

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst (PIA) aanpassing Activiteitenbesluit Wet milieubeheer

1. Voorstel

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 groei van 2013¹ 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 100 Petajoule (PJ) voor 2020 geformuleerd. Bij de totstandkoming van het Energieakkoord in 2013 werden hoge besparingseffecten verwacht van de handhaving Wet milieubeheer. Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017) 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 veel bedrijven de energiebesparingsverplichting uit artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit niet naleven. 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. De bestaande energiebesparingsverplichting beweegt bedrijven echter onvoldoende tot het nemen van maatregelen en is moeilijk handhaafbaar.

De voorgestelde aanpassing van het Activiteitenbesluit voegt, in overleg met het bedrijfsleven en de bevoegd gezagen een verplichting toe om te melden hoe aan het eerste lid van artikel 2.15, de verplichting om alle maatregelen met een 5 jaar terugverdientijd te nemen, voldaan wordt. 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. 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 verregaandere innovatievere 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. In dat geval is het op grond van artikel 2.15, eerste lid, niet verplicht om een dergelijke maatregel te treffen. Het bedrijf zal dan waarschijnlijk minder vergaande maatregelen hebben getroffen en dit aangeven in de melding. 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, mag worden aangenomen dat het aannemelijk is dat het bedrijf niet voldoet. In dat geval kan het bevoegd gezag handhavend optreden of, in het geval van grote bedrijven, op grond van het zesde lid (nieuw) een uitgebreid onderzoek van het bedrijf verplichten.

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.

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

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 terugverdientijd wordt berekend.

De wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer heeft tot doel om een verdere verduurzaming van de energiehuishouding van de bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen teweeg te brengen. Voor bedrijven wordt de regelgeving duidelijker en voor het bevoegd gezag wordt de regelgeving beter handhaafbaar en komt er meer inzicht in de doelgroep.

Zonder overheidsinterventie zouden energiebesparende maatregelen onvoldoende genomen worden, omdat de industrie niet de volledige kosten van haar externaliteiten dekt. Doordat een maatschappelijk kosteneffectieve investering niet direct ook een bedrijfseconomische interessante investering is, nemen bedrijven de maatregelen die volgen uit de bestaande energiebesparingsverplichting niet uit zichzelf. Voor veel bedrijven zijn de energiekosten bovendien maar een klein deel van de totale productiekosten, hetgeen leidt tot een beperkte prioriteit.

2. Persoonsgegevens.

Het voorstel schrijft het verwerken van persoonsgegevens niet voor. De informatie die moet worden gemeld door de bedrijven betreft technische gegevens (gloeilamp vervangen door TL-buis). Het is denkbaar dat bedrijven, onverplicht, bij deze informatie ook persoonsgegevens bijvoegen. Bijvoorbeeld de persoon die namens het bedrijf de gegevens invult kan contactgegevens achterlaten. Dit zodat het verantwoordelijke bevoegd gezag een bedrijfscontact heeft en kan nagaan of de invuller daadwerkelijk bij het bedrijf hoort dat de gegevens moet verstrekken.

3. Gegevensverwerkingen

De wijziging verplicht bedrijven onder de Wet milieubeheer om via een centraal digitaal systeem te melden welke energiebesparende maatregelen zij genomen hebben en welke niet. Voor afwijkingen van de Erkende Maatregelenlijst zal de inrichting een motivatie moeten aanleveren. Deze gegevens zullen toegankelijk zijn voor de centrale overheidsorganisatie die het systeem beheert en de bevoegde gezagen (Omgevingsdiensten, Regionale Uitvoeringsdiensten, gemeentes en provincies). Zij kunnen deze gegevens gebruiken om informatie-gestuurd toezicht te houden. De verwerking van de gegevens vindt plaats door het bevoegd gezag. Het centrale overheidsorgaan zorgt ervoor dat het bevoegd gezag inzicht krijgt in de energiebesparingsactiviteiten en zal in kaart brengen welke bedrijven voldoen aan hun energiebesparingsverplichting. Het bevoegd gezag krijgt zelf geen schrijfrechten op de door de bedrijven aangeleverde gegevens, maar mag de database raadplegen.

4. Verwerkingsdoeleinden

Het informatie-gestuurd handhaven adresseert het nu bestaande probleem dat bedrijven de maatregelen die zij op grond van de energiebesparingsverplichting zouden moeten nemen niet nemen en maken de energiebesparingsverplichting beter handhaafbaar. De verkregen informatie leidt ertoe dat de bevoegd gezagen slechts steekproefsgewijs bij de inrichtingen langs hoeven te gaan die aangegeven hebben alle EML genomen te hebben. Ze kunnen hun aandacht richten op die bedrijven die aangegeven hebben enkele EML niet genomen hebben of helemaal geen informatie gegeven hebben. Hiervoor zullen zij de gegevens uit de database naast hun eigen gegevens over de Wet milieubeheer-plichtige bedrijven moeten leggen. Zo kunnen zij nagaan of alle bedrijven in hun gebied aan de informatieplicht hebben voldaan, of er op basis van de gegevens toezicht of handhaving bij specifieke bedrijven nodig is en of er nieuwe bedrijven in beeld zijn gekomen.

De bedrijfsnaam en de adresgegevens zijn noodzakelijke informatie om te bepalen waar toezicht plaats moet vinden. Het in kaart brengen van de genomen energiebesparende maatregelen aan de hand van de Erkende Maatregelenlijsten (per branche) en de onderbouwing voor eventuele afwijkingen daarvan zijn nodig om in kaart te brengen of er toezicht en handhaving toegepast moet worden. Omdat de informatieplicht opgenomen wordt in het AMvB is het invullen ervan, naast het nemen van de energiebesparende maatregelen, een wettelijke plicht.

Het doel is om verdere verduurzaming van de energiehuishouding van de bedrijven die onder de Wet milieubeheerdoelgroep vallen teweeg te brengen. Voor bedrijven 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 in lijn met de lange termijn waarbij de Wet milieubeheer opgaat in de Omgevingswet.

5. Betrokken partijen

De verwerkingsverantwoordelijken zijn het bevoegd gezag (Omgevingsdiensten, Regionale Uitvoeringsdiensten, gemeentes en provincies). Zij laten de gegevensverzameling lopen via een centraal loket dat door een centraal overheidsorgaan onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat beheerd wordt. Door deze loketrol is het centrale overheidsorgaan een verwerker. Inrichtingen verstrekken hun gegevens aan een centraal loket, dat de gegevens verzamelt en beschikbaar stelt aan het juiste bevoegd gezag. Ze kunnen hierbij inzichtelijk maken in welke sectoren de bedrijven de meeste EML genomen hebben of waar weinig energiebesparing is opgegeven om zo prioriteitsstelling van het bevoegd gezag te vergemakkelijken. De ontvanger is het bevoegd gezag (Omgevingsdiensten, Regionale Uitvoeringsdiensten, gemeentes en provincies) waar de handhavers de gegevens gebruiken om te bepalen waar en op wat er gehandhaafd kan worden. Zij kunnen de gegevens in de database niet bewerken. Echter, omdat zij aan de hand van de gegevens, net als het centrale overheidsorgaan, hun handhavingsprioriteiten bepalen hebben ze ook een verwerkende rol. De verstrekker is de inrichting die Wet milieubeheer-plichtig is.

6. Belangen bij de gegevensverwerking

Het belang voor het aanleveren van de technische gegevens, niet zijnde persoonsgegevens, is dat de bevoegd gezagen de energiebesparing bij bedrijven in kaart kunnen brengen. Zij kunnen dan informatiegestuurd gaan werken, hetgeen een effectievere inzet van publieke middelen mogelijk maakt. Het Rijk heeft eveneens behoefte aan het in kaart brengen van de energiebesparing in Nederland. Beleid kan dan beter aansluiten op de situatie.

Er is ook een breder belang voor de samenleving. Om de opwarming van de aarde tegen te gaan, wordt wereldwijd ingezet op CO₂ reductie. Energiebesparing is een van de middelen om CO₂ te reduceren. De gevolgen van de opwarming van de aarde als gevolg van CO₂ uitstoot raken de gezondheid van individuen en de nationale veiligheid. Te denken valt aan zeespiegelstijging en de effecten van extreme weersomstandigheden (hitte, droogte, extreme regen of hagel).

De mogelijke vrijwillige aanlevering van persoonsgegevens daarbij kan van belang zijn voor een efficiënte afhandeling van het contact tussen bedrijf en bevoegd gezag. In hoeverre de contactgegevens binnen een bedrijf terug te herleiden zijn naar een natuurlijk persoon is in belangrijke mate een afweging van het bedrijf zelf.

7. Verwerkingslocatie

Nederland

8. Techniek en methode van gegevensverwerking

De bedrijven zullen hun gegevens aan een database verstrekken. Er zal geen geautomatiseerde besluitvorming of profilering plaatsvinden. De gegevens uit de database zullen naast de gegevens van het bevoegd gezag gelegd worden. Op die manier kan het bevoegd gezag bepalen of er bedrijven in hun gebied zijn die geen informatie hebben opgegeven en of er nieuwe bedrijven in beeld gekomen zijn. Ook kan de inhoud van de verstrekte gegevens aanleiding vormen voor een toezicht of handhavingsbezoek.

9. Juridisch en beleidsmatig kader

De aanpassingen die uit het voorstel volgen zijn in lijn met de lange termijn waarbij de Wet milieubeheer opgaat in de Omgevingswet. De informatieplicht is een onderdeel van de aanpassingen van het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer.

10. Bewaartermijnen

Elke vier jaar zal de inrichting nieuwe gegevens aan moeten leveren en dit maakt de oude gegevens achterhaald. Er is dan ook, behalve gegeneraliseerde getallen over de voortgang van energiebesparing en omvang van de groep Wet milieubeheer-plichtige bedrijven geen reden om de gegevens langer te bewaren.

11. Rechtsgrond

De Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119) (hierna: Algemene verordening gegevensbescherming) is van toepassing op de ontvangst en het verwerken van de persoonsgegevens die kunnen worden meegeleverd bij de technische gegevens over de genomen energiebesparende maatregelen.

De plicht tot het overdragen van de technische gegevens over welke energiebesparende maatregelen zijn genomen hebben een wettelijke grondslag. De artikelen 8.40 en 8.40a en 8.42 van de Wet milieubeheer vormen de grondslag van de wijziging. Op basis van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken.

Het eventueel bijvoegen van persoonsgegevens bij deze informatie is onverplicht, als een bedrijf alsnog persoonsgegevens aanlevert mag worden aangenomen dat hiervoor ondubbelzinnige toestemming is gegeven (artikel 6, eerste lid, onder a, van de Algemene verordening gegevensbescherming).

12. Bijzondere persoonsgegevens

N.v.t

13. Doelbinding

N.v.t

14. Noodzaak en evenredigheid

Proportionaliteit

Ondanks deze extra inspanningen sinds de afsluiting van het Energieakkoord bestaat er volgens de Nationale Energieverkenning 2017 (NEV 2017)² nog een gat van 25 PJ tussen het doel van 100 PJ en het verwachte aantal behaalde PJ's in 2020. Het grootste deel van dit gat wordt veroorzaakt doordat bedrijven niet voldoen aan de energiebesparingsverplichting uit artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De bestaande energiebesparingsverplichting beweegt bedrijven onvoldoende tot het nemen van maatregelen en is moeilijk handhaafbaar.

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 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.

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

Hoewel de bedoelde 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. Gekoppeld met een lastig uitvoerbare handhaving, blijft de naleving van artikel 2.15 achter. Bedrijven worden vaak pas tot energiebesparing aangezet wanneer zij daarover worden geadviseerd of de handhaving langskomt.

In het voorstel worden bedrijven geacht het bevoegd gezag te informeren. 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 handavingsbezoek 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 eveneens 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 en moet het bevoegd gezag geïnformeerd worden wanneer een bouwproject van start gaat en eindigt. De audit, met daarin de geïdentificeerde en onderbouwde maatregelen op basis van de bij ministeriele regeling uitgewerkte parameters, kan in beginsel ook gebruikt worden om te voldoen aan de informatieplicht voor bedrijven die andere maatregelen dan de erkende maatregelen willen nemen.

De extra last staat in verhouding tot het doel. Het (digitaal) afvinken van de reeds genomen maatregelen en motiveren van afwijkingen zal bevoegd gezagen in staat stellen, behoudens enkele steekproeven, hun aandacht te richten op die bedrijven die geen of onvoldoende informatie verstrekt hebben of die nog niet geïdentificeerd zijn. Dit is maatschappelijk gezien een doelmatigere actie dan het investeren in voldoende handhaving capaciteit om bij alle bedrijven uit de Wet milieubeheer langs te gaan om te controleren of de maatregelen genomen zijn en eventuele vervolfbezoeken uit te voeren om de implementatievoortgang te checken.

Voor bedrijven heeft de informatieplicht ook een lasten-verlichtend karakter. Het betekent immers minder last voor het bedrijf om een afvinklijst in te vullen, dan om een handhaver een dagdeel over de vloer te hebben. Een informatieplicht is niet iets nieuws. Zo moeten kantoren vanaf 2023 door middel van een label aantonen hoe energiezuinig ze zijn en zijn audit-plichtige bedrijven nu ook al verplicht om inzicht in hun energiestromen te geven aan het bevoegd gezag. VNO ondersteunt de door hen geïnitieerde informatieplicht. In hun ogen is dit de meest efficiënte manier om tot energiebesparing te komen.

De inbreuk op de privacy van de onderneming wordt verder gerechtvaardigd door de positieve gevolgen voor het milieu. 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.

Subsidiariteit

Er zijn diverse mogelijke oplossingen beschouwd om de bestaande energiebesparing problematiek te adresseren, echter zonder informatieplicht zal de informatie over energiebesparing verzameld moeten worden door individuele bedrijfsbezoeken. Hoewel het investeren in extra handhavingscapaciteit aangetoond heeft energiebesparing te realiseren, zal er veel meer geïnvesteerd moeten worden om alle bedrijven uit de doelgroep langs te gaan. De doelgroep wordt geschat op ongeveer 100.000 bedrijven. Het is daarnaast nog maar de vraag of de benodigde hoeveelheid handhavers gerekruteerd zou kunnen worden om de doelgroep volledig te controleren. Ervan uitgaande dat het niet realistisch is om overal langs te gaan, zal de handhaving anders georganiseerd moeten worden. Het aanpassen van het wettelijk kader zal alleen echt effect hebben als er ook aan de handhavingskant verbeteringen plaatsvinden. Door te focussen op grotere energieverbruikers en het effectief verkleinen van de te handhaven groep zal er efficiënt en informatie-gestuurd gehandhaafd kunnen worden. Een informatieplicht filtert die bedrijven eruit die uit zichzelf de wet volgen.

15. Rechten van de betrokkene

Voor zover er persoonsgegevens worden aangeleverd is het bevoegd gezag hiervoor verantwoordelijk. De bewerking van deze gegevens wordt overgelaten aan een centrale overheidsinstelling die het centrale meldpunt voor het Activiteitenbesluit beheert en de gegevens ook verwerkt. Het bevoegd gezag is eveneens verwerker, omdat het de handhaving organiseert op basis van deze gegevens. Zowel de centrale overheidsinstelling als het bevoegd gezag hebben een bredere verantwoordelijkheid voor persoonsgegevens. Daarvoor zijn staande protocollen om de rechten van betrokkenen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming te effectueren. Voor zover persoonsgegevens zouden worden verwerkt als gevolg van de informatieplicht voor energiebesparing kan hierbij worden aangesloten.

16. Risico's

Het risico voor het bedrijf is dat het bevoegd gezag beter inzicht krijgt in de niet genomen verplichte energiebesparingsmaatregelen. Bedrijven die niet aan de reeds bestaande wettelijke verplichting voldoen kunnen effectiever tot energiebesparende maatregelen bewogen worden. Het bedrijf zal dan daadwerkelijk de benodigde investeringen moeten doen. Het is niet waarschijnlijk dat er kwesties spelen met betrekking tot ongeoorloofde toegang en verstrekking van persoonsgegevens die tot schade voor de betrokkene kunnen leiden.

17. Maatregelen

Naast de standaard beveiligingsmaatregelen voor een database van overheidsgegevens zijn geen extra maatregelen nodig, vanwege de lage mate van gevoeligheid van de te verzamelen gegevens.