

Vergaderjaar 1998–1999

25 405

Milieu en Economie

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 1999

Op 27 mei jongstleden hebben de vaste kamercommissies voor Economische Zaken en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met ons overleg gevoerd over het convenant benchmarking energie-efficiency. In dit overleg is gevraagd om schriftelijk te reageren op vragen, die niet in het overleg aan de orde zijn geweest. In deze brief ga ik, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in op bedoelde vragen.

1. Welke sancties zijn er beschikbaar?

Voor bedrijven, met een energiegebruik van meer dan 0,5 PJ, die niet meedoen met benchmarking of onvoldoende invulling geven aan de verplichtingen van het convenant geldt het uitgangspunt dat zij een gelijkwaardige inspanning moeten leveren als vergelijkbare bedrijven die wel aan hun verplichtingen voldoen.

Om aan dit uitgangspunt inhoud te geven kan het thans ter beschikking staande instrumentarium worden benut, in het bijzonder de Wet milieubeheer.

De Wet milieubeheer biedt een aantal mogelijkheden om in de milieuvergunning voorschriften met betrekking tot de emissie van CO₂ en energiegebruik op te nemen. Deze zijn:

- direct maatregelen voor te schrijven in de vergunning op basis van eigen inzichten van het bevoegd gezag;
- onderzoeksverplichtingen op te nemen naar het potentieel van energiebesparende maatregelen, die tot een gelijkwaardige inspanning leiden. Bij dit onderzoek kan de wereldtop voor vergelijkbare bedrijven als uitgangspunt worden genomen. Vervolgens kan het bevoegd gezag de uitkomsten van het onderzoek gebruiken om, in lijn met de fasering van de maatregelen in het convenant benchmarking, bepaalde maatregelen voor te schrijven;
- voor de opwekking van energie kunnen eisen worden gesteld aan de hoeveelheid CO₂ die per geproduceerde kwh mag worden geëmit-

teerd. Een dergelijke eis is vergelijkbaar met de wijze waarop eisen worden gesteld aan andere milieuverontreinigende stoffen. De overheid formuleert daarbij een emissieniveau dat kan worden beschouwd als stand der techniek;

- op grond van het «stand-still» principe kan het energieverbruik en de CO₂-emissie worden vastgelegd op het huidige niveau, zoals ook voor andere emissies mogelijk is. Uitbreiding en wijziging van de inrichting zou dan slechts mogelijk zijn als de emissies het vastgestelde plafond niet te boven gaan.

In de vernieuwde circulaire energie in de milieuvergunning die wij binnenkort zullen uitbrengen, zullen mogelijkheden voor het opnemen van voorschriften in de milieuvergunning met betrekking tot energiebesparing aan de orde komen. Dat betekent dat wij voornemens zijn bovenstaande mogelijkheden inderdaad toe te passen.

Mochten de bovenstaande mogelijkheden onvoldoende blijken te zijn dan zal de regering het initiatief nemen voor de totstandkoming van adequate, aanvullende instrumenten.

2. Wat is er nodig voor het bevoegd gezag om uitvoering te geven aan het convenant?

In vergelijking met de bestaande meerjarenafspraken energiebesparing wordt de rol van het bevoegd gezag versterkt. Op grond van de Wet milieubeheer heeft het bevoegd gezag reeds de mogelijkheid om in de milieuvergunning eisen te stellen aan het energiegebruik van de inrichting. In het convenant is afgesproken dat het bevoegd gezag de energie-efficiencyplannen van de deelnemende bedrijven zal toetsen en formaliseren in het kader van de milieuvergunning. De werkwijze die hierbij wordt gevolgd is vergelijkbaar met de wijze van beoordelen en formaliseren van bedrijfsmilieuplannen. Bedrijven stellen deze bedrijfsmilieuplannen op ter uitvoering van de bedrijfstakconvenanten. Voor een belangrijk deel betreft dit dezelfde bedrijven als die onder het benchmarkconvenant vallen. Bedrijven en overheden zijn dus vertrouwd met deze werkwijze.

Door de beoordeling van de energie-efficiencyplannen in handen te leggen van het bevoegd gezag is ook een integrale afweging van energie- en milieu-aspecten gewaarborgd. Eén overheidsinstantie immers beoordeelt beide aspecten.

Het beoordelen van energieplannen van bedrijven is echter wel een relatief onbekend terrein voor het bevoegd gezag. De onafhankelijke instantie zal daarom de overheden adviseren over de plannen van de bedrijven. Daarnaast is het van groot belang dat de deskundigheid en vaardigheden van betrokken overheden op het gebied van energiebesparing wordt vergroot. Het IPO heeft daartoe reeds zelf het initiatief genomen om na te gaan op welke wijze de rol van de provincies adequaat kan worden ingevuld. Als de rapportage hierover is afgerond zal worden bezien op welke wijze versterking van de uitvoering door de provincies zal worden bereikt.

Hiervoor zijn ook financiële middelen beschikbaar.

3. Hoe wordt de wereldtop vastgesteld?

In het convenant is vastgelegd dat de wereldtop via een benchmark wordt bepaald.

Benchmarking is het onderling vergelijken van de prestaties van soortgelijke procesinstallaties. Deze methode wordt al een groot aantal jaren toegepast in met name de petrochemische industrie. Benchmarking is voor de deelnemende bedrijven wereldwijd een waardevol management-instrument. Ook in andere industrieën zoals de metaalindustrie en de

elektriciteitssector, alsmede voor bepaalde chemische processen is benchmarking een bekend begrip. Indien benchmarking niet mogelijk is dan zal dit door middel van een best practice methode gebeuren. Deze methode houdt in dat er een vergelijking plaats vindt met de beste procesinstallaties buiten Nederland. De wereldtop ligt dan 10% lager dan de energie-efficiency van de beste installatie.

Er is met beide methodes de nodige ervaring in de praktijk. Bij de uitwerking van het convenant kunnen er natuurlijk onverwachte problemen opduiken. Dat is de reden waarom er twee pilot Benchmarks zijn uitgevoerd om ervaring op te doen. Deze pilots, die nagenoeg zijn afgerond zijn succesvol, mede omdat voldoende buitenlandse bedrijven bereid zijn mee te werken. De ervaringen zijn gebruikt bij het opstellen van het convenant.

De Onafhankelijke Instantie zal de werkwijze bij het vaststellen van de wereldtop verifiëren en hierover adviseren. Eventuele knelpunten bij de uitvoering zullen aan de commissie Benchmarking worden voorgelegd.

4. Kunnen flexibele instrumenten eerder worden ingezet?

Het bereiken wereldtop is voor de deelnemende bedrijven een resultaatsverplichting. Bij invulling van deze verplichting staat het leveren van een nationale inspanning voorop. Per inrichting moeten zo snel mogelijk, doch uiterlijk in 2008, rendabele en minder rendabele maatregelen worden getroffen.

Is de wereldtop dan nog niet bereikt, dan staan voor die inrichting verschillende opties open:

- a. treffen van onrendabele maatregelen;
- b. verevening met andere inrichtingen in Nederland (binnen eigen concern of daarbuiten).
- c. inzet van flexibele instrumenten.

Het inzetten van flexibele instrumenten vóór 2008 verdraagt zich niet met het uitgangspunt dat een nationale inspanning voorop dient te staan voor de deelnemende bedrijven. Afgesproken is dat in de evaluatie in 2004 de inzet van flexibele instrumenten opnieuw aan de orde komt.

5. Kan er meer ruimte worden gegeven voor een concernaanpak?

Concerns die met meerdere inrichtingen (lokaties) deelnemen aan het convenant kunnen een concernaanpak volgen. Aangezien de afspraak is dat alle inrichtingen tot de wereldtop zullen gaan behoren is een concernaanpak beperkt tot de fasering van maatregelen. Bedrijven hebben dus de vrijheid om de volgorde waarin de lokaties tot de wereldtop gaan behoren zelf te bepalen. Na 2008 is ook verevening tussen inrichtingen in Nederland toegestaan (zie punt 4).

De provincies zullen de beoordeling van de energie-efficiencyplannen voor inrichtingen van één concern onderling afstemmen. Deze invulling van de concernaanpak komt overeen met de mogelijkheid van concernaanpak, die kan worden gevolgd bij de uitvoering van bedrijfstakconvenanten met betrekking tot het realiseren van NMP-doelstellingen en past binnen de huidige mogelijkheden van de Wet milieubeheer.

Er is dus de nodige ruimte voor een concernaanpak. Wel wordt momenteel met betrokkenheid van diverse partijen onderzocht welke wettelijke belemmeringen er zijn voor duurzaam ondernemen. Ook de concernaanpak komt hierbij aan de orde.

6. Werkt het convenant niet belemmerend voor technologie product vernieuwing?

Door het dynamisch karakter van de benchmarking zullen bedrijven zich continu moeten blijven verbeteren voor wat betreft de energie-efficiency. De mate waarin de wereldtop zich verbetert is mede bepalend voor de inspanningen van de deelnemende bedrijven. De wereldtop zal autonoom verbeteren, al is het alleen maar omdat het verbeteren van de energie-efficiency kostenbesparingen oplevert. Verwacht mag worden dat de verbetering van de wereldtop versterkt zal worden onder invloed van de uitvoering van de Kyoto-afspraken. De wereldtop wordt ook bepaald door nieuw gebouwde installaties, die volgens de laatste inzichten omtrent de toepassing van de stand der techniek worden gebouwd. Het blijvend behoren tot de wereldtop is voor de aan benchmarking deelnemende daarom vooral ook een technologische opgave. Hiervoor moeten de bedrijven technologisch vooroplopen, omdat het missen van de boot onherroepelijk tot achterstand leidt.

Geconcludeerd kan dus worden dat benchmarking een extra stimulans geeft voor technologische vernieuwing, bovenop bestaande instrumenten die dit stimuleren, zoals het stimuleren van doorbraak technologieën waarvoor 100 mln. is uitgetrokken.

Het convenant gaat overigens alleen over het verbeteren van de proces-efficiency. De verbredingsonderwerpen uit de Nota Energiebesparing, zoals product vernieuwing, vallen buiten het convenant. Hier komt apart beleid voor.

7. Leidt benchmarking tot volledige benutting van het technisch potentieel aan maatregelen (toepassen best technical means).

De afspraken in het benchmarking convenant betekenen dat bedrijven technologie toepassen en maatregelen treffen die elders reeds zijn toegepast. De energie-efficiency van hun beste concurrenten is de maat. Studies die zijn uitgevoerd naar het technisch potentieel van maatregelen gaan deels uit van mogelijke maatregelen die nog niet zijn toegepast. Daarnaast houden deze studies geen rekening met de kosten die zijn verbonden aan de maatregelen. In het Vervolg Optiedocument is een van deze studies (Energiebesparing in een stroomversnelling, uitgevoerd door Ecofys in opdracht van het WNF en de Stichting Natuur en Milieu) geanalyseerd. De conclusie in het Vervolg Optiedocument ten aanzien van deze studie is dat deze maatregelen, technologisch gezien mogelijk zijn maar beduidend duurder zijn dan de in het Optiedocument gehanteerde kosten-effectiviteitscriteria.

Een ander in het Ecofysrapport opgenomen onderwerp betreft dematerialisatie. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het convenant benchmarking zich richt op energie-efficiency. Onderwerpen als dematerialisatie, inzet van duurzame energie vallen daarbuiten.

8. Is het convenant een belemmering voor de invoering van een Europese energieheffing?

In het convenant is expliciet bevestigd dat Nederland streeft naar een Europese energieheffing van betekenende omvang ook voor grootverbruik, een en ander conform het regeerakkoord. Wel is in het convenant opgenomen dat de Nederlandse overheid positief staat tegenover een in Europees verband geharmoniseerde vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven die deelnemen aan vergelijkbare verplichtende afspraken. Dit betekent dat het convenant geen invloed heeft op de positie die Nederland heeft ingenomen ten aanzien van de invoering van een Europese energieheffing.

Een eventueel geharmoniseerde vrijstelling in Europees verband is met deze formulering gekoppeld aan deelname aan het convenant en daarmee vergelijkbare afspraken. Niet deelnemende bedrijven komen dus niet in aanmerking voor deze vrijstelling. Het Duitse Voorzitterschap heeft een voorstel voor een dergelijke vrijstelling (in de vorm van een terugbetaling) gedaan.

Het al dan niet opnemen van een vrijstelling is voor Nederland geen breekpunt, de mogelijkheden om tot unanimititeit te komen worden derhalve alleen maar vergroot.

9. Is er een positieve interactie tussen energieheffing en andere beleidsinstrumenten?

In de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 10 maart jl. («Jaarrapportage regulerende energiebelasting over 1997») is aangegeven dat over het effect van een prijsverhogende maatregel als op zichzelf staand feit weinig te zeggen is. Voor de doelgroepen die te maken hebben met energieprijsverhoging als gevolg van de REB geldt dat hun gedragsreacties op korte zowel als lange termijn worden beïnvloed door het geheel aan externe prikkels op de energiemarkt, dus zowel de prijs als het overheidsbeleid. Geconstateerd is wel dat in kleinverbruikersmarkt een positieve invloed van de REB uitgaat op de effectiviteit van ander (overheids-) beleid zoals het MAP, voorlichtingsactiviteiten en de bevordering van duurzame energie.

10. Is de milieubeweging betrokken bij het convenant benchmarking

In de voorbereiding van het convenant benchmarking energie-efficiency is overleg gevoerd met de Stichting Natuur en Milieu. De Stichting Natuur en Milieu heeft haar standpunt ten aanzien van het convenant aan de Tweede Kamer toegezonden. Een punt van zorg van de milieubeweging is de mogelijkheid van inspraak en beroep op de energie-efficiencyplannen van bedrijven. Hoewel het convenant niet voorziet in inspraak op de plannen zelf is het voor derden mogelijk om invloed te hebben op de energiebesparende maatregelen van bedrijven. Het besluit waarmee het bevoegd gezag instemt met het energie-efficiencyplan is een besluit waar op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht beroep tegen mogelijk is. Tevens kan bij formalisering van de maatregelen uit het energie-efficiencyplan in de milieuvergunning derden gebruik maken van de bestaande rechten om bezwaar te maken tegen de te verlenen milieuvergunning.

Wij hopen dat met bovenstaande antwoorden – in aanvulling op het mondelinge overleg – u voldoende duidelijkheid te hebben verschaft inzake de beoogde resultaten en de praktische uitvoering van het convenant benchmarking energie-efficiency. Dit convenant is een uitwerking van de nota Milieu & Economie en wij zien dit convenant als een belangrijk onderdeel van het totale pakket van maatregelen dat in de uitvoeringsnota Klimaatbeleid zal worden gepresenteerd. Gezien het belang dat bedrijven zo snel mogelijk aan de slag gaan met de uitvoering van het convenant vernemen wij graag of u met de ondertekening voor het zomerreces akkoord kunt gaan.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink