

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Op grond van artikel 8 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, verder: de richtlijn), zijn grote ondernemingen verplicht om een energie-audit op te stellen. Deze verplichting was tijdelijk geïmplementeerd in de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (verder: de regeling) en inmiddels in de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie. De regeling vervalt gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit, het bijbehorende wetsvoorstel en de ontwerpregeling. Inhoudelijk blijft het stelsel van de regeling hiermee hetzelfde. In dit besluit worden de inhoudelijke eisen en vrijstellingen voor de energie-audit uitgewerkt.

2. Inhoud van het besluit

In dit besluit zijn uitgewerkte criteria opgenomen voor de wijze van uitvoering en de inhoud van het verslag van de energie-audit. Deze criteria sluiten aan op de eisen in de richtlijn en de praktijk die is ontstaan op basis van de globale criteria die hiervoor reeds in de regeling waren opgenomen.

De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. Het auditverslag biedt inzicht in het kosteneffectieve energiebesparingspotentieel van de geïdentificeerde maatregelen en kan ondernemingen stimuleren om (aanvullende) energiebesparende maatregelen te treffen.

In het voorgestelde besluit is opgenomen dat grote ondernemingen door middel van erkende keurmerken en energie- of milieubeheerssystemen invulling kunnen geven aan de energie-auditplicht, omdat hiermee reeds is voldaan aan de minimum-criteria van de energie-audit zoals bedoeld in de richtlijn. De erkende keurmerken energie- of milieubeheerssystemen worden in een ministeriële regeling aangewezen.

3. Consultatie

De internetconsultatie heeft plaatsgevonden in mei 2020. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft negen reacties ontvangen. De reagerende partijen waren belangenorganisaties, bedrijven, decentrale overheden en burgers. Het betrof voor een deel vragen of opmerkingen die zagen op de uitvoering van de energie-auditplicht en niet zozeer op het voorliggende ontwerpbesluit. Deze reacties zijn niet betrokken bij de verwerking van de reacties uit de consultatie.

Een aantal reacties had betrekking op het delen van de goedgekeurde verslagen met de relevante bestuursorganen. Naar aanleiding van deze reacties is in de toelichting verduidelijkt door wie de verslagen beschikbaar worden gesteld. Met de decentrale overheden zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de auditverslagen beschikbaar worden gesteld en hoe dit geëvalueerd wordt.

In een aantal reacties wordt verzocht om de scope van de energie-audit en de inhoudelijke eisen aan het verslag uit te breiden, bijvoorbeeld door ook woon-werkverkeer, uitgaande energiestromen en de omschrijving van de Erkende Maatregelen Lijsten (EML) op te nemen. Een uitbreiding van de scope van de energie-audit en daarmee een verzwaring van de uitvoeringslasten voor de auditplichtige ondernemingen wordt op dit moment niet wenselijk geacht.

In één van de reacties wordt aangegeven dat de verwijzing naar de levenscyclusanalyse (artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit) ter onderbouwing van de kosteneffectiviteit een te zwaar instrument is. In het besluit staat dat de kosteneffectiviteit zo veel mogelijk voortbouwt op een analyse van de levenscycluskosten. Hier kan echter ook op andere manieren invulling aan worden

gegeven. Het begrip autobrandstof (onder andere opgenomen in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van het ontwerpbesluit) is naar aanleiding van een reactie vervangen door het begrip brandstof voor vervoer.

4. Regeldruk

Het ontwerpbesluit is voor een formele regeldruktoets aan het Adviescollege toetsing regeldruk (het Adviescollege) voorgelegd. Hieruit volgde het formele advies om de regeldrukparagraaf behorend bij het ontwerpbesluit kwalitatief en kwantitatief nader te onderbouwen. De regeldrukparagraaf is naar aanleiding van dit advies aangepast.

De inhoudseisen waar de energie-audit op grond van dit besluit aan moet voldoen, sluiten aan op de inhoudseisen zoals deze eerder opgenomen waren in de regeling. De inhoudseisen bestaan uit de inhoudelijke verplichtingen waar een energie-audit op grond van artikel 8 en bijlage VI van de richtlijn aan moet voldoen en de praktijk die is ontstaan op basis van de globale criteria die hiervoor reeds in de regeling waren opgenomen. Er is een aantal kleine wijzigingen in de terminologie van de inhoudseisen van dit besluit ten opzichte van de tijdelijke regeling om beter aan te sluiten bij het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), zoals dit zal gaan gelden onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Er wordt bijvoorbeeld niet meer gesproken over maatregelen voor installaties omdat dit in het Bal onderdeel uitmaakt van procesmaatregelen. De gebouwgebonden maatregelen zullen onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Deze kleine wijzigingen in de terminologie hebben echter geen effect op de regeldruk.

De regeldruk neemt voor de auditplichtige bedrijven licht af omdat de maatregelen die reeds gerapporteerd zijn in het kader van de informatieplicht en/of EML niet omschreven hoeven te worden in het auditverslag. Dit leidt in de praktijk tot een tijdsbesparing van 15 uur per onderneming.

RVO heeft op basis van gegevens van de Kamer van Koophandel 4300 ondernemingen aangeschreven waarvan verwacht wordt dat zij auditplichtig zijn. Door omstandigheden (bijvoorbeeld een deel van de onderneming bevindt zich in het buitenland) of organisatiewijzigingen blijken ongeveer 300 ondernemingen hiervan niet (meer) auditplichtig. Verwacht wordt dat ongeveer 500 ondernemingen invulling kunnen geven aan de auditplicht door middel van een energie- of milieubeheerssystemen of keurmerk. Er zullen naar schatting 3500 ondernemingen resteren die een energie-audit ondergaan. De tijdsbesparing van 15 uur per onderneming leidt, bij een standaarduurtarief van € 54,- (conform het Handboek Meting Regeldrukkosten), tot een kostenbesparing per bedrijf van € 810,-. De totale kostenbesparing voor de 3500 ondernemingen die een energie-audit ondergaan komt dan uit op € 2.835.000,-.

De totale uitvoeringslasten van de energie-audits voor ondernemingen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bedragen tussen € 66,2 miljoen en € 78,8 miljoen per cyclus van vier jaar. Dit betekent een afname van de uitvoeringslasten van circa 4%.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De inhoudseisen voor de energie-audit in dit besluit sluiten aan op de inhoudseisen die reeds opgenomen waren in de regeling. Overgangsrecht is daarom niet nodig. Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen moment, zodat kan worden aangesloten bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie teneinde een grondslag op te nemen voor de energie-audit.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In artikel 2 worden de algemene eisen aan het auditverslag omschreven. Onderdeel a, schrijft voor dat een beschrijving van de onderneming, de bedrijfsvoering en de uitgevoerde energie-audit wordt opgenomen. Hiermee worden algemene bedrijfsgegevens, eventuele doelstellingen ten aanzien van energie-efficiëntie, gehanteerde energiezorgsystemen en een projectaanpak bedoeld.

Onderdeel b, schrijft voor dat een schematisch overzicht wordt opgenomen met een beschrijving van alle binnen de onderneming bestaande processen, installaties, gebouwen en vervoer. Met de term 'processen' worden industriële (productie) processen in een onderneming bedoeld. Installaties zijn bijvoorbeeld voorzieningen die dienen voor energieconversie, zoals persluchtinstallaties, warm water productie (voor zover niet uitsluitend bedoeld voor ruimteverwarming of warm tapwater), en stikstofvoorziening. Onder gebouwen vallen zowel de gebouwschil als de technische bouwsystemen. De gebouwschil bevat onder andere daken, gevels, vloeren, ramen, deuren en kozijnen. De belangrijkste technische bouwsystemen zijn doorgaans de voorzieningen voor ruimteverwarming, ruimtekoeling, ventilatie, warm tapwater, ingebouwde verlichting, lokale opwekking van elektriciteit en gebouwautomatisering- en controlesystemen. Bij vervoer gaat het om vervoer voor zover de onderneming daar zelf het management over voert en invloed op kan uitoefenen (i.e. vervoer in eigen beheer). Dat betreft bijvoorbeeld het vervoer van producten naar klanten en het vervoer van personen naar werkafspraken.

Onderdeel c, schrijft voor dat het totaal gemeten energieverbruik van de onderneming over het meest recente boekjaar in gigajoule wordt opgenomen. Hierbij kan worden aangesloten bij het boekjaar van de betreffende onderneming en hoeft dus niet een kalenderjaar worden aangehouden.

Onderdeel d, schrijft voor dat de totaal-verbruiken van verschillende energiedragers wordt opgenomen.

Onderdelen e en f, schrijven voor dat een energieverbruiksprofiel wordt opgenomen. Het energieverbruiksprofiel bevat de in onderdeel f genoemde informatie per jaar. Met een deelverbruik wordt bedoeld de hoeveelheid van een energiedrager die voor een bepaalde functie wordt verbruikt. Voorbeelden hiervan zijn een hoeveelheid elektriciteitsverbruik voor verlichting, of een hoeveelheid elektriciteitsverbruik voor ventilatie.

Onderdeel g, schrijft voor dat een belastingprofiel wordt opgenomen. Een belastingprofiel is een tabel of grafiek met daarin het elektriciteitsverbruik in de tijd. Het bestuderen van belastingprofielen heeft vooral daar zin waar er op gestuurd kan worden en daar waar met een belastingprofiel onnodig energieverbruik kan worden gesignaleerd. Bijvoorbeeld: voor kantoren kan een te klein verschil in dag- en nachtverbruik duiden op installaties die 's nachts aan staan terwijl dat niet hoeft (verlichting, ventilatie, koeling). Een belastingprofiel hoeft alleen te worden opgegeven voor elektriciteit.

Voor ondernemingen die gebruik maken van een zogenaamde 'slimme meter', is het makkelijk om belastingprofielen te maken of op te vragen bij de energieleverancier. Eindafnemers met een grote aansluiting ontvangen de meetgegevens van hun meetverantwoordelijke.

Artikel 3

In artikel 3 van dit besluit worden eisen gesteld aan het inzichtelijk maken van de mogelijkheden om kosteneffectieve energiebesparende maatregelen te treffen. Het eerste lid schrijft voor dat het kosteneffectieve energiebesparingspotentieel wordt opgenomen en stelt eisen aan de inhoud daarvan. De energie-audit is gericht op kosteneffectieve energiebesparing.

Het tweede en derde lid schrijven voor dat het auditverslag alle mogelijke besparingsmaatregelen bevat, gecategoriseerd in procesmaatregelen, gebouwgebonden maatregelen (inclusief maatregelen voor installaties) en maatregelen voor vervoer en op welke manier dit omschreven moet worden. Daarbij is in het derde lid opgenomen dat de kosteneffectiviteit zo veel mogelijk wordt bepaald op basis van een analyse van de levenscycluskosten of bijvoorbeeld de Netto Contante Waarde methodiek. Er kan echter ook aangesloten worden bij de economische grootheden die bij het bedrijf bekend zijn.

In het vierde lid is opgenomen dat ondernemingen 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 EML, niet hoeven te omschrijven in het auditverslag. Ingevolge artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn bedrijven of instellingen verplicht om maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te nemen.

Bedrijven of instellingen moeten hier elke vier jaar over rapporteren, waarbij de eerste rapportage op 5 december 2019 moest zijn ingediend.

Maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder zijn ook 'kosteneffectief' zoals bedoeld in de richtlijn en dit besluit. Het doel van de energie-audit is echter niet om te rapporteren over reeds getroffen maatregelen, maar om het nog aanwezig besparingspotentieel in kaart te brengen. Aangenomen wordt dat de maatregelen op de EML een terugverdientijd hebben van vijf jaar en daarom reeds genomen zijn als verplichte energiebesparende maatregel, dan wel in kaart gebracht zijn als nog te nemen energiebesparende maatregel. Om onnodige lastendruk te voorkomen hoeven grote ondernemingen de kosteneffectiviteit van maatregelen die voorkomen op de EML voor de desbetreffende sector daarom niet te omschrijven.

Artikel 4

In artikel 4, eerste lid, is opgenomen dat het verslag van de energie-audit binnen vier weken na de totstandkoming ervan wordt verstuurd aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit om ervoor te zorgen dat er recente gegevens worden aangeleverd. De centrale uitvoering van het toezicht en handhaving van energieaudits zal voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden uitgevoerd door RVO. Ondernemingen worden verzocht om de auditverslagen digitaal aan te leveren. Het tweede lid schrijft voor dat de auditverslagen na goedkeuring ter beschikking worden gesteld door RVO aan het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteiten die onderdeel uitmaken van de onderneming. RVO stelt het auditverslag digitaal beschikbaar. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, RVO en de decentrale overheden hebben afspraken gemaakt over hoe de auditverslagen op inrichtingenniveau beschikbaar wordt gesteld.

Artikel 5

In artikel 5, eerste lid, onderdelen a en b, van dit besluit is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling energie- of milieubeheerssystemen en keurmerken aan te wijzen waarmee grote ondernemingen invulling kunnen geven aan de energie-auditplicht. Bij het behalen van het erkende keurmerk of energie- of milieubeheerssystemen is reeds voldaan aan de minimum-criteria van de energieaudit zoals bedoeld in de richtlijn. Indien het keurmerk of energie- of milieubeheerssystemen betrekking heeft op de gehele onderneming dan geeft dit een volledige invulling aan de energie-audit. Indien één of meerdere 2019 en binnen de onderneming een keurmerk of energie- of milieubeheerssystemen heeft dan hoeft er voor deze vestigingen geen energieaudit uitgevoerd te worden. In het tweede lid is opgenomen dat deze keurmerken en energie- of milieubeheerssystemen in lijn moeten zijn met de richtlijn.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,