

Vergaderjaar 1998–1999

25 405

Milieu en Economie

Nr. 25

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 juni 1999

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over de brief inzake het convenant Benchmarking energie-efficiency (25 405, nr. 23).

De ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben deze vragen beantwoord bij brief van 18 juni 1999.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M. B. Vos (GL), Van Zijl (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Hofstra (VVD), Van Walsem (D66), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Bos (PvdA), vacature PvdA, Blok (VVD).

Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GL), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GL), Schoenmakers (PvdA), Bakker (D66), Cornielje (VVD), Schimmel (D66), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Koenders (PvdA), Hamer (PvdA), Udo (VVD).

1

In geval een bedrijf in concernverband voldoet aan de eisen van benchmarking, maar één van de individuele installaties/bedrijven niet erg energie-efficiënt is, hoe gaat de provincie dan om met de milieu-vergunning van het individuele bedrijf? Is de provincie in staat om het concernverband te beoordelen of komt er een rijksoverheidsstempel op het concern, waarmee de provinciale bemoeienis beëindigd is?

Een concernaanpak beperkt zich tot de fasering van maatregelen. Uiteindelijk zal elke inrichting van een concern tot de wereldtop moeten behoren. Bij vergunningverlening aan het bedrijf heeft de provincie de verantwoordelijkheid om het pakket maatregelen te toetsen aan het ALARA-beginsel uit de Wet Milieubeheer en zal dus nagaan of de door het bedrijf voorgestelde fasering van maatregelen aan dit beginsel voldoet. Indien meerdere provincies betrokken zijn bij de beoordeling van een concernplan zullen de provincies hun oordeel over het concernplan en de daarop gebaseerde fasering per inrichting onderling afstemmen. Het Rijk heeft geen rol in deze beoordeling c.q. afstemming door provincies.

2

Wat bedoelen de provincies in de IPO-reactie toen zij wezen op de noodzaak flankerend beleid te ontwikkelen door de rijksoverheid in de richting van de provincies? (bijlage IPO)

Het flankerend beleid waarop het IPO doelt heeft betrekking op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden op het gebied van energie en de beoordeling van energie-efficiencyplannen van bedrijven. In de Uitvoeringsnota klimaatbeleid is op pagina 43 aangekondigd dat dit flankerend beleid gefinancierd wordt uit de middelen (f 30 miljoen) die zijn uitgetrokken voor ondersteuning van gemeenten en provincies.

3

Waar is de stellingname van de milieubeweging op gebaseerd dat het bedrijfsleven veel meer zal kunnen besparen? Beoordeelt de regering deze opties van de milieubeweging als realistisch of vooral als theoretisch? (bijlage Universiteit van Utrecht)

De basis van de stellingname van de milieubeweging is ons niet volledig bekend. Uit rapportages komt naar voren dat hogere besparingen mogelijk zijn indien uitgegaan wordt van het technisch potentieel en aan de kosteneffectiviteit van besparingsinvesteringen (veel) lagere eisen worden gesteld. Benchmarking beoogt de energie-efficiency van het bedrijfsleven te verhogen onder behoud van de concurrentiepositie. (Zie ook antwoord op vraag 13)

4

De inzet van flexibele instrumenten is niet vóór 2008 mogelijk. Het kan heel goed mogelijk zijn dat ondanks een sterke nationale inspanning een bedrijf niet tot de wereldtop behoort. Waarom is het onder die bewezen omstandigheden niet mogelijk om reeds eerder dan het jaar 2008 flexibele instrumenten in te zetten? Wat is de logica om dat niet toe te staan zolang de nationale doelstelling van 50% van de CO₂-reductiedoelstelling in eigen land wordt bereikt?

Uitgangspunt in het convenant is dat de procesinstallaties van de Nederlandse bedrijven wat betreft energie-efficiency tot de wereldtop gaan behoren. Het bedrijfsleven heeft dit zelf aangeboden tijdens het opstellen van de Nota Milieu en Economie. Tijdens de uitwerking van het convenant is afgesproken dat alleen in het geval de wereldtop na het nemen van rendabele en minder rendabele maatregelen in 2008 nog niet

bereikt is flexibele instrumenten mogen worden ingezet. Overigens is afgesproken dat in de evaluatie in 2004 de inzet van flexibele instrumenten opnieuw zal worden gezien.

5

Is het feit dat de uitwerking van de flexibele instrumenten op de klimaatconferenties nog wel enige jaren op zich laat wachten, hierop van invloed? De regering heeft steeds gezegd dat het moeilijke onderhandelingen zijn en de instrumenten pas in werking kunnen treden als over alle drie de instrumenten (joint implementation, clean development mechanism en verhandelbare emissierechten) overeenstemming is bereikt.

Het klopt dat de uitwerking van flexibele instrumenten nog geruime tijd zal duren. Dat neemt niet weg dat de basisgedachte van het convenant, Nederlandse procesinstallaties moeten tot de wereldtop behoren recht overeind blijft. Wel is de verwachting dat tijdens de evaluatie in 2004 meer duidelijkheid zal zijn rondom de inzet van flexibele instrumenten. Dat is ook het moment om te bezien of het convenant op dit punt moet worden aangepast.

6

Hoe denkt de regering in geval van een concernaanpak van bedrijven de lokale overheden (provincie, gemeente) te kunnen bewegen een vergunning af te geven terwijl maatregelen voor wat betreft de reductie van CO₂ in andere provincies c.q. gemeenten plaatsvinden?

