

4. Consultatie

De bedrijfstak specifieke brancheverenigingen en een vertegenwoordigersgroep van de bevoegde gezagen zijn eind augustus 2018 over de nieuwe inhoud van de geactualiseerde EML geïnformeerd. Veel partijen hebben deze informele mogelijkheid gebruikt om te reageren. Deze reacties zijn zo veel mogelijk meegenomen in de wijzigingsregeling die op het internet is gepubliceerd. Een deel van de reacties is eveneens gebruikt om communicatie-instrumenten rondom energiebesparing te verbeteren. De internetconsultatie gaf een ieder de gelegenheid om een reactie in te dienen. Er zijn 43 reacties binnengekomen van organisaties en individuen.

Uit de internetconsultatie zijn veel bruikbare en concrete suggesties naar voren gekomen. Uit de reacties blijkt dat het gevoel van urgentie om energiebesparingsmaatregelen te treffen breed wordt gedragen in de verschillende sectoren. Het wordt in het algemeen gewaardeerd dat de EML beschikbaar zijn en nu worden geactualiseerd. De EML worden door verschillende organisaties gezien als een concreet hulpmiddel dat de drijver van een inrichting kan helpen om de juiste energiebesparingsmaatregelen te identificeren. Daarnaast geven verschillende bevoegde gezagen aan dat de wijzigingen in de EML de uitvoerbaarheid en naleefbaarheid zullen versterken.

In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op de inhoudelijke suggesties voor de EML. De reacties uit de internetconsultatie richten zich ook op het proces waarmee de geactualiseerde EML tot stand zijn gekomen en de gevolgen van de geactualiseerde EML voor inrichtingen en bevoegde gezagen. In de verschillende sub paragrafen is vervolgens nadere toelichting gegeven.

4.1 Reacties op de inhoud van de EML

Op basis van de ontvangen reacties zijn verschillende verbeteracties uitgevoerd waardoor de EML zijn verbeterd. De acties die zijn uitgevoerd vallen uiteen in het samenvoegen van maatregelen/technieken, het splitsen van bestaande maatregelen/technieken, het verwijderen van irrelevante maatregelen in een bepaalde bedrijfstak en het tekstueel vereenvoudigen van maatregelen/technieken. Uiteindelijk is er nog een tekstuele slag gemaakt ten behoeve van de bruikbaarheid van de erkende maatregelen voor het eLoket voor de nieuwe informatieplicht.

Bepaalde technieken dienen hetzelfde doel. Waar mogelijk zijn deze technieken samengevoegd tot één erkende maatregel voor energiebesparing. Het gaat hier bijvoorbeeld om noodstroomvoorziening voor serverruimten. De terugverdiendtijd van alle varianten met ledverlichting zijn opnieuw doorgerekend door een externe partij. Op basis hiervan zijn aanvullende economische randvoorwaarden (minimaal aantal branduren) en technische randvoorwaarden (specifiek voor bestaande armaturen) toegevoegd. Bij de maatregel energiebewaking en registratiesysteem is het doel aangescherpt. Bovendien zijn per techniek nieuwe randvoorwaarden (jaarlijkse elektriciteitsverbruik, aardgasverbruik en het bruto vloeroppervlak) gesteld. Bij de maatregel isolatie van ventilatiekanalen is verduidelijkt dat het gaat om systemen die zijn aangesloten op recirculatie- en/of warmteterugwinningssystemen. Verder is bij de maatregel isolatie van leidingen en appendages voor ruimteverwarming verduidelijkt dat het isoleren alleen geldt voor de ringleiding. Een ander voorbeeld van een maatregel die verduidelijkt is, is de maatregel gerichte puntafzuigingen. Al deze maatregelen zijn nu uniform toegepast in de relevante bedrijfstakken.

Mede naar aanleiding van de consultatiereacties zijn enkele maatregelen gesplitst. Zo waren voor maatregelen met betrekking tot buitenverlichting meerdere varianten opgenomen waardoor de toepasbaarheid onduidelijk was. Deze maatregelen zijn nu specifiek gemaakt en als aparte erkende maatregelen benoemd in de bedrijfstakken waar deze van toepassing waren. Deze maatregelen zijn nu uniform toegepast in de relevante bedrijfstakken.

Mede uit de consultatie komt naar voren dat niet alle nieuwe maatregelen relevant gevonden worden. Men betwijfelt of de specifieke maatregelen voor alle sectoren aangewezen kunnen worden en de toepassingsvoorwaarden zouden in veel gevallen onvergelijkbaar zijn tussen sectoren. Mede op basis van de reacties op de internetconsultatie zijn de nieuw toegevoegde maatregelen nogmaals nagekeken op relevantie en overlap met andere maatregelen. Ook is bekeken welke maatregelen al door ander beleid geregeld worden en welke maatregelen achterhaald zijn. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot het schrappen van maatregelen. De uiteindelijke EML zijn daardoor overzichtelijker geworden en sluiten beter aan bij de verschillende bedrijfstakken. Achterhaalde technieken zijn bijvoorbeeld veegschakelingen, want andere erkende maatregelen zoals

bewegingsmelders zijn een gangbaardere techniek voor hetzelfde doel. Spanningsverlagingsstoestellen zijn geschrapt, omdat deze maatregel oude conventionele technieken in stand houdt. Energiezuinige beglazing op natuurlijke vervangingsmomenten voor kantoorruimten wordt al geregeld in het Bouwbesluit en zijn dus van de EML gehaald. Maatregelen met betrekking tot energiezuinige koelkasten en computers zijn alsnog niet aangewezen als erkende maatregelen, omdat deze maatregelen worden gedekt door de Ecodesign-richtlijn, die ervoor zorgt dat een energiezuinige variant op een natuurlijk vervangingsmoment wordt afgeschaft. De maatregelen met betrekking tot IE-motoren zijn tevens aangepast zodat zij in lijn zijn met de Ecodesign-richtlijn, en om te voorkomen dat er een ongewenste overlap is tussen de EML en de Ecodesign-richtlijn.

Een aantal nieuwe technieken die in de internetconsultatie is opgenomen, is na de internetconsultatie alsnog niet opgenomen in de EML vanwege de beperkte toepassingsmogelijkheden of onduidelijkheid in de berekening van de terugverdientijd. De lucht- en waterwarmtepomp is hier een voorbeeld van. Voor deze maatregel is meer onderzoek nodig om beter te onderbouwen met welke randvoorwaarden een warmtepomp voor specifieke bedrijfstakken voldoende rendabel is.

Verder zijn maatregelen/technieken vereenvoudigd. Zo is de maatregel warmte- en koudeverlies door openstaande deuren geüniformeerd en tekstueel aangescherpt waardoor de uitgangssituatie is verduidelijkt. Ten slotte zijn er door verschillende partijen nog meer nieuwe maatregelen genoemd om toe te voegen aan de EML. Deze zijn nu niet meegenomen, vanwege de beperkte beschikbare tijd voor de actualisatie. Bij een eventuele toekomstige actualisatie kunnen dergelijke maatregelen mogelijk alsnog worden toegevoegd. Ook de verschillende suggesties over een andere ordening van de erkende maatregelen kunnen bij een toekomstige actualisatie meegenomen worden.

4.1.2 Totstandkoming geactualiseerde EML

Verschillende brancheverenigingen gaven aan verbaasd en bezorgd te zijn over het feit dat er bij de actualisatie van de EML niet van tevoren contact is gezocht met de sectoren, en dat de actualisatie onder hoge tijdsdruk uitgevoerd is. Er wordt door hen op gewezen dat de EML in het verleden tot stand kwamen in nauwe samenwerking met de branches en bevoegde gezagen. Ook werd er ingebracht dat de lijsten die voor een aantal bedrijfstakken recent zijn opgesteld pas later geactualiseerd zouden moeten worden.

Met de adviesgroep EML, bestaande uit branchevertegenwoordigers en de Rijksoverheid, was afgesproken om de EML in 2019 te actualiseren, tenzij in het kader van het Energieakkoord een ander moment voor de actualisatie zou worden afgesproken. In februari 2018 hebben de betrokken branches als partijen van de Borgingscommissie bij het Energieakkoord het voornemen vastgelegd om de EML voor januari 2019 te actualiseren (Kamerstuk II 2017/2018, 30 196, nr. 573).

Bij het opstellen van de oorspronkelijke EML is destijds nauw samengewerkt met de brancheverenigingen. Bij de actualisatie van de EML bouwt het Rijk voort op deze goede basis die samen met de branches en andere betrokken partijen is gelegd. De actualisatie van de EML is een wijziging van een minder ingrijpende orde dan het invoeren van de EML destijds was. Het betreft een extra impuls aan de naleving van de Wet milieubeheer, waarbij de inzet van lijsten met erkende maatregelen gecontinueerd wordt. Dit is een wezenlijk ander proces dan de eerste totstandkoming van de EML. De brancheverenigingen hebben inspraak geleverd op het resultaat. Deze waardevolle input is zowel tijdens de informele als de formele consultatie verkregen. Ook tijdens het verwerken van de consultatiereacties is er contact geweest met betrokken partijen om eventuele verbeterpunten in kaart te brengen.

4.1.3 Administratieve lasten

Een aantal organisaties geeft in de internetconsultatie aan dat de actualisatie van de EML kan zorgen voor een toename van administratieve lasten, onder andere door onduidelijkheid van maatregelen en gebrek aan specifieke kennis. De geactualiseerde EML zouden veel ruimte laten voor interpretatie door drijvers van inrichtingen en ambtenaren, wat in het ergste geval zou kunnen leiden tot meer (juridische) geschillen. Daarnaast stelt men dat de maatregelen onduidelijk zijn geformuleerd, waardoor deze moeilijk te handhaven zijn of juist moeilijk te interpreteren door de inrichting. In het algemeen lijkt er behoefte te zijn aan een informatiepunt voor zowel de bevoegde gezagen als de inrichtingen. Om hieraan tegemoet te komen wordt de kennisbank Energiebesparing en Winst van Rijkswaterstaat WVL (onderdeel kenniscentrum InfoMil) geactualiseerd.

Zoals hierboven is toegelicht geven de EML een invulling aan de al bestaande verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar. De EML geven inrichtingen meer duidelijkheid over de maatregelen die zij kunnen nemen. De actualisatie van de EML geeft dus een invulling aan artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit en leidt op zichzelf niet tot een lastenverzwaring.

4.1.4 Kennisbank Energiebesparing en Winst (www.infomil.nl/energie)

De bestaande kennisbank Energiebesparing en Winst van Rijkswaterstaat WVL (onderdeel kenniscentrum InfoMil) wordt in samenwerking met externe deskundigen en RVO.nl eveneens geactualiseerd. Naast het aansluiten op de nieuwe bijlage 10, wordt ook met dit hulpmiddel tegemoet gekomen aan meerdere reacties uit de internetconsultatie. Het gaat dan vooral om de uitleg van bepaalde begrippen en de onderlinge samenhang tussen maatregelen. Deze kennisbank komt tegemoet aan de wensen van inrichtingen en bevoegde gezagen door op een heldere en toegankelijke wijze inzicht te geven in de technische aspecten van specifieke maatregelen. Dit zal ook helpen bij interpretatievragen over de uitleg van maatregelen en randvoorwaarden. Het in het kader van de informatieplicht gestarte communicatietraject vanuit het Rijk kan daarnaast de maatregelen verduidelijken, waardoor inrichtingen en bevoegde gezagen straks zo min mogelijk problemen ondervinden. Ook de brancheverenigingen hebben en nemen hier hun verantwoordelijkheid ten aanzien van communicatie.

4.1.5 Berekeningsmethodiek EML

Verschillende organisaties geven aan dat zij graag zien welke methode het Rijk hanteert bij het bepalen van de terugverdientijd. Zonder die informatie is het voor drijvers van inrichtingen moeilijk om na te gaan of een maatregel in een specifiek geval inderdaad zich binnen vijf jaar terugverdient. Daarnaast komt in verschillende reacties naar voren dat men kentallen voor investeringen, besparingen en gehanteerde tarieven mist. De wijze waarop de EML zijn vastgesteld is uiteengezet in deze nota van toelichting. Het zijn maatregelen die door de minister zijn vastgesteld en waarmee voldaan kan worden aan de energiebesparingsplicht. De toepasselijke erkende maatregelen uit de EML moeten volledig worden toegepast om in ieder geval te voldoen aan artikel 2.15 van de Activiteitenbesluit.

De EML zijn sector-breed opgezet. Het is daarom in specifieke gevallen mogelijk dat de terugverdientijd verschilt voor een inrichting. Dat kan aanleiding zijn voor een inrichting om af te wijken van de EML. Het is bij afwijking van de EML echter mogelijk niet meer aannemelijk dat de inrichting aan de energiebesparingsplicht voldoet. Mogelijk zijn er voor een individuele inrichting dan ook andere energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar te nemen die niet op de EML staan. Wanneer een inrichting afwijkt van de EML kan zij gebruikmaken van de terugverdientijdmethode die wordt opgenomen in de wijziging van artikel 2.16c van de Activiteitenregeling om andere rendabele maatregelen in kaart te brengen. Het is aan het bevoegd gezag om, bijvoorbeeld op grond van de geleverde toelichting in de informatieplicht, te beoordelen of met het afwijkende pakket voldaan wordt aan de energiebesparingsplicht.

Verder is er grotendeels voortgebouwd op het werk van de branches waarbij de door hen geleverde onderbouwing van de investeringskosten van bestaande EML zijn geïndexeerd naar huidige niveaus.

4.1.6 Regionale plannen voor warmte- en energievoorziening

Verschillende organisaties gaven aan zich zorgen te maken over invloed van toekomstige gemeentelijke keuzes voor warmte- en energievoorziening op het rendement van de nu opgelegde investeringen via de EML. De gedachte hierbij is dat een inrichting op korte termijn geconfronteerd kan worden met nieuwe verplichte investeringen om te voldoen aan de energietransitie op gemeentelijk niveau. Dit zal echter geen gevolgen hebben voor de investeringen op basis van de nieuwe EML. De gemeentelijke plannen zullen niet allemaal binnen vijf jaar gerealiseerd zijn, waardoor de energiebesparende maatregelen zich terug kunnen verdienen. Daarnaast ligt het bevoegd gezag ook op gemeentelijk niveau en kan het bevoegd gezag indien nodig rekening houden met lokale plannen voor de energietransitie.

4.1.7 MKB-toets

In een aantal reacties vraagt men om de actualisatie van de EML te onderwerpen aan een MKB-toets. Een dergelijke toets houdt in dat de conceptversie van de geactualiseerde EML wordt voorgelegd aan een panel van door de brancheorganisaties geselecteerde ondernemers. De maatregelen zouden onvoldoende zijn afgestemd met het MKB. Dit zou risico's met zich meebrengen voor MKB-bedrijven. Men vraagt of er in een dergelijke MKB-toets met name kan worden gekeken of de nieuwe maatregelen de juiste toepassingsvoorwaarden hebben, of de gehanteerde uitgangspunten bij de nieuwe maatregelen kloppen en of er geen tegenspraak is tussen maatregelen.

De MKB-toets is echter ongeschikt om een antwoord te geven op deze vragen. De MKB-toets is in het leven geroepen om in het wetgevingsproces te controleren of wet- en regelgeving voldoende uitvoerbaar zijn voor kleine en middelgrote bedrijven. Externe consultants voeren de actualisatie uit op basis van nieuwe technische wijzigingen en veranderingen in bijvoorbeeld de energieprijzen. Een MKB-panel beschikt niet over de benodigde technische kennis om input te leveren voor de 19 afzonderlijke sectoren en kan dus weinig zeggen over specifieke referentietechnieken en toepassingsvoorwaarden. Hier ziet het Rijk een rol voor de betrokken brancheverenigingen uit de 19 bedrijfstakken. Zij vertegenwoordigen het MKB en kunnen bij hun diverse achterban input verzamelen en leveren wanneer zij dit nodig achten. De internetconsultatie is door het Rijk ingezet als instrument om de benodigde input te verzamelen. Over toepassingsvoorwaarden, uitgangspunten en eventuele tegenspraak tussen maatregelen is dan ook via de internetconsultatie input verzameld.

4.1.8 EML-systematiek en energiebesparingsregelgeving

Er zijn verschillende vragen gesteld over de werking van de EML-systematiek. De antwoorden op deze vragen volgen uit de uitleg van de bestaande EML-systematiek die door de actualisatie (of informatieplicht) ongewijzigd blijft. Meer informatie over de werking van de EML-systematiek is onder andere gegeven in de handreiking erkende maatregelen voor energiebesparing van Rijkswaterstaat WVL (onderdeel Kenniscentrum InfoMil), zie www.infomil.nl/energie.

4.1.9 Verzoek om extra inpassingsvoorwaarden op te nemen

Een ander aspect dat genoemd werd in de consultatiereacties was het opnemen van extra specifieke inpasbaarheidsvoorwaarden. In deze nota van toelichting is verduidelijkt hoe de economische en technische randvoorwaarden zijn aangepast. Er was bij de introductie van de EML-systematiek al een koppeling gemaakt met de energieprestatielabelsystematiek en het Bouwbesluit. Meer informatie hierover kan gevonden worden in de 'Handreiking erkende maatregelen energiebesparing voor de werking rond bijzondere omstandigheden' van Kenniscentrum InfoMil. Enkele voorstellen, zoals het opnemen van specifieke investeringskosten als randvoorwaarden, gaan in tegen de methodiek van de EML zoals die eerder in adviesgroepen bij het opstellen van de oorspronkelijke EML zijn gemaakt. Bij de randvoorwaarden wordt van een redelijke en billijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uitgegaan. Het is de taak van de toezichthouder om rekening te houden met andere aandachtspunten, zoals inpasbaarheid, veiligheidsaspecten en/of individuele aandachtspunten. Dit geldt voor alle omgevingsthema's in de wetgeving.

4.1.10 Verzoeken die buiten de reikwijdte van de actualisatie vallen

Veel vragen over de EML-systematiek en energiebesparingsregelgeving vallen buiten de reikwijdte van de actualisatie van de EML. In meerdere reacties werd gevraagd naar de informatieplicht en de overlap van de Wet milieubeheer, de EML en andere wet- en regelgeving. In dat kader wordt vooral verwezen naar 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 (hierna: EED). De opzet en werking van de informatieplicht en de EED vallen buiten de reikwijdte van deze wijziging. In de nota van toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit is de samenhang en de verhouding tussen de energiebesparingsplicht, de informatieplicht en overige wet- en regelgeving waaronder de EED verder verduidelijkt.

Verder werd gesteld dat het ontbreken van een wettelijke definitie van het begrip 'drijver van de inrichting' voor verwarring kan zorgen bij handhavers en inrichtingen, en er werd betwist of de EML op een juiste manier bijdragen aan klimaatdoelen. Deze reacties geven een goed beeld van de vragen die bij inrichtingen en bevoegde gezagen leven en zullen waar mogelijk worden meegenomen in de communicatie in het kader van de introductie van de informatieplicht. Meer informatie over de EML, de energiebesparingsplicht en de informatieplicht kan gevonden worden op de website van Kenniscentrum InfoMil (www.infomil.nl/energie).