

Vergaderjaar 2013–2014

33 913

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 september 2014

Inleiding

Ik heb kennis genomen van de vragen van de verschillende fracties over het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2012/27/EU inzake energie-efficiëntie (hierna: de richtlijn). Ik waardeer het dat uw Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel voortvarend ter hand heeft genomen. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen.

Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie vroegen of met het wetsvoorstel voldoende gewaarborgd is dat de doelen op Europees niveau voor 2020 bereikt worden. Uit een eerste evaluatie van de Europese Commissie blijkt dat met de voorgestelde maatregelen in de verschillende lidstaten ca. 18 tot 19% energie op Europees niveau zal worden bespaard in 2020. De Commissie baseert zich hierbij op de plannen die de afzonderlijke lidstaten hebben ingediend. Nederland heeft een plan ingediend dat is gebaseerd op de maatregelen uit het Energieakkoord voor duurzame groei (hierna: Energieakkoord). Tussen 2010 en 2013 lag het energiebesparingstempo in Nederland op circa 1,1% per jaar. Met de afspraken over energiebesparing in het Energieakkoord kan het energiebesparingstempo omhoog gaan naar circa 1,2%–1,7% per jaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom Nederland zich in eerste instantie verzette tegen verplichtingen in de voorgestelde richtlijn. Nederland was kritisch over het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie omdat het een aantal verplichtingen bevatte die tot hoge, onrendabele kosten zouden leiden voor Nederlandse burgers, industrie en overheid. Daarnaast oordeelde Nederland net als andere lidstaten deels negatief over de subsidiariteit en proportionaliteit van het eerste voorstel. Conform de aangenomen motie Leegte (Kamerstukken II, 2010/11, 32 626, nr. 9) is in de onderhandelingen ingezet op het van tafel krijgen van de gehele richtlijn, maar dit was gezien het krachtenveld niet mogelijk. Na afzwakking van de meest ingrijpende verplichtingen was de huidige

richtlijn acceptabel voor Nederland. Vanwege deze inzet kan nu worden gekozen voor een alternatieve aanpak voor het voldoen aan de verplichting van de richtlijn om minimaal 3% van de centrale overheidsgebouwen te gaan renoveren (artikel 5 van de richtlijn) en voor de verplichting om minimaal 1,5% energie te besparen bij eindgebruikers (artikel 7 van de richtlijn). Met het voorliggende wetsvoorstel maakt de regering de implementatie van de richtlijn mogelijk.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen voorts welke rol energie-efficiëntie verplichtingen, ook met het oog op een gelijk speelveld, zouden kunnen spelen in het Europese kader voor klimaat en energie 2030. In de kabinetsreactie op het Commissievoorstel voor een Europees raamwerk voor klimaat en energie in 2030 (Kamerstukken II, 2013/14, 33 858, nr. 2) is aangegeven dat het kabinet CO₂-reductie centraal wil stellen in het Europese klimaatbeleid voor 2030. Op 23 juli jl. heeft de Europese Commissie een mededeling over energie-efficiëntie gepubliceerd. Uw Kamer zal hierover medio september worden geïnformeerd.

Verbetering van energie-efficiëntie

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of met de maatregelen uit het Energieakkoord, optellend tot minimaal 100 PJ, wordt voldaan aan de verplichting tot 1,5% energiebesparing bij eindgebruikers. De planbureaus hebben berekend dat het pakket aan energiebesparende maatregelen in het Energieakkoord voldoende is om aan die verplichting te voldoen. De 100 PJ energiebesparing die in het Energieakkoord is afgesproken, vormt geen harde verplichting volgens de richtlijn.

Nederland heeft onder andere voor de artikelen 5 (3% renovatie-eis bij gebouwen van de centrale overheid) en artikel 7 (1,5% energiebesparing bij eindverbruikers) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met een alternatief plan te komen. De Europese Commissie heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om wijzigingen in deze plannen te suggereren

Energie-audits

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verplichte energie-audit, die in dit wetsvoorstel is opgenomen, inzichtelijk kan maken welke energiebesparende maatregelen op grond van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben. De richtlijn schrijft voor dat energie-audits gedetailleerde en gevalideerde berekeningen voor de voorgestelde maatregelen mogelijk maken, zodat duidelijke informatie over potentiële besparingen wordt verstrekt. Ten behoeve van de implementatie van de verplichte energie-audit dient het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer te worden aangepast. In dat kader wordt bekeken hoe de energie-audit uit de richtlijn zich verhoudt tot het energieonderzoek uit het Activiteitenbesluit. Daarbij wordt ook een mogelijke koppeling met de hierna beschreven systematiek van certificeringen en de erkende maatregelen voor energiebesparing meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke maatregelen reeds verplicht zijn gesteld op basis van de Wet milieubeheer en of de route van het verplicht stellen van energiebesparende maatregelen verder zal worden uitgebreid. De Wet milieubeheer verplicht bedrijven met een energieverbruik groter dan 200.000 kWh of 75.000 m³ aardgas per jaar tot het nemen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Om de uitvoering van deze verplichting te verbeteren is deze in het kader van het Energieakkoord uitgewerkt met de wettelijke verankering van «erkende maatregelen voor energiebesparing» in de vierde tranche van wijzigingen van het Activiteitenbesluit. Deze is 30 juni 2014

voorgehangen en voorgepubliceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2013/14, 29 383, nr. 223). Een bijbehorende eerste lichting maatregellijsten is op 6 augustus 2014 in de concept Activiteitenregeling gepubliceerd (Staatscourant nr. 20654). De komende maanden zullen in een volgende ronde met nieuwe sectoren afspraken worden gemaakt over nieuwe maatregellijsten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of voor de rijksoverheid een rol is weggelegd op het gebied van innovatie ten aanzien van energiebesparende maatregelen. De overheid heeft een belangrijke voorbeeldfunctie voor energiebesparende maatregelen en kan bijdragen aan de versnelde ontwikkeling van de markt. Om innovatieve energiebesparende maatregelen te vinden en daarmee tijdig invulling te geven aan Europees beleid om in 2019 bijna-energie neutrale gebouwen (BENG) te realiseren, is het Rijksvastgoedbedrijf per 1 januari 2014 het Programma Groene Technologieën 3.0 gestart. Met dit programma stimuleert het Rijksvastgoedbedrijf de ontwikkeling van technologische innovaties ten behoeve van energie-neutrale gebouwen. Om deze innovaties te stimuleren, is de markt opgedeeld in drie aparte segmenten: ten eerste core innovaties (reguliere innovaties verder verbeteren), ten tweede adjacent innovaties (innovaties die gebruik maken van ontwikkelingen uit andere marktsegmenten) en ten derde transformational innovaties (baanbrekend, veelal uitgaand van een totaal nieuwe benadering). Het programma maakt het daarnaast mogelijk om gevonden innovaties in de rijksgebouwenvoorraad uit te testen.

Toezicht en handhaving energiebesparende maatregelen

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de verplichting uit de Wet milieubeheer tot het nemen van maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen, wordt gehandhaafd. Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie in hoeveel gevallen is geconstateerd dat een rendabele investering in energiebesparing niet is uitgevoerd.

De verplichte energiebesparing geldt voor bedrijven en instellingen. Het toezicht hierop ligt bij de lokale bevoegde gezagen. De invoering van de erkende maatregelsystematiek voor energiebesparing geeft zowel voor bedrijven als bevoegde gezagen duidelijkheid over de vraag hoe of waarmee aan de verplichting kan worden voldaan. Behalve het scheppen van deze duidelijkheid werkt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan een ondersteuningsaanbod voor de bevoegde gezagen als een opleidingspakket. Hiermee kan het bevoegd gezag de afspraak uit het Energieakkoord om prioriteit te geven aan het toezicht op de naleving van artikel 2.15 concretiseren. Hierover is het Rijk in gesprek met de lokale bevoegde gezagen.

In hoeveel gevallen rendabele investeringen in energiebesparing niet zijn uitgevoerd is niet aan te geven. Wel geldt dat de planbureaus hebben berekend ten tijde van het opstellen van het Energieakkoord hoeveel energiebesparing te realiseren is bij verbetering en intensivering van de handhaving. De instituten geven aan dat het hierbij kan gaan om in totaal 36 PJ (finaal gebruik). De inzet vanuit het Energieakkoord is erop gericht deze energiebesparing te realiseren.

Financiering energiebesparende maatregelen

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de financieringsmogelijkheden voor energiebesparende maatregelen bij bedrijven die niet in vijf jaar kunnen worden terugverdiend. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat bedrijven in de huidige conjunctuur moeilijker financiering krijgen voor investeringen. De financiële positie van veel bedrijven is verzwakt en tegelijkertijd moeten kredietverstrekkers aan strengere eisen voldoen om risico's te beperken. De mate waarin inrichtingen financiering kunnen

krijgen, verschilt daarom van bedrijf tot bedrijf en van sector tot sector. Wanneer bedrijven eigen panden hebben en deze willen verduurzamen, zal financiering door een bank vaak gepaard gaan met een hypotheek op het gebouw. Bedrijven die financieel gezond zijn en hun panden niet te zwaar hebben belast met leningen, zullen in het algemeen financiering kunnen krijgen. Als het gebouw in kwestie al zwaar belegd is met hypotheek, zal financiering moeilijker zijn. Specifiek voor energiebesparende maatregelen geldt dat een korte terugverdientijd of meer zekerheid ten aanzien van de te realiseren besparingen, het verkrijgen van financiering makkelijker maakt. De revolverende fondsen voor energiebesparing die zijn ingericht op grond van het Woonakkoord zijn bestemd voor woningen. Inmiddels is het Energiebespaarfonds voor particuliere eigenaren in werking getreden en is het fonds voor verhuurders in voorbereiding. De leningen die deze fondsen aanbieden zijn uitsluitend bestemd voor woningen en zijn niet te gebruiken voor energiebesparing in utiliteitsgebouwen.

Met de energie-intensieve industrie vindt momenteel overleg plaats over financieringsknelpunten bij energiebesparing en mogelijke oplossingen daarvoor.

Energiediensten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de tarieven voor huurders door de Warmtewet zijn gestegen. Sinds 1 januari van dit jaar moeten de tarieven voor warmte gebaseerd zijn op de Warmtewet. Om inzicht te krijgen in de effecten van de Warmtewet op de variabele, vaste en de totale kosten van warmte, heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) informatie opgevraagd bij de vier grote leveranciers van warmte (Eneco, Ennatuurlijk, Nuon en Stadsverwarming Purmerend). De gegevens die de ACM heeft opgevraagd bij warmtebedrijven betreffen de warmteprijzen zoals gehanteerd in 2013 en 2014 voor circa 325.000 huishoudens. In deze inventarisatie is geen onderscheid gemaakt tussen huurders en andere afnemers van warmte. De ACM beschikt niet over gegevens met betrekking tot de overige (naar schatting 7.000) kleinere warmteleveranciers die ongeveer de helft van het warmtevolume op de warmtemarkt voor consumenten voor hun rekening nemen. Op basis van de gegevens van de ACM kan worden vastgesteld dat er wijzigingen hebben plaatsgevonden in de prijzen als gevolg van de inwerkingtreding van de Warmtewet, met name in de gebruiksonafhankelijke (vaste) prijzen. De totale kosten voor huishoudens zijn gemiddeld genomen gelijk gebleven. Als er wordt gekeken naar individuele gevallen dan kan geconstateerd worden dat er zowel sprake is van dalingen als stijgingen van kosten. De uitgebreide analyse van de ACM is opgenomen in de brief van 7 juli 2014 aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de Warmtewet (Kamerstukken II, 2013/14, 32 839, nr. 27). Naast een overzicht van de prijseffecten is in deze brief ingegaan op knelpunten die sinds de start van de Warmtewet naar voren zijn gekomen. In de brief wordt een wetswijziging aangekondigd om een aantal van deze knelpunten weg te nemen.

Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre energiebesparende maatregelen genomen door huurders of verhuurders in corporatiewoningen met blokverwarming door de overheid worden gestimuleerd. Daarbij vroegen de leden van de PvdA-fractie via welke weg de meeste effectieve prikkel uitgaat. Het uitgangspunt in het Energieakkoord is dat burgers en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor investeringen in energiebesparende maatregelen. De rol van de rijksoverheid is om waar nodig te faciliteren, te stimuleren en beperkende regelgeving aan te pakken. Met name op het gebied van de financiering van energiebesparende maatregelen wordt een impuls gegeven vanuit het Rijk met een subsidieregeling voor sociale verhuurders (STEP, in

werking per 1 juli 2014), het Energiebespaarfonds voor eigenaar-bewoners (in werking per januari 2014) en een revolverend fond voor verhuurders van woningen (gepland voor najaar 2014). Ook zijn er extra middelen beschikbaar om gemeenten in de periode 2014–2016 te ondersteunen bij hun rol om op lokaal niveau energie-efficiëntie te stimuleren en om eigenaren en verhuurders van woningen een (voorlopig) energielabel te verstrekken (gepland in januari 2015).

Verder heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 18 december 2013 toegezegd om in overleg met belanghebbenden mogelijke belemmeringen bij het energiezuiniger maken van sociale huurwoningen in kaart te brengen en hierover de Tweede Kamer te informeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe er een prikkel uitgaat tot energiebesparende maatregelen van het feit dat het Rijksvastgoedbedrijf per 2016 de energierekening betaalt voor haar gebruikers. Vanaf 2016 gaat het Rijksvastgoedbedrijf als gebouweigenaar de energierekening betalen van de huurders/gebruikers van de kantoorgebouwen (de departementen). Het voordeel hiervan is in deze situatie dat investeringen en opbrengsten in één hand komen te liggen. Het Rijksvastgoedbedrijf, als verhuurder en beheerder, wordt zo geprikkeld tot het invoeren van energiebesparende maatregelen die resulteren in een lagere energierekening. Daarnaast vervult de overheid een voorbeeldrol voor de ontwikkeling van innovatieve energiebesparende technologieën. Zoals in het antwoord op de vraag over energie-audits aan de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, is het Rijksvastgoedbedrijf per 1 januari 2014 het Programma Groene Technologieën 3.0 gestart.

Renovatie van gebouwen

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de verplichting tot renovatie met het oog op energiebesparing geldt voor utiliteitsgebouwen van niet-overheden en welke maatregelen voor deze gebouwen worden genomen om tot energiebesparing te komen. De verplichting tot renovatie van gebouwen met het oog op energiebesparing in het kader van artikel 5 van de richtlijn geldt alleen voor gebouwen in eigendom en beheer van de rijksoverheid. Voor andere overheden en eigenaren van utiliteitsgebouwen geldt de verplichting in het kader van de Wet milieubeheer om energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar.

Jaarafrekening energienota

De leden van de PvdA-fractie vroegen, naar aanleiding van een brief van de Vereniging Eigen Huis over transparantie van de energierekening, of het wetsvoorstel de door de Vereniging Eigen Huis gesignaleerde knelpunten adresseert. Consumenten krijgen door het wetsvoorstel meer inzicht in hun factuur en in hun verbruik. In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om de artikelen 10 en 11 van de richtlijn via het Besluit kostenoverzicht energie te implementeren. Concreet houdt dit in dat energieleveranciers extra informatie moeten opnemen op de energiefactuur en in de verbruiks- en kostenoverzichten. De ACM ziet toe op de naleving van dit besluit. De internetconsultatie van het nieuwe ontwerp besluit is op 11 augustus geëindigd. De planning is om dit besluit na afronding van de benodigde toetsen in het najaar voor te hangen bij de Eerste en de Tweede Kamer en begin 2015 in werking te laten treden. Samen met de ACM en de energieleveranciers is daarnaast een traject gestart om de transparantie en vergelijkbaarheid tussen leveranciers te vergroten (Kamerstukken II 2013/14, 29 023, nr. 147). De kern is een zogenaamd «Aanbod op maat» dat moet garanderen dat

consumenten die zich oriënteren op een overstap, een aanbod krijgen dat specifiek op hen van toepassing is en hen niet achteraf voor verrassingen stelt. Bovendien hebben leveranciers afspraken gemaakt over harmonisatie van begrippen op de energierekening. Deze afspraken komen in de plaats van vrijwillige afspraken die met het bedrijfsleven zijn vastgelegd in de Richtlijn energierekening voor consumenten 2010 van ACM.

Raamwerk MEE-convenant

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar aanleiding van de voortgangsrapportage 2014 van het Energieakkoord of het raamwerk voor bedrijfs-specifieke afspraken over energiebesparing bij grote, energie-intensieve bedrijven al gereed is. Samen met de industrie en maatschappelijke organisaties wordt het raamwerk voor bedrijfsspecifieke afspraken over energiebesparing uitgewerkt. Als laatste stap in het proces wordt momenteel onderzocht of er rond financiering van investeringen in energie-efficiëntie belemmeringen bestaan en hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Naast de uitwerking van het raamwerk worden reeds specifieke afspraken met bedrijven gemaakt.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie welke acties in het algemeen voortvloeien uit de voortgangsrapportage. Uit de voortgangsrapportage van het Energieakkoord blijkt dat de uitvoering van het akkoord op gang is gekomen. Op dit moment ligt het accent daarom op het scheppen van de juiste voorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen voor duurzame energie, energiebesparing, clean tech innovatie en banen. De partijen van het Energieakkoord zijn overeengekomen dat in 2016 de voortgang van het Energieakkoord zal worden geëvalueerd en dat de overheid daartoe het voortouw neemt. Op basis van deze evaluatie zal worden bekeken of bijsturing dan wel aanvullende maatregelen nodig zijn.

Implementatietermijn

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de tijd tussen totstandkoming van de richtlijn en indiening van het implementatiewetsvoorstel bij de Eerste Kamer. De richtlijn is op 25 oktober 2012 tot stand gekomen en verplicht de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 5 juni 2014 te implementeren. De richtlijn schrijft op een aantal punten beleidsdoelen of beleidsalternatieven voor. Hierdoor was na totstandkoming van de richtlijn niet direct duidelijk op welke wijze de Nederlandse wet- en regelgeving moest worden aangepast ter implementatie van de richtlijn. Aan het opstellen van voorliggend wetsvoorstel is veel studie vooraf gegaan om vast te stellen voor welke verplichtingen nieuwe wet- en regelgeving nodig is en welke onderdelen door bestaand of nieuw beleid kunnen worden bereikt. Ook is een belangrijk deel van de implementatie van de richtlijn, namelijk de 1,5% energiebesparingsdoelstelling, ingevuld door het Energieakkoord, dat in het najaar van 2013 tot stand is gekomen. Nadat het Energieakkoord was gesloten, werd duidelijk welke nieuwe wet- en regelgeving moest worden gemaakt om resterende verplichtingen uit de richtlijn te implementeren. Hoewel voldoende prioriteit is gegeven aan implementatie van de richtlijn en hier ook voldoende capaciteit voor ter beschikking is gesteld, is toch vertraging ontstaan bij de implementatie hiervan. Momenteel zijn alle inspanningen erop gericht om de uitvoeringsregelgeving op zo kort mogelijke termijn in procedure te brengen en zo de overschrijding van de implementatietermijn te beperken.

Inwerkingtreding

De leden van de SP-fractie vroegen naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het inwerkingtredingsartikel biedt de mogelijkheid om onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden. Uiteraard is het streven om, nu de implementatietermijn reeds is verstreken, het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Echter, naar verwachting is nog niet alle op dit wetsvoorstel gebaseerde uitvoeringsregelgeving gereed op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Enkele bepalingen over de inrichting van energiefacturen en de inrichting van verbruiks- en kostenoverzichten voor energieverbruikers zullen daarom op een later moment in werking treden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp