Bijlage 1: Achtergrond en onderbouwing energiebesparingspotentieel industriële ETS-bedrijven, argumenten en juridische mogelijkheden

Om invulling te 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.

Doelgroep
De ETS bedrijven (op inrichtingenniveau) zijn grofweg in te delen naar de sectoren industrie, energie, glastuinbouw en gebouwde omgeving.

Sector	**Aantal**
Industrie (zoals gehanteerd in het Klimaatakkoord)	304
Energie (elektriciteitsopwekking en warmte)	80
Glastuinbouw	34
Gebouwde omgeving	18
Totaal ETS	436

Tabel 1: Inrichtingen per sector (2018)

- Om het energiegebruik en energiebesparingspotentieel van de ETS-bedrijven in de industrie in beeld te brengen is gebruik gemaakt van de monitoringsgegevens uit de MJA3 en MEE-convenanten. De sector elektriciteitsopwekking en warmte is niet meegenomen in de analyse. Deze zit niet in de convenanten en hier wordt energie ingezet voor conversie in andere energiedragers. Hoe beter dit rendement hoe beter het verdienvermogen van een installatie.
- Glastuinbouw is niet meegenomen in de analyse. Voor glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO_2-vereveningssysteem geldt de energiebesparingsplicht niet en zij namen ook niet deel aan de convenanten.
- Gebouwde omgeving is niet meegenomen in deze analyse. Het betreft hier een beperkt aantal bedrijven die vaak vanwege back-up generatoren onder het EU ETS vallen.

De analyse heeft dus betrekking op de industriële ETS-bedrijven. De ETS emissies van broeikasgassen van de industrie waren in 2019 41,3 megaton CO_2-equivalenten.[1] Er vielen in 2018 304 inrichtingen onder ETS industrie. Hiervan namen 223 inrichtingen deel aan MJA of MEE.

Het grootste deel van het energiegebruik van de industriële ETS-bedrijven, viel onder de convenanten. De jaarlijkse monitoringsrapportages geven daarom inzicht in het energiegebruik en het besparingspotentieel. Er is door RVO gekeken naar het energiegebruik, naar de gemiddelde bereikte energiebesparing door deze bedrijven als gevolg van procesefficiëntieprojecten in de periode 2010-2019[2] en naar de geplande procesefficiëntiemaatregelen uit de laatste vierjaarlijkse cyclus (2017-2020).

Besparingspotentieel
Er is gekeken naar energiegebruik en energiebesparingspotentieel van deze doelgroep conform de huidige energiebesparingsplicht; dus geen CO_2-reductie als gevolg van andere maatregelen zoals hernieuwbare opwek of elektrificatie. Tevens is uitgegaan van energetisch energiegebruik (ingezet als energiebron en niet als grondstof).

Energiedrager	**PJ (primair)**	**Megaton**	**% van totaal verbruik**
Aardgasverbruik (scope 1)	243	13,7	35
Elektriciteitsverbruik (scope 2)	121	19,8[3]	18
Overige	322		47

[1] KEV 2020, blz. 160.
[2] De monitoringsgegevens uit het laatste convenantjaar 2020 worden halverwege 2021 gepubliceerd.
[3] Gebruikte emissiefactor elektriciteit: 0,59 kg/kWh (2017 referentieparkmethode)

energiedragers			

Tabel 2: Netto finaal energiegebruik Industrie ETS MJA/MEE 2018

De energiebesparings-convenanten geven inzicht in het energiegebruik van de deelnemende ETS-bedrijven (tabel 2). Aan de hand van de geplande zekere en voorwaardelijke procesefficiëntiemaatregelen uit de vierjaarlijkse convenantplannen (EEP's) 2017-2020 van de aan MJA of MEE deelnemende industriële ETS-bedrijven kan een inschatting worden gemaakt van de energiebesparing die de ETS-bedrijven zelf voor deze vier jaar hebben opgevoerd. Uit tabel 3 blijkt dat de geplande energiebesparing door procesefficiëntie bij de industriële ETS-bedrijven voor de periode 2017-2020 38,5 PJ is. Dit komt overeen met een besparing van circa 5,5% van het energiegebruik van de ETS-bedrijven. Omdat de monitoring over het laatste jaar nog moet plaatsvinden, zijn de realisatiecijfers nog niet compleet.

Energiedrager	**PJ (primair)**	**Megaton**	**% tov totaal verbruik**	**% tov energie-drager**	**PJ**
	gepland				**gerealiseerd**
Aardgas	10,5	0,6	1,6	4,3	6,7
Elektriciteit	3	0,2[4]	0,4	2,5	2,6
Overige energiedragers	25	1,4[5]	3,6	7,8	15,6
Totaal	38,5	2,2	5,5	5,6	24,9
				[besparing]/[verbruik energiedrager]	

Tabel 3: Zekere en voorwaardelijke maatregelen EEP ETS MJA/MEE 2017-2020

Aan de hand van langjarige cijfers (2010 - 2019) van uitgevoerde procesefficiëntiemaatregelen kan vervolgens een grove inschatting worden gemaakt of deze cijfers (op basis van de planning) van de afgelopen EEP-periode geëxtrapoleerd kunnen worden naar de toekomst. Op basis van deze analyse blijkt dat er gemiddeld circa 34 PJ per vier jaar (EEP-periode) gerealiseerd is. Dit getal ligt in de buurt van de geplande besparing over de huidige EEP-periode. De circa 34 PJ is gemiddeld 8,7 PJ per jaar. Dit getal kan nog verder uitgesplitst worden in aardgasverbruik, elektriciteitsverbruik en overige energiedragers (tabel 4).

Energiedrager	**PJ (primair)**	**Megaton CO_2**
Aardgasverbruik (scope 1)	1,5	0,08
Elektriciteitsverbruik (scope 2)	0,7	0,05[6]
Overige energiedragers	6,5	0,37[7]
Totaal	8,7	0,50

Tabel 4: Gemiddelde energiebesparing (procesefficiëntie) per jaar als gevolg van uitgevoerde procesefficiëntieprojecten ETS MJA/MEE 2010-2019

Op basis van de analyse van de geplande procesefficiëntiemaatregelen uit de lopende EEP-periode (2017-2020) en de langjarige realisatie van opgevoerde procesefficiëntiemaatregelen (2010-2019), kan daarom geconcludeerd worden dat de gemiddelde bereikte energiebesparing door industriële ETS bedrijven bij benadering 8,7 PJ per jaar is. De gemiddelde geplande besparing (2010-2019) lag overigens op 7 PJ (zeker en voorwaardelijke maatregelen).

De convenantcijfers in de tabel geven het primair energiegebruik weer, dit heeft vooral effect op het getal voor elektriciteitsverbruik omdat hierin een rendement voor het elektriciteitspark wordt meegenomen. In het berekenen van de CO_2-reductie is hiermee rekening gehouden.

De post overige energiedragers bevat o.a. energetisch gebruik van restgassen, maar bevat ook maatregelen waarbij de energiebesparing direct is uitgedrukt in primaire energie zonder expliciet de energiedrager te benoemen. Met name in de beginjaren van het MEE-convenant hebben veel

[4] Gebruikte emissiefactor elektriciteit: 0,59 kg/kWh (2017 referentieparkmethode)
[5] Op basis van emissiefactor aardgas 56,4 kg/GJ
[6] Gebruikte emissiefactor elektriciteit: 0,59 kg/kWh (2017 referentieparkmethode)
[7] Op basis van emissiefactor aardgas 56,4 kg/GJ

bedrijven er kennelijk voor gekozen op die manier te rapporteren en niet de onderliggende energiedragers. De post bevat besparingen op restgassen, diesel of steenkool maar ook maatregelen waarbij de energiebesparing in de bedrijfsrapportages direct is uitgedrukt in primaire energie zonder expliciet de energiedrager te benoemen. Dit kan dus ook een besparing op aardgas of elektriciteit zijn. Het potentieel voor aardgas- en elektriciteitsbesparing en zeker voor scope 1[8] (aardgas en andere fossiele brandstoffen) en scope 2 (inclusief warmte) potentieel zal dus hoger zijn dan hier vermeld, ten koste van het potentieel op "overige energiedragers" uit tabel 4. Een analyse van de maatregelen onder deze post wijst uit dat de bijbehorende CO_2-reductie valt te benaderen door de 6,5 PJ als aardgasbesparing te beschouwen. Opgeteld is de gemiddelde jaarlijkse besparing van 8,7 PJ omgerekend circa 0,5 megaton CO_2-reductie.

De projecten uit de convenanten betreffen projecten waardoor het energiegebruik van de productie per eenheid product efficiënter wordt. De afgelopen jaren is in het besparingstempo geen significante stijging of daling geconstateerd. Redelijkerwijs mag daarom worden aangenomen dat onder gelijke omstandigheden en met een vergelijkbare populatie, een dergelijke besparing van 8,7 PJ (circa 0,5 megaton CO_2-reductie) ook de komende jaren gerealiseerd kan gaan worden. Het gemiddelde besparingspotentieel (proces-efficiency) is 1,3% per jaar. Uitgaande van het sturen op dit potentieel vanaf 2023 levert dit cumulatief (8 jaar) een potentieel op van 4 megaton CO_2-reductie (0,5 megaton CO_2-reductie per jaar).

