Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 7 september 2021
Betreft Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregelenlijsten (motie Van der Lee)

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21163826

Bijlage(n)
2

Geachte Voorzitter,

Energie besparen is van groot belang voor CO_2-reductie en het behalen van de klimaatdoelen. Energie die niet gebruikt wordt hoeft namelijk niet geproduceerd en getransporteerd te worden. Niet alleen vermijdt dit CO_2-uitstoot, maar ook levert energie besparen lagere maatschappelijke kosten op. Denk aan lagere investeringen in de energie-infrastructuur en lagere milieu- en landschapsimpact door minder windmolens en minder investeren in netcapaciteit.

Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalenten) verbruiken hebben een energiebesparingsplicht. Dit betekent dat ze alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder moeten uitvoeren. Daarnaast kunnen bij bedrijven die een omgevingsvergunning hebben energiebesparingseisen in deze vergunning opgenomen worden. Met de voorgenomen verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht komt een groot deel van deze vergunningplichtige bedrijven ook rechtstreeks onder de algemene plicht te vallen. Verder worden dan ook maatregelen op het gebied van hernieuwbare opwek en overstap op andere energiedragers verplicht als de maatregelen zich binnen 5 jaar terugverdienen (Kamerstuk 30196 nr. 738). Overigens wordt met energiebesparing niet de absolute reductie van energiegebruik bedoeld, maar het nemen van maatregelen die leiden tot een efficiënter gebruik van energie. Het energiegebruik van een bedrijf wordt immers niet alleen beïnvloed door procesefficiëntiemaatregelen, maar ook door productievolume, weersomstandigheden etc.

Bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) zijn uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. Het EU ETS dient als primaire prikkel om CO_2 te reduceren. De ETS-bedrijven moeten wel vaak een energiebesparingsaudit indienen op grond van de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED)[1]. Er is echter geen verplichting om de hierin geïdentificeerde besparingsmaatregelen uit te voeren. De motie Van der Lee (Kamerstuk 32813, nr. 575) stelt dat er nog veel energiebesparende maatregelen in deze groep

[1] Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315).

genomen kunnen worden en dat dit veel CO_2-winst kan opleveren. De motie verzoekt om het effect en de wenselijkheid te onderzoeken van het opleggen van energiebesparingsverplichtingen aan ETS-bedrijven. Daarnaast verzoekt de motie om de Erkende Maatregelenlijst (hierna: EML) uit te breiden met universele besparingsmaatregelen die binnen de industrie kunnen worden genomen. Met deze Kamerbrief en de cijfermatige onderbouwing in bijlage 1 geef ik uitvoering aan deze motie.

Voor de beantwoording van de vragen zal ik in deze brief eerst ingaan op ervaren belemmeringen voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen en de beoogde ETS-doelgroep. Vervolgens zal ik het besparingspotentieel analyseren, en benoem ik het instrumentarium dat een deel van het potentieel reeds ontsluit. Bij deze brief heb ik verder, op basis van mijn gesprekken met belanghebbenden, een overzicht van argumenten voor en tegen een besparingsplicht gevoegd en zet ik uiteen op welke wijze een besparingsplicht of ander instrumentarium eventueel vormgegeven zou kunnen worden. Ik concludeer dat het precieze besparingspotentieel en de daadwerkelijke CO_2-winst die ontsloten en gerealiseerd kan worden door een energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven niet nauwkeurig te geven is, maar dat ik wel tot een indicatie van het handhaafbare potentieel kan komen.

Ervaren belemmeringen
Bedrijven voeren niet altijd alle energiebesparende maatregelen uit met een terugverdientijd van 5 jaar of minder, ook al zijn deze rendabel. Dit geldt zowel voor het mkb als voor grotere bedrijven. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste betekent investeren in energiebesparende maatregelen dat dit geld niet ergens anders in geïnvesteerd kan worden. Daarbij speelt dat investeringen in het primaire bedrijfsproces, bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe producten, soms beter renderen dan investeringen in energie-efficiëntie. Ten tweede hanteren bedrijven vaak investeringscriteria die voorsorteren op korte-termijn-investeringen met een terugverdientijd van bijvoorbeeld minder dan drie jaar. Wat bij grootverbruikers als derde punt nog meespeelt zijn hun relatief lage energiebelastingtarieven. Hierdoor zijn maatregelen die bij een middenverbruiker wel een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben, minder snel rendabel bij grootverbruikers. Ten vierde zijn er andere niet-financiële factoren die het uitvoeren van energiebesparende maatregelen belemmeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ontbreken van kennis of capaciteit, het gebrek aan strategische prioriteit voor energie-efficiëntie bij bedrijven of het ervaren van niet acceptabele risico's. Energiebesparende maatregelen kunnen namelijk tot gevolg hebben dat productieprocessen complexer worden of de productkwaliteit en procescontinuïteit worden beïnvloed. Een laatste belangrijke reden zijn technische (on)mogelijkheden om besparingsmaatregelen uit te voeren vanwege veiligheidseisen, constructieontwerpen of andere omstandigheden.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21163826

