

Wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie teneinde een grondslag op te nemen voor de energie-audit

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	2
2. Inhoud van het voorstel	2
3. Regeldruk	3
4. Advies en consultatie	3

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben geen vragen en/of opmerkingen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen met betrekking tot het uitsluiten van ondernemingen die op 31 december 2016 nog geen grote onderneming waren, het opleggen van de last onder dwangsom en het harmoniseren van beleidsinstrumenten voortkomend uit het Klimaatakkoord met het instrument energie-audit.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het voorliggende wetsvoorstel gelezen en hebben op basis hiervan enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hierbij de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging. Deze leden hebben geen verdere vragen.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie delen de opvatting van de regering dat de energie-auditplicht thuishoort bij energiewetgeving en niet binnen de Omgevingswet.

2. Inhoud van het voorstel

De leden van de CDA-fractie lezen dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) om een uitzondering te maken bij de termijn voor het inzenden van een energie-audit voor ondernemingen die op 31 december 2016 nog geen grote onderneming waren door de regering niet is verwerkt. De regering geeft aan dat dit niet goed zou passen bij de huidige werkwijze. Deze leden vragen de regering de argumentatie hierover te verduidelijken. Waarom zou een dergelijke uitzondering niet passen bij de huidige werkwijze? Wat zijn daarbij de knelpunten die

een dergelijke uitzondering zou veroorzaken in de werkwijze? Zijn er behalve de werkwijze nog andere argumenten om het advies van de Afdeling advisering op dit punt niet over te nemen?

De verplichting tot het ondergaan van een energie-audit voor grote ondernemingen vloeit voort uit 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) (hierna: de richtlijn).

In artikel 2, onderdeel 26 van de richtlijn wordt verwezen naar de omschrijving van "kleine en middelgrote ondernemingen" of "kmo's" in titel I van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (hierna: de Aanbeveling). In titel I van de bijlage, preciezer in het tweede lid van artikel 4, staat omschreven dat een onderneming pas van status veranderd (KMO / niet KMO) als twee opeenvolgende boekjaren de in artikel 2 van de bijlage bij de Aanbeveling opgenomen drempels worden overschreden. Dit geldt zowel voor de overgang van MKB-onderneming naar grote onderneming als andersom.

In de huidige werkwijze is ervoor gekozen om een onderneming binnen één jaar nadat deze de status van grote onderneming heeft bereikt een energie-audit uit te laten voeren en een auditverslag in te laten dienen. Op deze manier wordt het energiebesparingspotentieel bij een zo groot mogelijke groep grote ondernemingen in beeld gebracht en wordt ook de energiebesparing die hieruit kan voortvloeien gemaximaliseerd.

Het uitzonderen van ondernemingen die op 31 december 2016 nog geen grote onderneming waren zorgt ervoor dat bij dergelijke wel al enige tijd bestaande ondernemingen het energiebesparingspotentieel pas op een later tijdstip door het uitvoeren van een energie-audit wordt belicht. Dit past niet binnen mijn beleid om te streven naar een grotere bewustwording van de mogelijkheden tot energiebesparing en het daadwerkelijke besparen daarvan.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in het uiterste geval een last onder dwangsom kan opleggen aan ondernemingen als een audit-verslag niet tijdig is ingediend of niet aan de vereisten voldoet. Deze leden vragen de regering duidelijk te maken hoe in het kader van huidige coronacrisis omgegaan zal worden met het al dan niet opleggen van een last onder dwangsom.

De uiterste datum voor het voldoen aan de auditplicht is vastgesteld op 31 december 2020. RVO zal in het begin van het jaar 2021 een onderzoek doen naar de ondernemingen die nog niet voldaan hebben. Het is nog te vroeg om te bepalen of de coronamaatregelen gevolgen hebben voor het tijdig indienen van het auditverslag. Mocht ik hier signalen over ontvangen dan zal ik in overleg treden met de Europese Commissie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat het resultaat van de vorige audit in 2015 is geweest. Heeft deze audit daadwerkelijk geleid tot energiebesparing en zo ja, hoeveel? In hoeverre heeft dit wetsvoorstel raakvlakken met de energiebesparingsverplichting die in de Wet milieubeheer is opgenomen? In theorie kan op basis van deze audit deze verplichting goed worden nageleefd en gecontroleerd of in ieder geval hierbij helpen. Klopt dit? Welke raakvlakken zijn er met andere wet- en regelgeving? Welk raakvlak is er met het Energieakkoord en het Klimaatakkoord?

De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om aanvullende energiebesparende maatregelen te treffen. De audit is bedoeld als stimulerend instrument. Door het uitvoeren van de audit verkrijgen ondernemingen inzicht in de aanvullende besparingsmogelijkheden binnen hun onderneming. Het is niet bekend of de aanvullende energiebesparende maatregelen daadwerkelijk getroffen worden, dit is ook geen onderdeel van de verplichting.

De maatregelen die reeds gerapporteerd zijn in het kader van de informatieplicht en/of maatregelen die voorkomen op bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer, de zogenoemde Erkende Maatregelen Lijsten (EML) hoeven niet omschreven te worden in het auditverslag. Maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder zijn weliswaar "kosteneffectief" zoals bedoeld in de richtlijn, maar zijn maatregelen die verplicht zijn en daarom in principe al genomen zouden moeten zijn. Het doel van de energie-audit is niet om te rapporteren over reeds getroffen maatregelen, maar om het nog aanwezig besparingspotentieel en mogelijk additionele maatregelen in kaart te brengen. Met de audit kan dus niet de energiebesparingsverplichting uit het Activiteitenbesluit milieubeheer worden gecontroleerd. Goedgekeurde auditverslagen worden wel gedeeld met het decentrale bevoegde gezag voor de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De auditplicht maakt onderdeel uit van de beleidslijnen, maatregelen en programma's ter verwezenlijking van de indicatieve nationale energie-efficiëntiebijdragen 2030 zoals omschreven in het integraal nationaal energie- en klimaatplan (INEK). De inhoud van het INEK wordt onder andere bepaald door het Klimaatakkoord en beleid dat volgt uit Europese verplichtingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel ondernemingen niet hebben voldaan aan de informatieverplichting in 2019 en waarom door deze bedrijven niet aan deze verplichting is voldaan. Hoeveel bedrijven hebben wel aan deze verplichting voldaan? Kan de regering dit toelichten? Zijn er sancties voor bedrijven die zich ook niet aan de verlegde deadline houden? Wat is er gedaan met de resultaten van de audits die wel zijn uitgevoerd? Is er in gesprek gegaan met deze bedrijven?

Het bevoegd gezag ten aanzien van de informatieverplichting, ofwel de gemeenten en omgevingsdiensten, heeft de totale doelgroep nog niet volledig in beeld. Op basis van een schatting van het CBS bestaat de doelgroep uit maximaal 90.000 bedrijfsvestigingen. Op dit moment is er over 48.922 bedrijfsvestigingen gerapporteerd. Daarvan zijn 15.942 bedrijfsvestigingen onderdeel van een onderneming die ook een audit moet indienen. De ingediende rapportages helpen het bevoegd gezag informatie-gestuurd toezicht en handhaving uit te oefenen. Het bevoegd gezag zal achterblijvende bedrijven actief moeten benaderen en kan uiteindelijk een dwangsom opleggen aan een bedrijf dat niet voldoet. Ik ondersteun het bevoegd gezag, onder meer met de maatregel "versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht", om hun inzicht in de doelgroep te verbeteren.

De leden van de SP-fractie zijn blij met de (al bestaande) verplichting tot een energie-audit voor grote ondernemingen. Het nemen van energiebesparende maatregelen door deze bedrijven is essentieel in het terugdringen van energievraag en daarmee de CO₂-uitstoot. Deze leden vinden het dan ook teleurstellend dat er niet direct wordt doorgepakt. Zij hadden graag gezien dat deze wijziging werd aangegrepen om op de audit een verplichting te laten volgen tot het nemen van die energiebesparende maatregelen die mogelijk zijn. Met alleen inzicht brengen we de energievraag niet omlaag, daar dienen verplichtende maatregelen op te volgen die vervolgens ook worden gehandhaafd. Deze leden vragen om hierop te reageren.

Kortheidshalve wordt voor een antwoord op deze vraag verwezen naar het antwoord hierboven op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Met de informatie- en energiebesparingsplicht worden bedrijven reeds verplicht om energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.

De leden van de SP-fractie vragen naar de huidige stand van zaken over de naleving van de verplichting tot het nemen van verduurzamingsmaatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar. Wordt hier inmiddels op gehandhaafd? Welk aandeel van de bedrijven voert deze verplichte maatregelen uit, welk niet? Welke gevolgen heeft het niet uitvoeren van de wet voor deze weigerachtige bedrijven, vragen deze leden.

Het decentrale bevoegd gezag is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de informatie- en energiebesparingsplicht. Ik heb geen inzicht in de energiebesparingsactiviteiten van alle bevoegde gezagen. Wel worden de activiteiten van de bevoegde gezagen in het kader van de maatregel "versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht" gemonitord. De meeste bevoegde gezagen zijn met deze extra ondersteuning aan de slag gegaan en de monitoring is te vinden op: <https://vue.databank.nl/dashboard/>

Uit de rapportages informatieplicht blijkt dat ongeveer 11,2% van de bedrijven alle toepasselijke maatregelen getroffen heeft bij het indienen van de rapportage. Een percentage van 26,1% van de rapportages vergt een nadere beoordeling van het bevoegd gezag en uit 62,7% van de rapportages blijkt dat een deel van toepasselijke maatregelen genomen zijn. Van deze laatste groep heeft 4,9% 75% tot 100% van de toepasselijke maatregelen niet uitgevoerd. De rapportage verduidelijkt voor bedrijven welke maatregelen getroffen moeten worden en zet bedrijven aan om aan de slag te gaan met energiebesparing. Het bevoegd gezag kan uiteindelijk een dwangsom opleggen aan een bedrijf dat niet wil voldoen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor deze grens van grote ondernemingen. Wat zijn de verplichtingen en/of beleid gericht op het komen tot meer energiebesparing te komen voor middelgrote ondernemingen?

De verplichting tot het ondergaan van energie-audits komt voort uit de richtlijn. Hierin is onder andere opgenomen dat regelmatige energie-audits verplicht moeten zijn voor grote ondernemingen, aangezien de energiebesparingen daar aanzienlijk kunnen zijn. Het leggen van de grens voor het ondergaan van een energie-audit bij grote ondernemingen volgt uit artikel 8, vierde lid van de richtlijn. Hierin is opgenomen dat de lidstaten ervoor zorgen dat ondernemingen die geen kmo's zijn, een energie-audit ondergaan. In artikel 2, onderdeel 26 is een omschrijving gegeven van "kleine en middelgrote ondernemingen".

Middelgrote ondernemingen die meer dan 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgasequivalent gebruiken hebben de verplichting om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar te treffen (energiebesparingsplicht) en vierjaarlijks te rapporteren over de getroffen maatregelen (informatieplicht). Daarnaast zijn er onder andere bouwnormen en moet elk kantoorgebouw per 1 januari 2023 minimaal energielabel C hebben. Er bestaan verschillende instrumenten, zoals de Energie Investeringsaftrek (EIA), om bedrijven te ondersteunen bij het treffen van energiebesparende maatregelen die verdergaan dan het wettelijk minimum.

De leden van de SP-fractie zijn positief over de verschuiving van (provinciaal) bevoegd gezag naar het ministerie van EZK. Deze leden vragen wel naar de capaciteit bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), waar de uitvoering komt te liggen. In

hoeverre is deze organisatie klaar voor deze extra taak? Wordt hier extra personeel voor aangetrokken en krijgt zij extra middelen voor deze uitvoering?

Ik heb eind 2018 de opdracht gegeven voor de uitvoering van de auditplicht aan RVO. Hiervoor heeft RVO aanvullende middelen gekregen. RVO is daarna begonnen met het inregelen van de uitvoering en het opzetten van een uitvoeringsteam bestaande uit diverse ervaren adviseurs. Hierbij wordt gebruik gemaakt van al, binnen RVO, aanwezige kennis vanuit bijvoorbeeld de MJA/MEE. Sinds 1 juli 2019 is de uitvoering van start gegaan.

De leden van de SP-fractie vragen of inmiddels alle lopende audits zijn uitgevoerd en beoordeeld. Kan ook worden ingegaan op de vertragingen? Waarom volgen er geen consequenties uit het steeds opnieuw niet halen van de gestelde deadlines? Deelt de regering de mening van deze leden dat het zeer aannemelijk is dat juist de bedrijven die niet aanleveren, ook de bedrijven zullen zijn die energiebesparing niet hoog in het vaandel hebben staan en waar dus juist veel verbeterd dient te worden? Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat ook deze weigerachtige bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van energiebesparing en verduurzaming?

De afhandeling van de eerste ronde energie-audits (en de daarbij behorende handhaving) wordt uitgevoerd door het decentrale bevoegd gezag. In het najaar van 2018 had 83% van de auditplichtige bedrijven (inclusief de deelnemers aan een convenant) een audit uitgevoerd.

RVO ontvangt sinds 1 juli 2019 de auditverslagen. Alle bij RVO ingediende verslagen worden gezien als meldingen voor de 2^e ronde energie audit (met deadline 31 december 2020). Inmiddels zijn ongeveer 10% van de voor deze 2^e ronde te verwachten verslagen ingediend. Daarnaast hebben ruim 100 ondernemingen aangegeven invulling te geven aan de auditplicht door middel van een ISO-certificering of erkend keurmerk. De verwachting is dat in de tweede helft van 2020 het overgrote deel van de meldingen zal worden ingediend, de deadline hiervoor staat op 31 december 2020.

In 2018 is een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de auditverplichting. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat voor wat betreft de eerste ronde energie-audits een groot aantal bedrijven niet heeft voldaan aan de auditplicht. Door het toetsings- en handavingsproces centraal te beleggen bij een uitvoeringsteam van ervaren adviseurs wordt dit proces efficiënter ingericht en kan er worden gewerkt met één loket waar ondernemingen zowel met eventuele vragen en voor het indienen van de auditverslagen terecht kunnen. Door centrale uitvoering van het toezicht en handhaving kan eenvoudiger worden gerapporteerd aan de Europese Commissie over de wijze waarop Nederland voldoet aan de verplichtingen uit de richtlijn.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom in het geval dat er sprake is van een overtreding van hetgeen bij of krachtens artikel 18 van het wetsvoorstel is bepaald. In dit artikel is onder andere de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit voor grote ondernemingen, is opgenomen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ook de alternatieve wijze waarop bedrijven de mogelijkheid wordt geboden zich te verplichten tot de audit, via een algemene maatregel van bestuur loopt. Wat kan over de regels voor deze alternatieve audit worden gezegd, waarin verschillen deze van de reguliere audit en waarop wordt de keuze tussen deze twee verschillende vormen gebaseerd? Deze leden vragen hier een nadere toelichting op.

Het gaat hier om een technische uitwerking die naar zijn aard moet kunnen worden bijgesteld aan actuele ontwikkelingen. Vandaar dat er voor is gekozen om dit op het niveau van de algemene maatregel van bestuur te regelen in plaats van op het niveau van een wet in formele zin.

Een belangrijke voorwaarde van een alternatieve invulling is dat er voldaan wordt aan de minimum-criteria van de energieaudit als bedoeld in bijlage VI van de richtlijn. Het gaat dan om erkende keurmerken, ISO certificering en energiebeheerssystemen (EBS).

3. Regeldruk

De leden van de CDA-fractie merken op dat met deze wetswijziging wordt voorgenomen om beleidsinstrumenten voortkomend uit het Klimaatakkoord te harmoniseren met het instrument energie-audit om onnodige administratieve lasten te voorkomen. Deze leden vragen de regering om te verduidelijken om welke beleidsinstrumenten uit het Klimaatakkoord het op dit punt gaat, op welke wijze harmonisering van deze beleidsinstrumenten met het instrument energie-audit zal plaatsvinden, welke onnodige administratieve lasten hiermee voorkomen worden en wat hiervan de impact zal zijn op de regeldruk en financiële lasten voor ondernemingen.

De auditplicht maakt onderdeel uit van de beleidslijnen, maatregelen en programma's ter verwezenlijking van de indicatieve nationale energie-efficiëntiebijdragen 2030 zoals omschreven in het integraal nationaal energie- en klimaatplan (INEK).

De maatregelen die reeds gerapporteerd zijn in het kader van de informatieplicht en/of maatregelen die voorkomen op bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer, de zogenoemde Erkende Maatregelen Lijsten (EML) zullen niet omschreven hoeven te worden in het auditverslag. Middels keurmerken en toekomstige convenanten kan invulling worden gegeven aan de auditplicht mits voldaan wordt aan de vereisten in de richtlijn. Hier worden momenteel gesprekken over gevoerd met de sector.

4. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie constateren dat er vijf brieven zijn gestuurd aan het ministerie van EZK tijdens de informele consultatie door belangenorganisaties, bedrijven en mede- overheden. Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken welke aandachtspunten er in deze brieven werden benoemd en aan te geven hoe de uitkomsten van deze consultatie zijn verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel.

De volgende stukken zijn tegelijkertijd ter informele consultatie voorgelegd:

- *Een concept-wijziging van de Tijdelijke regeling voor de implementatie van artikel 8 en 14 EED. In werking getreden op 1 juli 2019.*
- *Een concept-wijziging van de Implementatiewet EU-richtlijnen energie-efficiëntie. Hierin wordt een grondslag uitgewerkt voor permanente regelgeving voor de energie-auditplicht.*

De reacties op het voorliggende wetsvoorstel waren als volgt:

Eén partij heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde aanpassingen (opnemen in Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, indiening per onderneming en bevoegdheidsverschuiving) en meent dat deze goed aansluiten bij de evaluatie van de EED-auditverplichting en de wensen van het bedrijfsleven.

Twee partijen geven aan dat de verschuiving in bevoegdheden en principes niet aansluit bij de taakverdeling tussen Rijk en decentrale overheden bij de uitvoering van energie-regelgeving en dat een oplossing gezocht dient te worden binnen de bestaande kaders. In paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat de verlegging van de taak om de auditverslagen te beoordelen naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat wenselijk is gezien de evaluatie naar het functioneren van de auditverplichting, de wens om de rapportage aan de Europese Commissie te vereenvoudigen en de auditplicht te richten op «onderneming» in plaats van «activiteit».

In een reactie is aangegeven dat een groot deel van de bedrijven die het eerste auditverslag in 2017, 2018 of mogelijk 2019 hebben ingediend op te korte termijn, uiterlijk 31 december 2020, een tweede auditverslag moet indienen. Verruiming voor bedrijven die het auditverslag te laat hebben ingediend is niet in lijn met de richtlijn en het wetsvoorstel is daarom niet op dit punt aangepast.

In een reactie is gevraagd om een verduidelijking voor welke vestigingen er een audit wordt uitgevoerd. Dit is in de toelichting aangepast.

Een aantal suggesties wordt niet overgenomen, omdat ze niet in lijn zijn met de richtlijn. Voorbeelden hiervan zijn het opnemen van een gasprofiel en een energieverbruiksprofiel per inrichting. Een verwijzing naar het Green House Gas Protocol maakt het uitvoeren van de energie-audit onnodig ingewikkeld voor auditplichtige bedrijven en voor de toetsing van de verslagen. De alternatieve wijze waarop bedrijven de mogelijkheid wordt geboden zich te verplichten tot de audit en de eisen aan een auditverslag worden geregeld in de AMvB.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,