwel niet aan bod kwam. In vergelijking met bijvoorbeeld controles op de naleving van afspraken rond zeer zorgwekkende stoffen, ontbrak een gevoel van urgentie als het gaat om toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Energietoezicht mede door impuls provincie nu op de kaart

Vanaf het moment dat het Rijk en de provincie zijn gaan investeren in energietoezicht (2018/2019) en gelabelde middelen beschikbaar stelden, kreeg energietoezicht meer aandacht. Het Rijk stelde in de periode 2019-2026 via drie regelingen met verschillende looptijd middelen beschikbaar voor de versterking van het VTH-stelsel en de versterking van de uitvoering van de energiebesparingsplicht. De provincies Gelderland en Overijssel zorgden er met subsidieregelingen voor dat het houden van energietoezicht namens gemeenten werd gestimuleerd (zie de kaders op de volgende pagina). Deze subsidieregelingen zijn bijzonder te noemen, omdat daarmee provinciale middelen beschikbaar kwamen voor een gemeentelijke taak. De subsidieregelingen werden in beide provincies gefinancierd vanuit energie-/klimaatprogramma's.

Subsidieregeling Gelderland (2018 - 2020 en 2021 - 2024)

De subsidieregeling kende twee rondes. Gemeenten die gebruik maken van de regeling stellen een plan op waarin het totaal aantal energieverbruikers in de gemeente vermeld is en waarin staat hoe zij bij ten minste 50% (20% in de eerste ronde) van de energieverbruikers toezicht uitoefent. Het subsidiebedrag bedraagt € 400 per energiegebruiker. De subsidieaanvraag werd per jaar gedaan, waarbij een aantal gemeenten maar voor één jaar aanvroegen en daardoor onder de 50% blijven. Voor de uitvoering moest er een overeenkomst met de omgevingsdienst worden gesloten.

Subsidieregeling Overijssel (januari 2020 - juli 2022)

Gemeenten die gebruik maken van de regeling verstrekken een opdracht aan de omgevingsdienst om bij 10% van de bedrijven energiecontroles uit te voeren en daarvoor zelf de helft van de middelen in te brengen. Op basis van een inschatting van het aantal energierelevante bedrijven per gemeente is het maximum subsidiebedrag per gemeente bepaald (aantal x € 639). De regeling kende twee rondes waarmee de doelstelling 20% werd en alle gemeenten hebben er gebruik van gemaakt.

In tabel 4 is te zien dat de doelstelling van de subsidieregeling in beide provincies is behaald.

Tabel 4: *Percentage te controleren bedrijven met de subsidieregeling energietoezicht bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag*

	Doelstelling	Resultaat
Gelderland	50%	64%
Overijssel	20%	20%

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Energietoezicht is als expertisegebied tot ontwikkeling gekomen

Met de subsidieregeling werd het - samen met rijksmiddelen - voor de omgevingsdiensten mogelijk om expertise op te bouwen en energietoezicht als volwaardige tak te ontwikkelen.

Inzicht in omvang van de taak verkregen om energietoezicht te kunnen houden

Om te weten of bedrijven onder de energiebesparingsplicht en informatieplicht vallen, is er zicht nodig op het energieverbruik. Vooralsnog mag deze informatie niet door netwerkbeheerders worden geleverd. Er wordt gewerkt aan een wetswijziging waardoor dit op termijn mogelijk wel een optie is. Omgevingsdiensten hadden - zo gaven ze in het DoeMee-onderzoek aan - niet volledig zicht op het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt. De afgelopen jaren is er bij de omgevingsdiensten meer inzicht in de precieze aantallen ontstaan, juist door het uitvoeren van energiecontroles. Daarbij kwam het voor dat bij de controle bleek dat bedrijven niet energiebesparingsplichtig waren doordat hun verbruik onder de grenswaarden ligt. Dit speelde zowel bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag als voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag.

Ingezet op actualiseren van vergunningen bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag

Met de algemene regels behorende bij de energiebesparingsplicht kon het overgrote deel van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag worden aangesproken op de energiebesparingsplicht. Dat lag anders bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Daar vindt toezicht plaats op de voorschriften bij de vergunning en daarin was energiebesparing veelal niet opgenomen. Om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden op de energiebesparingsplicht, moesten vergunningen daarop worden geactualiseerd. Het actualiseren van een vergunning is een tijdrovende aangelegenheid, die tot 2020

niet bovenaan de prioriteitenlijst stond. Beide provincies hebben sinds 2020 ingezet op het actualiseren van de vergunningen. Dit wil niet zeggen dat er voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag in de tussentijd niet werd ingezet op energiebesparing. Voor deze bedrijven werd ingezet op zelfregulering via de (vrijwillige) afspraken tussen overheid en branches over energie-efficiëntie en de naleving van afspraken op basis van Europese regels (de EED-auditplicht voor grote bedrijven). Ook was bekend dat met de invoering van de Omgevingswet het grootste deel van de bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag onder de algemene richtlijnen zou gaan vallen, waardoor specifieke energievoorschriften niet langer nodig zijn om toezicht uit te kunnen voeren. Vooruitlopend op de (per 1/1/2021 aangekondigde en per 1/1/2024 ingegane) Omgevingswet is dit sinds 1 juli 2023 geregeld.

In Gelderland zijn in 2023 tot november 2024 nagenoeg alle bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag gecontroleerd op het naleven van de energiebesparingsplicht. In Overijssel zijn in 2021 energiecontroles uitgevoerd bij alle energierelevante bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Deze controles hadden een meer informeren en adviserend karakter, vanwege het ontbreken van energievoorwaarden in de vergunningen. In 2024 maakten energiecontroles bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag deel uit van de werkzaamheden van de omgevingsdiensten in Overijssel.

Geen garantie

De subsidieregelingen van de provincies zijn beëindigd, wel zijn er nog tijdelijk rijksmiddelen⁸ beschikbaar voor energietoezicht. Inmiddels is energietoezicht onderdeel van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Dit betekent dat energietoezicht niet langer als aanvullende opdracht aan de omgevingsdiensten hoeft te worden verstrekt, zoals eerder het geval was. Het verdelen van de middelen over de taken uit het basistakenpakket vindt nog steeds plaats aan de hand van een risico-insteek. Dat betekent dat de taak energietoezicht niet per definitie verzekerd is van (voldoende) middelen. De prioritering en dus financiering zijn daarmee nog niet geborgd.

Aanbeveling

2. PS/GS: Zorg voor continuïteit in de financiering van het energietoezicht zodat opgebouwde expertise behouden blijft. Een optie daarvoor is het inzetten van gelabelde middelen voor energietoezicht bij het budget voor VTH.

⁸ Specifieke Uitkering toezicht en handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) 2022-2026

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen 'Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland'.
- Nota van bevindingen 'Toezicht op de energiebesparingsplicht Overijssel'.