ETS-doelgroep
De emissie van broeikasgassen van de industrie was in 2019 56,7 megaton CO_2-equivalenten. Daarvan namen industriële ETS-bedrijven 41,3 megaton CO_2-equivalenten voor hun rekening. Er zijn in Nederland 304 industriële ETS-bedrijfsvestigingen.[2] Het gaat hier dus om een omvangrijke groep qua energieverbruik en CO_2-uitstoot, maar om een beperkt aantal bedrijven. Bij deze bedrijven die vallen onder het EU ETS gelden de bovengenoemde barrières voor besparing. Daarnaast zijn zij vrijgesteld van de energiebesparingsplicht om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. De ETS-bedrijven zijn over het algemeen complexere bedrijven dan de bedrijven die onder de huidige doelgroep van de energiebesparingsplicht vallen. Er is een grote variatie aan bedrijven die vanwege hun activiteiten onder het EU ETS vallen. Zo zijn er bijvoorbeeld bedrijven waar de CO_2-uitstoot en het energiegebruik vooral plaatsvindt bij het proces van de centrale opwekking van warmte of stoom via een stoomketel of WKK-installatie. Bij andere bedrijven vindt de CO_2-uitstoot juist plaats in het proces zelf, zoals bij een kraker of smeltovens. Weer andere bedrijven vallen wel onder het EU ETS, maar stoten zelf vrijwel geen CO_2 uit. Voorbeelden hiervan zijn grote datacenters die vanwege hun geïnstalleerd vermogen aan diesel- of gas-gedreven noodgeneratoren onder het EU ETS vallen.[3] Voor de diverse groep van bedrijven die onder het EU ETS vallen is gekozen voor een andere besparingsprikkel dan een energiebesparingsplicht. Uitstoot wordt hier namelijk beprijsd door het EU ETS en vanaf 1 januari 2021 ook door de nationale CO_2-heffing industrie.

Besparingspotentieel
Een onderzoek naar het besparingspotentieel van alle individuele ETS-bedrijven (op basis van alle mogelijke energiebesparingstechnieken met een maximale terugverdientijd van vijf jaar) is vanwege de complexiteit van de processen en installaties niet haalbaar op korte termijn. Om toch invulling te kunnen geven aan de motie Van der Lee is het energiebesparingspotentieel van de industriële ETS-bedrijven verkend door middel van de monitoringsgegevens van de energiebesparingsconvenanten MJA3 en MEE over de afgelopen tien jaar en een analyse van het energiebesparingspotentieel met een vijfjaar terugverdientijd op basis van de efficiëntietechnologieën uit de 6-25 studie, inclusief isolatietoepassingen.[4]

Voor het besparingspotentieel kijk ik eerst naar het energiebesparingspotentieel: de besparing die energiebesparende maatregelen kunnen opleveren. Wanneer dit potentieel is op basis van een vijfjaar terugverdientijd, spreek ik van een rendabel potentieel. Vervolgens kijk ik naar het CO_2-reductiepotentieel: de mate waarin deze besparingsmaatregelen CO_2 reduceren. Tenslotte kijk ik naar het handhaafbaar potentieel: de mate waarin een rendabel energiebesparings- en CO_2-reductiepotentieel op basis van een energiebesparingsplicht gehandhaafd kan worden door het bevoegd gezag.

[2] Dit getal is op basis van inrichtingen. Een bedrijf kan uit meerdere inrichtingen bestaan en een inrichting ook uit meerdere broeikasgasinstallaties. Het begrip inrichting uit de Wet milieubeheer is inmiddels losgelaten en vervangen voor het begrip broeikasgasinstallatie.
[3] Deze datacenters kunnen kiezen voor een zogenoemde opt-out.
[4] Siemons, J. et al.: Project 6–25 Technology Validation, Royal HaskoningDHV, 1 Juli 2020.

Op basis van mijn analyse kom ik tot de conclusie dat er bij ETS-bedrijven een rendabel potentieel voor energiebesparing is. Dit besparingspotentieel en de mogelijke CO_2-winst die ontsloten kan worden door de invoering van een energiebesparingsplicht voor ETS-bedrijven, is echter niet nauwkeurig te bepalen. De twee analyses geven wel inzicht.

Besparingspotentieel op basis van de convenanten
De analyse van de resultaten van de energiebesparingsconvenanten over de afgelopen tien jaar levert een gemiddelde op van 0,5 megaton CO_2-reductie per jaar. Dit getal is een langjarig gemiddelde dat doorgetrokken zou kunnen worden naar de periode tot 2030. Door innovaties en kostenreductie van technologieën komt er steeds nieuw rendabel potentieel in beeld. Tussen 2023, het jaar waarin een eventuele energiebesparingsplicht in werking zou kunnen treden, en 2030 gaat dit dan om circa 4 megaton CO_2-reductiepotentieel. In bijlage 1 wordt de analyse en de uitkomst verder toegelicht. Dit getal geeft aan dat er, op basis van deze analyse, dus een fors energiebesparings- en CO2-reductiepotentieel bij de ETS-industrie is, dat dit met name gaat om rendabel potentieel, maar dit betekent niet dat dit potentieel daadwerkelijk door een energiebesparingsplicht gerealiseerd zal worden. Dit potentieel bevat namelijk ook autonome besparing[5], houdt geen rekening met het besparingseffect van ander instrumentarium (zoals het EU ETS en de CO_2-heffing voor de industrie) en het aflopen van de convenanten.

Welke deel van dit potentieel dus additioneel gerealiseerd kan worden door het sturen op energiebesparing, bijvoorbeeld door een verplichting, is niet nauwkeurig te bepalen. Ook zonder een verplichting zal naar verwachting wel een deel van dit potentieel gerealiseerd worden. Een klein deel van dit rendabele besparingspotentieel bestaat overigens uit elektriciteitsbesparing. Vanwege de verdergaande verduurzaming van de Nederlandse elektriciteitsmix, neem het CO_2-reductiepotentieel op basis van elektriciteitsbesparing richting 2030 dus af.[6]

Verder is dit besparingspotentieel geïdentificeerd op basis van de energiebesparingsconvenanten. De resultaten van deze convenanten zijn wisselend succesvol geweest en op basis van een vrijwillig instrument geleverd. Er is dus niet specifiek naar de handhaafbaarheid gekeken. Een verplichting creëert een ander kader dan een vrijwillig instrument als een convenant. Bovendien waren bedrijven niet verplicht bij het indienen van de vierjaarlijkse besparingsplannen de terugverdientijd op te geven. De resultaten en dus het afgeleide potentieel bevatten mogelijk ook maatregelen met een terugverdientijd hoger dan vijf jaar. Of een terugverdientijd is niet vast te stellen, bijvoorbeeld in het geval van besparingen op restgassen.[7] Tegelijkertijd zijn er binnen de convenanten mogelijk ook maatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar niet uitgevoerd. Er bestaat daarnaast, zoals ik hieronder toelicht, in

[5] Autonome besparing zijn de besparingen die niet direct het gevolg zijn van ingezet overheidsbeleid, maar optreden door de periodieke vervanging van kapitaalgoederen (zoals apparaten, productiemachines etc.) waarbij een volgende generatie kapitaalgoederen veelal energie-efficiënter is dan de vorige.
[6] Bijlage 1
[7] Van besparing op o.a. restgassen is niet direct een terugverdientijdberekening te maken, deze hebben immers niet direct een waarde. Indirect kan een terugverdientijd wel bepaald worden wanneer inzet van restgassen elders bijvoorbeeld tot een aardgasbesparing en dus een kostenreductie leidt.

specifieke gevallen een kans op een negatieve interactie tussen verschillende beleidsinstrumenten.

De monitoringsgegevens uit de convenanten geven het meest brede inzicht in het energiegebruik en de besparingsmaatregelen van de ETS-bedrijven dat voorhanden is. De analyse van deze gegevens uit de convenanten geeft op basis van een langjarig gemiddelde aan dat er een rendabel besparingspotentieel is bij ETS-bedrijven. Het geeft echter geen sluitende analyse over het precieze additionele potentieel van een vijfjaarterugverdientijd energiebesparingsplicht.

Besparingspotentieel op basis van specifieke technologieën.
De tweede analyse probeert op een andere manier tot een indicatie te komen van het mogelijke effect van een energiebesparingsplicht. Met deze tweede analyse heb ik een beperkt aantal (innovatieve) efficiëntietechnologieën en isolatiemaatregelen laten analyseren. Het rapport Project 6-25 Technology Validation[8], in opdracht van de ondernemersorganisatie voor de technologische industrie FME, biedt inzicht in de energiebesparingsopties voor de industrie. Op mijn verzoek hebben Royal Haskoning en PDC, de opstellers van het rapport Project 6-25, een analyse uitgevoerd om het handhaafbaar potentieel bij ETS-bedrijven vast te stellen op basis van deze vijftien technologieën. Ze hebben hierbij ook isolatie meegenomen. Voor deze analyse is gekeken naar de terugverdientijdmethodiek die gebruikt is in het project 6-25 en zoals die geldt voor de energiebesparingsplicht, in hoeverre het potentieel van toepassing is bij ETS-bedrijven en naar de complexiteit van de handhaving. Het rapport, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd, geeft het resultaat van deze analyse weer.[9] Op basis hiervan kom ik tot een mogelijk handhaafbaar potentieel van circa 2 megaton CO_2-reductie binnen vijf jaar. Vanwege de vertragende werking van het invoeren van een energiebesparingsplicht, neemt het potentieel richting 2025 evenredig af. Uitgaande van een periode van 5 jaar na invoering van een verplichting zou echter een vergelijkbaar handhaafbaar potentieel beschikbaar en realiseerbaar moeten zijn.

Dit potentieel ligt met name in isolatiemaatregelen (1,2 megaton). 0,75 megaton bestaat uit de overige onderzochte technologieën. Dit potentieel zit met name op de technologieën isolatie, verbeterde meet- en regeltechniek, warmteterugwinning en elektromotoren. Veel van de andere onderzochte innovatieve technologieën zijn niet direct handhaafbaar. Sommige maatregelen vergen zo'n specialistische kennis van de complexe bedrijfsprocessen, dat het niet realistisch is om te verwachten dat het bevoegd gezag daarop kan handhaven.

Ook dit handhaafbaar potentieel geeft geen nauwkeurig effect van het introduceren van een energiebesparingsplicht of ander sturend instrumentarium. Enerzijds is er immers gekeken naar een beperkt aantal technologieën en dus niet naar het potentieel van alle energiebesparende technologieën. Anderzijds is het realiseren van dit handhaafbare potentieel afhankelijk van bedrijfsspecifieke omstandigheden en handhavingscapaciteit bij het bevoegd gezag. Bij navraag bij

[8] Siemons, J. et al.: Project 6-25 Technology Validation, Royal HaskoningDHV, 1 Juli 2020
[9] Van Lieshout, Marit en Keuken, Hans. "Handhaafbaar gedeelte kosteneffectief CO_2-reductiepotentieel in de Nederlandse industrie" Royal HaskoningDHV, 2021.

enkele Omgevingsdiensten wordt als indicatie gegeven dat een toezichtbezoek inclusief opvolging bij alle ETS-industriebedrijven geschat wordt op circa 5 miljoen euro. Dit betekent niet dat zonder handhaving er niets van dit potentieel gerealiseerd wordt. Ander instrumentarium (waaronder het EU ETS en de CO_2-heffing voor de industrie) en autonome besparingseffecten kunnen ook effect op de realisatie hebben.

Kortom, er is een energiebesparings- en CO_2-reductiepotentieel bij de ETS-industrie en er is handhaafbaar potentieel dat gerealiseerd kan worden via een energiebesparingsplicht of ander sturend instrumentarium. Echter het minimale of maximale potentieel van energiebesparingsmaatregelen tot en met 2030 is niet exact te geven. Welk additioneel effect een energiebesparingsplicht zou kunnen hebben op het realiseren van dit potentieel is afhankelijk van verschillende factoren en is dus eveneens niet nauwkeurig te bepalen. Overigens kan vanwege de verschillende kanttekeningen en verschillende insteken van de twee uitgevoerde analyses ook niet gesteld worden dat dus 2 van de 4 megaton handhaafbaar is. De ene studie gaat uit van een extrapolatie van de convenantresultaten en geeft aan dat er een energie- en CO_2-reductiepotentieel is, de andere kijkt naar een aantal innovatie technologieën en isolatie. Het getal van circa 2 megaton handhaafbaar potentieel, biedt desalniettemin de beste indicatie van het reductiepotentieel waarop een energiebesparingsplicht zou kunnen sturen.

Ander instrumentarium dat dit potentieel aanboort
De hierboven genoemde kanttekeningen brengen mij op de relatie tussen het in de studies geïdentificeerde energiebesparings- en CO_2-reductiepotentieel, het mogelijke effect van een energiebesparingsplicht en het effect van ander instrumentarium op dit potentieel. Zoals gezegd lijkt er een rendabel energiebesparingspotentieel bij de ETS-industrie te bestaan, maar kunnen het energiebesparings- en CO_2-reductiepotentieel van een energiebesparingsplicht niet nauwkeurig worden vastgesteld. Ook zonder een verplichting zijn er prikkels om besparingsmaatregelen uit te voeren. Het gaat hierbij om subsidies op maatregelen met een terugverdientijd van meer dan vijf jaar en instrumenten die zowel ETS- als niet-ETS-bedrijven stimuleren. In bijlage 1 worden de verschillende instrumenten, zoals de EED audit, de ODE en de EIA verder toegelicht. Naast deze instrumenten zijn er ook subsidies, zoals de VEKI, die het treffen van procesefficiëntiemaatregelen stimuleren. Daarnaast wordt er ook een autonome besparing gerealiseerd, bijvoorbeeld wanneer een kapot apparaat vervangen wordt door een nieuw en vaak energiezuiniger exemplaar.

Zoals gezegd vallen de ETS-bedrijven onder ander instrumentarium dat ook een besparingsprikkel kent. Met het EU ETS en de CO_2-heffing industrie hebben deze bedrijven immers een prikkel om hun CO_2-uitstoot te reduceren. Door de beprijzing van CO_2-uitstoot ontstaat een bedrijfseconomische drijfveer die de kosteneffectiviteit van energiebesparingsmaatregelen verhoogt. Dit leidt tot CO_2-reductie aan de schoorsteen. Het gaat hier bijvoorbeeld om besparingsmaatregelen op aardgas of andere verstookte (fossiele) brandstoffen. Een stijgende ETS-prijs verhoogt daarmee ook het rendabel potentieel van besparingsmaatregelen. Bedrijven kunnen echter in plaats van besparen ook extra

uitstootrechten kopen van andere bedrijven. Deze ETS-prijsprikkel doet niets af aan de eerder genoemde andere factoren die de uitvoering van energiebesparende maatregelen belemmeren. Deze belemmeringen zouden mogelijk wel deels weggenomen kunnen worden door een specifiek energiebesparingsinstrumentarium.

Het EU ETS en de CO_2-heffing industrie zorgen voor een besparingsprikkel die bij een bedrijf direct leidt tot CO_2-reductie aan hun eigen schoorsteen. Dit is echter minder het geval voor besparingsmaatregelen op ingekochte elektriciteit, stoom, warmte en koude. De CO_2-uitstoot vindt immers vaak niet plaats op de eigen locatie, maar bij de energiecentrale. Omdat de energiecentrale vaak ook weer onder het EU ETS valt, wordt de ETS-prijs door de energieproducenten wel verrekend in de elektriciteitsprijs. Dit vormt dus een (beperkte) indirecte prikkel.[10] Overigens speelt hier mee dat in de toekomst de stroomvoorziening verduurzaamt en deze indirecte EU ETS prikkel dus verder afneemt. Besparing op elektriciteit zal in de toekomst daarom in mindere mate tot CO_2-reductie leiden. Het potentieel voor efficiëntie en vermeden maatschappelijke kosten blijft echter wel bestaan. Op dit moment hebben bepaalde sectoren overigens recht op compensatie voor indirecte ETS-kosten.[11] Het kabinet zal in 2021 een besluit nemen over de eventuele voortzetting van een compensatie regeling. De besparingsprikkel om bijvoorbeeld ledverlichting, efficiënte aandrijvingen of efficiëntere servers te installeren, is dus beperkt.

Interactie energiebesparingsplicht met het EU ETS en de CO_2-heffing industrie

De link tussen een energiebesparingsplicht en het EU ETS en de CO_2-heffing industrie brengt mij bij de mogelijke interactie die kan ontstaan tussen deze instrumenten. Minder energieverbruik leidt doorgaans tot minder CO_2-uitstoot. In individuele gevallen kunnen investeringen die leiden tot energiebesparing interfereren met alternatieve kosteneffectieve investeringen die specifiek gericht zijn op CO_2-reductie. Zoals gezegd kunnen bedrijven er ook voor kiezen om extra uitstootrechten te kopen of om juist andere maatregelen te nemen die tot meer CO_2-reductie leiden, zoals elektrificatie óf andere niet energiebesparende maar wel CO_2-reducerende maatregelen, zoals Carbon Capture and Storage (CCS). Bovendien kan het zijn dat in beperkte gevallen technische maatregelen niet te combineren zijn. TNO geeft aan dat een dergelijke interactie tussen de CO_2-heffing industrie en een vorm van energiebesparingsverplichtingen relevant, maar niet kwantificeerbaar is. De effecten zijn bedrijfsafhankelijk. Het bevoegd gezag kan in individuele gevallen beoordelen hoe omgegaan moet worden bij een dergelijke interactie. Dit vergt wel inzicht in complexe bedrijfsprocessen. Bij mogelijke invoering van een energiebesparingsplicht zal in de uitvoering bezien moeten worden hoe deze interactie waar nodig gemitigeerd kan worden.

Bovendien kan het zijn dat in beperkte gevallen technische maatregelen niet te combineren zijn. TNO geeft aan dat een dergelijke interactie tussen de CO_2-

[10] Scope 3, ketenefficiëntie, betreft besparingen op energiegebruik in de keten en valt buiten de reikwijdte van het EU ETS en de besparingsplicht. Bedrijven in de keten van een ETS -bedrijf kunnen natuurlijk wel andere ETS-bedrijven zijn.
[11] Subsidieregeling Indirecte emissiekosten ETS | RVO.nl

heffing industrie en een vorm van energiebesparingsverplichtingen relevant, maar niet kwantificeerbaar is. De effecten zijn bedrijfsafhankelijk. Het bevoegd gezag kan in individuele gevallen beoordelen hoe omgegaan moet worden bij een dergelijke negatieve interactie. Dit vergt wel inzicht in complexe bedrijfsprocessen. Het is aan een volgend kabinet om te besluiten hoe deze interactie waar nodig te mitigeren.

Mogelijkheden voor een energiebesparingsplicht
Het additioneel effect dat een energiebesparingsplicht zou kunnen hebben is afhankelijk van verschillende factoren en is dus niet nauwkeurig te bepalen. Het geïdentificeerde handhaafbare potentieel biedt wel indicatie van het reductiepotentieel waarop een energiebesparingsplicht zou kunnen sturen. Er zijn verschillende argumenten voor en tegen een te geven (zie ook bijlage 1). Dit alles speelt mee bij het bepalen van de wenselijkheid van energiebesparingsplicht voor ETS-bedrijven.

Juridisch gezien kan een energiebesparingsplicht vormgegeven worden. Op grond van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) kán een lidstaat kiezen om broeikasgasinstallaties uit te zonderen van energiebesparingseisen (artikel 9, lid 2, RIE). In Nederland is deze mogelijke uitzonderingsgrond voor de broeikasgasinstallatie zo geïmplementeerd dat de ETS-installatie, inclusief zijn elektriciteitsverbruik, is uitgezonderd. Het gaat hierbij om de installatie inclusief andere activiteiten die technisch in verband staan. Afhankelijk van de interpretatie van het begrip installatie kan het bevoegd gezag wel besparingseisen opleggen aan onderdelen van het ETS-bedrijf die niet onder de installatie vallen, bijvoorbeeld het kantoor of de kantine.

De Nederlandse implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies houdt in dat de energiebesparingsplicht en informatieplicht niet gelden voor alles wat onder de ETS-installatie valt. Ook kunnen er geen energiebesparingseisen in de bedrijfsspecifieke omgevingsvergunning opgelegd worden. De Europese bepaling biedt de ruimte om deze implementatie van de richtlijn te veranderen. Hierbij is het relevant om op te merken dat de meeste ETS-bedrijven wel al een vierjaarlijkse energie-efficiëntieaudit op basis van de Europese Energie-efficiëntierichtlijn moeten indienen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hierin worden kosteneffectieve efficiëntiemaatregelen geïdentificeerd. Vanwege het ontbreken van een energiebesparingsplicht hoeven deze geïdentificeerde maatregelen echter niet uitgevoerd te worden.

Er zijn in principe twee mogelijkheden voor een energiebesparingsplicht. Zo kan de mogelijkheid geboden worden aan het bevoegd gezag om energiebesparingseisen in de vergunning op te nemen. Dit vergt het aanpassen van deze vergunningen. De middelen en mankracht die ingezet moeten worden voor het actualiseren van de vergunningen kunnen volgens het Interprovinciaal Overleg (IPO) beter gebruikt worden voor het toezicht op het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen. De tweede mogelijkheid is dan ook om de ETS-bedrijven rechtstreeks onder een algemene energiebesparingsplicht te brengen. Een verdere uitwerking van deze mogelijkheden is in bijlage 1 opgenomen. Los van deze twee opties kan er ook voor gekozen om de energiebesparingsplicht

alleen uit te breiden naar die kleine groep bedrijven die alleen onder het ETS vallen vanwege hun noodstroomvoorziening. De capaciteit van deze voorziening bepaalt immers dat zij onder het ETS vallen en dus vrijgesteld zijn van de energiebesparingsplicht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om grote datacenters of academische ziekenhuizen. Het aanpassen van de uitzondering van de energiebesparingsplicht voor alleen deze groep betekent dat handhaving op efficiëntiemaatregelen bij andere ETS-installaties dan nog steeds niet mogelijk is.

Ander mogelijk instrumentarium
Overigens zijn er, zoals eerder aangegeven, verschillende andere instrumenten die direct of indirect procesefficiëntie bij ETS-bedrijven stimuleren. Zo heb ik in de brief over de ODE-compensatieregeling (Kamerstuk 30196, nr. 755) aangegeven bij voorkeur de subsidieregeling VEKI in te willen zetten voor het stimuleren van procesefficiëntie in de industrie. Hiermee worden bedrijven, zowel ETS-bedrijven als niet ETS-bedrijven waaronder het grotere mkb, tegemoet gekomen in het versnellen en naar voren halen van investeringen in procesefficiëntie en energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van meer dan vijf jaar. Met deze investeringen kunnen bedrijven hun energieverbruik verlagen en daarmee besparen op de energierekening en hun ODE-lasten. Daarnaast zal er de komende tijd verder worden gewerkt aan de brede aanpak voor procesefficiëntie in de industrie zoals die is afgesproken in het Klimaatakkoord. Zo wordt de komende tijd verkend hoe extra ondersteuning geboden kan worden bij het maken van investeringsplannen die nodig zijn om externe financiering aan te trekken. Het bedrijfsleven ziet meer in een dergelijke projectmatige aanpak, bijvoorbeeld via een voortzetting van de convenanten, om energiebesparende maatregelen te ontsluiten. Dit zou in hun ogen het bestaande instrumentarium, dat uitsluitend stuurt op CO_2-reductie, ondersteunen. Een dergelijke aanpak sluit overigens een combinatie met een verplichting, waarbij ook achterblijvende bedrijven aangesproken kunnen worden, niet uit.

Toezicht en Erkende Maatregelenlijsten
Zowel het actualiseren van de vergunningen als het toezicht op een algemene regel vergen de beoordeling en capaciteit van het bevoegd gezag. Dit is een belangrijke factor voor het daadwerkelijk realiseren van het besparingspotentieel. Zonder toezicht zal een energiebesparingsplicht in welke vorm dan ook weinig toegevoegde waarde hebben. Maatwerk en dus expertise en capaciteit bij het bevoegd gezag blijven noodzakelijk. De bestaande Erkende Maatregelensystematiek biedt bedrijven, door middel van een lijst van universele maatregelen per sector of activiteit (de EML), de mogelijkheid om invulling te geven aan de energiebesparingsplicht. Dit maakt toezicht en naleving eenvoudiger.

Het opstellen van dergelijke lijsten, zoals de motie Van der Lee ook verzoekt, is voor ETS-bedrijven echter slechts beperkt mogelijk. De EML-systematiek werkt immers zo dat een bedrijf na het treffen van de toepasselijke maatregelen uit de lijst voldoet aan zijn energiebesparingsplicht. Een aantal sectoren, zoals asfaltbedrijven of academische ziekenhuizen, zijn mogelijk wel af te dekken met een EML. Bij de meeste ETS-bedrijven spelen, zoals aangegeven, vaak specifieke complexe processen. Standaardlijsten met universele maatregelen sluiten hier

onvoldoende op aan. Het opstellen van een eventuele basislijst met maatregelen, zoals ledverlichting, isolatietoepassingen en efficiënte aandrijfsystemen, die vaak wel een terugverdientijd hebben van vijf jaar of minder, geeft eveneens geen volledige invulling van de besparingsplicht en houdt mogelijk ook onvoldoende rekening met sectorspecifieke omstandigheden. Deze als aparte lijst publiceren is overbodig. Deze generieke maatregelen staan vaak al op de EML voor andere sectoren en kunnen als inspiratie dienen. Het identificeren van een totaalpakket van toepasselijke energiebesparende maatregelen voor een individueel ETS-bedrijf kan beter gebeuren via een bedrijfsspecifiek onderzoek. Voor niet-ETS grootverbruikers wordt het verplicht uitvoeren van een dergelijk onderzoek al geregeld met de voorgenomen verbreding van de energiebesparingsplicht in 2023.

Conclusie
De analyse van de monitoringsresultaten van de energiebesparingsconvenanten en de uitgevoerde analyse op specifieke technologieën geven aan dat er een besparingspotentieel is bij ETS-bedrijven. Een analyse van de resultaten van de energiebesparingsconvenanten over de afgelopen tien jaar levert een getal op van 0,5 megaton CO_2-reductie per jaar (circa 4 megaton CO_2-reductie vanaf 2023 tot en met 2030). Dit CO_2-reductiepotentieel bevat onder andere ook het effect van autonome besparing en ander instrumentarium. Het betekent dus niet dat een besparingsplicht zelfstandig dit potentieel realiseert. Een betere indicatie van waarop een energiebesparingsplicht of ander sturend beleid zich op zou kunnen richten biedt het handhaafbare potentieel van circa 2 megaton CO_2-reductie binnen vijf jaar uit de analyse naar de specifieke technologieën en isolatie. Niet alle energiebesparende maatregelen zijn, vanwege de complexe bedrijfsprocessen, daadwerkelijk handhaafbaar voor het bevoegd gezag. Maar dit getal geeft aan dat er wel zeker een handhaafbaar potentieel aanwezig is, onder andere bij de technologieën isolatie, verbeterde meet- en regeltechniek, warmteterugwinning en elektromotoren.

Ook bij dit getal kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Denk aan het belang van handhavingscapaciteit en het mogelijke effect van ander instrumentarium. Daarmee is het precieze besparingspotentieel en de daadwerkelijke CO_2-winst die ontsloten en gerealiseerd kan worden door een energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven niet nauwkeurig te geven. Ik ga ervan uit dat de meerderheid van de ETS-bedrijven uit bedrijfseconomische motieven en vooruitlopend op de aanscherpingen van klimaatbeleid zelf maatregelen neemt. Maar een deel van de ETS-bedrijven zal door de energiebesparingsplicht, als stok achter de deur, versneld maatregelen gaan nemen.

De factoren die van invloed zijn op het potentieel van een verplichting, de argumenten en mogelijkheden moeten afgewogen worden om tot een besluit te komen. Dit vraagstuk zal ik ook bezien in het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis waarover ik uw Kamer, in het kader van de motie Thijssen, recent heb geïnformeerd (Kamerstuk 2021Z11926).

Hoogachtend,

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21163826

D. Yeşilgöz-Zegerius
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat