

Nota van Toelichting wijziging Activiteitenbesluit Wet milieubeheer

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doel en aanleiding

De Wet milieubeheer kent sinds 1993 een energiebesparingsverplichting. Op 1 januari 2008 is deze energiebesparingsverplichting gedefinieerd als de plicht voor inrichtingen om alle energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar terugverdienen.

Aan het Energieakkoord voor duurzame groei¹ van 2013 hebben zich ruim veertig organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, verbonden. De Energieakkoord-partijen hebben gezamenlijk een totale energiebesparingsdoelstelling van additioneel 100 Petajoule (PJ) voor 2020 geformuleerd. Bij de totstandkoming van het Energieakkoord in 2013 werden hoge besparingseffecten verwacht van de naleving van de Wet milieubeheer. In het Energieakkoord is afgesproken om de naleving van de verplichting tot het nemen van energiebesparende maatregelen zoals vastgelegd in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) te bevorderen met het opstellen van erkende maatregellijsten (verder ook: EML), de oprichting van een onafhankelijk expertisecentrum, alsmede extra handhaving en een pilot met een EPK-systeem.

Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017)² blijkt dat het totale resultaat voor energiebesparing nog 25 PJ achterblijft op het doel zoals dit gesteld is in het Energieakkoord. Deze 25 PJ extra energiebesparing staat gelijk aan circa 1,5 megaton CO₂-reductie. Het grootste deel van dit gat wordt veroorzaakt doordat de energiebesparingsverplichting uit artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit niet wordt nageleefd. De NEV 2017 schat het aantal PJ energiebesparing in de industrie en dienstensector in 2020 op basis van het huidige artikel 2.15 Activiteitenbesluit op 6,5 PJ. Het PJ potentieel, wanneer 100% van de bedrijven eind 2020 aan de huidige Wet milieubeheer voldoet, wordt op 16,5 PJ extra geschat.

Het bevoegd gezag, de provincies en gemeenten en de door hen gedelegeerde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en Omgevingsdiensten (OD's), zijn verantwoordelijk voor de handhaving. Zij geven aan dat handhaving op de bestaande energiebesparingsverplichting moeilijk is. Ten eerste omdat het overzicht ontbreekt welke bedrijven daadwerkelijk maatregelen hebben genomen en ten tweede omdat per bedrijf discussie kan ontstaan over de te nemen maatregelen, waardoor het voor het bevoegd gezag bezwaarlijk is om aannemelijk te maken dat niet aan de verplichting is voldaan. Het berekenen van de terugverdientijd van een maatregel is afhankelijk van veel parameters. Artikel 2.15 biedt op dit moment geen nadere duiding hoe die berekening moet plaatsvinden en welke parameters daarbij gehanteerd worden. Dit zorgt in de praktijk voor sterk uiteenlopende berekeningsmethoden. Dit veroorzaakt een ongelijk speelveld omdat sommige bedrijven op basis van berekeningen tot veel meer maatregelen gehouden zijn dan andere bedrijven, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging te geven is. Daarnaast wordt de handhaving bemoeilijkt omdat de informatie over de naleving niet vergelijkbaar is.

Hoewel de hier aan de orde zijnde maatregelen een relatief korte terugverdientijd 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 het besparingspotentieel en de energiebesparingsverplichting op het netvlies. Door dit gegeven, in combinatie met de hierboven aangeduide moeilijkheden in de handhaving, blijft de naleving van artikel 2.15 achter. Bedrijven worden vaak pas tot energiebesparing aangezet wanneer zij daarover worden geadviseerd of het bevoegd gezag langskomt.

In 2017 is ingezet op extra handhaving en toezicht om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Er is drie miljoen euro beschikbaar gesteld voor handhaving door het bevoegd gezag. Dit geld is gebruikt om meer aandacht voor de EML's te generen en om handavingsbezoeken uit te

¹ Sociaal-Economische Raad. 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei*.
<https://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>

² Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). 2017. *Nationale Energieverkenning 2017*.
<http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2017>

voeren. Van november 2016 tot september 2017 zijn zo 1642 bedrijven bezocht. Uit deze actie blijkt dat er nog grote verschillen bestaan over de interpretatie door bedrijven en het bevoegd gezag over de wijze waarop voldaan wordt aan artikel 2.15. Ook is gebleken dat handhaving op basis van de huidige informatiepositie van het bevoegd gezag niet efficiënt kan verlopen. Deze wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer beoogt deze problemen op te lossen door het invoeren van een informatieverplichting en het vastleggen van enkele randvoorwaarden en parameters voor het berekenen van de terugverdientijd. De wijziging vloeit voort uit de afspraken die in de Uitvoeringsagenda voor het Energieakkoord voor duurzame groei 2018 zijn gemaakt.³

Het is wenselijk dat de doelen van dit voorstel op korte termijn worden bereikt. Doordat de resultaten van dit artikel achterblijven, zoals in kaart gebracht in de NEV 2017, dreigen de doelen uit het energie-akkoord voor 2020 niet te worden gehaald. Daarom is het wenselijk om in deze wijziging een voorstel te doen dat op korte termijn kan worden geïmplementeerd en resultaat biedt.

In het kader van het Klimaatakkoord wordt nieuw beleid ontwikkeld voor de periode tussen 2020 en 2030. Daarin kan op een meer fundamentele wijze aandacht worden besteed aan de wijze waarop een verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen, in wetgeving wordt verankerd.

2. Beschrijving van het voorstel

Aan artikel 2.15 wordt een verplichting toegevoegd om te melden hoe aan artikel 2.15 wordt voldaan en er wordt een grondslag gegeven voor algemene regels over de wijze waarop terugverdientijd en de onderliggende parameters worden berekend. Omdat bedrijfseconomische drijfveren onvoldoende zijn gebleken om tot energiebesparing over te gaan wordt er vanwege het maatschappelijke belang nu gekozen om deze handvatten op te nemen waardoor een striktere handhaving en toepassing van de energiebesparingsverplichting mogelijk wordt.

2.1 De informatieplicht

Een belangrijk obstakel voor een efficiënte handhaving is dat het bevoegd gezag nu geen inzage heeft in de wijze waarop bedrijven aan de energiebesparingsverplichting voldoen. De drijver van de inrichting wordt daarom verplicht om door middel van een melding het bevoegd gezag te informeren welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Deze wordt door het bevoegd gezag gebruikt om te controleren of aan het eerste lid is voldaan. Deze melding kan zeer eenvoudig zijn. In artikel 2.16 van de Activiteitenregeling milieubeheer is per branche een lijst met maatregelen opgenomen (de Erkende Maatregelen Lijst, of EML). Een bedrijf is niet verplicht deze maatregelen te nemen, maar als alle voor de bedrijfsactiviteiten toepasselijke maatregelen op deze lijst zijn uitgevoerd, wordt in ieder geval aan artikel 2.15 van het besluit voldaan. In een dergelijk geval kan in de melding worden volstaan met de kennisgeving dat deze maatregelen zijn uitgevoerd. De erkende maatregelenlijsten zullen periodiek geëvalueerd en aangepast worden.

De toepassing van de maatregelen uit de erkende maatregelenlijst is zoals gezegd niet verplicht. Het staat bedrijven vrij om op een andere wijze te voldoen aan de verplichting van artikel 2.15, eerste lid, van het besluit. Dat kan opportuun zijn als bedrijven afwijken van de branchestandaarden die zijn gehanteerd bij het opstellen van de erkende maatregelenlijst.

Wanneer het bedrijf ervoor kiest om af te wijken van de EML, geldt een aanvullende voorwaarde aan de melding. Voor elke erkende maatregel toepasselijk bij zijn bedrijfsactiviteiten die niet wordt toegepast in het bedrijf wordt een aanvullende motivering gegeven.

Wanneer er een maatregel is getroffen ter vervanging van de afzonderlijke maatregel op de EML moet gemotiveerd worden of die maatregel ten minste een gelijkwaardig energiebesparend effect behaalt. Het bedrijf kan bijvoorbeeld verregaande of meer innovatieve maatregelen getroffen hebben dan andere bedrijven in zijn sector. Of vergelijkbare maatregelen als de maatregelen van de EML, die beter passen in de concrete bedrijfssituatie.

Het is denkbaar dat voor bepaalde bedrijven het toepassen van een EML maatregel, of een maatregel gelijkwaardig hieraan, geen terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder. In dat geval is het op grond van artikel 2.15, eerste lid, niet verplicht om een dergelijke maatregel te treffen. Het bedrijf kan andere maatregelen hebben getroffen en dit aangeven in de melding. Daarbij zal

³ Nijpels, Ed, *Aanbieding Uitvoeringsagenda 2018. Commissie Borging Energieakkoord voor duurzame groei*. 13 februari 2018.

dan moeten worden aangegeven dat deze maatregelen niet gelijkwaardig zijn aan de erkende maatregelen en kan het bedrijf toelichten waarom geen gelijkwaardige maatregel is getroffen. Het bevoegd gezag kan op basis van deze informatie de beschikbare capaciteit voor handhaving prioriteren. Wanneer uit een melding in het geheel niet blijkt of en op welke wijze is voldaan aan artikel 2.15, eerste lid, is aannemelijk is dat het bedrijf niet voldoet. In dat geval kan het bevoegd gezag handhavend optreden of, in het geval van bedrijven die veel energie verbruiken, op grond van het zesde lid (nieuw) het bedrijf verplichten een uitgebreid onderzoek uit te voeren.

Het is aan de hand van de onderbouwing en motivering aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldaan wordt aan de meldingsverplichting en energiebesparingsverplichting wanneer afgeweken wordt van de Erkende Maatregelen.

In de ontwikkeling van de erkende maatregelenlijst zijn veel maatregelen afgevallen. Dat zijn maatregelen die gemiddeld in de branche geen terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben, of waarvoor meer effectieve maatregelen wel een korte terugverdientijd hebben. Bedrijven die in een bijzondere positie verkeren, en daarom afwijken van de branchestandaard, kunnen deze alternatieve maatregelen mogelijk juist wel goed passen. Naar verwachting zal het bevoegd gezag uit de meldingen ook een steeds beter beeld krijgen van veelvuldig voorkomende alternatieven in een sector. Deze informatie kan worden gedeeld om bedrijven die de EML niet willen of kunnen toepassen te ondersteunen bij het vinden van de juiste alternatieven en bij het actualiseren en bijwerken van de EML zelf.

Voor de motivering van de terugverdientijd, als bedoeld in het eerste lid, en van het energie besparend effect van een maatregel, als bedoeld in het derde lid, wordt gebruik gemaakt van de randvoorwaarden en parameters die op grond van het voorgestelde vierde lid worden opgenomen in de Activiteitenregeling milieubeheer. Een tekort aan financiële middelen kan geen argument zijn voor het niet nemen van een maatregel met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. De uitgebreide motivering in de melding geldt alleen voor zover wordt afgeweken van de EML-lijst. Als er bijvoorbeeld vijf maatregelen van de EML op een inrichting van toepassing zijn en er vier zijn getroffen, wordt alleen voor de afwijkende maatregel beargumenteerd of er maatregelen zijn genomen met een gelijkwaardig energiebesparend effect.

De melding moet uiterlijk op 1 juli 2019 voor de eerste maal gedaan zijn. Dit is noodzakelijk om nog een bijdrage te kunnen leveren aan het behalen van de doelen voor 2020. Tevens is het haalbaar om op deze manier bedrijven tot energiebesparing te bewegen en de doelen te halen. Na 1 juli 2019 wordt iedere vier jaar een nieuwe melding gedaan. Door de ontwikkeling van de techniek is de verwachting dat in de toekomst steeds meer maatregelen een korte terugverdientijd hebben. Daardoor zullen naar verloop van tijd meer maatregelen moeten worden getroffen om te voldoen aan artikel 2.15 van het besluit.

De voorgestelde informatieplicht creëert duidelijkheid voor het bevoegd gezag welke maatregelen zijn genomen. Het artikel wordt daardoor beter handhaafbaar en er komt meer inzicht in de doelgroep. Door de informatieplicht wordt voor het bevoegd gezag de ook mogelijkheid geboden toezicht te houden op de informatieplicht en in hoeverre de drijver van de inrichting voldoet aan artikel 2.15, eerste lid, om energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder te hebben toegepast. De handhavende diensten kunnen zich door middel van informatie-gestuurd prioriteren nu wel effectief gaan richten op hun controlerende taak. De tendens om pas na een handhaving of toezichtsbezoek aan energiebesparing te gaan doen zal bovendien afnemen.

Bepaalde bedrijven zijn op basis van de richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (hierna: de EED) nu ook al verplicht om inzicht in hun energiestromen te geven aan het bevoegd gezag. De audit, met daarin de geïdentificeerde en onderbouwde maatregelen op basis van de bij ministeriële regeling uitgewerkte parameters en randvoorwaarden, kan in beginsel ook gebruikt worden om te voldoen aan de informatieplicht voor bedrijven die andere maatregelen dan de erkende maatregelen willen nemen. Ook een eerder uitgevoerd onderzoek zoals bedoeld in het zesde lid (nieuw) of een Energie-efficiëntieplan (EEP) in het kader van het convenant Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 3 voor niet-ETS-bedrijven (MJA3) of het convenant Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie voor ETS-bedrijven (MEE) kan in beginsel een motivatie geven om af te wijken van de erkende maatregelen.

De beperkte extra administratieve lasten en concretisering van reeds bestaande investeringslasten die volgen uit deze wijziging staan in verhouding tot het doel. De doelstellingen uit het Energieakkoord komen weer binnen bereik, publieke handhavingsmiddelen zullen efficiënter ingezet kunnen worden en de verhoogde energiebesparing zal leiden tot positieve milieueffecten. Terugverdiëntijden van vijf jaar of minder betekenen lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO₂.

2.2 De rekenmethode voor het energiebesparend effect en de terugverdiëntijd

De energiebesparingsverplichting gaat uit van het nemen van maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Minder energieverbruik betekent immers een lagere energierekening. Het berekenen van de terugverdiëntijd is afhankelijk van veel parameters. Artikel 2.15 biedt op dit moment geen nadere duiding hoe die berekening moet plaatsvinden en welke parameters en randvoorwaarden daarbij gehanteerd worden. Dit zorgt in de praktijk voor sterk uiteenlopende berekeningsmethoden. Dit veroorzaakt een ongelijk speelveld omdat sommige bedrijven op basis van berekeningen tot veel meer maatregelen gehouden zijn dan andere bedrijven, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging te geven is. Daarnaast wordt de handhaving bemoeilijkt omdat de informatie over de naleving niet vergelijkbaar is.

Teneinde de uitleg van artikel 2.15 van het besluit gelijk te trekken wordt een grondslag opgenomen om enkele voorwaarden te kunnen stellen aan de wijze waarop het energiebesparend effect en de terugverdiëntijd wordt berekend. Op basis van deze grondslag kunnen enkele veel gebruikte randvoorwaarden en parameters worden vastgelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de typen kosten die worden meegenomen en de stroomprijs die wordt gebruikt. Zo wordt voorkomen dat het sommige bedrijven veel meer of minder kostenposten betrekken bij het bepalen van de terugverdiëntijd dan andere bedrijven. Het is wenselijk dat de melding zoveel mogelijk eenduidig wordt vormgegeven zodat het bevoegd gezag de verkregen informatie kan vergelijken.

Het effect van de hierboven beschreven wijziging zal eind 2020 geëvalueerd worden.

3. Onderzochte alternatieven

Enkele meer en minder verdergaande alternatieven zijn overwogen maar verdienen om verschillende redenen niet de voorkeur.

Percentage energiebesparing

Een mogelijkheid is om alle bedrijven die in het toepassingsbereik van de Wet milieubeheervallen een periodiek energiebesparingspercentage op te leggen. Het is echter niet realistisch om voor alle bedrijven de plannen en de uitvoering ervan te controleren. Het gevaar is verder dat maatregelen waarbij pas na enkele jaren het energiebesparingseffect tot uiting komt niet meer mogelijk zijn bij bijvoorbeeld een periodieke energiebesparingsopgave. Tevens kan er sprake zijn van een perverse prikkel waarbij een bedrijf dat een *state of the art* productiefaciliteit aanschafte toch het jaar daarop een bepaald percentage moet besparen op energie. Dit werkt diepte-investeringen tegen. Daarnaast investeert een bedrijf normaal gesproken niet elk jaar, maar eens in de zoveel jaar in de primaire processen. Verder moet bij deze insteek rekening gehouden worden met privacywetgeving. Het bevoegd gezag heeft verbruikscijfers nodig om te bepalen of de besparingsopgave gehaald is. Daarnaast is een periodiek besparingspercentage moeilijk te controleren bij bedrijven met een veranderende productieomvang.

Verplichten Erkende Maatregelen

Het huidige voorstel kent een doelbepaling, bestaande uit het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdiëntijd van 5 jaar of minder. Het is een optie om deze bepaling nader te concretiseren met een dwingend middelvoorschrift, bijvoorbeeld door de lijst met erkende maatregelen te verplichten. De lijst is echter in de huidige opzet hiervoor niet geschikt. Het is onvoldoende zeker wat de bedrijfsspecifieke gevolgen zijn van het toepassen van al deze maatregelen. Het is goed denkbaar dat het opleggen van maatregelen bij bepaalde bedrijven niet redelijk is en dat het bedrijf vanwege specifieke bedrijfsprocessen meer energiebesparing kan realiseren door andere maatregelen. Tevens biedt verplichten onvoldoende ruimte voor innovatieve toepassingen. Daarom is gekozen om in deze fase de doelbepaling van artikel 2.15 als uitgangspunt te blijven hanteren. Bovendien blijft bij een verplichting van de Erkende Maatregelen het gebrek aan inzicht van de bevoegd gezagen bestaan en zal het bevoegd gezag nog steeds bij alle bedrijven langs moeten. Ook adresseert deze oplossing de nalevingsproblematiek niet.

Onafhankelijke audit

Er is bekeken of de bestaande auditplicht op basis van de Energie-efficiëntie richtlijn (EED) uitgebreid kan worden naar de hele Wet milieubeheer doelgroep. Een dergelijke audit zou, zeker als deze onafhankelijk wordt uitgevoerd veel bedrijfsspecifieke energiebesparingsmaatregelen in kaart brengen. Echter is het niet redelijk om kleinere bedrijven dan die nu reeds een audit-plicht hebben te verplichten om een audit uit te voeren. Daarnaast zouden er kwaliteitsstandaarden opgezet moeten worden in de vorm van certificering om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van deze audits te waarborgen. Het is niet realistisch om een dergelijk systeem op korte termijn in te richten. Daarnaast blijven de bestaande discussieruimte en onduidelijkheid dan bestaan.

Inzetten op extra handhaving en toezicht

Bedrijven gaan over tot het nemen van energiebesparende maatregelen wanneer dit door het bevoegd gezag wordt opgelegd. Zeker wanneer er een dwangsom dreigt heeft handhaving effect en krijgt energiebesparing meer prioriteit. Afgelopen jaar is ingezet op extra handhaving en toezicht om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Er is drie miljoen euro uitgetrokken om 20 extra fte's aan lokaal toezicht in te kunnen inzetten. Deze fte's zijn gebruikt om meer aandacht voor de EML's te generen en om handhavingsbezoeken uit te voeren. Van november 2016 tot september 2017 zijn zo 1642 bedrijven bezocht. Een alternatief voor de voorgestelde informatieplicht is het inzetten van veel meer publieke middelen om naleving af te dwingen. De bevoegd gezagen dienen dan alle bedrijven te bezoeken. Dit betekent een minder efficiënte besteding van publieke middelen, maar mogelijk ook een hogere tijdsinvestering voor de afzonderlijke bedrijven. Vanwege de omvang van de doelgroep (ca. 100.000 bedrijven) is het echter niet realistisch om te verwachten dat handhaving en toezicht alleen tot het behalen van de Energieakkoord-doelstellingen kan leiden. Handhaving en toezicht zullen efficiënter verlopen wanneer deze informatie-gestuurd plaatsvindt en uit kan gaan van een duidelijke wetgeving.

Relatie met de Omgevingswet

In de Omgevingswet is er de kans om de energiebesparingsregelgeving te herschrijven en het bestaande beleid te hervormen. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2021 in werking. Dit houdt dus in dat er voor 2020 geen extra beleidsmaatregelen genomen kunnen worden en dus de doelstellingen van het Energieakkoord niet gehaald worden. Dit is onwenselijk.

4. Gevolgen van het voorstel

4.1 Regeldruk voor bedrijven

De materiële verplichting en het uitgangspunt van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer blijven ongewijzigd. Bedrijven blijven verplicht om maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder te nemen. De investeringslasten (de kosten die gemaakt worden om de energiebesparende maatregelen te nemen) veranderen dus niet.

Nieuw ten opzicht van het voorgaande besluit is dat bedrijven die onder de reikwijdte van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, verplicht worden vierjaarlijks het bevoegd gezag te informeren over de genomen maatregelen via een digitaal systeem. Dit brengt een toename van de administratieve lasten met zich mee. Deze lasten worden zo veel mogelijk beperkt door de melding digitaal te laten plaatsvinden via een formulier. Bovendien kost het een bedrijf ongeveer een dag de tijd om een toezichts- of handhavingsbezoek te ontvangen. Wanneer het bevoegd gezag 80% van de bedrijven zou moeten controleren om de besparingsdoelen te halen levert dit het bedrijfsleven een grotere druk op.

Een informatieplicht sluit aan bij maatregelen die sommige bedrijven al moeten nemen. Zo moeten kantoren vanaf 2023 door middel van een energielabel aantonen hoe energiezuinig ze zijn, zijn op basis van de richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (hierna EED) audit-plichtige bedrijven nu ook al verplicht om inzicht in hun energiestromen te geven aan het bevoegd gezag. De audit, met daarin de geïdentificeerde en onderbouwde maatregelen op basis van de bij ministeriele regeling uitgewerkte parameters en randvoorwaarden, kan in beginsel ook gebruikt worden om te voldoen aan de informatieplicht voor bedrijven die andere maatregelen dan de erkende maatregelen willen nemen. Ook een eerder uitgevoerd onderzoek zoals bedoeld in lid zes (nieuw) of een Energie-efficiëntieplan (EEP) in het kader van het MJA3- of MEE-convenant, kan in beginsel een reden geven om af te wijken van de erkende maatregelen.

Naar verwachting voldoet 80% van de bedrijven door middel van het treffen van de erkende maatregelen. Voor hen is de toename van de administratieve last dus beperkt tot het melden dat

zij deze maatregelen hebben uitgevoerd. De doelgroep waar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van uitgaat bestaat uit ongeveer 100.000 bedrijven. Voor het informatiesysteem zal er aangesloten worden bij bestaande informatiesystemen. Wanneer het bedrijf niet in kaart heeft welke maatregelen het reeds genomen heeft en welke het nog zou moeten nemen om aan de reeds bestaande wetgeving te voldoen, zal het bedrijf enig onderzoek moeten doen naar het eigen bedrijfsproces om te kunnen nagaan of alle erkende maatregelen zijn uitgevoerd. Dit zal soms intern gedaan kunnen worden door de verantwoordelijke operator, soms door een externe energieadviseur. De tijdsbesteding per bedrijf varieert dus.

Om een indruk te krijgen van het aantal uur dat een bedrijf kwijt zal zijn aan het invullen van de informatieplicht zijn een aantal consultants die zich bezighouden met energiebesparing bij bedrijven bevroegd. Zij geven aan dat een ondernemer zijn energiegebruik zal moeten opzoeken en de EML moet raadplegen. Het invullen van de informatieplicht zelf zal beperkt tijd kosten. Geschat wordt dat het hele proces de eerste keer vier tot acht uur kost. Gemiddeld dus zes uur. Zes maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (EUR 34) is 204.⁴ Het aantal bedrijven (80.000 (80% van 100.000)) maal het aantal handelingen per jaar (0,25) is 20.000. 20.000 maal 204 (p x q) komt uit om een regeldruk van 4.080.000. Indien een bedrijf een externe consultant inhurt om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen kan aangenomen worden dat het sneller gaat (4 uur), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van 100 euro).⁵ 400 maal 20.000 (p x q) komt op een maximum van 8.000.000 wanneer alle bedrijven dit extern zouden uitbesteden.

Naar verwachting zal ongeveer 20% van de bedrijven voldoen aan artikel 2.15 door een ander maatregelenpakket dan de erkende maatregelen. Voor deze bedrijven geldt een uitgebreide informatieplicht. Zij zullen met vastgelegde formules en randvoorwaarden moeten onderbouwen of de getroffen maatregelen een gelijkwaardig energiebesparend effect hebben als de maatregel uit de EML.

Omdat meeste van deze 20% bedrijven grotere en complexe bedrijven zullen zijn is het aannemelijk dat zij reeds onder de audit-plicht van de Energiebesparingsrichtlijn (EED) vallen. Artikel 8 uit de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED) verplicht bedrijven met meer dan 250 fte of een jaaromzet van €50 miljoen of meer, en een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen om een vierjaarlijkse energie-audit uit te laten voeren. Een onderdeel van deze audit is het in kaart brengen van alle kosteneffectieve maatregelen. Voor het begrip kosteneffectiviteit wordt aangesloten bij de 5 jaar terugverdientijd. 15% van de bedrijven zal de energie-audit kunnen gebruiken voor de onderbouwing en zal dus alleen hoeven aan te geven dat ze de EML systematiek niet volgen en de audit te sturen naar het bevoegd gezag. Een eis die nu ook geldt. Hiervoor kan 1 uur gerekend worden. 1 uur maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (het bedrijf kan dit zelf en heeft geen expertise nodig) is EUR 34. Q is 15% van 100.000 (15.000 bedrijven), maar moet nog gedeeld worden door vier vanwege het vierjaarlijkse karakter van de informatieplicht. P maal Q is dan 34 maal 3.750 is 127.500.

Er wordt uitgegaan van 5% aan bedrijven die geen audit heeft uitgevoerd en niet de EML-systematiek wil of kan volgen. Deze bedrijven zullen een onderbouwing moeten indienen. Dit zal grotendeels met hulp van een externe adviseur moeten gebeuren. Voor tijdsbesteding kan dan worden aangesloten bij de getallen uit de evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audit.⁶ Het bedrijf dat een volledige audit zal uitvoeren zal 127 uur besteden (gewogen gemiddelde) maal een uurtarief van EUR 100. De p is dan 12.700. Q is 5% van 100.000 (5000 bedrijven), maar moet nog gedeeld worden door vier vanwege het vierjaarlijkse karakter van de informatieplicht. 1.250 maal 12.700 is 15.875.000.

Een audit is echter uitgebreider dan het in kaart brengen van andere maatregelen met een vijf jaar terugverdientijd of met een gelijk of beter energiebesparend effect als de Erkende Maatregelen. Afhankelijk van de complexiteit van het bedrijf geven consultants aan daar twee uur tot twee dagen aan kwijt te zijn. Gemiddeld één dag (8 uur) maal het uurtarief van een externe consultant

⁴ *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2014, blz. 33.

⁵ *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2014, blz. 33.

⁶ SRA Consulting. 2017. *Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits. Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Tijdelijke regeling implementatie artikel 8 en 14 Richtlijn Energie-efficiëntie*, blz. 56.

(EUR 100) is 800 (p). Q is 5% van 100.000 (5000 bedrijven) maal 0,25 (eens in de vier jaar), een totaal van 1.250. P maal q is dan 800 maal 1250, een totaal van 1.000.000.

Voor beide groepen geldt dat de eerste keer dat zij de vierjaarlijkse informatieplicht invullen dit een grotere tijdsinvestering kost. De tweede keer is immers alleen een update van de eerder verstrekte gegevens. Aangenomen wordt dat dit een kwart van de tijd kost. Dit betekent een regeldruk van 1.020.000 voor de groep bedrijven die de EML systematiek toepassen, 2.000.000 wanneer dit door een externe consultant wordt gedaan, 31.875 voor bedrijven die de audit als onderbouwing gebruiken en 250.000 voor de groep bedrijven die de EML systematiek niet volgen en geen audit hebben. Daarnaast zal het aanleveren van de informatie een kortere tijdsbesteding bij een toezichts- of handavingsbezoek vergen van het bedrijf.

4.2 Gevolgen voor bestuursorganen - uitvoeringslasten

Aangenomen wordt dat de uitvoeringslasten zullen afnemen omdat het Rijk de gegevens uit de informatieplicht aan het juiste bevoegd gezag zal verstrekken. Het bevoegd gezag kan op basis van deze gegevens informatie gestuurd toezichthouden en zo nodig handhavend optreden. Niet alle 100.000 bedrijven zullen bezocht hoeven worden. Voor bedrijven die niet aan de informatieplicht hebben voldaan of waarvan het bevoegd gezag op basis van de verstrekte informatie aanleiding heeft, zullen door het bevoegd gezag extra aandacht moeten krijgen in de vorm van handhaving of toezicht.

5. Consultatie

VNO-NCW ondersteunt de door hen geïnitieerde energiebesparingsinformatieplicht. In hun ogen is dit de meest efficiënte manier om tot energiebesparing te komen. Om de extra lastendruk zo beperkt mogelijk te houden wordt er gekozen voor een digitaal systeem dat aansluit bij reeds bestaande systemen. VNG is namens de gemeenten betrokken bij de totstandkoming van de AMvB. De wijzigingen vloeien bovendien voort uit de afspraken die in de Uitvoeringsagenda voor duurzame groei Energieakkoord 2018 zijn gemaakt. Deze afspraken volgen uit het overleg tussen de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen.

PM - internetconsultatie

6. Handhaving- en uitvoeringstoets

PM - toetsen

II. ARTIKELN

In artikel I van deze wijziging worden drie nieuwe leden toegevoegd aan artikel 2.15. Het doel hiervan is dat een verplichting wordt opgenomen voor de drijver van de inrichting om het bevoegd gezag te informeren over de wijze waarop aan het eerste lid van artikel 2.15 is voldaan.

Het tweede lid (nieuw) bevat een verplichting voor de drijver van de inrichting om aan het bevoegd gezag te melden welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Het gaat om de maatregelen waarmee wordt voldaan aan het eerste lid. Wanneer een bedrijf onverplicht maatregelen heeft getroffen met een langere terugverdientijd dan vijf jaar, worden deze maatregelen gemeld.

Het derde lid (nieuw) geeft een aanvullende eis aan de melding. Wanneer er een maatregel is getroffen ter vervanging van de maatregel op de EML moet gemotiveerd worden of er maatregelen zijn getroffen met ten minste een gelijkwaardig energiebesparend effect als de maatregelen van de erkende maatregelen lijst. De lijst met erkende maatregelen is opgenomen in bijlage 10 van de Activiteitenregeling. Het bedrijf kan bijvoorbeeld verregaandere innovatievere maatregelen getroffen hebben dan andere bedrijven in zijn sector.

Het energiebesparende effect van een maatregel, zoals bedoeld in het derde lid, is onderdeel van de terugverdientijd, zoals bedoeld in het eerste lid. Bij de terugverdientijdberekening worden de baten, die voortvloeien uit het energiebesparend effect, afgewogen tegen de lasten van het treffen van de maatregel. Voor de uitgebreide motivering bij de melding in het derde lid is alleen het energiebesparend effect van de maatregel van belang omdat het bevoegd gezag daarmee eenvoudig kan vergelijken welke bedrijven achterlopen en waar handavingsinzet waarschijnlijk het meeste loont. Het is bijvoorbeeld weinig zinvol om handavingscapaciteit in te zetten op een

bedrijf wat afwijkt van de EML doordat, onverplicht, maatregelen zijn getroffen met een veel hoger energiebesparend effect en een langere terugverdientijd dan vijf jaar.

Het is denkbaar dat een bedrijf voldoet aan het eerste lid door andere maatregelen te treffen dan die op de EML zijn opgenomen of alternatieven die ten minste een gelijkwaardig energiebesparend effect hebben. Bijvoorbeeld omdat de maatregel op de EML voor het specifieke bedrijf duurder uitpakt, waardoor de terugverdientijd langer is dan vijf jaar. In een dergelijke situatie kan dus niet direct uit de melding worden afgeleid of er sprake is van een overtreding van het eerste lid of niet. Het melden welke maatregelen wel zijn getroffen op basis van het tweede lid, plus een vergelijking met het energiebesparend effect op basis van het derde lid geeft wel een goede indicator voor het bevoegd gezag om de beschikbare handhavingscapaciteit in te zetten.

Wanneer echter uit een melding in het geheel niet blijkt of en op welke wijze is voldaan aan artikel 2.15, eerste lid, is het aannemelijk dat het bedrijf niet voldoet. In dat geval kan het bevoegd gezag handhavend optreden of, in het geval van grote energie gebruikende bedrijven, op grond van het zesde lid (nieuw) een uitgebreid onderzoek van het bedrijf verplichten.

In het derde lid is bepaald dat de uitgebreide motivering bij de melding verplicht is indien wordt afgeweken van de toepasselijke maatregelen van de EML. De toepasselijke maatregelen zijn de maatregelen die zien op de bedrijfsactiviteit en waarbij wordt voldaan aan de, in de EML opgenomen, voorwaarden.

Het vierde lid (nieuw) bevat een grondslag om eisen te stellen aan de melding en de inhoud van de melding. Het is wenselijk dat de melding zoveel mogelijk eenduidig wordt vormgegeven zodat het bevoegd gezag de verkregen informatie kan vergelijken. Om dezelfde reden worden enkele algemene parameters en randvoorwaarden voor het berekenen van terugverdientijd en energiebesparing vastgelegd. Zo wordt voorkomen dat het sommige bedrijven veel meer of minder kostenposten betrekken bij het bepalen van de terugverdientijd dan andere bedrijven. Deze parameters en randvoorwaarden worden opgenomen in de Activiteitenregeling.

In het achtste en negende lid (nieuw) is geregeld dat de uitzondering die geldt voor de energiebesparingsverplichting ook geldt voor de meldingsverplichting.

Artikel II van deze wijziging bevat de inwerkingtredingbepaling. Er is gekozen voor inwerkingtreding op 1 juli 2019. Hiermee wordt aangesloten op de vaste verandermomenten. Voorafgaande aan de inwerkingtreding worden bedrijven in overleg met de branchevereniging en bevoegd gezagen geïnformeerd over de aankomende wijziging.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,