

Andersson Elffers Felix



Data om te handhaven

Verkenning databehoeftes handhaving
klimaatbeleid voor VIVET

Dit rapport beschrijft verkenning databehoeftes handhaving klimaatbeleid

Inhoudsopgave	
Managementsamenvatting	Pagina 3
1. Inleiding, vraagstelling, aanpak	Pagina 7
2. Algemene observaties	Pagina 10
3. Huidige handhavingstaken	Pagina 17
4. Toekomstige handhavingstaken	Pagina 28

Colofon
Datum 30 april 2024
Versie Eindrapport
Opdrachtgever VIVET
Auteurs Bart Teulings Koen van Wijk Martijn van der Goes
Referentie GE81/Eindrapport

An aerial photograph showing a large white wind turbine in the foreground, with its long tower extending towards the right. In the background, there is a large solar farm with rows of solar panels. The surrounding area is a mix of dry, brownish ground and some green vegetation. A road with a few cars is visible near the solar farm.

Management- samenvatting & aanbevelingen

Managementsamenvatting

1. VIVET heeft AEF gevraagd databehoeftes handhaving klimaatbeleid te verkennen

Het programma VIVET (verbetering informatievoorziening energietransitie) heeft tot doel de data-uitwisseling voor het klimaatbeleid te bevorderen. Overheden en kennisinstellingen werken samen om de behoefte aan data in kaart te brengen, begrippen te definiëren en data te ontsluiten. VIVET wil graag weten of er voor haar ook een taak is vastgelegd rond data voor handhaving van klimaatbeleid. Om dit beeld te vormen heeft VIVET AEF gevraagd om te verkennen welke handhavingsactiviteiten overheden ondernemen op dit moment en in de toekomst in het kader van de energietransitie en wat de daarmee samenhangende databehoeftes is. AEF heeft deze verkenning uitgevoerd aan de hand van 5 deelvragen:

Deelvragen in verkenning databehoeftes handhaving klimaatbeleid

1. Welke handhavingsaspecten zijn relevant voor de energietransitie?
2. Welke partijen spelen op welke grondslag een rol in deze handhaving?
3. Welke informatie- en data-behoeftes hebben zij en met welk doel?
4. Wordt op dit moment reeds in die behoefte voorzien? Of ligt hier een taak voor VIVET?
5. Welke partijen beschikken over deze data en hoe verloopt data-uitwisseling?

2. AEF heeft handhavingstaken geïnventariseerd

Aan de hand van het klimaatakkoord en de klimaatnota's van achtereenvolgende kabinetten stelden we een overzicht op van huidige en toekomstige handhavingstaken in het kader van het klimaatbeleid. We hebben in ons overzicht opgenomen het doel van de taak, de wettelijke grondslag en de uitvoerende partij. Vervolgens hebben we in interviews de databehoeftes bij betrokken overheden achterhaald, ons overzicht verrijkt en ontbrekende gegevens in ons overzicht aangevuld. Hierbij hebben wij ons gericht op handhavingstaken in de domeinen: gebouwde omgeving, industrie en energie. De sectoren mobiliteit en landbouw vielen buiten de scope van het onderzoek.

3. Het belang van toezicht en handhaving in klimaatbeleid neemt toe

De klimaatopgave vergt een omvangrijke maatschappelijke transitie. De uitwerking en uitvoering van dat programma is echter nog in ontwikkeling. In de loop van de jaren verschuift het accent van de voorkant – het formuleren van doelen en de vertaling naar maatregelen – naar de achterkant – de uitvoering, de verankering in regelgeving en het toezicht op naleving daarvan. Handhaving van regelgeving was afgelopen jaren nog geen centraal punt van aandacht, maar wint steeds meer aan belang.

4. Er bestaat een grote behoefte aan data over het energieverbruik van bedrijven

De grootste lacune die wij in deze verkenning tegen zijn gekomen is de beschikbaarheid van data over energieverbruik van bedrijven. Het ontbreken – of vaker nog: niet kunnen delen – van deze data maakt het moeilijk om te bepalen in onder welk handhavingsregime een bepaald bedrijf hoort te vallen. Met name in het kader van de EBP is dit een fors gemis. De Tweede Kamer heeft hierover de motie Kröger aangenomen om deze lacune op te vullen. Maar de behoefte aan data voor handhaving ligt breder dan dit specifieke doel. Belangrijk aandachtspunt is de beperkte juridische toegankelijkheid van data door binding van het gebruik aan het specifieke doel, waarvoor ze verzameld worden.

5. Er is weinig behoefte aan VIVET-ontwikkeltraject handhaving klimaatbeleid

Deze verkenning levert als beeld op dat er geleidelijk meer aandacht komt voor handhaving van het klimaatbeleid en behoefte bestaat aan daarvoor benodigde data. Wij menen dat VIVET een goede infrastructuur biedt om te voorzien in deze databehoeftes. Wij constateren in deze verkenning slechts beperkte interesse om dit om te zetten in een gezamenlijk ontwikkeltraject in het kader van VIVET. Wij constateren dat op dit moment als gegeven. De belangstelling om deel te nemen aan dit onderzoek was vanuit departementen en omgevingsdiensten beperkt. Hierdoor kwam de behoefte vanuit deze partners slechts globaal in beeld.

Managementsamenvatting

6. In toezicht en handhaving van klimaatbeleid zijn meerdere partijen actief

De handhaving in het kader van het klimaatbeleid wordt uitgevoerd door meerdere partijen. Enerzijds zijn dit decentrale overheden, anderzijds zijn dit inspecties op rijksniveau. Het toezicht op het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) en het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) berust hoofdzakelijk bij provincies en gemeenten. Het wordt vaak gemandateerd aan de omgevingsdiensten. Daarnaast liggen er handhavingstaken bij de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA), de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT). De afstemming tussen deze instanties over begrippen en data is in de regel zeer beperkt. Zij hebben allemaal hun eigen wettelijke opdracht en kader. Er zijn weinig raakvlakken in gehanteerde begrippen, er vindt weinig uitwisseling van data plaats en er is weinig spanning tussen begrippen en data.¹

7. Er bestaan op dit moment diverse handhavingstaken voor klimaatbeleid

In het domein gebouwde omgeving bestaan er verschillende regelingen die keuringen en labels verplichten, of eisen stellen aan nieuwbouw. In dit domein wordt de regelgeving vaak uitgevoerd door bedrijven die gecertificeerd zijn (APK-model). In het domein industrie is veel van de handhaving verbonden aan rapportage- en onderzoeksverplichtingen.

8. Het aantal handhavingstaken in klimaatbeleid neemt komende jaren toe

De EU heeft in 2022 met Fit for 55 een aanzienlijke intensivering van het klimaatbeleid afgesproken. Met name de richtlijnen ten aanzien van het energiegebruik in de gebouwde omgeving (EPBD-4) en in de industrie (EED) bevatten veel bepalingen op grond waarvan nieuwe regelgeving zal worden ingevoerd, die om toezicht en handhaving vragen. Ook het instrumentarium voor de warmtetransitie – vooral in het kader van de WcW – vraagt om een toename van handhaving.²

Huidige handhavingstaken

Gebouwde omgeving

- Aanwezigheid energielabels
- Bouwvergunning BENG
- Energielabel C kantoorgebouwen
- Laadinfrastructuur
- Keuring verwarmings- en airconditioningssystemen
- Waterzijdig inregelen warmtebronnen

Industrie

- Energiebesparingsplicht
- Duurzaamheidsrapportage
- Emission Trade System (ETS)

Energie

- Levering gas en elektriciteit

Toekomstige handhavingstaken

Gebouwde omgeving

- Realisatie warmtenetten
- Uutfasieren E, F, G-labels
- Vervanging Cv-ketels
- Zonnepanelen op daken
- Emissievrij realiseren gebouwen

Industrie

- Uitbreiden energiebesparingsplicht
- Uitbreiding duurzaamheidsrapportage
- Afnameverplichting waterstof
- Verplicht aandeel recycalaat in bouwmaterialen en plastics

Energie

- Verbod opwek elektriciteit met kolen

1: Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld data-uitwisseling tussen omgevingsdiensten en de NEA.

2: EPBD = Energy Performance Building Directive; EED = Energy Efficiency Directory; WcW= Wet Collectieve warmtevoorziening

Aanbevelingen

Toename van handhavingstaken klimaatbeleid vraag om meer aandacht voor data

Uit deze verkenning komt naar voren dat handhaving in het kader van het klimaatbeleid steeds belangrijker wordt. Op dit moment bestaan er al veel maatregelen met name in het kader van het bouwbesluit en het activiteitenbesluit die om handhaving vragen. Door de nieuwe richtlijnen in het kader van het Europese programma Fit for 55 zal het aantal te handhaven maatregelen in de komende jaren nog sterk toenemen. Naar onze verwachting zal dit leiden tot een grotere behoefte aan data om deze taken te ondersteunen. Op dit moment treffen wij echter nog geen brede interesse voor een VIVET-ontwikkeltraject met dit perspectief. Vanuit die achtergrond doen wij de volgende aanbevelingen:

1. *Aan VIVET:* zet op dit moment niet in op een ontwikkeltraject van data voor handhaving. Maar houd rekening met een opkomende vraag op dit thema in de komende jaren.
2. *Aan de ministeries van EZK en BZK:* neem actief regie in het denken over de databehoeft die voortvloeit uit het groeiende pakket maatregelen met name op grond van de EPBD-4 en EED-4 en de ontsluiting van die data voor de handhavingspraktijk.
3. *Aan gemeenten en omgevingsdiensten:* ga systematischer nadenken over de databehoeft voor het groeiende pakket handhavingstaken. Articuleer aan welke data in dit kader behoefte bestaat.
4. *Aan omgevingsdienst NL:* Ga in gesprek met VIVET over de databehoeft vanuit omgevingsdiensten nu en in de toekomst en de mogelijkheden om deze te ontsluiten.
5. *Aan VIVET:* Overweeg Omgevingsdienst NL in de gebruiksraad van VIVET op te nemen.
6. *Aan partijen gezamenlijk:* ga in gesprek over de juridische toegankelijkheid van data voor handhavingsdoeleinden en onderzoek in hoeverre belemmeringen als gevolg van doelbinding van data kunnen worden weggenomen.



1. Inleiding, vraagstelling en aanpak

AEF heeft verkenning van databehoeftte voor handhaving van klimaatbeleid uitgevoerd

In opdracht van VIVET onderzocht AEF databehoeftte van handhaving in energietransitie

De klimaatcrisis vraagt om een transitie in onze opwek en gebruik van energie. Deze transitie is in volle gang en ook zelf in ontwikkeling. Van een fase waarin doelen stellen en daarop gericht beleidsmaatregelen programmeren centraal stond, zijn we in een fase aangeland waarbij de uitvoering centraal staat en het vastleggen van normen en regelgeving. De verplichtingen in deze regels vragen om naleving. Dit betekent dat het toezien op deze naleving en de handhaving daarvan steeds meer aandacht vragen.

Het programma VIVET (verbetering informatievoorziening energietransitie) heeft tot doel de data-uitwisseling voor het klimaatbeleid te bevorderen. Overheden en kennisinstellingen werken samen om de behoefte aan data in kaart te brengen, begrippen te definiëren en data te ontsluiten. VIVET wil graag weten of er voor haar ook een taak is vastgelegd voor de definitie en ontsluiting van data voor handhaving van klimaatbeleid. Om dit beeld te vormen heeft VIVET AEF gevraagd om te verkennen welke handhavingsactiviteiten overheden ondernemen op dit moment en in de toekomst in het kader van de energietransitie en wat de daarmee samenhangende databehoeftte is.

Deelvragen in verkenning databehoeftte handhaving klimaatbeleid

1. Welke handhavingsaspecten zijn relevant voor de energietransitie?
2. Welke partijen spelen op welke grondslag een rol in deze handhaving?
3. Welke informatie- en data-behoeftte hebben zij en met welk doel?
4. Wordt op dit moment reeds in die behoefte voorzien? Of ligt hier een taak voor VIVET?
5. Welke partijen beschikken over deze data en hoe verloopt data-uitwisseling?

Onze focus lag op de naleving van algemeen verbindende publieke regelgeving

In deze verkenning heeft AEF onder handhaving van beleid verstaan het doen naleven van algemeen verbindende publiekrechtelijke regelgeving. Dat betekent dat naleving van afspraken tussen partijen op basis van onderlinge afspraken en privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals convenanten en maatwerkafspraken met specifieke bedrijven, buiten de scope van deze verkenning vallen. Hierbij hebben wij ons gericht op handhavingstaken in de domeinen: gebouwde omgeving, industrie en energie. De sectoren mobiliteit en landbouw vielen buiten de scope van het onderzoek.

De verkenning werd uitgevoerd in twee fases

Bij dit onderzoek heeft AEF gebruik gemaakt van interviews en een documentenstudie om het huidige en toekomstige pakket van handhavingstaken in beeld te brengen

Documentstudie

Wij zijn begonnen wij met een bureaustudie om een algemeen beeld te krijgen van de huidige en toekomstige klimaathandhavingstaken. Het klimaatakkoord vormde hiervoor het startpunt. Vervolgens hebben we gekeken naar klimaatnota's van verschillende kabinetten en Europese richtlijnen – met name in het kader van het programma Fit for 55. Op basis hiervan hebben wij een overzicht van huidige en toekomstige handhavingstaken opgesteld.

Interviews

Vervolgens hebben we in interviews de databehoeftte bij betrokken overheden achterhaald. Ook waren de interviews nuttig om urgentie te peilen bij verschillende partijen, ons overzicht te verrijken en ontbrekende gegevens in ons overzicht aan te vullen.

Op basis van documentanalyse en interviews is overzicht opgesteld van huidige en toekomstige handhavingstaken

Documentanalyse en interviews leverde een overzicht op handhavingstaken

Het klimaatakkoord bood een goed uitgangspunt voor onze documentanalyse. Vervolgens onderzochten wij de klimaatnota's van achtereenvolgende kabinetten. Op grond hiervan hebben wij overzicht opgesteld van huidige en toekomstige handhavingstaken in het kader van het klimaatbeleid. De toekomstige taken troffen wij veelal in Europese richtlijnen, die zijn of worden vertaald naar Nederlandse wetgeving. De belangrijkste hierbij zijn de Energie Efficiency Directive (EED) en European Performance of Buildings Directive (EPBD). De analyse hebben we verwerkt in een bestand waarbij we de handhavingstaken hebben omschreven, de sector waarbinnen ze vallen, het doel, de wettelijke grondslag en mogelijke databehoeftes.

Geanalyseerd	
Klimaatakkoord	Wetten databank – VIVET
Klimaatplan 2021-2030 – EZK	Besluit bouwwerken leefomgeving
Ontwerp beleidsprogramma klimaat – EZK	Besluit activiteiten leefomgeving
Energy Efficiency Directive – EU	Besluit kwaliteit leefomgeving
EPBD – EU	Verschillende handreikingen en voorschriften van RVO

AEF interviewde negen partijen betrokken bij handhaving van klimaatbeleid

Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met gesprekspartners die door de klankbordgroep zijn aangedragen. Op basis van deze gesprekken, het netwerk van de klankbordgroep en ons eigen netwerk hebben we aanvullend gesprekken gevoerd. Het was lastig om met alle beoogde partners binnen redelijke termijn een gesprek in te plannen. Naar onze indruk was de urgentie om bij te dragen aan deze verkenning niet bij alle beoogde gesprekspartners hoog. Daaronder bevonden zich voor deze verkenning belangrijke partijen als de betrokken departementen en Omgevingsdienst.NL. Uiteindelijk is het ons niet gelukt om het ministerie van BZK te spreken.

Gesproken	
EZK	ACM
VNG	NEA
IPO	ILT
Omgevingsdienst NL	RVO
Omgevingsdiensten NZKG	



2. Algemene observaties

Weinig draagvlak voor VIVET-ontwikkeltraject, ondanks groeiend belang data voor handhaving

In de energietransitie neemt wettelijke normering en daarmee handhaving toe in belang

De klimaatopgave vraagt om een fundamentele verandering in de wijze waarop onze samenleving energie gebruikt en opwekt. Dat vergt een omvangrijke maatschappelijke transitie. Het doel is internationaal geformuleerd in het Verdrag van Parijs en voor Nederland uitgewerkt in het Klimaatakkoord. De uitvoering van dat programma is echter nog in ontwikkeling. In de loop van de jaren verschuift het accent van de voorkant – het formuleren van doelen en de vertaling naar maatregelen – naar de achterkant – de uitvoering, de verankering in regelgeving en het toezicht op naleving daarvan. Handhaving van regelgeving was afgelopen jaren nog geen centraal punt van aandacht, maar wint steeds meer in belang.

Toename van handhaving voorzien als gevolg van EU-normering (EPBD-4 en EED) en WCW

De EU heeft in 2022 met Fit for 55 een aanzienlijke intensivering van het klimaatbeleid afgesproken. Dit is vastgelegd in richtlijnen, die per lidstaat in regelgeving dienen te worden vertaald. Met name de richtlijnen ten aanzien van het energiegebruik in de gebouwde omgeving (EPBD-4) en in de industrie (EED) bevatten veel bepalingen op grond waarvan nieuwe regelgeving zal worden ingevoerd, die om toezicht en handhaving vragen. Ook het instrumentarium voor de warmtetransitie – vooral in het kader van de WcW – vraagt om een toename van handhaving.

Veel toezicht en handhaving door overheden is vaak nog procedureel van karakter

Het toezicht en de handhaving van regelgeving in het kader van klimaatbeleid ziet vaak eerder toe op de vraag *of* beleid wordt uitgevoerd dan op *hoe* het wordt uitgevoerd. Zo schrijft de regelgeving voor energiebesparingsplicht voor dat bedrijven rapporteren over maatregelen. De focus van omgevingsdiensten is vaak nog gericht op de vraag of bedrijven rapporteren over de maatregelen. Het toezicht op uitvoering van de maatregelen neemt geleidelijk toe, maar is minder uitgebreid.

Veel van de naleving verloopt via gecertificeerde uitvoerders (APK-model)

In de gebouwde omgeving wordt de regelgeving vaak uitgevoerd door bedrijven die gecertificeerd zijn. Het toezicht en de handhaving richt zich in deze gevallen meer op de certificering van de bedrijven dan op hun uitvoering. Deze vorm van meta-toezicht wordt wel het APK-model genoemd. Dit verwijst naar de werkwijze in de garagebranche, waar de garagebedrijven de APK-keuring uitvoeren en toezichthouders toezien op de aanwezigheid van het keurmerk en het certificaat van de garagehouder. Dit is een efficiënte vorm van toezicht, waarvan de effectiviteit sterk afhankelijk is van de robuustheid van het toezicht op de certificaathouders en handhaving bij afwezigheid van labels. Daarop ziet de ILT toe.

Weinig urgentie over onderzoeksvraag bij potentiële partners

In deze ontwikkelingsfase van het klimaatbeleid, kan worden verwacht dat de intensiteit van de aandacht voor handhaving en de daaruit voortkomende behoefte aan data, toeneemt. Deze verkenning levert als beeld op dat er inderdaad geleidelijk meer aandacht komt voor handhaving van het klimaatbeleid en daarvoor benodigde data. Omgevingsdiensten zitten verlegen om beter toegankelijke data over energieverbruik van bedrijven. Een belangrijke stap daarin is het aannemen van de motie Kröger door de Tweede Kamer. Die beoogt de beschikbaarheid van data voor omgevingsdiensten te vereenvoudigen. Tegelijkertijd constateren wij in deze verkenning slechts beperkte interesse om de databehoeftes voor handhaving om te zetten in een gezamenlijk ontwikkeltraject in het kader van VIVET – ondanks uitgebreide inspanningen daarvoor vanuit VIVET en AEF. Dit geldt voor betrokken ministeries en omgevings-diensten. Zij hebben eerder de neiging op ad hoc-basis te werken aan een antwoord op de motie, dan gestructureerd in VIVET-verband. De basis voor een VIVET-ontwikkeltraject is daarmee beperkt. Wij menen dat dat op dit moment een gegeven is. We denken ook dat dit een gemiste kans is.

Speelveld: gemeenten en omgevingsdiensten domineren het speelveld naast specifieke inspecties

Meerdere partijen spelen belangrijke rol in handhaving

De handhaving in het kader van het klimaatbeleid wordt uitgevoerd door meerdere partijen. Enerzijds zijn dit decentrale overheden, anderzijds zijn dit inspecties op rijksniveau. Het toezicht op het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) en het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) berust bij provincies en gemeenten. Het wordt vaak – al dan niet wettelijk verplicht – gemandateerd aan de omgevingsdiensten (vooral Bal, in mindere mate Bbl). Daarnaast liggen er in het kader van het klimaatbeleid toezicht- en handhavingstaken bij de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA), de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT).

Deze instanties hebben hun eigen omgeving, processen, begrippen en data

De afstemming tussen deze instanties over begrippen en data is zeer beperkt. Zij hebben allemaal hun eigen wettelijke opdracht en kader. De raakvlakken tussen deze werelden is verrassend beperkt. Er zijn weinig raakvlakken in gehanteerde begrippen, er vindt weinig uitwisseling van data plaats en er is weinig spanning tussen gehanteerde begrippen en data.

Omgevingsdiensten zien toe op de rapportage- en onderzoeksplicht EBP-bedrijven

De omgevingsdiensten voeren in mandaat van provincies en gemeenten het toezicht op de Energiebesparingsplicht (EBP) uit. Dit toezicht vindt plaats op grond van het Bal en Bbl en zal de komende jaren als gevolg van de EED van de EU verder in belang toenemen.

Gemeenten zien toe op de verduurzaming van gebouwde omgeving

Gemeenten hebben op grond van het Bbl een aantal toezichts- en handhavingstaken in de

gebouwde omgeving. Het gaat om het toezien op de energievoorschriften van nieuwbouw en de verduurzaming van de bestaande bouw. Regelmatig mandateren ze deze taken ook aan omgevingsdiensten. Daarnaast hebben gemeenten belangrijke taken in het kader van de warmtetransitie op grond van de Wcw en de Wgiw.

NEA heeft goed functionerend toezicht op emissies broeikasgassen zware industrie

Een geheel eigen circuit is het monitoren van de CO₂-emissies in het kader van de ETS. De NEA heeft bij de ETS-bedrijven meetapparatuur letterlijk in de schoorsteen. Dit is dienstbaar voor het toezicht en de handhaving van de emissie-uitstoot en handel in het kader van de Europese regulering. Er zijn weinig raakvlakken met het toezicht door omgevingsdiensten.

ACM houdt toezicht op toerusting, markt en tarieven netbeheerders en energiebedrijven

De ACM heeft een belangrijke rol op basis van de energiewetten voor gas, elektra en warmte. Zij ziet toe op de leveringszekerheid en de marktwerking. Ze ziet toe of netbeheerders en energie- en warmtebedrijven voldoende zijn toegerust. Daarnaast heeft ze een belangrijke rol in het toezien op de marktwerking en tarieven. Daarmee raakt haar werk sterk aan dat van gemeenten in de warmtetransitie.

Veel partijen hebben behoefte aan meer inzicht in energieverbruik van bedrijven

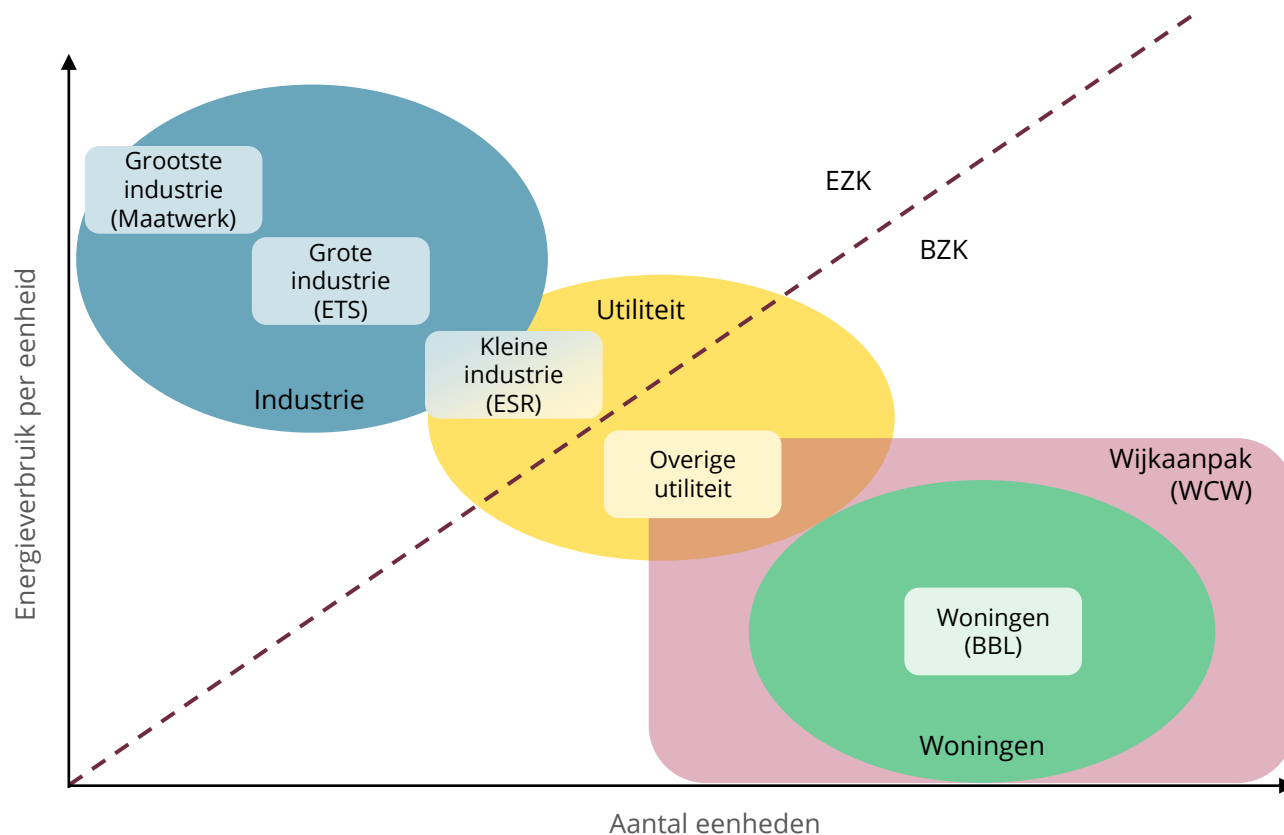
De grootste lacune die wij in deze verkenning tegen zijn gekomen is de beschikbaarheid van data over daadwerkelijk energieverbruik van bedrijven. Met name in het kader van de EBP is dit een fors gemis. De Tweede Kamer heeft hierover de motie Kröger aangenomen om deze lacune op te vullen

Handhaving van klimaatbeleid kent drie domeinen

Handhaving van klimaatbeleid kan worden verdeeld tussen drie domeinen: industrie, utiliteit en woningen

De figuur rechts geeft weer hoe deze domeinen verschillen in aantal eenheden en het energieverbruik per eenheid.

- ▶ In de **industrie** wordt de uitstoot van de grote industrie gereguleerd via het ETS. Het gaat om een relatief beperkt aantal bedrijven met hoge uitstoot. Daarbinnen is een nog beperkter aantal bedrijven met zeer hoge uitstoot, waarmee het ministerie maatwerkafspraken maakt over hun transitiepad. De regulering voor deze sectoren valt onder het BAL, waarvoor het ministerie van EZK verantwoordelijk is.
- ▶ Met **utiliteit** worden gebouwen aangeduid die geen woonfunctie hebben en geen grote industrie zijn. Hun energieverbruik en uitstoot wordt gereguleerd via de Europese richtlijnen voor ESR-sectoren. De regulering loopt via het BBL en het ministerie van BZK. Hieronder vallen ook een groot aantal bedrijven met een kleine uitstoot per bedrijf. Daarnaast gaat het om een groot aantal publieke gebouwen.
- ▶ Tot slot is er een groot aantal **woningen** met per woning een laag energieverbruik en uitstoot. Deze worden eveneens gereguleerd via het BBL. De transitie van woningen en utiliteit bevinden die zich in wijken bevinden valt ook onder de wijkaanpak van de Wet gemeentelijke instrumentarium warmtetransitie (Wgiw) en de Wet Collectieve Warmte (WCW).



De focus van handhaving richt zich op industrie en woningen, middengebied krijgt minder aandacht

De grootste verbruikers in de industrie worden het nauwst gehandhaafd

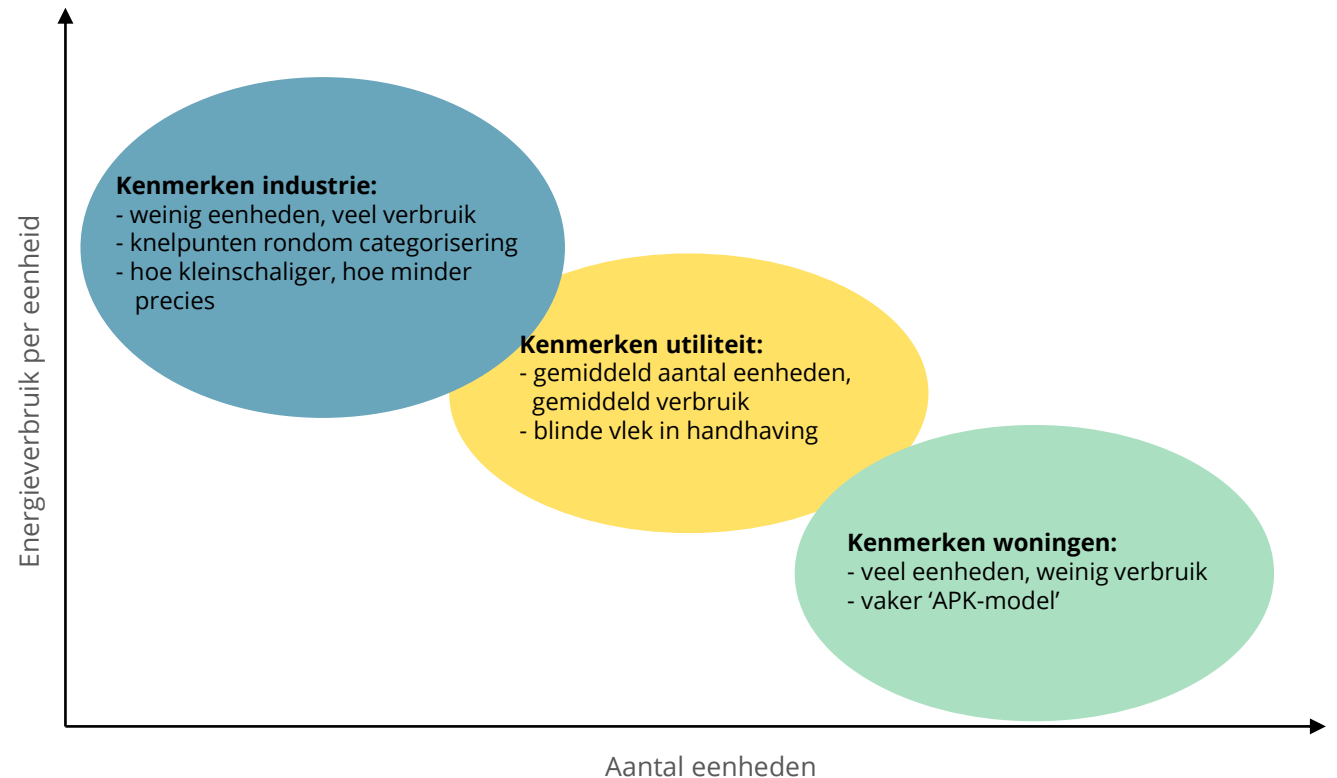
De industrie kent een relatief klein aantal grootverbruikers. De omgevingsdiensten voeren hier de handhaving uit. Er is veel klimaatwinst te behalen. Bij de grootste bedrijven wordt met het oog op de ETS de uitstoot gemeten. Zij hebben een onderzoeksplicht op grond van de EBP. Kleinere bedrijven hebben een rapportageplicht, waarbij de handhaving leunt op hun rapportageplicht, die steekproefsgewijs wordt gecontroleerd. Een belangrijk knelpunt hierbij is de data over energiegebruik om bedrijven te categoriseren naar type verplichting.

Handhaving in utiliteit is minder vergaand ontwikkeld

Voor kantoorpanden gelden heldere regels, die goed kunnen worden gehandhaafd. Bij kleinere utiliteit, zowel in private als publieke sector, bestaat een blinde vlek. Door de variatie in type gebouwen en de relatief geringe klimaatwinst per gebouw ligt de focus bij handhaving vaak elders. Met name publiek maatschappelijk vastgoed wordt geacht een voorbeeldfunctie te hebben in de energietransitie.

De grote hoeveelheid woningen vereist andere aanpak handhaving

De warmtetransitie voor woningen heeft een grote impact door het grote aantal gebouwen. Gemeenten hebben hier veel wijkgerichte aandacht voor de transitie. Voor de handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van het 'APK-model', waarbij een gecertificeerde installateur vereisten implementeert en via certificering wordt gecontroleerd.



Handhaving is in de regel belegd bij het bevoegd gezag of gemandateerd aan omgevingsdiensten

Het bevoegd gezag in de industrie is afhankelijk van het schaalniveau

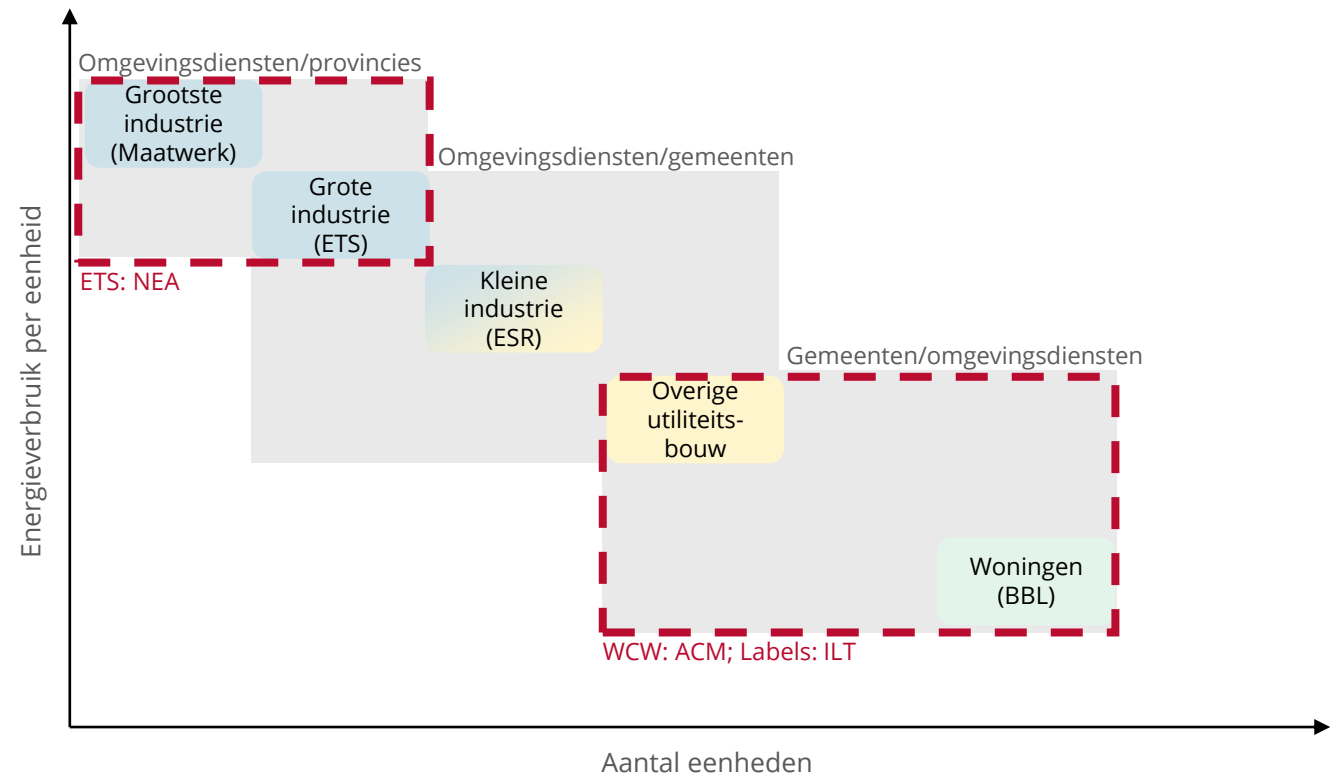
Voor de maatwerkafspraken met grote uitstoters ligt de regie bij EZK die zelf toeziet op het nakomen van deze afspraken. Het bevoegd gezag voor de naleving van de EBP door de industrie ligt meestal bij de provincie. Deze delegeren dit naar omgevingsdiensten. Bij kleinere industrie en bedrijven is de gemeente bevoegd gezag. De handhaving op hun verplichtingen is meestal ook gemandateerd aan omgevingsdiensten. Voor sommige regelingen is dat in de wet vastgelegd.

Bevoegd gezag voor gebouwde omgeving ligt bij gemeenten

Gemeenten zijn bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van het BBL. Daar vallen gebouwen voor utiliteit en woningen vallen onder. De gemeente controleert vaak zelf bouwvereisten op grond van het BBL. In een aantal gevallen wordt dit gemandateerd aan omgevingsdiensten

Naast het algemene toezicht is er specifiek toezicht voor ETS en WCW

Bovenstaande indeling geeft de voornaamste verantwoordelijkheidsindeling voor handhaving van het klimaatbeleid weer. Daarnaast zijn er meer specifieke vormen van toezicht. Twee prominente voorbeelden zijn in de figuur rechts aangegeven in het rood. Bij de zware industrie wordt de uitstoot die valt onder het ETS-systeem gemonitord door de NEA. Bij de warmtetransitie ziet de ACM op grond van de WCW toe op de toerusting, marktwerking en tarieven van warmtebedrijven. De ILT ziet toe op de aanwezigheid van labels bij verkoop van gebouwen.



We hebben 10 huidige en 10 toekomstige handhavingstaken geïdentificeerd

Gebouwde omgeving

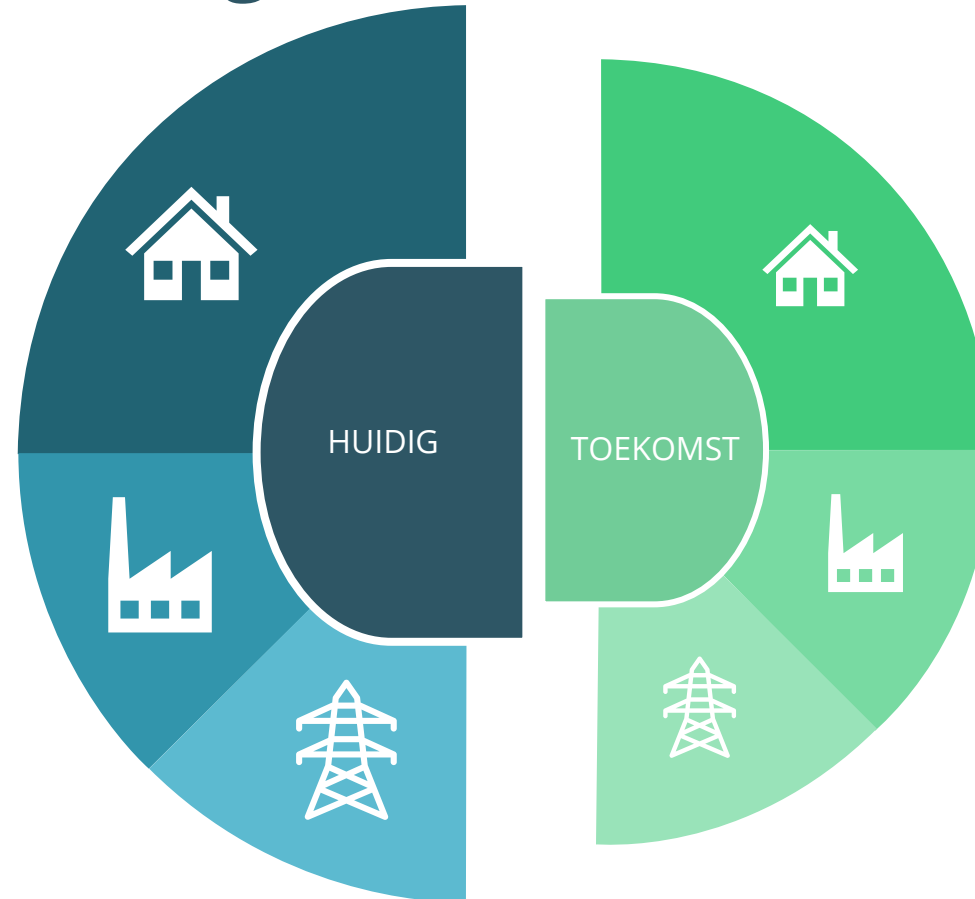
- Aanwezigheid energielabels
- Bouwvergunning BENG
- Energielabel C kantoorgebouwen
- Laadinfrastructuur
- Keuring verwarmings- en airconditioningsystemen
- Waterzijdig inregelen warmtebronnen

Industrie

- Energiebesparingsplicht¹
- Duurzaamheidsrapportage
- Emission Trade System (ETS)

Energie

- Levering gas en elektriciteit



Gebouwde omgeving²

- Realisatie warmtenetten
- Uitfaseren E, F, G-labels
- Vervanging Cv-ketels
- Zonnepanelen op daken
- Emissievrij realiseren gebouwen

Industrie

- Uitbreiden energiebesparingsplicht
- Uitbreiding duurzaamheidsrapportage
- Afnameverplichting waterstof
- Verplicht aandeel recyclaat in bouwmaterialen en plastics

Energie

- Verbod opwek elektriciteit met kolen

1: De energiebesparingsplicht geldt ook voor gebouwen met bepaalde functies in de gebouwde omgeving. De nadruk ligt echter op de industrie.

2: Een groot deel van deze taken ligt vast in de EPBD IV. Deze is behandeld en uitonderhandeld in de verschillende gremia van de EU. De officiële bekrachtiging volgt na stemming van het parlement en de raad. De verwachte inwerkingtreding in de lidstaten is daarmee 2025 (lidstaten hebben 18-24 maanden om Europese directives vast te leggen in nationale wetgeving).



3. Huidige handhavingstaken

1. Aanwezigheid energielabels



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

Alle nieuwe gebouwen moeten voorzien worden van een energielabel dat tien jaar geldig is. Deze zijn verplicht om te vermelden bij verkoop van een gebouw



Juridische basis

- EPBD (EU)
- Bbl (NL)



Uitvoerende partij

- Energieadviseur (opgeleid + werkzaam gecertificeerde organisatie)
- ILT (controleert aanwezigheid labels bij verkoop)
- Gemeente (controleert aanwezigheid labels en bouwbesluit bij vergunning)
- IOD (als label niet klopt)



Opmerkingen

- Databehoefte: ILT moet weten óf een gebouw verhuurd wordt en welke partijen betrokken waren bij de bouw + lastig te achterhalen wie verantwoordelijk bij foutief label
- Door aannames nieuwbouw minder vaak gecontroleerd

2. Bouwvergunning BENG



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

Controle bij omgevingsvergunning voor nieuwbouw of het project voldoet aan: max energiebehoefte, max primair fossiel energiegebruik, minimale aandeel hernieuwbare energie in procenten.



Juridische basis

- EPBD (EU)
- Bbl (NL)



Uitvoerende partij

- Berekeningen door een door een gecertificeerde energieprestatieadviseur aangesloten bij een gecertificeerd bedrijf.
- Gemeenten ziet toe op bouwvergunning, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten.



Opmerkingen

- Wkb privatiseert certificering en verhoogt mogelijk toezicht op de bouw.

3. Energielabel C bestaande kantoorgebouwen



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Controleren of gebouwen met een kantoorniveau beschikken over energielabel C of beter
- Als er na waarschuwing nog geen label C is, kunnen een planning om het label te krijgen en dwangsommen worden opgelegd, met als uiterste stap sluiting van het pand



Juridische basis

- EPBD (EU)
- Bbl (NL)



Uitvoerende partij

- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten



Opmerkingen

- Handhaving wordt bemoeilijkt doordat het niet eenvoudig is om vast te stellen of een pand als kantoor beschouwd moet worden dat dan aan de labelplicht moet voldoen. Hier ligt een sterke databehoeft bij de handhavende instanties.

4. Aanwezigheid laadinfrastructuur



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie

Uitleg

- Voor alle bedrijven en woongebouwen die nieuw worden gebouwd met 10 of meer parkeerplaatsen geldt dat er minstens 1 laadpaal moet zijn en 1 op de 5 parkeerplaatsen moet de infrastructuur hebben voor een laadpaal
- Bij ingrijpende verbouwingen moet in sommige gevallen deze infrastructuur ook worden aangelegd
- Vanaf 2025 moet ook bij bestaande bedrijven minstens 1 laadpaal aanwezig zijn als er meer dan 20 parkeerplaatsen zijn

Juridische basis

- EPBD (EU)
- Bbl (NL)

Uitvoerende partij

- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten

Opmerkingen

- De registratie van laadpunten bij bedrijven/panden is nog niet volledig
- De registratie van privé laadpunten is nog onvollediger. Het CBS werkt met benaderingen op basis van aantallen elektrische auto's

5. Keuring verwarmings- en airconditioningsystemen



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- De gemeente moet erop toezien dat keuringsverplichting van verwarmings- en airconditioningsystemen daadwerkelijk wordt uitgevoerd en de rapporten steekproefsgewijs controleren.
- Bij grote gebouwen moet er vanaf 2026 een beheersings- en controlesysteem worden geïnstalleerd



Juridische basis

- EPBD (EU)
- Bbl (NL)



Uitvoerende partij

- Gecertificeerd bureau
- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten



Opmerkingen

- Deze verplichting wordt momenteel niet nageleefd omdat wetgeving te onduidelijk was. Er loopt een traject om de wetgeving te verbeteren. Momenteel is daardoor toezicht zeer beperkt.

6. Waterzijdig inregelen warmtebron



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Bij woningen waar de warmtebron, Cv-ketel of warmtepomp, wordt vervangen of vernieuwd, of wanneer meer dan 30% van de afgifteapparaten zijn vervangen, is het verplicht dat het verwarmingssysteem waterzijdig wordt ingeregeld.



Juridische basis

- EPBD (EU)
- BBL (NL)



Uitvoerende partij

- Installateurs.
- Gemeenten handhaven bij klachten.



Opmerkingen

- Toezicht en handhaving zeer beperkt.

7. Emission Trade System (ETS)



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- De allergrootste bedrijven in de EU krijgen een bepaalde hoeveelheid 'emissierechten' van 1 ton CO₂. Een bedrijf dat meer uitstoot dan het aantal rechten dat het bezit, moet aanvullende rechten kopen van andere bedrijven die minder hebben uitgestoten dan hun toegewezen emissierechten.
- In Nederland gaat dit om ongeveer 400 bedrijven, die gezamenlijk ongeveer 50% van de Nederlandse uitstoot veroorzaken.
- De uitstoot van de bedrijven wordt gecontroleerd om te bepalen in hoeverre bedrijven hun emissierechten benutten of overschrijden.



Juridische basis

- Greenhouse gas emission allowance trading system directive (EU).
- Wet milieubeheer & Wet op de economische delicten (NL).



Uitvoerende partij

- Nederlandse Emissieautoriteit (NEA)



Opmerkingen

- De controle op emissierechten is bijzonder accuraat. Het gaat vaak om meetsystemen ingebouwd in schoorstenen, waardoor daadwerkelijke uitstoot met een kleine foutmarge kan worden bijgehouden.
- Het aantal emissierechten wordt geleidelijk aan teruggebracht. Dit zorgt ervoor dat de prijs van uitstoot geleidelijk toeneemt door de marktwerking in het ETS. In 2057 moet dit de totale uitstoot tot 0 terugbrengen.

8. Energiebesparingsplicht



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Bedrijven en instellingen rapporteren over de energiebesparende en -opwekkende maatregelen met terugverdiertijd van <5 jaar op grond van lijst verplichte maatregelen
- Voor middelgrote bedrijven en instellingen geldt aanvullend een rapportageplicht.
- Voor de grootste bedrijven en instellingen geldt aanvullend onderzoeksplicht.
- Aangezien zowel de activiteiten als de gebouwen op een locatie energiebesparingsplichtig kunnen zijn, is het mogelijk dat er op één locatie twee organisaties een energiebesparingsplicht hebben (bijvoorbeeld zowel de bakkerij, als de eigenaar van het gebouw dat de bakkerij huurt).



Juridische basis

- EED (EU);
- Bal voor milieubelastende activiteiten op een locatie en Bbl voor gebouwen op een locatie (NL)



Uitvoerende partij

- Omgevingsdienst gemandateerd door provincies en gemeenten



Opmerkingen

- Energieverbruiksgegevens ontbreken vaak. Met netbeheerder en EZK wordt gewerkt aan verbetering data. Knelpunt vormt inzicht in andere en/of interne energiebronnen om verbruik vast te stellen. Voor de OD is vaak niet duidelijk wie gebouweigenaar is.
- Er bestaat geen zicht op hoeveel energie door maatregelen bespaard wordt. OD's hebben hier behoefte aan, maar daarvoor ontbreekt wettelijke basis en rapportageplicht zou leiden tot hoge administratieve lasten
- Controle vindt hoofdzakelijk plaats op aanwezigheid en volledigheid van rapportage. De nadruk op controle op locatie is vergroot sinds programma VUE en zijn opvolger SPUK THE.¹ Er blijven echter capaciteitsproblemen.

9. Duurzaamheidsrapportages



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Per 2009 zijn industriële bedrijven verplicht te rapporteren over hun uitstoot en afvalstromen in het (elektronisch) milieujaarverslag (e-MJV). De grootste bedrijven rapporteren in de milieujarrapportage hun afval, energie- en watergebruik en uitstoot naar lucht, water en bodem.
- Per juli 2023 moeten grote bedrijven (>250 fte/omzet >€50 miljoen) vierjaarlijks een EED energie-audit uitvoeren waarin energiestromen en mogelijke energiebesparingsmaatregelen in beeld worden gebracht.



Juridische basis

- e-MJV wordt gebruikt om aan meerdere internationale rapportageverplichtingen en verdragen te voldoen
- EED-audit komt voort uit de EED



Uitvoerende partij

- e-MJV wordt goedgekeurd door een beoordelende instantie (RVO, omgevingsdienst) namens het bevoegd gezag (vaak provincie, maar ook gemeente, Rijkswaterstaat of waterschap)
- De EED-audit wordt op volledigheid beoordeeld door de RVO



Opmerkingen

-

10. Levering gas en elektriciteit



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Voor de levering van gas en elektriciteit is de marktordening geregeld in de Gaswet en de Elektriciteitswet. Voor beide geldt een marktordening die uitgaat van een scheiding van rollen tussen publieke netbeheerders en private energiebedrijven
- In beide wetten is geregeld dat de ACM toezicht houdt op de marktordening, marktwerking en toegang tot de markt, transparantie van tarieven van energiebedrijven, rolinvulling, investeringen en tarieven van netbeheerders, congestiemanagement en informatie-uitwisseling.



Juridische basis

- Gaswet
- Elektriciteitswet



Uitvoerende partij

- ACM



Opmerkingen

- ACM voert toezicht en handhaving uit op basis van wettelijke kaders en verzamelt data met doelbinding. Dat betekent dat zij geen data leveren over individuele klanten – anders dan aan het CBS die dit weer op geaggregeerd niveau inzichtelijk maakt. Voor andere toezichts- en handhavingstaken zijn deze data niet beschikbaar.

A person wearing a VR headset is silhouetted against a large window. The person is holding a tool and appears to be working on a construction site. The window provides a view of a city with several buildings. The scene is dimly lit, with the primary light source being the window. A dark blue semi-transparent box is overlaid on the right side of the image, containing the section header text.

4. Toekomstige handhavingstaken

1. Afsluiting aardgas en realisatie warmtenetten | 2024 (Wgiw) en 2025 (Wcw)



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Op grond van de Wet Collectieve Warmtevoorziening krijgen gemeenten regierol over realisatie van warmtenetten door (in de toekomst publieke) warmtebedrijven
- Gemeente ziet toe dat warmtebedrijf is goedgekeurd en aangewezen voor kavel
- ACM ziet toe op toerusting warmtebedrijf, businesscase, tarieven, duurzaamheid
- De Wet Gemeentelijk Instrumentarium Warmte geeft gemeenten bevoegdheid om gas af te sluiten en verhuurders aan te spreken op toereikend warmtevoorziening



Juridische basis

- Wcw
- Wgiw



Uitvoerende partij

- Gemeenten voor handhaving duurzaam warmteaanbod (Wgiw)
- ACM voor toezicht en handhaving toerusting, businesscase, tarieven en duurzaamheid warmtebedrijf



Opmerkingen

- ACM ziet toe op wettelijke basis met doelbinding data, maar is in voor afstemming

2. Uitfaseren E, F, G, H-labels | 2030



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- In 2030 moeten de minst zuinige energielabels (E, F en G) uitgefaseerd worden. Dit geldt voor alle woningen en raakt dus naast woningen ook utiliteitsbouw en industrie.
- Met woningcorporaties zijn prestatieafspraken gemaakt om in 2028 deze labels uit te faseren in corporatiewoningen, uitzonderingen en voorbehouden daargelaten.



Juridische basis

- EPBD
- Zal naar verwachting in BBL vastgelegd worden



Uitvoerende partij

- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten



Opmerkingen

-

3. Vervanging Cv-ketels | 2026 en 2040



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Vanaf 2026 worden bij vervanging van de cv-ketel hogere eisen gesteld aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties, mits de woning of het gebouw daartoe geschikt is. Daarbij liggen hybride warmtepompen voor de hand als oplossing.
- Vanaf 2040 moeten alle fossiele verwarmingsketels uitgefaseerd zijn per een amendement op de EPBD IV.¹



Juridische basis

- EPBD
- Zal in BBL worden vastgelegd



Uitvoerende partij

- Gecertificeerde installateurs
- Gemeente, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten



Opmerkingen

-

4. Zonnepanelen op daken | 2027 - 2032



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie

Uitleg

- Verschillende types gebouwen worden gefaseerd verplicht zonnepanelen aan te brengen op hun daken. Dat geldt voor de verschillende categorieën per:
 - 2027 alle nieuwe publieke gebouwen en utilitaire gebouwen boven 250m²
 - 2028 alle bestaande publieke en utilitaire gebouwen boven 2.000m²
 - 2029 alle bestaande publieke en utilitaire gebouwen boven 500m² bij renovatie
 - 2030 alle nieuwe woongebouwen
 - 2032 alle bestaande publieke gebouwen boven 250m²

Juridische basis

- EPBD
- Zal in BBL worden vastgelegd

Uitvoerende partij

- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten

Opmerkingen

- Voor handhavers is de aanwezigheid van zonnepanelen op publieke daken niet bekend. Netbeheerders mogen deze data niet delen, dus wordt er teruggevallen op luchtfoto's. Hierbij is niet altijd duidelijk wat publieke gebouwen zijn.

5. Emissievrij realiseren gebouwen | 2028 en 2030



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Alle nieuwe publieke gebouwen moeten vanaf 2028 emissievrij gerealiseerd worden
- Alle nieuwe gebouwen moeten vanaf 2030 emissievrij gerealiseerd worden
- Met deze en de andere handhavingstaken uit dit domein moeten per 2050 alle gebouwen energieneutraal zijn



Juridische basis

- EPBD
- Zal naar verwachting worden vastgelegd in BBL



Uitvoerende partij

- Gemeenten, soms gemandateerd aan omgevingsdiensten



Opmerkingen

- Om de doelstelling om alle gebouwen energieneutraal te maken in 2050 te halen zullen er aanvullende maatregelen moeten worden uitgewerkt

6. Uitbreiding energiebesparingsplicht | 2027



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- De bestaande investeringsverplichting voor bedrijven geldt voor met name energiebesparende maatregelen die binnen 5 jaar terugverdiend worden. Vanaf 2027 wordt deze termijn uitgebreid naar 7 jaar.



Juridische basis

- EED (EU)
- Bal en Bbl (NL)



Uitvoerende partij

- Omgevingsdienst met mandaat van provincies en gemeenten



Opmerkingen

- Zie opmerkingen bij huidige handhavingstaak energiebesparingsplicht.

7. Uitbreiding duurzaamheidsrapportage | 2025



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Verplichte rapportage over zaken als CO2-uitstoot, sociaal kapitaal, impact op biodiversiteit en mensenrechtenschendingen. Dit op basis van de CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive).
- CSRD geldt sinds 2024 voor grote bedrijven die eerder al rapporteerden onder de non-financial reporting directive (NFRD).
- Vanaf 2025 voor alle grote bedrijven.
- Vanaf 2026 ook verplicht voor beursgenoteerde mkb in aangepaste vorm.
- Mogelijk ook een lichtere/vrijwillige variant voor kleinere mkb-bedrijven.



Juridische basis

- CSRD (EU)



Uitvoerende partij

- Accountantsbureau (deel van het bestuursverslag)



Opmerkingen

- CSRD vereist een ingrijpende wijziging van de bedrijfsvoering: duurzaamheid wordt integraal onderdeel. Daarvoor moet in de rapportage ook veel data worden verzameld. Raakt ook aan sociale thema's.

8. Afnameverplichting waterstof | 2026



Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Mogelijkheid tot een afnameverplichting van duurzame waterstof per 2026 wordt verkend.
- Voorzien wordt jaarverplichting met verhandelbare certificaten.
- Maatregel is bedoeld om te voldoen aan bindende Europese doelen.



Juridische basis

- Renewable Energy Directive II (RED II)



Uitvoerende partij

- Nog niet bekend



Opmerkingen

- Maatregel bedoeld om zekerheid te bieden rondom de ontwikkeling van de waterstofmarkt.
- Systeem met verhandelbare certificaten kent overeenkomsten met ETS-systematiek.

9. Verplicht aandeel recycklaat in bouwmaterialen en plastics | 2027



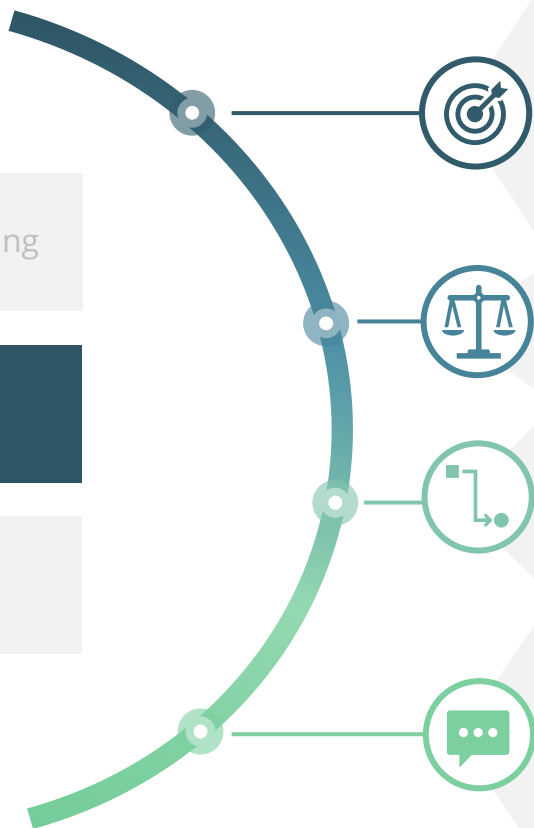
Gebouwde Omgeving



Industrie



Energie



Uitleg

- Vanaf 2027 geldt er een verplichting voor het percentage kunststof dat uit recycklaat moet bestaan. Deze norm zou geleidelijk verhoogd worden tot 25-30% in 2030.
- Tussen 2023 en 2026 worden er verdere afspraken gemaakt over verplichte percentages recycklaat bij overige bouwmaterialen.

Juridische basis

- Ministerie van I&W werkt momenteel deze wetgeving uit

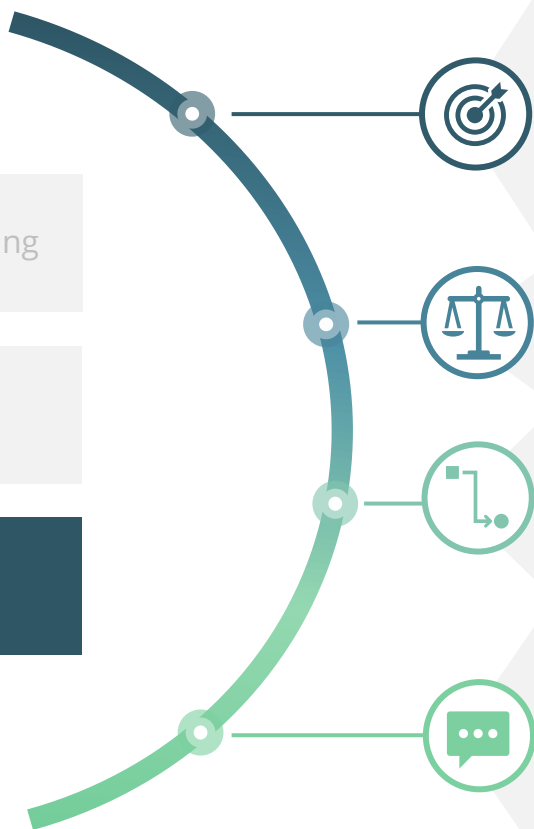
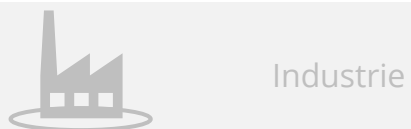
Uitvoerende partij

- Nog niet bekend

Opmerkingen

- Er bestaan al soortgelijke richtlijnen voor PET-flessen in het kader van de Europese single-use-plastics richtlijn.

10. Verbod opwek elektriciteit met kolen | 2025 en 2030



Uitleg

In de centrales van de oude generatie mogen vanaf 1 januari 2025 geen kolen meer worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking. Voor de nieuwe generatie geldt dit vanaf 1 januari 2030.

Juridische basis

▸ Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie

Uitvoerende partij

▸ NEA

Opmerkingen

-



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🌐 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

30-4-2024