

De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep

Bb 2018/37

Recentelijk is een informatieplicht voor bedrijven aangekondigd. Bedrijven moeten in de toekomst aan het bevoegd gezag melden welke energiebesparende maatregelen van de erkende maatregelen lijst zij hebben getroffen. In aanloop naar die informatieplicht staan wij stil bij de verplichting energiebesparende maatregelen te treffen, de lijst met erkende maatregelen en de introductie van voornoemde informatieplicht.

1. Inleiding

Het thema energiebesparing blijft de gemoederen flink bezig houden. Geen nieuwsbrief kan erop nageslagen worden zonder dat dit thema zich opdringt. Zeker nu het Energieakkoord dat in 2013 werd gesloten zijn eerste lustrum viert en de meetbare doelen van 2020 in zicht komen, kan niet anders dan gezegd worden dat energiebesparing een hot topic is. In het kader van het behalen van de doelen van het Energieakkoord is recent (februari 2018) de introductie van een informatieplicht aangekondigd. Bedrijven moeten aan het bevoegd gezag melden welke maatregelen zijn getroffen. Het niet voldoen aan die informatieplicht wordt bestraft. Zodoende is relevant wat de verplichting in het Activiteitenbesluit om energiebesparende maatregelen te nemen eigenlijk inhoudt en hoe de lijst met erkende energiebesparende maatregelen werkt. Daar gaan wij in dit artikel op in (paragraaf 2). Vervolgens staan we stil bij de door de minister recent aangekondigde informatieplicht (paragraaf 3). Ten slotte kijken we vooruit naar de verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen onder de Omgevingswet (paragraaf 4).

2. De verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen

2.1 Inleiding

Energiebesparing draagt bij aan de vermindering van de klimaatproblematiek en heeft een positief effect op de luchtkwaliteit. Daarom bevat het Activiteitenbesluit voor de meeste type A en B inrichtingen (bedrijven waarvoor geen plicht geldt voor een omgevingsvergunning voor milieu op grond van de Wabo) een verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen.² Die verplichting houdt in dat de drijver (doorgaans de exploitant) van een inrichting

op grond van art. 2.15 lid 1 van het Activiteitenbesluit alle energiebesparende maatregelen treft die zich in vijf jaar terugverdienen. Alleen als er niet-financiële redenen zijn waarom de energiebesparende maatregelen niet inpasbaar zijn, kunnen deze maatregelen achterwege blijven. Volgens de wetgever kan worden gedacht aan maatregelen die niet in de bedrijfsvoering in te passen zijn of die een onaanvaardbaar effect hebben op een ander milieucompartiment.³

Deze verplichting wordt gehandhaafd doordat het bevoegd gezag een last onder dwangsom oplegt; het bedrijf dient de energiebesparende maatregelen doorgaans binnen een bepaalde periode te treffen. Indien het bedrijf dat nalaat verbeurt dat bedrijf een dwangsom.

2.2 Erkende maatregelen

Zowel bevoegde gezagen als bedrijven hadden moeite met voornoemde verplichting; het was niet steeds duidelijk met welke maatregelen aan de verplichting van art. 2.15 van het Activiteitenbesluit werd voldaan. Hierdoor was het voor bedrijven lastig de verplichting uit het Activiteitenbesluit na te leven en hadden de bevoegde gezagen moeite met de handhaving van die verplichting.

Deze problematiek kwam ook in het Energieakkoord 2013 aan de orde. De oplossing werd gevonden in een lijst met erkende maatregelen die wettelijk in de Activiteitenregeling werd verankerd.⁴ Sinds 1 december 2015 is daarom in bijlage 10 van de Activiteitenregeling een lijst met erkende energiebesparingsmaatregelen opgenomen. De drijver van een inrichting die deze maatregelen treft, heeft in ieder geval voldaan aan de verplichting uit art. 2.15 lid 1 Activiteitenbesluit.⁵ Een bedrijf kan echter ook andere maatregelen treffen. Daar gaan wij hierna nader op in (paragraaf 2.2 en paragraaf 2.5).

2.3 Gelijkwaardige alternatieve maatregelen

De lijst met erkende energiebesparingsmaatregelen is bedoeld als hulpmiddel; de maatregelen zijn niet verplicht voorgeschreven. Dat betekent dat als een bedrijf andere, gelijkwaardige, alternatieve energiebesparende maatregelen treft, die niet in de erkende maatregelen lijst staan, ook wordt voldaan aan de verplichting uit art. 2.15 lid 1 van het Activiteitenbesluit.⁶ Het valt dan wel onder de verantwoordelijkheid van het bedrijf dat de gelijkwaardige alternatieve

1 Mr. dr. V.M.Y. van 't Lam en mr. E.C. van der Maden zijn beiden advocaat bij Stibbe Amsterdam.

2 Stb. 2007, 415, p. 132. NB: wanneer sprake is van een type A dan wel een type B inrichtingen, volgt uit de definities uit het Activiteitenbesluit (art. 1.2 Activiteitenbesluit).

3 Stb. 2007, 415, p. 197.

4 Energieakkoord 2013, p. 50-51. Zie ook <https://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/uitbreiding-van-de-maatregelenlijst-voor-energiebesparing-uit-de-activiteitenregeling-ter-consultatie-tot-16-mei-2017/>.

5 Art. 2.16 Activiteitenregeling jo. bijlage 10 van de Activiteitenregeling.

6 Art. 1.8 Activiteitenbesluit.

maatregelen wenst te treffen. Het is daarom raadzaam dat een bedrijf kan aantonen dat deze alternatieve maatregelen ook daadwerkelijk gelijkwaardig zijn. Dit kan bijvoorbeeld met een daartoe strekkend onderzoek. Hoewel het niet verplicht is zo'n gelijkwaardig alternatief van te voren aan het bevoegde gezag voor te leggen, kan dat wel raadzaam zijn om discussie daarover achteraf te voorkomen.⁷

2.4 *Bedrijfstakken*

In de lijst met erkende maatregelen in bijlage 10 van de Activiteitenregeling zijn per bedrijfstak de erkende maatregelen voor energiebesparing gegeven. Niet alle bedrijfstakken zijn in de lijst opgenomen, maar de lijst krijgt regelmatig – minstens eens per jaar, laatstelijk per 1 januari 2018 – een update. Inmiddels geldt de lijst voor de volgende bedrijfstakken:

1. metalelektro en mkb-metaal;
2. autoschadeherstelbedrijven;
3. gezondheidszorg- en welzijnzorginstellingen;
4. kantoren;
5. onderwijsinstellingen;
6. commerciële datacenters;
7. rubber- en kunststofindustrie;
8. levensmiddelenindustrie;
9. agrarische sector;
10. mobiliteitsbranche;
11. sport en recreatie;
12. hotels en restaurants;
13. drukkerijen, papier en karton;
14. bouwmaterialen;
15. verf en drukinkt;
16. tankstations en autowasinrichtingen;
17. meubels en hout;
18. bedrijfshallen;
19. detailhandel.

De maatregelen zijn meestal gekoppeld aan de activiteiten uit het Activiteitenbesluit, zoals bijvoorbeeld het 'in werking hebben van een stookinstallatie' of het 'bereiden van voedingsmiddel'. Sommige maatregelen zijn niet te koppelen aan activiteiten uit het Activiteitenbesluit, maar zijn gekoppeld aan de zogenoemde 'typen maatregelen'. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ruimteverwarming of de ruimte- en buitenverlichting.

2.5 *Een voorbeeld*

Wij kunnen ons voorstellen dat het op basis van het voorgaande voor bedrijven nog steeds weinig concreet is welke energiebesparende maatregelen zij op grond van de hiervoor geschetste wet- en regelgeving moeten treffen. Wij noemen daarom twee voorbeelden:

- (i) als in kantoren ook voedingsmiddelen worden bereid, kan een energiebesparende maatregel zijn dat het debiet van afzuigsystemen in grootkeukens wordt beperkt. Een mogelijke techniek daarvoor is het plaatsen van rook- of dampdetectieapparatuur in combinatie met meet- en regelapparatuur van de afzuiginstallatie.

In de lijst is daarbij ook opgenomen dat dit niet op ieder moment toepasbaar is, maar dat deze maatregel getroffen dient te worden op een natuurlijk investeringsmoment;⁸

- (ii) indien een winkel waar detailhandel wordt bedreven ruimteventilatie heeft, is het een energiebesparende maatregel om te voorkomen dat de ventilatie buiten bedrijfstijd onnodig aanstaat. Een mogelijke techniek daarvoor is volgens de erkende lijst het toepassen van een tijdschakelaar.⁹

2.6 *Uitputtende maatregel*

De verplichting om alle energiebesparende maatregelen te treffen die in vijf jaar worden terugverdiend is ten aanzien van het onderwerp energie uitputtend. Dat betekent dat het bevoegd gezag niet door middel van het opleggen van maatwerkvoorschriften nog aanvullende eisen om energiebesparingsmaatregelen te treffen kan opleggen.¹⁰

3. *Informatieplicht*

In het Energieakkoord 2013 is het doel gesteld om in 2020 100 PJ extra energiebesparing in het finale energieverbruik van Nederland te halen.¹¹ Ondanks het invoeren van de erkende lijst met maatregelen, blijkt de huidige energiebesparing onvoldoende om dat doel te halen.¹² De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft daarom recent (februari 2018) een informatieplicht voor bedrijven aangekondigd.¹³ In het Activiteitenbesluit zal een informatieplicht worden opgenomen op grond waarvan bedrijven verplicht zijn aan het bevoegd gezag informatie te verstrekken welke voor hen van toepassing zijnde erkende maatregelen zij hebben genomen. Een bedrijf mag ook kiezen voor een soortgelijke maatregel, maar het bedrijf moet die keus dan wel motiveren.¹⁴ Hierdoor zou de verplichting van art. 2.15 Activiteitenbesluit makkelijker uitvoerbaar en beter handhaafbaar moeten worden. Het niet voldoen aan deze informatieplicht zal bestraft kunnen worden, maar welke sanctie hierop zal staan is nog niet duidelijk. De minister zal de wijziging in de zomer van 2018 voor "voorhang" aan de

⁸ Bijlage 10, onder 4, maatregel 16.

⁹ Bijlage 10, onder 19, maatregel 6.

¹⁰ ABRvS 28 juni 2017, *M en R* 2017/113, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en E.C. van der Maden.

¹¹ Energieakkoord 2013, p. 11.

¹² Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei 2018.

¹³ *Kamerstukken II* 2017/18, 30196, 573, p. 3. Let wel, in de brief zelf staat dat een informatieplicht wordt geïntroduceerd waardoor de verplichting van art. 2.25 Activiteitenbesluit makkelijker uitvoerbaar en handhaafbaar wordt. Wat daarmee wordt bedoeld, staat niet in de brief zelf maar volgt uit de bijlagen bij de brief (eveneens te vinden bij *Kamerstukken II* 2017/18, 30196, 573 als bijlage).

¹⁴ Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei 2018, d.d. 30 januari 2018. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 30196, 573, p. 3. Voor de volledigheid merken wij op dat in de aanbestedingsbrief Uitvoeringsagenda (d.d. 5 februari 2018) staat dat "is afgesproken de bewijslast om te draaien: het is in het vervolg aan bedrijven om te laten zien dat ze maatregelen treffen op basis van de vijf jaar terugverdiëntijd". Ons is niet duidelijk of ze het bevoegd gezag informeren, of dat ze met die informatie ook moeten aantonen (bewijzen) dat aan art. 2.15 Activiteitenbesluit wordt voldaan.

⁷ *Stcr.* 2015, 29035, p. 205.

Tweede Kamer aanbieden. De verwachting is dat de informatieverplichting per 1 juli 2019 in werking treedt.¹⁵

Het besluit waarmee de informatieverplichting in het Activiteitenbesluit zal worden opgenomen en de toelichting daarop ligt vanaf 23 april 2018 tot en met 21 mei 2018 ter consultatie voor.¹⁶ Daaruit leiden wij af:

- dat de drijver van de inrichting uiterlijk op 1 juli 2019 moet melden welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Daarna meldt de drijver dat iedere vier jaar;
- als de drijver afwijkt van de erkende maatregelen uit de erkende maatregelenlijst, moet hij het bevoegd gezag daarover ook informeren en toelichten of hij gelijkwaardige maatregelen heeft getroffen;
- in het Activiteitenbesluit wordt een grondslag opgenomen voor het stellen van voorwaarden aan de manier waarop het energiebesparende effect en de terugverdientijd van een maatregel worden berekend.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van vernoemde informatieverplichting heeft de minister met het bedrijfsleven en decentrale overheden afgesproken dat zij al “gaan werken langs de lijn van het nieuwe systeem”. Op die manier wil de minister bereiken dat in 2020 ten minste 90% van de bedrijven voldoet aan de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit.¹⁷ Het is ons niet geheel duidelijk waarop de minister doelt, maar wij kunnen ons voorstellen dat de decentrale overheden de bedrijven zullen verzoeken hen te informeren over de maatregelen die zij hebben getroffen.

1. Onder de omgevingswet

Onder de Omgevingswet – die naar verwachting in 2021 in werking treedt – wordt de verplichting om alle energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen in art. 5.15 van het (concept) Besluit activiteiten leefomgeving (versie juni 2017) opgenomen. Het Besluit activiteiten leefomgeving is de opvolger van het Activiteitenbesluit.¹⁸ Evenals onder het huidige Activiteitenbesluit geldt deze verplichting voor activiteiten die niet-vergunningplichtig zijn maar die wel onder de reikwijdte van de algemene regels (het Besluit activiteiten leefomgeving) vallen. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zal er evenals onder het huidige recht voor vergunningplichtige inrichtingen in het kader van de vergunningverlening op grond van de Omgevingswet aandacht zijn voor energie. Zo wordt een omgevingsvergunning voor een milieubelasten-

de activiteit ‘alleen verleend’ als energie doelmatig wordt gebruikt.¹⁹

Let wel, een belangrijk verschil met de huidige regelgeving is dat veel bedrijven die thans te maken hebben met de verplichting van art. 2.15 Activiteitenbesluit onder de Omgevingswet niet meer door rijksregels over milieu (het Besluit activiteiten leefomgeving) worden gereguleerd. Voorbeelden zijn: hotels, restaurants, cafetaria’s, snackbars en cateringbedrijven, cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen, verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten, detailhandel en ambachten en supermarkten, gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg, dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken.²⁰ Dergelijke activiteiten zullen voortaan – voor zover het betreft het milieu – uitsluitend worden gereguleerd op decentraal niveau, zijnde een omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan).²¹ Dat betekent in theorie dat per gemeente kan verschillen welke eisen aan energiebesparing worden gesteld.

2. Conclusie

Bedrijven dienen er – gelet op het voorgaande – dus bedacht op te zijn dat zij verplicht kunnen worden energiebesparende maatregelen te treffen. Daar komt dus nog een informatieverplichting met betrekking tot welke maatregelen zij hebben getroffen bij. Gelet op de huidige wetgevende tendens, die steeds meer toestuurt op energiebesparing, verwachten wij dat er meer vergelijkbare verplichtingen in de toekomst zullen volgen.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 30196, 573, p. 3.

¹⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingactiviteitenbesluitmilieubeheer>.

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 30196, 573, p. 3.

¹⁸ Te raadplegen via <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2017/06/29/concept-van-ontwerpbesluit-activiteiten-leefomgeving-inclusief-nota-van-toelichting-juni-2017>.

¹⁹ Art. 8.9 lid 1 onder f Besluit kwaliteit leefomgeving versie juni 2017. Overigens is voor activiteiten die vallen onder de handel in broeikasgassen zowel onder huidig recht als onder de Omgevingswet het stellen van voorschriften ten aanzien van een zuinig gebruik van energie niet toegestaan. Art. 8.72 lid 1 onder b besluit kwaliteit leefomgeving versie juni 2017 en art. 5.12 Bor.

²⁰ Zie de nota van toelichting van het (concept) Besluit activiteiten leefomgeving, p. 79-80, te raadplegen via <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2017/06/29/concept-van-ontwerpbesluit-activiteiten-leefomgeving-inclusief-nota-van-toelichting-juni-2017>.

²¹ Let wel, milieu en gezondheid zijn voortaan aspecten die in het omgevingsplan worden opgenomen. De instructieregels die hiervoor gelden zijn neergelegd in het (ontwerp) Besluit Kwaliteit Leefomgeving, te raadplegen via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2017/06/29/concept-van-ontwerpbesluit-kwaliteit-leefomgeving-inclusief-nota-van-toelichting-juni-2017>.