

Vergaderjaar 2021–2022

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

29 826

Industriebeleid

Nr. 793

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2022

Uw Kamer¹ en ik zijn beide overtuigd van het grote belang van energiebesparing. Energie die we niet gebruiken, hoeven we ook niet te produceren, te betalen of te importeren. Energiebesparing heeft positieve effecten op de energiekosten en het klimaat en maakt Nederland minder afhankelijk van fossiele brandstoffen. Bedrijven, instellingen en burgers kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.²

Aan uw Kamer is eerder al gemeld dat het gasverbruik in de eerste vijf maanden van dit jaar flink lager is (circa 25–33%) dan in dezelfde periode in voorgaande jaren (Kamerstuk 29 023, nr. 308). De hoge energieprijzen en de warme winter spelen hierbij natuurlijk een belangrijke rol. De uitdaging waar we voor staan is dan ook om het lagere energiegebruik waar mogelijk structureel te maken, zonder dat de bedrijvigheid afneemt. Het uitvoeren van energiebesparende maatregelen en het komen tot gedragsveranderingen dragen bij aan een structurele vermindering van het energiegebruik. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument voor het stimuleren van energiebesparing bij bedrijven. Het besparingspotentieel van de uitbreiding van de doelgroep in 2023, bij de aanscherping van de energiebesparingsplicht, bedraagt circa 19 PJ aardgas- en 7 PJ elektriciteitsbesparing in 2030³. Dit is circa 1,2 megaton CO₂ reductie. Dat besparingspotentieel is exclusief complexe vergunningplichtige en EU ETS bedrijven. De uitbreiding naar EU ETS-bedrijven leidt daar bovenop tot 2 megaton CO₂ reductiepotentieel. Hierbij zit het geschatte effect van de extra inzet op toezicht en handhaving zoals in het coalitieakkoord aangekondigd nog niet. De combinatie van de in deze brief benoemde maatregelen leidt naar verwachting tot meer en snellere

¹ Bijvoorbeeld het debat (Internationale) Gasmarkt/Leveringszekerheid van 9 juni jl. (Kamerstuk 29 023, nr. 334)

² Ook in woningen kan energie worden bespaard, bijvoorbeeld door te isoleren. Het Nationaal Isolatieprogramma (Kamerstuk 30 196, nr. 787) richt zich op het sneller, slimmer en socialer isoleren van woningen.

³ Dit is eerder aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 30 196, nr. 738 en Kamerstuk 32 813, nr. 863)

CO₂-reductie. De komende Klimaat- en Energie Verkenning zal een vollediger inschatting van het effect en het besparingspotentieel van de aanscherping van de energiebesparingsplicht geven.

Om bedrijven, instellingen en burgers te stimuleren om direct energie te besparen, is dit voorjaar de energiebesparingscampagne «Zet ook de knop om» gelanceerd. Deze campagne krijgt in de zomer een impuls vanwege fase 1 van de gascrisis en in het najaar komt er een vervolg. De campagne biedt burgers en bedrijven (waaronder het MKB) concrete tips die kunnen worden toegepast en verwijst door naar mogelijkheden voor structurele besparingsmaatregelen, (isolatie)advies en subsidie.

Ook op de langere termijn liggen er kansen. Zo wil ik in Europees verband ambitieuze besparingsambities afspreken in het kader van de herziening van de Energie-Efficiëntierichtlijn. Daarnaast zijn er nationale acties op dit terrein. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, graag over een aantal actuele ontwikkelingen rondom de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen:

- De aanscherping van de energiebesparingsplicht. Ik zal deze zomer enkele onderdelen hiervan, waaronder de geactualiseerde Erkende Maatregelenlijsten (EML), ter consultatie publiceren.
- Extra middelen voor meer capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.
- Het voornemen om voor netbeheerders de mogelijkheid te introduceren om op aanvraag energiegebruiksgegevens met de toezichthouders te delen.
- De verkenning naar het uitbreiden van de doelgroep waarop de energiebesparingsplicht van toepassing is met de sector glastuinbouw.⁴
- De verkenning van het potentieel aan energiebesparing dat ontsloten kan worden door het maken van bovenwettelijke afspraken met middelgrote bedrijven en de gesprekken die, in lijn met de motie Grinwis c.s. (Kamerstuk 29 826, nr. 138), hierover gevoerd worden.

Ten slotte geef ik een korte vooruitblik op overige ontwikkelingen rondom dit onderwerp en ga ik, op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat, in bijlage 1 bij deze brief, in op de verschillende aanbevelingen voor de verbetering van de energiebesparingsplicht die gedaan zijn door de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE).

Aanpassing energiebesparingsplicht

Ik heb mij de afgelopen tijd ingezet om de uitvoering van de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen aan te passen en te versterken (Kamerstuk 30 196, nr. 738 en 32 813, nr. 863). De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen met een energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalent alle mogelijke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Ik verbreed de verplichting van energiebesparing naar verduurzaming van het energiegebruik. Het gaat daarbij om een verbreding met CO₂-reducerende maatregelen. Naast energiebesparende maatregelen worden daarmee ook maatregelen voor het produceren van duurzame energie en elektrificatiemaatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder toegevoegd aan de verplichting. Hiermee wordt het aantal maatregelen en de reikwijdte van de energiebesparingsplicht

⁴ Hier wordt bedoeld op glastuinbouw voor zover hier op artikel 15.51 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

uitgebreid. Verder wordt de doelgroep die onder de verplichting valt uitgebreid door ook grote energiegebruikers, inclusief bedrijven die deelnemen aan het EU-ETS, vanaf 2023 te verplichten alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Ik verwacht de hiervoor benodigde wetgeving in het najaar in voorhang aan uw Kamer aan te bieden, zodat de aanscherpingen in 2023 in kunnen gaan.

Erkende Maatregelenlijsten (EML)

Belangrijk onderdeel van de energiebesparingsplicht en de bijbehorende informatieplicht zijn de Erkende Maatregelenlijsten (EML). Door het uitvoeren van de toepasselijke maatregelen kan een bedrijf of instelling invulling geven aan de energiebesparingsplicht. De maatregelen op de EML vormen ook de basis voor de vierjaarlijkse informatieplicht waarmee bedrijven en instellingen rapporteren over de genomen maatregelen. Het actualiseren van de EML naar de laatste stand van de techniek, investerings- en energieprijzen is een omvangrijke klus, waar mijn ministerie sinds eind 2021 mee bezig is. Hierbij pas ik ook de opzet van de EML aan om rekening te houden met het stelsel van de Omgevingswet en de hierboven beschreven aanpassingen van de energiebesparingsplicht. Ik breng deze zomer de geactualiseerde EML in consultatie.

De energieprijzen fluctueren en dit maakt het actualiseren van de EML en het bepalen van de in de terugverdientijdmethodiek opgenomen energieprijzen lastig. Na de zomer zal ik, op basis van een advies van TNO, de definitieve energieprijzen waarmee de EML worden bepaald vastleggen. De definitieve energieprijzen zal, samen met de input uit de internetconsultatie, leiden tot de definitieve EML die de basis vormen voor de volgende informatieplichtronde in 2023.

Verplicht energiebesparingsonderzoek

De EML kunnen onvoldoende uitputtend de energiebesparingsmogelijkheden bij de complexere processen van grootverbruikers afdekken. Voor grootverbruikers introduceer ik daarom bij de aanpassing van de energiebesparingsplicht een verplicht vierjaarlijks onderzoek naar de verduurzaming van het energiegebruik, dat in de plaats komt van de informatieplichtrapportage voor wat betreft het procesgebonden energiegebruik.⁵ Grootverbruikers zijn straks verplicht procesmaatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te identificeren, op te nemen in een uitvoeringsplan en uit te voeren. Een nadere invulling van de randvoorwaarden waaraan het onderzoek moet voldoen, waaronder een isolatiescan, een onderzoek naar aandrijfsystemen en een basislijst van maatregelen die in elk geval onderzocht moeten worden, zal ik deze zomer ook in consultatie brengen. Ik sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij de eisen van de energie-audit die een deel van de bedrijven uit deze doelgroep al moet uitvoeren op grond van de Europese energie-efficiëntie richtlijn. Voor het gebouwgebonden energiegebruik geldt reeds de bestaande informatieplicht en kan gebruik worden gemaakt van de EML.

Terugverdientijdmethodiek en informatievoorziening

Verder wordt de terugverdientijdmethodiek aangepast, zodat de terugverdientijd van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie bepaald kan worden. Ook wordt de methodiek geschikt gemaakt voor

⁵ Het gaat hierbij om activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.15, eerste lid, Besluit activiteiten leefomgeving, waarbij het energiegebruik van de milieubelastende activiteit in enig kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalenten,

gebruik door grote energiegebruikers. De aangepaste methodiek wordt deze zomer eveneens in consultatie gebracht. Momenteel bereid ik de openstelling van de benodigde loketten en de communicatiecampagne voor. Met deze activiteiten verwacht ik in 2023 de energiebesparingsplicht verder versterkt te hebben.

Extra capaciteit toezicht en handhaving

Om de naleving van de verplichting te bevorderen is ook een inspanning op het gebied van toezicht en handhaving nodig. Het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht is de gemeente. Als gevolg van de aankomende wijziging waarmee de energiebesparingsplicht ook van toepassing wordt op zeer grote energiegebruikers, zal in sommige gevallen het bevoegd gezag bij de provincie komen te berusten. Zowel gemeenten als provincies hebben de uitoefening van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht in de meeste gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst. Momenteel zijn de toezichtstaken per bevoegd gezag en omgevingsdienst verschillend belegd. Bedrijven, instellingen en het bevoegd gezag hebben aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij te laten uitvoeren. Dit is efficiënter en verlaagt de lastendruk. De energiebesparings- en informatieplicht worden met de aanpassing van de energiebesparingsplicht daarom toegevoegd aan het Basistakenpakket van omgevingsdiensten. Het is dus de omgevingsdienst die het toezicht moet gaan uitvoeren in opdracht van het bevoegd gezag.

Om de capaciteit van de omgevingsdiensten te versterken hebben mijn ambtsvoorgangers en ik sinds 2019 19,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Met deze middelen konden omgevingsdiensten via Rijkswaterstaat externe capaciteit inzetten voor bijvoorbeeld bedrijfscontroles en aanschrijvingen. Sinds begin dit jaar is de derde ronde van deze ondersteuningsfaciliteit Versterkte Uitvoering Energiebesparing en Informatieplicht (VUE) open gesteld. Op dit moment hebben 10 van de 29 omgevingsdiensten deze extra capaciteit nog niet aangevraagd.⁶ Ik roep hen en hun opdrachtgevers, de gemeenten, op om werk te maken van hun aanvraag.

Periode 2022–2026

Naast de eerdere 19,5 miljoen euro voor de VUE, stel ik voor de periode 2022 tot en met 2026 via een specifieke uitkering 56 miljoen euro extra beschikbaar aan de omgevingsdiensten. Waar de VUE tot de inzet van externe capaciteit leidde, hebben deze middelen tot doel om de eigen capaciteit en kennis van omgevingsdiensten te versterken. Met deze aanvullende capaciteit kunnen zij het toezicht op de huidige en vanaf 2023 grotere doelgroep beter vorm geven. Deze extra middelen zijn nadrukkelijk bedoeld als een aanvulling op de kosten die omgevingsdiensten maken voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht. Het is dus niet de bedoeling dat gemeenten hun bijdrage aan omgevingsdiensten verkleinen. Ik werk aan de openstelling van deze specifieke uitkering in het najaar van 2022. Omgevingsdiensten dienen dan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een plan in over hoe zij de middelen zullen besteden. De aangevraagde middelen kunnen over 2022 met terugwerkende kracht ingezet worden. Zo hoeven omgevingsdiensten niet te wachten op het indienen van de aanvraag om aan de slag te kunnen. Ik zal de benodigde regeling en verdeelsleutel deze zomer

⁶ Het betreft de omgevingsdiensten: IJsselland, De Vallei, Achterhoek, Veluwe IJssel, Flevoland & Gooi en Vechtstreek, IJmond, Noord-Holland-Noord, Zuid-Holland-Zuid, Zeeland, Brabant Noord.

publiceren, zodat de omgevingsdiensten aan de slag kunnen met de aanvraag en het bijbehorende projectplan.

Mogelijkheid tot het delen van energiegebruiksgegevens door netbeheerders

De energiebesparingsplicht is gekoppeld aan verbruiksgrenzen. Het bevoegd gezag geeft aan dat zij onvoldoende inzicht heeft in de doelgroep, omdat zij onvoldoende inzicht heeft in het energiegebruik van bedrijven. Ik heb aan uw Kamer toegezegd om hier voor de zomer op terug te komen. Omgevingsdiensten hebben als toezichthouder de bevoegdheid om van elk bedrijf in hun regio de gegevens op te vragen die nodig zijn voor toezicht en handhaving. In principe kan de omgevingsdienst dus de energiegebruiksgegevens van alle bedrijven in zijn regio opvragen. Wanneer een bedrijf deze energiegebruiksgegevens niet op verzoek van de omgevingsdienst aanlevert, kan het aanleveren van deze gegevens uiteindelijk door middel van een dwangsom afgedwongen worden. Dit is een arbeidsintensief en langdurig traject, en bij het aanleveren van de verbruiksgegevens is dan nog geen energiebesparing gerealiseerd. Netbeheerders hebben wel een vrijwel volledig inzicht in de energiegebruiksgegevens. Vanwege de geheimhoudingsplicht voor netbeheerders die zowel in de Elektriciteitswet 1998 als in de Gaswet is opgenomen, kan een netbeheerder medewerking aan een toezichthouder weigeren als deze laatste de netbeheerder vraagt de energiegebruiksgegevens te delen. Ik heb er daarom voor gekozen om, in samenwerking met mijn collega van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, een traject te starten om in de Omgevingswet een grondslag op te nemen, voor het op verzoek van de toezichthouder delen van de verbruiksgegevens door de netbeheerders. Ik verken wat de snelste route voor een aanpassing van de Omgevingswet hiervoor is. Zodra ik zicht heb op een haalbare inwerkingtreedingsdatum laat ik dit uw Kamer weten.

Verplichting glastuinbouw

Mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft in het kader van het samenhangend pakket glastuinbouw op 22 april jl. aan uw Kamer gemeld dat er een verkenning zal plaats vinden naar de mogelijkheden om de glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan de Regeling kostenverevening CO₂ ook onder de aangepaste energiebesparingsplicht te laten vallen (Kamerstuk 32 627, nr. 39). Ik zal samen met hem verkennen of en hoe de precieze uitwerking van het uitbreiden van de energiebesparingsplicht naar deze sector het best vormgegeven zou moeten worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden voor het opstellen van een Erkende Maatregelenlijst waarmee invulling gegeven kan worden aan de verplichting. Ik streef ernaar om deze verkenning in het najaar af te ronden en hierna met mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een besluit te nemen over de energiebesparingsplicht in de glastuinbouw.

Bovenwettelijke afspraken en ondersteuning

Uw Kamer heeft mij via de motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 29 826, nr. 138) opgeroepen om met de middelgrote industriële bedrijven en het industrieel mkb om tafel te gaan om te verkennen welke extra CO₂-reductie en energiebesparing in aanvulling op de energiebesparingsplicht mogelijk is en hoe deze het beste gerealiseerd kunnen worden. Vorig jaar heeft KWA Bedrijfsadviseurs in kaart gebracht wat het CO₂-reductiepotentieel is van deze groep bedrijven, die niet onder de CO₂-heffing valt, en welke randvoorwaarden voor realisatie gelden. Dit rapport vindt u bijgevoegd bij deze brief. Op basis van de uitkomst

hebben mijn collega van Economische Zaken en Klimaat en ik geconcludeerd dat er geen toegevoegde waarde is in een vervolg van de energiebesparingsconvenanten als geschikt instrument om meer energiebesparing en meer CO₂-reductie te realiseren. Een deel van de doelgroep onder deze Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie (MJA3) gaf invulling aan hun energiebesparingsplicht via deelname aan de convenanten en een deel had geen energiebesparingsplicht. Vanaf 2023 valt de volledige doelgroep van de convenanten onder de aangepaste energiebesparingsplicht, waarmee energiebesparende maatregelen, maar ook andere maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, niet langer via een convenant, maar via wet- en regelgeving geregeld worden.

Er resteert voor de middelgrote industrie wel een bovenwettelijk potentieel van 1 megaton CO₂-reductie. Dit reductiepotentieel boren de Minister van Economische Zaken en Klimaat en ik aan via aanvullend beleid dat zich richt op de geïdentificeerde randvoorwaarden, zoals ondersteuning voor onderzoek en ontwikkeling, toegang tot betrouwbare en betaalbare duurzame energie en financiering. In het najaar zal het kabinet een brief aan uw Kamer sturen over de precieze vormgeving van dit beleid.

Bestaande instrumenten

Enkele instrumenten dragen al bij aan deze randvoorwaarden. Zo kan met de investeringssubsidie van de regeling Versnelde Klimaatinvesteringen in de Industrie (VEKI-regeling) subsidie worden verkregen voor investeringen die bijdragen aan het behalen van CO₂-reductie, bijvoorbeeld voor ombouw van aardgas naar elektriciteit of installaties voor warmteherbenutting. De VEKI-regeling is in juni opnieuw opengesteld met een budget van 47,5 miljoen euro. Naar verwachting wordt ongeveer 65% van het budget aangevraagd door industriële mkb-bedrijven. Daarnaast zijn ook kennis en expertise van belang, zoals ook KWA concludeerde. Met de juiste interactie tussen experts en een intrinsieke motivatie bij het bedrijf blijkt er vaak veel meer CO₂-reductie mogelijk, bijvoorbeeld op basis van een diepgravende analyse door het bedrijf samen met experts en toeleveranciers. Uit het project 6–25 (6 megaton CO₂-reductie in 2025 en 3 miljard m³ aardgasreductie) van de Ondernemersorganisatie voor de technologische industrie (FME) en de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) blijkt dat 90% van de bedrijven enthousiast is over deze grondige analyse. Ten slotte stelt de regeling Topsector Energie Industrie Studies een percentage van 50% subsidie beschikbaar voor de inhuur van experts voor een grondige haalbaarheidsstudie voor procesefficiëntie.

Concernaanpak

De energiebesparingsplicht wordt aangescherpt, maar er zijn ook afspraken te maken over de realisatie van bovenwettelijke besparing en verduurzaming. Zo verken ik momenteel met verschillende brancheverenigingen en bedrijven hoe ik samen met mijn collega van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een concernaanpak vorm kan geven. Bedrijven en instellingen die meerdere vestigingen hebben, kunnen mogelijk op een meer kosteneffectieve wijze voldoen aan energiebesparingsregelgeving als zij, op grond van een concreet uitvoeringplan, vooraf afspraken kunnen maken met het bevoegd gezag. Bij deze afspraken kan gekeken worden naar het toestaan van alternatieve maatregelen en de gefaseerde uitvoering daarvan. Ik sta hier positief tegenover, mits deze aanpak op concernniveau per saldo aantoonbaar leidt tot bovenwettelijke resultaten.

Mkb

Daarnaast ben ik in overleg met brancheverenigingen over hoe ik samen met hen, bijvoorbeeld via instrumenten als de Digitale Bespaarassistent (DEB-tool) van MKB Nederland, bedrijven kan stimuleren om zowel verplichte als bovenwettelijke energiebesparende maatregelen te treffen. Dit raakt ook aan mijn toezegging aan uw Kamer om u te informeren over hoe ondernemers die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, gestimuleerd worden tot het realiseren van meer energiebesparing. Ik verken momenteel met MKB-Nederland hoe we onze samenwerking verder kunnen uitbreiden. Daarnaast, ook in lijn met mijn toezegging aan de Eerste Kamer, worden kleingebruikers ook door de campagne «Zet ook de knop om» bereikt. Op de site van de campagne wordt verwezen naar een interactieve adviestool. Hiermee kunnen ondernemers in kaart brengen welke mogelijkheden en verplichtingen er zijn om hun bedrijf te verduurzamen, zoals de DEB-tool en de SVM maar ook energiesubsidies als de ISDE.

Voortuitblik

Energiebesparing is een centraal element van het klimaat- en energiebeleid. Na de zomer zal ik de reacties uit de consultaties van de wijzigingsregelingen van de Omgevingsregeling die zien op terugverdientijdmethodiek, de verdere invulling van het verplichte onderzoek en de EML, verwerken en de definitieve wijzigingsregelingen publiceren. Ik zal uw Kamer, conform toezegging, na de zomer ook informeren over de analyse van TNO naar energiebesparingsdoelen per klimaatakkoordsector. Na de zomer informeer ik uw Kamer ook over de invulling van de motie van de leden Bontenbal en Grinwis, die mij oproept om de toegevoegde waarde van energiecertificaten te verkennen (Kamerstuk 32 813, nr. 782). Deze verkenning is bijna afgerond en ik verwacht de resultaten na de zomer aan uw Kamer te kunnen sturen. Ten slotte ben ik, in lijn met de motie van de leden Van der Lee en Erkens (Kamerstuk 35 935 XIII, nr. 41), in overleg met omgevingsdiensten over de mogelijke oprichting van een landelijk handhavingsteam voor bedrijven die deelnemen aan EU ETS. Ik zal uw Kamer na de zomer over de uitkomsten hiervan informeren.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten