

Vergaderjaar 2022–2023

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 242

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 december 2022

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Klimaat en Energie over de brief van 18 november 2022 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht (Kamerstuk 33 118, nr. 240).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 december 2022 aan de Minister voor Klimaat en Energie voorgelegd. Bij brief van 12 december 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden steunen het besluit van de Minister om de bestaande plicht tot het treffen van alle energiebesparende maatregelen te actualiseren. Zij vinden het belangrijk dat er wordt ingezet op energiebesparing, zeker ten tijde van een energiecrisis. Bovendien geldt dat maatregelen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend over het algemeen relatief makkelijk kunnen worden genomen. Wel hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen.

1

De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze nieuwe verplichtingen werken in de praktijk. Wat gebeurt er als bedrijven en instellingen maatregelen op het gebied van hernieuwbare energie niet kunnen treffen, omdat er bijvoorbeeld geen ruimte is op het stroomnet? Worden de bedrijven en instellingen dan vrijgesteld van de verplichting?

Antwoord

Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt geregeld dat bedrijven en instellingen vanaf een bepaald energiegebruik alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik moeten treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Welke maatregelen dat zijn, kan per bedrijfsspecifieke situatie verschillen. Een voorbeeld van een maatregel voor het produceren van hernieuwbare energie is het plaatsen van zonnepanelen. Bij het plaatsen van zonnepanelen kan het probleem zich voordoen dat er geen ruimte is op het elektriciteitsnet. Als de netbeheerder aangeeft dat de met de zonnepanelen geproduceerde hernieuwbare energie die niet voor de inrichting wordt gebruikt niet ingevoed kan worden op het net, vanwege het ontbreken van ruimte op het net, worden er logischerwijs geen inkomsten ontvangen voor deze hernieuwbaar geproduceerde energie. De inkomsten zijn dan nihil en dit zou de terugverdientijd voor een additioneel te plaatsen zonnepaneel kunnen verhogen. Dit kan betekenen dat degene die gehouden is de maatregelen op het gebied van hernieuwbare energie te treffen een minder groot aantal zonnepanelen hoeft te plaatsen, dan in het geval waarin de geproduceerde hernieuwbare energie wel ingevoed kan worden op net en hier ook inkomsten voor worden ontvangen. Bedrijven en instellingen worden in het geval dat er bijvoorbeeld geen ruimte is op het elektriciteitsnet dus niet vrijgesteld van de energiebesparingsplicht. Als de netbeheerder de netcapaciteit uitbreidt, er daardoor ruimte ontstaat voor invoeding en er sprake zou zijn van inkomsten uit verkoop van elektriciteit, dan kan het zo zijn dat het plaatsen van extra zonnepanelen binnen vijf jaar wordt terugverdiend en alsnog als maatregel moet worden uitgevoerd.

2

Welke andere situaties kunnen zich voordoen waarin het voor een bedrijf of instelling onmogelijk is om de verplichte maatregelen te treffen ondanks dat deze in theorie binnen vijf jaar zouden kunnen worden terugverdiend en leidt tot CO₂-reductie? Is de Minister voornemens om voor al deze situaties een hardheidsclausule in te bouwen?

Antwoord

Er zijn specifieke situaties mogelijk waarin het onmogelijk is om de verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik te treffen. In specifieke gevallen kunnen bijvoorbeeld eisen in het kader van

de brandveiligheid of eisen aan de dakconstructie het uitvoeren van deze maatregelen beperken. Ook is het mogelijk dat de maatregel niet uit te voeren is vanwege beperkte netcapaciteit of vanwege de bedrijfsspecifieke situatie van het bedrijf. Door het bevoegd gezag wordt met dergelijke randvoorwaarden in het toezicht op de naleving van de geactualiseerde energiebesparingsplicht rekening gehouden. Er zal echter niet voor elke situatie een hardheidsclausule worden ingebouwd. Dit hoeft ook niet, omdat de regelgeving het bevoegd gezag de ruimte biedt om maatwerk toe te passen. In individuele gevallen kan het bevoegd gezag een individuele afweging maken of een maatwerkvoorschrift opstellen. Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie worden daarnaast alleen verplicht tot ten hoogste het jaarlijkse energiegebruik.

3

Daarnaast vinden deze leden het belangrijk dat bedrijven en instellingen de ruimte krijgen en houden om te kiezen voor de meest efficiënte of gewenste verduurzamingsmethode. Ze moeten zelf kunnen bepalen of ze kiezen voor waterstof, aardwarmte, zonnepanelen et cetera. Hoe wordt hier in de energiebesparingsplicht rekening mee gehouden? Welke keuzevrijheid hebben bedrijven en instellingen nog? Hoe wordt er voorkomen dat bedrijven en instellingen bijvoorbeeld massaal kiezen voor zon-op-dak omdat dit een maatregel is die zich mogelijk binnen vijf jaar terugverdient terwijl ons stroomnet dit niet aankan?

Antwoord

De basis van de energiebesparingsplicht is dat alle energiebesparende maatregelen worden genomen die zich in vijf jaar of minder terugverdienen. Met de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt deze verplichting aangescherpt naar alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Het gaat hier om een doelverplichting, waarbij de precieze invulling daarvan aan de hand van de bedrijfsspecifieke omstandigheden in eerste instantie door het bedrijf of de instelling zelf dient te worden bepaald. Indien de maatregel tot het plaatsen van zonnepanelen voor een bedrijf of instelling zou voldoen aan de terugverdientijd van vijf jaar, maar het bedrijf of de instelling kan onderbouwen dat een andere techniek efficiënter is en dezelfde of betere resultaten teweegbrengt voor energiebesparing en CO₂-reductie, kan het zich met deze bevindingen wenden tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag staat aan de lat om individuele gevallen te beoordelen. Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie, zoals de maatregel zon-op-dak, worden enkel verplicht tot ten hoogste het jaarlijkse energiegebruik. Wanneer er sprake is van een netcapaciteitsbeperking, zal dit onder andere inhouden dat er geen inkomsten door het bedrijf of de instelling worden ontvangen voor de extra geproduceerde hernieuwbare energie. Het ontbreken van een dergelijke vergoeding wordt verdisconteerd in de terugverdientijdmethodiek, waarmee de terugverdientijd van een maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik wordt berekend. Het plaatsen van zonnepanelen als maatregel ter verduurzaming van het energiegebruik zal zich, in geval van een capaciteitsprobleem op het elektriciteitsnet, dus minder snel terugverdienen en dus voor bedrijven minder aantrekkelijk worden.

4

De leden van de VVD-fractie hebben ook kennisgenomen van het voornemen om de doelgroep van bedrijven en instellingen waarvoor de geactualiseerde energiebesparingsplicht zal gelden wordt uitgebreid. Hoeveel bedrijven zullen er nu onder de verplichting vallen? Hoeveel CO₂-reductie verwacht de Minister hiermee te kunnen realiseren?

Antwoord

De huidige doelgroep onder de energiebesparingsplicht bestaat uit zo'n 90.000 inrichtingen. Als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht wordt een aantal vergunningplichtige activiteiten onder de algemene regel gebracht en worden EU ETS-deelnemers en glastuinbouwbedrijven, voor zover deze deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem, niet langer uitgezonderd. Naar schatting betreft dit een uitbreiding van de doelgroep van de energiebesparingsplicht met 15.000 vergunningplichtige bedrijven inclusief EU ETS-deelnemers. Daarnaast zullen ruim 4500 glastuinbouwlocaties onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht gaan vallen. De totale doelgroep waarop de geactualiseerde energiebesparingsplicht van toepassing is, zal vanaf 1 juli 2023 uit ongeveer 110.000 bedrijven en instellingen gaan bestaan. De te realiseren besparing door de energiebesparingsplicht wordt in 2030 geschat op 33 PJ. Dit is exclusief de te verwachten energiebesparing in de glastuinbouw, van EU ETS-deelnemers en van complexe milieuvergunningplichtige bedrijven. Voor deze drie doelgroepen is het effect van de aangescherpte energiebesparingsplicht niet afzonderlijk bepaald.

5

Sluiten de afspraken daarnaast aan bij de afspraken die zijn gemaakt in het glastuinbouwconvenant?

Antwoord

In het glastuinbouwconvenant dat het Rijk met de sector heeft afgesloten, is afgesproken dat het van toepassing verklaren van de aangescherpte energiebesparingsplicht voor de glastuinbouwbedrijven voor zover deze deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem, wordt verkend. Zoals opgenomen in de Tweede Kamerbrief van 21 oktober 2022 is het kabinet voornemens om de glastuinbouwsector, voor zover deze deelneemt aan het CO₂-vereveningssysteem, ook onder de geactualiseerde energiebesparingsplicht te laten vallen (Kamerstuk 30 196 nr. 801). Voor glastuinbouwbedrijven die niet deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem is de energiebesparingsplicht immers al van toepassing. De energiebesparingsplicht draagt bij aan het halen van de sectorale klimaatambities zoals die in het convenant zijn afgesproken. Op dit moment verken ik in samenwerking met de sector welke aanpassingen nodig zijn om de geactualiseerde energiebesparingsplicht ook voor eerder genoemde glastuinbouwbedrijven goed uitvoerbaar te maken. Hiervoor wordt onder andere gewerkt aan het opstellen van een sectorspecifieke lijst maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik die opgenomen zullen worden op de Erkende Maatregelenlijsten. Daarnaast wordt gekeken naar eventuele benodigde aanpassingen van de terugverdiensmethodiek.

6

Hoe gaat de Minister bedrijven en instellingen ondersteunen in het uitvoeren van de maatregelen? Worden de bedrijven en instellingen ook proactief van informatie voorzien?

Antwoord

Bedrijven en instellingen worden op dit moment al proactief geïnformeerd door middel van de informatiecampagne Zet Ook De Knop Om. Daarnaast heb ik afgelopen jaar al verschillende informatiebijeenkomsten georganiseerd die zijn bezocht door meer dan 1500 vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen uit de energie-intensieve doelgroep. Op deze informatiebijeenkomsten is toegelicht wat er in 2023 gaat veranderen ten aanzien van de energiebesparingsplicht en hoe bedrijven aan de aangescherpte plicht kunnen voldoen. Ten slotte zal in 2023 een specifieke communicatiecampagne in opdracht van EZK door RVO worden gestart, waarmee bedrijven gericht worden geïnformeerd over de aangescherpte energiebesparingsplicht en de informatie- en onderzoeksplicht.

MKB-bedrijven worden daarnaast actief van informatie voorzien door hun branchevereniging MKBNL. Dat wordt in de komende jaren voortgezet.

7

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het plan om toezicht en handhaving ten aanzien van de geactualiseerde energiebesparingsplicht bij één partij, de omgevingsdiensten, te leggen. Deze leden hebben kennisgenomen van het extra budget dat is vrijgemaakt om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is bij de omgevingsdiensten. Verwacht de Minister dat dit voldoende is om ervoor te zorgen dat de omgevingsdiensten goed toezicht kunnen houden?

Antwoord

Ja, voor de komende jaren is dit extra budget naar verwachting voldoende. Met dit geld kunnen omgevingsdiensten additionele interne capaciteit opbouwen voor extra toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Ook kunnen zij investeren in kennisopbouw bij hun medewerkers, met name de benodigde specifieke kennis voor het controleren van de naleving van de (aangescherpte) energiebesparingsplicht door de meer complexe bedrijven. Die opbouw van capaciteit en kennis zal enkele jaren vergen. Omgevingsdiensten geven zelf aan dat dit extra budget hen in staat stelt meer capaciteit in te kunnen zetten op toezicht op en handhaving van de naleving van de energiebesparingsplicht. Zij kunnen er op deze manier voor zorgen dat de naleving van de plicht aanzienlijk verbetert.

8

Zijn er nog andere knelpunten die zich voor kunnen doen, waardoor de omgevingsdiensten niet in staat zouden zijn goed toezicht te houden? Is de Minister hierover in gesprek met de omgevingsdiensten?

Antwoord

Ik ben continu in gesprek met omgevingsdiensten om eventuele knelpunten vroeg te identificeren en adresseren. Een bekend knelpunt is verder dat omgevingsdiensten niet inzichtelijk hebben welke bedrijven er precies onder de energiebesparingsplicht vallen. Omgevingsdiensten beschikken over de bevoegdheden om bedrijven aan te schrijven en het energiegebruik op te vragen, maar dit vergt veel van de beperkte capaciteit. Om de omgevingsdiensten hierin tegemoet te komen wordt een wetswijziging verkend waarmee de omgevingsdiensten de energiegebruiksgegevens van de in hun gebied aanwezige bedrijven en instellingen zouden kunnen opvragen bij de netbeheerders. Op dit moment zie ik geen overige knelpunten waar ik actief op kan handelen en waar ik dat nog niet doe. Een reëel risico is wel de beschikbaarheid van gekwalificeerde toezichthouders op de energiebesparingsplicht, gezien de krapte op de arbeidsmarkt voor technisch geschoolde werknemers.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Naar aanleiding daarvan hebben zij in algemene zin enkele vragen over de aanscherping van de energiebesparingsplicht.

9

De leden van de D66-fractie hebben uit de antwoorden op eerdere schriftelijke vragen van het lid Boucke vernomen dat iets meer dan twee derde van de bedrijven rapporteert over energiebesparing en dat krap vijftien procent volledig voldoet aan de energiebesparingsplicht (Aanhangsel van de Handelingen 2022/23, nr. 698, antwoorden op vragen 12 en 13). Met de aanscherping van de energiebesparingsplicht wordt de

doelgroep uitgebreid. Hoe zorgt de Minister ervoor dat alle bedrijven binnen de doelgroep gaat rapporteren?

Antwoord

De naleving van de informatieplicht moet beter. Daarom heb ik onder andere voor aanvullende financiële middelen gezorgd ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht, waaronder de informatieplicht¹. Met deze aanvullende financiële middelen wordt het mogelijk gemaakt om extra capaciteit voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht op te bouwen. De omgevingsdiensten moesten voor 11 november 2022 een aanvraag – onder andere voorzien van een projectplan – indienen om deze additionele middelen voor het jaar 2022 te verkrijgen. Van alle 29 omgevingsdiensten heb ik een aanvraag ontvangen. Daarnaast zal in 2023 een specifieke communicatiecampagne in opdracht van EZK door RVO worden gestart. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 6 van de VVD.

10

Wanneer verwacht de Minister dat alle bedrijven die rapporteren volledig voldoen aan de energiebesparingsplicht? Verwacht de Minister dat de 56 miljoen euro voor handhaving van de energiebesparingsplicht ervoor zal zorgen dat op 1 juli 2028, vijf jaar na inwerkingtreding van de aangescherpte energiebesparingsplicht, 100% van de doelgroep rapporteert en dat 100% voldoet aan de verplichting? Kan de Minister toezeggen dat 100% rapporteren en 100% voldoen aan de plicht per 1 juli 2028 een doel is waarop hij zal sturen?

Antwoord

De verwachting is dat bedrijven zo snel mogelijk gaan voldoen aan de aangescherpte energiebesparingsplicht, maar zeker op 1 juli 2028. Het treffen van alle maatregelen ter verduurzaming van een energiegebruik met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar zorgt voor de bedrijven zelf immers ook voor blijvende besparing op de energiekosten voor de langere termijn. De gehele doelgroep is verplicht te rapporteren over en te voldoen aan de aangescherpte energiebesparingsplicht, daarom is deze verplichting op rijksniveau in regelgeving vastgelegd. Zoals hierboven aangegeven heb ik extra middelen beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving van de (aangescherpte) energiebesparingsplicht om het aantal bedrijven en instellingen dat aan de verplichting voldoet, te verhogen. Ook bij bedrijven en instellingen bestaat steeds meer aandacht voor verduurzaming en met de huidige energieprijzen zijn steeds meer bedrijven zich bewust van de noodzaak tot energiebesparing.

11

Kan hij toezeggen in zijn periodieke rapportages aan de Kamer terug te komen op dit doel?

Antwoord

Ja

12

De leden van de D66-fractie steunen de uitbreiding van de energiebesparingsplicht naar de glastuinbouw en bedrijven in het Emissions Trading System (ETS). Deze leden vernemen dat de Minister momenteel de erkendemaatregelenlijst (EML) herziet. In hoeverre overweegt de Minister, met het oog op de doelen voor 2030, om de EML uit te breiden naar maatregelen die zich binnen zeven jaar terugverdienen? Hoeveel CO₂-reductie kan worden behaald met het uitbreiden van de EML naar

¹ Stcrt. 2022, nr. 17828.

maatregelen met een terugverdientijd van zeven, tien of vijftien jaar?
Welke voordelen en nadelen zouden hieraan zitten?

Antwoord

Momenteel zet ik niet in op het uitbreiden van de EML van met maatregelen die zich niet binnen 5 jaar terugverdienen. De uitbreiding van de lijsten met erkende maatregelen als eventueel gevolg van het ophogen van de terugverdientijd van vijf naar bijvoorbeeld zeven jaar is beperkt. Met gebruikmaking van de huidige terugverdientijdmethodiek zouden er 10 maatregelen worden toegevoegd aan de lijst zoals opgesteld aan de hand van de terugverdientijd van maximaal vijf jaar. De huidige lijst bestaat uit circa 185 erkende maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Een terugverdientijd van meer dan vijf jaar, zoals zeven, tien of vijftien jaar, sluit bovendien niet goed aan bij de gangbare investeringshorizon van bedrijven en instellingen. Daarmee grijpt de maatregel dieper in op de bedrijfsvoering, terwijl het uiteindelijke effect gering is.

Relevanter dan het ophogen van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar is bovendien het effect van de onderliggende energieprijzen waarmee de terugverdientijd van maatregelen wordt doorgerekend. Ik ben voornemens om hierbij te rekenen met de gemiddelde forwardprijzen van energie van 2023–2027. Het vaststellen van deze forwardprijzen 2023–2027 als uitgangswaarden binnen de terugverdientijdmethodiek zorgt ervoor dat meer maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen de vijf jaar terugverdienen en dus moeten worden getroffen op grond van de aangescherpte energiebesparingsplicht.

13

Welke landen in de Europese Unie (EU) kennen een energiebesparingsplicht voor maatregelen met een langere terugverdientijd dan vijf jaar? Wat valt daarvan te leren?

Antwoord

Nederland is het enige land in de EU met een energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen. Andere landen kennen wel de verplichting tot het ondergaan van een energie-audit zoals deze volgt uit Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie². De verplichting tot het ondergaan van een energie-audit strekt ertoe dat grote ondernemingen worden verplicht om alle kosteneffectieve energiebesparende maatregelen in kaart te brengen. Aan het ondergaan van een energie-audit zit echter geen verplichting vast tot het uitvoeren van de geïnventariseerde kosteneffectieve maatregelen. Sommige andere landen in de EU werken met een energiebesparingscertificatensysteem, waarbij energieleveranciers verplicht worden om energiebesparing te realiseren bij eindgebruikers (waaronder soms bedrijven). In Nederland is ervoor gekozen om deze verplichting direct bij de bedrijven en instellingen neer te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben enkele vragen over de uitwerking.

14

De leden van de SP-fractie lezen dat bedrijven energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder moeten

² 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

uitvoeren. Zij vragen de Minister toe te lichten hoe gecontroleerd wordt welke maatregelen hieronder vallen en wie dat bepaalt.

Antwoord

Bedrijven en instellingen inventariseren zelf met gebruikmaking van de terugverdiensmethode welke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich in het bedrijfsspecifieke geval binnen vijf jaar terugverdienen en dus getroffen moeten worden. Om de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht te verbeteren, is in 2019 de informatieplicht ingevoerd die ertoe strekt dat bedrijven en instellingen elke vier jaar aan het bevoegd gezag moeten rapporteren over de getroffen en nog te treffen energiebesparende maatregelen³. Daarnaast kunnen bedrijven gebruik maken van de Erkende Maatregelenlijsten, ook wel EML genoemd. Ook is er in augustus en september 2022 een internetconsultatie geweest waarbij door een ieder op de nieuwe EML kon worden gereageerd. Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn onder andere reacties ontvangen van bedrijven, brancheverenigingen en consultants. Door de inbreng van deze partijen is zowel technische expertise als expertise uit de dagelijkse praktijk ingebracht om de EML te verbeteren en te controleren. Bedrijven die een onderzoeksplicht hebben, doen zelf onderzoek naar de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Op basis van het onderzoeksrapport moet het bevoegd gezag kunnen herleiden welke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zich binnen vijf jaar terugverdienen en dus moeten worden getroffen.

Controle op het uitvoeren van de energiebesparende maatregelen en de bijbehorende informatieplicht is belegd bij het bevoegd gezag.

15

Deze leden vragen de Minister om te voorkomen dat bedrijven een beroep gaan doen op een uitzondering, bijvoorbeeld vanwege een unieke situatie, waardoor de plicht voor hen niet zal gelden. Zij vragen de Minister om duidelijkheid te scheppen over mogelijke juridische procedures die gaan komen als gevolg van onduidelijkheid van deze regelgeving en vragen de Minister wat hij doet om dit tot een absoluut minimum te beperken.

Antwoord

Om dit tot een minimum te beperken, stel ik regels en voorwaarden vast in de verschillende regelingen. Ook zijn in de maatregelenschema's van de EML enkele randvoorwaarden opgenomen. Bedrijven mogen zich alleen beroepen op uitzonderingen in specifieke gevallen en dit moet goed onderbouwd zijn. Het toestaan van uitzonderingssituaties is per geval te beoordelen door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft daarbij de ruimte om in bedrijfsspecifieke situaties die een uitzondering noodzakelijk maken door middel van maatwerk af te wijken van de algemene rijksregel. Het toepassen van maatwerk door het bevoegd gezag kan niet zover voeren dat dit leidt tot een algehele uitzondering op de aangescherpte energiebesparingsplicht.

16

Erkent de Minister dat, wanneer onduidelijk is wie vaststelt wat energiebesparende maatregelen zijn die onder deze regels vallen, dit een lege huls zal zijn? Kan de Minister reflecteren op het feit dat de energiebesparingsplicht al decennia bestaat en dat hierop geen handhaving heeft plaatsgehad? Hoe ondervangt dit voorstel de lacunes van eerder beleid? Deze leden verwachten een uitgebreide reflectie en antwoord.

Antwoord

³ Stb. 2019, nr. 167

Om de uitvoerbaarheid, de duidelijkheid en de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren zijn er Erkende Maatregelenlijsten voor de meeste bedrijfstakken opgesteld. Daarnaast is in 2019 de informatieplicht energiebesparing⁴ ingevoerd. Met de informatieplicht is het voor bedrijven duidelijker geworden welke maatregelen zij moeten treffen en is voor het bevoegd gezag informatiegestuurd toezicht mogelijk gemaakt. Op de Erkende Maatregelenlijsten staan de technische maatregelen per bedrijfstak waarmee de meeste bedrijven kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Wanneer een bedrijf alle toepasselijke maatregelen van de relevante Erkende Maatregelenlijsten neemt en daarover rapporteert door middel van de informatieplicht, voldoet het bedrijf aan de energiebesparings- en informatieplicht. Met het huidige voorstel wordt voortgebouwd op verbeteringen die ten aanzien van de energiebesparingsplicht eerder al zijn doorgevoerd. De verplichting wordt verbreed van energiebesparing naar verduurzaming van het energiegebruik en de doelgroep van bedrijven waarop de aangescherpte energiebesparingsplicht van toepassing is wordt verder uitgebreid. Op deze manier wordt de reikwijdte van de verplichting uitgebreid. Voor grote energiegebruikers waarbij het energiegebruik in enig kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalenten wordt een verplicht vierjaarlijks onderzoek naar de verduurzaming van het energiegebruik geïntroduceerd. Dit onderzoek komt in de plaats van de informatieplicht-rapportage voor wat betreft het procesgebonden energiegebruik. Daarnaast is om de naleving van de verplichting te bevorderen ook een inspanning nodig op het gebied van toezicht en handhaving. Momenteel zijn de toezichtstaken per bevoegd gezag (doorgaans de gemeente) en omgevingsdienst verschillend belegd. Bedrijven, instellingen en het bevoegd gezag hebben aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij te laten uitvoeren. Dit is efficiënter en verlaagt de lastendruk. De energiebesparings- en informatieplicht worden met de aanscherping van de energiebesparingsplicht daarom toegevoegd aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten. Het is dus de omgevingsdienst die het toezicht moet gaan uitvoeren in opdracht van het bevoegd gezag.

Het feit dat de energiebesparingsplicht al decennialang bestaat en niet goed is nageleefd betreur ik ook. Daarom zet ik nu extra in op toezicht en handhaving en stel ik door middel van een specifieke uitkering 56 miljoen euro aan aanvullende financiële middelen hiervoor beschikbaar aan omgevingsdiensten⁵. Zie ook de antwoorden op vragen 7, 9 en 17.

17

De leden van de SP-fractie constateren dat omgevingsdiensten een belangrijke rol vervullen voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze leden vragen de Minister om duidelijk aan te geven op welke wijze de 56 miljoen euro besteed gaat worden om het toezicht te versterken. Zij vragen de Minister of hierover gesproken is met de omgevingsdiensten en of de besteding aansluit bij hun behoeften.

Antwoord

Het bedrag van € 56 miljoen is beschikbaar gesteld voor additioneel toezicht en handhaving op de (aangescherpte) energiebesparingsplicht in de periode 2022–2026. Hiervan is € 46 miljoen bedoeld voor toezicht en handhaving op de huidige en de met de actualisatie van de energiebesparingsplicht uit te breiden doelgroep. Deze middelen worden verdeeld op basis van CBS-gegevens over het aantal bedrijven uit de doelgroep in het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst. Van het eerder genoemde bedrag, namelijk € 56 miljoen, is € 10 miljoen specifiek bedoeld voor het

⁴ Stb. 2019, nr. 167

⁵ Stcrt. 2022, nr. 17828

uitvoeren van toezicht en handhaving van de geactualiseerde energiebesparingsplicht op complexere EU ETS-deelnemers. Voor het toezicht op de naleving van de aangescherpte energiebesparingsplicht bij deze complexere bedrijven zal een landelijk coördinatieteam worden opgezet, in samenwerking met Omgevingsdiensten NL, waar kennis en expertise gedeeld kan worden.

Een door de omgevingsdiensten opgestelde verdeelsleutel op basis van een wegingsfactor en adresgegevens vormt de basis voor de verdeelsleutel voor het bedrag per omgevingsdienst.

Bij het opstellen van de regeling waarmee de specifieke uitkering aan de omgevingsdiensten wordt verstrekt, is o.a. een afvaardiging van de omgevingsdiensten betrokken. Gezamenlijk zijn de in de regeling vastgestelde eisen en monitoringscriteria vastgesteld. Ook is op voordracht van deze partijen de mogelijkheid geïntroduceerd om plannen jaarlijks te updaten en de middelen met terugwerkende kracht over heel 2022 beschikbaar te stellen.

De omgevingsdienst is vrij in de besteding van de aanvullende middelen en de inrichting van de extra capaciteit binnen de kaders die in de regeling voor het projectplan en de uitvoering van de activiteiten gesteld worden. De regeling is zo ingericht dat de omgevingsdienst voor de jaren 2022 en 2023 bij de aanvraag een gedetailleerd projectplan indient, en voor de jaren 2024 tot en met 2026 alleen een plan op hoofdlijnen, dat vervolgens gedurende de looptijd van de regeling geconcretiseerd moet worden. Het projectplan moet vervolgens jaarlijks op een aantal onderdelen aangepast worden, om de geplande activiteiten aan te passen aan de ontwikkelingen tijdens de looptijd van de specifieke uitkering. De vrijheid in inrichting van het projectplan en uitvoering daarvan maakt het mogelijk dat de uitkering die de omgevingsdienst in het kader van deze regeling ontvangt, kan aansluiten bij activiteiten die in de regio lopen of gaan lopen.

18

Deze leden constateren ook dat er een verschil is tussen de provinciale dan wel gemeentelijke invulling van de omgevingsdiensten en vragen de Minister om in te gaan op mogelijke regionale verschillen in toezicht en handhaving. Zij vragen wat de Minister doet om deze verschillen te voorkomen.

Antwoord

Provincies en gemeenten zijn als bevoegd gezag de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten. Om te voorkomen dat er landelijk verschillend wordt opgetreden tegen dezelfde overtredingen en er op die manier regionale verschillen in toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht zouden ontstaan, is een Landelijke Handhavingsstrategie vastgesteld. Recentelijk is de opvolger daarvan vastgesteld, de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht⁶. Dit instrument dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving en is een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd en eenduidig te kunnen optreden bij onder andere het toezicht op en de handhaving van de aangescherpte energiebesparingsplicht. Voor het toezicht op en de handhaving van de aangescherpte energiebesparingsplicht bij de complexere EU ETS bedrijven wordt een landelijk coördinatieteam opgezet, waar kennis en expertise gedeeld kan worden, ook om te voorkomen dat op dit punt regionale verschillen in toezicht en handhaving optreden.

19

⁶ Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht vastgesteld | VNG

De leden van de SP-fractie hebben eerder geconstateerd dat de omgevingsdiensten vele taken hebben, maar zwaar onder de maat gefinancierd zijn en onvoldoende slagkracht hebben voor goede controles. Hoe is dit met de 56 miljoen euro te ondervangen, vragen deze leden.

Antwoord

Het extra budget voor het bevoegd gezag is specifiek voor het versterken van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Zie hierover de beantwoording van bovenstaande vragen 7, 9 en 17 over de rol van de omgevingsdiensten.

20

De leden van de SP-fractie vragen de Minister welke rol is weggelegd voor netbeheerders in de uitvoer en de handhaving van de energiebesparingsplicht. Netbeheerders vervullen een cruciale rol in de energie-infrastructuur en hebben bovendien een belangrijke informatiepositie met betrekking tot het verbruik van afnemers. Deze leden vragen de Minister of hij de netbeheerders wil betrekken bij het meten en inzichtelijk maken welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen en hoe de besparing verloopt. Kan de Minister zijn antwoord toelichten?

Antwoord

Het bevoegd gezag voor de energiebesparingsplicht en de informatieplicht berust bij de gemeenten en provincies. De gemeenten en provincies zijn daarmee ook belast met het toezicht op en de handhaving van deze verplichtingen. Veel gemeenten en provincies hebben het toezicht en de handhaving overgedragen aan hun regionale omgevingsdienst. Omgevingsdiensten hebben als toezichthouder de bevoegdheid om van elk bedrijf in hun regio de gegevens op te vragen die nodig zijn voor toezicht en handhaving. In principe kan de omgevingsdienst dus de energiegebruiksgegevens van alle bedrijven in zijn regio opvragen. Wanneer een bedrijf deze energiegebruiksgegevens niet op verzoek van de omgevingsdienst aanlevert, kan het aanleveren van deze gegevens uiteindelijk door middel van een dwangsom afgedwongen worden. Dit is een arbeidsintensief en langdurig traject, en bij het aanleveren van de verbruiksgegevens is dan nog geen energiebesparing gerealiseerd. Netbeheerders hebben wel een vrijwel volledig inzicht in de energiegebruiksgegevens. Vanwege de geheimhoudingsplicht voor netbeheerders, verlenen netbeheerders geen medewerking aan een toezichthouder als deze laatste de netbeheerder vraagt de energiegebruiksgegevens te delen. Ik verken momenteel of de geheimhoudingsplicht van netbeheerders aangepast kan worden waardoor het bevoegd gezag door het opvragen van de gebruiksgegevens bij de netbeheerders beter inzicht kan krijgen in de bedrijven waarop de (aangescherpte) energiebesparingsplicht van toepassing is. Dat maakt het toezicht gericht en efficiënter. Dit vergt echter een wijziging van de Omgevingswet en dit traject heeft dus een langere doorlooptijd dan de actualisatie van de energiebesparingsplicht.

21

De leden van de SP-fractie vragen de Minister om meer duidelijkheid te geven over de vormgeving van de onderzoeksplicht. Deze leden vragen de Minister wie dit onderzoek gaat uitvoeren voor alle bedrijven, welk budget hiervoor is en op welke manier geborgd is dat deze onderzoeken onafhankelijk gebeuren. Zij vragen de Minister bovendien hoe gegarandeerd wordt dat de maatregelen in het uitvoeringsplan ook uitgevoerd worden. Erkent de Minister dat hier een falen van intenties van beleid op de loer ligt als er een welige advieshandel gaat ontstaan waardoor toezichtinstanties juridisch worden weggeschaakt door bedrijven met voldoende financiële middelen? Kan de Minister zijn antwoord toelichten?

Antwoord

De meerderheid van de groep grote energiegebruikers waarop de onderzoeksplicht van toepassing wordt, heeft al ervaring met het (laten) onderzoeken van energiebesparende maatregelen. Naar schatting driekwart (circa 1.700–2.250) van de bedrijven en instellingen die een onderzoek naar alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zullen moeten doen, is namelijk al verplicht tot het ondergaan van en het indienen van het verslag van een energie-audit op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. Voor de eisen aan de invulling van de onderzoeksplicht wordt zoveel mogelijk aangesloten bij deze bestaande eisen. Daarnaast dient bij het uitvoeren van het onderzoek naar alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar ook gebruik gemaakt te worden van de vastgestelde terugverdientijdmethodiek en de daarbij vastgestelde energieprijzen. Hierdoor worden discussies zoveel mogelijk beperkt en wordt de uitvoering voor zowel de grote energiegebruikers als het bevoegd gezag zo simpel en uniform mogelijk gehouden.

Ook wordt in de onderliggende regelgeving, die eerder dit jaar is geconsulteerd, opgenomen welke gegevens door grote energiegebruikers moeten worden aangeleverd. Hierdoor is voor de toezichthouders inzichtelijk aan de hand van welke gegevens de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik zijn getroffen. Ook op deze manier wordt de ruimte voor discussie tussen grote energiegebruikers en de toezichthouders zoveel mogelijk beperkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden hebben hier nog enkele vragen over.

22

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de Minister zich inzet om onnodige verlichting, verwarming en open deuren te ontmoedigen en het vervangen van oude apparaten te stimuleren door middel van een informatiecampagne. Deze leden vragen in hoeverre deze campagne ook betrekking heeft op grote kantoorpanden en bedrijvencomplexen. Is de Minister van mening dat er met dit campagnebeleid optimale besparingswinst geboekt wordt bij kantoorpanden en bedrijven?

Antwoord

Deze campagne is bedoeld als algemene publiekscampagne en heeft betrekking op alle burgers, bedrijven en instellingen. Dat betreft dus ook grote kantoorpanden en bedrijvencomplexen. Deze campagne is niet het enige instrument om besparingswinst te boeken bij kantoorpanden en bedrijven, maar kan wel bijdragen aan bewustwording, informatievoorziening en het bieden van handelingsperspectief. Andere belangrijke instrumenten zijn de energiebesparingsplicht, maar ook de Label C-verplichting⁷ die vanaf 1 januari 2023 voor kantoren geldt. Ook zal in 2023 een specifieke communicatiecampagne in opdracht van EZK door RVO gestart worden die bedrijven gericht informeert over de energiebesparingsplicht en de verschillende rapportageplichten. Uiteindelijk beoogt de hele mix van beleid deze optimale besparingswinst bij kantoorpanden en bedrijven te bewerkstelligen.

23

Kunnen deze maatregelen niet vallen onder de energiebesparingsverplichting? Is de Minister ertoe bereid dit te realiseren?

⁷ Stb. 2018, nr. 380

Antwoord

Structurele energiebesparende maatregelen zoals het toepassen van ledverlichting, het vervangen van oude apparaten zoals warmte-installaties door energiebesparende apparaten en het installeren van regelaars zoals tijdschakelaars en weerafhankelijke regelaars zijn als energiebesparende maatregelen op de EML opgenomen en door deze maatregelen te nemen kunnen bedrijven dus aan de energiebesparingsplicht voldoen. Gedragsmaatregelen zoals de temperatuur van de verwarming lager instellen zijn niet opgenomen op de EML. Hiertoe dient de informatiecampagne Zet Ook De Knop Om.

24

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er in samenwerking met de koepelorganisatie van de omgevingsdiensten een landelijk coördinatieteam wordt opgericht, teneinde het uitvoeren van toezicht op energiebesparende maatregelen bij grootverbruikers te vergemakkelijken. Deze leden steunen deze beleidsontwikkeling van harte. Een landelijk coördinatieteam zal een nuttige aanvulling zijn op de uitbreiding van de energiebesparingsplicht, daar zij centraal opereren. Zo kan kennis en kunde gedeeld worden. Ten behoeve van een goede organisatie en functionering van dit coördinatieteam achten deze leden het van groot belang dat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Deze leden refereren hieromtrent aan het door het lid Kröger ingediende gewijzigd amendement (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 90), waarin voor een dergelijk coördinatieteam het bedrag van vijf miljoen euro wordt begroot. Hoe apprecieert de Minister dit amendement in het licht van dit nieuwe beleidsvoornemen?

Antwoord

Het amendement beoogt middelen vrij te maken voor een landelijk coördinatieteam voor het toezicht op de energiebesparingsplicht bij grootverbruikers. Echter, ik heb reeds 56 miljoen euro beschikbaar gesteld aan omgevingsdiensten en 10 miljoen euro hiervan is specifiek bedoeld voor het toezicht op de categorie van complexere EU ETS-bedrijven, waartoe veel grootgebruikers behoren. De omgevingsdiensten die capaciteit leveren aan het landelijke coördinatieteam bekostigen dit uit de aanvullende financiële middelen die hiervoor aan hen worden verstrekt door middel van de eerder genoemde specifieke uitkering. Het beoogde doel van dit amendement wordt op deze manier reeds bereikt met de middelen die nu extra worden ingezet. Daarom is dit amendement ook ontraden. Omgevingsdiensten geven zelf aan dat nog meer middelen hun mogelijkheden voor meer toezicht en handhaving ook niet per se vergroten, omdat de capaciteit aan geschikte toezichthouders op de arbeidsmarkt beperkt is.

25

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag dat de lijst met energiebesparende maatregelen zo groot mogelijk is. Hiertoe zien deze leden dat de terugverdientijd verhoogd worden. Er wordt nog steeds een terugverdientijd van vijf jaar gehanteerd. Waarom wordt er niet een terugverdientijd van zeven jaar of meer gehanteerd?

Antwoord

Zie hiervoor de beantwoording op vraag 12 van de D66-fractie hierover.

26

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag dat er bij de handhaving op de energiebesparingsverplichting bij ETS-bedrijven onderscheid wordt gemaakt tussen generieke en processpecifieke processen, zoals ook in de motie van de leden Van der Lee en Erkens (Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 41) staat. Hoe wordt dit in deze regeling toegepast?

Antwoord

Voor de meeste ETS-bedrijven zal de verplichting gaan gelden dat een onderzoek moet worden uitgevoerd naar alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, gericht op de activiteiten en processen binnen het bedrijf met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar. Dit vraagt een processpecifiek onderzoek van het bedrijf, omdat het vaak om unieke processen gaat. Onderdeel hiervan is ook het uitvoeren van een isolatiescan. Voor de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik die zien op een gebouw of een deel van een gebouw kan een bedrijf aan de aangescherpte energiebesparingsplicht voldoen door hiervoor de maatregelen te treffen die zijn opgenomen op de Erkende Maatregelenlijsten en daarover te rapporteren. Dit laatste omdat dit vaak generieke maatregelen zijn.