

## POSITION PAPER

# ENERGIEBESPARING DOOR ETS ONDERNEMINGEN

Jan van den Heuvel en Maarten de Hoog

Schiedam, 11 augustus 2020

### WAT STELLEN WIJ VOOR?

Industriële bedrijven, die deelnemen aan het Europese systeem van emissiehandel (ETS) zijn uitgezonderd van de nationale verplichting om energiebesparingsmaatregelen te treffen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar. Wij stellen voor om deze uitzonderingspositie te beëindigen en het mogelijk te maken om ook voor ETS bedrijven energiebesparende maatregelen te kunnen voorschrijven in de Omgevingsvergunning. De in het Klimaatakkoord aangekondigde aanscherping van de Wet Milieubeheer, in combinatie met de aanstaande afloop van de Meerjarenafspraken Energie Efficiëntie (MEE) voor ETS ondernemingen biedt hiervoor het kader.

### WAAROM STELLEN WIJ DIT VOOR?

- Energiebesparing is een relatief snelle en goedkope aanpak om CO<sub>2</sub>-emissies te voorkomen. Met verregaande energiebesparing wordt de vraag naar energie beperkt en zal het noodzakelijk vermogen voor duurzame energieopwekking kleiner kunnen zijn.
- Ondanks dat energiebesparing kosten-efficiënt is, zijn er rationale en niet rationale argumenten waarom bedrijven deze maatregelen niet treffen. Prijzen voor energie en emissierechten fluctueren en rendementen op investeringen bewegen mee. Energiebesparingsprojecten doen vaak ook een groot beroep op beschikbare menskracht in een onderneming.
- Het recente rapport van Haskoning/DHV en PDC bevestigt dit beeld. Besparingsopties met een reductiepotentieel van minimaal 3 Mton zijn niet geïmplementeerd. Dit is in ordegrrootte vergelijkbaar met de reductie die nu wordt bereikt met de inzet van biomassa.
- CO<sub>2</sub> en het gebruik van energie gaan vallen onder de werkingssfeer van de Wet Milieubeheer. Vergunningverlening en toezicht en handhaving op grond van de WM zijn krachtige instrumenten. De problematiek van de zure regen, industriële emissies van bijvoorbeeld benzeen, dioxines en fijn stof zijn verregaand teruggedrongen, de externe veiligheid bij bedrijven is sterk verbeterd door de inzet van provincies, gemeenten en Omgevingsdiensten.
- Bedrijven hebben nu de vrijheid om energiebesparende maatregelen achterwege te laten. Bij een wettelijke verplichting wordt dit onderdeel van de compliance. Naleving van wettelijke regels heeft voor de meeste bedrijven de hoogste prioriteit.
- Het reguleren van energie -efficiency is een taak die uitstekend kan worden uitgevoerd binnen het bestaande VTH stelsel. Gezien het specialistische karakter heeft het de voorkeur deze taak te beleggen bij enkele grotere Omgevingsdiensten. Omdat de groep van ETS ondernemingen grote overlap vertoont met de BRZO bedrijven ligt het voor de hand de uitvoering van deze taak onder te brengen bij de 6 BRZO omgevingsdiensten.

## HOE IS HET NU GEREGELD?

Met de introductie van de Wet Milieubeheer (WM) in 1993 is het zuinig gebruik van energie en grondstoffen, als onderdeel van de “verruimde reikwijdte” een wettelijke verplichting voor bedrijven geworden. De Rijksoverheid heeft in dat kader Meerjarenaafspraken met verschillende branches gemaakt over energiebesparing. De huidige convenanten, MJA3 en MEE, lopen eind dit jaar, per 31 december 2020, af.

Met bedrijven die zijn toegetreden tot deze meerjarenaafspraken is afgesproken dat de maatregelen die zij vrijwillig treffen tevens de invulling zijn van de wettelijke verplichting in de Wet Milieubeheer. Het bevoegd gezag op grond van de WM toetst de maatregelen marginaal en kan handhavend optreden bij bedrijven die geen of te weinig maatregelen treffen. Het criterium hiervoor is een terugverdientijd van 5 jaar of korter.

Met de introductie in 2005 van het ETS, het emissiehandelssysteem voor CO<sub>2</sub>, zijn de circa 420 bedrijven die onder het ETS vallen uitgezonderd van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen op grond van de WM.

De Europese Unie heeft met de introductie van het ETS bepaald dat in de milieuvergunningen voor bedrijven die onder het ETS vallen geen emissie-eisen voor de uitstoot van CO<sub>2</sub> mogen worden opgenomen. Dit vanuit de overweging dat het ETS systeem de benodigde reductie van CO<sub>2</sub>—emissies oplevert tegen minimale kosten. De marktwerking zou niet belemmerd moeten worden met nationale additionele emissie-eisen voor broeikasgassen aan individuele bedrijven.

Kennelijk als extra waarborg dat de marktwerking in deze centraal dient te staan werd aan de lidstaten, facultatief, de mogelijkheid geboden om ook de verplichting tot energiebesparing los te laten. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In artikel 5.12 van het BOR is het volgende artikel opgenomen:

- *Aan een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in [artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet](#), worden, indien het een inrichting betreft waarop tevens de in [artikel 16.5 van de Wet milieubeheer](#) vervatte verboden betrekking hebben, geen voorschriften verbonden:*
  - *a. inhoudende een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van broeikasgassen, tenzij zulks noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt;*
  - *b. ter bevordering van een zuinig gebruik van energie in de inrichting.*
- *Voor zover aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in het eerste lid voorschriften zijn verbonden als in dat lid bedoeld, vervallen die voorschriften.*

Sinds de introductie van het ETS zijn we 15 jaar verder en zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

## WERKT HET ETS-SYSTEEM?

Het ETS is een systeem dat bij voldoende aanscherping zal leiden tot de gewenste daling van CO<sub>2</sub>-emissies in de EU als geheel. Inmiddels zijn er aanscherpingen tot 2030 vastgesteld, 43% reductie ten opzichte van 2005. Er zijn binnen het ETS geen doelstellingen per lidstaat. Door de marktwerking zal de reductie per land (sterk) kunnen verschillen en zullen maatregelen vooral worden getroffen in landen waar de kostenefficiëntie van de maatregelen het hoogst is. Door de werking van het ETS zijn in het voormalige Oost-Europa grote reducties van CO<sub>2</sub> bereikt door het sluiten van verouderde installaties en het treffen van goedkope maatregelen. Voor Europa als geheel is door de ETS bedrijven in 2018 ten opzichte van 2005 een reductie bereikt van 29% waar de Nederlandse ETS bedrijven 10% realiseerden.

Door het marktmechanisme worden weliswaar de Europese doelen voor de ETS bedrijven behaald, maar blijven maatregelen die in Nederland als redelijk zijn aan te merken nu achterwege. De urgentie van het

klimaatprobleem is dusdanig groot dat bedrijven niet kunnen volstaan met het voldoen aan het ETS, maar alle maatregelen moeten treffen die redelijkerwijs haalbaar zijn.

Nederland heeft inmiddels zelf in het Klimaatakkoord ambitieuze doelen voor 2030 gesteld en deze omvatten ook de emissies van de sectoren die onder het ETS vallen. Een nationaal aanvullend beleid voor de bedrijven onder het ETS blijft dus noodzakelijk.

Op dit moment zijn de meeste ETS bedrijven aangesloten bij de Meerjarenaafspraken Energie Efficiëntie ETS ondernemingen (MEE). Hierin verplichten zij zich om:

*“energiebesparende maatregelen te treffen met een positieve netto contante waarde bij een interne rentevoet van 15 procent. Als alternatief kan een terugverdientijd van 5 jaar worden gehanteerd”.*

De overheid verplicht zich onder andere om:

*“onverminderd hun elders in dit sectorakkoord opgenomen verplichtingen, zich ervoor in (te) spannen, dat ETS-ondernemingen geen additionele specifieke nationale maatregelen gericht op verdere energie-efficiëntieverbetering of CO<sub>2</sub>-reductie zullen worden opgelegd. Dit laat de bevoegdheden van de Staten-Generaal en de bevoegdheden en verplichtingen van de Ministers tot uitvoering van internationale regelgeving onverlet”.*

Het MEE convenant heeft een looptijd tot en met 31 december 2020. Per 1 januari 2021 dienen nieuwe afspraken te worden gemaakt.

Naast het MEE convenant hebben bedrijven ook de verplichting om de European Energy Directive (EED) uit te voeren. De EED beoogt het energiegebruik in de Europese Unie te verminderen. Bedrijven boven een bepaalde drempel zijn verplicht energie audits uit te voeren en hierover aan het bevoegd gezag WM te rapporteren. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft een coördinerende rol. Ook ETS bedrijven moeten een audit opstellen en indienen. De richtlijn verplicht overigens bedrijven niet tot het treffen van maatregelen:

De richtlijn maakt geen uitzonderingen voor glastuinbouwbedrijven of bedrijven die onder het ETS-systeem vallen. De plicht om een energie-audit te ondergaan zal dus ook voor deze bedrijven moeten gelden. De onderhavige regeling strekt daartoe, maar tegelijkertijd zal de uitzondering van artikel 2.15, vijfde lid, Activiteitenbesluit (nog) blijven bestaan. Omdat de richtlijn niet expliciet verplicht tot het nemen van energiebesparende maatregelen naar aanleiding van de energie-audit – en deze regeling ook niet een dergelijke verplichting bevat – levert dit geen strijd op met de thans geldende regelgeving.

De conclusie van bovenstaand overzicht is dat, zeker na 1 januari 2021, er geen verplichtingen bestaan voor ETS bedrijven om energiebesparende maatregelen te treffen. Het is van groot belang dat deze verplichting er komt. De aangewezen weg daarvoor is artikel 5.12 van het BOR te wijzigen en de vrijstelling voor ETS bedrijven op te heffen.

### WAT ZEGT HET KLIMAATAKKOORD?

Het Klimaatakkoord heeft een aanpak voor de industrie waarin ook energie-efficiency een belangrijke rol speelt. In paragraaf C3.3 is hierover het volgende opgenomen:

*“Normering, waarbij reductieopties met een terugverdientijd van vijf jaar of korter verplicht gesteld worden”.*

Dit is als volgt uitgewerkt:

*“Bij sturen op CO<sub>2</sub> is het vooral nuttig CO<sub>2</sub>-beperkende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar. Dit zijn immers de meest kostenefficiënte en kostenbesparende maatregelen. In de Wet milieubeheer is opgenomen dat bedrijven energiebesparingsmaatregelen dienen te treffen die zichzelf in vijf jaar of minder terugverdienen. Bij de actualisatie van de wet Milieubeheer zet het kabinet in op een integrale klimaatbenadering, waarbij zowel energiebesparende maatregelen als duurzame energieopwekking tot de mogelijkheden behoren. De*

*actualisatie zal opgesteld worden in nauw overleg met het bedrijfsleven en het mkb, waarbij de uitvoerbaarheid van deze regeling, met zo min mogelijke administratieve en uitvoeringslasten, prioriteit heeft. De actualisatie zal voor 1 juli 2020 aan de Tweede Kamer voorgelegd worden”.*

De actualisatie is nog niet aan de Kamer voorgelegd. Uit bovenstaande tekst is niet duidelijk of en hoe de uitzondering van ETS bedrijven in de actualisatie aan de orde zal komen.

Wij stellen voor deze uitzondering te schrappen.