

Consultatieverslag voorstel tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen

Het voorstel tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen is op internet gepubliceerd met de gelegenheid voor eenieder om een reactie in te dienen. Er zijn in de periode van 23 april tot 21 mei 2018 29 reacties binnengekomen van bedrijven, brancheverenigingen en bevoegde gezagen voor handhaving. Zij konden reageren op alle onderdelen van het wijzigingsvoorstel en de bijbehorende documenten.

Uit de internetconsultatie zijn verschillende nuttige suggesties naar voren gekomen. Naar aanleiding van de consultatiereacties is het voorstel op meerdere punten aangepast. Aangegeven wordt dat dit systeem tot meer inzicht in het naleven van de energiebesparingsverplichting door bedrijven en instellingen zal leiden. Ook zal informatie-gestuurd toezicht de effectiviteit ervan kunnen verbeteren. Terecht wordt gesteld dat de nota van toelichting wel aandacht geeft aan tijdsbesteding voor bedrijven en instellingen in het kader van de regeldruktoets, maar minder aan het besparende effect van de voorgenomen maatregelen. Dit komt echter doordat dit positieve energiebesparende effect vooral voortkomt uit het voldoen aan een reeds bestaande wettelijke verplichting. Zaken uit de consultatie die verder in de nieuwe versie van deze nota van toelichting zijn uitgewerkt zijn onder andere: de link met energiebesparingsonderzoeken, de MJA3 en EED energie-audit; hoe er omgegaan moet worden met inrichtingen opgericht na 1 januari 2019; de rol van een tijdige informatiecampagne en hoe er moet omgegaan worden met natuurlijke vervangingsmomenten.

Naar aanleiding van de consultatiereacties is in paragraaf 2.1 nader verduidelijkt hoe de rapportageverplichting uitpakt voor verschillende inrichtingen. Dat deze wijziging, zoals uit de consultatiereacties naar voren komt, de discussieruimte niet volledig zal kunnen inkaderen is inderdaad het geval. Er zal discussie moeten blijven om bedrijven en instellingen de gelegenheid te geven maatregelen te nemen die beter passen bij hun proces of tot innovatie leiden. Verder is in de nota van toelichting verduidelijkt dat het rapportagesysteem moet aansluiten bij bestaande systemen en hoe de informatie uit het systeem informatie-gestuurd moet werken.

Over de erkende maatregelen werd enkele keren opgemerkt dat deze niet actueel meer zijn. Bij de introductie van de Erkende Maatregelen Lijsten is een periodieke actualisatie afgesproken. In de zomer van 2018 is de EML geactualiseerd en wordt de huidige stand van de techniek en de huidige energieprijzen meegenomen. Daarnaast wordt er gekeken of de reikwijdte van de lijsten vergroot kan worden.

Verschillende gemeenten en omgevingsdiensten hebben hun zienswijze via de internetconsultatie gedeeld. Zij geven in enkele gevallen aan dat er voor de bevoegde gezagen sprake is van een lastenverzwaring in plaats van een lastenvermindering. De reden hiervoor is dat er op dit moment weinig inspanning wordt gestoken in de handhaving van de energiebesparingsverplichting. In het Energieakkoord hebben de gemeenten en provincies (opdrachtgevers van de Regionale Uitvoeringsdiensten) echter de belofte gedaan om prioriteit aan de handhaving van de energiebesparingsverplichting te geven.¹ Het gebruik van deze tool is een extra taak, maar zal het toezicht vergemakkelijken. RVO.nl zal een eerste analyse doen en het bevoegd gezag ondersteunen om te identificeren waar het grootste besparingspotentieel zit waarna aan de hand van de verkregen informatie toezicht uitgeoefend kan worden. Het Rijk voorziet tevens in een tegemoetkoming in eventuele uitvoeringskosten om met dit nieuwe systeem informatie-gestuurd te gaan werken. Dit is onderdeel van de prestatieafspraken met de VNG over de drie miljoen euro.

Hierdoor worden de lasten voor decentrale overheden beperkt. De energiebesparingsverplichting verandert niet en er mag van uitgegaan worden dat een bevoegd gezag dat zijn toezichtstaak op energiebesparing daadwerkelijk vervult, een lastenvermindering tegemoet kan zien. De Omgevingsdienst Noordzeekanaal, reeds erg actief op het domein van energiebesparing, schat bijvoorbeeld in dat het aantal te besteden uren mogelijk kan worden gehalveerd. In overleg met de bevoegd gezagen zal worden besproken op welke wijze de gemeenten en omgevingsdiensten gevolg zullen geven aan hun toezegging om voldoende handhavingcapaciteit in te zetten voor de energiebesparingsplicht.

In enkele consultatiereacties wordt aangegeven dat een lage naleving van de informatieplicht verwacht wordt. Bedrijven en instellingen, ook die bedrijven en instellingen die nog niet in beeld zijn,

¹ Sociaal-Economische Raad. 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei*. <https://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>. Blz. 52.

worden echter gemotiveerd om zich te melden door een informatiecampagne, zoals elders in deze nota van toelichting wordt aangegeven, en door de bestaande kans op een dwangsom. Wanneer bedrijven of instellingen zich niet eigener beweging melden zal er, zoals hierboven beschreven, inderdaad actie van het bevoegd gezag verlangd worden. ECN schat de naleving van de energiebesparingsplicht, na invoering van de melding op 60% tot 90%. De Energieakkoord-partijen, waaronder de gemeenten, hebben gezamenlijk gekozen voor 16,5 PJ additionele energiebesparing als gevolg van deze maatregel.

Er werd in de consultatie aangegeven dat het bevoegd gezag geen complete lijst heeft van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsverplichting vallen. Van de bedrijven en instellingen die helemaal niet in beeld zijn bij het bevoegd gezag is de meerderheid naar verwachting categorie A-inrichting. Dit zijn bedrijven en instellingen, waaronder kantoren, die zich nergens hebben hoeven melden en die vanwege hun in verhouding beperkte energieverbruik nooit toezicht-prioriteit hebben gekregen. Parallel aan dit voorstel worden prestatieafspraken met de VNG gemaakt. Onderdeel daarvan is het ter beschikking stellen van middelen door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Een deel van deze middelen zal gebruikt worden voor het in kaart brengen van de energiebesparing-plichtige bedrijven en instellingen. Dit is een taak voor het bevoegd gezag. In de nota van toelichting is wel beter aangegeven waarop het getal van 100.000 bedrijven en instellingen is gebaseerd.

Andere zaken die uit de consultatie naar voren zijn gekomen zijn bijvoorbeeld het verzoek om alle bedrijven en instellingen, inclusief de kleinverbruikers, aan de rapportageverplichting te onderwerpen. Deze zijn nu uitgezonderd op grond van het zesde lid (na vernummering) van artikel 2.15. Dit is echter niet de opzet deze wijziging, omdat de lastenverzwaring voor deze kleinverbruikers onevenredig zwaar zou worden, zonder dat er relevant energiebesparingspotentieel geïdentificeerd wordt. Dit is tevens de reden dat bedrijven en instellingen niet verplicht worden bewijsstukken in te dienen in de vorm van bonnen en dergelijke. Indien een bedrijf of instelling onterecht aangeeft een maatregel genomen te hebben geldt het als een economisch delict waartegen strafrechtelijk kan worden opgetreden (artikel 1a Wet economische delicten). Ook het verzoek om energiebesparende maatregelen op vervoersmanagement mee te nemen is geen onderdeel van deze wijziging. Vervoersmanagement maakt wel deel uit van de energie-audit en de MJA3, maar niet van de erkende maatregelen. In de toekomst zou bijlage 10 Activiteitenregeling mogelijk aangevuld kunnen worden met erkende maatregelen op vervoersgebied.

Er werd gewezen op het probleem van de zogenoemde split incentive dat in deze wijziging niet geadresseerd wordt. Inderdaad zijn bij multi-tenantgebouwen en huurpanden huurder en verhuurder degenen die maatregelen moeten treffen. De inrichting in het pand, dus diegene die de energie verbruikt, zal de rapportage moeten doen. In de jurisprudentie is meerdere malen de vraag aan de orde geweest of meerdere bedrijven of instellingen die in één gebouw zijn gevestigd, een "inrichting" vormen in de zin van artikel 1.1 Wet milieubeheer. Of dit het geval is, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Om één inrichting te zijn moet er sprake zijn van technische, organisatorische en functionele bindingen. In het kader van multi-tenantgebouwen is vaak doorslaggevend of de verhuurder zeggenschap heeft over de huurders. Bijvoorbeeld of er in de huurovereenkomst bevoegdheden voor de verhuurder zijn opgenomen om (energiebesparende) maatregelen aan het pand te treffen. De gesignaleerde onduidelijkheid komt voort uit het systeem van de Wet milieubeheer en met name uit het begrip "inrichting." Deze wijziging van alleen het Activiteitenbesluit kan dit probleem niet oplossen.

Maatregelen met een langere terugverdientijd in afwijking van een op de EML opgenomen maatregel, mogen, in tegenstelling tot wat blijktens enkele consultatiereacties door sommigen wordt verondersteld, wel genomen worden. Deze maatregelen worden dan gemeld en omschreven in de rapportage.

In enkele consultatiereacties werd opgemerkt dat een tekort aan financiële middelen geen argument kan zijn voor het niet nemen van een maatregel met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Deze inhoud van de energiebesparingsverplichting blijft ongewijzigd. Financiële argumenten spelen in beginsel geen rol bij de vraag of aan de energiebesparingsverplichting is voldaan. Indien een bedrijf of instelling zijn energiebesparingsverplichting niet kan naleven vanwege zijn bedrijfseconomische of financiële situatie kan op grond van het vierde lid (na vernummering) worden verzocht om een maatwerkvoorschrift van het bevoegd gezag. In het maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag een gefaseerde uitvoering van de maatregelen toestaan.