Dit potentieel kan verder uitgesplitst worden. Specifiek voor aardgasbesparing (aan de eigen schoorsteen) bedraagt het potentieel 1,5 PJ (0,08 megaton) en voor elektriciteit 0,7 PJ (0,05 megaton). De conservatieve benadering van de post "overige energiedragers" met de emissiefactor aardgas, zoals hierboven toegelicht, levert 0,37 megaton reductiepotentieel op. Wat hierbij van belang is, is dat het CO_2-reductiepotentieel van elektriciteitsbesparing in de toekomst afneemt, wanneer de emissiefactor van elektriciteit daalt. Dit potentieel daalt naar verwachting door verandering in het elektriciteitsaanbod van 0,05 megaton per jaar (op basis van emissiefactor 2017) naar 0,02 megaton (op basis van emissiefactor 2030) per jaar. Uitgaande van de emissiefactor van 2030 én uitgaande van het sturen op dit potentieel vanaf 2023, levert dit cumulatief (8 jaar) een potentieel op van 3,8 megaton CO_2-reductie tot en met 2030.

Opgemerkt wordt dat dit een ruwe benadering is omdat niet alle bedrijven gedurende de hele periode ETS-deelnemer waren. Er is uitgegaan van de bedrijven die nu onder het EU ETS vallen, maar het is dus niet helemaal zeker of dat ook gedurende de hele looptijd het geval was. Het is verder waarschijnlijk dat een deel van dit energiebesparings- en CO_2-reductiepotentieel ook autonoom of door andere beleidsmaatregelen gerealiseerd wordt. Ook zitten energiebesparingseffecten deels al verwerkt in het basispad van de KEV-2019 (PBL)[9]. Dit besparingspotentieel is dus niet daadwerkelijk het potentieel van een energiebesparingsplicht.

Verder is voor de post overige energiedragers het CO_2-potentieel bij benadering bepaald. Bovendien bevat deze post onder andere het energetisch gebruik van restgassen. Verbranding van restgassen die ontstaan tijdens de procesvoering heeft bij een aantal bedrijven een substantieel aandeel in de directe CO_2-uitstoot (scope 1). Wanneer deze restgassen efficiënter gebruikt worden, vindt daadwerkelijke reductie in uitstoot alleen plaats indien de restgassen anders ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld in plaats van aardgas of als grondstof.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de terugverdientijd van de geplande zekere en voorwaardelijke maatregelen niet bekend is omdat de bedrijven deze niet hoeven op te geven in de EEP's. De weergegeven ambitie wordt zodoende mogelijk voor een deel ingevuld door maatregelen met een terugverdientijd van meer dan vijf jaar. Dit heeft weer een negatief effect op het daadwerkelijke rendabele potentieel. Mogelijk dat besparingen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder zijn blijven liggen.

Met deze kanttekeningen kan een reductiepotentieel van circa 0,5 megaton per jaar (circa 4 megaton over 8 jaar) CO_2-reductie tot en met 2030 aangehouden worden. Het gaat hierbij om een gemiddelde op basis van een langjarig gemiddelde onder gelijke omstandigheden. De analyse geeft aan dat er op basis van een langjarig gemiddelde een rendabel besparingspotentieel is bij ETS-bedrijven. Het geeft echter geen sluitende analyse over het precieze additionele potentieel van een vijfjaarterugverdientijd energiebesparingsplicht. Dat is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de capaciteit bij toezicht en handhaving, maar ook welk deel van dit potentieel reeds gerealiseerd wordt door ander instrumentarium. Daarnaast spelen onder andere de complexiteit en

[8] Greenhouse Gas (GHG) Protocol standards
[9] Het basispad van de KEV-2019 is uitgangspunt voor de industrieopgave van 14,3 megaton in 2030.

integraliteit van bedrijfsprocessen, beschikbare kennis en expertise, risico(perceptie), strategisch beleid en beschikbare middelen een rol.

Ander instrumentarium
De ETS en CO_2-heffing sturen op scope 1 CO_2-emissiereductie. Er is ook ander instrumentarium dat energiebesparing stimuleert.

a. Energiebelasting en ODE

De stijging van de ODE-tarieven in 2021 en 2022 is onderdeel van een samenhangend pakket in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord[10] waarin gelijktijdig een verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting plaatsvindt (met andere woorden waarin de energiebelasting omlaag gaat). Uit de onderzoeken van CE-Delft en WEcR[11] volgt dat de lasten voor het bedrijfsleven als geheel, en met name energie-intensieve bedrijven, zoals beoogd in het Klimaatakkoord, stijgen. Het is van belang dat de tarieven voor de EB en ODE op termijn prikkels geven die de transitie en meer specifiek de gewenste omslag van aardgas naar elektriciteit ondersteunen.

Uit een rapport van CE Delft[12] blijkt dat er op korte termijn (tot 2025) potentie kan zijn voor technische opties, maar zijn de mogelijkheden tot uitvoering (als gevolg van stijging van de ODE-tarieven) relatief gezien beperkt zijn. Dit zorgt ervoor dat de energiebesparing, als gevolg van de ODE-lastenverhoging, minimaal zal zijn. Op lange termijn (tot 2030) hebben industrieën meer mogelijkheden op het gebied van innovatie en nieuwe technieken dan op korte termijn. Hierdoor is de elasticiteit op de lange termijn hoger dan op korte termijn. De hogere elasticiteit resulteert in een hogere energiebesparing in zowel de onder- als bovengrens, respectievelijk gemiddeld 0,8% en 3,3% van het belastbaar finaal energiegebruik.

b. EU Emissions Trading System (ETS)

Het EU ETS is een Europees marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om de klimaatdoelstellingen van 43% reductie in 2030 t.o.v. 2005 te realiseren. Het aantal beschikbare broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten) wordt jaarlijks naar beneden gebracht om de eerder genoemde doelen te halen: 1,74% per jaar in de periode 2013-2020 en 2,2% in de periode 2021-2030. De ETS-richtlijn wordt momenteel herzien in het kader van de EU Green Deal, waardoor de doelstelling en jaarlijkse daling van het plafond naar verwachting flink worden aangescherpt. De rechten die niet gratis worden gealloceerd worden geveild, zodat bedrijven met een tekort extra rechten kunnen kopen. De bedrijven moeten jaarlijks per 1 mei voldoende emissierechten inleveren. Die rechten kunnen ze dus gratis hebben ontvangen, gekocht hebben op de veiling of op een emissiehandelsbeurs. De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de NEa) is toezichthouder voor EU ETS in Nederland.

Voor de emissie die toegerekend wordt aan elektriciteitsproductie kunnen bedrijven geen gratis rechten ontvangen omdat die niet gevoelig is voor "carbon leakage". Veel elektriciteitsproducenten berekenen de EU ETS-kosten door in de elektriciteitsprijs. Hiermee ontstaat een prijsprikkel voor elektriciteitsproductie met een lagere emissie en een indirecte prijsprikkel bij de afnemers van elektriciteit. Veel industriële processen zijn wel gevoelig voor "carbon leakage" en kunnen op basis van een van toepassing zijnde benchmark gratis rechten krijgen. De positie van de bedrijven op de benchmark geeft aan hoe (CO_2) efficiënt de bedrijven produceren. De NEa heeft hier onderzoek[13] naar gedaan en hieruit blijkt het volgende: Van de 282 bedrijven die zijn meegenomen in het onderzoek, presteert 8% boven benchmarkniveau en 92% onder benchmarkniveau. Het grootste deel van de Nederlandse industrie is dus minder CO_2-efficiënt dan de benchmark. De mate waarin bedrijven het slechter of beter te doen is uit de gegevens niet af te leiden.

c. ETS indirecte kosten compensatie

Doordat elektriciteitsopwekking onder het EU ETS valt en EU ETS-kosten worden doorbelast in de elektriciteitsprijs hebben afnemers van elektriciteit te maken met indirecte emissiekosten. Deze emissiekosten kunnen zorgen voor een ongelijk speelveld op de mondiale markt. Om te voorkomen dat productie wordt verplaatst naar landen buiten het EU ETS gebied en zo sprake is van koolstoflekkage geeft de EU aan landen de mogelijkheid om bedrijfstakken te compenseren die

[10] Memorie van toelichting wet ODE-tarieven 2021-2022.
[11] Blom, M. et al. "Syntheserapport ODE-impact Effecten op kosten en reductie CO_2." Delft, CE Delft, mei 2020.
[12] Blom, M. et al. "ODE-impact op industrie Effecten op kosten en verduurzaming." Delft, CE Delft, 17 april 2020
[13] https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/rapportages-en-cijfers-ets/CO_2-efficientie-nederlandse-industrie

worden geacht aan een reëel koolstoflekkage-risico te zijn blootgesteld als gevolg van indirecte emissiekosten.

Hiervoor zijn in de richtsnoeren 15 bedrijfstakken aangewezen, die niet allemaal per definitie onder het EU ETS vallen maar wel allemaal grote elektriciteitsgebruikers zijn. Dus niet alle ETS bedrijven hebben recht op indirecte kosten compensatie. De mogelijkheid tot compensatie wordt tot en met dit jaar (2021) over de ETS-periode 2020 geboden met als voorwaarde dat de betreffende bedrijven deelnemen aan de MJA3/MEE convenanten en invulling geven aan de afspraken die zijn gemaakt in dit convenant. De bedrijven die invulling gaven aan de gemaakte afspraken, hebben hiervoor een voortgangsverklaring gekregen. Afgelopen periode hebben 93 broeikasgasinstallaties (van 74 bedrijven) een aanvraag ingediend voor deze regeling. Hiervan neemt ruim de helft deel aan het EU ETS. Het Kabinet zal in 2021 een besluit nemen over de eventuele voortzetting van een compensatieregeling. De indirecte kosten compensatie dekt de meerkosten van het doorberekenen van de EU ETS CO_2-kosten in de elektriciteitsprijs. De prikkel om energie te besparen wordt niet helemaal weggenomen, maar is wel minder dan die zou zijn met een hogere prijs. Daarom stelt Nederland (momenteel via de inmiddels afgelopen convenanten) ook eisen op gebied aan energiebesparing aan de compensatie.[14]

d. CO_2-heffing industrie en CO_2-minimumprijs

De CO_2-heffing industrie dient als borgingsinstrument om 14,3 megaton te reduceren dat grotendeels door de ETS industrie (+AVI +overig lachgas) moet worden opgebracht (reductie van ca 25%).[15] Hiermee wordt gestuurd op het doelbereik, een emissiereductie van 14,3 megaton (scope 1) in de industrie. De heffing stuurt hiermee niet op reductie van elektriciteitsverbruik (scope 2). De bedrijven hebben zelf de keuze om de oplopende heffing te betalen, die vervolgens ten goede komt aan reductie elders in de industrie, of maatregelen te nemen om de heffing voor te blijven.

De wijze waarop de bedrijven invulling geven aan de reductiemaatregelen wordt overgelaten aan de bedrijven zelf. Hiermee hebben de bedrijven zelf regie over de kosten en timing van de reductiemaatregelen die ze willen inzetten.

e. Europese Energie Efficiëntie Richtlijn (EED)

De EED Energie-audit is een verplichting die voortkomt uit de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED). Het doel ervan is om bedrijven en instellingen bewust te maken van hun energiegebruik én van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. De energie-audit geeft een gedetailleerd overzicht van alle energiestromen binnen de onderneming. Ook geeft de audit inzicht in de mogelijke besparingsmaatregelen en de te verwachten effecten daarvan. Het gaat hier onder andere om het energiegebruik van gebouwen, industriële processen en installaties, inclusief vervoer. Aan de audit is geen verplichting verbonden om de maatregelen ook uit te voeren. De verplichting tot energiebesparing is, voor een deel van de auditplichtige bedrijven, op nationaal niveau geregeld in de energiebesparingsplicht of via de Omgevingsvergunning. De EED Energie-audit is verplicht voor grote ondernemingen[16] (EU-definitie, toegepast op Nederlandse vestigingen). Veel ETS bedrijven vallen onder deze EED-verplichting.

Afweging voor- en nadelen energiebesparingsplicht ETS-bedrijven

De volgende argumenten zijn van belang bij het maken van de afweging of het opleggen van een energiebesparingsplicht aan ETS-bedrijven opgelegd zou moeten worden. Deze argumenten zijn verzameld op basis van gesprekken met brancheverenigingen, bevoegde gezagen, TNO en andere belanghebbenden.

De belangrijkste argumenten tégen het opleggen van een energiebesparingsplicht aan ETS-bedrijven zijn:

---

[14] Art. 54-55, Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021, C(2020) 6400 final.

[15] Daarnaast geldt voor de eigen elektriciteitsproductie van de ETS bedrijven in de toekomst een CO_2 minimumprijs zodat alle scope 1 emissie van de ETS industrie onder een beprijzingsinstrument valt.

[16] Onderneming die geen micro, kleine of middelgrote onderneming is als bedoeld in artikel 2 van richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2021 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).

1. Op Europees niveau zijn er wel doelen voor energiebesparing, maar nationaal niet. In de Klimaatwet wordt gestuurd op CO_2-reductie en niet langer op subdoelen zoals energie-efficiëntie. Ook in het Klimaatakkoord zijn er geen doelstellingen voor energiebesparing opgenomen. Het introduceren van een specifieke energiebesparingsplicht past hier niet bij.
2. Bij ETS-bedrijven is nationaal expliciet gekozen voor een ander instrumentarium dan bij de niet-ETS-bedrijven. ETS-bedrijven hebben vaak complexe processen. Met het EU ETS is er al een toenemende prikkel voor bedrijven om hun CO_2-uitstoot te reduceren. Met de nationale CO_2-heffing industrie is gekozen voor een extra nationale ambitie. Door de heffing en de stijgende CO_2-prijs onder het EU ETS maken bedrijven al plannen om CO_2-reductie te realiseren. Een verplichting boven op deze prijsprikkel is een stapeling van beleid voor hetzelfde doel.
3. Een energiebesparingsplicht richt zich vooral op laaghangend fruit en zal niet leiden tot grote CO_2-reducerende projecten. Dit is wel het doel van het EU-ETS en de CO_2-heffing industrie. Deze projecten hoeven niet noodzakelijkerwijs energiebesparingsprojecten, maar kunnen ook andere CO_2-reducerende technieken zijn. ETS-bedrijven zullen er de voorkeur aan geven om zelf integrale keuzes voor hun verduurzamingsplannen te maken, die het beste passen binnen de complexe bedrijfsomstandigheden waarbij zij hun eigen prioriteiten kunnen bepalen.
4. Het precieze energiebesparingseffect van een energiebesparingsplicht voor ETS-bedrijven is niet duidelijk.
5. Hoewel niet kwantificeerbaar, is er een risico dat een energiebesparingsplicht tot een negatieve interactie met de CO_2-heffing industrie kan leiden. Dit kan in specifieke gevallen mogelijk ten koste gaan van het uiteindelijke te behalen resultaat met betrekking tot de reductie van CO_2-emissie.

De belangrijkste argumenten vóór een energiebesparingsplicht voor ETS-bedrijven zijn:

1. Het EU ETS en de CO_2-heffing industrie leveren een bedrijfseconomische drijfveer voor energiebesparende maatregelen die ook tot CO_2-reductie aan de eigen schoorsteen leiden. Daarmee vormen ze geen directe prikkel voor elektriciteitsbesparing. Wanneer de industrie op grotere schaal gaat elektrificeren worden efficiëntiemaatregelen voor elektriciteitsgebruik steeds belangrijker. Dit wel met de kanttekening dat elektrificatie vaak volgens de laatste stand der techniek plaatsvindt en daar zal dus in eerste instantie weinig efficiëntie te behalen zijn. Echter, door het stijgende aandeel hernieuwbaar in de elektriciteitsmix neemt de indirecte ETS-prikkel, die doorberekend wordt in de elektriciteitsprijs, nog verder af. Bovendien worden de maatschappelijke kosten voor netverzwaring niet rechtstreeks meegenomen in de bedrijfseconomische overwegingen om te besparen op elektriciteitsverbruik.
2. Uit cijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit blijkt dat de meeste sectoren van de Nederlandse ETS-industrie verder zullen moeten reduceren om aan de EU-benchmarks van de vierde handelsperiode te voldoen. Ten opzichte van de uitstoot uit 2018 moet er circa 7 megaton gereduceerd worden.[17] Dit is een indicatie dat er qua efficiëntie mogelijk iets te halen valt. Het is kostenefficiënt om versneld in te zetten op energiebesparing en daarmee bij te dragen aan verbetering van de benchmark. Bovendien is, volgens de KEV 2020, het beleid dat doorgerekend is ontoereikend om de bestaande Europese besparingsdoelstelling te halen. Dit terwijl de EU doelen naar verwachting aangescherpt zullen worden. Extra inzet op efficiëntie, ook bij de ETS-industrie, is nodig om te voldoen aan Europese doelen. Bestaand efficiëntiebeleid, waaronder de convenanten, heeft slechts een beperkt succes gehad op de uitvoering van efficiëntiemaatregelen. Dit terwijl efficiëntiemaatregelen bijdragen aan CO_2-reductie. Met het wegvallen van de convenanten per 2021 zakt het besparingstempo mogelijk in.
3. Bij het uitbreiden van de doelgroep onder de energiebesparingsplicht zou ook van ETS-bedrijven gevraagd worden om de rendabele efficiëntiemaatregelen uit te voeren die andere bedrijven ook moeten nemen. De OESO bekritiseert in dit verband de voorkeurspositie van de grootverbruikers in Nederland.[18] Het effect van de CO_2-prijsprikkel, die tot efficiëntiemaatregelen bij ETS-bedrijven zou moeten leiden, kan aanzienlijk zijn, maar wordt sterk verminderd door belastinguitzonderingen, lage energietarieven en vrije uitstootrechten. Bij ETS-bedrijven mag bijvoorbeeld het bevoegd gezag, in tegenstelling tot bij veel andere bedrijven (die soms zelfs binnen dezelfde sector vallen) of op andere milieuthema's, nu geen eisen op het gebied van efficiëntie opleggen. Stapeling van beleid, door met meerdere maatregelen op hetzelfde doel te sturen, hoeft

[17] NEa. 25 maart 2021. "CO_2-efficiëntie Nederlandse industrie." CO_2-efficiëntie Nederlandse industrie | Rapportages en cijfers ETS | Nederlandse Emissieautoriteit.
[18] OECD. "Policies for a climate-neutral industry. Lessons from the Netherlands." April 2021.

hierbij geen drempel te zijn. Ook voor het MKB en andere bedrijven onder de besparingsplicht is er met de verplichting sprake van een zekere stapeling van beleid. Prijsbeleid door middel van een hogere energiebelasting zorgt bij deze groep namelijk ook voor een economische drijfveer om te besparen.

4. Het EU ETS en de CO_2-heffing industrie adresseren niet andere barrières die voorkomen dat rendabele efficiëntiemaatregelen uitgevoerd worden, bijvoorbeeld door een gebrek aan strategische prioriteit. Een specifieke energiebesparingsplicht kan er voor een deel van de ETS-bedrijven voor zorgen dat dergelijke barrières weggenomen worden. Bedrijven willen over het algemeen namelijk graag voldoen aan wet- en regelgeving.
5. Een verplichting is maatschappelijk gezien te verantwoorden. De te realiseren efficiëntie verdient zich terug en zal bijdragen aan de CO_2-reductiedoelen, ook al verminderen ze slechts een beperkt deel van de uitstoot van deze bedrijven. Verder voorkomt het inzetten op rendabele efficiëntiemaatregelen een deel van de CO_2-uitstoot die door andere, vaak gesubsidieerde, CO_2-reducerende technieken als CCS afgevangen moet worden. Inzetten op efficiëntie voorkomt bovendien onnodige maatschappelijke investeringen in infrastructuur. Daarnaast voorkomt het maatschappelijke kosten voor en lagere milieu- en landschapsimpact door, capaciteitsgroei van hernieuwbare opwek. Hoewel een hoge energievraag leidt tot investeringen in meer hernieuwbare opwek, blijft groene energie voorlopig schaars. Een hoge energievraag vergroot bovendien de (groene) energieafhankelijkheid van het buitenland.

Juridische mogelijkheden voor een energiebesparingsplicht
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 RVO. Hierin worden kosteneffectieve efficiëntiemaatregelen geïdentificeerd. Vanwege het ontbreken van een energiebesparingsplicht hoeven deze geïdentificeerde maatregelen echter niet uitgevoerd te worden.

Elke EU lidstaat heeft overigens het energiebesparingsbeleid op zijn eigen manier vormgegeven. De Nederlandse energiebesparingsplicht op basis van een terugverdientijd past in het Nederlandse stelsel, maar is moeilijk te vergelijken met nationale stelsels in andere EU-landen. Echter, uit een eerste verkenning van dit beleid in enkele lidstaten, waaronder onze buurlanden, lijkt er daar geen sprake te zijn van een specifieke vrijstelling voor ETS-bedrijven van nationaal energiebesparingsbeleid.

Als de hierboven beschreven uitzondering voor de broeikasgasinstallatie vervalt zal het onderwerp doelmatig gebruik van energie een rol gaan spelen binnen de vergunningplicht en de algemene regels voor milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet. Het maakt dan onderdeel uit van de beoordelingsregels voor de vergunningplicht, zoals die die zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De vraag is vervolgens of ook de meer uitgewerkte algemene regels voor energiebesparing, zoals ze onder het Bal gaan gelden, ook voor de ETS bedrijven van toepassing moeten worden.

Met de voorgenomen verbreding (Kamerstuk 30196 nr. 738) is reeds besloten om de zogenoemde niet-complexe vergunningplichtige bedrijven vanaf 2023 rechtstreeks onder de in het Bal uitgewerkte energiebesparingsplicht te laten vallen. Indien de uitzondering voor ETS-bedrijven aangepast wordt, geldt dit ook voor de zogenoemde "niet-complexe" ETS-bedrijven, zoals grote datacenters. De meeste ETS-bedrijven zijn echter zogenoemde "complexe vergunningplichtige

bedrijven".[19] Aan de aanpassing van de uitzondering voor ETS-bedrijven kan daarom op twee manieren invulling worden gegeven.

Mogelijkheid 1
Door aanpassing van het Bkl voor deze complexe vergunningplichtige ETS-bedrijven krijgt het bevoegd gezag de mogelijkheid om in de bedrijfsspecifieke omgevingsvergunning energiebesparingseisen op te nemen. Dit is hoe het ook geregeld is bij complexe vergunningplichtige bedrijven die niet onder het ETS vallen. Deze juridische wijziging zou op zijn vroegst in 2023 in kunnen gaan. Dit betekent dat het bevoegd gezag vanaf 2023 de omgevingsvergunning van ETS-bedrijven zou moeten wijzigen om energiebesparingseisen op te nemen. Energiebesparing regelen via de vergunning biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om een integrale afweging te maken tussen energiebesparing, procesoptimalisatie en de eventuele interactie met de CO_2-heffing industrie. Het bevoegd gezag kan hierbij overigens breder kijken dan alleen naar terugverdientijden. Het werken met deze optie, waarbij geen uitgewerkte energiebesparingsregels voor complexe bedrijven gelden, is tot nu toe uitgangspunt geweest voor complexe niet-ETS-bedrijven bij de voorgenomen verbreding van de energiebesparingsplicht.

Het aanpassen van de vergunningen heeft echter een vertragende werking. IPO, de vertegenwoordiging van de provincies, geeft aan dat in de vergunning vaak geregeld wordt dat het vergunningplichtige bedrijf een onderzoek moet uitvoeren en de daaruit voortkomende maatregelen uit moet voeren. Een integrale afweging wordt, als nodig, pas aan de hand van de resultaten van dit onderzoek gemaakt. De middelen en mankracht die ingezet moeten worden voor het actualiseren van de vergunningen kunnen volgens IPO beter gebruikt worden voor het toezicht op het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen.

Mogelijkheid 2
Een tweede mogelijkheid is deze (complexe) ETS-bedrijven wel rechtstreeks onder de uitgewerkte energiebesparingsregels van het Bal te brengen. Mochten de algemene regels in een enkel geval wringen met de overige vergunningvoorschriften, dan kan in de vergunning van die algemene regels worden afgeweken. Dit zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als de regel afgestemd moet worden op de Beste Beschikbare Technieken (BBT)-uitwerking in het specifieke geval. Dit is dan vergelijkbaar met de overige, niet-complexe vergunningplichtige bedrijven. Deze mogelijkheid in het Bal om af te wijken van uitgewerkte algemene regels biedt ook de mogelijkheid om rekening te houden met Europese BBT-conclusies naast een algemene energiebesparingsregel. Deze maatwerkmogelijkheid biedt het bedrijf en het bevoegd gezag tevens de mogelijkheid om rekening te houden met bedrijfsspecifieke omstandigheden en eventuele interactie met de CO_2-uitstoot. In een aantal sectoren is de verplichting om een onderzoek uit te voeren naar energiebesparingsmogelijkheden al een verplichting die voortvloeit uit deze BBT-conclusies. In dergelijke gevallen heeft, net als voor de maatregelen geïdentificeerd in de EED audit, een specifieke besparingsplicht tot gevolg dat deze maatregelen uitgevoerd moeten worden. Deze optie om besparing via een algemene regel te regelen heeft echter sneller effect, niet elke afzonderlijke vergunning hoeft immers aangepast te worden, en het maakt de energiebesparingsregelgeving eenduidiger.

Er kan bij de besluitvorming over een eventuele verplichting ook besloten worden dat het niet wenselijk is om te kunnen handhaven op energie-efficiëntie bij alle ETS-installaties. Er kan dan eventueel wel gekozen worden om de uitzondering op de energiebesparingsplicht niet langer te laten gelden voor ETS-installaties die alleen onder het ETS vallen vanwege hun noodstroomvoorziening.[20] Dit zou dan bijvoorbeeld gelden voor grote datacenters of academische ziekenhuizen. Handhaving op efficiëntiemaatregelen bij andere ETS-installaties is dan nog steeds niet mogelijk.

[19] Zoals aangewezen in afdeling 3.3. van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
[20] Artikel 48 Regeling handel in emissierechten regelt de melding en regels inzake activiteiten in reserve, achtervang of parallelle eenheid.