



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 10 juli 2015, nr. IENM/BSK-2015/103340, houdende vaststelling van regels ter implementatie van de artikelen 8, vierde, vijfde en zesde lid, en 14, vijfde en zesde lid, van de richtlijn energie-efficiëntie (PbEU 2012, L 315) (Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 8, vierde, vijfde, en zesde lid, en artikel 14, vijfde en zesde lid, van 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) en de artikelen 21.6, zesde lid, jo. 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

BESLUIT:

§ 1 – Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *energie-audit*: de energie-audit, bedoeld in artikel 2, onder 25, van de richtlijn;
- b. *hoogrenderende warmtekrachtkoppeling*: hoogrenderende warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 2, onder 34, van de richtlijn;
- c. *ingrijpende renovatie*: ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 2, onder 44, van de richtlijn, niet zijnde het aanbrengen van voorzieningen voor de afvang van door een verbrandingsinstallatie geproduceerde koolstofdioxide met het oog op geologische opslag als bepaald in richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PbEU 2009, L 140);
- d. *inrichting*: inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
- e. *kosten-batenanalyse*: de kosten-batenanalyse, bedoeld in artikel 14, vijfde lid, van de richtlijn;
- f. *koudenet*: koudenet als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie;
- g. *nuttige warmte*: nuttige warmte als bedoeld in artikel 2, onder 32, van de richtlijn;
- h. *onderneming*: een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, die tevens is aan te merken als een onderneming als bedoeld in titel I van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Europese Commissie van 6 mei 2003 (PbEU 2003, L 124) en die niet tevens behoort tot de categorie kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 2, onder 26, van de richtlijn;
- i. *richtlijn*: 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);
- j. *stookinstallatie*: stookinstallatie als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- k. *warmtenet*: warmtenet als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Warmtewet.

§ 2 – Energie-audit

Artikel 2

1. Degene die een onderneming drijft, draagt er zorg voor dat:
 - a. de onderneming een energie-audit ondergaat die uiterlijk op 5 december 2015, en vervolgens ten minste elke vier jaar, wordt uitgevoerd;
 - b. van de energie-audit een verslag wordt gemaakt.
2. De uitvoering van de energie-audit voldoet aan de minimum-criteria, bedoeld in bijlage VI bij de richtlijn.
3. Het verslag van de energie-audit bevat ten minste de volgende gegevens:
 - a. een schematisch overzicht van alle binnen de onderneming bestaande energiestromen, de



- omvang en verdeling naar functie van die energiestromen en alle omzettingen naar andere energiedragers welke zijn gebaseerd op actuele, gemeten en traceerbare gegevens betreffende het energieverbruik en elektriciteitsbelastingprofielen;
- b. een beschrijving van de belangrijkste interne en externe factoren die het energieverbruik door de onderneming positief en negatief beïnvloeden;
 - c. een gekwantificeerd overzicht van het energiebesparingspotentieel van de onderneming ten aanzien van de komende vier jaren;
 - d. een beschrijving van mogelijke kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen.
4. Het verslag van de energie-audit wordt binnen vier weken na de totstandkoming ervan toegezonden aan het bevoegd gezag.
 5. Het bevoegd gezag beoordeelt of aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met het derde lid, is voldaan.

Artikel 3

Van de verplichtingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, is vrijgesteld degene die een onderneming drijft:

- a. en met die onderneming is toegetreden tot de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie 2001–2020 of de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen;
- b. en die een energiebeheersysteem als bedoeld in artikel 2, onder 11, van de richtlijn toepast dat volgens Europese of internationale normen is gecertificeerd en dat een energie-audit omvat die voldoet aan de minimum-criteria, bedoeld in bijlage VI bij de richtlijn.

§ 3 – Kosten-batenanalyse

Artikel 4

1. Degene die een inrichting drijft, voert een kosten-batenanalyse uit indien hij voornemens is:
 - a. een nieuwe stookinstallatie voor elektriciteitsopwekking met een totaal thermisch inputvermogen van meer dan 20 MW op te richten, teneinde de kosten en baten te berekenen van de werking van die installatie als een installatie met hoogrenderende warmtekrachtkoppeling;
 - b. ten aanzien van een bestaande stookinstallatie voor elektriciteitsopwekking met een totaal nominaal thermisch inputvermogen van meer dan 20 MW een ingrijpende renovatie uit te voeren, teneinde de kosten en baten van het ombouwen van die installatie tot een installatie met hoogrenderende warmtekrachtkoppeling te berekenen;
 - c. een nieuwe industriële stookinstallatie met een totaal thermisch inputvermogen van meer dan 20 MW die afvalwarmte op een bruikbare temperatuur genereert, op te richten, dan wel ten aanzien van een dergelijke installatie een ingrijpende renovatie toe te passen, teneinde de kosten en baten te berekenen van het gebruik van afvalwarmte om te voldoen aan een economisch aantoonbare vraag als bedoeld in artikel 2, onder 31, van de richtlijn naar warmte en van de aansluiting van die installatie op een warmtenet of koudenet;
 - d. een nieuw warmtenet of koudenet op te richten, dan wel ten aanzien van een dergelijk net een ingrijpende renovatie toe te passen, teneinde de kosten en baten te berekenen van het gebruik van afvalwarmte uit nabijgelegen industriële installaties;
 - e. in een warmtenet of koudenet een nieuwe stookinstallatie voor de productie van energie met een totaal thermisch inputvermogen van meer dan 20 MW op te richten, dan wel ten aanzien van een dergelijke installatie een ingrijpende renovatie toe te passen, teneinde de kosten en baten te berekenen van het gebruik van afvalwarmte uit nabijgelegen industriële installaties.
2. De uitvoering van de kosten-batenanalyse voldoet aan de beginselen, bedoeld in deel 2 van bijlage IX bij de richtlijn.
3. In afwijking van het eerste lid wordt een kosten-batenanalyse niet uitgevoerd indien uit een voorlopige analyse volgt dat uitvoering van de kosten-batenanalyse vermoedelijk niet tot resultaat heeft dat de som van de verwachte voordelen groter is dan de som van de verwachte kosten. Een voorlopige analyse omvat, waar van toepassing, een onderzoek naar:
 - a. de aanwezigheid van in de nabijheid gelegen warmte- of koudenetten waarop zou kunnen worden aangesloten en de technische mogelijkheid daartoe;
 - b. de beschikbare ruimte in een in de nabijheid gelegen warmte- of koudenet;
 - c. de organisatorische, juridische en economische haalbaarheid van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, het gebruik van afvalwarmte of een aansluiting op een in de nabijheid gelegen warmte- of koudenet.
4. Degene op wie een verplichting als bedoeld in het eerste lid rust, dient de resultaten van de



kosten-batenanalyse in bij het bevoegd gezag, tezamen met de melding, bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5

1. Artikel 4, eerste lid, onderdelen c, d en e, zijn niet van toepassing indien:
 - a. de hoeveelheid beschikbare nuttige warmte of de warmtevraag, bij een afstand tussen de industriële installatie en het warmtenet of koudenet van meer dan één kilometer maar niet meer dan drie kilometer, minder dan 2500 GJ per jaar bedraagt;
 - b. de hoeveelheid beschikbare nuttige warmte of de warmtevraag, bij een afstand tussen de industriële installatie en het warmtenet of koudenet van meer dan drie kilometer, minder dan 25000 GJ per jaar bedraagt.
2. Artikel 4, eerste lid, is niet van toepassing op:
 - a. een inrichting als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet;
 - b. een productie-installatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder ah, van de Elektriciteitswet 1998, voor zover deze installatie een functie heeft als noodvoorziening en de opvang van piekverbruik en deze installatie in die hoedanigheid volgens plan minder dan 1500 bedrijfsuren per jaar, als voortschrijdend gemiddelde over een periode van vijf jaar, in bedrijf is;
 - c. een installatie die dichtbij een CO₂-opslagcomplex als bedoeld in artikel 1, onder s, van de Mijnbouwwet, waaraan op grond van hoofdstuk 3 van de Mijnbouwwet een opslagvergunning is verleend, dient te liggen.

§ 4 – Toezicht op de naleving en rapportage

Artikel 6

1. Het bevoegd gezag beoordeelt of aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 2 en 4, is voldaan. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland dient het bevoegd gezag hierbij zo nodig van advies.
2. Het bevoegd gezag zendt jaarlijks voor 1 februari de door hem in het voorgaande kalenderjaar ontvangen verslagen van de energie-audit en resultaten van de kosten-batenanalyse aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

§ 5 – Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 7

Degene die een onderneming drijft en die na 5 december 2011 op grond van artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer door het bevoegd gezag is verplicht een onderzoek als bedoeld in dat artikel te verrichten of te laten verrichten, is gedurende vier jaar na de totstandkoming van dat onderzoek vrijgesteld van de verplichtingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 8

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Deze regeling strekt tot implementatie van artikel 8, vierde, vijfde en zesde lid, en artikel 14, vijfde en zesde lid, van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van de richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315), hierna te noemen: de richtlijn.

Doel van de richtlijn is het behalen van het Europese streefdoel van 20% energiebesparing op het energieverbruik in 2020. Energiebesparing is, naast duurzame energie, een belangrijke pijler voor de verduurzaming van de energievoorziening. De Europese Commissie heeft geconstateerd dat de energiebesparing in de Europese Unie achterblijft bij dit streefdoel. De richtlijn schrijft derhalve maatregelen voor om het energieverbruik van overheid, burgers en bedrijven terug te dringen. Deze maatregelen moeten een impuls geven aan energie-efficiëntie in de hele Europese Unie.

2. Wijze van implementatie

Een deel van de richtlijn is geïmplementeerd door middel van beleidsmaatregelen. Zo is bijvoorbeeld aan de verplichting voor de periode 2014–2020 een verbetering van de energie-efficiëntie van 1,5% bij eindverbruikers te realiseren (artikel 7 van de richtlijn) invulling gegeven door middel van het Nationaal Energieakkoord voor Duurzame Groei. Een ander deel van de richtlijn is geïmplementeerd met de Wet van 28 februari 2015 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 en de daarop te baseren uitvoeringsregelingen.

De onderhavige regeling voorziet in het sluitstuk van de implementatie van de richtlijn, te weten de implementatie van de bepalingen met betrekking tot de energie-audit om het energieverbruiksprofiel van een onderneming in kaart te brengen en de kosten-batenanalyse ter bevordering van de toepassing van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en efficiënte stadsverwarming en -koeling.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van voornoemde wet is een implementatietabel opgenomen.² In deze tabel is aangegeven dat voor een volledige en correcte implementatie van de bepalingen met betrekking tot de energie-audit en de kosten-batenanalyse een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en het Besluit omgevingsrecht noodzakelijk is. Gelet op het feit dat de richtlijn reeds uiterlijk 5 juni 2014 diende te zijn geïmplementeerd, is er voor gekozen om de materie met betrekking tot de energie-audit en de kosten-batenanalyse vooralsnog in een ministeriële regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer op te nemen. Nadat genoemde wijziging van het Activiteitenbesluit en het Besluit omgevingsrecht in werking is getreden, zal de onderhavige regeling worden ingetrokken. De regeling heeft derhalve een tijdelijk karakter.

3. Achtergrond van de energie-audit en relatie tot de MJA3 en MEE-convenanten

De energie-audit is een systematische procedure met als doel toereikende informatie te verzamelen omtrent het actuele energieverbruiksprofiel van een onderneming, om mogelijkheden voor kosteneffectieve energiebesparing te signaleren en te kwantificeren en om verslag uit te brengen van de resultaten ervan.

De energie-audit is van toepassing op de grotere ondernemingen. Dit zijn ondernemingen die *niet* behoren tot de door de richtlijn omschreven kmo-categorie. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet € 50 miljoen en/of het jaarlijkse balanstotaal € 43 miljoen niet overschrijdt.

De directe gevolgen van het voorschrift om de energie-audit in de Nederlandse wet- en regelgeving te implementeren zijn beperkt. Het gebruik van energie-audits wordt in Nederland namelijk reeds bevorderd door middel van een aantal convenanten, te weten de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA3) en de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE).

¹ Stb. 2015, nr. 102.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 913, nr. 3, p. 29 en 31.



Het MEE-convenant is toegankelijk voor de bedrijven die onder het systeem van broeikasgasemissierechten vallen (het ETS); het MJA3-convenant is toegankelijk voor alle overige bedrijven. In de praktijk zijn er circa 1100 deelnemende bedrijven die circa 80% van het energieverbruik van de industrie en circa 25% van het Nederlandse energieverbruik dekken. In de convenanten is afgesproken dat de deelnemende bedrijven iedere vier jaar een energie-efficiëntieplan opstellen en rendabele maatregelen uit deze plannen implementeren. Een dergelijk energie-efficiëntieplan is in de praktijk gelijk te stellen met de energie-audit zoals omschreven in de richtlijn.

De richtlijn bepaalt dat de grotere ondernemingen uiterlijk 5 december 2015 voor de eerste keer een energie-audit moeten hebben uitgevoerd. De ondernemingen die deelnemen aan de MJA3 en MEE hebben in 2012 een nieuw energie-efficiëntieplan opgesteld voor de periode 2013–2016. Hiermee voldoen deze ondernemingen al aan de verplichting om voor 5 december 2015 een energie-audit uitgevoerd te hebben.

Uit studies ten behoeve van het hierboven genoemde wetsvoorstel komt naar voren dat er ongeveer 3000 grotere ondernemingen zijn in Nederland die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, waarvan er dus circa 1100 reeds een energie-efficiëntieplan hebben opgesteld. Dit betekent dat er nog circa 1900 ondernemingen zijn die niet deelnemen aan de MJA3 en MEE-convenanten en die nog voor 5 december 2015 een energie-audit zullen moeten uitvoeren.

De vereisten waaraan een energie-audit moet voldoen, staan omschreven in bijlage VI van de richtlijn.

Energie-audits dienen gedetailleerde en gevalideerde berekeningen voor potentiële energiebesparingsmaatregelen mogelijk te maken. De energie-audits dienen te zijn gebaseerd op de volgende richtsnoeren:

- zij zijn gebaseerd op actuele, gemeten, traceerbare operationele gegevens betreffende het energieverbruik en (voor elektriciteit) belastingsprofielen;
- zij omvatten een gedetailleerd overzicht van het energieverbruiksprofiel van gebouwen of groepen gebouwen, industriële processen of installaties, met inbegrip van vervoer;
- zij bouwen, zo veel mogelijk, voort op een analyse van de levenscycluskosten, in plaats van simpele terugverdienperioden, om rekening te houden met langetermijnbesparingen, residuele waarden van langetermijninvesteringen en discontopercentages;
- zij zijn proportioneel en voldoende representatief om de vorming van een betrouwbaar beeld van de totale energieprestaties en de betrouwbare bepaling van de belangrijkste punten ter verbetering mogelijk te maken.

Zoals aangegeven in de richtsnoeren valt vervoer binnen de reikwijdte van de energie-audit. Het gaat hier om vervoer dat onderdeel is van de bedrijfsmiddelen van de onderneming zelf of wordt geacht te behoren tot diens bedrijfsvoering.

De wijze waarop de energie-audit wordt vorm gegeven en waarop van de resultaten ervan verslag wordt gedaan wordt niet door de richtlijn geregeld. Het ligt voor de hand om op dit onderdeel aan te sluiten bij reeds bestaande handreikingen en normen. Voorbeelden hiervan zijn de Handreiking opstellen Energie Efficiëntie Plannen (EEP's), de Leidraad kenniscentrum Infomil (E-16) of de norm NEN-EN 16247 (die opgaat in de ISO 50001).

Gebruikmaking van bovenstaande handreikingen en normen bevordert een snelle en efficiënte beoordeling van het verslag van de energie-audit door het bevoegd gezag. Een onderneming dient overigens zelf te allen tijde aannemelijk te maken dat aan alle vereisten uit bijlage VI van de richtlijn is voldaan.

Hierbij kunnen ondernemingen, alsook het bevoegd gezag, terugvallen op een centrale organisatie die de kwaliteit van de energie-audits bewaakt, de voortgang monitort en hierover periodiek rapporteert, zowel nationaal als internationaal naar de Europese Commissie. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO) zal deze taak vervullen. De ondernemingen die meedoen met een van de convenanten rapporteren eveneens jaarlijks over de genomen maatregelen aan RvO.

Artikel 8, zesde lid, van de richtlijn bepaalt dat de onderneming die een energie- of milieubeheerssysteem toepast dat volgens Europese of internationale normen is gecertificeerd, is vrijgesteld van de verplichting om een energie-audit te ondergaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het energiemanagementsysteem ISO 50001. Het milieuzorgsysteem ISO 14001 besteedt slechts beperkt aandacht aan energie, zodat een aanvullende module als ISO 14051 noodzakelijk is om in aanmerking te komen voor vrijstelling. Ook andere (toekomstige) gecertificeerde systemen zouden kunnen vrijstellen van de verplichting om een energie-audit te ondergaan. Dit is ter beoordeling van het bevoegd gezag.



4. Erkende maatregelen

Met de voorgenomen vierde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling³ zal een groot aantal erkende maatregelen voor energiebesparing worden geïntroduceerd. Op grond van de artikelen 2.14c en 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neemt degene die een inrichting type A of type B drijft alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder of alle energiebesparende maatregelen die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%. Het handhaven en naleven van deze verplichtingen levert in de praktijk problemen op voor het bevoegd gezag en het bedrijfsleven. Met name de onduidelijkheid over de vraag met welke maatregelen aan de verplichting van het eerste lid van artikel 2.15 kan worden voldaan, leidt tot problemen. Hieraan wordt tegemoet gekomen door voornoemde erkende maatregelen. Per bedrijfstak zal concreet worden gemaakt welke energiebesparende maatregelen een drijver van een inrichting kan treffen om in ieder geval te voldoen aan het doelvoorschrift van artikel 2.15, eerste lid, Activiteitenbesluit om energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen te nemen.

Gelet op het feit dat de erkende maatregellijsten zijn gebaseerd op onderzoek, zal na inwerkingtreding van de vierde tranche wijziging van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling worden bezien of een drijver van een inrichting die alle erkende maatregelen treft, kan worden vrijgesteld van de verplichting om een energie-audit te ondergaan en daarvan een verslag op te stellen. Indien dat het geval is, zal artikel 3 van onderhavige regeling dienovereenkomstig worden aangepast.

De verwachting is dat de 4^e tranche wijziging van Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling in de tweede helft van 2015 in werking zullen treden.

5. Achtergrond van de kosten-batenanalyse

Op grond van artikel 14 van de richtlijn moet het potentieel worden onderzocht voor de toepassing van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en efficiënte stadsverwarming. Warmtekrachtkoppeling wordt door de richtlijn gedefinieerd als 'de gelijktijdige opwekking in één proces van thermische energie en elektrische of mechanische energie' en is er dus op gericht om bij verbranding van (brand)stoffen zoveel mogelijk nuttige warmte en elektriciteit op te wekken. Door nuttig gebruik van warmtekrachtkoppeling behoeft minder brandstof te worden gebruikt dan bij gescheiden opwekking van warmte en elektriciteit het geval zou zijn.

De kosten-batenanalyse dient er toe om de kosten en de baten te berekenen van de ombouw van een in deze regeling genoemde stookinstallatie tot een installatie met hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, de aansluiting van die installatie op een warmte- of koudenet, dan wel het gebruik van afvalwarmte ten behoeve van die installatie. Deze verplichting geldt voor nieuwe of ingrijpend te renoveren industriële installaties met een totaal thermisch inputvermogen van meer dan 20 MW.

De uitvoering van de kosten-batenanalyse voldoet aan de beginselen zoals genoemd in deel 2 van bijlage IX van de richtlijn. De kosten-batenanalyse wordt gebaseerd op een beschrijving van de geplande installatie en de installatie(s) waarmee wordt vergeleken, en heeft betrekking op het elektrisch en thermisch vermogen, naargelang het geval, de soort brandstof, het geplande gebruik en het aantal geplande bedrijfsuren op jaarbasis, de plaats en de vraag naar elektriciteit en warmte. Ten behoeve van de vergelijking wordt rekening gehouden met de vraag naar thermische energie en de soorten verwarming en koeling waarvan de nabije warmtevraagpunten gebruik maken. De vergelijking heeft betrekking op de met infrastructuur samenhangende kosten voor de geplande installatie en de installatie(s) waarmee wordt vergeleken. De kosten-batenanalyse omvat een economische analyse met een financiële analyse waarin de werkelijke cashflowtransacties uit investeringen in en de exploitatie van individuele installaties worden weergegeven.

Daarnaast is in onderhavige regeling een *quick scan* geïntroduceerd, die fungeert als een filter voor de kosten-batenanalyse. Blijkt uit deze voorlopige analyse dat een kosten-batenanalyse vermoedelijk een negatief resultaat zal laten zien, dan behoeft de kosten-batenanalyse niet te worden uitgevoerd. De voorlopige analyse is niet gebaseerd op de richtlijn, maar is opgenomen met het oogmerk om onnodige administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkomen.

6. Beoogde definitieve implementatie

Zoals hiervoor aangegeven, voorziet de onderhavige regeling in een tijdelijke implementatie van de richtlijnbeoordelingen omtrent de energie-audit en kosten-batenanalyse. Het voornemen bestaat om het

³ Zie Stc. 2014, nrs. 17509 en 20654.



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. Hieronder worden de beoogde wijzigingen in het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling en het Besluit omgevingsrecht globaal beschreven.

Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer

Afdeling 2.6 van het Activiteitenbesluit omvat een regeling voor energiebesparing door inrichtingen die behoren tot de typen A en B (niet-vergunningplichtige inrichtingen). Artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit bepaalt dat deze inrichtingen alle energiebesparende maatregelen dienen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder of alle energiebesparende maatregelen die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%.⁴ Het tweede lid van artikel 2.15 bepaalt dat, als aannemelijk is dat niet aan het eerste lid wordt voldaan, het bevoegd gezag de inrichting – mits er sprake is van een energieverbruik in enig jaar dat groter is dan 200.000 kilowatt uur aan elektriciteit of 75.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen – kan verplichten onderzoek te verrichten of te laten verrichten waaruit blijkt of aan het eerste lid wordt voldaan.

Een tweetal inrichtingen wordt in artikel 2.15, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit uitgezonderd van de plicht om alle rendabele energiebesparende maatregelen te nemen. Het betreft hier – kort gezegd – 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.

Artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit bepaalt dat het bevoegd gezag onder bepaalde omstandigheden een onderzoek kan afdwingen waaruit blijkt of aan de energiebesparingsverplichting van het eerste lid van artikel 2.15 is voldaan. Het in artikel 2.15, tweede lid, genoemde onderzoek is in hoge mate identiek aan de energie-audit van de richtlijn. Indien een onderneming een energie-audit uitvoert, al dan niet in het kader van een van de convenanten, zijn de energiebesparingsmogelijkheden voor de desbetreffende inrichting in beginsel afdoende in kaart gebracht en is er voor het bevoegd gezag in beginsel geen aanleiding meer om alsnog een onderzoek te verlangen. Het onderzoek kan zich uiteraard nog wel toespitsen op de vraag of de inrichting de energiebesparingsmaatregelen daadwerkelijk heeft genomen.

De richtlijn maakt geen uitzonderingen voor glastuinbouwbedrijven of bedrijven die onder het ETS-systeem vallen. De plicht om een energie-audit te ondergaan zal dus ook voor deze bedrijven moeten gelden. De onderhavige regeling strekt daartoe, maar tegelijkertijd zal de uitzondering van artikel 2.15, vijfde lid, Activiteitenbesluit (nog) blijven bestaan. Omdat de richtlijn niet expliciet verplicht tot het *nemen* van energiebesparende maatregelen naar aanleiding van de energie-audit – en deze regeling ook niet een dergelijke verplichting bevat – levert dit geen strijd op met de thans geldende regelgeving.

Besluit omgevingsrecht

Het voornemen bestaat het Besluit omgevingsrecht eveneens te wijzigen. Dit betreft het aanpassen van de in de artikelen 5.12 en 5.12a opgenomen verboden om voorschriften ter bevordering van een zuinig gebruik van energie aan een omgevingsvergunning te verbinden met betrekking tot glastuinbouwbedrijven en bedrijven waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden en die onder het systeem van broeikasgasemissierechten vallen (ETS-bedrijven). Zoals gezegd, maakt de richtlijn geen uitzondering voor glastuinbouwbedrijven en ETS-bedrijven.

Net als bij artikel 2.15, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit is de achtergrond van deze verboden om dubbele normstelling te voorkomen: eisen ten aanzien van de energieprestatie van de hier bedoelde inrichtingen worden indirect reeds gesteld langs de weg van het kostenvereveningssysteem zoals dat is neergelegd in de Wet milieubeheer.

⁴ Met de vierde tranche van de tweede fase van het project modernisering van de algemene regels waarbij meer vergunningplichtige activiteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht (zie Stc. 2014, nr. 17509) komt dit lid te luiden als volgt: Degene die de inrichting drijft neemt alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.



7. Toezicht op naleving

Het toezicht op de naleving van de in deze regeling vervatte verplichtingen berust bij het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer. Dit is meestal het college van burgemeester en wethouders en soms gedeputeerde staten.

Het bevoegd gezag beoordeelt of is voldaan aan de in deze regeling opgenomen verplichtingen met betrekking tot de energie-audit en de kosten-batenanalyse.

8. Afstemming en voorhangprocedure

Het ontwerp van deze regeling is voorgelegd aan de VNG en vertegenwoordigers van enkele bevoegde gezagen. Tevens is het ontwerp voorgelegd aan VNO-NCW.

Ingevolge artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer is het ontwerp van de regeling voor de vaststelling ervan op 9 juni 2015 toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal.⁵ In het schriftelijk overleg over de ontwerpregeling heeft de Tweede Kamer vragen gesteld die bij brief van 1 juli 2015 zijn beantwoord.⁶

9. Administratieve lasten

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft SIRA Consulting onderzoek gedaan naar de effecten van de implementatie van de richtlijn op de administratieve lasten voor bedrijven, burgers en rijksoverheid.⁷ Er is gekozen voor een lastenluwe implementatie. Daartoe is onder meer de mogelijkheid van de voorlopige analyse, bedoeld in artikel 4, vierde lid, opgenomen.

De structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor het bedrijfsleven voor de uitvoering van deze regeling bedragen volgens het onderzoek tussen de € 1.050.000 en € 1.287.400.

De uitvoeringslasten voor de rijksoverheid bedragen volgens vornoemd onderzoek (voor de gehele richtlijn) eenmalig tussen de € 272.900 en € 347.900 en structureel (jaarlijks) tussen de € 43.800 en € 45.500. 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 onderhavige regeling 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 MJA3- en MEE-convenanten. De aanvullende uitvoeringslasten voor lagere overheden en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn daarom naar verwachting beperkt.

10. Overgangs- en invoeringsrecht

Inrichtingen die onder het bereik van de audit-plicht vallen en die op grond van artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit na 5 december 2011 door het bevoegd gezag zijn verplicht een energie-onderzoek uit te voeren, hoeven gedurende vier jaar na uitvoering van dat onderzoek geen energie-audit te ondergaan. De gedachte hierachter is dat een energie-onderzoek op basis van artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit in hoge mate identiek is aan de energie-audit en dat auditplichtige inrichtingen iedere vier jaar opnieuw een energie-audit dienen uit te voeren. Wel dient het vigerende onderzoek van voldoende kwaliteit te zijn, zulks ter beoordeling van het bevoegde gezag. Vaak richt een onderzoek op grond van het Activiteitenbesluit zich op een beperkt onderdeel van de inrichting (bijvoorbeeld alleen de transportbewegingen). Dit kan dan ook een reden zijn om het als onvoldoende te kwalificeren.

11. Implementatietabel

Met onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de artikelen 8 en 14 van de richtlijn na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling.

Artikel richtlijn	Uitvoering: artikel Tijdelijke ministeriële regeling
8, vierde lid	2, eerste lid
8, vijfde lid	2, eerste, tweede en vierde lid

⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 30 196, nr. 317.

⁶ Kamerstukken II, 2014/2015, 30 196, nr. 351.

⁷ Zie Kamerstukken II, 2013/14, 33 913, nr. 3, p. 21.



Artikel richtlijn	Uitvoering: artikel Tijdelijke ministeriële regeling
8, zesde lid	3, onder b
14, vijfde lid	1, onder f, en 4, eerste en tweede lid
14, zesde lid	5

Artikelsgewijs

Artikel 1

De begrippen zijn ontleend aan de richtlijn of reeds bestaande wet- en regelgeving.

Artikel 2

In dit artikel is de verplichting om een energie-audit te ondergaan en daarvan verslag te doen, vastgelegd. Het eerste en vijfde lid van artikel 8 van de richtlijn bepalen dat de uitvoering van de energie-audit moet worden gecontroleerd door een onafhankelijke instantie. Doordat het bevoegd gezag het verslag van de energie-audit ontvangt en beoordeelt, is voorzien in de door de richtlijn vereiste onafhankelijke toetsing.

In het derde lid is aangegeven welke gegevens het verslag van de energie-audit ten minste dient te bevatten. Onder meer dient een beschrijving van de mogelijk te nemen kosteneffectieve besparingsmaatregelen te worden gegeven. Zoals uit de begripsbepaling van 'energie-audit' blijkt, is de energie-audit gericht op kosteneffectieve energiebesparing. In artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is kosteneffectiviteit vertaald als 'een terugverdientijd van vijf jaar of minder'.⁸ Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag bij zijn beoordeling of de mogelijk te nemen energiebesparingsmaatregelen kosteneffectief zijn aanknoopt bij deze invulling van het begrip.

Het ligt daarnaast ook voor de hand dat het bevoegd gezag het verslag van de energie-audit in voorkomende gevallen tevens betreft bij de vraag of degene die een inrichting drijft heeft voldaan aan zijn verplichting ingevolge artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit om alle in dat lid bedoelde energiebesparingsmaatregelen te nemen.

Artikel 3

De onderneming die is toegetreden tot het MJA3 of MEE-convenant of een gecertificeerd energiebeheersysteem toepast dat voldoet aan de minimum-criteria van de richtlijn is vrijgesteld van de verplichting een energie-audit uit te voeren. Uit hoofde van deze convenanten en in het kader van voornoemd systeem voeren deze ondernemingen – de facto – namelijk al een energie-audit uit. Het bevoegd gezag ziet er op toe of terecht op de vrijstelling een beroep wordt gedaan.

Artikel 4, eerste en tweede lid

Deze artikelliden bevatten de verplichting om een kosten-batenanalyse uit te voeren overeenkomstig de eisen van de richtlijn.

Artikel 4, derde lid

In dit lid is de mogelijkheid gecreëerd dat een *quick scan* wordt uitgevoerd alvorens een volledige kosten-batenanalyse uit te voeren. Aan de hand van deze voorlopige analyse kan de vraag worden beantwoord of er een positieve business case en een verdienmodel aanwezig zou kunnen zijn. Als dit zo is, dan wordt de voorlopige analyse gevolgd door een gedetailleerde rentabiliteitsberekening, te weten de kosten-batenanalyse.

Of het opportuun is een voorlopige analyse uit te voeren, is aan degene op wie de verplichting van het eerste lid berust. Het betreft een bevoegdheid, geen verplichting. Indien geen voorlopige analyse wordt uitgevoerd, zal een volledige kosten-batenanalyse dienen te worden uitgevoerd.

⁸ Zoals dit artikel zal luiden na inwerkingtreding van de vierde tranche van de tweede fase van het project modernisering van de algemene regels waarbij meer vergunningplichtige activiteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit worden gebracht, Stc. 2014, nr. 17509.



Artikel 4, vierde lid

In het vierde lid van artikel 4 is vastgelegd dat de resultaten van de kosten-batenanalyse worden gevoegd bij de melding, bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit. Zodoende wordt bewerkstelligd dat voor de bouw of renovatie van een stookinstallatie of een warmte- of koudenet de plannen zodanig nog kunnen worden bijgestuurd.

Artikel 14, zevende lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten vergunningcriteria als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2009/72/EG vaststellen die rekening houden met het resultaat van de kosten-batenanalyse. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat lidstaten voor de bouw van nieuwe capaciteit voor de productie van elektriciteit een vergunningsprocedure dienen te hanteren aan de hand van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. Dit artikel – en daarmee de genoemde criteria – is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. Als de kosten-batenanalyse positief uitpakt, zal de drijver van de inrichting de onderzochte maatregelen naar verwachting willen uitvoeren. Om dit te kunnen bewerkstelligen, zal de drijver van de inrichting de op grond van voornoemde wetten vereiste vergunningen dienen te verkrijgen.

Artikel 5

Artikel 14, zesde lid, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten ook drempels kunnen vaststellen om individuele installaties vrij te stellen van de verplichting om een kosten-batenanalyse uit te voeren. Om te voorkomen dat voor een bij voorbaat verlieslatende situatie onnodig een verplichting wordt opgelegd, zijn dergelijke drempels opgenomen in artikel 4, eerste lid. De in het eerste lid opgenomen drempels zijn door Nederland aan de Europese Commissie gemeld.

Artikel 14, zesde lid, van de richtlijn bepaalt daarnaast dat lidstaten een aantal typen installaties kunnen vrijstellen van de verplichting om een kosten-batenanalyse uit te voeren. Van deze mogelijkheid wordt in het tweede lid gebruik gemaakt.

Artikel 6

In dit artikel is bepaald dat het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer is belast met het toezicht op de naleving van deze regeling. De RvO staat het bevoegd gezag desgewenst bij voor ondersteuning. De RvO is daarnaast belast met de rapportageverplichtingen op grond van artikel 24 van de richtlijn.

Artikel 7

Dit artikel bevat een voorziening om te voorkomen dat ondernemingen die door het bevoegd gezag zijn geconfronteerd met een verplichting om een energiebesparingsonderzoek te verrichten op basis van artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit ook nog eens verplicht zouden zijn om op basis van onderhavige regeling een energie-audit te ondergaan. Dit zou namelijk een onaanvaardbare dubbeling van onderzoekslasten opleveren voor de desbetreffende onderneming.

Artikel 8

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Aangezien de richtlijn reeds uiterlijk 5 juni 2014 diende te zijn geïmplementeerd, is gekozen voor een tijdstip van inwerkingtreding en een invoeringstermijn die afwijken van de in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn.

Daarbij is deze afwijking gunstig voor ondernemingen die onder de werkingssfeer van deze regeling vallen omdat zij zodoende meer tijd hebben om zich voor te bereiden op de verplichtingen die zij hebben.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld*