



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Energie in vergunningverlening en handhaving

Uitvoering Gelijkwaardig Alternatief door gemeenten

Datum	14 juni 2010
Status	Definitief

Colofon

Contactpersoon

Ing. G.L.M. Majoor

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Prioritaire bedrijven
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Auteurs

G. Majoor
A. de Buck (CE Delft)

Publicatienummer:

0170

Deze publicatie is te downloaden via
www.vrominspectie.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek	11
1.2 Wet- en regelgeving	12
1.3 Focus onderzoek	15
1.4 Doelstelling onderzoek.....	16
1.5 Leeswijzer.....	16
2 Opzet en werkwijze.....	18
2.1 Algemene aanpak	18
2.2 Selectie gemeenten	19
2.3 Selectie dossiers bedrijven	19
3 Resultaten interviews	20
3.1 Kennis van wet- en regelgeving	20
3.2 Overzicht van energiegebruik bedrijven	21
3.3 Overzicht MJA-bedrijven en niet-deelnemers MJA.....	21
3.4 Beschikbare capaciteit	22
3.5 Verankering in gemeentelijk beleid.....	23
3.6 Verankering in de programmering	24
3.7 Verankering in de uitvoering.....	25
4 Beoordeling uitvoering Gelijkwaardig Alternatief	27
4.1 Beoordeling vergunningverlening	27
4.2 Toezicht en Handhaving	29
4.3 Overall beoordeling	31
5 Analyse en beschouwing	33
5.1 Analyse van de relevante factoren.....	34
5.2 Beschouwing: achtergronden van geconstateerde tekortkomingen	38
6 Conclusies	42
6.1 Uitvoering Gelijkwaardig Alternatief.....	42
6.2 Oorzaken van tekortkomingen	44
7 Aanbevelingen.....	46
7.1 Aanbevelingen aan het Rijk	46
7.2 Gemeenten/VNG	48
Bijlage 1: Referenties	51
Bijlage 2: Branches Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie	53
Bijlage 3: Vragenlijst interviews Gelijkwaardig Alternatief.....	55
Bijlage 4: Verklarende woordenlijst	68
Bijlage 5: Beoordelingskader dossieronderzoek Gelijkwaardig Alternatief.....	71
Bijlage 6: Geselecteerde gemeenten	74
Bijlage 7: Resultaten Analyse.....	76

Samenvatting

Veel industriële bedrijven, winkels, kantoorgebouwen, ziekenhuizen en andere instellingen zouden veel meer energie kunnen besparen dan ze nu doen. De gemeenten vormen voor het merendeel het bevoegd gezag voor deze bedrijven en instellingen voor het naleven van de Wet milieubeheer (Wm). In dat kader kunnen gemeenten deze bedrijven en instellingen aanspreken op het treffen van energiebesparende maatregelen.

Het gezamenlijk energiegebruik van bedrijven en instellingen onder het bevoegd gezag van gemeenten ligt jaarlijks tussen de 300 en de 700 PJ (ca. 10 – 20% van het totale Nederlandse energiegebruik). Het energiebesparingpotentieel is naar verwachting zo'n 10 tot 30%. Er is dus nog veel winst te behalen. De VROM-Inspectie heeft eind 2009 onderzoek gedaan hoe gemeenten in het kader van de Wet milieubeheer omgaan met energiebesparing bij bedrijven. In de praktijk wordt namelijk door een groot aantal gemeenten onvoldoende aandacht besteed aan het stimuleren van energiebesparing.

Verplichtingen bedrijven

Volgens de Wm moeten bedrijven met een bepaald minimum energiegebruik¹ energiebesparende maatregelen treffen met een terugverdientermin van vijf jaar of minder. Dat is neergelegd in het Activiteitenbesluit ofwel de gemeente kan hen die verplichting opleggen in de milieuvergunning.

Een aantal branches met bijbehorende bedrijven heeft een convenant gesloten waarmee aan deze verplichting voldaan wordt. Het gaat dan om de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3). Bedrijven die dit convenant hebben ondertekend, hebben een inspanningsverplichting om gemiddeld 2% per jaar energie-efficiëntieverbetering te realiseren door het treffen van rendabele maatregelen² en te zorgen dat voorwaardelijke of onzeker maatregelen rendabel worden.

Uitvoering Gelijkwaardig Alternatief door gemeenten

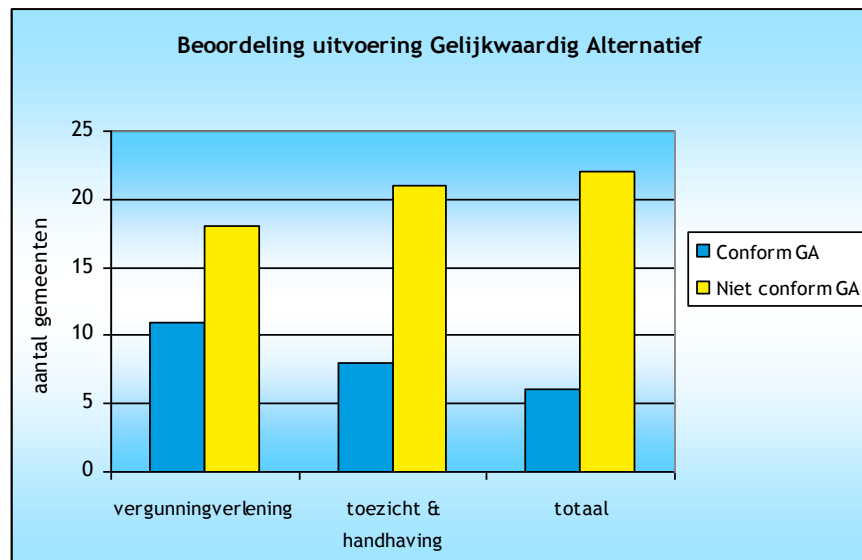
In de veronderstelling dat MJA-bedrijven om aan hun convenantverplichtingen te voldoen de wettelijke verplichtingen ruimschoots naleven, ligt het voor de hand om in de vergunningverlening, toezicht en handhaving prioriteit te verlenen aan de niet-deelnemers van de MJA. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord tussen het Rijk en de gemeenten.

Voor bedrijven die het MJA-convenant niet hebben ondertekend en bedrijven die niet tot een MJA-branchen behoren, gelden de verplichtingen volgens de Wm. De aandacht door gemeenten voor naleving van deze verplichting bij niet-MJA bedrijven staat ook wel bekend als het 'Gelijkwaardig Alternatief'.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hieraan nog onvoldoende invulling geven. In onderstaande figuur is aangegeven in welke mate de onderzochte gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief uitvoeren.

1 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalenten

2 Rendabele maatregelen zijn maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder



Uit onderzoek blijkt verder dat gemeenten in toezicht- en handavingsprogramma's onvoldoende aandacht besteden aan de naleving van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen. Veel midden- en grootgebruikers van energie – o.a. kantoren, supermarkten, groothandel en zorginstellingen - vallen onder het Activiteitenbesluit. Een gedeelte hiervan valt onder de meldingsplicht, maar er zijn ook bedrijven of instellingen bij die behoren tot het type A-inrichting, waarvoor op grond van het Activiteitenbesluit geen melding- of vergunningplicht geldt. Gemeenten besteden in overeenstemming met de opzet van het Activiteitenbesluit relatief weinig aandacht aan deze groep bedrijven. Daar komt bij dat energiebesparing geen aandachtspunt is in de Activiteitenbesluit Internetmodule (AIM) waarmee bedrijven hun melding indienen. Dit maakt dat het lastig is voor gemeenten om goed inzicht te hebben in het energiegebruik van de bedrijven en instellingen en daarmee ook het besparingspotentieel. In tegenstelling tot de afspraken die hierover gemaakt zijn in het Klimaatakkoord tussen het Rijk en de Gemeenten in 2007 maken veel gemeenten nog geen onderscheid tussen deelnemers en niet-deelnemers van de MJA's.

Achtergrond aandacht energiebesparing

Er zijn verschillende factoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor de mate waarin gemeenten aandacht hebben voor energiebesparende maatregelen bij de bedrijven en instellingen die onder hun bevoegd gezag vallen:

- Erkenning van het belang en het potentieel van energiebesparing bij de bedrijven en instellingen.
- Inzicht in het energiegebruik van bedrijven en instellingen.
- Kennis over energiebesparende maatregelen.
- Beschikking over hulpmiddelen om het energiebesparingspotentieel te toetsen (zoals maatregelenlijsten en dergelijke).
- De mate waarin regulering van energiebesparing prioriteit krijgt bij de uitvoering van gemeentelijke taken, en tenslotte
- De mate waarin het toezicht en de handhaving van energiebesparing is geborgd in de werkprogramma's en -instructies.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in het kader van de Wet milieubeheer invulling geven aan energiebesparing bij bedrijven is een aantal aanbevelingen voor zowel Rijk als gemeenten geformuleerd.

Rijk:

Ontwikkel hulpmiddelen voor reguliere energiebesparing:

- Informatiebladen met rendabele maatregelen per sector met een duidelijke status.
- Vernieuwde handreiking energiebesparing voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Meer aandacht voor 'energie' in het Activiteitenbesluit.
- Inzichten uit MJA's over mogelijke maatregelen delen met andere bedrijven en gemeenten.
- Overzichten beschikbaar stellen van niet-deelnemers aan de MJA's.
- Voorlichting aan gemeenten en bedrijven.

Gemeenten:

Borg uitvoering in de organisatie:

- De uitvoering van 'energiebesparing' systematisch borgen in toezicht en handhaving.
- Regulering energiebesparing stelselmatig meenemen in het milieu- en klimaatbeleid.
- Overzichten opstellen van het energiegebruik van bedrijven en instellingen.
- Onderscheid maken tussen MJA en niet-MJA bedrijven.
- Integrale benadering vanuit bouw- en milieuregelgeving.
- Maak gebruik van de maatregelendatabase "Energiebesparing en Winst".
- Informatieuitwisseling en samenwerking tussen gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De bedrijven en instellingen waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn voor de Wet milieubeheer (Wm) hebben tezamen een aanzienlijk energiegebruik, in de orde van 300–700 PJ primair³. Diverse onderzoeken laten zien dat er bij deze bedrijven vaak sprake is van een aanzienlijk besparingspotentieel voor energie. Ervaringscijfers van AgentschapNL⁴ wijzen voor bedrijven in de dienstensector in de richting van gemiddeld 30% (zie o.a. (AgentschapNL, 2007)).

Energiebesparingspotentieel bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag

Exacte cijfers zijn niet voorhanden, maar uit CBS-cijfers valt af te leiden dat bedrijven en instellingen onder gemeentelijk bevoegd gezag een substantieel energiegebruik hebben. Dit ligt in de orde van grootte van 300 – 700 PJ (primair), ca. 10-20% van het totale Nederlandse energiegebruik (CBS Statline, 2009) en (AgentschapNL, 2009)⁵. Bijbehorende CO₂-emissies (direct en indirect) liggen in de orde van 15 – 35 Mton. Bij veel van deze bedrijven en instellingen ligt nog een groot rendabel besparingspotentieel voor energie, in de orde van circa 10–30% (AgentschapNL, 2009; DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009a; DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009b). Een belangrijk deel van dit energiegebruik en dit besparingspotentieel ligt bij sectoren die vallen onder de Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie. Daarbinnen ligt weer een deel bij bedrijven deel uitmaken van een MJA-branche maar daar niet actief aan deelnemen.

Totale energiegebruik Nederland (2008)	Ca. 3500 PJ
Energiegebruik bedrijven onder gemeentelijk bevoegd	Ca. 300 – 700 PJ
Energiebesparingspotentieel	Ca. 10 – 30%

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en het Activiteitenbesluit een directe bevoegdheid om bij bedrijven energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder af te dwingen. In de praktijk blijkt echter dat een groot deel van het besparingspotentieel nog niet wordt gerealiseerd (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009a; DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009b; CE, 2007a; CE, 2007b; en AgentschapNL, 2007).

Klimaatakkoord VNG-Rijk

Het Rijk en de VNG hebben in 2007 in het Klimaatakkoord (VNG/Rijk, 2007) afspraken gemaakt over het realiseren van klimaatdoelstellingen. Vanuit het Rijk geldt daarbij dat gemeenten een belangrijke partij zijn voor het realiseren van de doelstellingen van het Werkprogramma Schoon en Zuinig (Rijk, 2007). Tegelijk

3 Primair energiegebruik is het gebruik aan energiedragers bij de leveranciers van energie (bijv. gas of kolen voor elektriciteitsproductie).

4 Voorheen SenterNovem. SenterNovem is inmiddels onderdeel van Agentschap NL.

5 Deze indicatie is gebaseerd op het volgende: CBS Statline geeft een CO₂-emissie voor de sector HDO (Handel, Dienstverlening, Overheid) van 11,6 Mton. Deze sector valt merendeels onder gemeentelijk bevoegd gezag. Verder blijkt uit het jaarverslag van de Meerjarenaafspraken Energiebesparing 2008 voor industriële bedrijfstakken die doorgaans onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen, een CO₂-emissie van ca. 3 Mton. Uit andere studies valt af te leiden dat de indirecte emissies van het elektriciteitsgebruik tenminste in dezelfde orde grootte liggen.

hebben gemeenten ook zelf klimaatambities. Deze zijn vastgelegd in de 'Verklaring van Texel' (VNG, 2007).

Een van de aandachtspunten uit het Klimaatakkoord is energiebesparing bij bedrijven, via de uitvoering van de Wet milieubeheer. Kernpunten hierover in het akkoord zijn:

1. Strikt handhaven van energie-eisen bij bedrijven die onder een MJA-branchen vallen, maar daar niet aan mee doen. Dit is het zogenaamde Gelijkwaardig Alternatief (zie paragraaf 1.3 en 1.4).
2. In controles prioriteit geven aan het aspect energiebesparing.

De afspraken zijn specifiek uitgewerkt in Artikel 12 en 13.

Afspraken Klimaatakkoord Rijk-Gemeenten

Partijen bevorderen dat:

- 12.2 Bedrijven bewust omgaan met energie. De gemeenten hanteren als bevoegd gezag op basis van de Wet milieubeheer vooral bij de niet-deelnemers aan het MJA-convenant de naleving van de energievoorschriften. Uitgangspunt is dat alle energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen, genomen dienen te worden. ... Gemeenten kunnen met betrekking tot de MJA-bedrijven gebruik maken van de expertise van AgentschapNL.
- 12.3 De gemeenten samen met de VROM-Inspectie een nieuw systeem van periodieke controles ontwikkelen, waarin ook nieuwe milieuthema's – zoals energiebesparing prioriteit krijgen
- 13.1 De gemeenten als bevoegd gezag op basis van de van toepassing zijnde, bij of krachtens wet gestelde voorschriften met betrekking tot energiebesparing handhaven, alsmede bij convenant gemaakte afspraken omtrent energiebesparende maatregelen.
- 13.2 De gemeenten bij de in hun handhavingsprogramma beoogde controlefrequentie de deelname van bedrijven aan het MJA-convenant energie efficiëntie laten meewegen.
- 13.3 Gemeenten, waarbinnen MJA-bedrijven zijn gevestigd, het MJA-convenant ondertekenen.
- 13.4 De gemeenten energiebesparing bij periodieke controles prioriteit geven. De VNG en de VROM-Inspectie werken dit samen verder uit.

1.2 Wet- en regelgeving

Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie (MJA)

Het beleid ten aanzien van energiebesparing bij bedrijven kan worden onderscheiden in een stimulerend en een regulerend spoor.

Kernpunt in het stimulerende spoor zijn afspraken met bedrijven over het - op vrijwillige basis - nemen van energiebesparende maatregelen. Centraal hierin staan de Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie (MJA-convenant). In 1992 is de MJA1 afgesloten, in 1999 de MJA2 en eind 2009 de MJA3. Aan de MJA nemen circa 37 branches deel, met vooral middelgrote bedrijven. Dit betreft zowel branches die hoofdzakelijk onder provinciaal bevoegd gezag vallen, als branches die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen. Bijlage 2 geeft een overzicht. In totaal gaat het om circa 900 bedrijven⁶.

De MJA's richten zich op het realiseren van energie-efficiëntie. Doelstelling van de MJA3 is het realiseren van 30% energie-efficiëntieverbetering in de periode 2005–2020. Deelnemende bedrijven verplichten zich tot het periodiek (vierjaarlijks)

⁶ Deels betreft het bedrijven die op concern-niveau hebben getekend (bijv. supermarkten).

opstellen van een energie-efficiëntieplan (EEP) met mogelijke energiebesparende maatregelen. Deze worden door het bedrijf gegroepeerd naar zekere, voorwaardelijke en onzekere maatregelen, waarbij de eerste categorie in de planperiode wordt uitgevoerd. In beginsel is de afspraak dat maatregelen met een terugverdientijd vijf jaar of minder als zekere maatregel worden opgenomen. Verder is de afspraak dat deelnemende bedrijven een systeem van energiezorg implementeren. Jaarlijks wordt aan AgentschapNL over de voortgang van het plan gerapporteerd.

Gemeenten hebben de taak om het EEP te beoordelen en het goed of af te keuren. Dit gebeurt na advies van AgentschapNL. Vervolgens kunnen gemeenten de zekere maatregelen uit het EEP vastleggen in de Wm-vergunning. Daarnaast is in de MJA een afspraak gemaakt over de taken van het bevoegd gezag ten aanzien van niet-deelnemers aan de MJA⁷. Deze sluit aan bij het Gelijkwaardig Alternatief.

Wet milieubeheer, Circulaire Energie in de Milieuvergunning

De Wet milieubeheer verplicht sinds 1993 het bevoegde gezag om in vergunningen rekening te houden met een doelmatig gebruik van energie, de zogenaamde 'verruimde reikwijdte'. Dit algemene uitgangspunt is in 1999 geconcretiseerd met de 'Circulaire Energie in de Milieuvergunning' (Ministeries EZ en VROM, 1999). Deze geeft als criterium dat bedrijven met een energiegebruik groter dan 25.000 m³ aardgasequivalenten of 50.000 kWh per jaar energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder moeten nemen. De Circulaire Energie in de Milieuvergunning geeft aan dat daartoe concrete maatregelen kunnen worden voorgeschreven of dat, bij grootverbruikers die meer dan 75.000 m³ aardgasequivalenten of 200.000 kWh per jaar gebruiken, een energiebesparingsonderzoek opgelegd kan worden. Bijbehorende standaardvoorschriften voor in de Wm-vergunning zijn in de Circulaire opgenomen. Momenteel wordt gewerkt aan een actualisatie van de Circulaire.

In december 2005 is naast de Circulaire de Handreiking 'Wegen naar preventie bij bedrijven'⁸ verschenen. Deze handreiking geeft handvatten voor het reguleren van energie, water, afval en verkeer en vervoer. De kernpunten van de Circulaire zijn hierin overgenomen. In dit rapport wordt bij verwijzingen naar de Circulaire tevens bedoeld op de Handreiking.

In het Activiteitenbesluit (AMvB), dat per 1 januari 2008 van kracht is geworden, is ook opgenomen dat bedrijven met een energiegebruik boven de grens van 25.000 m³ aardgasequivalenten of 50.000 kWh per jaar energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder behoren te nemen. Voor de grootverbruikers geldt dat hier ook de uitvoering van een energiebesparingonderzoek kan worden opgelegd.

Deze criteria vormen ook het beleidsuitgangspunt voor bedrijven die niet onder het Activiteitenbesluit vallen.

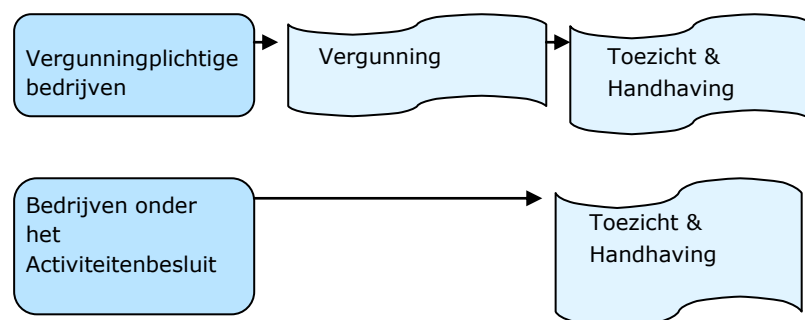
Bij vergunningplichtige bedrijven kan de gemeente invloed op energiebesparing bij bedrijven uitoefenen bij zowel de vergunningverlening als bij het toezicht en de handhaving. Bij bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen – en daardoor dus meldingsplichtig zijn – wordt er geen bedrijfsspecifieke milieuvergunning opgesteld.

⁷ Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie, Art. 2.4 'Handhaaft bij de ondernemingen die niet deelnemen aan deze meerjarenaafspraken de energievoorschriften'.

⁸ En het daarbij behorende werkboek.

De gemeente heeft bij deze bedrijven dan alleen maar invloed op energiebesparing bij het toezicht en de handhaving. Dit is weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1 Taken gemeente bij vergunningplicht en bedrijven onder Activiteitenbesluit



Tabel 1 geeft een overzicht van de eisen in de drie genoemde kaders: MJA, Wet milieubeheer/Circulaire Energie in de Milieuvergunning en Activiteitenbesluit.

Tabel 1 Kenmerken MJA's, Wm en Activiteitenbesluit

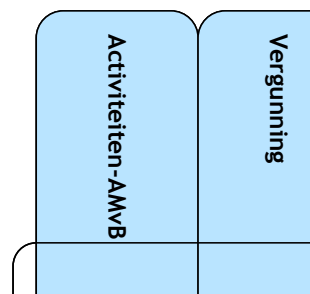
	Wet milieubeheer/ Circulaire Energie in de Milieuvergunning	Activiteitenbesluit (AMvB)	MJA's
Status	Wettelijke verplichting	Wettelijke verplichting, uitvoeringsbesluit onder de Wm	Vrijwillige afspraak (convenant)
Doelgroep	Alle bedrijven	Bepaalde categorieën bedrijven ¹⁰	Branches met een gebruik van meer dan 1 PJ/jaar
Eisen t.a.v. energie- besparing	Verruimde Reikwijdte, uitwerking in Circulaire 'Energie in de milieuvergunning'	Vastgelegd in voorschriften Activiteitenbesluit	Specifieke afspraken per MJA- branche
Inhoudelijk kernpunt	- Midden-/groot-verbruikers: verplicht treffen van besparende maatregelen met tvt. =< 5 jaar - Grootverbruikers: optie tot opleggen energiebesparings-onderzoek	- Midden-/groot-verbruikers¹¹: verplicht treffen van besparende maatregelen met tvt. =< 5 jaar - Grootverbruikers: optie tot opleggen energiebesparings-onderzoek	- Opstellen van energie-efficiëntieplan (EEP) - Rendabele maatregelen uit EEP met tvt. =< 5 jaar uitvoeren - Jaarlijkse rapportage - Implementatie van energiezorg verplicht
Rol gemeenten	- In Wm-vergunning voorschriften opnemen (onderzoek en/of maatregelen) - Toetsen naleving vergunning	- Toetsen naleving eisen AMvB - Eventueel opleggen energiebesparings-onderzoek (nadere eis)	- Vaststellen EEP en zie kolom Wm - Zorgdragen voor Gelijkwaardig Alternatief bij niet-deelnemers

⁹ Zie ook handboek/werkboek "Wegen naar preventie".

¹⁰ In het Activiteitenbesluit zijn categorieën bedrijven vastgelegd die vergunningplichtig zijn. De overige bedrijven vallen onder het Activiteitenbesluit (type A of type B).

1.3 Focus onderzoek

Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van de Wm- en MJA-kaders die van toepassing kunnen zijn op bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Daarnaast is de focus van dit onderzoek aangegeven. Namelijk de bedrijven die wel binnen een MJA-branchen vallen, maar zelf niet aangesloten zijn bij het MJA, de zogenaamde 'niet-deelnemers'. Deze niet-deelnemers behoren een min of meer gelijkwaardige inspanning te leveren als bedrijven die wel aan het MJA-convenant deelnemen en tenminste aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Deze inspanningsverplichting wordt door uitvoerders van vergunningverlening en handhaving ook wel aangeduid als het Gelijkwaardig Alternatief.



Definiëring Gelijkwaardig Alternatief

De term Gelijkwaardig Alternatief is niet expliciet gedefinieerd in het Klimaatakkoord of in de MJA. In theorie ligt het voor de hand om hierbij uit te gaan van eenzelfde pakket aan inspanningen als voor een actieve deelnemer aan de MJA geldt. Het Wm-bevoegd gezag kan echter in de praktijk niet verder gaan dan het opleggen van eisen conform de geldende wet- en regelgeving. In het onderhavige onderzoek is daarom als criterium gehanteerd dat Gelijkwaardig Alternatief betekent dat gemeenten de bepalingen uit wet- en regelgeving toepassen. Voor vergunningplichtige bedrijven staat daarbij de Circulaire Energie in de Wm-vergunning centraal, voor bedrijven onder het Activiteitenbesluit de artikelen over energiebesparing uit het Activiteitenbesluit.

11 Grootverbruikers zijn bedrijven met een gasverbruik > 75.000 m³/jr en/of elektriciteitsgebruik > 200.000 kWh/jr; middengebruikers zijn bedrijven met een gasverbruik tussen 25.000 en 75.000 m³/jr en/of een elektriciteitsgebruik tussen 50.000 en 200.000 kWh/jr).

Definiëring Gelijkwaardig Alternatief

Vergunningverlening:

Considerans:

- Bewuste keuze voor maatregelvoorschriften of een onderzoek.

Maatregelvoorschriften:

- Maatregelen concreet in de vergunning opnemen (alleen verwijzing naar Energie-efficiëntieplan als ze daar concreet en handhaafbaar in staan).
- In geval van een onderzoek zijn drie opties mogelijk: een 'standaard'-onderzoek, een 'beperkt' onderzoek en een 'haalbaarheidsonderzoek'.
- Duidelijke criteria waar onderzoeksrapport aan moet voldoen (conform de Circulaire Energie in de Milieuvergunning).
- Op basis van het onderzoek dient het bedrijf een plan op de stellen met de te treffen maatregelen met terugverdientijd vijf jaar of minder.

Toezicht:

- In periodieke controles wordt blijkens inspectieverslagen toezicht gehouden op de voorschriften ten aanzien van energiebesparing uit de vergunning, dan wel uit de artikelen t.a.v. energiebesparing uit het Activiteitenbesluit).
- Gebleken gebreken worden aan het bedrijf gerapporteerd.

Handhaving:

- Indien voorschriften niet worden nageleefd, wordt handhavend opgetreden, totdat aan de voorschriften is voldaan.

1.4 Doelstelling onderzoek

Het onderhavige onderzoek heeft het karakter van een nulmeting.

Doel onderzoek:

In kaart brengen in hoeverre gemeenten invulling geven aan het Gelijkwaardig Alternatief bij niet-deelnemers aan de Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie.

Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de feiten, onder andere door middel van een dossieronderzoek van een aantal vooraf geselecteerde bedrijven, en het verwerven van inzicht in de achterliggende factoren door middel van interviews. Op basis van de analyse worden aanbevelingen geformuleerd, zowel gericht op het Rijk als op de gemeenten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de opzet van het onderzoek. In de kern bestond dit uit het bezoeken van 30 gemeenten, waarbij dossiers zijn doorgelicht van de niet-deelnemers. Tegelijk is in interviews doorgevraagd naar achterliggende feiten en achtergronden. Dit is gebeurd aan de hand van een vragenlijst. Deze is opgenomen in bijlage 3.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van de interviews. Focus is hierbij in hoeverre regulering van energiebesparing is verankerd in beleid, programmering en de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Hoofdstuk 4 geeft de resultaten van het dossieronderzoek. Hieruit blijkt in hoeverre gemeenten invulling geven aan het Gelijkwaardig Alternatief.

Hoofdstuk 5 gaat in op de achtergronden: wat zijn de belangrijkste redenen waarom op de in hoofdstuk 4 geconstateerde wijze wordt omgegaan met het Gelijkwaardig Alternatief? Hierbij wordt tevens geanalyseerd in hoeverre de uitvoering wordt bepaald door een serie van onderzochte factoren (o.a. de verankering in beleid, programmering en uitvoering).

Hoofdstuk 6 geeft de conclusies. Kernpunten hierin zijn de mate waarin het uitvoeringsniveau voldoet aan het Gelijkwaardig Alternatief en achterliggende oorzaken voor geconstateerde gebreken.

Hoofdstuk 7 geeft de aanbevelingen. Deze zijn uitgesplitst naar aanbevelingen voor het Rijk en voor gemeenten.

2 Opzet en werkwijze

2.1 Algemene aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door het bezoeken van 30 gemeenten. Tijdens deze bezoeken zijn gesprekken gevoerd met degenen die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening en handhaving binnen de gemeente, in de meeste gevallen op het niveau van teamleider of coördinator. De interviews zijn gehouden aan de hand van een standaardvragenlijst (bijlage 3).

Tijdens het interview is ingegaan op een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop gemeenten omgaan met energiebesparing in de vergunningverlening en bij het toezicht en de handhaving. De volgende factoren zijn aan bod gekomen.

Onderzochte factoren in interviews

1. Kennis van wet- en regelgeving
2. Beschikbare capaciteit
3. Overzicht energiegebruik bedrijven
4. Overzicht van Gelijkwaardig Alternatief bedrijven
5. Organisatie taakuitvoering; in eigen beheer of milieudienst?
6. Verankering in het beleid
7. Verankering in programma (zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving)
8. Verankering in uitvoering (zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving)

Tijdens de interviews zijn feiten in kaart gebracht en is doorgevraagd naar de achtergronden. Na de interviews zijn dossiers van vooraf geselecteerde bedrijven doorgelicht. Daarbij is zowel gekeken naar de vergunningverlening, als het toezicht en de handhaving. Dit is gebeurd aan de hand van een standaard beoordelingskader (bijlage 5).

De insteek van de doorlichting van de dossiers was om objectief vast te stellen hoe de gemeenten in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving omgaan met de Wm-taken op het gebied van energie en om de gemeente te beoordelen op de toepassing van Gelijkwaardig Alternatief. Na het doorlichten van de dossiers is in het afsluitende gesprek nagegaan wat de mogelijke oorzaken zijn van het geconstateerde uitvoeringsniveau. Daarbij is ook ingegaan op de mogelijke invloed van de onderzochte factoren op de uitvoering. Tevens is er gevraagd naar de behoeften van de gemeenten: wat is nodig om de uitvoeringskwaliteit eventueel te verbeteren?

De resultaten van de interviews en het dossieronderzoek zijn verwerkt in een verslag. Dit is ter verificatie aan de gemeenten toegestuurd, waarna eventuele feitelijke onjuistheden en omissies zijn hersteld. De gemeenten hebben naar aanleiding van het onderzoek een brief gekregen van de VROM-Inspectie, met de belangrijkste constatering en aanbevelingen.

2.2 Selectie gemeenten

Bij de selectie van gemeenten is gericht gezocht naar gemeenten met 'niet-deelnemende' MJA-bedrijven. Als eerste is daarbij gestreefd naar het verkrijgen van een totaaloverzicht van de niet-deelnemers. Daartoe is contact gelegd met AgentschapNL en de brancheorganisaties. Het bleek niet mogelijk om via deze contacten een overzicht te genereren van niet-deelnemende bedrijven. Daarom is een alternatieve aanpak gevolgd. Als eerste stap zijn zes MJA-branches uitgekozen met relatief veel niet-deelnemende bedrijven¹². Vervolgens zijn gemeenten geselecteerd waar veel MJA-deelnemers uit deze branches gevestigd zijn. Aanname hierbij was dat als er MJA-deelnemers zijn, er waarschijnlijk ook niet-deelnemers zullen zijn.

In totaal zijn 30 gemeenten geselecteerd en bezocht. Bijlage 4 geeft hiervan een overzicht. Deze selectie is redelijk evenwichtig verspreid over het gehele land, en omvat zowel kleinere als grotere gemeenten. Deze steekproef is echter te klein om hier statistische conclusies aan te verbinden voor heel Nederland.

Diverse gemeenten voeren hun taken volledig uit via een milieudienst. In die gevallen is gesproken met de betreffende milieudienst. Het onderzoek heeft zich daarbij wel gericht op dossiers uit de desbetreffende gemeente.

2.3 Selectie dossiers bedrijven

De gemeenten is gevraagd om een overzicht aan te leveren van bedrijven die behoren tot een van de MJA-branches met veel 'gemeentelijke' bedrijven (bijlage 2). De aangeleverde overzichten zijn gescreend met het overzicht van MJA-deelnemers op de website van AgentschapNL (AgentschapNL, 2009). Hieruit volgde welke bedrijven niet-deelnemer waren. Een tweede criterium was dat bedrijven vergunningverplichtig zijn (met een relatief recente vergunning). Vergunningplichtige bedrijven zijn bij voorrang geselecteerd omdat hierbij zowel getoetst kan worden op de uitvoering van vergunningverlening als op toezicht/handhaving.

In enkele gemeenten bleken weinig bedrijven aanwezig die aan deze criteria voldeden. Met name was het aantal vergunningplichtige bedrijven in MJA bedrijfstakken doorgaans gering. In die gevallen is gekeken naar de uitvoering bij meldingsplichtige bedrijven in MJA-branches. Een probleem hierbij was dat vaak onduidelijk was of deze bedrijven wel of geen MJA-deelnemers waren¹³.

In totaal zijn 121 bedrijven geselecteerd. Dit betreft merendeels vergunningplichtige bedrijven (93), maar ook 28 bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit. Het betrof hier zgn. 'type B-inrichtingen' (inrichtingen waarop de regels uit het besluit op van toepassing zijn), met name in de branches supermarkten, koel- en vrieshuizen en textielreiniging. De vergunningplichtige bedrijven zijn beoordeeld op de uitvoering van vergunningverlening en toezicht/handhaving. De bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit zijn alleen beoordeeld op de uitvoering van toezicht/handhaving.

12 Dit betreft: industriële natwasserijen, rubber- en kunststofindustrie, tapijtindustrie, textiel- industrie, frisdrankindustrie, groente- en fruitverwerkende industrie.

13 Deze bedrijven vallen vaak onder een MJA die op concernniveau is ondertekend. Onduidelijk is dan of de locatie hier ook actief aan deelneemt.

3 Resultaten interviews

Bij elk van de 30 onderzochte gemeenten is in kaart gebracht of, en zo ja hoe de gemeenten het 'reguleren van energiebesparing op basis van de Wet milieubeheer' een plaats hebben gegeven. Daarbij is gekeken naar de acht factoren die in hoofdstuk 2 genoemd zijn. De resultaten hiervan zijn weergegeven in dit hoofdstuk.

3.1 Kennis van wet- en regelgeving

In de interviews geeft de helft van de onderzochte gemeenten aan voldoende kennis te hebben van de regelgeving over energie in de milieuvergunning (Circulaire Energie in de Milieuvergunning; energievoorschriften uit het Activiteitenbesluit). 14 gemeenten geven aan goed op de hoogte te zijn, 16 gemeenten alleen globaal. De laatste categorie heeft bijvoorbeeld weinig kennis van de inhoud en criteria van energievoorschriften uit het Activiteitenbesluit.

Figuur 2 Inzicht in wet- en regelgeving ten aanzien van energiebesparing



In het onderzoek is ook specifiek gevraagd naar kennis voor het toepassen van het Gelijkwaardig Alternatief. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat hiervoor de kennis aanwezig is (14 van de 30 voor de uitvoering van vergunningverlening, 15 van de 30 voor toezicht/handhaving).

Verder geven 13 van de 30 gemeenten aan op de hoogte te zijn van de afspraken uit het Klimaatakkoord Rijk-gemeenten ten aanzien van het reguleren van energiebesparing bij bedrijven.

Het kernpunt in de regelgeving – bedrijven moeten maatregelen nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder – vereist specialistische kennis over mogelijke energiebesparende maatregelen. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze veelal niet aanwezig is. In diverse interviews is verder doorgevraagd naar de bekendheid van gemeenten met actuele informatiebronnen met rendabele maatregelen, zoals de vernieuwde website van Infomil (Infomil, 2009) en de website

van het Energiecentrum MKB (Energiecentrum MKB, 2009). Deze blijken niet goed bekend.

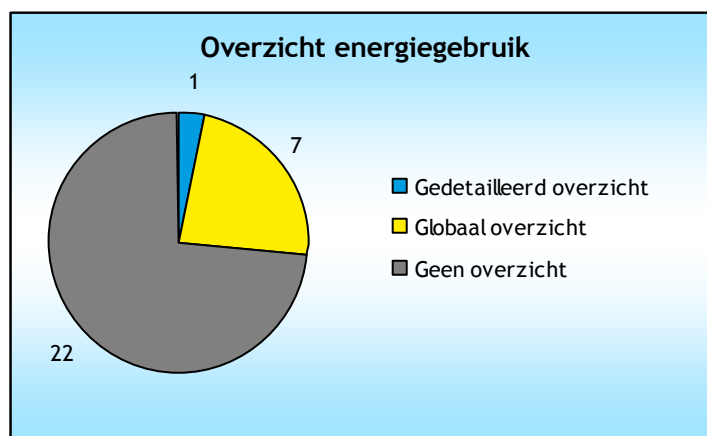
Gemeenten geven aan dat het gebrek aan inhoudelijke expertise hen belemmert om actief uitvoering te geven aan het reguleren van energiebesparing. Ze hebben niet de kennis welke maatregelen conform de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit opgelegd kunnen worden en kunnen deze dan ook niet voorschrijven.

3.2 Overzicht van energiegebruik bedrijven

De meeste gemeenten (21 van de 30) geven aan dat ze tijdens controlebezoeken standaard vragen naar het energiegebruik van het bedrijf en deze gegevens opnemen in het bedrijfsdossier¹⁴.

Deze gegevens worden doorgaans echter niet opgenomen in een centraal overzicht. Eén gemeente heeft gegevens verwerkt in een gedetailleerd overzicht, zeven gemeenten geven aan te beschikken over een indicatief overzicht. De overige 22 gemeenten hebben geen overzicht van het energiegebruik van de bedrijven in de gemeente. Deze gemeenten hebben daardoor niet in beeld welke bedrijven de midden- en grootverbruikers zijn.

Figuur 3 Overzicht van energiegebruik bedrijven



De meeste gemeenten geven aan dat ze wel behoefte hebben aan zo'n overzicht. Een goed overzicht biedt een handvat om in de programmering meer focus te leggen op bedrijven met een hoog energiegebruik. Men vindt het echter vaak te ver gaan om ook van alle kleine bedrijven het energieverbruik vast te leggen. Een veelgenoemde optie is om in het elektronische bedrijvenbestand, dat gemeenten toepassen, ook de parameter energiegebruik op te nemen.

3.3 Overzicht MJA-bedrijven en niet-deelnemers MJA

Voor vrijwel alle gemeenten geldt dat ze bij het plannen van taken geen onderscheid maken tussen bedrijven die wel en bedrijven die niet deelnemen aan een MJA: de gemeenten voeren taken uit conform de wettelijke criteria en merken in de uitvoering vanzelf of een bedrijf aan de MJA deelneemt. Een aanvullend argument voor deze benadering is dat de meeste gemeenten geen zicht hebben op welke

¹⁴ Uit de beoordeling van de dossiers blijkt dat dit minder vaak het geval is dan in de interviews aangegeven.

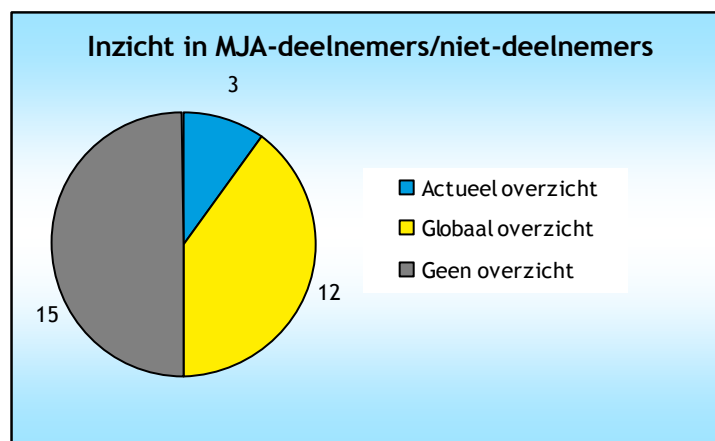
bedrijven deelnemen aan de MJA en welke niet. Verder hebben de meeste gemeenten slechts een beperkt aantal vergunningplichtige bedrijven in MJA-branches.

Slechts weinig gemeenten (drie van de 30) hebben een actueel en compleet overzicht van de deelnemende en de niet-deelnemende MJA-bedrijven. 12 gemeenten hebben een globaal overzicht: zij weten vaak wel welke bedrijven wel deelnemen aan de MJA, de niet-deelnemers zijn niet in beeld.

Gemeenten geven aan dat het verkrijgen van een compleet actueel overzicht wordt bemoeilijkt doordat een dergelijke overzicht niet vanuit de MJA-organisatie beschikbaar wordt gesteld. Diverse gemeenten geven aan dat ze behoefte hebben aan een landelijk overzicht van niet-deelnemende bedrijven. Verder geven gemeenten aan dat het zinvol zou zijn als in het overzicht van MJA-deelnemers op de website van AgentschapNL ook de gemeenten van de vestigingen zouden worden aangegeven. Dit geldt met name voor vestigingen van bedrijven die de MJA op concernniveau hebben ondertekend.

Figuur 4

Actueel overzicht MJA-bedrijven en niet-deelnemers MJA

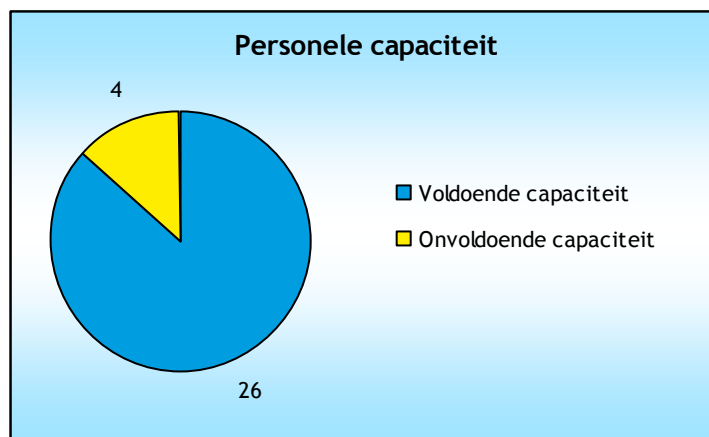


3.4 Beschikbare capaciteit

De meeste gemeenten geven aan dat er in beginsel voldoende menskracht aanwezig is in de organisatie om de taken ten aanzien van energieregulering op voldoende niveau uit te voeren. Diverse gemeenten geven aan dat energie een minder belangrijk aandachtspunt is en dat de meeste capaciteit wordt ingezet voor onderwerpen als externe veiligheid en geluid. MJA en Gelijkwaardig Alternatief zijn niet specifiek een aandachtspunt voor de capaciteitsplanning.

Uit het dossieronderzoek komt echter naar voren dat in een behoorlijk aantal gevallen vergunningen ouder waren dan tien jaar en dat bedrijven niet in de laatste twee jaar waren gecontroleerd. Dit duidt er op dat er in diverse gevallen toch sprake kan zijn van capaciteitsproblemen, dat mogelijk in strijd is met de gegeven antwoorden.

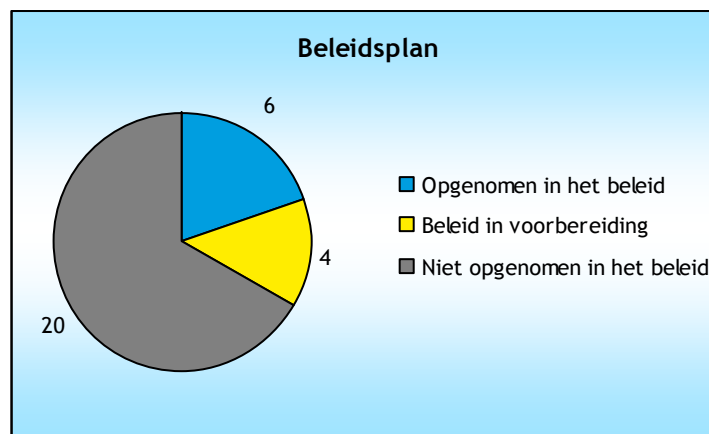
Figuur 5 Beschikbaarheid personele capaciteit voor uitvoeren Wm wet- en regelgeving energiebesparing



3.5 Verankering in gemeentelijk beleid

In slechts weinig gemeentelijke beleidsplannen (zes van de 30) is het reguleren van energiebesparing een aandachtspunt. Dit aantal groeit wel: vier gemeenten hebben beleid in voorbereiding. Opvallend is dat veel gemeenten zich karakteriseren als 'doe-gemeenten'. Ze zijn niet zo zeer bezig met het formuleren van beleid, maar meer gericht op de uitvoering van hetgeen als landelijk beleid is ontwikkeld¹⁵.

Figuur 6 Regulering energiebesparing in gemeentelijk beleid



De uitvoering van het Gelijkwaardig Alternatief komt eveneens slechts bij drie van de 30 gemeenten in het beleidsplan voor. Een belangrijke verklaring is de onbekendheid bij gemeenten welke bedrijven wel en niet aan de MJA's deelnemen, en het geringe aantal vergunningplichtige niet-deelnemers.

¹⁵ Inderdaad blijkt uit dossiers dat diverse gemeenten zonder veel beleid toch een goede taakuitvoering hebben

De gesprekken geven het beeld dat bij een aanzienlijk deel van de geïnterviewde gemeenten energiebesparing 'wel meegenomen wordt', maar (nog) geen hoge prioriteit heeft in het beleid. De lage prioriteit heeft verschillende oorzaken:

- Energiebesparing heeft geen aparte plek in het beleid van gemeenten, het wordt gezien als een van de wettelijke taken die ze uit moeten voeren.
- Gemeenten zijn zich veelal niet bewust van het belang van het reguleren van energiebesparing via de Wm¹⁶. In diverse interviews geven gemeenten aan dat ze denken dat het potentieel voor energiebesparing bij 'gemeentelijke bedrijven' beperkt is. Een andere opmerking is dat als er potentieel is, bedrijven dat zelf uit eigen belang (kostenbesparingen) zullen realiseren¹⁷.

Specifiek geldt dat de uitvoering van de MJA's en het Gelijkwaardig Alternatief voor de meeste gemeenten slechts beperkte prioriteit heeft.

3.6 Verankering in de programmering

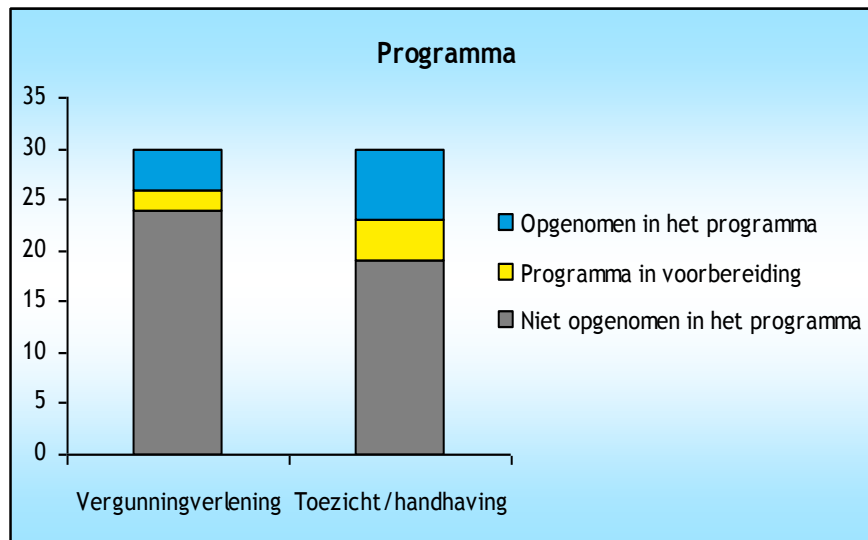
De meeste gemeenten geven aan dat de planning van Wm-taken wordt gebaseerd op een planningssystematiek die nog is gebaseerd op de voormalige BUGM-regeling (Bijdrageregeling Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid). Voor het aspect energie is daarbij dan niet specifiek capaciteit gereserveerd.

Vier gemeenten hebben 'energiebesparing' opgenomen in het programma voor vergunningverlening. Bij twee andere gemeenten is dit in voorbereiding voor 2010. In programma's voor toezicht en handhaving is 'energiebesparing' al wat vaker een punt van aandacht: in zeven gemeenten in het bestaande programma en bij vier gemeenten in voorbereiding voor het komende programma.

¹⁶ Een achterliggend punt is dat de Circulaire Energie in de Milieuvergunning sterk is gedateerd.

¹⁷ Uit diverse onderzoeken ([DCMR, 2009a], [DCMR, 2009b], [AgentschapNL, 2007]) blijkt dit niet het geval te zijn: in de onderzochte sectoren blijken 80 – 90% van de onderzochte instellingen veel rendabele maatregelen niet te hebben getroffen.

Figuur 7 Verankering energiebesparing in programma's vergunningverlening en toezicht/handhaving



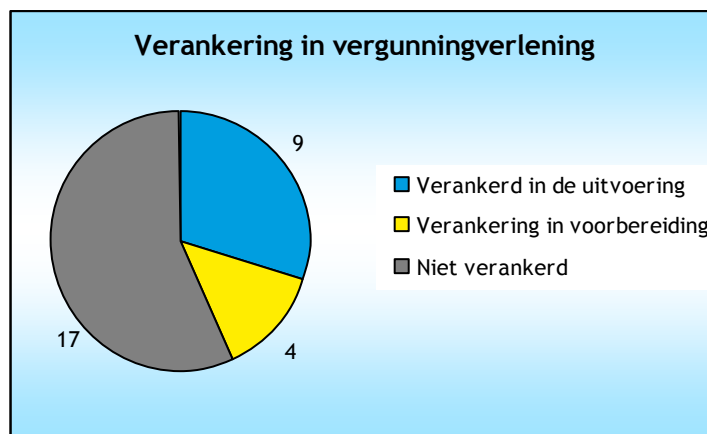
Gemeenten die tijd reserveren voor energiebesparing doen dat doorgaans door voor andere aspecten (bijv.: afvalscheiding of bodempreventie) minder inzet vrij te maken. Ze geven daarbij aan dat deze inmiddels ook minder aandacht nodig hebben. Over het geheel genomen geldt echter dat energiebesparing bij de meeste gemeenten nog geen rol speelt in het prioriteren van vergunningverlening en toezicht en handhaving.

Het toetsen van MJA's en het uitvoeren van het Gelijkwaardig Alternatief is eveneens bij slechts twee van de 30 gemeenten opgenomen in het programma.

3.7 Verankering in de uitvoering

In totaal negen van de 30 gemeenten geven aan te werken met werkprocedures voor 'energie' in vergunningverlening. Bij vier gemeenten is het in voorbereiding.

Figuur 8 Verankering in uitvoering vergunningverlening



Voor vergunningverlening wordt de aanpak voor een belangrijk deel geborgd doordat gemeenten gebruik maken van standaardvoorschriftenpakketten, die zijn geënt op de Circulaire Energie in de Milieuvergunning.

Specifiek voor het Gelijkwaardig Alternatief hebben vier van de 30 gemeenten werkprocedures. Gemeenten geven aan dat er al veel procedures bestaan en dat men daarom terughoudend is om extra zaken in procedures vast te leggen.

Het onderwerp regulering energiebesparing is in tien van de 30 gemeenten verankerd in toezicht en handhaving. Drie gemeenten hebben dit in voorbereiding.

Figuur 9 Verankering in uitvoering toezicht en handhaving



Gemeenten borgen het aspect onder andere via specifieke werkinstructies en door het onderwerp een vaste plaats te geven in het bezoekverslag. Voor het Gelijkwaardig Alternatief bestaat een specifieke werkprocedure bij vijf van de 30 gemeenten.

4 Beoordeling uitvoering Gelijkwaardig Alternatief

Om de uitvoeringskwaliteit van het Gelijkwaardig Alternatief te kunnen beoordelen in zowel de vergunningverlening als bij het toezicht en de handhaving zijn per gemeente een aantal bedrijvendossiers doorgelicht.

In dit onderzoek zijn in totaal 121 dossiers doorgelicht: 93 van vergunningplichtige bedrijven en 28 van meldingsplichtige bedrijven. De dossiers waren vrijwel altijd tijdens het bezoek aanwezig¹⁸. De meeste dossiers waren 'compleet', hoewel in enkele gevallen wezenlijke documenten ontbraken, bijv. beschikkingen of opgeleverde energiebesparingsonderzoeken. Voor het aspect vergunningverlening zijn 93 vergunningen doorgelicht. Voor toezicht en handhaving zijn de dossiers doorgelicht van zowel vergunningplichtige als meldingsplichtige bedrijven, in totaal 106.

In 16 vergunningen bleken geen energievoorschriften te zijn opgenomen. Hier is het toezicht niet beoordeeld (er is dan immers geen toezicht mogelijk op de energievoorschriften). Tot slot zijn twee bedrijven niet doorgelicht op toezicht en handhaving, omdat de desbetreffende dossiers niet aanwezig waren ten tijde van het bezoek aan de milieudienst.

De beoordeelde vergunningen dateerden vanaf 2000. De toetsing op toezicht en handhaving richtte zich op de periode vanaf vergunningverlening tot heden. Voor bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit is gekeken naar het toezicht in de periode vanaf de inwerkingtreding van dat besluit, 1 januari 2008.

Tabel 2 Doorlichting dossiers vergunningverlening, toezicht en handhaving

		Vergunning- plichtig	Meldings- plichtig	Totaal
Omvang steekproef		93	28	121
Vergunningverlening	Doorgelicht:	93	n.v.t.	93
Toezicht/handhaving	Doorgelicht?	75	31	106
	Niet doorgelicht: geen voorschriften in vergunning	16		16
	Niet doorgelicht: dossiers niet aanwezig	2		2

4.1 Beoordeling vergunningverlening

Van de 93 vergunningen bleken er in 77 vergunningen energievoorschriften te zijn opgenomen, in 16 vergunningen ontbraken deze. De opgenomen voorschriften hadden in hoofdzaak betrekking op het opleggen van een energiebesparingsonderzoek, veelal aangevuld met een verplichting om een plan op

¹⁸ Bij een milieudienst zijn toezicht en handhaving niet beoordeeld omdat de betreffende dossiers bij het bezoek niet aanwezig waren. Daarom beperkt de beoordeling van toezicht en handhaving zich tot 29 gemeenten.

Bij een gemeente is vergunningverlening niet beoordeeld omdat er alleen dossiers van meldingsplichtige bedrijven aanwezig waren. De beoordeling van vergunningverlening beperkt zich daarom tot 29 gemeenten.

De overall beoordeling van vergunningverlening en toezicht/handhaving beperkt zich daarom tot 28 gemeenten.

te stellen gericht op het treffen van rendabele maatregelen. Daarnaast is in veel vergunningen een registratieverplichting van het energiegebruik opgenomen. In mindere mate zijn ook maatregelvoorschriften opgenomen.

Tabel 3 Typen voorschriften opgenomen in vergunningen

Opgenomen voorschriften				
Onderzoek	Maatregel	Registratie	Geen	Totaal
48	33	65	16	93

In vergunningen waarin gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief hebben toegepast, zijn doorgaans voorschriften opgenomen voor het uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek. Daarnaast is voorgeschreven dat het bedrijf een plan moet opstellen gericht op het treffen van rendabele maatregelen.

Vergunningen zouden ook aan het Gelijkwaardig Alternatief kunnen voldoen doordat, met een motivering, de mogelijke maatregelen (met een terugverdientijd van vijf jaar of minder) er in zijn opgenomen. In het onderzoek zijn dergelijke vergunningen niet aangetroffen.

In diverse gevallen worden wel maatregelvoorschriften opgenomen, maar vaak gaat het dan om een algemeen voorschrift om bij vervanging energiezuinige apparatuur toe te passen¹⁹. Daarnaast zijn in enkele vergunningen ook concrete maatregelen opgenomen zoals een verplichting tot installeren van VR-/HR-ketels of HF-verlichting²⁰.

In vergunningen waarin gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief niet hebben toegepast:

- Ontbreken kernvoorschriften (concrete maatregelen of onderzoek en plan). of:
- Voldoen voorschriften voor een energiebesparingsonderzoek (en/of plan) niet aan de gestelde criteria. Bijvoorbeeld doordat een verplichting ontbreekt om op basis van het onderzoek een plan op te stellen. Soms ontbreken duidelijke criteria voor de opzet en uitvoering van het onderzoek.

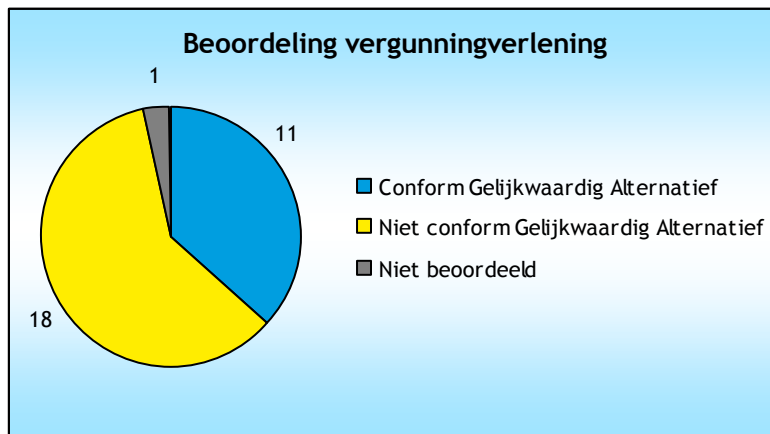
Overall geldt dat 11 van de 29 beoordeelde gemeenten in de vergunningverlening het Gelijkwaardig Alternatief hebben toegepast. Bij 18 gemeenten is dit niet het geval²¹.

¹⁹ Dit is vaak gekwalificeerd als niet handhaafbaar.

²⁰ Onderbouwing van dit soort maatregelen blijkt regelmatig te ontbreken.

²¹ Bij een gemeente waren alleen dossiers beschikbaar van meldingsplichtige bedrijven en zijn geen vergunningen getoetst.

Figuur 10 Beoordeling vergunningverlening



Opleggen maatregelen uit energiebesparingsonderzoeken

De Circulaire Energie in de Milieuvergunning geeft aan dat het gewenst is om geïdentificeerde rendabele maatregelen expliciet in vergunningen op te nemen. Dit vanwege duidelijkheid richting bedrijf en belanghebbenden. Concreet betekent dit dat het gewenst is om de rendabele maatregelen die volgen uit een energiebesparingsonderzoek (c.q. het op basis daarvan door het bedrijf opgestelde plan) juridisch vast te leggen.

Bij de doorgelichte dossiers blijkt dit echter niet het geval: nadat een energiebesparingsonderzoek (+ bijbehorend plan) is opgeleverd, worden de maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder niet expliciet aan de bedrijven opgelegd. Omdat het vastleggen van maatregelen geen expliciete vereiste is uit de Circulaire Energie in de Milieuvergunning zijn deze vergunningen toch beoordeeld als zijnde conform Gelijkwaardig Alternatief. Uit het onderzoek blijkt echter wel dat dit leidt tot onduidelijkheden in het traject van toezicht en handhaving.

4.2 Toezicht en Handhaving

Toezicht

Bij de dossiers is beoordeeld in hoeverre het toezicht plaats vindt overeenkomstig het Gelijkwaardig Alternatief. Kernpunt is daarbij of in controles systematisch wordt getoetst of bedrijven de voorschriften uit de vergunning (of artikelen uit het Activiteitenbesluit) naleven. Dit is ook als uitgangspunt gehanteerd wanneer in vergunningen slechts een beperkt aantal voorschriften is opgenomen (bijv. alleen registratie). In 16 gevallen waren in de vergunning geen voorschriften opgenomen. Voor deze vergunningen is de uitvoering van toezicht en handhaving niet beoordeeld.

Uit de dossiers blijkt dat de kwaliteit van het uitgevoerde toezicht sterk uiteen loopt. In diverse gemeenten wordt het aspect energie systematisch meegenomen in controles, maar in een groot aantal andere gemeenten blijkt dit niet het geval. Ook blijkt in veel gevallen dat het toezicht binnen één gemeente niet consistent is: bij het ene bedrijf wordt wel toezicht gehouden op energie en bij het andere niet, of in

het ene jaar is het wel meegenomen en in een ander jaar niet. Dit zonder dat daarvoor een onderbouwing is. De indruk bestaat dat het toezicht in die gevallen niet sterk is geborgd en afhankelijk is van de prioriteit die de individuele toezichthouder er aan geeft. In gevallen waarbij in de vergunning een energiebesparingsonderzoek is opgelegd, ligt het zwaartepunt veelal bij opleveren van dat energiebesparingsonderzoek. De kwaliteit van uitgevoerde onderzoeken wordt in de meeste gevallen niet of nauwelijks getoetst. Er wordt niet getoetst of alle mogelijke maatregelen in het onderzoek zijn opgenomen en of de aangegeven terugverdiens tijden correct zijn. Een opvallend gegeven is verder dat er vaak een ruime periode ligt tussen de termijn waarop een energiebesparingsonderzoek opgeleverd moet worden en het moment waarop hierop daadwerkelijk wordt gecontroleerd. Dit hangt er mee samen dat het aspect 'energie' niet consequent in toezicht wordt meegenomen.

Handhaving

In 41 van de onderzochte dossiers heeft de gemeente bij het toezicht gebreken geconstateerd. Het gaat dan vooral om het niet opleveren van een energiebesparingsonderzoek. In 23 gevallen heeft dit geleid tot vervolgacties. De 23 vervolgacties betreffen in 11 gevallen een brief met aanzegging tot dwangsom en 12 maal een brief zonder zo'n aanzegging. Van deze 23 gevallen is in vier gevallen is daadwerkelijk een dwangsom opgelegd.

In 18 van de 41 gevallen zijn geen handhavingsacties ondernomen.

Tabel 4 Uitgevoerde handhavingsacties

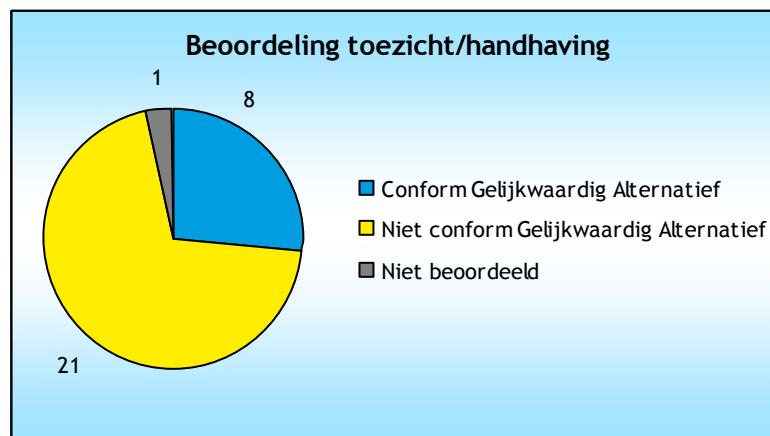
Handhaving			
Geconstateerde gebreken in toezicht	Brief met aanzegging dwangsom	Brief zonder aanzegging dwangsom	Geen handhavingsactie ondernomen
41	12 waarvan 4 opgelegd	11	18

Geconstateerd wordt dat ook de uitvoering van handhaving sterk tussen gemeenten verschilt. Diverse gemeenten 'pakken door' als blijkt dat voorschriften niet worden nageleefd. Bij andere gemeenten wordt echter geen vervolg gegeven aan het niet naleven van energievoorschriften en lijkt het er op dat deze geen hoge prioriteit hebben.

In het merendeel van de gevallen (21 van de 29 van de onderzochte gemeenten²²) blijken gemeenten in toezicht en handhaving niet het Gelijkwaardig Alternatief toe te passen. In acht gevallen gebeurt dit wel.

²² Bij een milieudienst waren bij het onderzoek alleen de dossiers vergunningverlening aanwezig, en is de uitvoering van toezicht en handhaving niet beoordeeld.

Figuur 11 Beoordeling uitvoering toezicht en handhaving

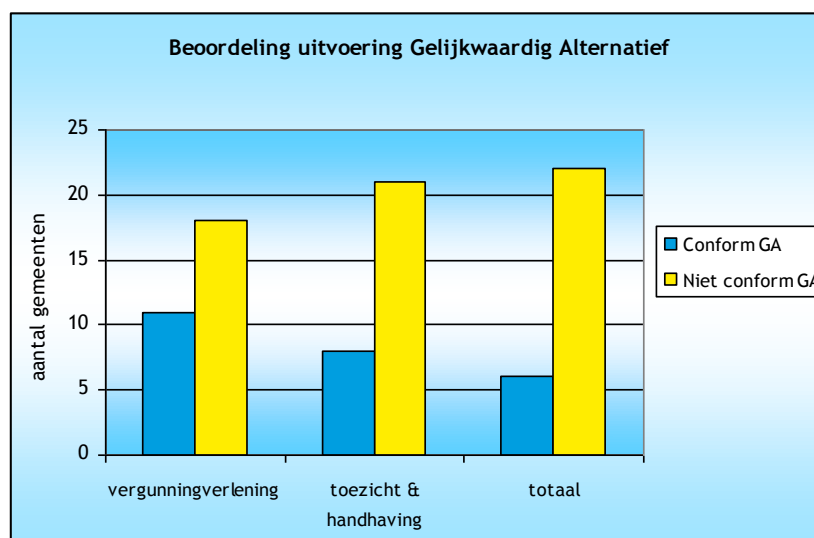


4.3 Overall beoordeling

Voor het totaal van vergunningverlening en toezicht/handhaving geldt dat zes van de 28 gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief toepassen. Overall blijkt dus dat een meerderheid van de onderzochte gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief niet toepast. Opvallend is ook het grote verschil in uitvoeringskwaliteit tussen en binnen de gemeenten.

Figuur 13 geeft een samenvattend overzicht van de uitvoering van het Gelijkwaardig Alternatief in de onderzochte gemeenten.

Figuur 12 Beoordeling uitvoering Gelijkwaardig Alternatief in onderzochte gemeenten



Specifieke aandachtspunten:

- Als via vergunningverlening en handhaving eenmaal een energiebesparingsonderzoek is opgeleverd, zijn gemeenten vaak niet in staat om de kwaliteit ervan te beoordelen (zijn alle relevante maatregelen opgenomen; kloppen de aangegeven terugverdiëntijden; is het voorgestelde plan van het bedrijf van voldoende ambitieniveau).
- De maatregelen die volgen uit energiebesparingsonderzoeken worden meestal niet juridisch vastgelegd. Dit bemoeilijkt toezicht en handhaving op de daadwerkelijke realisatie van maatregelen.
- In het kader van de MJA's zorgen bedrijven periodiek voor een actualisatie van het energiebesparingsonderzoek (na vier tot vijf jaar). Zo'n update is in het overgrote deel van de onderzochte vergunningen niet opgenomen²³.

In het algemeen geldt dat, ook bij gemeenten die volgens de aangegeven definitie (par. 1.3) het Gelijkwaardig Alternatief toepassen, de focus vooral ligt op het verkrijgen van onderzoeken en minder op het daadwerkelijk bij de bedrijven realiseren van mogelijke maatregelen.

²³ Vergunningen zonder verplichting tot update zijn, als andere aspecten wel voldeden, wel als 'Gelijkwaardig' gekwalificeerd.

5 Analyse en beschouwing

Op basis van het dossieronderzoek en de interviews is getoetst in hoeverre de kwaliteit van uitvoering is gerelateerd aan de acht onderzochte factoren:

Onderzochte factoren in interviews

1. Kennis van wet- en regelgeving.
2. Beschikbare capaciteit.
3. Overzicht energiegebruik bedrijven.
4. Overzicht van Gelijkwaardig Alternatief bedrijven
5. Organisatie taakuitvoering; in eigen beheer of milieudienst?
6. Verankering in het beleid.
7. Verankering in programma (zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving).
8. Verankering in uitvoering (zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving).

De resultaten zijn primair gericht op het Gelijkwaardig Alternatief (te weten de taakuitvoering bij de bedrijven die niet deelnemen aan de MJA's). Gelet op het feit dat gemeenten bij deze bedrijven een zelfde aanpak volgen als bij andere bedrijven die niet behoren tot een branche die deelneemt aan MJA, zullen de resultaten ook meer algemeen gelden voor het reguleren van energiebesparing bij bedrijven.

Per factor is steeds vastgesteld in hoeveel van de onderzochte gemeenten de uitvoering voldoet aan het Gelijkwaardig Alternatief. Op deze manier kan worden nagegaan welke factoren van invloed zijn op de uitvoering. De volledige resultaten van deze analyse zijn opgenomen in bijlage 7.

Een voorwaarde om dergelijke conclusies te kunnen trekken is dat er voor een bepaalde factor sprake is van voldoende spreiding tussen gemeenten. Ter illustratie: als alle gemeenten geen beleid hebben, kan geen uitspraak gedaan worden over de invloed van het beleid op de uitvoering. Voor een viertal factoren bleek er te weinig spreiding te zijn: beschikbaarheid capaciteit, verankering in beleid, verankering in programma vergunningverlening en verankering in programma toezicht en handhaving (zie tabel 5).

Tabel 5 Relevantie factoren voor analyse

	Aantal		Relevant
	met	zonder	
1. Kennis van wet- en regelgeving	14	16	Ja
2. Overzicht van Gelijkwaardig Alternatief-bedrijven	15	15	Ja
3. Overzicht energiegebruik bedrijven	8	22	Ja
4. Verankering in uitvoering vergunningverlening	9	21	Ja
5. Verankering in uitvoering toezicht/ handhaving	10	20	Ja
6. Organisatie uitvoering (eigen beheer of milieudienst)	13	17	Ja
7. Capaciteit beschikbaar	26	4	Nee
8. Verankering in beleid	6	24	Nee
9. Verankering in programma	4	26	Nee
10. Verankering in programma toezicht & handhaving	7	23	Nee

5.1 Analyse van de relevante factoren

Voor de eerste zes factoren is verder onderzocht wat de impact is op de uitvoeringskwaliteit. Dit is samengevat in Tabel 6.

	Effect op uitvoering vergunningverlening	Effect op uitvoering toezicht/handhaving
1. Kennis van wet- en regelgeving	+	0
2. Overzicht van MJA en GA-bedrijven	+	0
3. Overzicht energiegebruik bedrijven	0	0
4. Verankering in uitvoering	0	n.v.t.
5. Verankering in uitvoering	n.v.t.	++
6. Organisatie uitvoering via milieudienst	0	0/-

Tabel 6 Invloed onderzochte factoren op uitvoeringskwaliteit

	Effect op uitvoering vergunningverlening	Effect op uitvoering toezicht/handhaving
1. Kennis van wet- en regelgeving	+	0
2. Overzicht van MJA en GA-bedrijven	+	0
3. Overzicht energiegebruik bedrijven	0	0
4. Verankering in uitvoering	0	n.v.t.
5. Verankering in uitvoering	n.v.t.	++
6. Organisatie uitvoering via milieudienst	0	0/-

(++ sterk positief effect, + positief effect, 0 geen effect)

Drie factoren blijken een serieuze invloed te hebben op het uitvoeringsniveau:

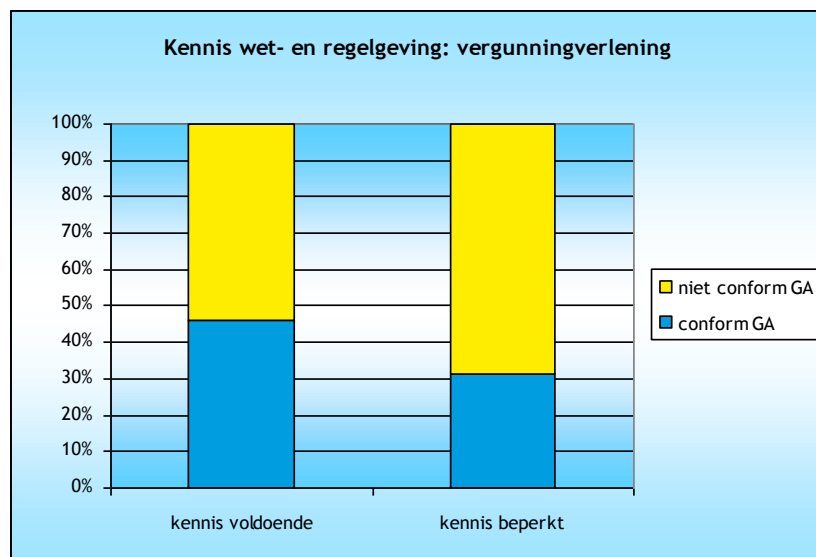
1. Kennis van wet- en regelgeving energiebesparing.
2. Overzicht van de MJA en Gelijkwaardig Alternatief bedrijven.
3. Verankering energiebesparing in uitvoering toezicht/handhaving.

Voor de andere factoren is het op grond van het uitgevoerde onderzoek niet mogelijk om hun invloed op de uitvoeringskwaliteit vast te stellen. De zes factoren uit tabel 6 worden hieronder verder besproken.

Kennis Wet- en regelgeving

Gemeenten die aangeven te beschikken over kennis van wet- en regelgeving hebben over het algemeen een betere uitvoeringskwaliteit van vergunningverlening dan de gemeenten die aangeven hier niet over te beschikken. Doordat ze kennis hebben van de regelgeving, waaronder de Circulaire Energie in de Milieuvergunning, zijn ze beter in staat om passende voorschriften op te leggen.

Figuur 13 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van het kennisniveau van de gemeente



Opvallend is wel dat kennis van wet- en regelgeving geen merkbare impact heeft op de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving. De uitvoering ligt zelfs op een iets lager niveau bij gemeenten met voldoende kennis (drie van de 13 gemeenten met kennis scoren voldoende op de uitvoeringskwaliteit, versus vijf van de 16 bij gemeenten zonder voldoende kennis). Blijkbaar is voor een goede uitvoering van toezicht en handhaving kennis van wet- en regelgeving niet de bepalende factor.

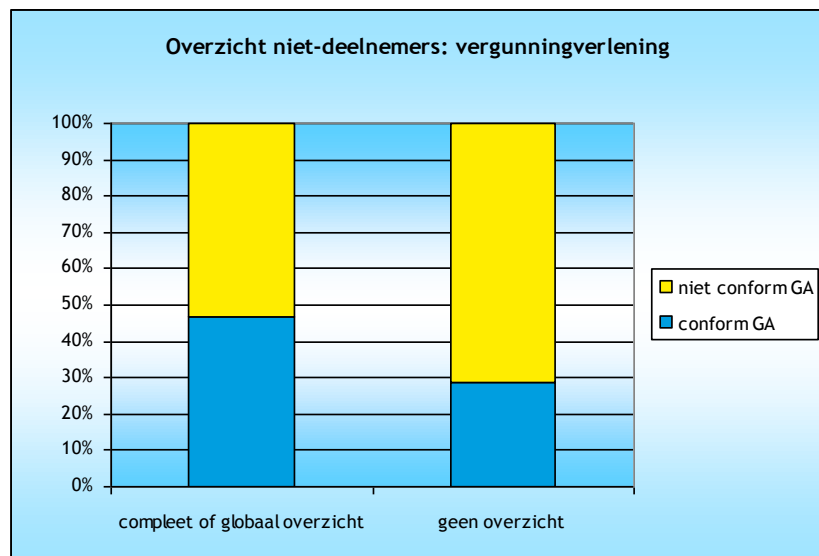
Een verklaring hiervoor is dat de Circulaire zich vooral richt op vergunningverlening en minder op toezicht en handhaving. Verder is het zo dat toezichthouders vooral gericht zijn op de uitvoering van gestelde eisen in de vergunningen en het Activiteitenbesluit. Het wel of niet hebben van kennis van de Circulaire heeft hier geen invloed op.

Overzicht van MJA- en Gelijkwaardig Alternatief-bedrijven

Analoog aan het voorgaande geldt dat een (compleet of globaal) overzicht van MJA- en Gelijkwaardig Alternatief-bedrijven resulteert in een betere uitvoering van vergunningverlening. Waarschijnlijk draagt een goed overzicht er toe bij dat gemeenten goed weten bij welke bedrijven ze voorschriften op moeten nemen.

Uit de analyse blijkt verder dat overzicht van MJA- en Gelijkwaardig Alternatief-bedrijven niet resulteert in een betere uitvoering van toezicht en handhaving. Een verklaring hiervoor is dat toezichthouders vooral gericht zijn op de uitvoering van gestelde eisen in vergunningen en het Activiteitenbesluit. Inzicht hebben of bedrijven al dan niet deelnemen aan de MJA heeft hier geen invloed op. Interessant hierbij is dat een gemeente een klein onderzoek heeft uitgevoerd binnen een branche naar verschillen tussen de MJA-deelnemers en de niet-deelnemers. Bij vijf hogescholen is gekeken naar de ambities van degenen die mee doen aan de MJA (2) en degenen die dat niet doen (3). Hieruit bleek dat geen onderscheid merkbaar was. De betreffende gemeente heeft op grond hiervan geconcludeerd dat ze geen onderscheid maakt tussen MJA-deelnemers en niet -deelnemers.

Figuur 14 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van aanwezigheid overzicht niet-deelnemers



Overzicht van energiegebruik

Uit het onderzoek is geen relatie waarneembaar tussen het hebben van een overzicht van het energiegebruik van bedrijven en de kwaliteit van de uitvoering van de Wm-taken. Dit lijkt niet logisch. De verklaring ligt hem er waarschijnlijk in dat gemeenten en milieudiensten met overzicht van energiegebruik zich vooral richten op specifieke branches met een hoog energiegebruik en potentiële energiebesparende maatregelen. Enkele milieudiensten maken daarbij gebruik van de database "Energiebesparing en Winst" van Infomil.

Zo'n projectmatige aanpak staat dan min of meer los van de reguliere uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, waar het onderhavige onderzoek zich in hoofdzaak op richt.

Verankering in uitvoering vergunningverlening

Voor vergunningverlening is geen duidelijke relatie zichtbaar tussen verankering in werkprocedures en de uitvoeringskwaliteit. Waarschijnlijk is dit te verklaren vanuit het gegeven dat de meeste gemeenten werken met standaardvoorschriftenpakketten. Als gemeenten beschikken over een goed voorschriftenpakket en dit voorschriftenpakket goed hanteren, worden automatisch

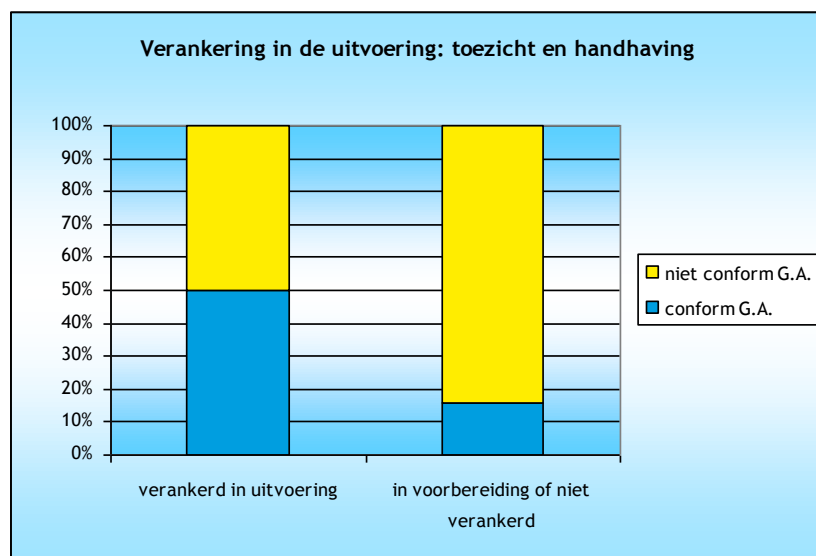
goede voorschriften opgenomen. Aanvullende interne werkinstructies zijn daarbij minder relevant.

Verankering energiebesparing in uitvoering toezicht en handhaving

Van deze factor is het effect het meest zichtbaar. Bij gemeenten die toezicht en handhaving van energiebesparing hebben geborgd in werkinstructies is de uitvoering duidelijk beter dan bij gemeenten waar dit niet het geval is.

Blijkbaar is 'borging' in werkinstructies er voor nodig om er voor te zorgen dat tijdens de controles systematisch aandacht wordt besteed aan 'energie'. Dit is te verklaren vanuit het gegeven dat van de bestaande wet- en regelgeving geen sterke verplichting uitgaat om energie mee te nemen in toezicht. In de praktijk hebben gemeenten de ruimte om zelf te bepalen of ze het aspect al dan niet meenemen. Interne borging in werkprocedures zorgt er dan voor dat het wel systematisch wordt meegenomen.

Figuur 15 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van verankering in uitvoering



Voor de factoren verankering in uitvoering vergunningverlening, organisatie taakuitvoering (gemeenten versus uitvoering via milieudienst) en overzicht energiegebruik bedrijven is uit het onderzoek geen effect zichtbaar op de kwaliteit van de uitvoering.

Organisatie taakuitvoering (zelfstandig of milieudienst)

Uit het onderzoek volgt geen duidelijk verschil in uitvoeringskwaliteit tussen gemeenten die de taken laten uitvoeren door een milieudienst en gemeenten die het zelfstandig doen.

Een verklaring is dat uit het onderzoek blijkt dat sommige milieudiensten het onderwerp 'energiebesparing' prioriteit geven, en anderen veel minder. De verhouding hiertussen is min of meer vergelijkbaar met gemeenten die deze taken in eigen beheer uitvoeren. Verder geldt dat milieudiensten die het onderwerp 'energie' prioriteit geven, dat vaak via bepaalde branchegerichte projecten doen (uit het onderzoek volgen o.a. diverse projecten gericht op supermarkten). Zo'n projectgerichte aanpak hoeft niet te betekenen dat energiebesparing ook is verankerd in de reguliere uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

5.2 Beschouwing: achtergronden van geconstateerde tekortkomingen

Uit de interviews en het dossieronderzoek volgt bij de meeste gemeenten eenzelfde beeld van oorzaken voor de geconstateerde tekortkomingen.

Oorzaken van de tekortkomingen

1. Regelgeving is moeilijk uitvoerbaar en de kennis over energiebesparende maatregelen ontbreekt.
2. Hulpmiddelen zijn ontoereikend en verouderd.
3. Regulering energiebesparing heeft beperkte prioriteit in uitvoering gemeentelijke taken.
4. Belang van energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven wordt niet onderkent.
5. Geen inzicht in MJA deelnemers en niet-deelnemers en geen inzicht in het energiegebruik.

Regelgeving is moeilijk uitvoerbaar en kennis over energiebesparende maatregelen ontbreekt

Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat de bestaande regelgeving zeer lastig uitvoerbaar is. Het kernpunt in de regelgeving is dat bedrijven maatregelen moeten uitvoeren met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, zonder dat specificaties beschikbaar zijn welke (typen) maatregelen hieraan voldoen. Het belangrijkste bestaande hulpmiddel, de Circulaire Energie in de Milieuvergunning, is gericht op algemene ondersteuning van de vergunningverlening en geeft dergelijke specificaties niet.

Gemeenten geven aan dat de regelgeving specialistische kennis vereist. Deze is doorgaans niet aanwezig. Een extra complicatie hierbij is dat het conform de formulering in de wetgeving specifiek gaat om maatregelen die bij het desbetreffende bedrijf mogelijk zijn, d.i. rekening houdend met de daarvoor geldende energieprijzen en contracten²⁴. Toezichthouders geven aan dat ze door dit gebrek aan kennis van mogelijke maatregelen vastlopen in discussies met bedrijven.

De complexiteit van het onderwerp en het ontbreken van een duidelijke urgentie (lokaal of vanuit het Rijk), dragen er ook toe bij dat de uitvoering sterk verschilt tussen gemeenten. De indruk van de onderzoekers is dat de prioriteit in sterke mate afhangt van of er binnen de gemeente (of milieudienst) medewerkers bij het onderwerp betrokken zijn. Als consequentie hiervan kan het voorkomen dat vergelijkbare bedrijven in de ene gemeente wel worden geconfronteerd met eisen ten aanzien van energiebesparing en in een andere gemeente niet.

Uit het onderzoek blijkt dat 'actieve' gemeenten zich vooral richten op energiebesparingsonderzoeken. Dit kan in beginsel leiden tot een goed inzicht in mogelijke maatregelen, die vervolgens aan het bedrijf worden opgelegd. In de onderzochte gevallen blijkt deze route echter ook kwetsbaar.

²⁴ Dit wordt geïllustreerd door een RvSt-zaak van een gemeente tegen enkele supermarkten i.v.m. afdekking van koelmeubelen. De gemeente moest hierbij bewijzen dat de vereiste afdekking aan het criterium van een terugverdientijd 5 jaar of minder voldeed.

In veel gevallen is er sprake van veel processtappen met een lange doorlooptijd en het risico dat het proces ergens stagneert²⁵. Uit de dossiers blijkt dan dat ergens in het traject (met name bij toezicht en handhaving) een gemeente een stap laat liggen, zodat uiteindelijk geen energiebesparingsonderzoek wordt uitgevoerd. Een tweede kwetsbaar punt is dat toezichthouders mede vanwege het ontbreken van toegesneden kennis veelal niet toekomen aan het toetsen van de kwaliteit van een opgeleverd energiebesparingsonderzoek.

Naast het voorschrijven van energiebesparingsonderzoeken blijkt dat enkele gemeenten zich ook richten op het voorschrijven van bepaalde specifieke maatregelen. Zo blijken in diverse onderzochte gemeenten projecten te worden opgestart gericht op het afdekken van vriesmeubelen in supermarkten. Ook hier kan sprake zijn van een gebrek aan uniformiteit doordat een dergelijk project in de ene gemeente wel wordt uitgevoerd en in een andere gemeente niet.

Hulpmiddelen zijn ontoereikend en verouderd

Gemeenten geven aan meer hulpmiddelen nodig te hebben voor de uitvoering van de energieregelgeving.

Gemeenten ontberen een heldere, actuele handreiking voor het reguleren van energiebesparing. Het huidige kader, de Circulaire Energie in de Milieuvergunning, is sterk gedateerd. Gemeenten geven aan dat deze daardoor ook niet is te gebruiken in communicatie met bedrijven. Ook geldt dat de Circulaire bij een aanzienlijk deel van de gemeenten niet bekend is (zie ook par. 5.1 "kennis en wetgeving"). Een omissie is ook dat de Circulaire zich slechts richt op vergunningplichtige bedrijven, terwijl met de komst van het Activiteitenbesluit het overgrote deel van de relevante bedrijven meldingsplichtig is.

Het ontbreken van een actuele handreiking draagt er ook toe bij dat gemeenten het beeld hebben dat het onderwerp een betrekkelijk geringe prioriteit heeft.

Gemeenten hebben behoefte aan een heldere, toegankelijke handreiking, die zowel van toepassing is op vergunningplichtige als meldingsplichtige bedrijven en ook in communicatie met bedrijven gehanteerd kan worden.

De recent beschikbaar gekomen Infomil-database "Energiebesparing en Winst" (Agentschap NL, 2010) geeft wel toegesneden informatie over mogelijke maatregelen. De database geeft informatiebladen met maatregelen (ten tijde van het onderzoek voor vier branches, inmiddels 11)^{26 27}. De meeste gemeenten waren hier echter nog niet mee bekend. Gemeenten die de bladen wel kennen geven aan dat niet duidelijk is wat hiervan de status is in concrete procedures. Verder staat op de site een stappenschema. Dit is echter bij vrijwel geen van de gemeenten bekend (een punt is hierbij ook dat dit schema op de site moeilijk te vinden is).

Regulering energiebesparing heeft beperkte prioriteit in uitvoering gemeentelijke taken

Uit de gesprekken volgt het beeld dat bij een aanzienlijk deel van de geïnterviewde gemeenten energiebesparing 'wel meegenomen wordt', maar geen hoge prioriteit

25 Dit betreft: 1. toetsen of een energiebesparingsonderzoek wordt opgeleverd (tijdig en van voldoende kwaliteit), 2. bij achterwege blijven nemen van handhavende stappen, 3. de kwaliteit van een opgeleverd onderzoek beoordelen, 4. het plan beoordelen wat een bedrijf indient op grond van het onderzoek en 5. het opleggen van de maatregelen uit dat plan).

26 Naast de Infomil-database bestaan er wel al informatiebladen voor diverse sectoren. Een beperking is dat deze maar een beperkt aantal branches beslaan. Uit het onderzoek blijkt dat slechts in enkele gevallen deze zijn toegepast.

27 Bij de recente actualisatie van het Activiteitenbesluit (november 2009) is in de toelichting opgenomen dat de maatregelen uit de database van Infomil 'aan het criterium van een terugverdientijd van 5 jaar of minder voldoen'. Het is voor de onderzoekers onduidelijk wat dit betekent voor maatregelen in de database met een terugverdientijd meer dan 5 jaar. Dit gegeven lijkt in strijd met deze toelichting.

heeft in vergelijking tot andere onderwerpen in vergunningverlening en handhaving. Gemeenten geven aan dat andere milieuaspecten als lucht, geluid en bodem concreter zijn uitgewerkt. Bovendien hebben deze lokaal meer impact. Deze krijgen daardoor in de praktijk bij uitvoering van toezicht en handhaving al snel een hogere prioriteit.

Veel gemeenten geven in de interviews aan het onderwerp energiebesparing gewoon mee te willen nemen in de uitvoering van de Wm-taken en dat, zodra er adequate hulpmiddelen beschikbaar zijn, zij dit ook zullen doen. Zolang toegesneden hulpmiddelen echter niet beschikbaar zijn, krijgt het een lage prioriteit.

Borging in uitvoering toezicht & handhaving

Uit de analyse blijkt dat in de gemeenten die energiebesparing hebben verankerd in toezicht en handhaving, de uitvoering aanmerkelijk beter verloopt.

Verankering in de programma's

In de programmering van milieutaken speelt het energiegebruik van de bedrijven doorgaans geen rol. Veelal worden de activiteiten nog geprogrammeerd op basis van de urgentieclasses uit de BUGM-systematiek. Energiegebruik speelt daarmee nog geen rol in het prioriteren van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Meer algemeen geldt dat hiermee wordt gestuurd op aantallen controles en niet op gerealiseerde kwaliteit.

Implementatie in beleidsplannen

In slechts weinig gemeentelijke beleidsplannen is het reguleren van energiebesparing via de Wet milieubeheer een aandachtspunt. Hiermee ontbreekt vanuit 'beleid' een impuls om specifiek aandacht te schenken aan dit onderwerp.

Belang van energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven wordt niet onderkend

Veel potentiële grootverbruikers van energie, zoals kantoren, supermarkten, koel- en vrieshuizen, groothandel en zorginstellingen, zijn sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit meldingsplichtig. Slechts een beperkt aantal bedrijven valt nog onder de vergunningplicht.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten relatief weinig aandacht besteden aan energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven. De vooronderstelling is daarbij dat deze bedrijven, omdat zij vallen onder de algemene regels, vanuit milieuoptiek minder van belang zijn. Deze verminderde aandacht werkt ook door bij het toezicht. Naar verwachting blijft hiermee een aanzienlijk potentieel aan energiebesparing onderbelicht.

De relatief geringe aandacht voor meldingsplichtige bedrijven ligt in lijn met de beleidslijn vanuit het Rijk om in het kader van deregulering bedrijven met een lage milieubelasting onder Algemene Regels te vallen, en deze zoveel mogelijk te vrijwaren van administratieve lasten²⁸. Gemeenten hebben bij deze bedrijven daardoor een minder grote bemoeienis gekregen. Voor wat betreft het onderdeel energie wordt dit nog eens versterkt doordat energie geen aandachtspunt is in de internetmodule voor het Activiteitenbesluit. Bedrijven en gemeenten hebben hierdoor geen zicht op de relevantie en mogelijke maatregelen en kunnen daardoor de indruk krijgen dat het aspect minder relevant is.

²⁸ Zo geldt dat verzorgingshuizen, scholen, en kantoorgebouwen vanwege een "geringe invloed op het milieu" onder een licht regime vallen (type A). Over de relevantie van duurzaamheidsthema's zoals energie wordt hier verder niet gesproken.

Gemeenten hebben doorgaans geen zicht op deelnemers/ niet-deelnemers MJA's en in het energiegebruik van bedrijven

De meeste gemeenten hebben geen overzicht van energiegebruikers binnen de gemeente. Gemeenten hebben daardoor geen inzicht in welke bedrijven en branches de grootste energieverbruikers zijn. Dit maakt het moeilijk om in de programmering van milieutaken een prioriteit te leggen bij grote energiegebruikers.

Ook hebben gemeenten weinig zicht op welke bedrijven wel/niet deelnemen aan de MJA's. Dit maakt het moeilijk om prioriteit te geven aan het benaderen van deze bedrijven. Weinig gemeenten weten dat ze bij AgentschapNL navraag kunnen doen welke MJA-bedrijven in de gemeente zijn gevestigd.

Best practises

Tijdens de interviews hebben gemeenten en milieudiensten diverse suggesties en ervaringen naar voren gebracht om energiebesparing te reguleren via vergunningen en controles. Onderstaand overzicht geeft hiervan een korte bloemlezing.

- Een milieudienst gaat vanaf 2010 20% van de beschikbare toezichtcapaciteit inzetten op energiebesparing. Focus is daarbij gericht op de grootverbruikers, deze krijgen een energiebesparingsonderzoek opgelegd.
- Een gemeente heeft projecten uitgevoerd gericht op bepaalde bedrijfstakken en maatregelen die daarbij veel effect sorteren: supermarkten en afdekking koelmeubelen, energiebesparing (koeling) bij ICT-bedrijven en 'open deuren' bij detailhandel.
- Een milieudienst heeft energiebesparing opgenomen in het toezichtsprogramma. Langs deze aanpak worden circa 10 sectoren van grootverbruikers doorgelicht, in totaal circa 3.000 bedrijven. Dit gebeurt aan de hand van lijsten met standaard energiebesparende maatregelen.
- Diverse gemeenten hanteren voor controles een standaard bezoekverslag waarin moet worden aangegeven of de voorschriften over het aspect 'energiebesparing' worden nageleefd.
- Diverse gemeenten, kleinere en grotere, hebben het opleveren van een energiebesparingsonderzoek afgedwongen met een dwangsombeschikking. Het opleggen van dwangsommen is bij een gemeente opgenomen als standaardwerkwijze als een bedrijf bij herhaling een voorschrift niet naleeft.
- Een gemeente neemt bij bedrijven die aan de MJA deelnemen 'vangnet-voorschriften' op zodat als het bedrijf uit de MJA stapt het automatisch aan voorschriften conform het Gelijkwaardig Alternatief voldoet.
- Diverse gemeenten starten in 2010 met brancheprojecten gericht op de supermarkten en afdekking van koelmeubelen.

6 Conclusies

6.1 Uitvoering Gelijkwaardig Alternatief

Centraal in dit onderzoek staat de uitvoering door gemeenten van het Gelijkwaardig Alternatief bij bedrijven die niet deelnemen aan de MJA's. Op basis van de interviews, het dossieronderzoek en de analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Conclusies

1. Gemeenten passen Gelijkwaardig Alternatief meestal niet toe.
2. Sterke verschillen tussen en binnen gemeenten.
3. Energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven blijft onderbelicht.
4. Gemeenten focussen vooral op het uitvoeren van energiebesparingsonderzoeken, minder op daadwerkelijke realisatie van maatregelen.
5. Gemeenten maken in de uitvoering geen onderscheid tussen deelnemers en niet-deelnemers aan de MJA's.
6. "Kennis van wet- en regelgeving" en "inzicht in MJA-deelnemers" dragen bij aan uitvoering van de Wm en het Gelijkwaardig Alternatief.
7. Verankering in toezicht draagt in sterke mate bij aan handhaving van de Wm en toepassing van het Gelijkwaardig Alternatief.

Deze conclusies worden hieronder verder toegelicht.

Gemeenten passen Gelijkwaardig Alternatief meestal niet toe

- De meeste gemeenten (22 van de 28) passen het Gelijkwaardig Alternatief niet toe bij zowel vergunningverlening als bij toezicht en handhaving. Zes van de 28 gemeenten passen het Gelijkwaardig Alternatief toe bij zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving.
- Bij vergunningverlening passen 18 van 29 onderzochte gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief niet toe. De 11 gemeenten die wel het Gelijkwaardig Alternatief toepassen, schrijven in vergunningen veelal energiebesparingsonderzoeken voor, gecombineerd met een verplichting een plan op te stellen. Dit is vaak gekoppeld aan een adequaat voorschriftenpakket.
- Bij toezicht en handhaving passen 21 van 29 onderzochte gemeenten het Gelijkwaardig Alternatief niet toe. Deze taak blijkt voor de meeste toezichthouders complex. De uitvoering van de handhaving blijkt vaak niet goed geborgd en is persoons- en situatieafhankelijk.

Uitvoering verschilt sterk tussen en binnen gemeenten

Uit het onderzoek volgt dat de uitvoering in sterke mate verschilt tussen gemeenten. Dit geldt voor vergunningverlening, maar vooral voor toezicht en handhaving. Ook is er vaak sprake van sterke verschillen binnen gemeenten, zowel naar personen (de ene toezichthouder schenkt er wel aandacht aan, de andere niet), als in tijd (op het ene moment wordt het wel meegenomen, de andere keer niet).

Energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven blijft onderbelicht

De meeste gemeenten hebben weinig aandacht voor energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven. De impliciete aanname is vaak dat deze minder van belang zijn. Hier ligt echter juist bij veel gemeenten het grootste besparingspotentieel.

Enkele gemeenten en milieudiensten hebben juist wel een programma opgesteld gericht op energiebesparing bij bepaalde categorieën meldingsplichtige bedrijven.

Gemeenten focussen op het uitvoeren van energiebesparingsonderzoeken, minder op daadwerkelijke realisatie van maatregelen

De aanpak van energiebesparing loopt meestal via het opleggen van energiebesparingsonderzoeken conform de Circulaire Energie in de Milieuvergunning. Gemeenten schrijven deze onderzoeken wel voor maar schrijven de rendabele maatregelen die uit deze onderzoeken blijken zelden voor in de vergunning. Verder wordt ook vaak niet gecontroleerd of de rendabele maatregelen genomen worden.

Gemeenten maken in de uitvoering geen onderscheid tussen deelnemers en niet-deelnemers aan de MJA's

Geen van de onderzochte gemeenten maakt in de uitvoering een onderscheid tussen deelnemers en niet-deelnemers aan de MJA's. Op zich hoeft dit geen probleem op te leveren, omdat het kernpunt van het Gelijkwaardig Alternatief is dat de bestaande wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Het is echter niet in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord Rijk – VNG, die er op neer komen dat in het toezicht een prioriteit wordt gelegd bij de niet-deelnemers (in de vooronderstelling dat MJA-deelnemers op zich goed scoren op het punt van energie).

"Kennis van wet- en regelgeving" en "Inzicht in MJA-deelnemers" dragen bij aan de uitvoering Wm en het Gelijkwaardig Alternatief

De factoren 'Kennis van wet- en regelgeving' en 'inzicht in MJA-deelnemers' dragen in positieve zin bij aan de uitvoering van het Gelijkwaardig Alternatief.

De belangrijkste bijdrage aan de uitleg over de wet- en regelgeving is de Circulaire Energie in de Milieuvergunning. Het is logisch dat gemeenten die de circulaire kennen, deze ook beter toepassen. Het accent van de Circulaire ligt op vergunningverlening en hier is dan ook de positieve correlatie te vinden.

Het positieve effect van kennis van MJA-deelnemers loopt hier waarschijnlijk gelijk mee op: gerichte kennis van MJA-deelnemers gaat gepaard met aandacht voor de invulling van de vergunningverlening.

Verankering in toezicht draagt in sterke mate bij aan handhaving van de Wm en toepassing van het Gelijkwaardig Alternatief

Bij gemeenten die energiebesparing geborgd hebben in het toezicht en handhaving, verloopt de uitvoering van deze taken aanzienlijk beter. Deze gemeenten geven standaard aandacht aan het aspect energie. Bij andere gemeenten verliest het onderwerp al snel de aandacht in de concurrentie met andere onderwerpen als veiligheid en geluid.

Omdat gemeenten in de uitvoering van hun energietaken geen onderscheid tussen bedrijven die wel of niet deelnemen aan MJA of onderscheid maken tussen groot-, middel-, en klein-gebruikers, zullen de bovenstaande conclusies waarschijnlijk van toepassing zijn op het gehele inrichtingenbestand van gemeenten.

6.2 Oorzaken van tekortkomingen

Uit de interviews en de analyse van de dossiers volgt dat de geconstateerde tekortkomingen vooral zijn terug te voeren op de volgende aspecten:

Oorzaken:

1. Regelgeving is moeilijk uitvoerbaar en kennis over energiebesparende maatregelen ontbreekt.
2. Hulpmiddelen zijn ontoereikend en verouderd.
3. 'Regulering energiebesparing' heeft beperkte prioriteit in uitvoering gemeentelijke taken.
4. Belang van energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven wordt niet onderkend.
5. Geen inzicht in MJA deelnemers en niet-deelnemers en geen inzicht in het energiegebruik.

Regelgeving is moeilijk uitvoerbaar en kennis over energiebesparende maatregelen ontbreekt

Toezichthouders worden bij hun taak vroeger of later geconfronteerd met de vraag of bedrijven de mogelijke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd vijf jaar of minder hebben getroffen. De bewijslast hiervoor ligt bij de gemeenten. De hiervoor benodigde kennis blijkt in het overgrote deel van de gevallen niet aanwezig.

Gemeenten missen hulpmiddelen voor adequate uitvoering

Vrijwel alle gemeenten en milieudiensten geven aan dat ze behoefte hebben aan concrete hulpmiddelen waarmee ze vast kunnen stellen welke maatregelen voldoen aan het criterium van vijf jaar terugverdientijd. Deze zijn met name van belang voor de uitvoering van toezicht. Een tweede factor is dat een actuele landelijke handreiking ontbreekt: de bestaande Circulaire Energie in de Milieuvergunning is verouderd, mist een belangrijk segment van het taakveld (de meldingsplichtige bedrijven) en is niet geschikt voor communicatie met bedrijven.

'Regulering energiebesparing' heeft beperkte prioriteit in uitvoering

Uit de gesprekken volgt dat bij een aanzienlijk deel van de geïnterviewde gemeenten energiebesparing 'wel meegenomen wordt', maar geen hoge prioriteit heeft in vergelijking tot andere onderwerpen in vergunningverlening en handhaving.

Het belang van energiebesparing bij bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit is niet voldoende bekend

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten relatief weinig aandacht besteden aan energiebesparing bij meldingsplichtige bedrijven. De vooronderstelling is daarbij dat deze bedrijven, omdat zij vallen onder de algemene regels, vanuit milieuoptiek minder van belang zijn. Deze verminderde aandacht werkt ook door bij het toezicht. Naar verwachting blijft hiermee een aanzienlijk potentieel aan energiebesparing onderbelicht.

Geen inzicht in MJA deelnemers en niet-deelnemers en geen inzicht in energiegebruik

Voor de MJA's en het Gelijkwaardig Alternatief geldt dat gemeenten weinig zicht hebben op welke bedrijven wel/niet deelnemen aan de MJA's. Dit maakt het moeilijk om prioriteit te geven aan het benaderen van deze bedrijven.

De meeste gemeenten hebben ook geen overzicht van het energiegebruik van 'hun bedrijven', waardoor ze in werkprogramma's niet kunnen prioriteren naar energiegebruik.

7 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen richting het rijk en aanbevelingen aan de gemeenten/VNG.

7.1 Aanbevelingen aan het Rijk

Opstellen van informatiebladen per branche met rendabele maatregelen en een duidelijke juridische status

Gemeenten hebben sterk behoefte aan overzichten met maatregelen per branche die voldoen aan het criterium van vijf jaar of minder per branche. Dat maakt het voor veel gemeenten makkelijker om te toetsen of bedrijven rendabele maatregelen conform de Wm hebben uitgevoerd. Ook voorkomt het detaildiscussies of bepaalde maatregelen al dan niet rendabel zijn, bijvoorbeeld vanwege fluctuerende energieprijzen.

Inmiddels zijn op bij Infomil overzichten van rendabele maatregelen opgesteld voor 11 branches. ("Energiebesparing en Winst" op de website van Infomil). Deze overzichten geven de uitvoerders toegesneden en hanteerbare informatie. Een punt van aandacht is dat in enkele gevallen de terugverdientijden zijn aangegeven als bandbreedte, bijv. een terugverdientijd van 4-6 jaar²⁹. Gemeenten moeten dan toch nog per bedrijf beoordelen of een maatregel een terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder. Het verdient aanbeveling om aansluitend op de overzichten van "Energiebesparing en Winst" 1. expliciet aan te geven welke maatregelen in beginsel voldoen aan het criterium van vijf jaar of minder terugverdientijd³⁰ en 2. deze uit te breiden naar alle relevante branches.

Bij de recente aanpassing van het Activiteitenbesluit is in de toelichting een verwijzing opgenomen naar deze informatiebladen. Het verdient deze koppeling verder te versterken, zodat gemeenten er in juridische procedures eenduidig op terug kunnen vallen³¹.

De informatiebladen zijn vooral nuttig voor 'uniforme' bedrijven. Voor complexe bedrijven is het wenselijk dat vanuit het Agentschap NL/Infomil specialistische ondersteuning wordt geleverd.

Vernieuwde handreiking energiebesparing in vergunningverlening, toezicht en handhaving

Gemeenten hebben een sterke behoefte aan een duidelijk handvat voor de uitvoering van energiebesparing in hun Wm-taken. Een heldere, aansprekende handreiking kan een handvat vormen om bewustwording te vergroten over het belang van het reguleren van energiebesparing, en bijdragen aan consistentie tussen gemeenten. Tegelijk biedt het gemeenten een goed hulpmiddel in de communicatie met bedrijven.

Gelet op het grote aantal energierelevante bedrijven dat onder het Activiteitenbesluit valt, ligt het voor de hand om een nieuwe handreiking zowel te richten op vergunningplichtige als meldingsplichtige bedrijven.

²⁹ Bijv. bij kantoren: hoogfrequente verlichting (4-6 jaar) of verlichting dimbaar maken (vier-acht jaar).

³⁰ Gedacht kan worden aan een vorm waarbij bedrijven de ruimte krijgen om aan te tonen dat voor hun specifieke situatie de terugverdientijd groter is dan 5 jaar. De bewijslast wordt dan omgedraaid.

³¹ Gedacht zou kunnen worden aan een vergelijkbare status als de Nederlandse emissiericht-lijnen, d.w.z. dat gemotiveerd van de maatregelen afgeweken kan worden.

Het is wenselijk om in de handreiking ook aanbevelingen te doen voor de te hanteren frequenties van toezicht bij bepaalde categorieën bedrijven (informatiegestuurde handhaving).

Meer aandacht voor het aspect energie bij bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit

De deregulering en het Activiteitenbesluit stimuleren vanuit het Rijk dat bij vergunningverlening en toezicht minder aandacht wordt geschonken aan meldingsplichtige bedrijven. Voor het aspect 'energie' is dit niet op zijn plaats, omdat juist veel grootverbruikers van energie onder het Activiteitenbesluit vallen. Gemeenten en bedrijven zouden hier meer van doordrongen moeten worden.

Een specifiek punt daarbij is de internetmodule van het Activiteitenbesluit. Hierin is 'energie' geen aandachtspunt. Hierdoor wordt bij nieuw te vestigen bedrijven en instellingen niet duidelijk of ze relevant zijn voor wat betreft hun energiegebruik en blijft onduidelijk welke maatregelen van toepassing zijn. Deze onduidelijkheid geldt zowel voor bedrijven als voor gemeenten.

Het verdient aanbeveling om in een update van de internetmodule ook een vraag op te nemen naar het te verwachten energiegebruik. Bedrijven met een energiegebruik boven de gestelde ondergrenzen kunnen dan doorverwezen worden naar de eerdergenoemde overzichten met rendabele maatregelen. Dit borgt dat ondernemers bij nieuwvestiging gewezen worden op relevante besparende maatregelen en deze bij de nieuwbouw mee kunnen nemen³².

Inzichten vanuit de MJA's over mogelijke energiebesparende maatregelen delen met andere bedrijven en gemeenten

Bedrijven doen in het kader van de MJA's ervaring op met mogelijke energiebesparende maatregelen. Het is gewenst deze ervaringen ook ter beschikking te stellen voor niet aan de MJA's deelnemende bedrijven en aan gemeenten. Deze maatregelen kunnen dan worden meegenomen bij het uitvoeren van de Wm-regelgeving. Een rol van brancheorganisaties ligt hierbij voor de hand.

Aan gemeenten overzichten beschikbaar stellen van de niet-deelnemers aan de MJA's

Voor gemeenten is het in de huidige situatie erg moeilijk om binnen de gemeente vast te stellen welke bedrijven niet deelnemen aan de MJA.

Het verdient aanbeveling dat landelijk per MJA-branche in kaart wordt gebracht welke bedrijven aan de MJA deelnemen en dat gemeenten hier actief over worden geïnformeerd.

Actieve voorlichting organiseren voor gemeenten en bedrijven

Gemeenten hebben een duidelijke behoefte aan kennis en informatie over de regelgeving (hoe ver kun je gaan?) en over technische maatregelen (wat zijn mogelijke maatregelen?). Veel vergunningverleners en handhavers voelen zich op dit terrein onzeker. Ze hebben geen technische knowhow en weten niet hoever je juridisch kunt gaan.

Het verdient aanbeveling om gemeenten actief te informeren over het beleid, beschikbare hulpmiddelen en best practices. Gedacht kan worden aan voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen. Dit zou goed aan kunnen sluiten op de eerder genoemde handreiking en informatiebladen met rendabele maatregelen. Daarnaast is het van belang dat Rijk en VNG de gemeenten actief informeren over de afspraken uit het Klimaatakkoord.

³² Aansluitend op gebouwgebonden eisen uit de bouwregelgeving (EPC).

Naast voorlichting aan gemeenten, is ook informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten van belang.

Parallel met de voorlichting aan gemeenten verdient het aanbeveling om ook richting bedrijven te zorgen voor actieve voorlichting. Hierbij zowel aandacht schenken aan de regelgeving (inclusief de eerdergenoemde instrumenten) als aan mogelijke maatregelen. Hierbij kan worden aangesloten op programma's als Kompas (Agentschap NL) en de informatievoorziening van het Energiecentrum MKB. Daarnaast is een actieve rol van de brancheorganisaties gewenst.

7.2 Gemeenten/VNG

De uitvoering van 'energie' borgen in toezicht en handhaving

Gemeenten die energiebesparing bij toezicht en handhaving hebben geborgd verankeren de aandacht hiervoor en voorkomen dat de uitvoering persoons afhankelijk is.

Het verdient hierbij aanbeveling om toezicht op het aspect energie te combineren met voorlichting. Bij het aspect energiebesparing ligt dit extra voor de hand: immers dat het treffen van rendabele energiebesparende maatregelen ook voor de bedrijven een financieel voordeel oplevert.

Overzichten opstellen van energiegebruik en in toezichtsprogramma's energiegebruik meenemen

Het verdient aanbeveling dat gemeenten gegevens van het energiegebruik van de bedrijven (vergunningplichtig en meldingsplichtig) bundelen in een overzicht. Door middel van dit overzicht kan bij de programmering van werkzaamheden gericht aandacht worden geschonken aan bijvoorbeeld grootverbruikers van energie.

Een overzicht vormt een basis om effectief bij te dragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Een mogelijke optie is om in het elektronische bedrijvenbestand ook de parameter energiegebruik op te nemen.

Herijking categorie-indeling bedrijven (VNG)

Het verdient aanbeveling dat de VNG de categorie-indeling van bedrijven aanpast en daarin het aspect 'energie' meeneemt. De meeste gemeenten plannen hun controles op basis van de bestaande BUGM categorie-indelingen van bedrijven. Deze indelingen zijn vooral gebaseerd op hinderaspecten, energiegebruik is er niet in meegenomen. Dit leidt er toe dat bedrijven en instellingen met een hoog energiegebruik niet vaak worden gecontroleerd.

Dit in aansluiting op een van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Een te overwegen optie is om een deel van de periodieke controles te vervangen door branchegerichte controles bij branches met grootverbruikers.

Regulering energiebesparing opnemen in gemeentelijk milieu- en klimaatbeleid

Regulering van energiebesparing bij bedrijven is bij het merendeel van de gemeenten nog niet opgenomen in milieu- en/of klimaatsplannen. Gelet op de potentiële besparing wordt aanbevolen dat dit wel gebeurt.

Van belang is ook dat het onderwerp bestuurlijke prioriteit krijgt. Het onderwerp heeft nu nog bij een beperkt aantal besturen aandacht.

Energiebesparing integraal benaderen vanuit bouw- en milieuregelgeving

Naast de regelgeving vanuit de Wet milieubeheer, gelden er ook energiebesparingseisen van de bouwregelgeving: zo geldt dat nieuwe bedrijven moeten voldoen aan de EPC (Energie Prestatie Coëfficiënt). Het verdient aanbeveling om binnen gemeenten beide sporen op elkaar aan te laten sluiten, zodat bedrijven in één keer op de hoogte worden gesteld van de energie-eisen waar ze rekening mee moeten houden.

Informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten

Gelet op het nieuwe karakter en de inhoudelijke complexiteit van het onderwerp is het van belang dat gemeenten kennis en ervaringen delen en onderling samenwerken. Punten zijn daarbij het prioriteren van bedrijven, implementatie in werkprocessen en inhoudelijke kennis over bedrijven en maatregelen.

Figuur 16 Aanbevelingen



Bijlage 1: Referenties

CBS, 2009

<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0052-Binnenlands-verbruik-van-energie dragers-per-doelgroep.html?i=6-40>
geraadpleegd 1 december 2009

CBS Statline, 2010

CBS Statline
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLnl&PA=70946ned&LA=nl>
geraadpleegd 1 februari 2010

CE, 2007

A. (Ab) de Buck, M.C.M. (Marjolein) Koot, C. (Cor) Leguijt, L.M.L. (Lonneke) Wieters
Energiebesparingsonderzoeken bij meldingsplichtige bedrijven
Delft : CE Delft, 2007

CE, 2008

A. (Ab) de Buck, M.C.M. (Marjolein) Koot
Energiebesparing bij bedrijven gemeente Delft : Prioritering van bedrijven en een effectieve werkwijze
Delft : CE Delft, 2007

DCMR, 2009a

Energiebesparing Hoger en Voortgezet Onderwijs
Schiedam : DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009

DCMR, 2009b

Energiebesparing Zorginstellingen
Schiedam : DCMR Milieudienst Rijnmond, 2009

Energiecentrum MKB, 2009

Energiecentrum MKB
<http://www.energiecentrum.nl>
geraadpleegd 20 december, 2009

EZ en VROM, 1999

Circulaire Energie in de Milieuvergunning,
Den Haag : Ministeries EZ en VROM, 1999

InfoMil, 2005

Handboek Wegen naar Preventie bij bedrijven; aanpak preventie in het kader van de Wet milieubeheer voor vervoer, water, afval en energie
Den Haag ; InfoMil, 2005

InfoMil 2006

Werkboek Wegen naar Preventie bij bedrijven; aanpak preventie in het kader van de Wet milieubeheer voor vervoer, water, afval en energie,
Den Haag : InfoMil, 2006

InfoMil, 2009

InfoMil, web-site "Energiebesparing en Winst",
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/energiebesparing/>
geraadpleegd 20 december 2009.

VROM, 2007

BESLUIT van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)
Den Haag : Ministerie van VROM, 2007

Rijk et al., 2008

Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2001 – 2020, MJA3,
Den Haag : Rijk, IPO, Brancheorganisaties, gemeenten, 2008

SenterNovem, 2007

Cijfers en tabellen
Utrecht : SenterNovem 2007

SenterNovem, 2009a

<http://www.senternovem.nl/mja/introductie/deelnemers/index.asp>
geraadpleegd 1 december 2009

SenterNovem, 2009b

Meerjarenafspraken energie-efficiëntie : Resultaten 2008
Utrecht : SenterNovem, 2009

Raad van State, 2008

Uitspraak in zaak tussen deelgemeenten Amsterdam en milieudienst IJmond tegen supermarkten
http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?verdict_id=18213
geraadpleegd 1 december 2009

VNG, 2007

Verklaring van Texel, den Burgh, 2007
Den Haag : Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 2007

VNG/Rijk, 2007

Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 – 2011

Den Haag : Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ; Ministerie van VROM, et al., 2007

VROM, 2007

Werkprogramma Schoon en Zuinig
Den Haag : Ministerie van VROM, 2007

Bijlage 2: Branches Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie

Tabel 6

Branches waarvoor MJA's zijn afgesloten. De vetgedrukte branches vallen grotendeels onder gemeentelijk bevoegd gezag

Industriële sectoren	Asfaltindustrie
	Chemische industrie
	Fijn keramische industrie
	Gieterijen
	Grof keramische industrie
	Industriële Natwasserijen
	Kalkzandsteen- en cellenbetonindustrie
	Koel- en vrieshuizen
	Metallurgische industrie
	Olie- en gasproducerende industrie
	Oppervlakte behandelende industrie
	Overige industrie
	Rubber- en kunststofindustrie
	Tankopslagbedrijven
	Tapijtindustrie
	Textielindustrie
	Zuiveringsbeheer
Voedings- en genotmiddelenindustrie	Aardappelverwerkende industrie
	Cacao-industrie
	Frisdrankenindustrie
	Groenten- en fruitverwerkende industrie
	Koffiebranderijen
	Margarine-, vetten- en oliënindustrie
	Meelfabrikanten
	Vleesverwerkende industrie
	Zuivelindustrie
	Banken en verzekeraars
Diensten sectoren	Hoger beroepsonderwijs
	ICT-sector
	Universitair Medische Centra
	Wetenschappelijk Onderwijs
Agrosectoren	Bloembollen en bolbloementeel
	Glastuinbouw
	Paddenstoelenteelt
Supermarktsector	Supermarkten
Vervoerssector	Nederlandse Spoorwegen

Bijlage 3: Vragenlijst interviews Gelijkwaardig Alternatief

Vragenlijst uitvoering Gelijkwaardig Alternatief MJA

Naast vragen over het Gelijkwaardig Alternatief zijn ook vragen opgenomen over:

- De algemene uitvoering van energiebesparing in de vergunningverlening en de handhaving. Dit sluit aan bij de afspraken tussen gemeenten en Rijk in het klimaatakkoord om in de uitvoering van vergunningverlening en handhaving energiebesparing een structurele plek te geven.
- De registratie van energiegebruik bij MKB bedrijven. Dit gebeurt binnen het project "Stad en MKB" waarin SenterNovem onderzoek doet naar energiebesparing bij MKB bedrijven. (*Extra informatie achter de vragenlijst*).

In deze vragenlijst staan een aantal vakinhoudelijke termen, waarmee u wellicht niet bekend bent. De belangrijkste termen zijn toegelicht in een tekstkader aan het einde van de vragenlijst.

0. Situatieschets gemeente versus milieudienst		
a	Heeft de gemeente de vergunningverlening en handhaving in eigen beheer of is dit uitbesteed aan de regionale milieudienst?	☐ Ja in eigen beheer ☐ Nee, vergunningverlening is uitbesteed ☐ Nee, toezicht en handhaving zijn uitbesteed ☐ Nee, alles is uitbesteed
Bij volledig of deels uitbesteed		
b	Welke invloed heeft de gemeente nog op het vergunningsverlening en toezichts- en handhavingproces	(open vraag)
c	Als we aanvullende vragen willen stellen aan de desbetreffende milieudienst wie kunnen we daar dan het beste benaderen?	(open vraag)

1. Opbouw bedrijvenbestand	
a	Hoeveel bedrijven binnen de gemeente vallen onder de Wm? Het gaat niet alleen om industriële bedrijven maar ook over andere bedrijven zoals ziekenhuizen, kantoorgebouwen of bedrijven die onder het midden- en kleinbedrijf vallen (winkels dus) ☐ < 500 ☐ > 500 ☐ > 1000 ☐ > 2000 ☐ > 5000

2. Overzicht van energiegebruik inrichtingen

a	Heeft de gemeente een overzicht van het energiegebruik van de inrichtingen waarvoor zij Wm-bevoegd gezag is? Het overzicht moet niet alleen over industriële bedrijven moet gaan maar ook over andere bedrijven zoals ziekenhuizen, kantoorgebouwen of bedrijven die onder het midden- en kleinbedrijf vallen (winkels dus)	☐ Ja, gemeente heeft een overzicht van de energiegegevens van de inrichtingen ☐ Beperkt, gemeente heeft indicatief overzicht van mogelijke midden- en grootverbruikers ☐ Nee, gemeente heeft geen overzicht in het energiegebruik van de inrichtingen
	Toelichten (wat & hoe)	...

3. Registratie van energiegebruik

a MKB	Registreert uw gemeente de resultaten van de bedrijfs-controles met betrekking tot energie?	☐ Ja -> a ☐ Nee, -> e
Bij Ja:		
b	Welke informatie wordt geregistreerd? Denk aan: genomen maatregelen, energieverbruik, ...?	(open vraag)
c	Kunt u de geregistreerde data combineren tot overzichten per bijv. sector?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Beperkt
d	Op welke wijze vindt deze registratie plaats?	(open vraag)
e	Worden de resultaten gerapporteerd?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Beperkt
	Toelichten bij ja , op welke wijze?	...
Bij Nee:		
f	Vindt u het zinvol om in de toekomst wel dergelijke gegevens te registreren?	☐ Ja ☐ Nee
g	Waarom wel/niet? Denk aan: capaciteitsgebrek, systeem niet geschikt, kost te veel tijd,	(open vraag)

4. Registratie van energiegebruik bij MKB-bedrijven		
a MKB	Registreert uw gemeente wel/ook de resultaten van de bedrijfscontroles met betrekking tot energie bij het Midden- en Kleinbedrijf (MKB)? Het MKB is de groep bedrijven met minder dan 250 medewerkers.	☐ Ja ☐ Nee ☐ Beperkt
	Eventueel toelichting	...

5. Overzicht van MJA-bedrijven en 'niet-deelnemers' MJA		
a	Heeft de gemeente voor de diverse industriële MJA-branches een overzicht van de bedrijven die wel en niet deelnemen aan de MJA? Het gaat om de industriële MJA-branches en om beide overzichten	☐ Ja, gemeente heeft actueel en compleet overzicht ☐ Beperkt, gemeente heeft globaal beeld ☐ Nee, gemeente heeft geen overzicht
	Toelichten (wat & hoe)	...
b	Is bekend welke MJA-branches in zijn algemeenheid onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen? De ondergenoemde industriële sectoren hebben de MJA3 getekend. Daarnaast zijn er nog diverse sectoren buiten de industrie die ook de MJA hebben getekend (bijv. de glastuinbouw, banken en verzekeringskantoren en HBO-instellingen).	☐ Ja, gemeente heeft goed overzicht van mogelijke MJA-bedrijven ☐ Beperkt, gemeente heeft alleen globaal beeld van mogelijke MJA-bedrijven ☐ Geen, gemeente heeft geen overzicht van mogelijke MJA-bedrijven
	Toelichten (wat & hoe)	...
	Voedings- en genotmiddelensector	Aardappelverwerkende industrie, Cacao-industrie, Frisdrankenindustrie, Groente- en fruitverwerkende industrie, Koffiebranderijen, Margarine, Vetten en Olieën, Meelfabrikanten, Vleesverwerkende industrie, Zuivelindustrie
	Overige industriële sectoren	Asfaltindustrie, Chemische industrie, Fijnkeramische industrie, Gieterijen, Grofkeramische industrie, Industriële natwasserijen, Kalkzandsteen en Cellenbeton industrie, Koel- en vrieshuizen, Metallurgische industrie, Olie- en gasproducerende industrie, Oppervlaktebehandelende industrie, Rubber- en kunststofindustrie, Tankopslagbedrijven, Tapijtindustrie, Textielindustrie, Zuiveringsbedrijven

6. Kennis nationaal beleid		
a	Is de gemeente op de hoogte van de afspraken uit het Klimaatakkoord Rijk-Gemeenten t.a.v. het meenemen van energiebesparing bij toezicht en handhaving?	☐ Ja ☐ Nee
b	Is de gemeente op de hoogte van de afspraken uit het Klimaatakkoord Rijk-gemeenten t.a.v. het uitvoeren van het "Gelijkwaardig Alternatief" bij niet-deelnemers aan de MJA?	☐ Ja ☐ Nee
c	Is de gemeente op de hoogte van de wettelijke mogelijkheden/ verplichtingen t.a.v. energiebesparing bij inrichtingen ?	☐ Ja ☐ Nee
d	Concluderend: Heeft de gemeente voldoende kennis van het VROM beleid over regulering van energiebesparing via vergunningverlening, toezicht en handhaving?	☐ Gemeente is voldoende op de hoogte van beleid en wettelijke instrumenten ☐ Gemeente is beperkt op de hoogte van beleid en wettelijke instrumenten ☐ Gemeente is niet/nauwelijks op de hoogte van beleid en wettelijke instrumenten
	Toelichten (wat & hoe)	...

**7 – 9 Vergunningverlening/toetsen van meldingen
(beleid, uitvoeringsprogramma en uitvoering)**

7. Beleid		
a	Heeft de gemeente specifiek beleid voor energiebesparing bij <i>vergunningverlening en het toetsen van meldingen</i> ?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
Bij ja, of in voorbereiding		
b	Is het beleid uitgedrukt in meetbare doelen?	☐ Ja ☐ Nee
c	Wat zijn voorbeelden en ervaringen van het in gang gezette beleid?	(open vraag)

d	Is dit beleid gespecificeerd voor MJA-bedrijven en niet-deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief)?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Bij nee , toelichting waarom niet	...
Bij nee, geen beleid vergunningverlening		
e	Waarom niet?	(open vraag)

8. Uitvoeringsprogramma

a	Heeft de gemeente in haar uitvoeringsprogramma apart energiebesparing voor <i>vergunningverlening en het toetsen van meldingen</i> opgenomen?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
Bij ja, of in voorbereiding		
b	Wat zijn voorbeelden en ervaringen van het in gang gezette uitvoeringsprogramma?	(open vraag)
c	Is in het uitvoeringsprogramma onderscheid gemaakt tussen voor MJA-bedrijven en niet-deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief)?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Bij nee , toelichting waarom niet	...
Bij nee, geen uitvoeringsprogramma vergunningverlening		
d	Waarom niet?	(open vraag)

9. Uitvoering

a	Zijn er werkprocedures voor het reguleren van energiebesparing in de <i>vergunningverlening</i> ?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
b	Zijn er werkprocedures voor het <i>beoordelen van meldingen</i> ihkv het Activiteitenbesluit?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
Bij ja, of in voorbereiding		

c	Zijn er specifieke werkprocedures voor de uitvoering van de vergunningverlening bij MJA-bedrijven en/of bij niet deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief) ?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Bij nee, toelichten waarom niet	...
Bij nee , geen werkprocedures vergunningverlening		
e	Waarom niet?	(open vraag)
f	Is de uitvoering van energiebesparing op een andere manier geborgd in vergunningverlening en meldingen?	(open vraag)

10 - 12 Toezicht en handhaving
(beleid, uitvoeringsprogramma en uitvoering)

10. Beleid		
a MKB	Heeft de gemeente specifiek beleid voor energiebesparing voor <i>het toezicht en de handhaving</i> ?	☐ Ja -> b ☐ Nee -> f ☐ In voorbereiding
Bij ja , of in voorbereiding		
b	Is het beleid uitgedrukt in meetbare doelen?	☐ Ja ☐ Nee
c	Wat zijn voorbeelden en ervaringen van het in gang gezette beleid?	(open vraag)
d	Is dit beleid gespecificeerd voor MJA-bedrijven en niet-deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief)?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Bij nee , toelichten waarom niet	...
e MKB	Heeft de gemeente ook/wel specifiek toezichts- en handhavingsbeleid voor energiebesparing bij MKB bedrijven?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding

	Bij nee , toelichten waarom niet	...
	Bij ja , welke beleid en wordt dit in de praktijk toegepast?	...
	Bij ja , is dit toezichts- en handhavingsbeleid van invloed op het energieverbruik bij MKB?	...
Bij Nee, geen beleid toezicht en handhaving		
f	Waarom niet?	(open vraag)

11. Uitvoeringsprogramma		
a MKB	Heeft de gemeente in haar uitvoeringsprogramma apart energiebesparing voor <i>toetsing en handhaving</i> opgenomen?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
Bij ja, of in voorbereiding		
b	Wat zijn voorbeelden en ervaringen van het in gang gezette uitvoeringsprogramma?	(open vraag)
c	Heeft de gemeente in het toezichtsprogramma 'energiebesparing betrokken bij de planning/frequentie van de bedrijfscontroles?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Zo ja , wat zijn voorbeelden/ervaringen	...
	Zo nee , wat zijn de achterliggende redenen hiervan?	...
d	Is in het uitvoeringsprogramma onderscheid gemaakt tussen voor MJA-bedrijven en niet-deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief)?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Zo ja , laat de gemeente deelname aan MJA meewegen bij het bepalen van de controlefrequentie?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
	Eventueel toelichten hoe	...
	Bij nee , toelichting waarom geen onderscheid	...

Bij <i>nee</i>, geen uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving		
e	Waarom niet?	...
12. Uitvoering		
a	Zijn er werkprocedures voor het reguleren van energiebesparing in de <i>toezicht en handhaving</i> ?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
Bij <i>ja</i>, of in voorbereiding		
b	Zijn er specifieke werkprocedures voor de uitvoering van de <i>toezicht en handhaving</i> bij MJA-bedrijven en bij niet-deelnemers (Gelijkwaardig Alternatief)?	☐ Ja, voor beide ☐ Alleen voor MJA ☐ Alleen voor GA ☐ Nee ☐ In voor-bereiding
	Bij <i>nee</i> , toelichten waarom niet	(open vraag)
Bij <i>nee</i>, geen werkprocedures toezicht en handhaving		
c	Waarom niet?	(open vraag)
d	Is de uitvoering van energiebesparing op een andere manier geborgd in <i>toezicht en handhaving</i> ?	(open vraag)

13. Energiebesparing bij MKB		
a MKB	Vindt u het zinvol om specifiek aandacht te besteden aan energiebesparing bij het MKB?	☐ Ja ☐ Nee
b MKB	Heeft u behoefte aan ondersteuning bij het aanpakken van energiebesparing van het MKB?	☐ Ja ☐ Nee
	Indien ja , welke	(open vraag)

14 – 15 Opleiding en capaciteit

14. Opleiding kennis en ervaring		
a	Is opleiding, kennis en ervaring aanwezig voor het reguleren, van energiebesparing in de vergunning?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
b	Is opleiding, kennis en ervaring aanwezig voor het toezicht op energiebesparing?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
c	Is opleiding, kennis en ervaring aanwezig voor de handhaving van energiebesparing?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
d	Is opleiding, kennis en ervaring aanwezig voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van MJA?	☐ Ja, voor alle onderdelen ☐ Ja, deels ☐ Nee ☐ In voorbereiding ☐ N.v.t. (bij geen onderscheid)
	Eventueel toelichten hoe	...
e	Is opleiding, kennis en ervaring aanwezig voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van het Gelijkwaardig Alternatief?	☐ Ja, voor alle onderdelen ☐ Ja, deels ☐ Nee ☐ In voorbereiding ☐ N.v.t. (bij geen onderscheid)
	Eventueel toelichten	...

15. Capaciteit		
a	Is er voldoende capaciteit aanwezig voor het reguleren, van energiebesparing in de vergunning?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
b	Is er capaciteit aanwezig voor het toezicht op energiebesparing?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
c	Is er capaciteit aanwezig voor de handhaving van energiebesparing?	☐ Ja ☐ Nee ☐ In voorbereiding
d	Is er capaciteit aanwezig voor de vergunning-verlening, toezicht en handhaving van MJA?	☐ Ja, voor alle onderdelen ☐ Ja, deels ☐ Nee ☐ In voorbereiding ☐ N.v.t. (bij geen onderscheid)
	Eventueel toelichten hoe	...
e	Is er capaciteit aanwezig voor uitvoering, toezicht en handhaving van het Gelijkwaardig Alternatief?	☐ Ja, voor alle onderdelen ☐ Ja, deels ☐ Nee ☐ In voorbereiding ☐ N.v.t. (bij geen onderscheid)
	Eventueel toelichten	...

De volgende vragen worden door de VI/CE beantwoord ná de beoordeling van dossiers vergunningverlening en handhaving en vóór het tweede deel van het gesprek met de gemeente

16. Uitvoering van vergunningverlening		
a	Wordt, blijkens het dossier-onderzoek, in de uitvoering van vergunningverlening voldoende invulling gegeven aan het Gelijkwaardig Alternatief? Het toetsingskader hierbij is de <i>Circulaire Energie in de Milieuvergunning (par. 3.4)</i>. Kernpunten hierin zijn: <i>Considerans:</i> - bewuste keuze voor maatregelvoorschriften of een onderzoek <i>Maatregelvoorschriften:</i> - maatregelen concreet in de vergunning opnemen (alleen verwijzing naar EBP als ze daar concreet en handhaafbaar in staan) <i>Onderzoeksverplichting:</i> - in geval van een onderzoek zijn drie opties mogelijk: een 'standaard'-onderzoek, een 'beperkt' onderzoek en een 'haalbaarheidsonderzoek'. - duidelijke criteria waar onderzoeksrapport aan moet voldoen (cf. de Circulaire) - verplichting tot periodieke actualisatie van EBP	☐ Ja, voorschriften in vergunningen liggen op niveau wet- en regelgeving ☐ Ja, wel voorschriften, maar minder vergaand dan cf. wet- en regelgeving ☐ Nee, er zijn geen voorschriften opgenomen
17. Uitvoering van toezicht en handhaving		
a	Wordt, blijkens het dossieronderzoek, in de uitvoering van toezicht en handhaving bij de 'niet-deelnemers' aan de MJA invulling gegeven aan het Gelijkwaardig Alternatief?	☐ Ja, bij het toezicht wordt getoetst op naleving voorschriften t.a.v. energiebesparing en er wordt gehandhaafd ☐ Ja, bij het toezicht wordt getoetst op naleving voorschriften t.a.v. energiebesparing, maar er wordt niet op gehandhaafd ☐ Nee

De volgende vragen komen aan de orde in het gesprek met de gemeente ná de beoordeling van dossiers vergunningverlening en handhaving

18. Uitvoering van vergunningverlening		
a	Wat zijn achterliggende redenen om in de uitvoering van vergunningverlening op de geconstateerde wijze (sterk, beperkt, geen, ...) uitvoering te schenken aan het Gelijkwaardig Alternatief?	(open vraag)
19. Uitvoering van toezicht en handhaving		
a	Wat zijn achterliggende redenen om in de uitvoering van toezicht en handhaving op de geconstateerde wijze uitvoering te schenken aan het Gelijkwaardig Alternatief ?	(open vraag)
20. Overall		
	Bij gemeenten die weinig of niet invulling geven aan de uitvoering energiebesparing bij bedrijven en/of van het G.A.	
a	Wat is volgens de gemeente nodig om wel invulling te geven aan energiebesparing bij bedrijven in het algemeen en het Gelijkwaardig Alternatief in het bijzonder?	(open vraag)
b	Wat is volgens de gemeente nodig om wel invulling te geven aan energiebesparing bij MKB bedrijven?	(open vraag)
	Bij gemeenten die wél invulling geven aan de uitvoering van het G.A.	
c	Wat is de belangrijkste drijfveer om het Gelijkwaardig Alternatief in uitvoering te brengen?	(open vraag)
d	Welke hulpmiddelen worden gebruikt?	(open vraag)
e	Wat zijn de leerpunten?	(open vraag)
f	Is dit ook nuttig voor andere gemeenten?	(open vraag)
21. Tot slot		
a	Heeft de gemeente nog vragen en/of opmerkingen?	(open vraag)

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

Wet Milieubeheer (Wm):

De Wet milieubeheer (Wm) is de belangrijkste milieuwet in Nederland. De wet bepaalt welke (wettelijk) gereedschap kan worden ingezet om het milieu te beschermen. De belangrijkste instrumenten zijn milieuplannen en -programma's, milieukwaliteitseisen, vergunningen, algemene regels en handhaving. Milieu is in deze wet gedefinieerd inclusief zuinig gebruik van energie en grondstoffen. Het onderwerp energie is verder uitgewerkt in de zogeheten circulaire energie in milieuvergunning en de activiteiten AMvB.

Circulaire energie in milieuvergunning:

De circulaire is een advies over de wijze waarop het bevoegd gezag met het onderwerp energie in het kader van de Wet milieubeheer kan omgaan. Het is gericht op bedrijven die een milieuvergunning moeten aanvragen. De meest recente versie stamt uit 1999. Hierin is opgenomen dat het bevoegd gezag kan eisen dat energiebesparende maatregelen met een kortere terugverdientijd dan vijf jaar genomen moeten worden. Ook is hierin het advies vermeld om - als het energiegebruik minder is dan 25.000 m3 aardgas of 50.000 kWh elektriciteit per jaar - geen voorschriften in de vergunning op te nemen. Wanneer blijkt dat een bedrijf dat zich aangesloten heeft bij een Meerjarenaafpraak energie-efficiëntie (MJA) geen energiebesparende maatregelen neemt, dan kunnen de andere overheden dit alsnog via de Wet milieubeheer afdwingen.

Activiteiten AMvB:

Bedrijven hadden voor 1 januari 2008 een milieuvergunning nodig, tenzij ze voldoen aan algemene regels die stonden in zogenoemde 8.40-AMvB's. Dit waren algemene maatregelen van bestuur (AMvB) op basis van artikel 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer. Deze (elf) AMvB's beschreven milieuregels voor bepaalde bedrijfssectoren zoals de horeca, transportbedrijven en detailhandel. Bedrijven die onder het AMvB vallen hebben geen vergunningsverplichting maar moeten hun activiteiten melden. Om regelgeving te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar te maken, heeft het ministerie van VROM de elf oude AMvB's op 1 januari 2008 vervangen door één activiteiten-AMvB. Dit met als doel om de regeldruk voor het bedrijfsleven te verminderen. Een gevolg was bijvoorbeeld dat minder bedrijven een milieuvergunning nodig hebben en kunnen volstaan met een melding. In het Activiteitenbesluit staan specifieke energiebesparingseisen voor bedrijven alle bedrijven die een meldingsplicht hebben.

Klimaatakkoord:

Om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van het Rijk te behalen hebben de gemeenten en het Rijk het "Klimaatakkoord gemeenten en Rijk 2007-2011; samenwerken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland" bezegeld eind 2007. In dit akkoord zijn vrijwillige klimaatambities vastgelegd, waar beide partijen gezamenlijk naar streven. Deze ambities hebben betrekking op de gebouwde omgeving, mobiliteit en het bedrijfsleven. In paragraaf 7 van het klimaatakkoord wordt verwezen naar het MJA-convenant: daarin is de afspraak opgenomen dat gemeenten vooral bij de niet-deelnemers aan het MJA-convenant de naleving van energievoorschriften gaan handhaven.

Uitgangspunt hierbij is dat alle energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen, genomen dienen te worden.

MJA convenant / deelnemers / niet deelnemers:

De Meerjarenaafsprake energie-efficiëntie (MJA) is een overeenkomst tussen de overheid en bedrijven en instellingen over het effectiever en efficiënter inzetten van energie. In 1992 is de overheid hiermee begonnen. Inmiddels is intensivering van de afspraken tot stand gekomen binnen MJA 2 en zal dat verder gaan plaatsvinden binnen MJA3. De niet deelnemers binnen dit convenant zijn de organisaties die wel binnen de sector vallen waarmee het MJA convenant is afgesloten, maar die het convenant zelf niet hebben ondertekend.

Gelijkwaardig Alternatief:

Voor de niet deelnemers binnen een MJA convenant behoort het bevoegde gezag vergelijkbare maatregelen uit de MJA verplicht op te leggen en daarop te handhaven. Dit heet het Gelijkwaardig Alternatief.

Definitie Midden- en kleinbedrijf (MKB):

Er zijn veel verschillende definities voor MKB in omloop. Voor het project Stad en MKB gebruiken we de volgende: "Alle bedrijven met maximaal 250 werknemers waarvoor geen andere afspraken met het rijk zijn gemaakt (zoals het MJA convenant, Agroconvenant of het SEE-akkoord)."

Voorbeelden waarvoor wel afspraken zijn gemaakt, zoals MJA3, zijn: supermarkten, hogescholen, banken en verzekeraars. MKB-bedrijven die wel onder een MJA3-sector vallen maar zelf niet getekend hebben, nemen we mee in het project Gelijkwaardig Alternatief en niet in dit project.

Project Stad en MKB:

Inleiding: De industriële sectoren doen mee aan het duurzaamheidsakkoord met de overheid en zeggen een verbetering toe van de energie-efficiëntie van 20% in 2020 t.o.v. 2005 en daar bovenop de ambitie van 10% besparing op fossiele brandstoffen in de keten. In de sectorafspraken industrie wordt het duurzaamheidsakkoord voor deze doelgroep verder vormgegeven.

De MJA3 en het nog af te sluiten MEE (Meerjarenaafsprake energie-efficiëntie ETS-ondernemingen) geven invulling aan het sectorakkoord industrie. Voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), dat niet deelneemt aan de sectorafspraken, is een apart intensiveringstraject voorzien. Het intensiveringstraject richting het MKB wordt onder andere vormgegeven via dit project Stad en MKB.

Doel project: Het project beoogt gemeenten beter te ondersteunen zodat zij - als bevoegd gezag Wm - het MKB beter stimuleert om meer energiebesparende maatregelen te treffen.

Het project richt zich dus op gemeenten. De bedoeling is dat het stimulerende spoor wordt ingezet, gevolgd door het regulerende spoor. Het MKB wordt dus eerst aangespoord om zelf actie te ondernemen. Hierin worden ze ondersteund door het Energiecentrum MKB. De gemeente houdt toezicht. Mocht aansporen niet voldoende zijn, dan wordt de MKB-er gewezen op de eisen van het Activiteitenbesluit.

De ondersteuning aan gemeenten zal bestaan uit praktische en concrete instrumenten zoals strategie, werkinstructie, voorbeeldbrieven, training, duidelijkheid over wet- en regelgeving. Tegelijkertijd ondersteunen we het MKB,

zodat zij niet voor verrassingen komen te staan. Samenwerking met MKB NL en het Energiecentrum wordt nagestreefd om het MKB en indirect de gemeenten beter te ondersteunen.

Start project: Het project Stad en MKB start vanaf begin oktober dit jaar en loopt door in 2010 en wellicht 2011. Alle gemeenten en Milieudiensten worden hierover geïnformeerd via een brief, die eind september/begin oktober wordt verzonden.

Bijlage 5: Beoordelingskader dossieronderzoek Gelijkwaardig Alternatief

Datum:		Medewerkers:	
--------	--	--------------	--

Beoordelingskader Dossieronderzoek Gelijkwaardig Alternatief MJA

Bedrijf:	
Sector:	
Adres:	
Woonplaats:	
Gemeente:	
Vergunning d.d.:	
Laatste wijzigingsvergunning:	
Laatste controlebezoek:	

1. Uitvoering van vergunningverlening		
a	Wordt in de vergunning voldoende invulling gegeven aan het Gelijkwaardig Alternatief?	☐ Ja, voorschriften in vergunning liggen op niveau wet- en regelgeving ☐ Nee, wel voorschriften, maar minder vergaand dan cf. wet- en regelgeving ☐ Nee, er zijn geen energievoorschriften opgenomen
B	Wordt in de considerans afdoende gemotiveerd dat, vanwege het niet-deelnemen aan de MJA, in de vergunning voorschriften zijn opgenomen cf. de Wet milieubeheer/circulaire 'energie in de milieuvergunning'?	☐ Ja ☐ Nee
c	Welk type voorschriften is in de vergunning opgenomen? Toelichting: meerdere antwoorden mogelijk	☐ Verplichting tot het treffen van maatregelen ☐ Onderzoeksverplichting ☐ Registratie van energiegebruik ☐ Overig, nl:
d	Voldoen de opgenomen voorschriften aan de criteria uit de Wet milieubeheer/Circulaire Energie in de milieuvergunning? Toelichting: Kernpunt in Wm/Circulaire Energie in de Milieuvergunning is maatregelen worden genomen met een terugverdientijd < 5 jaar. In geval maatregelen niet bekend zijn (en bedrijf is een grootverbruiker):	☐ Ja ☐ Nee

	voorschrijven van een onderzoek waarmee rendabele maatregelen in kaart worden gebracht.	
--	---	--

2. Uitvoering van toezicht en handhaving		
a	Wordt, blijkens de inspectieverslagen en inzet van handhavingsinstrumenten, in de uitvoering van toezicht en handhaving voldoende invulling gegeven aan het Gelijkwaardig Alternatief?	☐ Ja, in toezicht en handhaving wordt getoetst op naleving voorschriften t.a.v. energie ☐ Nee, er is wel enig toezicht/ handhaving, maar niet op niveau wet- en regelgeving ☐ Nee, er is geen toezicht/ handhaving op naleving van de energievoorschriften
b	Wordt, blijkens inspectieverslagen, toezicht gehouden op naleving van de energievoorschriften ?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Beperkt
c	In geval van niet voldoende naleven van gestelde voorschriften op het vlak van energie: Heeft het bedrijf een schriftelijke waarschuwing gekregen? Toelichting: 'bestuursrechtelijke consequenties' betekent dat bedrijf bij in gebreke blijven een dwangsom zal krijgen. In geval van blijvend niet naleven van gestelde voorschriften.	☐ Ja, via een brief met vermelding van bestuursrechtelijke consequenties ☐ Ja, via brief zonder vermelding van bestuursrechtelijke consequenties ☐ Nee ☐ Nvt
d	Zijn handhavingacties uitgevoerd?	☐ Dwangsom is opgelegd ☐ Proces verbaal is opgemaakt ☐ Overig, nl: ☐ Nee ☐ Nvt

Bijlage 6: Geselecteerde gemeenten

Tabel 7 Geselecteerde gemeenten

Amsterdam
Bergen op Zoom
Best
Boxtel
Brummen
Bunnik
Coevorden
Den Haag
Ede
Eersel
Elburg
Emmen
Geldrop-Mierlo
Goes
Haaksbergen
Hilversum
Kapelle
Milieudienst Midden-Holland (Schoonhoven)
Milieudienst West-Friesland
Milieudienst West-Holland
Naarden
Oost Gelre
Purmerend
Scherpenzeel
Schiedam (DCMR)
Sittard-Geleen
Sliedrecht
Veldhoven
Zeist
Zwartewaterland

Bijlage 7: Resultaten Analyse

Organisatie uitvoering milieutaken

Tabel 7 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van organisatie milieutaken

	Uitvoering in eigen beheer	Uitvoering door milieudienst
Conform GA	7	4
Niet-conform GA	9	9
Totaal	16	13

Tabel 8 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van organisatie milieutaken

	Uitvoering in eigen beheer	Uitvoering door milieudienst
Conform GA	5	3
Niet-conform GA	12	9
Totaal	17	12

Kennis wet- en regelgeving

Tabel 9 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van het kennisniveau van de gemeente

	Kennis voldoende	Kennis beperkt
Conform GA	6	5
Niet-conform GA	7	11
Totaal	13	16

Tabel 10 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van het kennisniveau van de gemeente

	Kennis voldoende	Kennis beperkt
Conform GA	3	5
Niet-conform GA	10	11
Totaal	13	16

Overzicht energiegebruik bedrijven

Tabel 11 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van aanwezigheid overzicht energiegebruik

	Geregistreerd	Indicatief overzicht	Geen overzicht
Conform GA	0	3	8
Niet-conform GA	1	4	13
Totaal	1	7	21

Tabel 12 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van aanwezigheid overzicht energiegebruik

	Geregistreerd	Indicatief overzicht	Geen overzicht
Conform GA	0	2	6
Niet-conform GA	1	5	15
Totaal	1	7	21

Overzicht MJA-bedrijven en niet-deelnemers MJA's

Tabel 13 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van aanwezigheid overzicht niet-deelnemers

	Compleet overzicht	Globaal overzicht	Geen overzicht
Conform GA	3	4	4
Niet-conform GA	0	8	10
Totaal	3	12	14

Tabel 14 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van aanwezigheid overzicht niet-deelnemers

	Compleet overzicht	Globaal overzicht	Geen overzicht
Conform GA	2	2	4
Niet-conform GA	1	10	10
Totaal	3	12	14

Beleid

Tabel 15 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van aanwezigheid van beleid

	Opgenomen	In voorbereiding	Niet opgenomen
Conform GA	2	1	8
Niet-conform GA	4	4	10
Totaal	6	5	18

Tabel 16 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van aanwezigheid van beleid

	Opgenomen	In voorbereiding	Niet opgenomen
Conform GA	3	0	5
Niet-conform GA	3	2	16
Totaal	6	2	21

Programmering

Tabel 17 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van opname in programmering

	Opgenomen	In voorbereiding	Niet opgenomen
Conform GA	0	1	10
Niet-conform GA	4	1	13
Totaal	4	2	23

Tabel 18 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van opname in programmering

	Opgenomen	In voorbereiding	Niet opgenomen
Conform GA	0	3	5
Niet-conform GA	7	1	13
Totaal	7	4	18

Verankering in de uitvoering

Tabel 19 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van verankering in uitvoering

	Verankerd	In voorbereiding	Niet verankerd
Conform GA	3	2	6

Tabel 22 Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van verankering in uitvoering

	Verankerd	In voorbereiding	Niet verankerd
Conform GA	5	1	2
Niet-conform GA	5	2	14
Totaal	10	3	16

Beschikbare capaciteit

Tabel 20 Uitvoering vergunningverlening afhankelijk van beschikbare capaciteit

	Voldoende capaciteit	Onvoldoende capaciteit
Conform GA	10	1
Niet-conform GA	15	3
Totaal	25	4

Tabel 21 **Uitvoering toezicht en handhaving afhankelijk van beschikbare capaciteit**

	Voldoende capaciteit	Onvoldoende capaciteit
Conform GA	7	1
Niet-conform GA	18	3
Totaal	25	4