

Vergaderjaar 2014–2015

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 351

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 9 juni 2015 over de ontwerpregeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 30 196, nr. 317).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 juni 2015 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 1 juli 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Algemeen	2
Achtergrond van de energieaudit en relatie tot de MJA3 en MEE-convenanten	3
Erkende maatregelen	4
Achtergrond van de kosten-batenanalyse	4
Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer	4
Afstemming en voorhangprocedure	5

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de ontwerp-regeling implementatie artikelen 8 en 14 van de Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 30 196, nr. 317). Deze leden steunen het doel van de richtlijn, het behalen van het Europese streefdoel van 20% energiebesparing op het energieverbruik in 2020 en steunen de invoer van een verplichte energieaudit en kosten-batenanalyse. De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal opmerkingen en vragen waarop de ze Staatssecretaris verzoeken in te gaan.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende ontwerp-regeling. Vanuit de tekst begrijpen zij dat het doel van de richtlijn is om een impuls te geven aan energie-efficiëntie in de hele Europese Unie, door maatregelen voor te schrijven om het energieverbruik van overheid, burgers en bedrijven terug te dringen. De leden van de SP-fractie zijn op het gebied van energie-onderwerpen voorstander van verregaande Europese samenwerking. Voorliggend stuk roept een aantal vragen op.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of er, als de richtlijn eerder was geïmplementeerd, meer tijd voor bedrijven was geweest om een energieaudit uit te voeren.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd wat de lasten van de implementatie van de richtlijn zijn voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en voor de gemeenten en provincies die bevoegd gezag worden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de onderhavige regeling wordt gezien als het sluitstuk van de implementatie. Deze leden hebben gelezen dat er voor een volledige en correcte implementatie van de bepalingen met betrekking tot de energieaudit en de kosten-batenanalyse een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (activiteitenbesluit) en het Besluit Omgevingsrecht (Bro) noodzakelijk is. De leden van de SP-fractie begrijpen vervolgens niet dat de keuze om dit vanwege de tijdsdruk op 5 juni 2014(!) te doen via implementatie, en dat dit per ministeriële regeling wordt opgenomen. Deze werkwijze is onbegrijpelijk, omdat er sinds 2009 een drietal tranches van het activiteitenbesluit met andersoortige regelingen door de Kamer zijn behandeld. En het is daarnaast naar hun mening een vreemde handelwijze om zo om te gaan met een richtlijn die sinds 2012, en op onderdelen zelfs sinds 2009 en 2010, bekend is. Deze leden vernemen daarnaast graag waarom hiervan niet eerder, bijvoorbeeld ten tijde van alle discussies rond het Energieakkoord, werk is gemaakt. Immers is bij de invulling van artikel 7 van de

Richtlijn (waarin een verbetering van energie-efficiëntie van 1,5% bij eindgebruikers is opgenomen) nadrukkelijk verwezen naar het nationale Energieakkoord.

De leden van de SP-fractie merken op dat gesteld wordt dat de ministeriële regeling een tijdelijk karakter heeft, omdat de materie met betrekking tot de energieaudit en de kosten-batenanalyse in het activiteitenbesluit en het Bro zullen landen. Waarom wordt dan gekozen voor deze (ogenschijnlijk) omweg? Waarom is de tussenstap van een ministeriële regeling nodig?

Achtergrond van de energieaudit en relatie tot de MJA3 en MEE-convenanten

De leden van de SP-fractie begrijpen er nog minder van als zij lezen dat de directe gevolgen van het voorschrift om de energieaudit in de Nederlandse wet- en regelgeving te implementeren, beperkt zijn. Er zou immers sprake zijn van een bevordering vanwege een aantal convenanten. In die convenanten is immers afgesproken dat de deelnemende bedrijven ieder vier jaar een energie-efficiëntieplan opstellen en rendabele maatregelen uit deze plannen implementeren. In de tekst wordt toch gesteld: «een dergelijk energie-efficiëntieplan is in de praktijk gelijk te stellen met de energieaudit als omschreven in de richtlijn». Wederom stellen deze leden de vraag waarom dan zo lang gewacht is met het eerder vastleggen van deze audit in het activiteitenbesluit.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel van de grote ondernemingen die deelnemen aan de convenanten Meerjarenafspraak energie-efficiëntie 2001–2020 (MJA3) en Meerjarenafspraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE) in 2012 nog geen nieuw energie-efficiëntieplan hebben opgesteld voor de periode van 2013 tot 2016. Hebben de in het stuk genoemde 1.900 grotere ondernemingen geen van de beide genoemde convenanten ondertekend? Zo nee, waarom hebben deze 1.900 ondernemingen dan nog geen energie-efficiëntieplan gemaakt? Waarom is hier in het kader van het Energieakkoord niet meer op toegezien?

De leden van de SP-fractie vragen waarom minder dan de helft van de 3.000 grotere ondernemingen die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen zijn zaakjes op orde heeft. Is het voor deze bedrijven überhaupt mogelijk om vóór 5 december 2015 te voldoen aan de gestelde eisen? Is het daarnaast mogelijk om met gevalideerde gegevens en met traceerbare operationele berekeningen te komen?

De leden van de SP-fractie vragen of onder het onder b genoemde begrip van vervoer ook de warmte-infrastructuur valt. En wordt met vervoer dat rechtstreeks toe te rekenen is aan de activiteiten van de onderneming zelf bijvoorbeeld ook vervoer per tankwagen bedoeld?

De leden van de SP-fractie vragen wat bij het beoordelen van het verslag van de energieaudit wordt bedoeld met het bevoegd gezag. Wanneer is dat een gemeente of een provincie? Of is hierbij sprake van juridisch bevoegd gezag? Klopt het dat datzelfde bevoegd gezag ook toeziet op de naleving van de regeling? Is hier voldoende kennis en mankracht voor? De leden van de SP-fractie vragen hoe het bij de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) is geregeld met de financiële middelen hiertoe. Krijgt deze richtlijn de aandacht die hij verdient, zo vragen deze leden. Op welke wijze houdt de Staatssecretaris overzicht en controleert zij de landelijke voortgang van deze maatregel? Hoe is dit geregeld? Wat zijn de sancties die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO) op kan leggen aan

ondernemingen die in gebreke blijven? Hoeveel van de eerdergenoemde 1.900 ondernemingen vallen onder artikel 8, zesde lid van de richtlijn (dat bepaalt wie is vrijgesteld)? Op welke wijze krijgt de Kamer inzicht in de energiebesparende maatregellijsten per bedrijfstak?

Erkende maatregelen

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd waarom voor energiebesparende maatregelen wordt gekozen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe dit in relatie staat tot het voorschrift om bij energieaudits rekening te houden met de langetermijneffecten van maatregelen.

Achtergrond van de kosten-batenanalyse

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris naar de relatie tussen de kosten-batenanalyse voor WKK-installaties en restwarmtegebruik, en de warmtevisie.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of met de quickscan wel wordt voldaan aan de richtlijn. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de Staatssecretaris nader in te gaan op de nauwkeurigheid van de quickscan.

De leden van de SP-fractie vragen of de onderhavige regeling nu wel of niet uitgaat van een kosten-batenanalyse. Is de genoemde quickscan een door de EU geïntroduceerde maatregel? Hoe fraudegevoelig is een dergelijke quickscan? Is het niet vreemd dat juist de bedrijven die een negatief besluit laten zien (en dus blijkbaar energie-efficiëntie niet kunnen invoeren) buiten de regeling zullen vallen? Op welke wijze worden deze ondernemingen in opvolgende jaren gevolgd? Hoeveel jaren op rij kunnen deze ondernemingen buiten de richtlijn vallen? Wat is hieromtrent afgesproken in het Energieakkoord?

De leden van de SP-fractie vragen of een niet volledig functionerende stadsverwarming valt onder een kmo-categorie (kleine of middelgrote onderneming waar minder dan 250 personen werkzaam zijn met een jaaromzet van 50 miljoen euro en/of een jaarlijkse balans totaal van 43 miljoen euro). Welke andere eisen maken dat een bedrijf onder de kmo-categorie valt? Wat is bijvoorbeeld de definitie van een dergelijke onderneming wanneer er sprake is van opdeling onder een paraplu van bv's? Waarom wordt er, anders dan in het kader van het tegengaan van administratieve lasten, bezien of er vrijstellingen van verplichtingen kunnen komen?

Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris te verklaren waarom glastuinbouwbedrijven die niet onder het Emissions Trading Scheme (ETS) vallen zijn uitgezonderd van de plicht om alle rendabele energiebesparende maatregelen te nemen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom een tweetal inrichtingen wordt uitgezonderd, namelijk glastuinbouwbedrijven, respectievelijk bedrijven waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden en die onder het systeem van broeikasgasemissierechten (ETS-systeem) vallen. Is het niet zo dat juist in het kader van het Energieakkoord een nieuwe maatregellijst is opgesteld? Begrijpen deze leden het goed dat, indien een bedrijf onder het ETS-systeem valt, er voor dat bedrijf geen stimulans is om binnen een periode van vijf jaar energiebesparende maatregelen te nemen? Op welke wijze is geregeld dat inrichtingen die nu geen winst

maken en dus geen energiebesparende maatregelen hoeven te nemen, dat wel zullen doen wanneer zij binnen die periode van vijf jaar wel winst gaan maken? Op welke wijze wordt dit gemonitord? Of is een bedrijf dat eenmaal is uitgezonderd «gewoon» vrijgesteld voor vijf jaar?

De leden van de SP-fractie vragen om gedetailleerd uitgelegd te krijgen waarom de richtlijn geen uitzonderingen toestaat voor glastuinbouwbedrijven of bedrijven die onder het ETS-systeem vallen. Waarom gaat de EU-richtlijn niet uit van de uitzondering om dubbelstelling van instrumenten te voorkomen en de Nederlandse regelgeving blijkbaar wel?

De leden van de SP-fractie vragen wat naar de mening van de Staatssecretaris een EU-richtlijn waard is als de uitvlucht wordt gebruikt dat de richtlijn niet expliciet verplicht energiebesparende maatregelen naar aanleiding van de energieaudit te nemen. Hoe juridisch hard zijn vervolgens de eisen die wel gesteld kunnen worden aan andere inrichtingen? Zij kunnen immers een beroep doen op dezelfde richtlijn die het nemen van energiebesparende maatregelen naar aanleiding van een energieaudit niet verplicht.

Afstemming en voorhangprocedure

De leden van de SP-fractie vragen waaruit de gemaakte opmerkingen over deze regeling hebben bestaan. Welke opmerkingen zijn wel en welke zijn niet verwerkt?

II Reactie van de Staatssecretaris

Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, op de vragen die uw Kamer op 26 juni 2015 heeft gesteld naar aanleiding van het ontwerp van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie.

Ik beantwoord de vragen van de fracties in de volgorde van de schriftelijke inbreng en hanteer ook de indeling die daarbij is aangehouden.

Algemeen

De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen waarom dit deel van de richtlijn nu pas wordt geïmplementeerd terwijl de richtlijn in 2012 al bekend was. Zij vragen tevens waarom gekozen is te implementeren via een ministeriële regeling en waarom hier niet eerder, bijvoorbeeld ten tijde van alle discussies rond het Energieakkoord, werk van is gemaakt.

Een belangrijk deel van de implementatie van de richtlijn, namelijk de 1,5% energiebesparingsdoelstelling, was afhankelijk van de totstandkoming van het Energieakkoord. Ten tijde van het afsluiten van het Energieakkoord zijn vele onderwerpen meegenomen in discussies met de SER-partijen, maar dit bleek niet mogelijk voor enkele juridische onderwerpen. Het Energieakkoord is in september 2013 vastgesteld en ingediend als Nederlandse alternatieve invulling van het belangrijkste artikel van de richtlijn. Op 7 april 2014 heeft de Minister van Economische Zaken het voorstel voor de wet tot wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn 2012/27/EU

betreffende energie-efficiëntie¹ bij uw Kamer ingediend. Tegelijkertijd zijn de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu de voorbereidingen begonnen voor de implementatie van de artikelen 8 en 14 van de richtlijn. Aanvankelijk werd beoogd om de artikelen 8 en 14 van de richtlijn rechtstreeks te implementeren in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht. Implementatie via deze besluiten betekent echter dat deze artikelen van de richtlijn moeten worden verenigd met bestaande regelgeving op het gebied van energiebesparing. Dit zou veel tijd en afstemming met stakeholders hebben gevraagd. Mede daarom is gekozen voor implementatie door middel van een tijdelijke ministeriële regeling.

De tussenstap van een tijdelijke ministeriële regeling houdt tevens verband met het volgende. Nadat de uiterste implementatiedatum van 5 juni 2014 van de richtlijn was verstreken en Nederland een ingebrekestelling van de Europese Commissie had ontvangen in verband met de niet-tijdige omzetting van de richtlijn, heb ik in overleg met de Minister van Economische Zaken er voor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer biedt, namelijk om te implementeren via een ministeriële regeling. Overigens is Nederland in de EU niet de enige lidstaat met vertraging in de implementatie. Het is echter wel zo dat de keuze voor een alternatieve invulling van de gehele richtlijn via het Energieakkoord heeft gezorgd voor een langere implementatietermijn dan aanvankelijk verwacht.

De leden van de PvdA-fractie geven aan benieuwd te zijn wat de lasten zijn voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de gemeenten en provincies die bevoegd gezag worden.

In het kader van voornoemd wetsvoorstel is in 2013 in opdracht van de Minister van Economische Zaken onderzoek gedaan naar de effecten van de implementatie van de gehele richtlijn op de administratieve lasten en nalevingskosten van bedrijven en burgers en de uitvoeringslasten van de overheid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de regeldrukeffecten beperkt blijven doordat Nederland op belangrijke punten kan aansluiten bij reeds bestaand beleid. Dit geldt zeker voor de energie-audit nu Nederland op dit gebied reeds gedurende enkele jaren beleid voert door middel van een tweetal convenanten, te weten de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie 2001–2020 (MJA3) en de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE).

De uitvoeringslasten voor de rijksoverheid bedragen volgens dit onderzoek (voor de gehele richtlijn) eenmalig tussen de € 272.900 en € 347.900 en structureel (jaarlijks) tussen de € 43.800 en € 45.500.² De uitvoeringslasten voor lagere overheden zijn destijds globaal ingeschat omdat ten tijde van het wetsvoorstel nog niet alles uitgekristalliseerd was. Er is voor gekozen om dit aspect in het kader van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie niet alsnog te onderzoeken omdat de in deze regeling opgenomen taken voor het bevoegd gezag en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nauw aansluiten bij taken die zij reeds uitvoeren in het kader van afdeling 2.6 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de bovengenoemde convenanten. De aanvullende uitvoeringslasten voor lagere overheden en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn daarom naar verwachting beperkt.

¹ Kamerstuk 33 913.

² Kamerstuk 33 913, nr. 3, p. 21.

Achtergrond van de energie-audit en relatie tot de convenanten

De leden van de SP-fractie vragen waarom zo lang is gewacht met het implementeren van de energie-audit nu de directe gevolgen van die implementatie beperkt zijn daar het gebruik van energie-audits in Nederland reeds wordt bevorderd door middel van de MJA-3 en MEE-convenanten.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen ik hierboven heb aangegeven.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel van de ondernemingen die deelnemen aan de MJA-3 en MEE-convenanten in 2012 nog geen nieuw energie-efficiëntieplan (EEP) hebben opgesteld voor de periode 2013–2016. Voorts vragen deze leden of de in de toelichting bij de ontwerpregeling genoemde 1.900 grotere ondernemingen inderdaad geen van beide convenanten hebben ondertekend en zo nee, waarom deze ondernemingen dan nog geen energie-efficiëntieplan hebben gemaakt en waarom hier in het kader van het Energieakkoord niet meer op is toegezien.

Alle deelnemers in 2012 hebben voor de periode 2013–2016 een vierjarig EEP opgesteld. Deelname aan de energieconvenanten is vrijwillig; de genoemde 1.900 bedrijven zijn niet aangesloten. Deze bedrijven zijn verder niet verplicht om een EEP op te stellen.

De in de toelichting genoemde getallen zijn afkomstig van studies ten behoeve van voornoemd wetsvoorstel. Momenteel worden deze getallen geactualiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom minder dan de helft van de 3.000 grotere ondernemingen die onder de werkingssfeer van de richtlijn reeds voldoet aan de verplichting en of het voor deze bedrijven überhaupt mogelijk is om voor 5 december 2015 te voldoen aan de gestelde eisen. Deze leden vragen of het mogelijk is om met gevalideerde gegevens en met traceerbare operationele berekeningen te komen.

Ten tijde van voornoemd wetsvoorstel en het maken van de regeling is uitgegaan van 1.900 ondernemingen die niet deelnemen aan een van de convenanten maar die wel tot de doelgroep ervan behoren. Deelname aan een van de convenanten is vrijwillig.

De Europese Commissie heeft in de richtlijn 5 december 2015 als datum gesteld voor de eerste ronde energie-audits. De verwachting is dat het voor ondernemingen haalbaar is om in de periode tot 5 december 2015 te komen met een verslag van de energie-audit met daarin traceerbare en gevalideerde operationele gegevens en berekeningen. De 1.100 bedrijven die wel deelnemen aan de convenanten zijn verantwoordelijk voor ongeveer 80% van het energieverbruik door de industrie. De resterende bedrijven kennen over het algemeen een kleiner energieverbruik en hebben minder complexe productieprocessen. Het uitvoeren van een energie-audit is dan ook eenvoudiger.

De leden van de SP-fractie vragen of onder het onder b genoemde begrip van vervoer ook de warmte-infrastructuur valt en of met vervoer dat rechtstreeks is toe te rekenen aan de activiteiten van de onderneming zelf bijvoorbeeld ook vervoer per tankwag en is bedoeld.

Warmte-infrastructuur valt niet onder het begrip vervoer zoals de richtlijn dat hanteert in relatie tot de energie-audit. Warmte-infrastructuur speelt wel een rol bij de kosten-batenanalyse.

De vraag of vervoer per tankwagen ook is toe te rekenen aan de activiteiten van een onderneming (en dus behoort tot het energieverbruiksprofiel van de onderneming) is afhankelijk van de vraag of dat vervoer representatief is voor de kernactiviteiten van de onderneming in kwestie en diens bedrijfsvoering en bedrijfsmiddelen. Dit zal van geval tot geval, zo nodig in samenspraak met het bevoegd gezag, moeten worden beoordeeld.

De leden van de SP-fractie vragen wat in de regeling wordt bedoeld met bevoegd gezag. Wanneer is dat een gemeente of een provincie, zo vragen deze leden. Deze leden vragen tevens of datzelfde bevoegd gezag ook toeziet op de naleving van de regeling.

De regeling is gebaseerd op de Wet milieubeheer. Waar in de regeling wordt gesproken over bevoegd gezag wordt bedoeld op het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Voor inrichtingen onder de Wet milieubeheer is er één bevoegd gezag. Dit is meestal het college van burgemeester en wethouders. Op deze hoofdregel bestaat een aantal uitzonderingen, de belangrijkste vormen bepaalde inrichtingen waarin een zogenaamde IPPC-installatie³ staat of die onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 vallen. Ten aanzien van deze inrichtingen wijst het Besluit omgevingsrecht gedeputeerde staten aan als bevoegd gezag. In alle gevallen ziet het bevoegd gezag (burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) ook toe op de naleving van de regeling.

De leden van de SP-fractie vragen of er voldoende kennis en mankracht is bij het bevoegd gezag en of de regionale uitvoeringsdiensten voldoende financiële middelen hebben.

Het bevoegd gezag kan een beroep doen op de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland met het oog op het aanspreken van kennis en ervaring.

In het kader van de uitvoering van het Energieakkoord wordt prioriteit gesteld aan de handhaving van de Wet milieubeheer. Omdat de energie-auditverplichting aansluit bij staand beleid, is de verwachting dat het bevoegd gezag deze activiteiten met marginale inspanningen kan meenemen in de huidige werkzaamheden. Het is de verwachting dat dit onderwerp tijdens de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 mede in het kader van handhaving van de Wet milieubeheer wederom wordt besproken.

De leden van de SP-fractie vragen of de richtlijn de aandacht krijgt die hij verdient en hoe de landelijke voortgang van de regeling wordt gecontroleerd. Deze leden vragen tevens wat de sancties zijn die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kan opleggen.

De energie-audit en de kosten-batenanalyses krijgen met de tijdelijke ministeriële regeling de noodzakelijke aandacht. De voortgang van de regeling wordt geborgd doordat de bevoegde gezagen de verslagen van de energie-audits en de resultaten van de kosten-batenanalyses dienen

³ Een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage 1 van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies.

toe te zenden aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Deze organisatie is belast met de rapportageverplichtingen richting de Europese Commissie.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kan geen sancties opleggen terzake van de niet-naleving of onvolledige naleving van de regeling. Het bevoegd gezag beoordeelt of is voldaan aan de in de regeling opgenomen verplichtingen met betrekking tot de energie-audit en de kosten-baten-analyse en kan zo nodig sancties opleggen. In de praktijk kan met name een last onder dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht).

Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoeveel van de in de toelichting bij de regeling genoemde 1.900 ondernemingen vallen onder de in artikel 8, zesde lid, van de richtlijn genoemde vrijstelling.

Deze vrijstelling ziet op ondernemingen die een energiebeheersysteem toepassen dat door een onafhankelijk orgaan volgens de Europese of internationale normen is gecertificeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het energiemanagementsysteem ISO 50001 en het milieuzorgsysteem ISO 14001 in combinatie met een aanvullende module als ISO 14051. Hoeveel van de 1.900 ondernemingen onder de vrijstelling vallen is op dit moment nog niet duidelijk. Dit wordt met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nog onderzocht.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie op welke wijze de Kamer inzicht krijgt in de energiebesparende maatregellijsten per bedrijfstak.

De erkende maatregellijsten die in het kader van het Energieakkoord per bedrijfstak worden samengesteld in overleg met het bedrijfsleven en bevoegd gezag, zullen met de vierde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer⁴ onderdeel daarvan uitmaken. De lijsten komen ook op de website van Infomil terecht.⁵

Erkende maatregelen

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom voor energiebesparende maatregelen wordt gekozen die zich binnen vijf jaar terugverdienen en hoe dit in relatie staat tot het voorschrift om bij energie-audits rekening te houden met de lange termijneffecten van maatregelen.

Met de vierde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer kunnen de maatregellijsten die worden opgesteld in het kader van het Energieakkoord worden toegepast. Er is gekozen voor energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen om maximaal aan te sluiten bij de bestaande regeling op het gebied van energiebesparing in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De richtlijn geeft met betrekking tot energie-audits aan dat deze audits zo veel mogelijk voortbouwen op een analyse van de levenscycluskosten. Dit heeft met name betrekking op de berekeningssystematieken die de richtlijn aanmoedigt (en niet verplicht stelt).

⁴ Zie Stc. 2014, nrs. 17509 en 20654.

⁵ www.infomil.nl/energie.

Zoals ook aangegeven in de toelichting bij de regeling bestaat het voornemen om het huidige onderzoek van artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit, de energie-audit en de kosten-batenanalyse zoveel mogelijk te combineren tot één onderzoeksfiguur opdat de lasten voor het bedrijfsleven en het bevoegd gezag met betrekking tot het onderzoek naar energiebesparing zo laag mogelijk blijven en er een meer transparante regeling met betrekking tot energiebesparing ontstaat. Dit zal vorm krijgen in de definitieve implementatie van de artikelen 8 en 14 van de richtlijn.

Achtergrond van de kosten-batenanalyse

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de relatie is tussen de kosten-batenanalyse voor warmtekrachtkoppeling-installaties en restwarmtegebruik enerzijds en de warmtevisie anderzijds.

De warmtevisie beoogt om een duurzame warmtevoorziening te realiseren. Om dat te bereiken wordt ingezet op het beperken van de warmtevraag. De resterende warmtevraag zou vervolgens zoveel mogelijk verduurzaamd moeten worden met hernieuwbare energie technologieën. In met name stedelijke gebieden kan een collectieve warmtevoorziening opportuun zijn. Daar kan warmte – opgewekt door hoogrenderende warmtekrachtkoppeling of restwarmte uit industriële installaties – worden benut. Daarmee is het mogelijk om energie te besparen. Het uitvoeren van een kosten-batenanalyse helpt om mogelijke, rendabele, opties daarvoor in beeld te brengen.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen zich af of met de quick scan wel wordt voldaan aan de richtlijn. De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast in hoeverre de quick scan een nauwkeurig instrument is. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe fraudegevoelig een quick scan is.

De quick scan is als zodanig geen onderdeel van de richtlijn, maar moet worden gezien als een voorportaal voor de kosten-batenanalyse. Uit ervaring blijkt dat het daadwerkelijk benutten van restwarmte door nabij gelegen afnemers afhangt van veel (fysieke, juridische, organisatorische) factoren. Er zullen daarom gevallen zijn waarbij het na enig (beperkt) onderzoek duidelijk is dat een volledig uitgevoerde kosten-batenanalyse een negatief resultaat zal geven. In die gevallen is het niet doelmatig om een volledige analyse uit te voeren. Dit zou de onderneming in kwestie onnodig op kosten jagen. Hoeveel onderzoek moet worden uitgevoerd om in het kader van de quick scan een nauwkeurig antwoord te geven op deze voorvraag kan in zijn algemeenheid niet worden aangegeven, dit verschilt van geval tot geval. Het bevoegd gezag ziet er op toe dat ondernemingen de verplichtingen rond de kosten-batenanalyse op juiste wijze uitvoeren en dat zij niet op oneigenlijke gronden proberen onder deze verplichtingen uit te komen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het niet vreemd is dat juist de bedrijven die een negatief resultaat laten zien (en dus blijkbaar energie-efficiëntie niet kunnen invoeren) buiten de regeling zullen vallen. Voorts vragen deze leden op welke wijze deze ondernemingen in opvolgende jaren zullen worden gevolgd en wat hieromtrent is afgesproken in het Energieakkoord.

De quick scan tracht op een doelmatige wijze in te schatten wat het resultaat van de kosten-batenanalyse zou zijn. Het is niet de verwachting dat vanwege de quick scan er minder positieve resultaten uit de kosten-batenanalyse zouden volgen. Zodra een onderneming op een later moment weer voornemens is om te investeren in een (nieuwe) stookin-

stallatie of warmte- of koudenet, dan dient opnieuw beoordeeld te worden of er een kosten-batenanalyse uitgevoerd moet worden. Het bevoegd gezag ziet daar op toe. In het Energieakkoord is afgesproken dat ondernemingen niet verplicht zullen worden om te investeren in onrendabele warmtekrachtkoppeling op basis van eisen op het gebied van energie-efficiëntie. Gegeven de huidige marktomstandigheden zijn investeringen in warmtekrachtkoppeling veelal onrendabel.

De regeling verplicht alleen tot het maken van een kosten-batenanalyse (met desgewenst daaraan voorafgaand een quick scan die er toe kan leiden dat een volledige kosten-batenanalyse niet hoeft te worden uitgevoerd). Bij een positief resultaat zal de vergunningverlener rekening houden met dat resultaat, maar het vormt op zichzelf geen verplichting om ook daadwerkelijk de investering te plegen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of een niet volledig functionerende stadsverwarming valt onder een kmo-categorie en welke eisen maken dat een bedrijf onder de kmo-categorie valt. Wat is bijvoorbeeld de definitie van een dergelijke onderneming wanneer er sprake is van opdeling onder een paraplu van bv's zo vragen deze leden.

Of een stadsverwarmingsnet onder de kmo-categorie valt, is in de eerste plaats afhankelijk van de vraag of dat net een (onderdeel van een) onderneming is in de zin van de richtlijn. Een onderneming is iedere eenheid, ongeacht haar rechtsvorm, die een economische activiteit uitoefent. De kmo-categorie wordt in de richtlijn vervolgens omschreven als ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet € 50 miljoen en/of het jaarlijkse balanstotaal € 43 miljoen niet overschrijdt. Als de onderneming onder een paraplu van bv's hangt, kan die onderneming een «partneronderneming» zijn in de zin van de richtlijn. Een onderneming is een partneronderneming als:

- de onderneming 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten bezit van een andere onderneming of als een andere onderneming 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten van de onderneming bezit;
- de onderneming niet verbonden is met een andere onderneming, dat wil zeggen dat de stemrechten van de onderneming in de andere onderneming (en omgekeerd) niet meer dan 50% bedragen.

Indien er sprake is van een partneronderneming dient een percentage van de jaaromzet of het balanstotaal van de andere onderneming(en) bij die van de partneronderneming te worden opgeteld. Het percentage dat moet worden gehanteerd is het percentage van de aandelen of stemrechten – het hoogste percentage telt – dat de partneronderneming of de andere onderneming(en) bezit(ten).⁶

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie waarom er, anders dan in het kader van het tegengaan van administratieve lasten, wordt bezien of er vrijstellingen van verplichtingen kunnen komen.

Met betrekking tot de kosten-batenanalyse geeft de richtlijn de mogelijkheid voor lidstaten om drempels te bepalen, uitgedrukt in termen van beschikbare nuttige warmte of warmtevraag, gerelateerd aan de afstand tot elkaar. Nederland heeft hier gebruik van gemaakt. Deze drempels zijn genoemd in het eerste lid van artikel 5 van de regeling. De

⁶ Zie ten aanzien van dit thema ook de *User guide to the SME definition* van de Europese Commissie. Dit document bevat verdere details en ook vele voorbeelden ter verduidelijking van het begrip «onderneming», http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition/index_en.htm. Een Nederlandstalige versie van deze gids komt vermoedelijk in het najaar van 2015 beschikbaar.

in artikel 5, tweede lid, van de regeling opgenomen vrijstellingen zijn rechtstreeks overgenomen uit de richtlijn. Met betrekking tot de energie-auditplicht geldt conform de richtlijn een vrijstelling van die plicht voor ondernemingen die een Europees of internationaal gecertificeerd energiebeheersysteem toepassen. De vrijstellingen voor deelnemers aan de MJA-3 en MEE-convenanten zijn niet gebaseerd op de richtlijn. Deze vrijstelling is opgenomen omdat het in het kader van deze convenanten op te stellen energie-efficiëntieplan in de praktijk gelijk te stellen is aan de energie-audit van de richtlijn. Het zou zinloos zijn om ondernemingen, die zich door middel van een convenant al vrijwillig hebben gecommitteerd aan uitvoering van een energie-audit, daartoe nog eens bij ministeriële regeling te verplichten.

Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom glastuinbouwbedrijven die onder het ETS-systeem vallen zijn uitgezonderd van de plicht om alle rendabele energiebesparende maatregelen te nemen. De leden van de SP-fractie vragen waarom glastuinbouwbedrijven en bedrijven waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden en die onder het ETS-systeem vallen zijn uitgezonderd. Laatstgenoemde leden vragen of het zo is dat indien een bedrijf onder het ETS-systeem valt er voor dat bedrijf geen stimulans is om binnen een periode van vijf jaar energiebesparende maatregelen te nemen. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie op welke wijze is geregeld dat inrichtingen die nu geen winst maken en dus geen energiebesparende maatregelen hoeven te nemen dat wel zullen doen wanneer zij binnen die periode van vijf jaar wel winst gaan maken en op welke wijze dit wordt gemonitord.

Sedert 1 januari 2008 kent het Activiteitenbesluit milieubeheer een aantal verplichtingen met betrekking tot energiebesparing voor inrichtingen typen A en B. In artikel 2.15, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit wordt een tweetal typen inrichtingen uitgezonderd van de plicht om alle rendabele energiebesparende maatregelen te nemen. Het betreft glastuinbouwbedrijven, respectievelijk bedrijven waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden en die onder het systeem van broeikasgasemissierechten (het ETS-systeem) vallen. De achtergrond van deze uitzonderingen is om een dubbeling van instrumenten te voorkomen. Voor de hier aan de orde zijnde inrichtingen geldt namelijk een kostenvereveningssysteem voor de uitstoot van CO₂ waarmee een financiële prikkel wordt gegeven om die uitstoot te beperken. De richtlijn bevat geen uitzonderingen voor glastuinbouwbedrijven of bedrijven die onder het ETS-systeem vallen. De plicht om een energie-audit te ondergaan, geldt

dus ook voor dit type bedrijven – ongeacht de vraag of er winst wordt gemaakt – zodat ook deze bedrijven worden gestimuleerd om energiebesparende maatregelen te nemen.

De leden van de SP-fractie vragen of het juist is dat in het kader van het Energieakkoord een nieuwe maatregelenlijst is opgesteld.

In het kader van het Energieakkoord worden erkende maatregelenlijsten opgesteld. Inmiddels zijn zeven lijsten voor zeven sectoren gereed. Deze lijsten bevatten energiebesparende maatregelen waarvan de investering zich binnen vijf jaar terugverdient. De lijsten zijn bedoeld om bedrijven een (hulp)middel aan te reiken waarmee zij kunnen voldoen aan de energiebesparingsverplichting van artikel 2.15, eerste lid, van het

Activiteitenbesluit milieubeheer, waaraan inrichtingen van type A en B moeten voldoen. Met de introductie van deze lijsten, die komend najaar met de vierde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer bindende regelgeving worden, zorgen partijen van het Energieakkoord er gezamenlijk voor dat toezicht op en naleving van de energiebesparingsverplichtingen duidelijker en eenvoudiger wordt.

De leden van de SP-fractie vragen om een uitleg waarom de richtlijn geen uitzonderingen toestaat voor glastuinbouwbedrijven of bedrijven die onder het ETS-systeem vallen. Voorts vragen deze leden wat een EU-richtlijn waard is als zo'n richtlijn niet expliciet verplicht energiebesparende maatregelen te nemen naar aanleiding van een energie-audit en hoe hard de eisen zijn die wel gesteld kunnen worden aan andere inrichtingen.

De richtlijn is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen 28 lidstaten en het Europees parlement. Uitkomst van dat proces is dat de richtlijn enerzijds geen uitzonderingen creëert voor bepaalde typen bedrijven, zoals glastuinbouwbedrijven en bedrijven die onder het ETS-systeem vallen, en dat de richtlijn anderzijds niet verplicht tot het nemen van energiebesparende maatregelen naar aanleiding van een uitgevoerde energie-audit. Hierbij merk ik op dat van de energie-audit een stimulans uitgaat om dergelijke maatregelen wel te nemen en die stimulans acht ik waardevol. Eisen die op het gebied van energiebesparing wel kunnen worden gesteld, zijn opgenomen in afdeling 2.6 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Afstemming en voorhangprocedure

De leden van de SP-fractie vragen waaruit de gemaakte opmerkingen over de regeling hebben bestaan en welke opmerkingen wel en welke niet zijn verwerkt.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag. Hieronder licht ik de belangrijkste toe.

Voorlichtingsmateriaal

Op verzoek van vertegenwoordigers van het bevoegd gezag wordt bezien of de verplichtingen met betrekking tot de energie-audit verduidelijkt kunnen worden in een stappenplan. Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat de regels van de richtlijn kunnen leiden tot vragen over de reikwijdte van deze verplichtingen. Dit vraagstuk was mede aanleiding voor vertraging in de afstemming over de implementatie van dit deel van de richtlijn. Momenteel werken de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu met vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en het bedrijfsleven aan voorlichtingsmateriaal waarin meer helderheid zal worden geboden over de reikwijdte en dus de toepassing van de Europese definities waarop de richtlijn de verplichtingen met betrekking tot de energie-audit heeft gebaseerd.

Aansluiting energie-audit op andere beleidsinstrumenten

Vertegenwoordigers van VNG en bevoegd gezag hebben gevraagd hoe de energie-audit andere beleidsinstrumenten kan ondersteunen. In de Nederlandse context zijn de energiebesparingsverplichtingen in de Wet milieubeheer van belang, waarover in het Energieakkoord is afgesproken dat toezicht en handhaving worden geïntensiveerd. Zij hebben gevraagd om in de energie-audits transparantie na te streven over terugverdien-

tijden van maatregelen die het bedrijf mogelijk kan treffen. Dit verzoek is meegenomen, omdat de richtlijn hiertoe voldoende ruimte biedt en omdat hiermee beter wordt aangesloten op het huidige wettelijk kader.

Vrijstellingen

In samenwerking met het bedrijfsleven zijn de teksten omtrent de vrijstellingen verduidelijkt en dit onderwerp zal ook nadrukkelijk worden meegenomen in het voorlichtingsmateriaal.

Vervoer

Tenslotte heeft zowel het bedrijfsleven als het bevoegd gezag gevraagd om opheldering over het begrip vervoer, en met name de afbakening hiervan. In de concept-regeling is vervoer genoemd zonder hieraan eigen interpretaties te verbinden. Beide partijen hebben voorgesteld om vervoer in de regeling of onder de «meest gestelde vragen» in het voorlichtingsmateriaal te verduidelijken. Hierover vindt nog overleg plaats met het bevoegd gezag en bedrijfsleven.