Besluit van …… tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van ……, nr. WJZ……;
Gelet op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ……. nr. ……..);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van ……, nr. WJZ…….;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

A

In artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden in de alfabetische rangschikking de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:
meerjarenafspraak energie-efficiëntie: De op 1 juli 2008 tot stand gekomen meerjarenafspraak energie-efficiëntie (Stcrt. 2018, 50932);
richtlijn energie-efficiëntie: 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 (PbEU 2012, L 315);

B

Artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer komt te luiden:

1. Degene die de inrichting drijft neemt alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.
2. Degene die de inrichting drijft rapporteert uiterlijk op 1 juli 2019 en daarna eenmaal per vier jaar aan het bevoegd gezag welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen.
3. Indien andere maatregelen zijn uitgevoerd dan de maatregelen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen, voor zover deze op de inrichting van toepassing zijn, worden deze maatregelen in de rapportage omschreven.
4. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift een gefaseerde uitvoering van de verplichting, bedoeld in het eerste lid, toestaan waarbij rekening wordt gehouden met de bedrijfseconomische omstandigheden van de inrichting. Hierbij stelt het bevoegd gezag per maatregel een redelijke termijn vast waarbinnen die maatregel moet zijn uitgevoerd.
5. Indien aannemelijk is dat niet wordt voldaan aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag degene die de inrichting drijft waarvan het energieverbruik in enig kalenderjaar groter is dan 200.000 kilowatt uur aan elektriciteit of groter is dan 75.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen, verplichten om binnen een door het bevoegd gezag te bepalen termijn, onderzoek te verrichten of te laten verrichten waaruit blijkt of aan het eerste lid wordt voldaan.
6. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het vijfde lid, blijkt dat niet wordt voldaan aan het eerste lid, neemt degene die de inrichting drijft de in het eerste lid bedoelde maatregelen binnen een door het bevoegd gezag te bepalen redelijke termijn.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing indien het energiegebruik in de inrichting in enig kalenderjaar kleiner is dan 50.000 kilowatt uur aan elektriciteit en kleiner is dan 25.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen.
8. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een inrichting waarop de verboden, bedoeld in artikel 16.5 van de wet, betrekking hebben en op een inrichting als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de wet.
9. Het tweede lid is niet van toepassing op degene die de inrichting drijft die is toegetreden tot de meerjarenafspraak energie-efficiëntie.
10. In afwijking van het tweede lid rapporteert degene die een inrichting drijft, die op 1 januari 2019 nog niet was opgericht, voor de eerste maal uiterlijk een jaar na oprichting van de inrichting.
11. In afwijking van het tweede lid rapporteert degene die een inrichting drijft, die onderdeel uitmaakt van een onderneming die geen kleine of middelgrote onderneming is, als bedoeld in

artikel 8, vierde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie, voor de eerste maal uiterlijk op 5 december 2019.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2019.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Nota van toelichting
I. ALGEMEEN DEEL

1. Doel en aanleiding

Er is sinds 1993 een energiebesparingsverplichting in wetgeving opgenomen. Op 1 januari 2008 is deze energiebesparingsverplichting in het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) opgenomen als de plicht voor inrichtingen om alle energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar terugverdienen.

Aan het Energieakkoord voor duurzame groei[1] van 2013 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 additioneel 100 Petajoule (PJ) voor 2020 geformuleerd. Bij de totstandkoming van het Energieakkoord in 2013 werden hoge besparingseffecten verwacht van de van de energiebesparingsverplichting in het Activiteitenbesluit. Naar aanleiding van het Energieakkoord zijn daarvoor Erkende Maatregelen Lijsten (verder ook: EML) vastgelegd in bijlage 10 van de Activiteitenregeling, is een onafhankelijk expertisecentrum opgericht, alsmede extra handhaving en een pilot met een Energie Prestatie Keuringssysteem (EPK) gestart. Ook de gemeenten en provincies hebben in het Energieakkoord beloofd om prioriteit aan de handhaving van de energiebesparingsverplichting te geven.

Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017)[2] 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 CO_2-reductie. Het grootste deel van dit gat wordt veroorzaakt doordat de energiebesparingsverplichting uit artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit niet wordt nageleefd. 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 60-90% van de bedrijven en instellingen eind 2020 aan de huidige Wet milieubeheer voldoet, wordt op 16,5 PJ extra geschat.

Het bevoegd gezag, de provincies en gemeenten, en de door hen gemandateerde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en Omgevingsdiensten (OD's), zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Zij geven aan dat het toezicht en de handhaving op de bestaande energiebesparingsverplichting moeilijk is. Ten eerste omdat het overzicht ontbreekt welke bedrijven en instellingen daadwerkelijk maatregelen hebben genomen en ten tweede omdat per inrichting discussie kan ontstaan over de te nemen maatregelen, waardoor het voor het bevoegd gezag lastig is om aannemelijk te maken dat niet 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 en instellingen op basis van berekeningen tot veel meer maatregelen gehouden zijn dan andere bedrijven en instellingen, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging te geven is. Daarnaast wordt de handhaving bemoeilijkt omdat de informatie over de naleving niet vergelijkbaar is.

Hoewel de hier aan de orde zijnde maatregelen een relatief korte terugverdientijd hebben, lijkt het bedrijfseconomisch vaak toch niet interessant om deze daadwerkelijk te treffen. Kosten voor het energiegebruik zijn 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 maatschappelijke toch kosteneffectieve investering lijkt daarom in eerste instantie niet altijd direct ook een interessante investering. Ook hebben niet alle bedrijven en instellingen het besparingspotentieel en de energiebesparingsverplichting op het netvlies. Door dit gegeven, in combinatie met de hierboven aangeduide moeilijkheden in het toezicht op en de handhaving van de verplichting, blijft de naleving van artikel 2.15 achter. Bedrijven en instellingen worden vaak pas tot energiebesparing aangezet wanneer zij daarover worden geïnformeerd of het bevoegd gezag langskomt.

---

[1] Sociaal-Economische Raad. 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei. https://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx*
[2] Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). 2017. *Nationale Energieverkenning 2017.* http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2017

In 2017 is ingezet op extra handhaving en toezicht om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Er is drie miljoen euro beschikbaar gesteld voor het toezicht op en handhaving van de verplichting door het bevoegd gezag. Dit geld is gebruikt om meer aandacht voor de EML's te generen en om toezicht uit te voeren. Van november 2016 tot september 2017 zijn zo 1642 bedrijven en instellingen bezocht. Uit deze actie blijkt dat er nog grote verschillen bestaan in de interpretatie door bedrijven of instellingen en het bevoegd gezag over de wijze waarop voldaan wordt aan artikel 2.15. Ook is gebleken dat het toezicht op basis van de huidige informatiepositie van het bevoegd gezag niet efficiënt verloopt. De voorliggende wijziging van het Activiteitenbesluit beoogt deze problemen op te lossen door het invoeren van een informatieverplichting. Deze inzet op het bevorderen van de naleving van de bestaande energiebesparingsplicht stelt het bevoegd gezag in staat om de toezicht en handhaving beter te organiseren en laat bedrijven meer bewust bezig gaan met een reeds bestaande verplichting.

Deze wijziging kan in samenhang worden bezien met enkele wijzigingen in de Activiteitenregeling milieubeheer (verder: Activiteitenregeling). Hierin worden enkele randvoorwaarden en parameters voor het berekenen van de terugverdientijd vastgelegd, vastgelegd op welke wijze de rapportage gedaan moet worden en de EML wordt geactualiseerd. De wijziging vloeit voort uit de afspraken die in de Uitvoeringsagenda 2018 voor het Energieakkoord voor duurzame groei zijn gemaakt.[3]

Het is wenselijk dat de doelen van deze wijziging op korte termijn worden bereikt. Mede doordat de resultaten van de energiebesparingsverplichting achterblijven, zoals in kaart gebracht in de NEV 2017, dreigen de doelen uit het Energie-akkoord voor eind 2020 niet te worden gehaald. Daarom is het wenselijk om in het besluit zodanige wijzigingen aan te brengen dat deze op korte termijn kunnen worden geïmplementeerd en resultaat opleveren.

In het kader van het Klimaatakkoord wordt nieuw beleid ontwikkeld voor na 2020. Daarin kan op een meer fundamentele wijze aandacht worden besteed aan de wijze waarop een verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen in wetgeving wordt verankerd. Het voorliggende wijzigingsbesluit betreft een maatregel die met een wijziging van artikel 2.15 de 2020 doelstellingen weer binnen bereik brengt en vooruitloopt op de energiebesparingsverplichting in de Omgevingswet.

2. Beschrijving van het wijzigingsbesluit

Aan artikel 2.15 wordt een verplichting toegevoegd om te rapporteren welke energiebesparende maatregelen zijn genomen. Op basis van deze informatie kan het bevoegd gezag een eerste beoordeling maken welke bedrijven mogelijk niet voldoen aan de energiebesparingsverplichting. Omdat bedrijfseconomische drijfveren onvoldoende zijn gebleken om tot energiebesparing over te gaan wordt er vanwege het maatschappelijke belang nu gekozen om deze handvatten op te nemen. Hierdoor wordt een strikter toezicht op en handhaving van de energiebesparingsverplichting mogelijk.

2.1 De informatieplicht

De drijver van de inrichting wordt verplicht om door middel van een rapportage het bevoegd gezag te informeren over welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Deze informatie wordt door het bevoegd gezag gebruikt om een eerste inschatting te maken of een bedrijf voldoet aan artikel 2.15, eerste lid.

Welke informatie nodig is voor efficiënt toezicht en handhaving is afhankelijk van het type maatregelen dat is getroffen. Daarom wordt bij de inhoudelijke eisen aan de rapportage onderscheid gemaakt tussen bedrijven of instellingen die alle erkende maatregelen hebben getroffen en bedrijven of instellingen die hier van afwijken.

2.1.1 Inrichtingen die alle erkende maatregelen nemen

Wanneer de drijver van de inrichting alle erkende maatregelen die van toepassing zijn op de inrichting heeft getroffen, kan de rapportage zeer eenvoudig zijn. In bijlage 10 van de Activiteitenregeling is per bedrijfstak een lijst met maatregelen opgenomen. Een inrichting (bedrijf of instelling) is niet verplicht om de aangewezen erkende maatregelen te nemen, maar als alle voor de bedrijfsactiviteiten toepasselijke maatregelen zijn uitgevoerd, wordt in ieder geval voldaan aan artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit. Aangenomen wordt dat de meeste bedrijven en

[3] E.H.T.M Nijpels, *Aanbieding Uitvoeringsagenda 2018. Commissie Borging Energieakkoord voor duurzame groei.* 13 februari 2018.

instellingen deze in de sector gangbare maatregelen nemen en daarmee voldoen aan de energiebesparingsverplichting. In een dergelijk geval kan in de rapportage worden volstaan met de kennisgeving dat alle van toepassing zijnde erkende maatregelen zijn uitgevoerd.

Hierbij is van belang dat bij veel erkende maatregelen randvoorwaarden zijn opgenomen. Een voorbeeld van een randvoorwaarde is dat de maatregel op een natuurlijk vervangingsmoment wordt getroffen. Als niet aan de voorwaarde wordt voldaan, is de maatregel niet "van toepassing" op de inrichting. Ook in dat geval kan de inrichting aangeven dat alle toepasselijke maatregelen zijn getroffen.

Er zijn ook bedrijfstakken en activiteiten waarvoor geen erkende maatregelen in bijlage 10 zijn opgenomen. Deze bedrijven of instellingen kunnen dus in de rapportage niet volstaan met het rapporteren dat zij de van toepassing zijnde erkende maatregelen hebben getroffen. Meer informatie over de werking van de systematiek van erkende maatregelen voor energiebesparing is vastgelegd in de handreiking erkende maatregelen voor energiebesparing (zie www.infomil.nl/energie).

2.1.2 Inrichtingen die geen of niet alle erkende maatregelen treffen
Het staat de drijver van de inrichting vrij om op een andere manier aan de energiebesparingsverplichting te voldoen dan via het treffen van de erkende maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld logisch zijn vanwege innovatieve toepassingen of bedrijfsspecifieke omstandigheden. In een dergelijk geval bevat de rapportage een omschrijving van de maatregelen die in de plaats van de erkende maatregelen zijn getroffen. Tevens bestaat de mogelijkheid om facultatief nader toe te lichten waarom deze maatregelen zijn getroffen en wat het energiebesparend effect van de maatregel is. Door middel van deze informatie kan het bevoegd gezag beoordelen voor welke bedrijven of instellingen toezicht en handhaving prioriteit heeft.

Er kunnen zich verschillende situaties voordoen:
- inrichtingen die op onderdelen afwijken van de erkende maatregelen door het nemen van voor de hand liggende betere of gelijkwaardige alternatieve maatregelen. Voor zover bekend zijn deze alternatieven opgenomen in het registratiesysteem en kunnen tijdens de rapportage aangevinkt worden;
- inrichtingen die op onderdelen afwijken van de erkende maatregelen door het nemen van maatregelen, anders dan de bekende maatregelen die in het registratiesysteem als keuze worden aangeboden. Deze maatregelen worden in de rapportage omschreven;
- inrichtingen waar in het geheel geen maatregelen worden getroffen en
- inrichtingen waar geen erkende maatregelen voor beschikbaar zijn.

Deze typen van inrichtingen worden achtereenvolgens besproken.

Wanneer een bedrijf of instelling op onderdelen afwijkt van de EML wordt in de rapportage omschreven welke alternatieve maatregel is getroffen. In het rapportagesysteem worden bekende gelijkwaardige of betere alternatieven opgenomen. Het bedrijf kan eenvoudig voldoen aan de informatieplicht door de bekende alternatieven te selecteren.

Indien de door het bedrijf of instelling genomen alternatief niet bij bekende alternatieven is opgenomen, wordt er bij de rapportage een omschrijving van de getroffen alternatieve maatregel gegeven. Het bevoegd gezag moet uit deze omschrijving kunnen afleiden of een maatregel vergelijkbaar, beter of minderwaardig is aan de niet genomen toepasselijke erkende maatregel. In de ministeriële regeling kunnen randvoorwaarden aan deze omschrijving gesteld worden. Te denken valt aan het beschrijven van het energiegebruik van de maatregel door in te gaan op een relevante eenheid, zoals lumen per watt.

Een bedrijf of instelling kan in de rapportage ook aangeven dat geen of slechts een deel van de, van toepassing zijnde, erkende maatregelen zijn getroffen zonder dat daar alternatieven voor in de plaats zijn genomen. In dat geval wijkt het bedrijf of de instelling af van wat branche-breed gangbare maatregelen zijn en is het in beginsel aannemelijk dat het bedrijf of de instelling niet voldoet aan zijn energiebesparingsplicht.

Indien er geen EML voor het bedrijf of de instelling van toepassing is, beschrijft het bedrijf of de instelling in zijn rapportage welke andere maatregelen er zijn getroffen. Het bevoegd gezag kan de rapportage vergelijken met die van vergelijkbare bedrijven en kan daarmee bezien of de inrichting de gangbare maatregelen heeft getroffen. Op basis hiervan kan voor deze bijzondere bedrijven of

instellingen worden beoordeeld of toezicht en handhaving prioriteit heeft. Indien er geen energiebesparende maatregelen getroffen zijn, is aannemelijk dat het bedrijf of de instelling niet voldoet aan zijn energiebesparingsplicht

Als uit de rapportage blijkt dat het bedrijf of de instelling gelijk op gaat of verder gaat dan wat sector-breed gangbaar is, bijvoorbeeld door vernieuwende technieken toe te passen, ligt toezicht en handhaving minder voor de hand. Uit de rapportage kan ook blijken dat minderwaardige of geen maatregelen zijn getroffen. Hoewel er goede redenen kunnen zijn voor een bedrijf of instelling om minderwaardige maatregelen te treffen, bijvoorbeeld vanwege bedrijfsspecifieke omstandigheden, vormt deze informatie een goede indicator voor toezicht en handhaving. Een aanvullende toelichting in de rapportage, waarin de reden voor het afwijken van de EML beschreven wordt kan dan ook op zijn plaats zijn. Hiervoor wordt vrijblijvend plaats geboden bij de rapportage, maar het bedrijf of de instelling kan ook na aanschrijving door het bevoegd gezag motiveren waarom geen gelijkwaardige maatregelen zijn getroffen.

2.2 Effect van de wijziging
De voorgestelde informatieplicht verbetert de handhaafbaarheid van de energiebesparingsplicht. Zij creëert duidelijkheid voor het bevoegd gezag welke maatregelen door een inrichting (bedrijf of instelling) zijn genomen. Doordat deze informatie op initiatief van de bedrijven wordt verstrekt en centraal wordt verwerkt kunnen bedrijven worden vergeleken en de toezichts- en handhavingsinzet worden geprioriteerd. De doelstellingen uit het Energieakkoord komen daarmee weer binnen bereik, publieke handhavingsmiddelen zullen efficiënter ingezet kunnen worden en de verhoogde energiebesparing zal leiden tot positieve milieueffecten. Terugverdientijden van vijf jaar of minder betekenen lage of zelfs negatieve maatschappelijke kosten per vermeden ton CO_2.

Momenteel voldoet waarschijnlijk ongeveer een derde van de bedrijven aan artikel 2.15, eerste lid, van het besluit. Onderzoeksbureau ECN neemt aan dat als gevolg van de rapportageverplichting de naleving van de energiebesparingsverplichting stijgt tot 60 tot 90%. De doelgroep wordt namelijk op korte termijn verplicht om in actie te komen. Om de naleving zo hoog mogelijk te laten zijn adviseert ECN om duidelijkheid te bieden welke maatregelen moeten worden getroffen, partijen te informeren over deze verplichting en effectief te handhaven op de resterende bedrijven die niet naleven. Deze aanbevelingen worden parallel aan dit voorstel opgepakt.

De rapportageverplichting levert een beperkte toename van de administratieve lasten op. Gelet op de achterblijvende naleving van de verplichting op dit moment en het hoge potentieel aan energiebesparing dat daardoor onbenut blijft is deze toename van de administratieve lasten gerechtvaardigd. Minder ingrijpende instrumenten zijn bovendien onvoldoende effectief gebleken.

De energiebesparingsverplichting als zodanig blijft ongewijzigd. De verplichting blijft om energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.

Daarnaast sluit deze wijziging aan bij een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[4] In deze uitspraak stelt de Afdeling dat het bevoegde gezag gegevens uit de desbetreffende branche als uitgangspunt mag hanteren bij de beoordeling of artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit wordt overtreden. Een vermeende overtreder heeft evenwel de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat een energiebesparende maatregel in zijn specifieke inrichting een terugverdientijd van meer dan vijf jaar heeft en dat er dus niet in strijd met artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit wordt gehandeld. Door de informatieplicht wordt inzichtelijk hoe de maatregelen in een bedrijf of instelling zich verhouden tot de toepasselijke branche-brede gangbare erkende maatregelen.

Om de administratieve lasten voor de betrokken bedrijven en instellingen en de uitvoeringslasten van het bevoegd gezag te beperken, wordt niet voorgeschreven dat door middel van berekeningen wordt aangetoond hoe het bedrijf of instelling voldoet aan de energiebesparingsplicht. In plaats daarvan wordt gericht informatie uitgevraagd die het bedrijf of de instelling eenvoudig kan aanleveren en voldoende zijn voor het bevoegd gezag om de inzet van toezicht en handhaving te

[4] Raad van State. *Uitspraak 201600627/1/A1. Uitspraak op het hoger beroep van: de algemene besturen van de bestuurscommissies van de stadsdelen Zuid, Nieuw-West, West en Zuidoost van de gemeente Amsterdam, voorheen de dagelijkse besturen van de Amsterdamse stadsdelen Zuid, Nieuw-West, West en Zuidoost, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 december 2015 in zaken nrs. 13/3130, 13/3133, 13/3134, 13/3136, 13/3622, 13/3626 en 13/3632 in het geding tussen: Aldi Zaandam B.V., gevestigd te Zaandam, en de algemene besturen.* Woensdag 23 mei 2018.

prioriteren. Voldoen aan de informatieplicht betekent dus niet automatisch dat ook wordt voldaan aan de energiebesparingsplicht. Het oordeel daarover blijft aan het bevoegd gezag.

2.3 Voldoen aan de informatieplicht
Indien het bedrijf of de instelling geen rapportage of een onjuiste rapportage indient, voldoet hij niet aan de informatieplicht. Dit is een zelfstandige overtreding en het bevoegd gezag kan hier handhavend tegen optreden. Wanneer uit de rapportage evident blijkt dat een inrichting niet voldoet aan de rapportageverplichting (bijvoorbeeld omdat een blanco formulier is ingeleverd) kan in beginsel worden aangenomen dat niet wordt voldaan aan de energiebesparingsverplichting. Dit kan bij grote bedrijven of instellingen input zijn voor het eisen van een onderzoek (zesde lid (nieuw)) of voor een last onder dwangsom om te voldoen aan het eerste lid, omdat het aannemelijk is dat het bedrijf niet voldoet aan artikel 2.15, eerste lid. Logisch is om in het dwangsombesluit te verwijzen naar de mogelijkheid om eenvoudig te voldoen door middel van maatregelen uit de Erkende Maatregelen Lijst, voor zover deze beschikbaar zijn.

Voor de rapportage worden geen verdere bewijsstukken van het bedrijf of de instelling gevergd in de vorm van een bewijs dat maatregelen zijn getroffen. Dit zou een onnodige regeldruk opleggen aan het bedrijfsleven en instellingen. De bulk aan informatie zou bovendien niet door het bevoegd gezag kunnen worden verwerkt en vergeleken. Het bevoegd gezag zal steekproefsgewijs de bedrijven of instellingen controleren, waarbij de nadruk ligt op de bedrijven of instellingen waarvan uit de informatie blijkt dat het risico hoger is dat niet wordt voldaan aan de energiebesparingsplicht.

Het is aan de hand van de motivering door het bedrijf of de instelling aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldaan wordt aan de informatieplicht en vervolgens de energiebesparingsplicht wanneer afgeweken wordt van de erkende maatregelen

2.4 Centraal punt voor rapportage
De rapportage wordt gedaan via één centraal rapportagesysteem. Dit systeem zal door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) namens de bevoegd gezagen worden beheerd. Hierover worden afspraken gemaakt tussen bevoegd gezagen en RVO.nl.

De rapportage moet uiterlijk op 1 juli 2019 door het bedrijf of de instelling voor de eerste maal aangeleverd zijn. Dit is noodzakelijk om nog een bijdrage te kunnen leveren aan het behalen van de doelen voor 2020. Tevens is het haalbaar om op deze manier bedrijven en instellingen tot energiebesparing te bewegen en de doelen te halen. Er wordt gestreefd om het systeem in januari 2019 operationeel te hebben, zodat bedrijven en instellingen zes maanden de tijd hebben voor hun rapportage. Gegevens uit dit systeem moeten eenvoudig uitwisselbaar zijn met gegevens van bestaande systemen die nu door het bevoegd gezag gebruikt worden. Na 1 juli 2019 wordt iedere vier jaar een nieuwe rapportage aangeleverd. Door de ontwikkeling van de techniek is de verwachting dat in de toekomst steeds meer maatregelen een korte terugverdientijd hebben. Daardoor zullen naar verloop van tijd andere maatregelen moeten worden getroffen om te voldoen aan artikel 2.15 van het besluit. Een inrichting die na 1 januari 2019 opgericht wordt, zal zich binnen 1 jaar moeten melden.

Op grond van artikel 1.7 van het Activiteitenbesluit worden in de Activiteitenregeling nadere regels opgenomen ter uitwerking van de rapportage. Hier kan het centrale meldpunt worden aangewezen en bijvoorbeeld het gebruik van een bepaald formulier worden voorgeschreven.

RVO.nl zal het bevoegd gezag helpen door de binnengekomen informatie te rubriceren. Deze rubricering zal plaatsvinden op meta-niveau. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de grootte van sectoren, een selectie op bedrijven en instellingen in een regio die niet de EML gevolgd hebben en het percentage alternatieve maatregelen in een sector. RVO.nl zal deze rubricering, naast de informatie uit het rapportagesysteem aan het juiste bevoegd gezag verstrekken. Het bevoegd gezag kan vervolgens op basis van deze informatie de beschikbare capaciteit beter inzetten. Er zal ook aandacht moeten zijn voor de bedrijven en instellingen die juist geen rapportage ingediend hebben. Informatie-gestuurd toezicht (en handhaving) wordt hiermee beter mogelijk.

2.5 Communicatie
Om bedrijven en instellingen ertoe te bewegen tijdig aan de informatieverplichting te voldoen zal RVO.nl een communicatietraject starten. In de aanloop naar de wijziging zullen de gevolgen van de wijziging door middel van (branche-specifieke) informatiebijeenkomsten en online

communicatiemiddelen (o.a. de wetchecker) toegelicht worden. Daarnaast kan er een informerende brief gestuurd worden naar de individuele bedrijven en instellingen die in beeld zijn bij het bevoegd gezag en de Rijksoverheid en zal er een informatiecampagne begonnen worden in 2019, wanneer het informatieplichtsysteem online is, om dit systeem te promoten. Hierbij zullen zowel RVO.nl, Infomil als de branches betrokken zijn. Met VNO-NCW worden hier momenteel afspraken over gemaakt. Een deel van de bedrijven en instellingen is nog niet in beeld bij de bevoegde gezagen. Onderdeel van de prestatieafspraken met gemeenten over de extra middelen is dat er ingezet wordt op het beter in kaart brengen van deze bedrijven en instellingen. Bedrijven en instellingen, maar ook het bevoegd gezag, kunnen met eventuele vragen terecht bij RVO.nl en Infomil.

In de ontwikkeling van de Erkende Maatregelen Lijst zijn verschillende maatregelen afgevallen. Dat zijn maatregelen die gemiddeld in de desbetreffende branche een terugverdientijd van meer dan vijf jaar hebben, of waarvoor meer effectieve bedrijfsspecifieke maatregelen wel een korte terugverdientijd hebben. Bedrijven of instellingen of instellingen die een specifieke bedrijfssituatie hebben en daarom afwijken van de branchestandaard, kunnen deze alternatieve maatregelen mogelijk juist wel goed toepassen. Naar verwachting zal het bevoegd gezag uit de rapportage ook een steeds beter beeld krijgen van andere veelvuldig voorkomende alternatieven in een sector. Deze informatie kan worden gedeeld om bedrijven of instellingen die de EML niet willen of kunnen toepassen te ondersteunen bij het vinden van de juiste alternatieven.

2.6 Concernaanpak
Bepaalde bedrijven 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: de EED) op concernniveau nu al verplicht om inzicht in hun energiestromen te geven aan het bevoegd gezag. Een energie-audit, met daarin de geïdentificeerde en onderbouwde maatregelen, kan in beginsel ook gebruikt worden voor de toelichting waarom de EML niet gevolgd is en waarom er gekozen is voor alternatieve maatregelen. Een afzonderlijke inrichting die onderdeel is van een concern, zoals bedoeld onder de EED, kan daarmee teruggrijpen op de analyses uit de door het concern uitgevoerde onderzoek. Omdat in december 2019 audit-plichtige ondernemingen een audit moeten indienen is het logisch om deze groep ondernemingen uitstel van de informatieplicht te geven tot december 2019. Zij zullen immers hun energiestromen, alsmede de genomen en potentiële maatregelen toch al in kaart moeten brengen voor dit moment. Om de lastendruk beperkt te houden kunnen deze bedrijven de informatie dan in december verstrekken via het rapportagesysteem.

Omdat bedrijven en instellingen die deelnemen aan het MJA3-convenant, een door het Rijk goedgekeurd energie-efficiëntieplan hebben en daarop gemonitord worden door RVO.nl, is de benodigde informatie met betrekking tot deze inrichtingen reeds beschikbaar en wordt hierop door RVO.nl op toegezien. Bedrijven en instellingen die aangesloten zijn bij het MJA3-convenant hoeven dan ook niet te voldoen aan de informatieplicht. RVO.nl zal de gegevens van deze bedrijven en instellingen aan het rapportagesysteem toevoegen zodat er per bevoegd gezag gebied een volledig bedrijvenbestand ontstaat. Voor deze bedrijven en instellingen volstaat een verwijzing naar het e-MJV systeem waar het bevoegd gezag inzicht in de monitoring kan krijgen.

Op grond van het zevende lid (na vernummering) zijn bedrijven en instellingen die binnen het emissiehandelssysteem vallen reeds uitgezonderd van de verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen. Zij worden ook uitgezonderd van de rapportageverplichting.

Door deze uitzonderingen wordt tegemoet gekomen aan een verzoek van meerdere partijen tijdens de consultatie van dit voorstel. Wanneer de uitzondering niet langer op een bedrijf van toepassing is (bijvoorbeeld omdat het convenant wordt opgezegd), wordt de rapportageverplichting uit dit voorstel van toepassing. Om tot een compleet overzicht van de inrichtingen te komen, zal RVO de MJA3 ondernemingen aan het systeem toevoegen.

2.7 Evaluatie
Het effect van de voorgestelde wijziging zal eind 2020 geëvalueerd worden. Hierbij kan onder andere gekeken worden naar het effect van de informatieplicht, de inspanning die het bedrijven en instellingen kost om aan de informatieplicht te voldoen en het verkregen inzicht van het bevoegd gezag in het energiebesparingspotentieel bij de doelgroep. Dit is relevant voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waar bestaande wetgeving in opgenomen zal worden.

3. Onderzochte alternatieven

Enkele meer en minder verdergaande alternatieven voor de voorgestelde rapportageverplichting zijn overwogen maar verdienen om verschillende redenen niet de voorkeur.

3.1 Materiële aanpassing van de energiebesparingsverplichting
Doordat de energiebesparingsverplichting is gerelateerd aan de terugverdientijd per bedrijf is het lastig voor het bevoegd gezag om te beoordelen of door een bedrijf aan de verplichting wordt voldaan. In de voorbereiding van deze wijziging zijn daarom ook alternatieven onderzocht die een materiele wijziging van de energiebesparingsverplichting inhouden. In algemene zin pleiten tegen deze alternatieven dat het wenselijk is om op korte termijn resultaten te halen om te voldoen aan de doelstellingen uit het Energieakkoord. Een inhoudelijke wijziging van de regelgeving op dit moment vergt een langere overgangstermijn. Bovendien blijkt dat de huidige reikwijdte van de verplichting voldoende potentieel kent, mits deze goed wordt uitgevoerd.

In lijn met de afspraken met het bevoegd gezag en de sector worden in de Activiteitenregeling wel nadere voorschriften opgenomen hoe de terugverdientijd en het energiebesparend effect worden berekend. Hiermee wordt de discussieruimte over de mee te nemen posten en parameters bij het vaststellen van de terugverdientijd van een maatregel beperkt. In de toelichting bij de wijziging van de Activiteitenregeling zal hier nader op worden ingegaan.

3.1.1 Percentage energiebesparing
Een mogelijkheid is om alle inrichtingen die in het toepassingsbereik van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit vallen een periodiek energiebesparingspercentage op te leggen. Het is echter niet realistisch om voor alle bedrijven en instellingen de plannen en de uitvoering ervan te controleren. Het gevaar is verder dat maatregelen waarbij pas na enkele jaren het energiebesparingseffect tot uiting komt, niet meer mogelijk zijn bij bijvoorbeeld een periodieke energiebesparingsopgave. Tevens kan er sprake zijn van een perverse prikkel waarbij een bedrijf of instelling dat een *state of the art* productiefaciliteit aanschaft toch het jaar daarop een bepaald percentage moet besparen op energie. Dit werkt diepte-investeringen tegen. Daarnaast investeert een bedrijf normaal gesproken niet elk jaar, maar eens in de zoveel jaar in de primaire processen. Daarnaast is een periodiek besparingspercentage moeilijk te controleren bij bedrijven en instellingen met een veranderende productieomvang.

3.1.2 Verplichten erkende maatregelen
Het huidige besluit is gebaseerd op een doelbepaling, bestaande uit het treffen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Het is een optie om deze bepaling nader te concretiseren met een dwingender middelvoorschrift, bijvoorbeeld door de lijst met erkende maatregelen een verplichtend karakter te geven. Het is echter goed denkbaar dat het opleggen van maatregelen bij bepaalde bedrijven en instellingen niet redelijk is en dat het bedrijf of de instelling vanwege specifieke bedrijfsprocessen meer energiebesparing kan realiseren door andere maatregelen. Tevens biedt verplichten van de maatregelen uit de EML in hun huidige opzet onvoldoende ruimte voor innovatieve toepassingen. Daarom is gekozen om in deze fase de doelbepaling van artikel 2.15 als uitgangspunt te blijven hanteren. Bovendien blijft bij uitsluitend een verplichting van de erkende maatregelen het gebrek aan inzicht van de bevoegd gezagen bestaan en zal het bevoegd gezag nog steeds bij alle bedrijven en instellingen langs moeten om in kaart te brengen of en welke energiebesparende maatregelen er genomen zijn. Deze oplossing adresseert daarom de nalevingsproblematiek niet.

De doorrekening van ECN bevestigt dat het effect van de geactualiseerde EML beperkt blijft zonder informatieplicht. Omdat de nalevingsproblematiek dan niet effectief geadresseerd wordt, moet de besparing dan gehaald worden bij de bedrijven en instellingen die reeds actief bezig zijn met energiebesparing.

3.2 Onafhankelijke audit
Er is bekeken of de bestaande auditplicht op basis van de Energie-efficiëntie richtlijn (EED) uitgebreid kan worden naar alle met het oog op de energiebesparingsopgave relevante inrichtingen. Een dergelijke audit zou, zeker als deze onafhankelijk wordt uitgevoerd veel bedrijfsspecifieke energiebesparingsmaatregelen in kaart brengen. Echter, het is niet redelijk om kleinere bedrijven en instellingen dan degene die nu reeds een audit-plicht hebben te verplichten om een audit uit te voeren. Daarnaast zouden er kwaliteitsstandaarden opgezet moeten worden – bijvoorbeeld in de vorm van certificering - om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van deze audits te waarborgen. Het is niet realistisch om een dergelijk systeem op korte termijn in te richten.

3.3 Inzetten op extra handhaving en toezicht
Uit de praktijk blijkt dat veel inrichtingen pas overgaan tot het nemen van energiebesparende maatregelen wanneer concrete handhaving dreigt. Afgelopen jaar is ingezet op extra handhaving en toezicht om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Er is drie miljoen euro uitgetrokken om 20 extra fte's aan lokaal toezicht in te kunnen inzetten. Deze fte's zijn gebruikt om meer aandacht voor de EML's te generen en om handhavingsbezoeken uit te voeren. Van november 2016 tot september 2017 zijn zo 1642 bedrijven en instellingen bezocht. Een alternatief voor de voorgestelde informatieplicht is het inzetten van veel meer publieke middelen om naleving af te dwingen. De bevoegd gezagen dienen dan alle bedrijven en instellingen aan te schrijven en te bezoeken. Dit betekent een minder efficiënte besteding van publieke middelen, maar mogelijk ook een hogere tijdsinvestering voor de afzonderlijke bedrijven en instellingen. Vanwege de omvang van de doelgroep (ca. 100.000 bedrijven en instellingen) is het echter niet realistisch om te verwachten dat handhaving en toezicht alleen tot het behalen van de Energieakkoord-doelstellingen kan leiden. Handhaving en toezicht zullen efficiënter verlopen wanneer deze informatie-gestuurd plaatsvindt en uit kan gaan van een duidelijke wetgeving. Daarnaast zal een centraal georganiseerde dataverzameling efficiënter zijn dan een informatieverzameling georganiseerd per omgevingsdienst en zal het bovendien ongelijkheid in aan te leveren gegevens voorkomen.

3.4 Uitstel maatregelen tot de Omgevingswet
In het kader van de Omgevingswet wordt de energiebesparingsplicht aangepast. Dit hangt onder meer samen met de overgang van het begrip inrichtingen in de Wet milieubeheer naar activiteiten in de Omgevingswet. Een overweging zou kunnen zijn om de beleidsontwikkeling over de melding te bundelen met de beleidsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet. Hiermee zou worden voorkomen dat meerdere wijzigingen elkaar in relatief korte tijd opvolgen.

Er is voor gekozen om deze wijziging van het Activiteitenbesluit door te voeren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2021 in werking waardoor een wijziging in deze wet geen bijdrage kan leveren aan de doelen voor 2020.

Dit neemt niet weg dat in het kader van de Omgevingswet nog nadere beleidsontwikkeling over energiebesparing mogelijk is. Mogelijk kunnen hier ook de uitkomsten van het in onderhandeling zijnde Klimaatakkoord in worden betrokken.

4. Gevolgen van het voorstel

4.1 Regeldruk voor bedrijven en instellingen
De materiële verplichting en het uitgangspunt van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit blijven ongewijzigd. Bedrijven en instellingen blijven verplicht om energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te nemen. De uit de reeds bestaande wettelijke verplichting voortvloeiende investeringslasten (de kosten die gemaakt worden om de energiebesparende maatregelen te nemen) veranderen dus niet.

Nieuw ten opzichte van het vigerende besluit is dat bedrijven en instellingen die onder de reikwijdte van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, verplicht worden vierjaarlijks het bevoegd gezag te informeren over de genomen maatregelen via een digitaal systeem. Op grond van afdeling 1.2 van het Activiteitenbesluit zijn categorie B en C inrichtingen reeds verplicht om meldingen te doen. De rapportageverplichting sluit hier op aan. Als gevolg van dit voorstel zullen ook categorie A inrichtingen het bevoegd gezag digitaal moeten informeren (over energiebesparing). Bij de uitrol van deze verplichting zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan inrichtingen in deze groep, zodat zij op de hoogte zijn van deze nieuwe verplichting. De melding brengt een toename van de administratieve lasten met zich mee. Deze lasten worden zo veel mogelijk beperkt door de rapportage digitaal te laten plaatsvinden via een formulier. Bovendien kost het een bedrijf of instelling ongeveer een dag de tijd om een toezichts- of handhavingsbezoek te ontvangen. Wanneer het bevoegd gezag 80% van de bedrijven en instellingen zou moeten controleren om de besparingsdoelen te halen levert dit het bedrijfsleven en instellingen een grotere druk op.

Een informatieplicht sluit aan bij maatregelen die sommige bedrijven en instellingen al moeten nemen. Zo moeten kantoren vanaf 2023 door middel van een energielabel aantonen hoe energiezuinig ze zijn, zijn op basis van de EED audit-plichtige ondernemingen nu ook al verplicht

om inzicht in hun energiestromen te geven aan het bevoegd gezag. Bedrijven en instellingen die partij zijn bij het MJA3-convenant moeten daarnaast nu ook al een vierjaarlijks energie-efficiëntieplan indienen en jaarlijks monitoringsgegevens verstrekken aan RVO.nl. Hierboven is beschreven hoe deze verplichtingen zich verhouden tot deze nieuwe informatieplicht.

Naar verwachting zal 80% van de gemelde bedrijven en instellingen aan de informatieplicht voldoen door het aanvinken van de van toepassing zijnde erkende maatregelen uit bijlage 10 in de Activiteitenregeling. Voor hen is de toename van de administratieve last dus beperkt tot het melden dat zij deze maatregelen wel of niet hebben uitgevoerd. De doelgroep waar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van uitgaat, bestaat uit ongeveer 100.000 bedrijven en instellingen. Dit aantal wordt door VNO-NCW, als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven, namelijk gezien als een representatief getal. Energie Centrum Nederland geeft aan dat dit getal mogelijk lager ligt en zij noemen 68.000 inrichtingen.[5] Wanneer het bedrijf of de instelling niet in kaart heeft gebracht welke maatregelen het reeds genomen heeft en welke het nog zou moeten nemen om aan de reeds bestaande wetgeving te voldoen, zal het bedrijf of de instelling enig onderzoek moeten doen naar het eigen bedrijfsproces om te kunnen nagaan of alle erkende maatregelen zijn uitgevoerd. Dit zal soms intern gedaan kunnen worden door de verantwoordelijke operator, soms door een externe energieadviseur. De tijdsbesteding per bedrijf of instelling varieert dus.

Om een indruk te krijgen van het aantal uur dat een bedrijf of instelling kwijt zal zijn aan het invullen van de informatieplicht, zijn een aantal consultants die zich bezighouden met energiebesparing bij bedrijven bevraagd. Zij geven aan dat een ondernemer zijn energiegebruik zal moeten opzoeken en de EML moet raadplegen. Het invullen van de informatieplicht zelf zal beperkt tijd kosten. Geschat wordt dat het hele proces de eerste keer vier tot acht uur kost. Gemiddeld dus zes uur. Zes maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (EUR 34) is 204.[6] Het aantal bedrijven en instellingen (80.000 (80% van 100.000)) maal het aantal handelingen per jaar (0,25) is 20.000. 20.000 maal 204 (p x q) komt uit om een regeldruk van € 4.080.000. Indien een bedrijf of instelling een externe consultant inhuurt om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen kan aangenomen worden dat het sneller gaat (4 uur), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van 100 euro).[7] 400 maal 20.000 (p x q) komt op een maximum van € 8.000.000 wanneer alle bedrijven en instellingen dit zouden uitbesteden.

Naar verwachting zal ongeveer 20% van de gemelde bedrijven en instellingen voldoen aan artikel 2.15 door een ander maatregelenpakket dan de erkende maatregelen. Zij zullen aanvullende gegevens moeten verstrekken.

Een deel van deze bedrijven en instellingen zullen grotere en complexe bedrijven of instellingen zijn en het is aannemelijk dat zij reeds onder de audit-plicht van de EED vallen. Artikel 8 EED verplicht bedrijven met meer dan 250 fte of een jaaromzet van €50 miljoen of meer, en een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen om een vierjaarlijkse energie-audit uit te laten voeren. Een onderdeel van deze audit is het in kaart brengen van alle kosteneffectieve maatregelen. Voor het begrip kosteneffectiviteit wordt aangesloten bij de 5 jaar terugverdientijd. Logischerwijs zijn de toepasselijke erkende maatregelen of vergelijkbare maatregelen onderdeel van deze analyse. Circa 5000 ondernemingen (5%) zullen terug kunnen grijpen op de energie-audit voor het in beeld brengen van de genomen en niet-genomen maatregelen en voor de omschrijving indien er afgeweken wordt van de EML systematiek. Dit percentage zou hoger kunnen uitvallen door bedrijven of instellingen die al een energiebesparingsonderzoek of bijvoorbeeld als uitgetreden convenantdeelnemer al een onderzoek als bedoeld in de MJA3 hebben uitgevoerd. Hiervoor kan 1 uur gerekend worden. 1 uur maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (het bedrijf of de instelling kan dit zelf en heeft geen expertise nodig) is EUR 34. Q is 5% van 100.000 (5000 bedrijven en instellingen), maar moet nog gedeeld worden door vier vanwege het vierjaarlijkse karakter van de informatieplicht. P maal Q is dan 34 maal 1250 is € 42.500.[8]

1% van de bedrijven en instellingen valt onder het MJA3-convenant (circa 1000 bedrijven en instellingen). Zij hoeven niet aan de informatieplicht te voldoen. RVO.nl voegt hun gegevens toe aan het systeem en er is dus geen extra lastenverzwaring.

[5] Sipma, J.M. 2017. Organiseren en prioriteren handhaving Wmb. ECN, blz. 3.
[6] Sevat, Peter en Edwin Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.
[7] Na raadpleging van verschillende consultants.
[8] Sevat, P. en E. Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.

Er wordt uitgegaan van een restcategorie van 14% aan bedrijven en instellingen die geen audit hebben uitgevoerd, niet in de MJA3 zitten, en niet de erkende maatregelen willen volgen dan wel dat er geen EML is voor het specifieke bedrijf of de instelling. Zij zullen een omschrijving moeten aanleveren. Aan de hand van de vrijwillige aanvullende toelichting kunnen zij daarnaast aangeven waarom het bedrijf of de instelling afwijkt van de branche-brede standaard.

Voor een aantal sectoren is nog geen EML. Na de actualisatie van de EML wordt gestreefd naar een dekkingspercentage van 95% van de branches. ECN heeft aangegeven dat 95% dekking van primair verbruik en besparingspotentieel door EML haalbaar is.[9] Een aantal bedrijven en instellingen zal dus zonder EML in het kader van de informatieplicht moeten omschrijven welke maatregelen ze hebben genomen en vrijwillig kunnen aangeven hoe ze hiermee aan de energiebesparingsverplichting denken te voldoen. Een groot deel van deze bedrijven en instellingen zal complex zijn en reeds onder de auditverplichting of MJA3-convenant vallen.

Aangenomen wordt dat het in kaart brengen van deze maatregelen een vergelijkbare lastendruk meebrengt als voor de i2nrichtingen die in kaart moeten brengen welke maatregelen ze hebben genomen om de checklist van de rapportage in te vullen. Aangenomen wordt dat het omschrijven van de genomen maatregelen die afwijken van de erkende maatregelenlijst twee uur extra kost in vergelijking met hetgeen bedrijven en instellingen die de checklist afgaan kwijt zijn.

Acht maal het tarief voor technici en ander middelbaar opgeleid personeel, inclusief opslagen voor werkgeverslasten en overhead (EUR 34) is 272.[10] Het aantal bedrijven en instellingen (14.000 (14% van 100.000)) maal het aantal handelingen per jaar (0,25) is 3.500. 3.500 maal 272 (p x q) komt uit om een regeldruk van € 952.000. Indien een bedrijf of instelling een externe consultant inhuurt om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen kan aangenomen worden dat het sneller gaat (6 uur), maar ook duurder is (het uurtarief van een externe expert varieert en hier wordt uitgegaan van 100 euro).[11] 600 maal 3.500 (p x q) komt op een maximum van € 2.100.000 wanneer al deze bedrijven en instellingen dit zouden uitbesteden.

Voor alle groepen geldt dat de eerste keer dat zij aan de vierjaarlijkse informatieplicht moeten voldoen, dit een grotere tijdsinvestering kost. De tweede keer is immers alleen een update van de eerder verstrekte gegevens. Aangenomen wordt dat dit een kwart van de tijd kost. Dit betekent een regeldruk van € 1.020.000 voor de groep bedrijven en instellingen die de EML systematiek toepassen, € 2.000.000 wanneer dit door een externe consultant wordt gedaan, € 10.625 voor ondernemingen die de audit als onderbouwing gebruiken, € 23.800 (zonder consultant) en € 525.000 (met externe consultant) voor de bedrijven en instellingen die gemotiveerd af willen wijken van de EML of waarvoor geen EML is en die geen audit, energiebesparingsonderzoek of EEP hebben. Daarnaast zal het aanleveren van de informatie een kortere tijdsbesteding bij een toezichts- of handhavingsbezoek vergen van het bedrijf of de instelling.

4.2 Gevolgen voor bestuursorganen - uitvoeringslasten
De verbeterde informatiepositie van het bevoegd gezag maakt een efficiëntere handhaving mogelijk van de energiebesparingsverplichting. Aangenomen wordt dat de uitvoeringslasten zullen afnemen omdat RVO.nl de gegevens uit de rapportage aan het juiste bevoegd gezag zal verstrekken. Het bevoegd gezag kan op basis van deze gegevens informatie-gestuurd toezichthouden en zo nodig handhavend optreden. Niet alle 100.000 bedrijven en instellingen zullen bezocht hoeven worden. RVO.nl zal een eerste rubricering doen en zo het bevoegd gezag ondersteunen, waarna aan de hand van de verkregen informatie toezicht uitgeoefend kan worden. Bedrijven en instellingen die niet aan de informatieplicht hebben voldaan of waarvan het bevoegd gezag op basis van de verstrekte informatie aanleiding heeft, zullen door het bevoegd gezag extra aandacht moeten krijgen in de vorm van handhaving of toezicht.

RVO.nl heeft inmiddels voorbereidingen getroffen voor de digitale verwerking van de informatie. Doordat kan worden aangesloten bij bestaande systemen en processen zijn de kosten voor openstellen van een digitaal systeem zeer beperkt.

[9] Menkveld, M, J. Sipma, A. Plomp en H. de Wilde. 2016. *Advies branches derde lichting erkende maatregelen Energiebesparing.* ECN, *blz. 3.*
[10] Sevat, P. en E. Streefkerk, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, EZK, 2018, blz. 33.
[11] Na raadpleging van verschillende consultants.

5. Consultatie

VNO-NCW ondersteunt de door hem geïnitieerde energiebesparingsinformatieplicht. In zijn ogen is dit de meest efficiënte manier om tot energiebesparing te komen. Om de extra lastendruk zo beperkt mogelijk te houden wordt er gekozen voor een digitaal systeem dat aansluit bij reeds bestaande systemen. VNG is namens de gemeenten betrokken bij de totstandkoming van dit wijzigingsbesluit. De wijzigingen vloeien bovendien voort uit de afspraken die in de Uitvoeringsagenda voor duurzame groei Energieakkoord 2018 zijn gemaakt. Deze afspraken volgen uit het overleg tussen de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen.

Het voorstel is op internet gepubliceerd met de gelegenheid voor een ieder om een reactie in te dienen. Er zijn 29 reacties binnengekomen van bedrijven, brancheverenigingen en bevoegde gezagen voor handhaving.

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.[12] 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

[12] Sociaal-Economische Raad. 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei.* https://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx. Blz. 52.

de bevoegd gezagen zal worden besproken op welke wijze de gemeenten en omgevingsdiensten gevolg zullen geven aan hun toezegging om voldoende handhavingscapaciteit 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, 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. Parrallel 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 blijkens 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.

6. Handhaving- en uitvoeringstoets

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) constateert in haar advies dat het nut en noodzaak van de maatregel zijn onderbouwd en heeft geen aanvullende opmerkingen. Ook zijn in de ogen van het college de alternatieven voor de rapportageplicht gemotiveerd verworpen. Het college adviseerde toe te lichten hoe de beoordeling van de digitale rapportages zal gebeuren. In de nota van toelichting is daarom nader ingegaan op de rol van RVO.nl en hoe het informatie-gestuurd toezicht vorm moet krijgen. Belangrijke onderdelen zijn hierbij de prestatieafspraken. Op verzoek van het adviescollege is het aantal van 100.000 bedrijven en instellingen, waar deze nota van uitgaat, verduidelijkt. Het college adviseert verder om bij de evaluatie in 2020 zicht te bieden op het feitelijke aantal bedrijven en instellingen dat de verplichte rapportage moet doen en de inspanning die hen dit kost. Voor zover het precieze aantal Wet milieubeheer-plichtige bedrijven en instellingen duidelijk is, zal dit meegenomen kunnen worden in de evaluatie. Op verzoek van het college is nu juist verwezen naar het geactualiseerde Handboek Meting Regeldrukkosten uit 2018. Ten slotte is inzichtelijk gemaakt hoe bestaande informatieverplichtingen zoals de energie-audit en het Energie-efficiëntieplan (EEP) binnen de MJA3 zich verhouden tot de voorgestelde informatieverplichting.

Uit de uitvoeringstoets van RVO.nl kwam naar voren dat de spontane naleving van bedrijven en instellingen van de informatieplicht een zorgpunt is. RVO.nl geeft aan dat bestuurlijke aandacht en wil van wethouders om handhavend op te treden essentieel is. De in deze nota van toelichting genoemde informatiecampagne en de prestatieafspraken zullen de naleving moeten bevorderen. RVO.nl geeft aan dat de eisen aan de rapportage verduidelijkt moeten worden. Dit is onderdeel van de uitwerking van de ministeriële regeling, waar RVO.nl ook bij betrokken zal worden. Naar aanleiding van het commentaar van de Rijksdienst is het onderscheid tussen de informatieplicht en de energiebesparingsplicht verduidelijkt. Voldoen aan de informatieplicht betekent niet dat ook voldaan wordt aan de energiebesparingsverplichting. Evenals uit de internetconsultatie naar voren is gekomen, waarschuwt RVO.nl voor de regeldruk van MJA3-bedrijven en instellingen die zich reeds over energiebesparing moeten melden bij RVO.nl. Naar aanleiding van deze opmerking en enkele consultatiereacties op dit punt zijn deze bedrijven uitgezonderd. Voor de EED audit-plichtige bedrijven speelt iets soortgelijks. RVO.nl stelt voor om deze doelgroep een uitstel van de informatieplicht te geven. Een audit brengt echter alleen in beeld welke maatregelen genomen zouden kunnen worden. Daarnaast is het vooralsnog onduidelijk of de audit aan zal sluiten bij de vijf jaar terugverdientijdmethodiek en de erkende maatregelen. Naar aanleiding van dit punt is een overgangstermijn opgenomen voor de audit-plichtige bedrijven tot december 2019.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) geeft aan positief tegenover deze wijziging te staan, maar vraagt aandacht voor de uitwerking van de ministeriële regeling. EZK is momenteel in overleg met verschillende partijen om tot een concept te komen.

De VNG geeft per brief aan dat ze het uitgangspunt van de wijziging onderschrijft, maar roept ook op tot een algehele herziening van het huidige stelsel van regelgeving om de klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren. De huidige wijziging is een tussenstap. De achterban van de VNG heeft in ongeveer 10 reacties aan dat de informatieplicht een verbetering is, maar dat er aandacht voor het werkpakket van het bevoegd gezag moet zijn en dat er momenteel onvoldoende inzicht in het energieverbruik van bedrijven en instellingen is. Ook wordt er om communicatie over de rapportageverplichting verzocht om op 1 juli 2019 goed voorbereid te zijn. Op deze punten is hierboven reeds ingegaan.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A, van deze wijziging bevat een definitie van de meerjarenafspraak energie-efficiëntie. Deze afspraak geldt sinds 2008. In de Staatscourant is ten behoeve van de kenbaarheid van de afspraak de meest recente versie van de afspraak gepubliceerd, waar in het artikel naar wordt verwezen. Partijen die tot deze afspraak zijn toegetreden hebben al afspraken gemaakt over het melden van de energiebesparende maatregelen. Daarom wordt in het nieuwe achtste lid van artikel 2.15 geregeld dat deze partijen, zolang de overeenkomst van kracht is, niet hoeven te rapporteren op grond van artikel 2.15, tweede lid (nieuw).

Onderdeel B wijzigt artikel 2.15. Na het eerste lid worden twee nieuw leden ingevoegd.

Het nieuwe tweede lid bevat een verplichting voor de drijver van de inrichting om aan het bevoegd gezag te rapporteren welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Het gaat om de maatregelen waarmee wordt voldaan aan het eerste lid. Wanneer een bedrijf of instelling onverplicht maatregelen heeft getroffen met een langere terugverdientijd dan vijf jaar, worden deze maatregelen ook gerapporteerd.

Het nieuwe derde lid geeft een aanvullende eis aan de rapportage. Voor zover wordt afgeweken van de EML worden de afwijkende maatregelen omschreven. Deze omschrijving kan door het aanvinken van bekende alternatieven of door een eigen omschrijving in een vrij veld. Het betreft een beschrijving van de alternatieve maatregelen en indicatoren waaruit het bevoegd gezag een eerste indruk krijgt of de drijver van de inrichting met de getroffen maatregelen voldoet aan het eerste lid van artikel 2.15. Deze informatie verschilt per maatregel.

Op grond van artikel 1.7 zal in de Activiteitenregeling een uitwerking worden opgenomen van de verplichting om te melden. Deze uitwerking zal nader specificeren op welke wijze de maatregelen worden gemeld. Op basis van deze grondslag zal in de Activiteitenregeling ook nadere regels worden gegeven voor de wijze waarop "terugverdientijd" en "energiebesparing", bedoeld in het eerste lid, worden bepaald.

Het zesde, zevende en achtste lid (na vernummering) worden aangepast. De energiebesparingsverplichting als de rapportage zijn niet van toepassing op de in het zevende en achtste lid beschreven gevallen.

Het nieuwe negende lid regelt dat de verplichte rapportage op grond van het nieuwe tweede lid niet geldt voor partijen die als onderneming zijn toegetreden tot de meerjarenafspraak energie-efficiëntie. Achtergrond is dat de Meerjarenafspraak een eigen kader biedt voor informatieverstrekking de te treffen energiebesparende maatregelen. Deze uitzondering geldt alleen voor de partijen die als onderneming zijn toegetreden en niet voor het Rijk, provincie, en de brancheverenigingen.

Het nieuwe tiende lid geeft een regeling voor inrichtingen die na 1 januari 2019 zijn opgericht. Om deze partijen enige tijd te gunnen om aan artikel 2.15, tweede lid, te voldoen wordt geregeld dat de eerste rapportage door deze bedrijven en instellingen pas hoeft te worden gedaan een jaar na oprichting van de inrichting.

Het nieuwe elfde lid geeft een regeling voor ondernemingen die een energie-audit moeten indienen op grond van artikel 2 van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. De energie-audit heeft inhoudelijk grote overeenkomsten met de rapportage die wordt opgenomen in het tweede lid van artikel 2.15. Deze ondernemingen moesten uiterlijk op 5 december 2015 een energie-audit indienen en vervolgens eens in de vier jaar. Dat betekent dat de volgende uiterste datum 5 december 2019 is. Om deze ondernemingen de gelegenheid te bieden om de rapportage in het kader van dit besluit en de energie-audit gelijk op te laten lopen wordt het moment van de eerste rapportage gelijk getrokken met het moment van de eerste energie-audit. Deze uitzondering sluit aan bij het begrip "onderneming" als bedoeld in de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. Een onderneming kan als concern meerdere "inrichtingen" bevatten in de zin van de Wet milieubeheer. De uitzondering geldt dan voor alle inrichtingen die onderdeel uitmaken van de onderneming.

Artikel II van deze wijziging bevat de inwerkingtredingbepaling. Er is gekozen voor inwerkingtreding op 1 juli 2019. Hiermee wordt aangesloten op het Rijksbeleid met betrekking tot de vaste verandermomenten. Voorafgaande aan de inwerkingtreding worden bedrijven en

instellingen in overleg met de brancheverenigingen en bevoegd gezagen geïnformeerd over de aankomende wijziging.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,