

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) wijziging Activiteitenregeling milieubeheer artikel 2.16 en toevoegen bijlage 10a

Dit integraal afwegingskader is opgesteld om een toelichting te geven op het voorstel voor de wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) artikel 2.16 en het toevoegen van bijlage 10a. Met de voorgestelde wijziging wordt invulling gegeven aan de nadere regels van de informatieplicht. Tevens wordt met deze wijziging een terugverdiëntijdberekeningsmethodiek geïntroduceerd.

1. Wat is de aanleiding?

Deze wijziging sluit aan bij de wijziging van artikel 2.15 Activiteitenbesluit waarbij een informatieplicht werd geïntroduceerd naast de bestaande energiebesparingsplicht. Zoals bij deze wijziging uiteengezet is voldoen bedrijven en instellingen niet aan de bestaande energiebesparingsverplichting. Een effectieve wettelijke verplichting is nodig om bedrijven en instellingen tot energiebesparing te bewegen. De voorgenomen wijziging vloeit voort uit de afspraken die in de Uitvoeringsagenda voor het Energieakkoord voor duurzame groei 2018 zijn gemaakt.¹

De drijver van de inrichting wordt daarom door de wijziging van het Activiteitenbesluit verplicht om door middel van een rapportage het bevoegd gezag te informeren over welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Deze informatie wordt door het bevoegd gezag gebruikt om een eerste inschatting te maken of een bedrijf voldoet aan artikel 2.15, eerste lid. Het voorliggende wijzigingsvoorstel stelt randvoorwaarden aan deze informatieplicht.

De wijziging sluit eveneens aan bij het recente wijzigingsvoorstel van bijlage 10 waarmee de Erkende Maatregelenlijst (EML) aangepast werd. Met die wijziging zijn de EML geactualiseerd, onder andere om aan te sluiten bij de huidige stand van de techniek en energieprijzen. De EML zijn vastgesteld op basis van bedrijfstak-brede karakteristieken. Inrichtingen kunnen aan artikel 2.15, lid 1 van het Activiteitenbesluit voldoen door deze maatregelen te treffen maar kunnen er ook voor kiezen om alternatieve maatregelen te treffen. Het is dan ook logisch om voor de invulling van de informatieplicht aan te sluiten bij de EML.

Daarnaast introduceert deze wijziging, zoals aangekondigd in het wijzigingsbesluit van artikel 2.15 Activiteitenbesluit, een terugverdiëntijdberekeningsmethodiek.

2. Wie zijn de betrokkenen?

Energieakkoord-partijen

De betrokkenen zijn de partijen bij het Energieakkoord voor duurzame groei.² Naast de Rijksoverheid zijn dit onder andere ook VNO/NCW, VNG, VEMW, Greenpeace en Natuur & Milieu. Om het potentieel additionele energiebesparing te realiseren en te zorgen dat bedrijven en instellingen aan hun wettelijke verplichting gaan voldoen hebben de Energieakkoord-partijen afgesproken om de regelgeving te verbeteren, zodat de handhaving effectief en efficiënt vorm gegeven kan worden. Daarnaast is afgesproken dat de bedrijven en instellingen, vooruitlopend op verbetering van de regelgeving, al aan de slag gaan met de nieuwe systematiek. Het voorstel zal aan een duidelijkere regelgeving en een effectievere handhaving bijdragen.

Gemeenten en provincies

Naast de Energieakkoord-partijen zijn gemeenten en provincies betrokken. Zij zijn de verantwoordelijke handhavingsinstanties (bevoegd gezag) voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen in de doelgroep Wet milieubeheer. Deze taak is voor een groot deel uitbesteed aan regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of Omgevingsdiensten (OD's). Deze partijen zullen te maken krijgen met een beter te handhaven regelgeving en een beter inzicht in de handhavingsprioriteiten.

Bedrijven en instellingen

De bedrijven en instellingen die in de Wet milieubeheer-doelgroep vallen hebben te maken met een verplichting om energiebesparende maatregelen te nemen. Deze verplichting wordt verduidelijkt door de genomen maatregelen te moeten melden en afwijkingen van de EML te moeten omschrijven. Dit maakt het duidelijker voor bedrijven en instellingen wat ze moeten doen

¹ Nijpels, Ed, Aanbieding Uitvoeringsagenda 2018. *Commissie Borging Energieakkoord voor duurzame groei*. 13 februari 2018.

² Sociaal-Economische Raad. 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei*. <https://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>

Burgers

Verhoogde energiebesparing leidt tot een verlaagd energieverbruik, met positieve milieueffecten als gevolg. Het verhogen van energiebesparing bij de industrie is maatschappelijk gezien een zeer kosteneffectieve manier om CO₂ te reduceren. Terugverdiertijden van vijf jaar of minder betekenen lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO₂.

3. Wat zijn de problemen?

De randvoorwaarden aan de informatieplicht zijn een invulling van de informatieplicht die geïntroduceerd wordt door de wijziging van artikel 2.15 Activiteitenbesluit. Voor een beschrijving van de problematiek waar deze wijziging op inspeelt wordt verwezen naar het Afwegingskader dat bij deze wijziging opgesteld is.

Artikel 2.15 biedt daarnaast op dit moment geen nadere duiding hoe die berekening voor individuele gevallen moet plaatsvinden en welke parameters daarbij gehanteerd worden. Dit zorgt in de praktijk voor sterk uiteenlopende berekeningsmethoden. Het bevoegd gezag geeft aan dat handhaving op de energiebesparingsverplichting moeilijk is, omdat per inrichting discussie kan ontstaan over de te nemen maatregelen. Ook voor bedrijven en instellingen kan het onduidelijk zijn of bepaalde energiebesparende maatregelen getroffen moeten worden wanneer afgeweken wordt van de EML-systematiek. Dit veroorzaakt een ongelijk speelveld omdat sommige bedrijven en instellingen op basis van berekeningen tot veel meer maatregelen gehouden zijn dan andere bedrijven en instellingen, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging te geven is.

4. Wat is het doel?

Het doel is om door een verdere invulling van de geïntroduceerde informatieplicht verdere verduurzaming van de energiehuishouding van de bedrijven en instellingen die onder de Wet milieubeheerdoelgroep vallen teweeg te brengen. Voor bedrijven en instellingen wordt de regelgeving duidelijker en voor het bevoegd gezag wordt de regelgeving beter handhaafbaar en komt er meer inzicht in de doelgroep. De aanpassingen die uit het voorstel volgen zijn zo veel mogelijk in lijn met de lange termijn waarbij de Wet milieubeheer opgaat in de Omgevingswet.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het energieverbruik door de Wet milieubeheer-doelgroep leidt tot negatieve externaliteiten door de uitstoot van broeikasgassen. De uitstoot van deze broeikasgassen draagt in grote mate bij aan het klimaatprobleem. Het klimaatprobleem raakt de wereldbevolking als geheel en Nederland als laag liggend land in het bijzonder. De kosten van het klimaatprobleem worden in onvoldoende mate gecompenseerd door de industrie. Hierdoor draait de maatschappij deels op voor de kosten van de activiteiten van deze industrie. Hiermee is sprake van marktfalen en wordt overheidsingrijpen voor het treffen van energiebesparingsmaatregelen om de CO₂-uitstoot terug te dringen gerechtvaardigd.

Als resultaat brengen investeringen in energiebesparende technologieën positieve externaliteiten met zich mee. Het gaat om stappen die leiden tot een vermindering van het energieverbruik en daarmee de CO₂-uitstoot. Hiermee dragen energiebesparingsmaatregelen bij aan de oplossing van het klimaatprobleem. Daarnaast leidt energie-efficiëntie tot een verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie op de lange termijn. Tevens kunnen additionele investeringen in energie-efficiëntie leiden tot nieuwe innovaties op het gebied van energiebesparing, die elders in de economie toegepast kunnen worden.

Zonder overheidsinterventie zouden deze maatregelen in onvoldoende mate genomen worden, omdat de industrie niet de volledige kosten van haar maatschappelijke activiteiten dekt. Hoewel de hier aan de orde zijnde maatregelen een relatief korte terugverdiertijd hebben, is het bedrijfseconomisch vaak toch niet interessant om deze daadwerkelijk te treffen. Energie is vaak een klein onderdeel van de totale proceskosten en een bedrijf geeft vaak de voorkeur aan andere investeringen die vallen binnen het primaire proces van het bedrijf. Deze bedrijfseconomische en maatschappelijk kosteneffectieve investering is daarom niet altijd direct ook een interessante investering. Ook hebben niet alle bedrijven en instellingen het besparingspotentieel en de energiebesparingsverplichting op het netvlies.

Daarom is het van belang dat de overheid beleid ontwikkelt om ervoor te zorgen dat deze maatregelen daadwerkelijk door private partijen genomen worden.

6. Wat is het beste instrument?

De uitwerking van de informatieplicht is een logisch vervolg van de wijziging van het Activiteitenbesluit. Voor een uiteenzetting van de beschouwde opties wordt verwezen naar het Afwegingskader dat bij die wijziging is opgesteld.

Voor de terugverdientijdmethodiek is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geadviseerd door ECN part of TNO. Het opstellen van een methodiek voor het berekenen van de terugverdientijd is logisch omdat hiermee aangesloten wordt bij de bestaande verplichting om alle energiebesparende maatregelen met een vijfjaarsterugverdientijd te nemen.

7. Gevolgen?

Voor de gevolgen van de informatieplicht waaraan met deze wijziging van de Activiteitenregeling invulling gegeven wordt, wordt verwezen naar het Afwegingskader dat bij de wijziging van het Activiteitenbesluit opgesteld is.

Het vastleggen van de terugverdientijdmethodiek heeft tot gevolg dat de discussieruimte over de te nemen energiebesparende maatregelen verder ingeperkt wordt. De methodiek verduidelijkt de bestaande energiebesparingsverplichting. Een verhoogde energiebesparing leidt tot een verlaagd energieverbruik, met positieve milieueffecten als gevolg. Terugverdientijden van vijf jaar of minder betekenen lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO₂.