

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
25 mei 2018

Onderwerp
Wijziging van het
Activiteitenbesluit
milieubeheer

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0229/2018-U082

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 24 april 2018 is de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advisering voorgelegd. De Wet milieubeheer kent een energiebesparingsverplichting volgens welke inrichtingen met een jaarlijks energieverbruik van meer dan 25.000 m³ gas of 50.000 kWh elektriciteit alle energiebesparingsmaatregelen moeten nemen die zich binnen 5 jaar terugverdienen. Met het voorliggende besluit wordt degene die de inrichting drijft, verplicht uiterlijk op 1 juli 2019 en daarna eenmaal per vier jaar aan het bevoegd gezag te melden welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Het besluit treedt 1 juli 2019 in werking. De evaluatie van het besluit is eind 2020 voorzien.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het besluit verwijst naar de afspraken die in de Uitvoeringsagenda voor het Energieakkoord (2018) zijn gemaakt.¹ De onderbouwing van nut en noodzaak is dat de bestaande energiebesparingsverplichting bedrijven onvoldoende beweegt tot het nemen van maatregelen en niet goed handhaafbaar is. Het bevoegd gezag, de provincies en gemeenten en de door hen gedelegeerde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en Omgevingsdiensten (OD's) geven aan

¹ Nijpels, Ed, *Aanbieding Uitvoeringsagenda 2018. Commissie Borging Energieakkoord voor duurzame groei* (SER, 13 februari 2018).

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

dat handhaving op de energiebesparingsverplichting moeilijk is, mede omdat zij onvoldoende in beeld hebben welke bedrijven tot de doelgroep behoren. Er wordt uitgegaan van 100.000 bedrijven. Het is echter onduidelijk hoeveel van deze bedrijven aan hun wettelijke energiebesparingsverplichting voldoen. Bij onderzoek door Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) hebben OD's aangegeven te verwachten dat 40% van de bedrijven eind 2020 aan de wettelijke eisen zal voldoen. Wanneer 100% van de bedrijven eind 2020 aan de eisen voldoet, levert dit naar schatting 16,5 PJ extra energiebesparing op. Hiermee komen de doelstellingen uit het Energieakkoord weer binnen bereik. Door invoering van een verplichte (digitale) melding door bedrijven van de door hen genomen energiebesparende maatregelen kunnen de publieke handhavingsmiddelen efficiënter ingezet worden, aldus de toelichting.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregel zijn onderbouwd en heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Uit de nota van toelichting blijkt dat meerdere alternatieven voor de meldingsplicht zijn gewogen. Gekeken is naar het periodiek opleggen, van een energiebesparingspercentage, het per branche verplicht stellen van de erkende maatregelen om tot energiebesparing te komen, het instellen van een auditplicht, zodat aangesloten wordt bij de huidige auditplicht voor grote bedrijven op basis van de Energie-efficiëntie richtlijn (EED), en het inzetten op extra handhaving en toezicht. De extra handhaving is ook gerealiseerd: van november 2016 tot september 2017 zijn 1.642 bedrijven bezocht. Gelet op de verwachte omvang van de doelgroep, is dit een beperkte groep. Een handavingsbezoek aan alle bedrijven wordt gezien als een minder efficiënte besteding van publieke middelen en meer belastend voor die bedrijven, gelet op de tijdsinvestering die een handavingsbezoek vergt. De verwachting is ook dat handhaving en toezicht efficiënter verlopen wanneer zij informatie-gestuurd plaatsvinden. De keuze is daarom gevallen op de verplichte (digitale) melding door bedrijven van de genomen energiebesparingsmaatregelen.

Het college constateert dat meerdere alternatieven voor de meldingsplicht zijn bekeken en uiteindelijk gemotiveerd zijn verworpen.

3. Werkbaarheid

In de toelichting wordt stilgestaan bij de problemen die nu worden ervaren bij het handhaven van de bestaande verplichting tot energiebesparing. Het bevoegd gezag, de provincies en gemeenten en de door hen gedelegeerde RUD's en OD's, zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet milieubeheer. Zij geven aan dat handhaving op de bestaande energiebesparingsverplichting moeilijk is, omdat vaak het overzicht ontbreekt welke bedrijven daadwerkelijk maatregelen hebben genomen en er per bedrijf discussie kan ontstaan over de genomen of te nemen maatregelen. Voor de handhaver in kwestie is het daarom moeilijk aannemelijk te maken dat niet aan de verplichting is voldaan. Om de handhaving te verbeteren worden randvoorwaarden en parameters vastgelegd om een eenduidige(r) toepassing te garanderen en zodoende de discussieruimte over de te nemen maatregelen te verkleinen. Bedrijven kunnen gebruik maken van de erkende maatregelenlijst (EML). Deze lijst is een bijlage bij de Activiteitenregeling milieubeheer en biedt een overzicht van erkende en concrete maatregelen voor energiebesparing per bedrijfstak. Om aan te sluiten bij nieuwe technieken wordt de maatregelenlijst voor 1 januari 2019 geactualiseerd en aangevuld voor sectoren waarvoor nog geen lijst beschikbaar is. Om de veranderingen het gewenste effect te laten hebben voor 2020, moeten deze gepaard gaan met ondersteuning van de Rijksdienst voor

Ondernemers (RVO) en de brancheorganisaties. Daarbij wordt gedacht aan expertisedeling en communicatie, aldus de toelichting.

Om de lastendruk zo beperkt mogelijk te houden, wordt voor de verplichte melding gekozen voor een digitaal systeem. Het is de bedoeling branchegericht te werk te gaan, aansluitend bij de EML. Vanuit de gedachte dat het niet realistisch is om bij alle bedrijven langs te gaan, is de inzet om informatie-gestuurd toezicht te houden op basis van de meldingen. Deze meldingen stellen het bevoegd gezag in staat de aandacht vooral te richten op die bedrijven die afwijken van de erkende maatregelen, geen informatie verstrekken of nog niet in beeld zijn, aldus de toelichting.

De verwachting is dat een fors aantal bedrijven nog niet voldoet aan de wettelijke eisen als het gaat om energiebesparende maatregelen. In de huidige praktijk blijkt het lastig te zijn de verplichting tot het nemen van energiebesparingsmaatregelen te handhaven. Het onderhavige besluit regelt daarom dat bedrijven de genomen energiebesparende maatregelen uiterlijk 1 juli 2019 moeten melden, zodat deze effectief kunnen zijn voor de doelstelling van het Energieakkoord in 2020. Dit betekent dat – uitgaande van volledige naleving – 100.000 digitale meldingen van bedrijven moeten worden beoordeeld. De toelichting maakt niet duidelijk op welke wijze dit adequaat kan gebeuren. Zonder adequate beoordeling van de meldingen rijst de vraag of de maatregel het gewenste effect bereikt.

3.1 Het college adviseert toe te lichten hoe de beoordeling van de digitale meldingen zal gebeuren.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldruk is berekend en in beeld gebracht op basis van schattingen, en gebaseerd op de digitale melding van energiebesparende maatregelen door 100.000 bedrijven. Deze melding kan eenvoudig zijn in het geval het bedrijf de erkende maatregelen toepast. Aangenomen is dat 80.000 bedrijven de erkende maatregelen zullen implementeren. Naar verwachting zal 20% van de bedrijven voldoen aan de wettelijke eisen door een ander maatregelenpakket te implementeren dan de erkende maatregelen. Voor deze bedrijven geldt een uitgebreide informatieplicht. Zij moeten onderbouwen of de getroffen maatregelen een gelijkwaardig energiebesparend effect hebben. Deze 20.000 bedrijven zijn naar verwachting grote en complexe bedrijven die reeds onder de auditplicht van de Energiebesparingsrichtlijn (EED) vallen. Aangenomen wordt dat van deze groep 15.000 bedrijven de (al aanwezige) informatie van de energie-audit kunnen gebruiken voor de melding. De berekende kosten voor deze groep zijn daarom relatief laag. De aanname is dat 5% van de bedrijven nog geen audit heeft uitgevoerd en niet de EML-systematiek wil of kan volgen. Deze bedrijven moeten bij de melding een onderbouwing indienen. De berekende kosten voor deze groep zijn daarom relatief hoog. De regeldrukkosten worden in totaal geschat op €20 tot 24 miljoen (maximale inspanning). Bij herhaalde meldingen vallen de kosten beduidend lager uit.

De geschatte doelgroep is 100.000 bedrijven. In de toelichting is echter niet aangegeven waarop deze inschatting is gebaseerd en om welke bedrijven het daarbij gaat. Hierdoor is het niet duidelijk waarop de te verwachten effectiviteit met betrekking tot de energiebesparing is gebaseerd.

4.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken waarop het aantal van 100.000 bedrijven is gebaseerd, en om aan te geven om welke bedrijven en sectoren het gaat.

De berekening van de regeldrukkosten is gebaseerd op inschattingen van het aantal bedrijven en de vereiste inspanningen om aan de verplichte melding te voldoen.

4.2 Het college adviseert om bij de evaluatie in 2020 zicht te bieden op het feitelijke aantal bedrijven dat de verplichte melding moet doen, en de inspanning die hen dit kost.

De berekening van de regeldrukkosten is gebaseerd op het Handboek Meting Regeldruk uit 2014. Inmiddels is dit handboek echter geactualiseerd.

4.3 Het college adviseert om gebruik te maken van het geactualiseerde Handboek Meting Regeldrukkosten uit 2018.

De toelichting wijst op diverse bestaande (verplichte) maatregelen voor bedrijven op het gebied van energiebesparing. Naast de Energiebesparingsrichtlijn (EED) wordt het Energie-efficiëntieplan (EEP) genoemd (in het kader van het convenant Meerjarenafpraak energie-efficiëntie voor ETS-bedrijven) en het MEE-convenant (in het kader van de Meerjarenafpraak Energie-efficiëntie voor ETS-bedrijven). De toelichting maakt niet duidelijk hoe de bestaande verplichte maatregelen en eventuele daaraan gekoppelde informatieverplichtingen zich verhouden tot de onderhavige maatregel.

4.4 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of bedrijven op basis van andere richtlijnen en afspraken al informatie moeten aanleveren aan de overheid over energiebesparende maatregelen. Het college adviseert om te bewerkstelligen dat de onderhavige maatregel zodanig aansluit bij die informatieverplichtingen dat geen sprake is van een dubbele meldingsplicht.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen / vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris