

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2014

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van 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.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de resultaten op het gebied van energie-efficiëntie gevolgd gaan worden en hoe uw Kamer hierover wordt geïnformeerd. Voor energiebesparing geldt een tweetal doelstellingen. In het kader van het Energieakkoord voor duurzame groei (Kamerstukken II, 2013/14, 30 196, nr. 202; hierna: Energieakkoord) is afgesproken dat er in 2020 minimaal 100 PJ zal worden bespaard. Daarnaast geldt volgens de richtlijn een 1,5% energiebesparingsdoelstelling in 2020 bij eindgebruikers. De planbureaus hebben berekend dat als wordt voldaan aan de 100 PJ, ook wordt voldaan aan de richtlijn.

Voor de 100 PJ zijn tussenpaden afgesproken. Uiterlijk 31 december 2016 dient minimaal 35% te zijn gehaald en uiterlijk 31 december 2018 65%. De borgingscommissie van het Energieakkoord onder leiding van de heer Nijpels zal hier op toezien. Dit zal gebeuren op basis van een doorrekening door de planbureaus. Een eerste doorrekening zal nog dit najaar plaatsvinden.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen of eerdere kritische standpunten zijn meegenomen bij de onderhandelingen over de richtlijn en welke lessen hieruit te leren zijn voor de onderhandeling van andere Europese voorstellen. Nederland is vanaf het begin tegen deze richtlijn geweest. Toen tijdens de onderhandelingen over de richtlijn bleek dat er binnen de Europese Unie onvoldoende draagvlak was om de richtlijn tegen te

houden, heeft Nederland samen met andere landen succesvol ingezet op het van tafel krijgen van de meest ingrijpende verplichtingen uit de richtlijn. 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). Artikel 5 vult Nederland in middels de bestaande afspraken met de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Defensie. Artikel 7 omvat de afspraken uit het Energieakkoord. Ook de regeldruk van de uiteindelijke richtlijn is aanzienlijk minder ten opzichte van die van de door de Europese Commissie oorspronkelijk voorgestelde richtlijn. Om die redenen kon er vervolgens worden ingestemd met de richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de evaluatie van de richtlijn. Bij de evaluatie die momenteel door de Europese Commissie wordt uitgevoerd, zijn de lidstaten niet direct betrokken. De evaluatie richt zich met name op het energie- en klimaatpakket tot en met 2030. Een herziening van de richtlijn is overigens op dit moment niet aan de orde, omdat de huidige richtlijn nog niet is geïmplementeerd. Er is op dit moment dan ook geen zicht op de termijn waarop een eventuele herziening van de richtlijn kan worden verwacht en ook niet op lastenverzwaring bij een mogelijke herziening van de richtlijn. Energiebesparing is belangrijk binnen het Europese klimaat- en energiebeleid, maar de inzet in Brusselse overleggen is dat dit met name nationaal beleid vergt.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de maatregelen uit de richtlijn en het wetsvoorstel zich verhouden tot het Energieakkoord. Voor een belangrijke eis uit de richtlijn, namelijk de verplichting tot 1,5% energiebesparing bij eindgebruikers, heeft Nederland voor een alternatieve aanpak gekozen. Dit ten opzichte van de optie die de richtlijn biedt om over te gaan tot een meer verplichtende aanpak via zogeheten witte certificaten. Nederland is geen voorstander van het systeem met witte certificaten, omdat een dergelijk systeem tot aanzienlijke administratieve lasten leidt en de energiebesparingsopbrengsten onzeker zijn. Om die reden heeft Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met een alternatief plan te komen. Nederland vult de betreffende verplichting in via de maatregelen uit het Energieakkoord.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de richtlijn te verstrekkend is. Energiebesparing is een belangrijke pijler van het Europese klimaat- en energiebeleid, maar hiervoor is vooral nationaal beleid nodig. Het Energieakkoord is een goed voorbeeld van sterk nationaal beleid. De hierin afgesproken besparingsdoelstellingen zijn ambitieuzer dan de doelen die in de richtlijn worden gesteld. Momenteel evalueert de Europese Commissie de inspanningen van de lidstaten om de besparingsdoelstellingen te halen. De resultaten van de evaluatie zullen volgens planning op 30 juni 2014 bekend worden (artikel 3 van de richtlijn).

De leden van de PVV-fractie vroegen hoeveel ambtenaren op de Ministeries, provincies en gemeenten zich bezighouden met energiebesparingsbeleid op dit vlak en wat de kosten hiervan zijn. Niet alleen op rijksniveau, maar ook bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn personen bezig met het ontwikkelen van beleid op het gebied van energiebesparing en de uitvoering hiervan. Er is niet aan te geven, ook niet bij benadering, om hoeveel fte dit gaat en wat de kosten hiervan zijn.

2. Implementatie en uitvoering van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de goedkeuring van de Nederlandse alternatieve aanpak van artikel 7 van de richtlijn. Op 5 december 2013 heeft de regering de Europese Commissie geïnformeerd over de alternatieve aanpak van artikel 7. De Commissie zal deze aanpak niet goedkeuren of afkeuren. Wel beoordeelt de Commissie de aanpak en kan na drie maanden wijzigingen suggereren. Tot op heden heeft de Commissie geen suggesties voorgesteld voor de door Nederland gekozen alternatieve aanpak.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe andere lidstaten de richtlijn implementeren. Op basis van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat de richtlijn door verschillende lidstaten op zeer uiteenlopende wijze wordt geïmplementeerd. Met betrekking tot artikel 7 bijvoorbeeld hebben Finland, Oostenrijk en België – net als Nederland – gekozen voor een alternatieve aanpak. De beoordeling van de algemene voortgang van de implementatie van de richtlijn zal de Europese Commissie voor 30 juni 2014 doen. Hierover is dus op dit moment nog geen informatie beschikbaar.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of volledige implementatie van de richtlijn op 5 juni 2014 haalbaar is. Dit is helaas niet het geval. De richtlijn is op 25 oktober 2012 tot stand gekomen en verplicht de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 5 juni 2014 te implementeren. Dit is een erg korte termijn. Nederland heeft samen met andere lidstaten destijds gepleit voor een langere implementatietermijn. Na totstandkoming van de richtlijn is direct begonnen met de implementatie. De richtlijn schrijft op een aantal punten beleidsdoelen of beleidsalternatieven voor. Hierdoor was na totstandkoming van de richtlijn niet gelijk duidelijk op welke wijze de Nederlandse wet- en regelgeving moest worden aangepast ter implementatie van deze richtlijn. Aan het opstellen van voorliggend wetsvoorstel is veel studie en (interdepartementaal) overleg vooraf gegaan om vast te stellen voor welke verplichtingen wet- en regelgeving nodig is en welke onderdelen door bestaand of nieuw beleid kunnen worden bereikt. Ook was een belangrijk deel van de implementatie van de richtlijn, namelijk de 1,5% energiebesparingsdoelstelling, afhankelijk van de totstandkoming van het Energieakkoord. De energiebesparende maatregelen uit het Energieakkoord vormen de basis voor de betreffende verplichting uit de richtlijn. Na totstandkoming van het Energieakkoord is het wetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Een deel van de richtlijn wordt geïmplementeerd in uitvoeringsregelgeving. Ook deze uitvoeringsregelgeving zal begin juni van dit jaar niet gereed zijn, omdat met het wetsvoorstel de voor deze regels noodzakelijke wettelijke grondslagen voor het eerst worden vastgesteld. Alle inspanningen zijn erop gericht om het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving op zo kort mogelijke termijn in procedure te brengen en zo de overschrijding van de implementatietermijn zo beperkt mogelijk te houden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de Tweede Kamer wordt betrokken bij de uitvoeringsregelgeving ter implementatie van de richtlijn. Voor de implementatie van de richtlijn is wijziging van verschillende amvb's en – in beperkte mate – ministeriële regelingen nodig. Voor de ministeriële regelingen gelden geen bijzondere procedurele bepalingen, en hierbij is het uitgangspunt dat uw Kamer niet zal worden betrokken. Ingevolge verschillende wettelijke bepalingen geldt een voorhangprocedure voor de wijzigingen van de amvb's (het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit kostenoverzicht energie). Wijzigingen van deze besluiten zullen derhalve in ontwerp aan uw Kamer worden voorgelegd.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de verhouding tussen afspraken in het Energieakkoord en de verplichtingen die volgen uit de richtlijn, met name waar het gaat om artikel 14 van de richtlijn. Artikel 14 van de richtlijn bevat de verplichting om het potentieel van warmtekrachtkoppeling (hierna: WKK) en warmte- en koudnetten in kaart te brengen. Veel van dit potentieel is reeds in kaart gebracht, bijvoorbeeld in de vorm van een Warmteatlas en specifieke potentieelstudies over WKK. Lidstaten dienen deze potentieelstudies uiterlijk eind 2015 bij de Commissie aan te leveren.

Ten aanzien van de marktomstandigheden geldt dat Nederland op dit moment al beschikt over een relatief groot WKK-park. Als gevolg van de relatief ongunstige marktomstandigheden en de beleidskeuze om afgezien van de vrijstelling in de energiebelasting niet over te gaan tot specifieke subsidiëring, besluit een deel van de bedrijven nu af te zien van het gebruik van WKK. De ontwikkeling van efficiënte warmte- en koudnetwerken wordt op dit moment door middel van fiscale maatregelen zoals de Energie Investeringsaftrek (EIA), maar ook door middel van de MJA3, MEE, Green Deals, het Nationaal Expertisecentrum Warmte en EPC-normering voldoende gestimuleerd. Met dit beleid wordt voldaan aan de verplichting van de richtlijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar een nadere onderbouwing van de maatregelen waarvan wordt aangegeven dat deze reeds zijn geïmplementeerd of geen implementatie behoeven. Hieronder wordt op hoofdlijnen aangegeven voor welke punten geen implementatie door wijziging van wet- en regelgeving nodig is en wat de achterliggende gedachte hierbij is. Waar in de transponeringstabel tot de conclusie is gekomen dat bepaalde onderdelen van de richtlijn reeds zijn geïmplementeerd of geen implementatie behoeven, is uiteraard rekening gehouden met het feit dat het op de implementatiedatum van de richtlijn nodig is om aan de richtlijn te voldoen. Geen aanvullende implementatie is noodzakelijk indien dit al effectief geschiedt door bestaande regelgeving of door (toekomstig) feitelijk handelen. Ook geldt bij implementatie van EU-regelgeving het uitgangspunt van geen nationale koppen. Er is dus zeker geen sprake van het de facto opschorten van het voldoen aan deze onderdelen van de richtlijn. In de volgende alinea's is aangegeven aan de hand van welke overwegingen al dan niet is overgegaan tot implementatie van voorschriften uit de richtlijn.

Een aantal artikelen van de richtlijn bevat zodanige regels dat deze niet in nationale wetgeving omgezet hoeven te worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 1, dat het onderwerp en het toepassingsgebied van de richtlijn omschrijft. Het is niet gebruikelijk dit in nationale wetgeving te omschrijven en dit artikel behoeft dan ook geen implementatie. Ook aan het einde van de richtlijn is een aantal artikelen opgenomen waarvan uit het karakter van deze artikelen voortvloeit dat deze artikelen niet in nationale wetgeving hoeven te worden omgezet. Zo worden in artikel 21 conversiefactoren vastgelegd waarmee gerekend moet worden. Daarnaast betreft het de artikelen 22 en 23, die aangeven op welke punten de Europese Commissie bevoegd is gedelegeerde handelingen vast te stellen en de procedure die de Commissie hierbij moet volgen. Ook de artikelen 25 tot en met 30 behoeven naar hun aard geen implementatie. Artikel 25 geeft de Europese Commissie de taak een onlineplatform in te stellen om de toepassing van de richtlijn te bevorderen. Artikel 26 stelt een Comité in. Artikel 27 betreft een aantal wijzigingen en intrekkingen in andere regelingen. Artikel 28 regelt vervolgens de omzetting van de richtlijn en de artikelen 29 en 30 de inwerkingtreding en de adressanten van de richtlijn.

De richtlijn bevat gedeeltelijk dezelfde of bijna dezelfde bepalingen als twee richtlijnen die met deze richtlijn worden ingetrokken, te weten richtlijn 2004/8 over hoogrenderende warmtekoppeling en richtlijn 2006/32 over energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. Hierdoor is een aantal bepalingen van deze richtlijn reeds geïmplementeerd. Dit is het geval bij een aantal onderdelen uit de definities van artikel 2, een aantal verplichtingen uit de artikelen 9 en 10 over de meting van energie en de facturering hiervan, artikel 13 over sancties en artikel 15 over omzetting, transport en distributie van energie.

Ook voorziet huidig beleid soms al in voldoende implementatie van de richtlijn. Dit is het geval bij artikel 12 van de richtlijn, dat verplicht passende maatregelen te nemen voor het bevorderen en faciliteren van een efficiënt energieverbruik door kleine afnemers. Ook voor de artikelen 16 en 17 is geen aanvullende actie nodig omdat het huidige beleid al hier voldoende in voorziet. Deze artikelen hebben betrekking op de deskundigheid van energieadviseurs en informatie over beschikbare instrumenten voor het stimuleren van energie-efficiëntie. De artikelen 18 en 19 hebben betrekking op energiediensten. Artikel 18 verplicht lidstaten de markt van energiediensten en de toegang tot deze markt te bevorderen. Artikel 19 verplicht lidstaten belemmeringen die het bereiken van energie-efficiëntie in de weg staan, weg te nemen. Het bestaande beleid voorziet hier voldoende in. Ook in de implementatie van artikel 20, dat betrekking heeft op de ondersteuning van investeringen in energie-efficiëntie, is voorzien door bestaand beleid, met name het Woonakkoord.

De richtlijn kent relatief veel bepalingen die aan de lidstaten opdragen een bepaald beleidsdoel te bereiken. Van deze bepalingen is steeds beoordeeld of dit beleidsdoel bereikt kon worden met wet- en regelgeving, of dat andere manieren beter geschikt waren om dit beleidsdoel te bereiken. Uiteraard is er altijd een marge van onzekerheid of beleidsdoelen bereikt worden, zowel wanneer gekozen wordt voor het instrument van wet- en regelgeving als wanneer gekozen wordt voor andere instrumenten. Het gaat hier om een aantal artikelen. In de eerste plaats betreft het artikel 4 over de renovatie van gebouwen. Aan deze verplichting wordt invulling gegeven met het National Energy Efficiency Action Plan (NEEAP), waarin Nederland driejaarlijks rapporteert aan de Commissie over de voortgang in energiebesparing. Artikel 4 maakt een onderdeel uit van het NEEAP van dit jaar. Onlangs heeft uw Kamer het NEEAP ontvangen (Kamerstukken II, 2013/14, 31 209, nr. 162). In de tweede plaats gaat het hier om artikel 7 van de richtlijn. Dit artikel bevat een cumulatief doel voor de verbetering van de energie-efficiëntie in 2020. Aan dit artikel zal invulling worden gegeven door beleidsmaatregelen. De belangrijkste bouwsteen hiervoor is het Energieakkoord.

Tot slot is er een aantal artikelen dat verplichtingen oplegt aan de lidstaten. Ook hier is geen implementatiewetgeving voor nodig omdat lidstaten die zaken zelf kunnen doen. Het betreft hier twee soorten verplichtingen: de administratieve verplichtingen en de inhoudelijke verplichtingen met betrekking tot energie-efficiëntie. In de categorie administratieve verplichtingen valt artikel 3, dat een verplichting oplegt aan lidstaten om energie-efficiëntiestreefcijfers vast te leggen. Inhoudelijke verplichtingen voor de lidstaten om tot energie-efficiëntie te komen betreffen de volgende artikelen. Artikel 5 stelt regels over energiebesparing bij overheidsgebouwen. Dit wordt ingevuld door het reeds ingezette overheidsbeleid met betrekking tot energiebesparing in gebouwen. Artikel 6 van de richtlijn stelt regels over overheidsaankopen. Dit is ingevuld middels een beleidskader Duurzaam Inkopen.

Een aantal artikelen of artikelonderdelen van de richtlijn leidt wel tot aanpassing van wet- en regelgeving. Het betreft hier delen van artikel 2 met betrekking tot de definities, grote delen van artikel 8 met betrekking tot energie-audits en energiebeheerssystemen, artikel 9 over met name het meten van warmte en het informeren over de mogelijkheden van de slimme meter, artikel 10 over de verstrekking van meetgegevens aan een afnemer, artikel 11 met betrekking tot kosten van toegang tot informatie over meteropneming en facturering en delen van artikel 14 over het bevorderen van hoogrenderende WKK en efficiënte stadsverwarming. Andere delen van artikel 14 zijn al geïmplementeerd of worden ingevuld door feitelijk handelen.

Er zijn geen specifieke voorzieningen opgenomen over de evaluatie van de implementatie van de richtlijn. De richtlijn zelf kent een stelsel van rapportage en evaluatie. Dit is beschreven in artikel 24 van de richtlijn. Dit stelsel van rapportage en evaluatie bestaat onder meer uit een jaarlijkse rapportage van de lidstaten over de bereikte voortgang naar het nationale energie-efficiëntiestreefcijfer en een driejaarlijks NEEAP van de lidstaten over energie-efficiëntie. Ook verstrekken de lidstaten bepaalde statistische informatie aan de Europese Commissie. De Europese Commissie evalueert deze verslagen en plannen en beoordeelt de voortgang die lidstaten maken. Naar aanleiding hiervan kan de Europese Commissie maatregelen voorstellen. Specifiek over de artikelen 6 (overheidsaankopen) en 7 (verplichtingsregelingen voor energie-efficiëntie) van de richtlijn, heeft de Europese Commissie rapportageverplichtingen aan de Raad, die eventueel vergezeld gaan van voorstellen om de richtlijn te wijzigen of aan te vullen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de planning van de uitwerking van de lagere regelgeving. Zoals hierboven ook is aangegeven naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de PvdA, zijn er verschillende uitvoeringsbesluiten nodig om te komen tot een volledige implementatie van de richtlijn. Ik streef er naar de wijziging van het Besluit kostenoverzicht energie kort na het zomerreces bij uw Kamer aanhangig te maken. De wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht volgen later. Hierna zal nog het traject van advisering door de Raad van State plaatsvinden. Al met al zou dit er toe moeten leiden dat deze besluiten in de eerste helft van 2015 afgerond kunnen worden.

3. Energiebesparing en energie-efficiëntie

3.1 Verbetering van de energie-efficiëntie

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre Nederland al voldoet aan de eisen van artikel 12 van de richtlijn. Artikel 12 van de richtlijn heeft betrekking op al het beleid en instrumenten die er voor zorgen dat er een gedragsverandering optreedt bij kleinverbruikers, waaronder ook huishoudens. Het beleid van het Rijk bestaat uit het aanbieden van fiscale stimulansen, maar ook op het ondersteunen van projecten die leiden tot energiebesparing, als ook het geven van informatie, het verstrekken van het indicatieve energielabel, het verlenen van actieve ondersteuning van gemeenten bij lokale en regionale energiebesparing en -opwekking en de uitrol van de slimme meters.

De leden van de SP-fractie vroegen of het terecht is om niet alle door WKK's bespaarde energie mee te tellen bij de berekening van het cumulatief streefcijfer voor energiebesparing bij eindgebruikers, gelet op artikel 7, eerste lid en tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn. Artikel 7 lid 9 van de richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om de 1,5% energiebe-

sparingdoelstelling bij eindverbruikers te realiseren met een alternatieve invulling ten opzichte van een verplichtend systeem via witte certificaten. Nederland is geen voorstander van een systeem van witte certificaten en heeft om die reden voor een alternatieve invulling gekozen, in de vorm van het Energieakkoord. In het Energieakkoord is afgesproken dat er 100 PJ energie zal worden bespaard in 2020. Dit is voldoende om te voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn. Artikel 7, eerste en tweede lid zijn dan ook niet meer van toepassing op Nederland.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke afspraken uit het Energieakkoord meetellen voor de doelstelling van 1,5% energiebesparing in 2020. Onder de 1,5%-doelstelling vallen alle energiebesparende maatregelen zover deze additioneel zijn ten opzichte van het Europese beleid. Ook moet het gaan om beleid vanaf de datum van het van kracht worden van de richtlijn eind 2012. Veel van de maatregelen uit het Energieakkoord voldoen aan deze criteria.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen nader in te gaan op artikel 12 van de richtlijn. De in de memorie van toelichting genoemde lijst van maatregelen ter implementatie van artikel 12 is niet uitputtend. Naast de in deze toelichting genoemde maatregelen wordt ook de grootschalige aanpak van energiebesparing in de bestaande woningvoorraad gestimuleerd via de zogeheten blok voor blok aanpak. Ook geeft Milieu Centraal informatie over de mogelijkheden van energiebesparing bij huishoudens, is het nationaal energiebespaarfonds beschikbaar voor eigen woningbezitters, is een revoluerend fonds in ontwikkeling specifiek voor verenigingen van eigenaren en verhuurders en worden slimme meters uitgerold. Er gebeurt dus al het nodige op het gebied van het stimuleren van energiebesparing bij kleinverbruikers en hierdoor is om aan artikel 12 van de richtlijn te voldoen geen extra beleid noodzakelijk. Binnen het project Stroomversnelling, waar «nul op de meter» onderdeel van uitmaakt, wordt momenteel bekeken of er een financieringsprobleem voor de te treffen energiebesparingsmaatregelen is en zo ja, hoe dit het beste kan worden aangepakt. Stroomversnelling is een gezamenlijk project van een aantal bouwers en woningcorporaties met als uiteindelijk doel om 111.000 woningen energieneutraal te maken, ook wel aangeduid als «nul op de meter». Energieneutraal wil zeggen dat de woning geen energie gebruikt door onder meer eigen opwekking van warmte (via zonneboiler) en elektriciteit (via zonnepanelen). Deze woningen hebben echter wel een energieaansluiting om een fluctuerende opwekking gedurende het jaar te kunnen opvangen.

3.2 Warmtekrachtkoppeling

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het verschil tussen het verplichte potentieelonderzoek op basis van artikel 14 naar de mogelijkheden van WKK en stadsverwarming en eerdere onderzoeken. In artikel 14, eerste lid, van de richtlijn is naast een potentieelonderzoek, ook sprake van een beoordeling van het potentieel voor de toepassing van een hoogrenderende WKK en efficiënte stadsverwarming en -koeling. In de tweede alinea van datzelfde lid wordt voorgeschreven dat die beoordeling ten volle rekening houdt met de krachtens richtlijn 2004/8/EG reeds uitgevoerde analyse van het nationale potentieel voor hoogrenderende WKK. Het verschil tussen de verplichtingen uit de respectievelijke richtlijnen zit daarmee in het toegevoegde element «beoordeling» in de meest recente richtlijn. Nederland zal een beoordeling van de analyses meenemen in de rapportage die eind 2015 bij de Commissie moet worden ingediend.

De leden van de SP-fractie vroegen of bij de energie-audit een verplichting wordt opgenomen om maatregelen die zich binnen 10 jaar terugverdienen ook in te voeren, analoog aan de IPPC-richtlijn. In artikel 8, vierde lid, van de energie-efficiëntierichtlijn is uitsluitend de verplichting opgenomen voor specifieke bedrijven om vierjaarlijks een energie-audit uit te voeren. Dit moet inzicht geven in de mogelijk te treffen energiebesparende maatregelen. De Wet milieubeheer schrijft voor dat alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder dienen te worden getroffen. De verplichting om alle maatregelen te treffen met een terugverdientijd van tien jaar of minder zou een aanscherping zijn van het huidige beleid, waar niet voor wordt gekozen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de situatie dat veel WKK's stilstaan of minder uren maken. In antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van D66 is in paragraaf 2 ingegaan op de stimulering van efficiënte WKK's. Hier wordt kortheidshalve naar verwezen.

Op dit moment wordt onderzocht of WKK gunstig kan zijn voor de inzet van flexibel vermogen en daarmee zorgt voor een vermindering van de CO₂-uitstoot. Het kan zijn dat dit een positief effect heeft op de economische rentabiliteit van WKK. De resultaten van dit onderzoek zullen worden meegenomen in de in paragraaf 2 genoemde rapportage aan de Commissie, eind 2015.

3.3 Energie-audits

De leden van de SP-fractie vroegen naar de nieuwe elementen van de regels over energie-audits in de richtlijn. De Wet milieubeheer kent reeds de mogelijkheid voor het bevoegde gezag om bij een bedrijf een energie-audit te eisen. De richtlijn gaat echter nog een stapje verder, door alle niet-MKB-bedrijven (waarvan de omvang in de Europese regelgeving is vastgesteld) te verplichten om iedere vier jaar een energieonderzoek uit te laten voeren volgens een bepaalde standaard. Voor Nederland gaat het dan om bedrijven die vaak onder de MJA- of de MEE-convenanten vallen. Deze bedrijven hebben reeds Energie Efficiëntie Plannen (EEP's) opgesteld, maar dan op vrijwillige basis. Ter implementatie van de richtlijn zal dit verplicht worden gesteld.

De leden van de PVV-fractie vroegen wat de kosten zijn van een energie-audit voor een groot bedrijf, een MKB-onderneming en een huishouden. Een energieonderzoek kost voor een groot bedrijf gemiddeld tussen de € 1.000,- en € 10.000,-, voor een MKB-bedrijf tussen de € 500,- en € 1.000,- en voor een huishouden tussen de € 150,- en € 250,-. Voor een huishouden gaat het dan om een energielabel. De hoogte van de kosten is uiteraard afhankelijk van de omvang van het onderzoek.

De richtlijn stelt alleen voor niet MKB-bedrijven (volgens Europese definitie) een energie-audit verplicht. Het merendeel van deze bedrijven heeft reeds in het kader van het MJA-, of het MEE-convenant op vrijwillige basis een energieonderzoek laten uitvoeren. Deze onderzoeken zijn een adequate invulling van de verplichting uit de richtlijn en er zijn nu dus geen aanvullende onderzoeken noodzakelijk voor deze bedrijven.

Onder het MJA-convenant hebben ongeveer 1.000 bedrijven een energieonderzoek uitgevoerd. Een onderzoek kost gemiddeld € 6.000,-, in totaal gaat het dus om € 6.000.000,-. Voor de MEE-bedrijven geldt dat ongeveer 150 bedrijven een energieonderzoek hebben uitgevoerd. Dit onderzoek kost gemiddeld € 10.000,-; dus de totale kosten bedroegen € 1.500.000,-.

3.4 Energiediensten

De leden van de SP-fractie vroegen naar de markt voor energiediensten. De markt voor energiediensten verkeert nog in een pril stadium, maar de verwachting is dat deze markt zich in de komende jaren verder zal ontwikkelen. Als gevolg van de grootschalige uitrol van slimme meters krijgen afnemers namelijk meer inzicht in hun energieverbruik en ontstaat er meer vraag naar de mogelijkheden om te besparen op het energieverbruik. Het is daarbij van belang dat netbeheerders en energiedienstverleners het moment van installatie van de slimme meter optimaal benutten om diensten voor energiebesparing bij de consument onder de aandacht te brengen. Ten behoeve hiervan zullen netbeheerders en marktpartijen dit jaar een convenant afsluiten met als doel dat er een breed palet aan energiebesparende producten en diensten ontwikkeld wordt dat voor alle doelgroepen bereikbaar is en leidt tot daadwerkelijke energiebesparing. Ook de overheid stimuleert het gebruik van energiediensten bij aanbestedingen besteden partijen niet alleen aan de hand van de laagste prijs aan, maar kijken zij veelal ook naar de kosten voor het beheer van het gebouw op de langere termijn. Hier ligt bij uitstek een kans voor energiediensten. Het verstrekken van gratis informatie over de energiebehoeften van een afnemer is positief voor de ontwikkeling van deze markt. Op het moment dat een consument of gebouweigenaar zich bewust is van het eigen energieverbruik en de mogelijke besparende maatregelen, zal een consument, gebouweigenaar of beheerder van een gebouw eerder komen tot een energiedienstverleningscontract met een energiedienstverlener. Het Energieakkoord faciliteert deze ontwikkelingen.

De leden van de SP-fractie vroegen wat een huurverhoging als gevolg van een verbetering van de energieprestatie van de woning betekent voor de totale woonlasten van de huurders. Vanuit een integrale woonlastenbepaling is het doel om de woonlasten van huurders te verlagen en te beheersen door het verminderen van de energievraag en het energieverbruik. Investerings in energiebesparing moeten, ook op de lange termijn, leiden tot lagere woonlasten. Aedes, de vereniging van woningbouwcorporaties, en de Woonbond hebben hiervoor samen een woonlastenwaarborg ontwikkeld. Aan de hand van deze woonlastenwaarborg kunnen verhuurders en huurders met elkaar afspraken maken over de doorberekening van energiebesparende maatregelen in de huur. Deze waarborg geeft de huurders van een wooncomplex de zekerheid dat de woonlasten gemiddeld over het complex zullen dalen. Uitgangspunt van de woonlastenwaarborg is dat het treffen van energiebesparende maatregelen in woningen mag leiden tot een redelijke huurverhoging, maar dat deze huurverhoging lager is dan de gemiddelde daling op de energierekening. Op 1 juli 2011 is het woningwaarderingssysteem (WWS) gewijzigd en worden investeringen in de verbetering van energie-efficiëntie in gereguleerde huurwoningen gewaardeerd door middel van een punten-systeem op basis van de energie-index. Dit betekent dat energiebesparingsmaatregelen leiden tot meer punten en daarmee tot een hogere maximale huurprijs. Voor zittende huurders leidt dit niet direct tot huurverhoging. Dit kan alleen het geval zijn als de feitelijke huurprijs al op de oude maximale huurprijs ligt. En bij nieuwe verhuringen, waarbij een huur gevraagd kan worden tot op het niveau van de nieuwe maximale huurprijs. Voor huurwoningen met gereguleerde huurprijzen hebben huurders de mogelijkheid de redelijkheid van de huurprijs door de Huurcommissie te laten toetsen. In het geval van een woning met een niet-gereguleerde huurprijs kunnen een huurder en verhuurder hierover afspraken maken. Huurders worden door de Woonbond en Aedes bijgestaan en voorgelicht om zuinig met energie om te gaan. Zo helpt de Woonbond huurders met het verlagen van hun energierekening en met

het vergroten van hun wooncomfort onder andere via een stappenplan naar een energiezuinige woning, cursussen om huurders op te leiden tot energiecoaches, voorlichting op diverse locaties door een energiebus, een helpdesk voor huurders met vragen over energiebesparing, energieconsulenten en een second opinion.

3.5 Renovatie van gebouwen en voorbeeldfunctie van gebouwen en overheidsinstanties

De leden van de SP-fractie vroegen of en hoe scholen een rol krijgen in het energie-efficiëntiebeleid. Schoolgebouwen vormen een belangrijke categorie binnen het maatschappelijk vastgoed. In het kader van het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed zoals schoolgebouwen. Afgesproken is dat gemeenten, vanuit hun rol als eigenaar van onderwijsvastgoed, samen met schoolbesturen werken aan meer duurzaam gebouwde en gerenoveerde schoolgebouwen, door het ontwikkelen van een repeteerbare aanpak en het verhogen van het kennisniveau voor verduurzaming van nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen. Tegelijkertijd is het vanuit de Europese richtlijn energieprestatie gebouwen vanaf 2020 verplicht om alle nieuwbouw, waaronder ook scholen, bijna energieneutraal te bouwen.

3.6 Overheidsinkopen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het doel van 100% duurzame inkoop door gemeenten in 2015 zal worden gehaald. Het Rijk en de andere overheden in Nederland hebben besloten om duurzaam in te kopen. Doelstelling van het Rijk was om in 2010 voor 100% duurzaam in te kopen. Gemeenten, provincies en waterschappen streven naar 100% in 2015. In de Monitor Duurzaam Inkopen 2010 werden reeds zeer hoge percentages gerealiseerd voor het toepassen van minimum milieueisen. De huidige ambities en mogelijkheden reiken tegenwoordig verder dan de minimum-eisen voorschrijven. Daarom is door het kabinet besloten de kwantitatieve monitoring van het gebruik van minimumeisen niet meer voort te zetten. Er is in 2013 wel een beleidsevaluatie uitgevoerd. Conclusie hiervan is dat het beleid ertoe geleid heeft dat duurzaam inkopen stevig op de kaart staat bij alle overheidslagen en het bedrijfsleven en dat de minimumcriteria breed worden toegepast. Deze aanpak en de resultaten van de evaluatie zijn met uw Kamer gedeeld in de Kamerbrief over voortgang duurzaam inkopen van 7 februari 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 30 196, nr. 232). Voor het Rijk bevestigt ook de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2012 dat milieucriteria standaard worden toegepast. Sinds 1 januari coördineert de Minister voor Wonen en Rijksdienst dat rijksinkopers duurzaam inkopen toepassen en stelt hij de hiervoor benodigde kaders voor de Rijksoverheid op. De algemene inkoopkaders staan reeds op de site van PIANOo en de door de sector Rijk ontwikkelde tools, kennis en ervaring worden via PIANOo beschikbaar gesteld aan medeoverheden. Waar relevant is energie-efficiëntie daar ook een onderdeel van. De Aanbestedingswet behoeft hiertoe niet te worden aangepast.

4. Transport en energie

4.1 Algemeen

De leden van de fractie van de SP vonden het een gemiste kans om geen gebruik te maken van de mogelijkheid die de richtlijn geeft om aanvullende maatregelen te nemen om de toegang tot het net te vergemakkelijken voor elektriciteit die wordt opgewekt uit hoogrenderende kleinschalige en micro-warmtekrachtkoppelings-eenheden.

Artikel 15, vijfde lid, en bijlage XII van de richtlijn voorzien in deze mogelijkheden. Bijzondere eisen voor WKK zijn niet noodzakelijk, omdat met het huidige wettelijke kader al aan de vereisten van de richtlijn wordt voldaan. De richtlijn schrijft voor dat netbeheerders geen ongerechtvaardigde belemmeringen opwerpen voor elektriciteit uit hoogrenderende WKK. Een producent van elektriciteit uit hoogrenderende WKK moet een gegarandeerde toegang tot het net verkrijgen en moet in geval van congestie voorrang krijgen ten opzichte van op reguliere wijze opgewekte elektriciteit. In de artikelen 23 en 24 van de Elektriciteitswet 1998 is ten aanzien hiervan een aantal bepalingen opgenomen. Op grond van de Elektriciteitswet 1998 moeten netbeheerders producenten van elektriciteit uit hoogrenderende WKK onder niet-discriminerende voorwaarden aansluiten op het net en de elektriciteit onder gelijke voorwaarden transporteren. Ook moet de netbeheerder op grond van artikel 23 van de Elektriciteitswet volledige en duidelijke informatie aan een nieuwe producent van elektriciteit uit hoogrenderende WKK verstrekken over de kosten en het tijdschema van de aansluiting van zijn energie op het net. Op basis van artikel 24a van de Elektriciteitswet 1998 is in geval van congestie vastgelegd dat elektriciteit uit hoogrenderende WKK onder bepaalde voorwaarden voorrang heeft boven andere elektriciteit uit fossiele bronnen. Tot slot moet de netbeheerder op grond van de richtlijn zorgen voor eenduidige procedures voor het aansluiten van een nieuwe producent van elektriciteit uit hoogrenderende WKK. In dit kader is in de Elektriciteitswet 1998 bepaald dat netbeheerders geen onredelijke voorwaarden mogen hanteren bij het aansluiten van derden op het netwerk, waaronder voor installaties voor hoogrenderende WKK (artikelen 23 en 26a van de Elektriciteitswet 1998).

De leden van de SP-fractie vroegen naar de mogelijkheden van de ACM om handhavend op te treden op het gebied van energie-efficiëntie. Waar het gaat om energie-efficiëntie, spelen verschillende wetten met verschillende wettelijke bevoegdheden een rol. Afhankelijk van de te handhaven norm, beschikt de ACM over verschillende mogelijkheden. Voor normen die zijn gesteld in of op basis van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet, zoals het verstrekken van meters, van verbruiksgegevens, of van informatie over facturen, is de ACM aangewezen als toezichthouder. De ACM kan een last onder dwangsom opleggen en voor bepaalde, in de Elektriciteitswet 1998 genoemde bepalingen, ook een bestuurlijke boete. Ook de handhaving van de soortgelijke artikelen van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie die betrekking hebben op energie-efficiëntie ligt bij de ACM. De ACM heeft op basis van deze wet ook de mogelijkheid voor specifiek genoemde bepalingen een last onder bestuursdwang of een boete op te leggen.

5. Meten en factureren van energie

5.3 De prijs van de ter beschikking gestelde meter

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er een maximumtarief is voor de ter beschikking gestelde (slimme) meter. Met het bestaande meettarief is dat inderdaad het geval voor (slimme) meters voor kleinverbruikers. Artikel 9, eerste lid, van de richtlijn, bepaalt dat eindafnemers van elektriciteit, gas, warmte en koude tegen een concurrerend tarief een individuele meter moeten krijgen als dat technisch mogelijk en financieel redelijk is. De richtlijn maakt daarbij geen onderscheid tussen klein- en grootverbruikers. Daarom wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om een wettelijke grondslag op te nemen, zodat een dergelijke prijs ook voor grootverbruikers bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. Vooralsnog wordt het niet nodig geacht om daadwerkelijk van deze bevoegdheid gebruik te maken, aangezien de vrije markt

voorziet in het aanbieden van concurrerend geprijsde, individuele meters die informatie geven over het individuele energieverbruik van grootverbruikers.

5.4 De slimme meter

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de verplichting om bij de installatie van de slimme meter te informeren over de mogelijkheden van de slimme meter, zoals over de beschikbare energiemanagementsystemen die op de slimme meter kunnen worden aangesloten. Met dit wetsvoorstel wordt deze verplichting voor het eerst geïntroduceerd. Deze is in lijn met en complementair aan de afspraken die in het kader van de uitrol van de slimme meter zijn gemaakt (Kamerstukken II, 2013–2014, 29 023, nr. 166). De bevindingen tijdens de monitoring van de kleinschalige uitrol van de slimme meter zijn aanleiding geweest om een aantal verbeteringen door te voeren: het creëren van een gelijk speelveld op de energiebesparingsmarkt waardoor marktpartijen beter in staat worden gesteld hun diensten aan te bieden, het bieden van betere informatie aan de consument over de mogelijkheden van de slimme meter voor energiebesparing en het geven van meer inzicht in de uitrolplanning van slimme meters, zodat investeerders in diensten meer zekerheid krijgen. De netbeheerders en marktpartijen gaan afspraken hierover vastleggen in een convenant. In dit wetsvoorstel wordt formeel geregeld dat de netbeheerder de consument bij de installatie van de slimme meter op niet-discriminatoire wijze informeert over de mogelijkheden van de slimme meter. Concreet betekent dit dat de netbeheerders bij de plaatsing informatie overhandigen waarin de consument wordt geïnformeerd over de gebruiksmogelijkheden van de slimme meter en waar hij wordt verwezen naar een overzicht van energiebesparingsdiensten en -producten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de noodzaak van de slimme meter, aangezien nu reeds huizen worden gerenoveerd of gebouwd met «nul op de meter» (toegelicht § 3.1 in deze nota naar aanleiding van het verslag). Ook als het aantal energieneutrale huizen toeneemt zal de slimme meter niet overbodig worden. Immers, als een huis energieneutraal is, kunnen er nog steeds in- en uitgaande energiestromen zijn. De slimme meter biedt niet alleen telwerken voor afgenomen energie, maar ook voor de aan het net geleverde energie. Daarmee worden bewoners van energieneutrale huizen wanneer zij eigen vormen van opwekking hebben, zoals met zonnepanelen, in staat gesteld een actieve rol te spelen op de energiemarkt. Ten slotte kunnen bewoners van energieneutrale woningen nog steeds de mogelijkheid van de slimme meter benutten om hier energiebesparingsdiensten op aan te sluiten. Hiermee krijgen ook zij meer inzicht in het verbruik, waardoor zij beter in staat zijn te sturen op het eigen energieverbruik.

5.5 Factureringsinformatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom besluitvorming om geen kosten in rekening te brengen voor de verstrekking van een factuur en/of verbruiksoverzicht moet wachten op de wijziging van het Besluit kostenoverzicht energie. Het eerste lid van artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat de afnemer al zijn facturen en factureringsinformatie betreffende het energieverbruik kosteloos ontvangt, en tevens kosteloos toegang heeft tot zijn verbruiksgegevens. Dit wordt nog uitgewerkt in het Besluit kostenoverzicht energie. Met dit wetsvoorstel wordt de hiervoor noodzakelijke grondslag gecreëerd in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Warmtewet en de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om toelichting op het begrip «energiekostenraming». Onder het begrip energiekostenraming kan de offerte van een energieleverancier worden verstaan, bijvoorbeeld voor een jaarcontract. De richtlijn voorziet in enkele minimumeisen die in het Besluit kostenoverzicht energie nader worden geïmplementeerd: de energiekostenraming dient binnen redelijke termijn en in gemakkelijk te begrijpen vorm te worden verstrekt, zodanig dat een afnemer in staat wordt gesteld de energiekostenraming van de leverancier met aanbiedingen van andere energieleveranciers te vergelijken. Overigens is de uitvoering hiervan reeds staande praktijk. Immers, er zijn al veel websites waarmee consumenten energiekostenramingen, aanbiedingen of factureringsinformatie kunnen vergelijken.

5.6 Kosten van toegang tot meetgegevens

De leden van de PvdA-fractie vroegen om toelichting op de kosten van een derde partij, zoals bedoeld in artikel 11 van de richtlijn. Het betreft de kosten die krachtens de richtlijn in rekening mogen worden gebracht voor het verdelen van de kosten in verband met de factureringsinformatie betreffende het individuele verbruik voor verwarming en koeling in appartementengebouwen en multifunctionele gebouwen, wanneer deze taak is uitbesteed aan een derde partij, zoals een dienstverlener of de lokale energieleverancier. Het gaat hier dus om kosten die in rekening worden gebracht voor het berekenen van de toedeling naar verschillende afnemers. Van de optie die de richtlijn biedt om separaat te regelen dat kosten van derde partijen bij afnemers in rekening gebracht kunnen worden wordt geen gebruik gemaakt, omdat de Warmtewet al voorziet in een maximumtarief voor warmte. Er is daarnaast geen noodzaak om te voorzien in de regulering van tarieven voor de levering van koude.

6. Regeldruk

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of MKB en energiecoöperaties te maken hebben met een toegenomen regeldruk. De regeldruk kan voor grote ondernemingen toenemen door verplichte energie-audit eens in de vier jaar. Voor het MKB en energiecoöperaties zijn deze energie-audits echter vrijwillig. Uit een onderzoek naar de effecten van de implementatie van de richtlijn blijkt dat er voor het MKB en burgers dan ook geen toename van de regeldruk wordt verwacht, voortvloeiend uit deze richtlijn.

III. TRANSPONERINGSTABEL

De leden van de SP-fractie vroegen naar de totstandkoming van de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik korthedshalve naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan het einde van paragraaf 2.

Overig

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat de juridische status is van voorliggend wetsvoorstel en de richtlijn na 31 december 2020. Zowel het voorliggend wetsvoorstel als de richtlijn kennen geen bepaling die de gelding formeel beperkt tot deze datum. Formeel zullen dus zowel voorliggend wetsvoorstel als de richtlijn na deze datum kunnen gelden. Echter, omdat de richtlijn doelstellingen formuleert voor 2020, ligt het voor de hand om voor eind 2020 te bezien hoe het met deze doelstellingen is gesteld en wat dit voor consequenties heeft voor de richtlijn. En uiteraard zullen vervolgens eventuele wijzigingen van de richtlijn

doorwerken in nationale wetgeving. Omdat hier nu geen duidelijkheid over bestaat, kan niet worden vooruitgelopen op de vraag of voor de periode na 2020 aanvullend beleid noodzakelijk is.

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