

Vergaderjaar 2019–2020

35 435

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315, verder: richtlijn energie-efficiëntie of richtlijn) is op verschillende manieren geïmplementeerd in Nederland. 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-efficiëntie en de daarop te baseren uitvoeringsregelingen.

In juli 2015 is een laatste deel van de richtlijn geïmplementeerd middels de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (verder: de tijdelijke regeling). In deze tijdelijke regeling was op grond van artikel 21.6 jo. 8.40 van de Wet milieubeheer een rechtstreekse omzetting van artikel 8 en 14 van de richtlijn opgenomen. Deze regeling heeft een tijdelijk karakter, vooruitlopend op een permanente verankering in regelgeving.

In het kader van de stelselherziening omgevingsrecht wordt een groot deel van de Wet milieubeheer en daar op gebaseerde regelgeving omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Deze herziening geeft aanleiding om de tijdelijke regeling te heroverwegen. Bij de implementatie in de tijdelijke regeling is aangesloten bij het begrip inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer. Dit begrip komt in de Omgevingswet te vervallen. Onderzocht is of de energie-auditplicht kan worden omgezet in regelgeving onder de Omgevingswet. Daarbij is ten aanzien van de energie-audit geconcludeerd dat het aangrijpingspunt van de richtlijn

energie-efficiëntie voor dat instrument zich niet goed verhoudt tot het systeem van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de energie-audit is het aangrijpingspunt de grote onderneming: ondernemingen met meer dan 250 werknemers of meer dan 50 miljoen omzet en 43 miljoen balanstotaal. De natuurlijke of rechtspersoon die een dergelijke onderneming drijft, zal echter niet altijd eveneens diegene zijn die de (milieubelastende) activiteit uitvoert die wordt gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit is met name denkbaar bij concern-ondernemingen; een concern met meerdere vestigingen valt als geheel onder de Richtlijn energie-efficiëntie, terwijl de (milieubelastende) activiteit veelal in de verschillende vestigingen wordt uitgevoerd en ook op dat niveau wordt gereguleerd. Hier komt bij dat voor bepaalde milieubelastende activiteiten in ondernemingen, die onder de reikwijdte van de energie-audit vallen, onder de Omgevingswet geen algemene regels vanuit het Rijk worden vastgesteld. Deze ondernemingen, zoals supermarkten, worden door de gemeenten gereguleerd in het omgevingsplan. Het opnemen van de energie-audit in het Besluit activiteiten leefomgeving zou dus leiden tot een ingewikkelde regel, waarbij zou moeten worden afgeweken van kernkeuzes die zijn gemaakt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat zou de inzichtelijkheid van de regels voor burgers en bedrijven niet ten goede komen. In dit verband wordt de energie-auditplicht met de onderhavige wetswijziging ondergebracht in energiewetgeving.

2. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel bevat een wettelijke verplichting om een energie-audit uit te voeren en daarvan een verslag op te stellen, een grondslag om inhoudelijke eisen aan het verslag van de audit te stellen en de bevoegdheid tot het toezicht en de handhaving op de naleving van deze verplichtingen.

De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om kosteneffectieve energiebesparende maatregelen te treffen. De audit is bedoeld als stimulerend instrument. Door het uitvoeren van de audit verkrijgen ondernemingen inzicht in de besparingsmogelijkheden binnen hun onderneming. De wettelijke regeling voor de audit verplicht niet tot het uitvoeren van de geïdentificeerde kosteneffectieve maatregelen. Wel kan het zijn dat de maatregelen die in het auditverslag zijn opgenomen op basis van andere wetgeving, zoals het Activiteitenbesluit of Bouwbesluit, verplicht zijn. Het toezicht op het Activiteiten- en Bouwbesluit ligt bij bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De regeling voor de energie-audit wordt in dit voorstel opgenomen in de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie. Binnen de energie-wetgeving is de keuze voor deze wet voor de hand liggend omdat de richtlijn in deze wet op meerdere vlakken is geïmplementeerd.

In dit wetsvoorstel wordt de verplichting voor de energie-audit gericht aan «grote ondernemingen». Hiermee wordt direct aangesloten bij de richtlijn. Hiermee wijkt de normadressaat af van de bestaande regeling onder de Wet milieubeheer, waar het begrip «inrichting» leidend is en de Omgevingswet, waarin enerzijds milieubelastende activiteiten, en anderzijds gebouwen worden gereguleerd.

De kosten-batenanalyse die op dit moment nog is opgenomen in artikel 4 van de tijdelijke regeling kan wel worden omgezet binnen het stelsel van het omgevingsrecht. Hiervoor kan worden aangesloten bij de activiteit verwarmen of koelen. Kosten-batenanalyse en energie-audit hebben geen

rechtstreeks verband. Het is dus niet bezwaarlijk om deze onderwerpen gescheiden in regelgeving op te nemen.

De richtlijn verplicht lidstaten uitsluitend om «grote» ondernemingen een energie-audit te laten ondergaan. Grote ondernemingen zijn in betekenis gelijk aan de «ondernemingen die geen micro, kleine of middelgrote onderneming zijn» zoals gehanteerd in artikel 8, vierde lid, van de richtlijn.

Het verslag van de energie-audit wordt verstuurd aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Hiermee wordt aangesloten bij de recente wijziging van de tijdelijke regeling waarin het toezicht en de handhaving zijn verlegd van het bevoegd gezag, als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, naar de Minister (Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 24 mei 2019, nr. WJZ/ 18322739, tot wijziging van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie met betrekking tot de energie-audit).

In 2018 is een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de auditverplichting. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat de coördinatie van het toezicht en handhaving van de auditplicht tussen de bevoegde gezagen veel lasten met zich meebrengt. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat veel «ondernemingen» meerdere «inrichtingen» hebben. Deze ondernemingen moeten daardoor aan verschillende bevoegd gezagen rapporteren.

In de evaluatie wordt gesteld dat de uitvoering van de Tijdelijke regeling 1) op het punt «auditverslagen moeten worden beoordeeld door het bevoegd gezag» niet voldoende doeltreffend is omdat een significant deel van de verslagen nog niet is beoordeeld, 2) op het punt «bevoegd gezag ziet toe op naleving van de verplichting» niet doeltreffend wordt uitgevoerd omdat er beperkt wordt opgetreden bij ondernemingen die de auditplicht niet naleven en 3) de uitvoering niet doelmatig is omdat de bevoegd gezagen bij de uitvoering van de beoordelingstaak verder gaan dan op basis van de Tijdelijke regeling noodzakelijk is. In de evaluatie wordt geadviseerd om één centraal loket of een centrale instantie aan te wijzen om enkele coördinerende taken uit te voeren. Naar aanleiding van de evaluatie zijn twee oplossingen verkend: een kernteam van provincies en gemeenten of een bevoegdheidsverschuiving naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Door het toetsings- en handavingsproces centraal te beleggen wordt het proces efficiënter ingericht en kan er worden gewerkt met één loket voor ondernemingen. 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. Tot slot kan de eenduidigheid van de beoordeling van de verslagen van de energieaudits en de handavingsaanpak ten aanzien van de auditverplichting verbeterd worden met de keuze voor een centrale toezichthouder. Het ligt daarom voor de hand om de bevoegdheid te verschuiven naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

De centrale uitvoering van het toezicht en handhaving van energieaudits zal voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). De rol van RVO.nl is in de eerste plaats het ontvangen en beoordelen van de auditverslagen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het vereiste uit artikel 8, vierde lid, van de richtlijn die voorschrijft dat de audit wordt uitgevoerd op een onafhankelijke wijze door gekwalificeerde en/of geaccrediteerde deskundigen, of onder supervisie van onafhankelijke instanties wordt uitgevoerd op grond van de nationale wetgeving. De beoordeling ziet zowel op volledigheid als op de correctheid van de informatie in het auditverslag.

Als het verslag van een audit niet voldoet of niet (tijdig) wordt ingediend handelt een onderneming in strijd met het eerste lid van het voorgestelde artikel 18. RVO.nl kan in het uiterste geval namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat een last onder dwangsom opleggen aan deze ondernemingen. RVO.nl ligt als centrale toezichthouder en handhaver van de auditverplichting voor de hand. RVO.nl heeft de expertise en ervaring sinds 1992 met de toetsing van de energie-efficiëntieplannen in het kader van de Meerjarenaafspraken. Bovendien zal RVO.nl een rol spelen rond het innemen van informatie in het kader van de informatieplicht die het kabinet als onderdeel van de energiebesparingsplicht wenst op te nemen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Hiermee kan synergie worden gevonden.

In de richtlijn is bepaald dat de eerste energie-audit uiterlijk 5 december 2015 wordt uitgevoerd en ten minste om de vier jaar na de voorgaande energie-audit. Dit betekent dat ondernemingen uiterlijk 5 december 2019 een tweede energie-audit moeten uitvoeren. Echter, in verband met aanloopproblemen bij de eerste auditronde heeft RVO.nl per juli 2016 in een brief aan alle volgens haar onder de energie-auditplicht vallende ondernemingen gesteld dat «uiterlijk in 2016» door deze ondernemingen een auditverslag diende te worden toegestuurd. Daardoor is door veel ondernemingen na 5 december 2015 een eerste verslag ingediend. Ook op de deadline van eind 2016 waren er veel ondernemingen die nog geen verslag hadden ingediend. Het uiterste moment waarop de tweede ronde energie-audit moet zijn uitgevoerd is gekoppeld aan het moment waarop de eerste ronde audit is uitgevoerd. Daardoor leidt de rommelige aanloop in 2015, 2016 en 2017 tot diverse deadlines voor ondernemingen in de tweede ronde. Daarom wordt in het tweede lid van artikel 18 een deadline opgenomen voor ondernemingen die hun eerste auditverslag niet voor de verruimde deadline van eind 2016 hebben ingediend. Hiermee wordt voorkomen dat ondernemingen die de norm hebben overtreden «profiteren» doordat zij ook hun tweede auditverslag pas veel later kunnen indienen. Bovendien maakt die de uitvoering en handhaving van deze regeling overzichtelijker.

Het ondergaan van een energie-audit binnen een tijdsbestek korter dan vier jaar na de vorige energie-audit is minder effectief. Het bewustwordingseffect is dan gemiddeld gezien namelijk beperkter en er is minder voortgang om in de nieuwe audit te verwerken.

Na overleg met de Europese Commissie is de deadline voor ondernemingen die in de eerste ronde (veel) te laat waren met het indienen van hun auditverslag gezet op 31 december 2020. Hiermee is aangesloten bij de termijn die destijds door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is gecommuniceerd als verplichting. Ondernemingen die ook deze deadline niet hebben gehaald worden daardoor verplicht binnen vier jaar een tweede verslag indienen.

Voor bedrijven die wel voor 31 december 2016 een eerste auditverslag hebben ingediend blijft de hoofdregel uit de richtlijn gelden. Zij zijn gehouden tot het uitvoeren van een energie-audit en het indienen van een verslag daarvan uiterlijk vier jaar na het moment van de eerste energie-audit. Dit moment zal dus voor 31 december 2020 liggen.

In het voorgestelde derde lid wordt een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan het proces van de energie-audit en de inhoud van het auditverslag.

In het voorgestelde vierde lid wordt de mogelijkheid geboden om op een alternatieve manier invulling te geven aan de auditverplichting. Hier kan aanleiding voor zijn als ondernemingen via andere instrumenten voldoen

aan de verplichtingen van de richtlijn. Bij algemene maatregel van bestuur worden hier nadere regels over gesteld.

Om versnippering van informatie op het gebied van energiebesparing tegen te gaan voorziet deze wet erin dat de Minister een afschrift van de verslagen, die voldoen aan de daaraan gestelde eisen, toestuuft aan de relevante bestuursorganen. Deze bestuursorganen worden per algemene maatregel van bestuur aangewezen zodat de wet niet aangepast hoeft te worden als de terminologie voor het bevoegd gezag verandert door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In het voorgestelde artikel 23 wordt geregeld dat Onze Minister belast wordt met het toezicht op de naleving van de energie-auditverplichting. Onze Minister kan een last onder dwangsom opleggen als een audit-verslag niet tijdig is ingediend of niet aan de vereisten voldoet. Overtreding van de voorschriften in de tijdelijke regeling, inclusief de bepalingen over de energie-audit, zijn strafbaar op grond van de Wet economische delicten. Dit voorstel beoogt geen wijziging te brengen in die situatie. Daarom wordt in artikel II overtreding van artikel 18 toegevoegd aan artikel 1, onderdeel 4, van de Wet op de economische delicten.

3. Regeldruk

Deze wetswijziging sluit inhoudelijk aan bij de wijziging van de tijdelijke regeling, die per 1 juli 2019 in werking is getreden. De regeldruk voor deze wetswijziging is vergelijkbaar met de regeldruk van de tijdelijke regeling.

De auditplicht voor grote ondernemingen is sinds 2015 opgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, heeft het bureau SIRA Consulting in 2018 een onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van de energie-audit voor grote ondernemingen. In deze evaluatie is aan de hand van de Handleiding meting regeldruk van het Ministerie van EZK in kaart gebracht wat de uitvoeringslasten zijn voor ondernemingen. De uitkomsten van deze evaluatie zijn meegenomen om de auditplicht zo lastenluw mogelijk in te vullen. In de evaluatie komt naar voren dat de uitvoeringslasten van bedrijven bestaan uit tijd en geld om de energie-audits uit te voeren, namelijk externe advieskosten en tijdsbesteding van eigen personeel. De totale uitvoeringslasten van de energie-audits voor ondernemingen bedragen tussen € 66,2 miljoen en € 78,8 miljoen per cyclus van vier jaar. De gemiddelde kosten per jaar bedragen hiermee minimaal € 16,6 miljoen en maximaal € 19,7 miljoen. Hierbij is uitgegaan van een situatie waarin de regelgeving door alle bedrijven wordt nageleefd.¹ Met de wijziging van de tijdelijke regeling is een aantal punten ten opzichte van de evaluatie verandert. De evaluatie gaat namelijk uit van de tot aan deze wijziging vigerende wet- en regelgeving. Al met al, wordt bij de wijziging van de tijdelijke regeling verwacht dat de uitvoeringslasten en daarmee de regeldrukkosten, zoals berekend in de evaluatie, op hetzelfde niveau zullen blijven. Het centraal beleggen van het toetsings- en handhavingproces met één aanspreekpunt voor bedrijven verlaagt aan de ene kant de regeldruk. Aan de andere kant, neemt het aantal bedrijven dat een audit uitvoert toe doordat de vrijstelling voor MJA-deelnemers vervalt.

Met deze wetswijziging is, ten opzichte van de tijdelijke regeling, nieuw dat ondernemingen het verslag van hun energie-audit voortaan aan één instantie aanleveren in plaats van per inrichting aan het bevoegde gezag

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/20/bijlage-1-evaluatie-van-de-wettelijke-verplichting-energie-audits>.

zoals bedoeld in de Wabo, waardoor vooral de grotere ondernemingen met veel vestigingen efficiënter aan de auditplicht kunnen voldoen. De verwachting is dat de regeldruk voor ondernemingen hierdoor 10% afneemt. De gemiddelde kosten per jaar worden dan ook 10% lager ingeschat op minimaal € 14,9 miljoen en maximaal € 17,7 miljoen. Hierbij is uitgegaan van een situatie waarin de regelgeving door alle bedrijven wordt nageleefd.

Met deze wetswijziging wordt vooruit gelopen op de uitwerking van voorstellen voortkomend uit het ontwerp Klimaatakkoord, die pas na vaststelling van het akkoord hun beslag kunnen krijgen. Voorgenomen wordt om, waar dit mogelijk en nuttig kan zijn, beleidsinstrumenten voortkomend uit het Klimaatakkoord te harmoniseren met het instrument energie-audit om onnodige administratieve lasten te voorkomen.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het voorstel niet geselecteerd voor formele toetsing.

4. Advies en consultatie

De informele consultatie heeft, tegelijkertijd met de wijziging van de tijdelijke regeling, plaatsgevonden in januari 2019. Hierop zijn 5 brieven gestuurd aan het Ministerie van EZK. De reagerende partijen waren belangenorganisaties, bedrijven en mede- overheden.

In verschillende reacties op de tijdelijke regeling is ingegaan op de verlegging van de taak om de auditverslagen te beoordelen naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bedrijven geven aan zich goed te kunnen vinden in de voorgestelde aanpassing en menen dat het aanwijzen van de Minister van Economische Zaken en Klimaat een verbetering is. Andere 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. De regering acht de verlegging van de taak om de auditverslagen te beoordelen naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat wenselijk 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».

Zoals in paragraaf 2 van deze toelichting is aangegeven, worden goedgekeurde verslagen van gedeeld met de relevante bestuursorganen.

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. De regering meent dat een verruiming voor bedrijven die het auditverslag te laat hebben ingediend niet wenselijk is.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Dit voorstel sluit inhoudelijk aan bij de tijdelijke regeling, zoals gewijzigd op 1 juli 2019². Aangezien er geen inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd van de criteria of procedure voor de energie-audit, is er geen overgangstermijn noodzakelijk. Wel wordt in het voorgestelde artikel 18a

² Staatscourant 2019 nr. 30626.

geregeld dat de criteria die golden op het moment van toesturen van het verslag blijven gelden op auditverslagen die reeds toegestuurd waren aan het bevoegd gezag. Ook is in dit artikel geregeld dat een auditverslag dat voor inwerkingtreding van deze wet is toegezonden aan het bevoegd gezag wordt geacht toegezonden te zijn aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit is van belang voor het bepalen van de datum waarop het volgende verslag dient te worden toegezonden. Deze datum wordt immers bepaald door de datum waarop het vorige auditverslag aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat is toegezonden.

Gelijktijdig met de inwerking van dit wetsvoorstel worden de artikelen met betrekking op de energie-audit, uit de Tijdelijke regeling geschrapt en ondergebracht in een nieuwe AmvB. De artikelen in de Tijdelijke regeling met betrekking op de kosten-batenanalyse blijven van kracht tot deze worden omgezet in de stelselherziening omgevingsrecht.

6. Transponeringstabel

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

Artikel richtlijn	Bepaling in implementatieregeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
8, vierde lid	Artikel 18, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> – Keuze voor onafhankelijke uitvoering van de audit en/of onafhankelijke controle van de audit – Opstellen transparante, niet-discriminerende minimumcriteria op basis van bijlage VI van de richtlijn 	<ul style="list-style-type: none"> – Er wordt gekozen voor onafhankelijke controle (door RVO) om de uitvoeringslasten voor bedrijven beperkt te houden. – Criteria audit worden opgenomen in amvb.
8, vijfde lid	Artikel 18, vierde lid, en daarop berustende algemene maatregel van bestuur	Aanwijzen van gevallen die onder de uitzondering van het vijfde lid vallen	Aanwijzing vindt plaats in de algemene maatregel van bestuur
8, zesde lid	Artikel 18, vierde lid, en daarop berustende algemene maatregel van bestuur	Aanwijzen van gevallen die onder de uitzondering van het zesde lid vallen	Aanwijzing vindt plaats in de algemene maatregel van bestuur

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes