



Consultatiereactie Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer met betrekking tot de eisen aan de rapportage van energiebesparende maatregelen

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Warmte en Ondergrond

Datum
5 juli 2019

Van 17 januari tot en met 15 februari 2019 is de wijziging van de Activiteitenregeling met betrekking tot de eisen aan de rapportage van energiebesparende maatregelen voorgelegd voor consultatie. Naast VNO-NCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn ook enkele andere bedrijfstak-specifieke brancheverenigingen en een vertegenwoordigersgroep van bevoegd gezagen betrokken geweest bij de uitwerking van de informatieplicht en het opstellen van de terugverdientijdmethodiek.

De Regeling is geconsulteerd op het internet waardoor eenieder de gelegenheid heeft gehad om te reageren. De voorgelegde Regeling is inmiddels gesplitst in een wijziging omtrent het formulier voor de rapportage informatieplicht en een wijziging omtrent de terugverdientijdmethodiek.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat ze, samen met de andere stakeholders, nauw betrokken is geweest bij de formulering van de Regeling en bijbehorende toelichting. De VNG kan zich vinden in het doel van de aanpassingen, de nadere uitwerking van de regeling en bijbehorende toelichting. Op basis van de consultatie is gebleken dat in de regeling op een aantal onderdelen de formulering dient te worden aangepast, met als doel deze te verduidelijken. Hierop wordt hieronder ingegaan.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) geeft, net als enkele consultatiereacties, aan dat het verwijzen naar het bevoegd gezag om gegevens te beoordelen onvoldoende ingekaderd is omdat een objectief criterium ontbreekt. Het gaat hier echter om individuele situaties waar geen objectief criterium te geven is. Het verwijzen naar de bevoegdheid van het bevoegd gezag heeft juist als doel om hun bevoegdheid om kosteninschattingen te beoordelen. In de nota van toelichting wordt verwezen naar algemeen gangbare prijzen, het bevoegd gezag komt immers in aanraking met meerdere inrichtingen waar dezelfde soort maatregelen getroffen worden. Er wordt ook verwezen naar de mogelijkheid van het bevoegd gezag om meerdere marktconforme offertes op te vragen bij de inrichting om kosteninschattingen te onderbouwen. Deze bevoegdheid is verduidelijkt in de Regeling.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) geeft aan dat de nut en noodzaak van de invoering van een informatieplicht van energiebesparende maatregelen is onderbouwd bij de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De wijziging van deze Regeling kan vastgesteld worden nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Er wordt geadviseerd om in het formulier te verduidelijken welke info geleverd moet worden als ze afwijken om aan de infoplicht te voldoen. De ATR waarschuwt dat bedrijven anders mogelijk meer informatie aanleveren dan nodig is. In de nota van toelichting en in de communicatie is verduidelijkt wat bedrijven kunnen aanleveren. Omdat het hier echter gaat om individuele en vaak innovatieve situaties is dit niet sluitend in wetgeving vast te leggen. De lijst met alternatieve maatregelen maakt het makkelijker voor de indiener om het alternatief te omschrijven. Deze lijst zal regulier geactualiseerd worden.

De ATR wijst verder op het belang dat het bevoegd gezag open staat voor alternatieven en dat bedrijven en instellingen die onnodig gehinderd worden ook

gehoord worden. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft een overlegstructuur met het bevoegd gezag om opkomende zaken te bespreken. Hier kunnen eventueel ook handhavingscasussen besproken worden. Anders dan de EML is een ander invulling van de energiebesparingsplicht niet wettelijk vastgelegd. In ons wettelijk stelsel is het bevoegd gezag echter het gezag dat zelfstandig over handhaving en toezicht mag besluiten. Het Rijk heeft hier beperkt invloed op, maar zal in gesprek blijven met het bevoegd gezag. De ATR adviseert ook om bedrijven en instelling gericht te informeren over de geactualiseerde EML om effectiviteit van de invoering van de infoplicht te vergroten. Hoewel dit buiten de reikwijdte van deze wijziging valt, kan aangegeven worden dat de communicatiecampagne inmiddels, ook vanuit de branches, breed gestart is. Het verzoek om een test van het informatieplichtformulier door representatief deel van de doelgroep heeft inmiddels in samenwerking met enkele brancheverenigingen en ondernemers plaatsgevonden. De voorgestelde wijzigingen zijn inmiddels verwerkt in het systeem.

Er werd gevraagd om verduidelijking hoe omgegaan moet worden met het rapporteren van maatregelen op sectorvreemde activiteiten of wanneer wordt afgeweken van de EML. RVO.nl heeft een uitgebreide handleiding gepubliceerd, waarin onder andere ingegaan wordt op de vrije toelichtingsvelden die hiervoor gebruikt kunnen worden.

Indien een inrichting niet de EML of vergelijkbare alternatieven getroffen heeft, omschrijft hij in het tekstvak onderaan het formulier welke maatregelen er wel getroffen zijn. Ook in geval van specifieke afspraken met het bevoegd gezag kan deze route gevolgd worden en kan in het vrije tekstveld verwezen worden naar de afspraak. Daarbij is het wel van belang om een duidelijke verwijzing (bijvoorbeeld met referentienummer of datum) naar de afspraak op te nemen.

Verder kan verduidelijkt worden dat een inrichting voor de optie 'bedrijfstak zonder EML' kiest wanneer er geen van de 19 lijsten van toepassing zijn op de activiteit van de inrichting. De SBI-codes genoemd in bijlage 10 van de Activiteitenregeling vormen hiervoor een indicatie. Ook wanneer de inrichting een combinatie van activiteiten verricht en er geen hoofdactiviteit te identificeren is, bijvoorbeeld een kazerne, maakt de inrichting gebruik van de optie 'Bedrijfstak zonder EML'.

Naast een reactie van de ATR, de VNG en het IPO zijn er 18 reacties binnengekomen van individuen, brancheverenigingen en toezichthouders. Deze reacties hebben geleid tot een aantal wijzigingen. Hieronder wordt eerst ingegaan op reacties met betrekking tot het formulier, vervolgens wordt ingegaan op de vastgelegde terugverdientijd en ten slotte enkele aspecten die buiten de reikwijdte van de regeling vallen.

Formulier informatieplicht

In de consultatie is de behoefte uitgesproken om meer informatie te vragen in de rapportage, bijvoorbeeld door een verplichte upload van bewijsstukken of het standaard opgeven van een BAG-registratie. Om de regeldruk voor bedrijven en instellingen te beperken is hier niet voor gekozen. Het staat het bevoegd gezag vrij om op basis van de rapportage additionele informatie bij de inrichting op te vragen om te kunnen beoordelen of de inrichting aan de energiebesparingsplicht voldoet.

In reactie op de consultatie kan aangegeven worden dat eigen opwek niet apart gevraagd wordt. Niet iedereen kan specificeren op welk gedeelte van het verbruik eigen opwek van toepassing is. Hoewel eigen opwek interessant is, doet eigen opwek niet af aan het belang om ook dan op het verbruik te besparen. In het verlengde hiervan wordt in het systeem ook niet gevraagd om de aardgasequivalenten apart op te geven. Een ondernemer kan de aardgasequivalenten omrekenen naar aardgas. Na de consultatie is toegevoegd dat het energieverbruik dat opgegeven wordt bepaald moet worden op basis van gegevens die verifieerbaar zijn. Het bevoegd gezag kan om deze gegevens vragen.

Voor de rapportage wordt door de drijver van de inrichting de erkende maatregelen lijst van de toepasselijke bedrijfstak doorlopen. De drijver van de inrichting geeft per maatregel aan of deze wel of niet genomen is. Voor elke niet genomen maatregel uit de EML waarvoor een alternatief genomen is, wordt deze maatregel, op grond van artikel 2.15 lid 3 Activiteitenbesluit omschreven. Het is aan de indiener zelf om te bepalen wat hij opneemt in de omschrijving. Er kan voor de omschrijving aangesloten worden bij de definitie van energiebesparing uit de terugverdiensmethodiek in bijlage 10a Activiteitenregeling en er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de relevante energie-eenheid, zoals lumen per watt of HR.

Wanneer een inrichting een maatregel niet genomen heeft op basis van andere randvoorwaarden dan die zijn opgenomen in bijlage 10 kan hij dit toelichten. Niet alle technische randvoorwaarden zijn immers opgenomen, omdat deze inrichting-specifiek zijn. Omdat er geen sprake is van een in bijlage 10 opgenomen uitzonderingsgrond is de maatregel niet genomen terwijl hij eigenlijk wel van toepassing is. Er kan bij de categorie 'niet genomen' echter gebruik gemaakt worden van het tekstveld om de inrichting-specifieke randvoorwaarde op te voeren. Hiermee kan het bevoegd gezag op afstand beoordelen of een inrichting voldoet aan de energiebesparingsplicht. Er is niet gekozen voor een verplichte onderbouwing, omdat het onderscheid tussen een zelf bepaalde randvoorwaarde en andere redenen moeilijk te maken is. Een uitputtende lijst van andere randvoorwaarden is niet te geven. Zonder toelichting neemt de kans op handhaving echter toe, omdat het bevoegd gezag dan niet op afstand een beoordeling kan maken.

Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of voldaan wordt aan artikel 2.15, eerste lid, van het besluit. Hierbij wordt van een redelijke en billijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uitgegaan. Het is de taak van de toezichthouder om rekening te houden met andere aandachtspunten, zoals inpasbaarheid, veiligheidsaspecten en/of individuele aandachtspunten. Dit geldt voor alle omgevingsthema's in de wetgeving. In het formulier wordt de mogelijkheid geboden om eventueel een aanvullende toelichting te geven waaruit blijkt waarom is gekozen voor een afwijking van de EML en waarom volgens de drijver van de inrichting toch voldaan is aan de energiebesparingsplicht.

Terugverdiensmethodiek

In de nota van toelichting bij de wijziging met betrekking tot de terugverdiensmethodiek is naar aanleiding van consultatiereacties verduidelijkt waarom er gekozen is voor limitatieve categorieën en het uitsluiten van bijvoorbeeld energieadvies of maatwerkadvies.

Verder is de (meer)investering inderdaad exclusief BTW. Dit levert echter geen nadeel op voor inrichtingen die geen BTW mogen aftrekken. In de formule voor de berekening van de terugverdientijd wordt zowel in de noemer als in de teller geen BTW meegenomen en dit heeft dus geen invloed op het resultaat voor de terugverdientijd.

In de nota van toelichting is verder het begrip 'referentiesituatie' verduidelijkt. Het gaat hier om een toekomstige situatie en dit hoeft niet de Ausgangssituatie te zijn. Echter, voor het vaststellen van de referentiesituatie wordt uitgegaan van huidige omstandigheden, zoals energieprijzen, investeringen etc. omdat er immers van uitgegaan wordt dat de investering nu plaatsvindt. Er wordt bij het berekenen van de terugverdientijd dan ook geen rekening gehouden met inflatie of verwachtingen over toekomstige prijsontwikkelingen. Grote veranderingen, zoals een sluiting van een productieproces, hebben een grote invloed op de referentiesituatie en het is aan het bevoegd gezag om de aannemelijkheid en onderbouwing te beoordelen.

Veel reacties gingen in op de standaardwaarden voor energieprijzen. Er is gekozen voor de vaste waarden om een simpele terugverdientijdmethode op te kunnen stellen. Inderdaad is het mogelijk dat een inrichting een lagere energieprijis heeft afgesproken met de energieleverancier. Het maken van een uitzondering om dit soort gevallen mee te nemen in de formule, zou voorbij gaan aan het doel om tot een simpele terugverdientijdmethode te komen. Aan de andere kant werd gewezen op de mogelijkheid dat de standaardwaarden zouden leiden tot onrealistisch lange terugverdientijden. Dit zou het geval kunnen zijn in de situatie waarbij bijvoorbeeld een warmtepomptoepassing zou leiden tot een volledige besparing op aardgas en een stijging van elektriciteitsverbruik. Omdat aardgas in de eerste staffel, waarop bij een volledige besparing, ook op bespaard wordt, een relatief hoge prijs heeft, zou er wanneer het verbruik van een bedrijf of instelling in een hogere staffel zit, gerekend worden met een onrealistisch lage energieprijis. De terugverdientijd van de maatregel zou dan onrealistisch lang zijn. Het vastleggen van een getrapte berekening waarbij de besparing over elke staffel meegenomen wordt, maakt de formule echter complexer. Bovendien zitten de meeste bedrijven en instellingen in de eerste staffel. Bij een volledige besparing wordt dan al gerekend met het realistische hogere tarief. Besparingen waarbij er over meerdere staffels een besparing gerealiseerd wordt door één maatregel lijken zich slechts zeer beperkt voor te kunnen doen. Er is daarom gekozen om dit niet mee te nemen.

In reactie op de internetconsultatie is de toepassing van het sommatieteken in een situatie waarbij een besparing op de ene energiebron leidt tot een stijging op een andere energiebron verduidelijkt.

Bij beheer- en onderhoudskosten is naar aanleiding van de consultatiereacties de zin toegevoegd dat deze alleen meegenomen mogen worden wanneer deze die redelijkerwijs toegerekend kunnen worden aan de maatregel. Onderhoudscontracten kunnen over een langere tijd afgesloten zijn of betrekking hebben op alle apparatuur in een inrichting. Het gaat bij deze kostenpost alleen om de specifieke kosten die gerelateerd zijn aan de maatregel. Omdat het hier om individuele situaties gaat, is het aan het bevoegd gezag om eventueel te beoordelen of de kosten redelijk zijn.

In de nota van toelichting wordt ingegaan hoe omgegaan moet worden met de verhouding tussen piek- en daluren. In de consultatie werd opgemerkt dat

sommige maatregelen juist een verschuiving van het verbruik van de piekuren naar de daluren of andersom tot gevolg hebben en dat dit de terugverdientijd beïnvloedt. Dit kan inderdaad, maar zal meestal een verschuiving naar de piekuren zijn door het uitzetten van toepassing buiten bedrijfstijden. De daadwerkelijke terugverdientijd zal dan korter zijn, maar dit lijkt niet vaak voor te komen en hiermee rekening houden past niet bij een eenvoudige methodiek.

In de consultatie is daarnaast verzocht om stoom toe te voegen aan de lijst met aardgasequivalenten. Voor stoom kan de reeds opgenomen equivalent 'warmte' gebruikt worden. Ook is verzocht om de prijs van warmte waarmee in de terugverdientijdmethode gerekend moet worden vast te leggen. Het is echter niet mogelijk gebleken om de warmtetarieven voor zakelijke gebruikers vast te leggen. Het inzicht in deze tarieven ontbreekt nog, omdat het een kleine markt betreft. Dit biedt op dit moment onvoldoende basis om tarieven voor warmte vast te stellen. Voor verbruikers met een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt zou eventueel wel gekeken kunnen worden naar de tarieven die de ACM reeds heeft vastgelegd voor deze doelgroep. Deze groep is echter beperkter dan de doelgroep die de terugverdientijdmethode zal gebruiken.

Het is verder niet de bedoeling om de hoeveelheid van de andere energiedrager dan aardgas om te rekenen naar aantal m³ aardgas, en dan de hoeveelheid m³ aardgasequivalent met de aardgasprijs te vermenigvuldigen in plaats van met de prijs per eenheid van de andere energiedrager te rekenen. Dit zou te ver van de daadwerkelijke situatie afwijken. Er wordt dus gerekend met de prijs per eenheid van de andere energiedrager.

Voor de eenvoud is daarnaast gekozen voor een benadering van de kosten voor de financiering uitsluitend op basis van vreemd vermogen. In de consultatie wordt verzocht om dit in te perken en te verplichten om aan te tonen dat geen eigen kapitaal aanwezig is om een maatregel te bekostigen. Dit zou de terugverdientijdmethode echter complexer maken. Aan de andere kant is er verzocht om de gebruikte rente sterk te verhogen, omdat dat dichterbij de werkelijke kosten van financieringen voor het MKB noemen. Hoewel de kosten voor financiering voor ondernemingen reële kosten zijn, is het niet vanzelfsprekend dat de kosten meegenomen worden. Waar het bevoegd gezag waarschijnlijk extra bewijslast zou willen zien en het bedrijfsleven voor een hogere rentepercentage, is, zoals uiteengezet in de toelichting, gekozen voor een versimpeling van de werkelijkheid en een aansluiting bij het relevante rentepercentage van een onafhankelijke instelling: De Nederlandsche Bank.

Overige aspecten

In de consultatiereacties wordt gesteld dat wanneer een of meer maatregelen van de EML niet genomen wordt, er altijd een energiebesparingsonderzoek uitgevoerd moet worden. Dit is incorrect. De maatregelen van de EML hebben randvoorwaarden en een uitgangssituatie die de toepasbaarheid van een maatregel beperken. In de nota van toelichting is verder toegelicht dat de EML zijn vastgesteld op basis van branche-brede karakteristieken. Het kan dus zo zijn dat voor een individuele inrichting de terugverdientijd hoger of lager ligt dan de branche-brede terugverdientijd. Wanneer een inrichting afwijkt van de EML, omdat bepaalde maatregelen een relatief ongunstige terugverdientijd kennen, wordt niet meer automatisch aangenomen dat wordt voldaan aan artikel 2.15, eerste lid, van het besluit. Dan kan met de terugverdientijdmethode worden onderzocht welke andere maatregelen in de plaats hiervan moeten worden

getroffen. Het bevoegd gezag beoordeelt of dit specifieke pakket energiebesparende maatregelen voldoet aan de eisen van artikel 2.15 van het besluit.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de EML te zien als een uitputtende lijst van energiebesparende maatregelen die mogelijk van toepassing kunnen zijn op een inrichting. Het volgen van de EML-systematiek door het treffen van de toepasselijke erkende maatregelen is een invulling van de energiebesparingsplicht.

In een aantal reacties werd aangegeven dat de definitie van de termen 'inrichting' en 'drijver van de inrichting' onduidelijk zijn. Hoewel deze termen buiten de reikwijdte van deze wijziging vallen is het belangrijk om te verduidelijken op wie de informatieplicht en de energiebesparingsplicht rust. Dit is ook in de communicatie over de informatieplicht meegenomen.