

Reactie internetconsultatie Wijziging Activiteitenbesluit artikel 2.15 milieubeheer

Indiener: gemeente Utrecht

Datum: 18 mei 2018

Openbare reactie / geen bezwaar tegen publicatie

Als bevoegd gezag Wet milieubeheer en één van de gemeenten die het toezicht op energiebesparing in eigen hand hebben gehouden reageren wij vanuit onze praktijkervaring graag op de voorgenomen wijziging van artikel 2.15 Activiteitenbesluit Wet milieubeheer. Onze reactie behelst een algemene reactie en meer specifieke vragen / praktische bezwaren.

Algemene reactie:

Deze wetswijziging is er vooral op gericht om op korte termijn de naleving van de energiebesparingsverplichting uit het Activiteitenbesluit bij de Wet milieubeheer te verbeteren, specifiek met het doel om bij te dragen aan de afgesproken 100 PJ uit het Energieakkoord voor duurzame groei (2013). In de toelichting wordt terecht verwezen naar een meer fundamentele herziening van de wetgeving op dit punt in het kader van het nog af te sluiten Klimaatakkoord. Ook in de toelichting bij het Ontwerp Besluit Activiteiten Leefomgeving (juni 2017) wordt gesproken over een 'nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor milieubelastende activiteiten dat met ingang van 1 januari 2021, maar zo mogelijk eerder'.

In dit licht ziet Utrecht de voorliggende wetswijziging nadrukkelijk als een tijdelijke oplossing. De fundamentele weeffouten van het huidige stelsel van regelgeving omtrent energiebesparing bij zakelijke energieverbruikers worden met deze wetswijziging niet opgelost. Kort gezegd komen deze erop neer dat de huidige wetgeving:

- a. niet in relatie staat tot het doel van een bijna energieneutrale gebouwde omgeving in 2050,
- b. niet aansluit op natuurlijke momenten,
- c. versnipperd is, d.w.z. dat er veel verschillende verplichtingen gelden voor verschillende doelgroepen, met evenzoveel uitzonderingen, die het voor zowel bedrijven als bevoegd gezag uiterst moeilijk maken om te bepalen wanneer welke verplichting van toepassing is, en voor wie.

De voorgestelde wetswijziging zal in het beste geval op korte termijn de naleving van de vijf jaar terugverdiensijd verbeteren, maar biedt geen structurele oplossing voor de lange termijn. Utrecht roept de betreffende ministeries op om onverminderd vaart te maken met de hoognodige harmonisatie, vereenvoudiging en aanscherping van het wettelijk kader rond energiebesparing bij zakelijk vastgoed, waarbij korte termijn aanpassingen niet in de weg mogen staan van een integrale herziening van het wettelijk kader voor de lange termijn, met oog op invoering per 1-1-2021.

Vragen en praktische bezwaren bij de voorgestelde wijziging van artikel 2.15 milieubeheer:

1. De wijziging treedt op 1 juli 2019 in werking. De eerste melding door de betreffende bedrijven moet ook op 1 juli 2019 gedaan zijn. Volgens de toelichting worden bedrijven voorafgaand aan de inwerkingtreding in overleg met de branchevereniging en bevoegde gezagen geïnformeerd over de aankomende wijziging. Onze inschatting is dat zowel bedrijven als bevoegd gezag ruim de tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op deze aanpassing. Kan helderheid worden verschaft over de uiterste datum waarop beiden geïnformeerd zullen worden over deze wetswijziging?
2. Er wordt geschat dat 100.000 bedrijven in Nederland met deze verplichting te maken krijgen (alle midden- en grootverbruikers van energie). Er is voor zover wij weten echter geen betrouwbare landelijke lijst van midden- en grootverbruikers beschikbaar. Volgens de toelichting zal het Rijk de verkregen informatie verstrekken aan bevoegd gezag. Dit roept de vraag op:

Wie attendeert de doelgroep op deze informatieplicht, en hoe? Doet RVO dit middels een brief aan alle betrokkenen (zoals bij de EED gebeurd is)? Hoe te handelen met bedrijven die volgens bevoegd gezag ook tot de doelgroep behoren maar niet op de lijst van RVO staan, of vice versa? N.B. Indien bedrijven niet individueel worden aangeschreven, achten wij de kans dat zij (tijdig) aan de informatieplicht zullen voldoen klein.

3. De parameters en de randvoorwaarden voor het berekenen van de terugverdientijd worden opgenomen in de Activiteitenregeling. Wanneer is deze aanvulling naar verwachting beschikbaar?
4. Het probleem van de split incentive wordt in de voorgestelde wetswijziging niet geadresseerd. Zeker bij multitenantgebouwen en huurpanden zijn zowel huurder als verhuurder degenen die maatregelen moeten treffen. Voor wie geldt straks deze informatieplicht?
5. Als het bedrijf meent dat alle erkende maatregelen zijn getroffen kan in de melding worden volstaan met de kennisgeving dat deze maatregelen zijn uitgevoerd. Op welke wijze moet deze claim onderbouwd worden, d.w.z. in hoeverre moet aan bevoegd gezag informatie verstrekt worden op basis waarvan beoordeeld kan worden of deze informatie correct is?
6. Een bedrijf kan een maatregel treffen ter vervanging van een afzonderlijke EML maatregel, mits hiermee ten minste een gelijkwaardig energiebesparend effect wordt behaald. Betekent dit dat een bedrijf dat bijvoorbeeld LED verlichting heeft geïnstalleerd, geen maatregelen t.a.v. ventilatie hoeft te treffen als de besparing door LED minimaal gelijkwaardig is als die door ventilatie zou worden behaald? Zo nee, hoe wordt bepaald of een maatregel 'vergelijkbaar' is?
7. Bedrijven moeten uiterlijk op 1 juli 2019 de eerste melding doen en vervolgens elke 4 jaar. Hierover twee vragen:
 - In het Ontwerp Besluit Activiteiten Leefomgeving (juni 2017) is de vijf jaar terugverdientijd conform het overgangsrecht van toepassing t/m 31 december 2020. Hoe verhoudt dit zich tot de vierjaarlijkse meldingsplicht die met dit wetsvoorstel beoogd wordt? Zie ook de algemene reactie hierboven.
 - Bij de EED is afgesproken dat bedrijven die hun audit later inleveren dan aanvankelijk de bedoeling, de 4 jaar gaat tellen vanaf het moment dat de audit is uitgevoerd. Dit biedt weinig incentive voor bedrijven om tijdig te rapporteren, en door het ontbreken van een absolute deadline ontstaat de gelegenheid om helemaal niet aan deze verplichting te voldoen. Hoe wordt er in dit nieuwe wetsvoorstel omgegaan met bedrijven die de deadline van 1 juli 2019 niet halen? Wie schrijft hen opnieuw aan, wat is uiteindelijk de sanctie indien geen informatie wordt aangeleverd? Wordt hierover aan de voorkant helder gecommuniceerd naar bedrijven?
8. 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'. In Utrecht gaat het volgens onze eigen gegevens om ca. 1.300 middelgrote en grootverbruikers van energie, waarvan een groot deel (775) de afgelopen jaren al een energiecontrole heeft gehad en de rest naar verwachting in de komende 2,5 jaar bezocht zal worden. Als we er vanuit gaan dat de lijst bedrijven die wordt aangeschreven goeddeels overeenkomt met onze eigen gegevens en dat het jaarlijkse aantal energiecontroles gelijk blijft, zullen als gevolg van deze wetswijziging de volgende extra administratieve handelingen nodig zijn:
 - inboeken van de melding
 - matchen van de geleverde informatie met bestaande informatie
 - beoordelen of de melding compleet en waarachtig is
 - sturen van een oordeel/ontvangstbevestiging aan het bedrijf
 - constateren welke bedrijven niet aan de meldingsplicht hebben voldaan en hier een vervolg aan geven

Zelfs in deze minimale variant waarbij ervan wordt uitgegaan dat alle aangeschreven bedrijven al geregistreerd staan en al bezocht zijn of binnenkort bezocht worden is naar schatting ca. 3 uur per bedrijf oftewel 2,5 fte extra nodig puur om alle administratieve handelingen te verrichten,

verspreid over 2019 en 2020, waarbij het verwachte extra energiebesparingseffect verwaarloosbaar is, gezien het feit dat veel bedrijven eerder al gecontroleerd zijn of al in de planning staan. Indien de lijst bedrijven van het Rijk niet overeenkomt met onze eigen gegevens, en informatie binnen komt van bedrijven die bij ons niet geregistreerd staan als middelgrote of grootverbruiker van energie, moet voor deze bedrijven gerekend worden met een extra tijdsinzet variërend van 3 tot 12 uur per bedrijf, afhankelijk van de aangeleverde gegevens. Het wetsvoorstel voorziet niet in een compensatieregeling, hoewel zelfs een koplopergemeente als Utrecht zoals hierboven aangetoond meerkosten zal moeten maken om alle meldingen te registreren en netjes af te handelen.

9. Dit roept de vraag op of de beperkt beschikbare handhavingscapaciteit niet effectiever ingezet kan worden. De meldingsplicht brengt vooral administratieve handelingen met zich mee, die in veel gevallen ten koste zullen gaan van handhavingsbezoeken. Dit terwijl deze handhavingsbezoeken een uitgelezen kans zijn om met bedrijven in gesprek te gaan over hun ambities op het gebied van energiebesparing en duurzaamheid. Juist in deze contacten zit de grote winst van toezicht op energiebesparing. In Utrecht streven we er daarom naar om alle middelgrote en grootverbruikers van energie eens in de 4 tot 6 jaar te bezoeken. Als toezicht verschuift van concrete bedrijfsbezoeken naar een puur administratieve handeling is onze inschatting dat dit ten koste gaat van CO₂ besparing.
10. Handhavings- en uitvoeringstoets: hier staat nu PM. Wat houdt deze toets in en hoe en wanneer worden bevoegde gezagen bij deze toets betrokken?