



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Werkinstructie “Aan de slag met de EED-auditplicht”

*Toezicht op de naleving en de handhaving van de verplichtingen
in de Tijdelijke regeling EED*

*In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en
het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

*>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief
en Internationaal ondernemen*

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Doel werkinstructie	3
1.2 Doelgroep werkinstructie	3
1.3 Reikwijdte en opzet werkinstructie	3
1.4 Gebruik werkinstructie	3
2. Stappenplan “Aan de slag met de EED”	6
2.1 Onderneming volgens de Tijdelijke regeling EED	6
2.1.1 <i>Concernrelaties van de Kamer van Koophandel als informatiebron</i>	7
2.1.2 <i>Aantal werkzame personen</i>	8
2.1.3 <i>Jaaromzet</i>	9
2.1.4 <i>Jaarlijkse balanstotaal</i>	9
2.1.5 <i>Jaarrekening van de Kamer van Koophandel als informatiebron</i>	10
2.1.6 <i>Een geconsolideerde jaarrekening van de Kamer van Koophandel</i>	10
2.2 Inrichting volgens de Wet milieubeheer	10
2.3 Energiebesparingsonderzoek op grond van het Activiteitenbesluit	11
2.4 Energie-efficiëntieplannen op grond van de MJA of MEE	11
2.5 Energiebeheerssystemen	12
2.6 Milieubeheersystemen	12
2.7 Keurmerken voor duurzame bedrijfsvoering	13
2.8 Energie-audits	14
2.9 Auditverslag	14
3. Van toezicht naar handhaving	15
3.1 Handhaving in relatie tot de Awb	15
3.2 Juridische grondslagen volgens de Tijdelijke regeling EED	15
3.3 Dwangsommen	16
3.4 Bedragen en begunstigingstermijnen in relatie tot de dwangsom	16
4. Omgevingsvergunning (milieu)	17
4.1 Energie-efficiëntieplannen op grond van de MJA of MEE	17
4.2 Energiebeheerssystemen	17
4.3 Milieubeheerssystemen	17
4.4 Energie-audits	18
4.5 Auditverslag	18
5. Hoe om te gaan met economische activiteiten door gemeenten, onderwijsinstellingen en woningcorporaties	19
5.1 Wat is een economische activiteit?	19
5.1.1 <i>Situatie bij gemeenten</i>	19
5.1.2 <i>Situatie bij onderwijsinstellingen</i>	20
5.1.3 <i>Situatie bij woningcorporaties</i>	21
5.1.4 <i>Situatie bij vastgoed. Huur/Verhuur – Situatie bedrijfsverzamelgebouwen</i>	21
5.2 Kleingebruiker, middelgrote gebruiker en grootgebruiker van energie	21
5.3 Franchise ondernemingen	21
5.4 Relatie met het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling	22
5.5 Relatie energie audit en wettelijke vereisten ten aanzien van energiebesparing	22
5.6 Ondersteuning	23
Bijlage 1 “Concernrelaties”	24

1. Inleiding

De “Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie” (hierna Tijdelijke regeling EED) is in juli 2015 in werking getreden. In de Tijdelijke regeling EED is onder andere de verplichting voor het uitvoeren van een energie-audit opgenomen en wordt deze verplichting verder ingekaderd.

1.1 Doel werkinstructie

Onderliggende werkinstructie moet voorzien in duidelijkheid zodat op een effectieve en zo eenduidig mogelijke wijze de energie-audits worden beoordeeld door het bevoegd gezag. Daarbij geeft de werkinstructie concrete handvatten die richting geven aan het handelingsperspectief voor de doelgroep van deze werkinstructie: de auditplichtige ondernemingen. Het ministerie van EZK en het ministerie van IenW ondersteunen met deze toelichting de uitvoeringspraktijk bij het uitvoeren van de Tijdelijke regeling EED.

1.2 Doelgroep werkinstructie

Medewerkers werkzaam bij gemeenten, provincies of omgevingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van energie-audits en bijhorende auditverslagen. Daarbij gaat het ook om het uitvoeren van toezicht op het naleven van de gestelde verplichtingen in de Tijdelijke regeling EED en eventuele handhaving.

1.3 Reikwijdte en opzet werkinstructie

De werkinstructie geeft een toelichting op de verplichtingen met betrekking tot de energie-audit van de Tijdelijke regeling EED zoals deze nu van kracht zijn. De instructie bestaat uit een stappenplan waarbij iedere stap nader is toegelicht en er meer achtergrondinformatie wordt gegeven. Via het stappenplan is (waar mogelijk) toegewerkt naar een concreet handelingsperspectief. De instructie richt zich specifiek op de gestelde verplichtingen die in de Tijdelijke regeling EED zijn opgenomen.

1.4 Gebruik werkinstructie

Het betreffende bevoegd gezag is altijd verantwoordelijk voor de uiteindelijke beoordeling. De vigerende wet- en regelgeving is leidend en blijft onverlet van kracht en vormt het uitgangspunt van verdere beslissingen en besluiten in het kader van toezicht en handhaving. Deze werkinstructie is dan ook slechts een hulpmiddel. De werkinstructie is zo goed mogelijk samengesteld, maar dekt niet per se alle details: die zullen ad hoc moeten worden opgelost.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is via het online contactformulier, of telefonisch via het klantcontactcentrum bereikbaar voor praktische kwesties en inhoudelijke vragen omtrent de EED-auditplicht. Voor typische handhavingzaken kunt u terecht bij InfoMil.

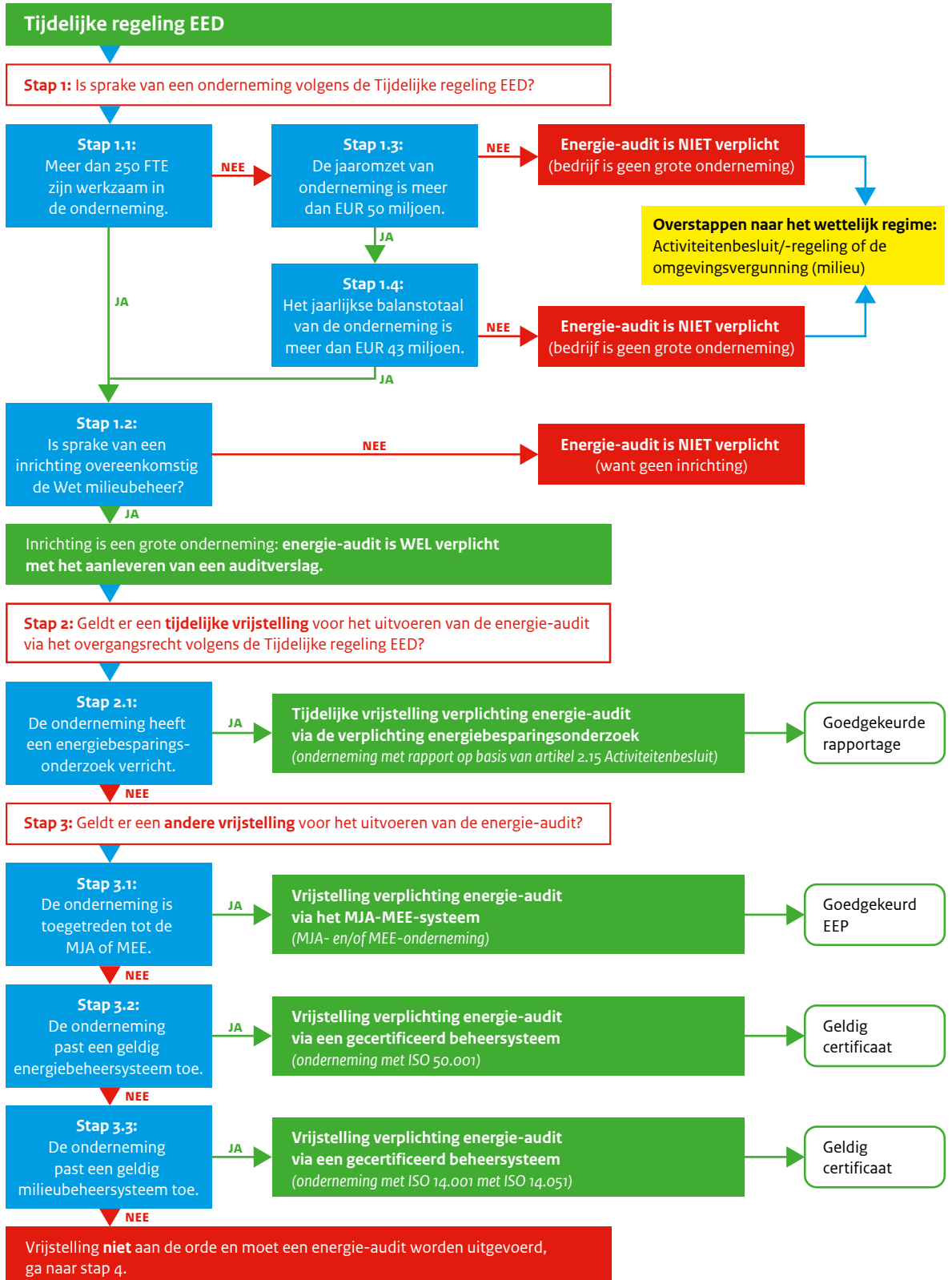
[Klik voor RVO contactformulier.](#)

RVO Klantcontactcentrum: 088 042 42 42.

[Klik voor helpdesk InfoMil.](#)

Via een stroomschema zijn een viertal stappen met onderliggende substappen benoemd. Via het schema wordt een gebruiker van deze instructie langs verschillende aspecten geleid die moeten worden beoordeeld. In figuur op de volgende pagina's is het stappenplan weergegeven die in de deze werkinstructie nader wordt toegelicht.

Stappenplan “Aan de slag met EED”





2. Stappenplan “Aan de slag met de EED”

Inleiding

Het stappenplan bestaat uit een aantal vragen. Aan de hand van de beantwoording daarvan kan in de meeste gevallen bepaald worden of een onderneming auditplichtig is volgens de tijdelijke richtlijn.

In uitzonderingsgevallen leidt het stappenplan niet tot een eenduidige uitspraak over de auditplicht van een onderneming. Dan is een nadere toets aan de criteria zoals die zijn genoemd in de tijdelijke regeling en die van de energie efficiëntie richtlijn nodig.

Stap 1: Is sprake van een onderneming volgens de Tijdelijke regeling EED?

2.1 Onderneming volgens de Tijdelijke regeling EED

De Tijdelijke regeling EED gaat uit van een onderneming die geen KMO-status heeft (hierna ook wel aangeduid als: “grote onderneming”). Een KMO-status betekent dat het gaat om micro-ondernemingen, kleine of middelgrote ondernemingen. De Tijdelijke regeling EED richt zich alleen op ondernemingen zonder KMO-status en betreft dus de grote ondernemingen. In dit document spreken we in het vervolg alleen van het begrip “grote onderneming”. Met behulp van de “Aanbeveling van de Europese Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen” (hierna EU-aanbeveling KMO) is vast te stellen wanneer er sprake is van een onderneming met een KMO-status. Als een onderneming die status niet heeft, spreken we over een grote onderneming waarop de Tijdelijke regeling van toepassing is. Hierbij is van belang dat het begrip “grote onderneming” in dit geval is gebaseerd op Europese uitgangspunten. Voor de vraag of er sprake is van een grote onderneming zijn de volgende 2 criteria van belang (zie artikel 1 onderdeel j van de Tijdelijke regeling EED):

- Het **aantal werkzame personen** (250 FTE of meer) in een onderneming

OF:

- Er sprake is van:
 - **Jaaromzet** (meer dan EUR 50 miljoen) EN
 - **Jaarlijkse balanstotaal** (meer dan EUR 43 miljoen)

Op basis van deze informatie van de EU-aanbeveling KMO zijn verschillende combinaties van de criteria denkbaar die een grote onderneming kunnen vormen. Het uitgangspunt bij het vaststellen van de criteria per grote onderneming is dat alleen met het Nederlandse deel van de onderneming rekening is gehouden. Tabel 1 geeft op basis van de criteria een vijftal mogelijke combinaties waar sprake is van een grote onderneming. De groene vakken geven aan dat een criterium voldoet aan het gestelde in de EU-aanbeveling KMO. De rode vakken geven aan dat dit niet het geval is.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=NL>

Tabel 1: Mogelijke combinaties van de minimum normen voor een grote onderneming.

	Werkzame personen (aantal)	Jaaromzet (miljoen)	Jaarlijkse balanstotaal (miljoen)	Onderneming heeft de status
Overeenkomstig EU-aanbeveling KMO	< 250	≤ 50	≤ 43	KMO= micro, klein of middelgrote onderneming
	< 250	> 50	≤ 43	
	< 250	≤ 50	> 43	
Overeenkomstig EU-aanbeveling KMO	< 250	> 50	> 43	Niet KMO= grote onderneming
	< 250	> 50	≤ 43	
	< 250	≤ 50	≤ 43	
	< 250	≤ 50	> 43	
	< 250	> 50	> 43	

2.1.1 Concernrelaties van de Kamer van Koophandel als informatiebron

Om te bepalen of een inrichting voldoet aan de criteria voor een grote onderneming zijn gegevens nodig over werkzame personen en financiële resultaten. Daarnaast zijn ook de onderlinge relaties van de ondernemingen van belang. Volgens de Aanbeveling van de Europese Commissie moeten in vrijwel alle gevallen namelijk ook moeder- en dochtermaatschappijen worden betrokken bij de bepaling van de KMO-status (en dus bij de vraag of er sprake is van een grote onderneming). In dit verband spreek je over concerns en concernrelaties. Meer informatie over concernrelaties is opgenomen in bijlage 1. De KMO-status informatie is te achterhalen via het handelsregister van de KvK en in complexe situaties en twijfelgevallen ook op te vragen bij de betreffende onderneming.

Concernrelaties bestaan uit de verhoudingen tussen rechtspersonen. Er zijn drie mogelijke verhoudingen:

- Bestuurdersrelatie
- 100 % aandeelhoudersrelatie
- Aansprakelijkheidsrelatie.

Minderheids- of meerderheidsbelangen worden op dit moment helaas nog niet weergegeven via het handelsregister. Zie voor meer informatie de bijlage 1 over concernrelaties.

Met de informatie die via concernrelaties van de KvK is afgegeven, krijg je inzicht in de 100% aandeelhouders, wie de bestuurders zijn en hoe de aansprakelijkheid is geregeld.

Minder dan 100% relaties kunnen momenteel niet anders dan door de ondernemingen zelf worden aangegeven.

Vanuit de concernrelaties blijkt op welke manier rekening moet worden gehouden met andere ondernemingen door eventuele verbintenissen. En dit is belangrijk voor het vaststellen of sprake is van een grote onderneming in de zin van de Tijdelijke regeling EED.

Informatie over de concernrelaties is bij de Kamer van Koophandel als product te bestellen. Daarnaast kan je bij de KvK bedrijfsprofielen, (geconsolideerde) standaard jaarrekeningen en originele jaarrekeningen bestellen. Voor overheden is deze dienstverlening vaak gratis.

2.1.2 Aantal werkzame personen

Voor het bepalen van het aantal ‘werkzame personen’ geldt het uitgangspunt FTE (Full time Employee) of AJE (arbeidsjaareenheden). De EU-aanbeveling KMO bevat relevante informatie hierover. Een persoon die het hele jaar voltijd in dienst is geweest telt als één eenheid. Een werknemer die deeltijd werkt of niet het volledige jaar in dienst is (bijvoorbeeld door seizoenswerk of een deeltijdcontract) telt naar rato mee als fractie van een AJE (= FTE). Het werk van personen die niet het gehele jaar hebben gewerkt, deeltijdwerk en seizoensarbeid worden in breuken van arbeidsjaareenheden uitgedrukt. Het aantal FTE of AJE is dus van belang. Zo zijn ook payroll-medewerkers, zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers), seizoenarbeiders en uitzendkrachten relevant voor het vaststellen van het aantal werkzame personen. Verder gaat het om de volgende werkzame personen:

- de loontrekkenden
- de personen die voor deze onderneming werken, er een ondergeschikte verhouding mee hebben en voor het nationale recht met loontrekkenden gelijkgesteld zijn (inleen- en uitzendkrachten)
- de meewerkende eigenaren-bedrijfsleiders
- meewerkende bestuurders
- de meewerkende vennoten die geregeld een activiteit in de onderneming uitoefenen en van de onderneming financiële voordelen genieten.

De volgende werkzame personen worden niet meegeteld:

- leerlingen en studenten die een beroepsopleiding volgen en een leer- of beroepsopleidingsovereenkomst hebben, vrouwen en mannen gedurende zwangerschaps- en ouderschapsverlof.

Bij een standaard jaarrekening is veelal bij het onderdeel “Algemene gegevens uit de jaarrekening” het aantal werknemers van de onderneming genoemd. In een originele jaarrekening is ook informatie te vinden over bepaalde functies (zoals staf, adviseurs, professionals, gedetacheerden, et cetera) in een bepaald boekjaar. Voor een uittreksel uit het handelsregister geldt dat de informatie is te vinden bij het onderdeel “Onderneming” waar het aantal werkzame personen is genoemd.

De Kamer van Koophandel geeft alleen de werknemers weer die fulltime werken. Volgens de Kamer van Koophandel gaat het om personen die meer dan 15 uur per week voor de onderneming werken. Parttime werkzame personen werken minder dan 15 uur per week. Alleen fulltime werkzame personen zijn zichtbaar via de jaarrekeningen van de Kamer van Koophandel. Hierdoor kan worden gesteld dat de informatie het minimale aantal werknemers stelt en dat in de praktijk meer mensen werkzaam kunnen zijn. Het onderscheid in seizoensmedewerkers en uitzendkrachten wordt niet gemaakt.

Bij een verbonden onderneming geldt dat er een geconsolideerde jaarrekening oftewel een groepsjaarrekening bij de KvK is gedeponerd. Op deze groepsjaarrekening zijn van alle verbonden dochterondernemingen de gegevens opgeteld die het totaal van de verbonden dochteronderneming vormen. Deze informatie vormt dan één van de uitgangspunten om vast te stellen of sprake is van een grote onderneming.

Indien het niet mogelijk is om op basis van de beschikbare jaarrekeningen en informatie die bij de Kamer van Koophandel beschikbaar is een indruk te krijgen van het aantal werknemers, kan het bevoegd gezag die gegevens opvragen bij de betreffende onderneming zelf. Het advies is dat uitsluitend in twijfelgevallen te doen, dus bij ondernemingen die ca. 250 medewerkers hebben.

Stap 1.1: Meer dan 250 FTE zijn werkzaam in de onderneming.

- Vervolg na stap 1.1: Antwoord is ja, inrichting is een grote onderneming, ga naar stap 1.2.
- Vervolg na stap 1.1: Antwoord is nee, ga naar stap 1.3.

2.1.3 Jaaromzet

Voor het bepalen van de jaaromzet wordt alleen met het Nederlandse deel van de onderneming rekening gehouden. Op een standaard jaarrekening is de jaaromzet veelal bij het onderdeel “Winst en verliesrekening” te achterhalen. De daar genoemde netto omzet is de jaaromzet.

Het is van belang dat voor het begrip “grote onderneming” wordt uitgegaan van de Europese uitgangspunten. In de jaarrekening wordt zichtbaar wat de Nederlandse Kamer van Koophandel verstaat onder een grote onderneming. De specificaties zijn nationaal: 1) meer dan 20 miljoen activa, 2) meer dan 40 miljoen netto jaaromzet en meer dan 250 werkzame personen. Dit wijkt af van de Europese uitgangspunten van resp. 43 miljoen activa, 50 miljoen jaaromzet. De Europese uitgangspunten worden in dit stappenplan als leidend beschouwd.

Stap 1.3: De jaaromzet van onderneming is meer dan EUR 50 miljoen.

- Vervolg na stap 1.3: Antwoord is ja, ga naar stap 1.4.
- Vervolg na stap 1.3: Antwoord is nee, inrichting is geen grote onderneming.

Indien het niet mogelijk is om op basis van de beschikbare jaarrekeningen en informatie die bij de Kamer van Koophandel beschikbaar is een indruk te krijgen van de jaaromzet, kan het bevoegd gezag die gegevens opvragen bij de betreffende onderneming zelf.

2.1.4 Jaarlijkse balanstotaal

Voor het bepalen van de jaarlijkse balanstotaal wordt alleen met het Nederlandse deel van de onderneming rekening gehouden. Bij een jaarrekening is veelal bij het onderdeel “Balans” te achterhalen waar informatie is gegeven over activa en passiva. Het totaal passiva geeft de informatie voor de jaarlijkse balanstotaal.

Bij een verbonden onderneming geldt dat er een geconsolideerde jaarrekening oftewel een groepsjaarrekening bij de KvK is gedeponeerd. Op deze groepsjaarrekening zijn van alle verbonden dochterondernemingen de gegevens opgeteld die het totaal van de (verbonden) dochteronderneming vormen. Deze informatie vormt dan één van de uitgangspunten om vast te stellen of sprake is van een grote onderneming.

Stap 1.4: Het jaarlijkse balanstotaal van de onderneming is meer dan EUR 43 miljoen.

- Vervolg na stap 1.4: Antwoord is ja, inrichting is een grote onderneming. ga naar stap 1.2.
- Vervolg na stap 1.4: Antwoord is nee, inrichting is geen grote onderneming.

Indien het niet mogelijk is om op basis van de beschikbare jaarrekeningen en informatie die bij de Kamer van Koophandel beschikbaar is een indruk te krijgen van het balanstotaal, kan het bevoegd gezag die gegevens opvragen bij de betreffende onderneming zelf.

2.1.5 Jaarrekening van de Kamer van Koophandel als informatiebron

Open vraag: Wat te doen bij een 100% verbonden onderneming waarbij de jaarrekening niet geconsolideerd is. Wie wordt dan aangesproken op de overtreding?

De Kamer van Koophandel biedt originele, standaard en gewaarmerkte jaarrekeningen aan. In het onderstaande zijn deze jaarrekeningen beknopt beschreven.

- **Originele jaarrekening:** Een digitale versie (pdf) van de papieren jaarrekening zoals de ondernemer deze heeft gedeponeerd. Deze kunt u gebruiken voor juridische doeleinden.
- **Standaard jaarrekening:** De originele balans en winst- en verliesrekening die zijn gedeponeerd door de ondernemer, staan in een standaard formaat. Hiermee kunt u eenvoudig de cijfers van verschillende boekjaren of ondernemingen vergelijken. Deze variant is niet geschikt voor juridisch gebruik.
- **Gewaarmerkte jaarrekening:** Een originele jaarrekening, gewaarmerkt met een digitale handtekening, waardoor het document geschikt is voor officieel gebruik. Dit biedt extra rechtszekerheid over de herkomst van de stukken.

De basis voor het achterhalen van de informatie vormen de jaarrekeningen van de Kamer van Koophandel. Voor de jaarrekeningen zijn er twee typen jaarrekeningen goed bruikbaar, namelijk een standaard jaarrekening of een originele jaarrekening die bij de Kamer van Koophandel zijn op te vragen. <https://www.kvk.nl/producten-bestellen/jaarrekeningen/wat-staat-er-in-een-jaarrekening> De jaarrekeningen geven informatie per onderneming (of een groep ondernemingen) over het aantal werkzame personen, de jaaromzet en/of jaarlijkse totaalbalans. Ook vormen uittreksels van de Kamer van Koophandel een nuttige informatiebron.

2.1.6 Een geconsolideerde jaarrekening van de Kamer van Koophandel

Een groepsjaarrekening is een jaarrekening die de moedermaatschappij deponereert met alle gegevens van de dochtermaatschappijen. Naast de wettelijke verplichting tot het opstellen van een geconsolideerde (groeps-)jaarrekening kan het ook inzicht geven in de resultaten van een groep als geheel. Een geconsolideerde jaarrekening kan dus direct inzicht geven in de gegevens voor een onderneming met 'verbonden ondernemingen' zoals hierboven bedoeld.

Bij Nederlandse vestigingen van buitenlandse bedrijven kan informatie over de jaarrekening van de vestiging(en) worden opgevraagd bij de betreffende Nederlandse bedrijven zelf.

2.2 Inrichting volgens de Wet milieubeheer

Het begrip inrichting is afkomstig uit de Wet milieubeheer en de Tijdelijke regeling EED gebruikt dit uitgangspunt. Dit begrip vormt het vertrekpunt voor het bevoegd gezag en de omgevingsdiensten om te bepalen of de geldende milieuwet- en regelgeving van toepassing is op een organisatie. Niet iedere organisatie valt binnen deze afbakening. Daarom is het belangrijk om eerst vast te stellen of er sprake is van een inrichting in de zin van Tijdelijke regeling EED. Er is sprake van een inrichting volgens de Tijdelijke regeling EED als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. De activiteit(en) is (zijn) een door de mens bedrijfsmatige bedrijvigheid of in een omvang alsnog zij bedrijfsmatig is (artikel 1.1, lid 1 van de Wet milieubeheer)
2. Voorgaande activiteit(en) is (zijn) binnen een zeker begrenzing uitgevoerd (artikel 1.1, lid 1 van de Wet milieubeheer)

Organisaties die aan deze voorwaarden voldoen, zijn een inrichting in de zin van de Tijdelijke regeling EED. Er is voor deze brede afbakening gekozen omdat op deze manier nauw wordt aangesloten bij de reikwijdte van de EU-regelgeving die nationaal moet worden geïmplementeerd.

Stap 1.2: Is sprake van een inrichting overeenkomstig de Wet milieubeheer?

- Vervolg na stap 1.1: Antwoord is ja, het gaat om een inrichting, ga verder bij stap 2.
- Vervolg na stap 1.1: Antwoord is nee, de Tijdelijke regeling EED is niet van toepassing.

Stap 2: Geldt er een tijdelijke vrijstelling voor het uitvoeren van de energie-audit via het overgangsrecht volgens de Tijdelijke regeling EED?

2.3 Energiebesparingsonderzoek op grond van het Activiteitenbesluit

Voor energiebesparingsonderzoeken met een rapportage die na 5 december 2011 zijn uitgevoerd geldt een tijdelijke vrijstelling. Een energie-audit is in deze situatie niet nodig, omdat de resultaten van het al uitgevoerde onderzoek leidend zijn². Deze vrijstelling geldt alleen voor ondernemingen die een inrichting type A of B zijn. Belangrijke randvoorwaarden zijn:

- Het onderzoek is uitgevoerd en de bijhorende rapportage is aangeleverd op grond van artikel 2.15, derde lid³, van het Activiteitenbesluit;
- Het rapport behorende bij de het uitgevoerde energiebesparingsonderzoek is door het bevoegd gezag goedgekeurd.

Let wel, volgens de Tijdelijke regeling EED is na vier jaar vanaf het moment van uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek alsnog een energie-audit verplicht.

Stap 2.1: De onderneming heeft een energiebesparingsonderzoek verricht.

- Vervolg na stap 2.1: Antwoord is ja, de tijdelijke vrijstelling is van toepassing. Het rapport is gedurende 4 jaar geldig na uitvoeren van het onderzoek. Na 4 jaar is alsnog een energie-audit noodzakelijk.
- Vervolg na stap 2.1: Antwoord is nee, de tijdelijke vrijstelling is niet van toepassing, ga naar stap 3 “Geldt er een (andere) vrijstelling voor het uitvoeren van de energie-audit?”.

Stap 3: Geldt er een andere vrijstelling voor het uitvoeren van de energie-audit?

2.4 Energie-efficiëntieplannen op grond van de MJA of MEE

Op grond van artikel 3 van de Tijdelijke regeling EED worden vrijstellingen gegeven voor het uitvoeren van een energie-audit en het opleveren van een bijhorend auditverslag. Het gaat om ondernemingen die deelnemen aan de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA) of aan de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE).

In Nederland zijn *vestigingen* die deelnemen aan MJA/MEE vrijgesteld van een EED-audit. Vestigingen die niet meedoen aan een MJA/MEE, waaraan wel het moederbedrijf en eventueel zusterbedrijven meedoen, zijn EED-auditplichting.

Stap 3.1: De onderneming is toegetreden tot de MJA of MEE.

- Vervolg na stap 3.1: Antwoord is ja, een vrijstelling voor de verplichting is van toepassing.
- Vervolg na stap 3.1: Antwoord is nee, ga naar stap 3.2.

² Indien een onderneming via deze juridische vrijstelling van de auditplicht is uitgezonderd, betekent dit dat het thema “vervoer” in de meeste gevallen niet in het goedgekeurde energiebesparingsonderzoek is opgenomen. Deze suboptimale situatie is tijdelijk tot het moment dat de wet- en regelgeving hierop is aangepast.

³ De Tijdelijke Regeling EED verwijst nu nog naar het tweede lid van artikel 2.15. De Tijdelijke regeling EED zal naar verwachting binnenkort worden aangepast.

2.5 Energiebeheerssystemen

Op grond van de Tijdelijke regeling EED is een energiebeheersysteem “een reeks van onderling verband houdende of op elkaar inwerkende elementen van een plan waarin een energie-efficiëntiedoelstelling en een strategie om deze doelstelling te verwezenlijken is vastgelegd”. Een energiebeheersysteem (als bedoeld in artikel 2, onder 11, van de richtlijn) is volgens Europese of internationale normen gecertificeerd en omvat een energie-audit die voldoet aan bijlage IV van de richtlijn EED. Een vrijstelling voor het uitvoeren van een energie-audit en het opleveren van een bijhorend auditverslag geldt voor ondernemingen die een gecertificeerd energiebeheersysteem toepassen (ISO 50.001).

Stap 3.2: De onderneming past een geldig energiebeheersysteem toe.

- Vervolg na stap 3.2: Antwoord is ja, een vrijstelling voor de verplichting is van toepassing.
- Vervolg na stap 3.2: Antwoord is nee, ga naar stap 3.3.

2.6 Milieubeheersystemen

Een vrijstelling voor het uitvoeren van een energie-audit en het opleveren van een bijhorend auditverslag geldt voor ondernemingen die een gecertificeerd energiebeheersysteem toepassen (ISO 14.001 met ISO 14.051). Het milieuzorgsysteem ISO 14.001 besteedt beperkt aandacht aan energie waardoor een aanvullende module als ISO 14.051 nodig is. Alleen een ISO 14.001 met deze aanvullende module geldt een vrijstelling voor het uitvoeren van een energie-audit. In tegenstelling tot de ISO 14.001 is de ISO 14.051 een niet certificeerbare norm. De aanvullende module werkt op basis van Material Flow Cost Accounting (MFCA). Die methode brengt de kosten in kaart die aan materiaalstromen zijn verbonden. Energie wordt daarbij ook gezien als materiaalstroom. Het beoordelen of voldoende aandacht is besteed aan energie door de combinatie van ISO 14.001 en ISO 14.051 kan bijvoorbeeld door:

- Het opvragen van de milieu-aspectenlijst uit ISO 14.001 en daarin nagaan of energie daar op staat.
- Het overleggen van een (of meerdere) MFCA-berekening die betrekking heeft op energie en daarmee energie als materiaalstroom is beschouwd en als zodanig is behandeld.

De toetsing door het bevoegd gezag houdt in dat nagegaan wordt of door de MFCA-berekening(en) rekening houden met:

- De fysieke energiestromen (de kWh elektriciteit, de m³ aardgas).
- De energiekosten van de energiestromen.
- De conclusies die uit de berekeningen voortkomen ten aanzien van de reductie van het energieverbruik of -kosten.

Stap 3.3: De onderneming past een geldig milieubeheersysteem toe.

- Vervolg na stap 3.3: Antwoord is ja, een vrijstelling voor de verplichting is van toepassing.
- Vervolg na stap 3.3: Antwoord is nee, een vrijstelling is niet aan de orde. Ga naar stap 4 “Is sprake van een goedgekeurde energie-audit en auditverslag?”.

Stap 4: Is sprake van een goedgekeurde energie-audit en auditverslag?

2.7 Keurmerken voor duurzame bedrijfsvoering

Ondernemingen kunnen in bezit zijn van een keurmerk op het gebied van duurzaamheid (bijvoorbeeld milieu, maatschappelijk verantwoord ondernemen, vervoermanagement of energie-efficiëntie). Afhankelijk van de eisen van het keurmerk wordt het keurmerk deels of volledig als invulling gezien voor de verplichtingen volgens de adviesdocumenten van RVO.nl.

De vrijstelling voor bepaalde keurmerken volgt niet rechtstreeks uit de Tijdelijke regeling EED. Het bevoegd gezag heeft wel de beoordelingsruimte om een keurmerk als gelijkwaardig alternatief te beschouwen. Of en in hoeverre daar sprake van is, is ter beoordeling van het bevoegd gezag Wet milieubeheer.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft voor verschillende keurmerken onderzocht in hoeverre een keurmerk materieel voldoet aan de verplichtingen van de Tijdelijke regeling EED. De uitkomsten zijn per keurmerk in factsheets toegelicht (zie tabel 2). Met behulp van deze informatie kan het bevoegd gezag beoordelen of het keurmerk als invulling wordt gezien van de verplichting om een energie-audit uit voeren voor de onderneming. In de toekomst kunnen keurmerken aan deze lijst worden toegevoegd.

Tabel 2: *Samengevat de beoordeling van de keurmerken door RVO.nl.*

Naam keurmerk	Wat?	Geef keurmerk invulling aan EED?
BREEAM in Use	BREEAM-NL In-Use is een instrument waarmee de duurzaamheidsprestatie van een bestaand gebouw kan worden gemonitord.	Ja, is acceptabel, steekproef is aan te raden.
CO ₂ prestatieladder vanaf niveau 3	De CO ₂ -Prestatieladder is een instrument dat bedrijven helpt bij het permanent reduceren van CO ₂ -uitstoot.	Ja, vanaf niveau 3, steekproef is aan te raden.
Erkend Duurzaam vanaf niveau plus	Erkend duurzaam is een keurmerk voor de mobiliteitsbranche: autodealers, garages, truckdealers, revisiebedrijven, schadebedrijven en autowasbedrijven.	Ja, is acceptabel, steekproef is aan te raden.
Green Key Hotels, vanaf brons	Green Key is een keurmerk voor de recreatie- en vrijetijdsbranche.	Nee, alleen met aanvullingen, maatwerk.
Lean & Green, vanaf 1 ster	Lean & Green is een keurmerk voor de stimulering van duurzame mobiliteit.	Ja, is acceptabel.
LEED Operations and Maintenance vanaf niveau 2	LEED staat voor Leadership in Energy and Environmental Design. Voor wat betreft EED gaat het om het methode LEED for Existing Buildings: Operations and Maintenance. (LEED voor nieuwbouw is een ander systeem dan voor bestaande gebouwen.)	Ja, is acceptabel, steekproef is aan te raden.
Milieuthermometer zorg, vanaf brons	De Milieuthermometer Zorg is een certificeerbare methodiek voor het verduurzamen van de bedrijfsvoering van ziekenhuizen en zorginstellingen.	Ja, is acceptabel.

Houdt rekening met keurmerken die een invulling kunnen vormen voor de verplichting in de Tijdelijke regeling EED, zie factsheets RVO.nl.

Nadere en actuele informatie is te vinden op:

<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/europese-energie-efficiency-richtlijn/energie-audit/alternatieve-invulling-met-keurmerk>.

2.8 Energie-audits

Het uitvoeren van een energie-audit is iedere vier jaar verplicht. Een auditverslag van een uitgevoerde energie-audit moet binnen 4 weken na afronding van de energie-audit aan het bevoegd gezag zijn aangeleverd. De start van de vierjaarlijkse cyclus start vanaf het moment dat de energie-audit is uitgevoerd. Op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Tijdelijke regeling EED moet het bevoegd gezag toezien op een juiste uitvoering van een energie-audit en een juiste verslaglegging van deze audit. Voor het uitvoeren van de energie-audits wordt in artikel 2, tweede lid, van de Tijdelijk regeling EED verwezen naar de minimum normen, bedoeld in bijlage VI bij de richtlijn.

Een juridische eis is dat de energie-audit voortbouwt (zoveel als mogelijk) op een analyse van de levenscycluskosten in plaats van simpele terugverdientijden. Een energie-audit zonder een analyse van de levenscycluskosten *kan* onvoldoende zijn als deze analyses wel beschikbaar zijn voor de onderneming. Het bevoegd gezag vraagt naar de eventuele beschikbaarheid van analyses rond levenscycluskosten en maakt dit bespreekbaar.

Een berekening volgens de Levenscycluskosten toont alle kosten en opbrengsten van een (energie-efficiëntie-) project over de gehele levensduur van de installatie. Dus vanaf het ontwerp en de aanschaf tot de verschroting of verkoop. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of simpele terugverdientijden als alternatieve analyse acceptabel zijn.

Ondanks dat specifiek voor het uitvoeren van de energie-audit aparte minimum normen zijn gesteld, lijkt het aannemelijk dat het bevoegd gezag zich vooral toespitst op de minimum normen voor het auditverslag. In de praktijk is het bevoegd gezag niet betrokken en/of aanwezig bij de uitvoering van een energie-audit. Wel krijgt het bevoegd gezag het auditverslag toegestuurd die vervolgens kan worden getoetst aan de minimum normen.

Stap 4.1: De energie-audit voldoet aan de minimum eisen van de Tijdelijke regeling EED.

- Vervolg na stap 4.1: Antwoord is ja, de energie-audit voldoet aan de gestelde minimum normen. Ga naar 4.2 “Het auditverslag voldoet aan de minimum eisen van de Tijdelijke regeling EED”.
- Vervolg na stap 4.1: Antwoord is nee, het bevoegd gezag start de schriftelijke communicatie over het alsnog naleven van de verplichtingen rond de energie-audit via het proces toezicht (en handhaving).

2.9 Auditverslag

Het bevoegd gezag beoordeelt uiteindelijk het toegezonden auditverslag op basis van de minimum normen die in artikel 2, derde lid (onderdelen a tot en met d) van de Tijdelijke regeling EED zijn gesteld. Na het uitvoeren van een energie-audit moeten de resultaten via een auditverslag aan het bevoegd gezag zijn overgelegd (binnen 4 weken na totstandkoming van het auditverslag).

Het kan voorkomen dat de auditverslagen in een aan andere taal, bijvoorbeeld Engels, worden aangeboden. Het is aan het bevoegd gezag om dit te accepteren. Toelichting: artikel 2:6 van de AWB ziet op correspondentie aan de burger en bovendien bestaat de mogelijkheid om uit doelmatigheidsoverwegingen een andere taal te gebruiken. Het bevat derhalve geen verbod voor burgers om bestuursorganen in een vreemde taal te benaderen.

Stap 4.2: Het auditverslag voldoet aan de minimum eisen van de Tijdelijke regeling EED

- Vervolg na stap 4.2: Antwoord is ja, het ontvangen audit-verslag voldoet aan de gestelde normen en is voldaan aan de Tijdelijke regeling EED. Ga naar toetsnorm 2 “Het auditverslag voldoet aan de minimum eisen van de Tijdelijke regeling EED”.
- Vervolg na stap 4.2: Antwoord is nee, het bevoegd gezag start de schriftelijke communicatie over het alsnog naleven van de verplichtingen rond de energie-audit via het proces toezicht (en handhaving).

3. Van toezicht naar handhaving

In de toezichtfase zijn de stappen 1 tot en met 4 doorlopen waarbij noodzakelijke informatie op verzoek van het bevoegd gezag vrijkomt. Het gaat logischerwijs om beslisinformatie die nodig is om vast te stellen of de wet- en regelgeving is nageleefd. Voor het verkrijgen van deze informatie heeft het bevoegd gezag algemene bevoegdheden om deze informatie op te vragen en zelfs te eisen. De basis hiervoor is de Algemene wet bestuursrecht.

Ook zijn het niet naleven van de gestelde eisen in de Tijdelijke regeling EED economische delicten volgens de Wet op de economische delicten. De Tijdelijke regeling EED vloeit voort uit artikel 8.40, eerste lid van de Wet milieubeheer en het overtreden van dit artikel is expliciet via de WED als economisch delict bestempeld. Voor het inzetten van de bevoegdheden van toezichthouders bij het verzamelen van informatie en/of inzetten van handhavingsprocedures (bijvoorbeeld een last onder dwangsom) gelden de algemene spelregels volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Wet economische delicten (WED).

3.1 Handhaving in relatie tot de Awb

Het toezicht op de naleving van de in deze regeling vervatte verplichtingen berust bij het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer. Dit is meestal het college van burgemeester en wethouders en soms gedeputeerde staten. Veelal is het toezicht door een bevoegd gezag uitbesteed aan een omgevingsdienst. Het bevoegd gezag beoordeelt of is voldaan aan de in deze regeling opgenomen verplichtingen met betrekking tot bijvoorbeeld het uitvoeren van een energie-audit, toezenden van het auditverslag aan het bevoegd gezag en de kosten-batenanalyse. De welbekende standaard (juridische) handhavinginstrumenten uit de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 5.3.1 en 5.3.2) zijn toepasbaar voor het handhaven van de wettelijke verplichtingen als deze niet worden voldaan.

3.2 Juridische grondslagen volgens de Tijdelijke regeling EED

De Tijdelijke regeling EED bevat concreet de juridische kapstokken die het kader vormen voor de beslisinformatie die nodig is. In tabel 5 zijn de verschillende gewenste acties in relatie tot de juridische grondslag weergegeven.

Tabel 5: De juridische grondslagen voor bepaalde verplichtingen.

Welke actie is alsnog gewenst?	Juridische grondslag Tijdelijke regeling EED
Uitvoeren energie-audit	Artikel 2, 1 ^e lid, onder a
Aanleveren auditverslag	Artikel 2, 1 ^e lid, onder b
Uitvoeren energie-audit die voldoet aan de minimum normen	Artikel 2, 2 ^e lid
Aanleveren auditverslag die voldoet aan de minimum normen	Artikel 2, 3 ^e lid, onder a tot en met d
Aanleveren van auditverslag binnen de gestelde termijn	Artikel 2, 4 ^e lid

De verplichtingen in de Tijdelijke regeling EED richten zich op het in kaart brengen van kosteneffectieve maatregelen. De regeling biedt geen juridische grondslag om de uitvoering van de maatregelen te handhaven, evenals een uitvoeringsplan te verlangen (hetzij via toezicht of handhaving).

In het onderstaande zijn drie voorbeeldsituaties genoemd van overtredingen rond het niet aanleveren van een auditverslag (met bijhorende juridische grondslagen).

- **Situatie 1 (geen energie-audit uitgevoerd dus ook geen auditverslag):** Een onderneming heeft nog geen energie-audit uitgevoerd. Bevoegd gezag informeert schriftelijk de desbetreffende onderneming dat een energie-audit binnen een bepaalde periode moet zijn uitgevoerd. Na het uitvoeren van een energie-audit moet ook een auditverslag binnen 4 weken door het bevoegd gezag zijn ontvangen (na afronding van het auditverslag). Na het verlopen van de gestelde termijn is de vervolgstap om op basis van artikel 2 (eerste lid, onderdeel a en b in combinatie met artikel 2, vierde lid) van de Tijdelijke Regeling EED de handhaving in te zetten om het uitvoeren van een energie-audit af te dwingen.
- **Situatie 2 (energie-audit is uitgevoerd en het auditverslag is niet afgerond):** Een onderneming heeft al een energie-audit uitgevoerd, maar heeft het auditverslag nog niet afgerond. Het bevoegd gezag kan dan een termijn afspraken waarbinnen het auditverslag wordt aangeleverd. Binnen 4 weken na afronding van het verslag moet de informatie bij het bevoegd gezag worden aangeboden.
- **Situatie 3 (energie-audit is uitgevoerd en auditverslag is afgerond):** Een onderneming heeft al een energie-audit uitgevoerd en een auditverslag opgesteld en afgerond. Bevoegd gezag informeert schriftelijk de desbetreffende onderneming dat een afgerond auditverslag binnen 4 weken aan het bevoegd gezag moet zijn toegezonden. In de schriftelijke communicatie stelt het bevoegd gezag een termijn waarbinnen alsnog het auditverslag moet zijn ontvangen. Als bij het verlopen van de termijn het auditverslag niet beschikbaar is voor het bevoegd gezag dan is de vervolgstap om op basis van artikel 2, vierde lid van de Tijdelijke regeling EED de handhaving in te zetten om alsnog een auditverslag te ontvangen.

3.3 Dwangsommen

Een last onder dwangsom wordt aan een overtreder (rechtspersonen of natuurlijke personen) opgelegd en volgens de Tijdelijke regeling EED is dat “degene die de onderneming drijft”. De geadresseerde van de last onder dwangsom is de overtreder die het feitelijk en juridisch in zijn macht heeft die overtreding (of overtredingen) te beëindigen. Dit kunnen meerdere (rechts)personen zijn volgens de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 5.24 Awb). Dit betekent ook dat het om verschillende overtreders binnen verschillende vestigingen gaat.

Tip: Op de internetsite van Kenniscentrum InfoMil is meer informatie (FAQ's) te vinden over [dwangsommen](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/vragen-antwoorden/dwangsom/).
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/vragen-antwoorden/dwangsom/>

3.4 Bedragen en begunstigingstermijnen in relatie tot de dwangsom

Voor het bepalen van de hoogte van dwangsombedragen is geen standaard vastgelegd. Aanbevolen wordt in dit specifieke geval het bedrag van de dwangsom te relateren aan het voordeel dat de ondernemer behaalt indien de maatregel niet getroffen wordt. Meestal wordt hierbij de dwangsom bepaald op 1,5 x de vermeden kosten.

De last onder dwangsom richt zich tot de overtreding van een onderneming overeenkomstig de Tijdelijke Regeling EED. Als bij meerdere ondernemingen (in de zin van de Tijdelijke regeling EED, zie stap 1.1) van een concern sprake is van dezelfde overtredingen, kan je als bevoegd gezag hetzelfde bedrag gebruiken (als last onder dwangsom) als bij andere ondernemingen (niet vallende onder een concern) voor dezelfde overtreding. Let wel, bij een ondernemingen kan het zijn dat bepaalde vestigingen (c.q. inrichtingen) buiten het werkgebied van het desbetreffende bevoegd gezag vallen. Oftewel, een andere gemeente, provincie of omgevingsdienst (met mandaat) is dan het bevoegd gezag die dan handhavend moet optreden. Handhaven is alleen mogelijk als een omgevingsdienst mandaat heeft om namens het bevoegd gezag handhaven op te treden.

4. Omgevingsvergunning (milieu)

4.1 Energie-efficiëntieplannen op grond van de MJA of MEE

Inrichting type C inrichtingen (moeten) beschikken over een omgevingsvergunning (milieu) waarin eisen voor energiebesparing door het bevoegd gezag kunnen worden gesteld. Het gaat nadrukkelijk niet om bedrijven die aan emissiehandel (ETS-deelnemers) doen of glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem. Als sprake is van een bedrijf die als een (grote) onderneming overeenkomstig de Tijdelijke regeling EED wordt beschouwd dan is het uitvoeren van een energie-audit verplicht. Bedrijven met een omgevingsvergunning (milieu) kunnen ook deelnemen aan de meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA's). In het kader van de MJA stelt een bedrijf een energie-efficiëntieplan (EEP) kan meteen aan de verplichtingen van de Tijdelijke regeling EED zijn voldaan. Belangrijke randvoorwaarden zijn:

- Het EEP bevat ook informatie over maatregelen rond vervoer;
- Het EEP is door het bevoegd gezag goedgekeurd.

De omgevingsvergunning biedt ook de (juridische) ruimte om een tijdige uitvoering vast te leggen van de maatregelen overeenkomstig het EEP. De Tijdelijke regeling EED is direct van toepassing op inrichting type C. Hierdoor hoeven de verplichtingen die hieruit voortvloeien niet per se worden vastgelegd in de omgevingsvergunning. Met andere woorden, een vergunning hoeft niet eerst te worden aangepast, voordat de eisen uit de Tijdelijke regeling EED van toepassing zijn. De vrijstelling voor dergelijke MJA-ondernemingen vloeit juridisch voort uit de Tijdelijke regeling EED (artikel 3, onderdeel a).

Tip: Voor meer informatie over de omgevingsvergunning zie de module Energiebesparing in de omgevingsvergunning van Kenniscentrum InfoMil (onderdeel van Rijkswaterstaat). <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/wabo/>

4.2 Energiebeheersystemen

Op bedrijven die een inrichting type C zijn, en dus moeten beschikken over een omgevingsvergunning (milieu), kan het uitvoeren van een energie-audit verplicht zijn. Voor deze bedrijven kan sprake zijn van een vrijstelling als het bedrijf beschikt over een energiemanagementsysteem (overeenkomstig ISO 50.001) of een milieumanagementsysteem (overeenkomstig ISO 14.000 en ISO 14.051). Beide managementsystemen vormen een automatische invulling van de verplichtingen van de Tijdelijke regeling EED. Ook hier geldt dat de omgevingsvergunning de (juridische) ruimte biedt om een tijdige uitvoering van de maatregelen vast te leggen. Het gaat om de mogelijke maatregelen die voortvloeien uit de energie- of milieumanagementsystemen. Omdat de Tijdelijke regeling EED direct van toepassing is op inrichting type C hoeven de verplichtingen die hieruit voortvloeien niet per se worden vastgelegd in de omgevingsvergunning. Met andere woorden, een vergunning hoeft niet eerst te worden aangepast, voordat de eisen van toepassing zijn. De vrijstelling voor bedrijven met dergelijke energie- of milieumanagementsystemen vloeit voort uit de Tijdelijke regeling EED (artikel 3, onderdeel b).

Tip: Voor meer informatie over de omgevingsvergunning zie de module Energiebesparing in de omgevingsvergunning van Kenniscentrum InfoMil.

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/wabo/>

4.3 Milieubeheersystemen

Zie voor inrichting type C de uitleg bij stap 3, stap 3.2 bij "Omgevingsvergunning (milieu)".

4.4 Energie-audits

Als sprake is van een bedrijf die als een (grote) onderneming overeenkomstig de Tijdelijke regeling EED wordt beschouwd dan is het uitvoeren van een energie-audit verplicht. Hetzelfde geldt ook voor het aanleveren van het auditverslag binnen vier weken na totstandkoming. Ook hier geldt dat de omgevingsvergunning de (juridische) ruimte biedt om een tijdige uitvoering van de mogelijke maatregelen vast te leggen. Het gaat om de maatregelen die voortvloeien uit het door het bevoegd gezag goedgekeurde auditverslag. Omdat de Tijdelijke regeling EED direct van toepassing is op een inrichting type C hoeven de verplichtingen die hieruit voortvloeien niet per se te worden vastgelegd in de omgevingsvergunning (milieu). Met andere woorden, een vergunning hoeft niet eerst te worden aangepast, voordat de eisen van toepassing zijn. Let wel, volgens de Tijdelijke regeling EED zijn grote ondernemingen niet verplicht om de energiebesparende maatregelen en vervoermaatregelen daadwerkelijk uit te voeren. De omgevingsvergunning biedt wel de (juridische) ruimte om een tijdige uitvoering van de mogelijke maatregelen vast te leggen. Het bevoegd gezag kan kiezen voor de standaard mogelijkheden, zoals het ambtshalve wijzigen, actualiseren of reviseren van een bestaande omgevingsvergunning.

Voor het aanvragen van een omgevingsvergunning benoemen de huidige indieningsvereisten niet expliciet dat een auditverslag in de aanvraag moet zijn toegevoegd. Het auditverslag bevat logischerwijs wel informatie die voor de omgevingsvergunning (considerans en voorschriftenpakket) om een minimale bescherming van het milieu te borgen (via de BBT). Hierdoor kan het bevoegd gezag wel een auditverslag verlangen in de aanvraag voor de omgevingsvergunning (milieu).

Tip: Voor meer informatie over de omgevingsvergunning zie de module Energiebesparing in de omgevingsvergunning van Kenniscentrum InfoMil.

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/wabo/>

4.5 Auditverslag

Zie voor inrichting type C de uitleg bij stap 4, stap 4.1 bij “Omgevingsvergunning (milieu)”.

5. Hoe om te gaan met economische activiteiten door gemeenten, onderwijsinstellingen en woningcorporaties

Ondernemingen verrichten economische activiteiten en zijn als zij tevens volgens de Wet milieubeheer een inrichting zijn auditplichtig. Ondernemingen bieden diensten aan op een markt. Ook overheden kunnen – naast de publiekrechtelijke taken die zij uitvoeren – economische activiteiten verrichten. In dat geval is de Wet Markt en Overheid van toepassing. Indien op grond van de Wet Markt en Overheid sprake is van een economische activiteit door een gemeente, valt de overheidspartij onder de reikwijdte van de Tijdelijke Regeling EED. Voor drie situaties is in onderstaande tekst meer richting gegeven “hoe om te gaan” met economische activiteiten in bepaalde sectoren. Voorafgaand aan deze uitleg wordt eerst het kader voor economische activiteiten uiteen gezet.

5.1 Wat is een economische activiteit?

Economische activiteiten zijn activiteiten die een overheid uitvoert als zij producten of diensten aanbiedt op een bepaalde markt. De Wet Markt en Overheid is van toepassing op economische activiteiten van overheden. Het is niet altijd eenvoudig om vast te stellen of activiteiten economisch van aard zijn. Deze beoordeling is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Neem als voorbeeld bijvoorbeeld het ophalen van huishoudelijk afval. Dat is een publiekrechtelijke taak van de gemeente, of zij dit nu zelf doet of laat uitvoeren door een derde partij. Als de gemeente die taak zelf uitvoert is er geen sprake van een economische activiteit. Het ophalen van bedrijfsafval is geen wettelijke taak van de gemeente en betreft een economische activiteit. De gemeente haalt bedrijfsafval namelijk op in concurrentie met bedrijven. De inzameling van bedrijfsafval is in dat geval wel een economische activiteit, uitgevoerd door een gemeente, waarop de Wet Markt en Overheid van toepassing is.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft op 27 februari 2014 een lijst gepubliceerd met voorbeelden van economische activiteiten die door overheden kunnen worden verricht (zie www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12647/Voorbeelden-economische-activiteiten-markt-en-overheid/). De lijst met voorbeelden is gebaseerd op voorbeelden uit de praktijk en is een hulpmiddel voor overheden bij het inventariseren van economische activiteiten door overheden. De beoordeling of een activiteit economisch van aard kan echter per geval verschillen. Aan de lijst met voorbeelden kunnen daarom geen rechten worden ontleend. ACM heeft inmiddels ook meerdere besluiten genomen waarin het juridisch kader wordt geschetst om te beoordelen of een taak een economische activiteit is, en heeft hierover op haar website gepubliceerd.

5.1.1 Situatie bij gemeenten

In de Tijdelijke regeling EED implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie uit de Staatscourant van 15 juli 2015, wordt in artikel 1d uitgegaan van een inrichting volgens de definitie van de Wet milieubeheer (niet die van het activiteitenbesluit): “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”.

Gemeenten voeren naast hun publiekrechtelijke taken ook activiteiten uit die als economische activiteiten gezien kunnen worden. Bijvoorbeeld het exploiteren van een zwembad, een sportveld, een vastgoedbedrijf of een grondbedrijf. De aard van die activiteiten brengt met zich mee, dat de omvang bedrijfsmatig is en dat bij die activiteiten vrijwel altijd sprake is van inrichtingen volgens de Wet milieubeheer.

Of een gemeente voldoet aan de definitie van een grote onderneming, hangt af van het aantal werknemers dat de economische activiteiten uitvoert, de omzet die gegenereerd wordt met de economische activiteiten en het *bijbehorende* balanstotaal. Als die boven de grenswaarden van een grote onderneming uitkomen, dan is de gemeente auditplichtig voor de inrichtingen waar economische activiteiten plaatsvinden. Een grote onderneming heeft meer dan 250 werknemers, of zowel een omzet van meer dan 50 M€ als een balanstotaal van meer dan 43 M€.

Daarnaast geldt voor een privaatrechtelijke onderneming waarin een gemeente een deelneming heeft die leidt tot 25% zeggenschap of meer, dat deze onderneming altijd een grote onderneming is.

Ter toelichting situatie bij gemeenten

Het uitvoeren van een energie-audit is alleen verplicht voor een onderneming die geen KMO is.

In artikel 3, vierde lid van de Aanbeveling⁴, is bepaald dat een onderneming niet langer wordt gezien als KMO indien één of meer overheidsinstanties zeggenschap heeft of hebben over 25% of meer van het kapitaal of stemrechten van de onderneming. Je komt dan niet meer toe aan een toetsing aan de criteria met betrekking tot personeelsbezetting, jaaromzet en jaarbalans.

In overweging 13 van de Aanbeveling staat ter toelichting dat 'ter vermijding van willekeurige onderscheidingen tussen de verschillende overheidsinstanties binnen een lidstaat en in het belang van de rechtszekerheid, blijkt het noodzakelijk te verklaren dat een onderneming waarbij 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten onder de zeggenschap staat van een overheidsinstantie of een openbaar lichaam, geen KMO is.' Een dergelijke onderneming kan immers door het overheidsbelang van meer dan 25% (financiële) voordelen genieten ten opzichte van andere ondernemingen die met privékapitaal worden gefinancierd. Bovendien is het vaak onmogelijk om de relevante financiële en personeelsgegevens van overheidsinstanties te berekenen.

Bovenstaande (art. 3 lid 4 van de Aanbeveling) betreft zeggenschap van een overheidsinstantie over het kapitaal van een andere privaatrechtelijke entiteit, of daar de stemrechten van het kapitaal van heeft. Het gaat dus niet over economische activiteiten die de overheidsinstantie zelf drijft.

5.1.2 Situatie bij onderwijsinstellingen

Op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is onderwijs dat voortvloeit uit het nationale stelsel geen economische activiteit⁵.

Uitgangspunt is dat onderwijs niet als economische activiteit wordt beschouwd omdat het wordt onderricht ter uitoefening van een publiekrechtelijke taak zonder dat daar tegenover een vergoeding voor de prestatie staat. Daarbij is van belang dat de vergoeding in de vorm van school- of collegegeld in beginsel niet kostendekkend is.

Als buiten de publiekrechtelijke taak economische activiteiten worden verricht dan dient uitsluitend rekening gehouden te worden met de omvang van deze extra-curriculaire activiteiten bij het bepalen van de auditplicht. Voorbeelden van activiteiten die wel als economische activiteiten zijn aan te merken zijn: horeca, avondcursussen, nascholing en volwassenenonderwijs. Om te bepalen of een school auditplichtig is, wordt gekeken naar het aantal werknemers dat de economische activiteiten uitvoert en naar de omzet en het balanstotaal dat betrekking heeft op de economische activiteiten.

Als het aantal werknemers dat betrokken is bij de economische activiteiten groter is dan 250, of als zowel de jaaromzet boven de 50M€ ligt, en het balanstotaal groter is dan 43M€, dan is sprake van een grote onderneming, en vallen de *economische activiteiten* van de school onder de auditplicht.

Uiteindelijk bepaalt het bevoegd gezag of een onderneming, een gemeente of een school onder de EED-auditplicht valt.

⁴ Aanbeveling van de commissie 2003/361/EC
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:en:PDF>

⁵ <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/is-eeen-school-eeen-onderneming/>

5.1.3 Situatie bij woningcorporaties

Als een woningcorporatie onder de definitie van een onderneming volgens de EED-richtlijn valt (artikel 1h van de tijdelijke richtlijn van 15 juli 2015), moet nagegaan worden of de woningcorporatie auditplichtig is.

De kerntaak van de woningcorporaties is in de Woningwet omschreven en betreft “Diensten van Algemeen Economisch Belang”. De omstandigheid dat een woningcorporatie in hoofdzaak “Diensten van Algemeen Economisch Belang” levert, neemt niet weg dat het economische activiteiten betreft. Omdat bij de beoordeling van een entiteit alleen de omvang van alle economische activiteiten van belang is, worden ook de activiteiten zijnde “Diensten van Algemeen Economisch Belang” betrokken bij het bepalen van de omvang van de onderneming.

Zie voor achtergronden de informatievoorziening van Europa Decentraal (www.europadecentraal.nl). Voorbeelden van inrichtingen die géén DAEB betreffen zijn het ontwikkelen en exploiteren van huurwoningen in de vrije sector en commercieel vastgoed. Het ontwikkelen en exploiteren van sociale huurwoningen zijn echter wel DAEB activiteiten.

Er zijn geen specifieke regels voor afzonderlijke sectoren over de auditplicht bepaald. Voor de situatie bij woningcorporaties ligt het in de rede dat het om besparingsmogelijkheden binnen de onderneming gaat, en niet om besparingsmogelijkheden binnen de panden die worden verhuurd. Bij voorbeeld voor zover een ketelhuis een Wm-inrichting is, valt het onder de reikwijdte van een energieaudit.

Als het aantal werknemers of de omzet van de woningcorporatie boven de grenswaarden van een grote onderneming uitkomen, dan is de woningcorporatie auditplichtig.

5.1.4 Situatie bij vastgoed. Huur/Verhuur – Situatie bedrijfsverzamelgebouwen

Het bevoegd gezag richt zich tot degene die de inrichting drijft. Indien er sprake is van één huurder, dan wordt de huurder aangesproken op eventuele verplichtingen vanuit de Wet milieubeheer en/of EED. Indien er sprake is van een bedrijfsverzamelgebouw dan kan het bevoegd gezag zich wenden tot de beheerder.

5.2 Kleingebruiker, middelgrote gebruiker en grootgebruiker van energie

De hoogte van het jaarlijkse energiegebruik is geen criterium voor het bepalen of sprake is van een inrichting en/of een grote onderneming (en dus de plicht om een energie-audit uit te voeren). Het kan dus in de praktijk voorkomen dat inrichtingen die een kleingebruiker zijn van energie (op grond van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit) maar wel onder de definitie van een grote onderneming vallen verplicht zijn om een energie-audit uit te voeren.

5.3 Franchise ondernemingen

De verplichting voor het uitvoeren van een energie-audit geldt meestal niet voor franchise ondernemers, omdat dat meestal geen grote ondernemingen zijn.

Bij een franchise heeft de franchisenemer het recht om de formule, de handelsnaam en het handelsconcept van de franchisegever te gebruiken. De franchise onderneming is echter in principe een zelfstandige onderneming en geen onderdeel van de onderneming van de franchisegever (het is dus geen filiaal, want een filiaal is wel een onderdeel van een onderneming). Deze manier van ondernemen wordt veel toegepast bij winkelketens en restaurants.

Een franchise onderneming moet wel een energie-audit uitvoeren als het een op zichzelf een grote onderneming is. Een zelfstandige franchise ondernemer, die individueel geen grote onderneming is, hoeft daarom ook niet met het grote concern van de franchisegever een energie-audit uit te voeren.

Voor een franchise organisatie die volledig zelfstandig opereert en geen participaties heeft in een andere onderneming gelden alleen de gegevens in de jaarrekening van de betreffende franchise organisatie. Op basis van deze rekening worden gegevens over aantal werkzame personen, de jaaromzet en de jaarlijkse totaalbalans vastgesteld. Op basis van deze jaarrekening blijkt of er sprake is van een micro-onderneming, kleine onderneming, middelgrote onderneming of grote onderneming.

5.4 Relatie met het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling

Erkende maatregelenaanpak

Wanneer een bedrijf valt onder artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (de zogenoemde categorie A en B bedrijven), dan kan het kiezen voor de erkende-maatregelenaanpak. In dit geval past het bedrijf de ontwikkelde erkende maatregelenlijst toe voor zijn bedrijfstak. Daarna worden de maatregelen uitgevoerd.

EED-auditrapportage

Voor inrichtingen waarvoor onder artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit een erkende maatregelenlijst is opgesteld, kunnen met het bevoegd gezag afspraken gemaakt worden over de rol die de erkende maatregelen kunnen spelen in de energie-audit. Gedacht kan hierbij worden aan het in de energie-audit volstaan met:

1. Het opstellen van een energiebalans van het jaarlijkse energiegebruik en een schematisch overzicht van alle bestaande energiestromen, inclusief vervoer.
2. Voor activiteiten waarvoor erkende maatregelen zijn aangewezen in bijlage 10 van het Activiteitenbesluit: Een overzicht van alle relevante erkende maatregelen met daarbij de vermelding welke zijn uitgevoerd en welke niet. Hierbij wordt de relevantie bepaald aan de hand van de referentiesituatie en de technische en economische condities uit de erkende maatregelenlijst.
3. Voor activiteiten waarvoor in bijlage 10 geen erkende maatregelen zijn aangewezen en op het gebied van vervoer: Een beschrijving van mogelijke kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen.

De Erkende Maatregelenlijsten voor energiebesparing zijn te vinden bij Kenniscentrum InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/erkende-maatregelen/waar-vind-erkende/>.

5.5 Relatie energie audit en wettelijke vereisten ten aanzien van energiebesparing

De Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 van de Energie-efficiëntierichtlijn verplicht ondernemingen die geen kmo zijn een energie-audit te ondergaan. De energie audit omvat niet alleen een energie analyse, inclusief een beschrijving van mogelijke kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen. Blijft toezending van de energie audit achterwege dan wordt de onderneming door het bevoegd gezag aangespoord alsnog een energie audit in te dienen. Zo nodig wordt het indienen van een goede audit door het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen (sancties) afgedwongen.

Het feit dat door de betreffende onderneming aangegeven moet worden wat mogelijk kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen zijn is een kans om ook duidelijkheid te krijgen over de invulling van de plicht tot het nemen van energiebesparingsmaatregelen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Wat hiervoor het wettelijk kader is valt te lezen op de website van Infomil, <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/>.

In de uitvoering wordt geadviseerd om te komen tot één beoordelingsmoment door bij het beoordelen van de energie audit ook te toetsen aan de energiebesparingsplicht op basis van het Activiteitenbesluit. Aan de onderneming kan worden gevraagd om bij de audit ook een uitvoeringsplan van de te nemen energiebesparingsmaatregelen toe te voegen. Hiermee kan de onderneming zelf vastleggen welke maatregelen het bedrijf de komende periode gaat nemen.

Is het bevoegd gezag akkoord met het uitvoeringsplan dan kan het bevoegd gezag aansluiten bij de voorgestelde termijnen. Als er voldoende vertrouwen is, spreek dan met de onderneming af welke maatregelen en op welke moment deze getroffen gaan worden en leg deze per brief vast. Op deze wijze hoeft een toezichthouder bij een eerstvolgend bezoek aan de inrichting zich slechts op deze brief te focussen.

Indien het uitvoeringsplan onvoldoende is, kan de onderneming worden aangeschreven op de te nemen energiebesparingsmaatregelen en kan de uitvoeringstermijn in die situatie worden bepaald door het bevoegd gezag. Dat gebeurt dan door het opnemen van een maatwerkvoorschrift of een ambtshalve aanpassing van de vergunning.

Mocht er al een vergunningenprocedure lopen bij de onderneming dan kunnen de te nemen energiebesparingsmaatregelen ook worden vastgelegd in de vergunning.

5.6 Ondersteuning

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is via het online contactformulier, of telefonisch via het klantcontactcentrum bereikbaar voor praktische kwesties en inhoudelijke vragen omtrent de EED-auditplicht. Voor typische handhavingzaken kunt u terecht bij InfoMil.

[Klik voor RVO contactformulier.](#)

RVO Klantcontactcentrum: 088 042 42 42.

[Klik voor helpdesk InfoMil.](#)

Bijlage 1

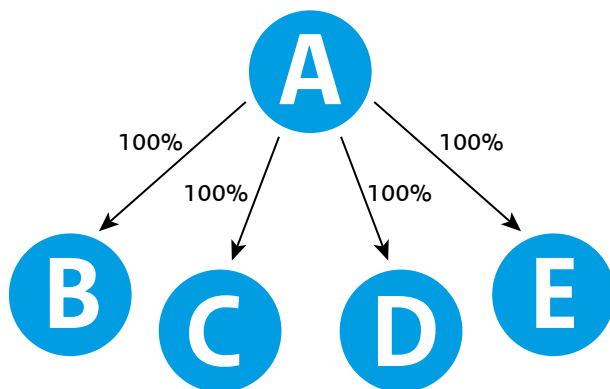
“Concernrelaties”

Met behulp van de informatie over concernrelaties, kan onderscheid worden gemaakt in drie soorten ondernemingen. Afhankelijk van de situatie worden per soort onderneming verschillende gegevens opgesteld van onder andere het aantal werknemers, de jaarmzet en/of jaarlijkse totaalbalans:

- **Zelfstandige onderneming:** de onderneming is volledig onafhankelijk of heeft één of meer minderheidsbelangen (elk minder dan 25 %) in andere ondernemingen. Alleen de gegevens van deze onderneming worden weergegeven.
- **Partneronderneming:** de onderneming heeft minimaal 25 % en maximaal 50 % van (een) andere onderneming(en) in handen. Een deel van de gegevens wordt met de gegevens van een andere onderneming opgesteld.
- **Verbonden onderneming:** de onderneming heeft meer dan 50 % van (een) andere onderneming(en) in handen. Alle gegevens van alle verbonden ondernemingen worden opgesteld. Een voorbeeld van een verbonden onderneming is een (100%) dochteronderneming.

Wilt u informatie in detail over de typen concernrelaties zie o.a. blz. 22 en 25 van de [Informatiebrochure van de Europese Commissie over “De nieuwe definitie van KMO’s”](#).

Een voorbeeld van een veel voorkomende concernrelatie is hieronder weergegeven.



- Moederonderneming A houdt alle aandelen in dochterondernemingen B tot en met E.
- Er is sprake van ‘verbonden ondernemingen’ als bedoeld in artikel 3, lid 3 van de Aanbeveling, onderneming A heeft immers de meerderheid van de stemrechten in de ondernemingen B tot en met E.
- In dit voorbeeld zijn B, C, D en E ook onderling verbonden.
- Toelichting: het criterium van verbonden ondernemingen heeft tot doel te verzekeren dat de maatregelen voor KMO’s daadwerkelijk KMO-ondernemingen bevoordelen, en niet die onderdelen die deel uitmaken van een groot concern. Onderdelen van een groot concern hebben toegang tot middelen en ondersteuning waarover hun concurrenten van soortgelijke omvang, maar die niet tot een groot concern behoren, niet beschikken.
- Een geconsolideerde jaarrekening is een aanwijzing dat er sprake is van verbondenheid, het ontbreken van een geconsolideerde jaarrekening is géén indicatie voor het ontbreken van verbondenheid. Het al dan niet hebben van een geconsolideerde jaarrekening is dus niet bepalend voor de EED-auditplicht.

Mogelijke situaties (deze § wordt ad hoc aangevuld met ervaringen uit de praktijk).

- Een grote onderneming, zoals hierboven schematisch weergegeven (d.w.z. een moederbedrijf en diverse dochters) die jaarlijks een geconsolideerde jaarrekening opstellen. Alle bedrijfsonderdelen zijn EED-auditplichtig.
- Een grote onderneming, zoals hierboven schematisch weergegeven (d.w.z. een moederbedrijf en diverse dochters) die géén geconsolideerde jaarrekening opstelt. Dat laatste is voor de bepaling van de EED-auditplicht niet relevant. De zeggenschapsverhoudingen worden niet bepaald door het al dan niet hebben van een geconsolideerde jaarrekening. Alle bedrijfsonderdelen zijn EED-auditplichtig.
- Een grote onderneming die bestaat uit een moederbedrijf met een zeer groot aantal dochterondernemingen en die daarnaast een groot aantal franchises uitgeeft aan franchiseondernemingen. Het moederbedrijf en de dochterondernemingen zijn EED-auditplichtig.

Een individueel franchisebedrijf is uitsluitend EED-plichtig als het op zichzelf een grote onderneming betreft (zie § 5.3 Franchiseondernemingen). Het is geen dochteronderneming en maakt geen onderdeel uit van de grote onderneming met de vele dochters.

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Croeselaan 15 | 3521 BJ Utrecht
Postbus 8242 | 3503 RE Utrecht
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23
E klantcontact@rvo.nl
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | september 2018
Publicatienummer: RVO-159-1801/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO.nl werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO.nl is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.