De provincies ondertekenen het convenant en zijn daardoor gebonden uitvoering te geven aan het convenant en daarmee ook aan de concernaanpak. In de reactie van het IPO op het convenant heeft het IPO aangegeven bij een eventuele concernaanpak tot een interprovinciale afstemming te komen. In het geval gemeenten zullen toetreden tot het convenant, hetgeen het geval kan zijn als een energie-intensieve inrichting waarvoor een gemeente bevoegd gezag is, toetreedt, zal de betreffende gemeente door ondertekening zich ook binden aan de afspraken over een concernaanpak. Overigens komt de concernaanpak in dit convenant overeen met de aanpak in de milieuconvenanten die zijn afgesloten met de bedrijfstakken in de industrie.

7

Hoe denkt de regering de toezeggingen in het Benchmarking Convenant te kunnen waarmaken in geval het bedrijfsleven aan haar verplichtingen voldoet en hoe denkt zij in dat geval tussentijdse extra maatregelen te kunnen vermijden? Met andere woorden hoe hard is de toezegging van de kant van de overheid als het bedrijfsleven aan haar verplichtingen voldoet?

In het convenant is er een evenwichtige balans gevonden tussen de gevraagde inspanningen van bedrijven en de tegenprestatie. Als de bedrijven hun afspraken nakomen is er ook geen reden voor extra maatregelen. We zullen ons dan ook inspannen om de afspraken na te komen.

8

Indien binnen een sector in zijn algemeenheid niet al te zuinig wordt omgegaan met energie zal het niet moeilijk zijn tot de besten te behoren. Doet deze situatie zich voor? Zo ja, waar? Is een vergelijk tussen bedrijven onderling dan voldoende of moet er dan toch een doel vooraf worden gesteld door de overheid?

Onder het convenant Benchmarking valt de grote energie-intensieve industrie. Dit zijn juist bedrijven die concurreren op de wereldmarkt en waarbij het energiegebruik een substantieel deel van de bedrijfskosten uitmaakt. Het is dan ook zeer onwaarschijnlijk dat wereldwijd een gehele sector niet al te zuinig met energie zal omgaan. Het stellen van een doel vooraf past niet in de gekozen systematiek van het convenant.

9

Stel: grote bedrijven die altijd in een internationale context opereren maken onderling afspraken over de hoogte waarop men de lat legt. Wat is dan de garantie als de lat niet zo hoog ligt, om toch maximale energiebesparing te bereiken?

Deze situatie zal zich in de praktijk niet voordoen. Het energiegebruik is bij dit type bedrijven een grote kostenpost, die in belangrijke mate het concurrentievermogen van een bedrijf bepaalt. Daarom zullen bedrijven met concurrenten op een wereldmarkt dan ook niet snel onderling tot afspraken komen. Daar komt bij dat de benchmark bedrijven een grote diversiteit aan processen behelst. Overigens zal de Onafhankelijke Instantie altijd de gegevens ter onderbouwing van de wereldtop verifiëren.

10

Milieuorganisaties vrezen dat het convenant remmend zal werken, omdat de top tevreden is over hetgeen is bereikt. Hoe denkt de regering hierover?

Het doel van het convenant is dat de bedrijven wat betreft de energie-efficiency tot de wereldtop behoren en daar ook blijven. Benchmarking heeft een dynamisch karakter, de wereldtop zal steeds hoger komen te liggen en daarom zullen de Nederlandse bedrijven ook continue moeten verbeteren, juist ook op technologisch gebied.

Wij zijn overigens van mening dat een bedrijf dat tot de wereldtop behoort en daar ook blijft, reden heeft om tevreden te zijn.

11

Heeft de overheid eigenlijk voor ogen, hoe hoog de lat moet liggen? Wat moeten de emissieplafonds zijn?

De hoogte van de lat is de wereldtop. In het convenant is vastgelegd hoe deze wordt vastgesteld. Hoe hoog deze top precies zal zijn, zal pas blijken als de benchmark daadwerkelijk is uitgevoerd. Wel geeft het rapport van de Universiteit van Utrecht al een eerste inschatting hoe hoog die top zal zijn. Een samenvatting van dit rapport is als bijlage bij het convenant dat wij op 20 april jl. aan u hebben toegestuurd bijgevoegd.

12

Op wat voor manier kan het bedrijfsleven c.q. de overheid garanderen dat de Kyoto-afspraken op deze manier in 2012 in beeld komen?

In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid is aangegeven op welke wijze Nederland invulling geeft aan de Kyoto afspraken. Het benchmarkconvenant is onderdeel van het basispakket. Indien zou blijken dat het basispakket onvoldoende is om de Kyotodoelstelling te halen kunnen maatregelen uit het reservepakket worden ingezet. Deze maatregelen worden vanaf nu voorbereid. Hiermee is het halen van de Nederlandse bijdrage aan de Kyotodoelstellingen voldoende verzekerd. De evaluatie van het convenant in 2004 is een expliciet moment van bezinning en de

partijen leggen zich dus niet tot in 2012 onvoorwaardelijk vast voor wat betreft de aanpak van dit onderdeel van het klimaatbeleid.

13

Volgens Ecofys (rapport: Energiebesparing in een stroomversnelling) is het technisch potentieel voor energiebesparing in de industrie veel groter dan 5–9 Mton CO₂, het potentieel zou circa 20 Mton zijn. Hoe denkt de regering hierover?

Het energiebesparingspotentieel van 5–9 Mton CO₂ is het verwachte resultaat indien de deelnemers aan Benchmarking qua energie-efficiency tot de wereldtop gaan behoren. De referentie en het ambitieniveau worden in dit geval bepaald door de best presterende internationale concurrenten. Ecofys gaat uit van het technisch potentieel en betreft daarin ook minder- en onrendabele maatregelen. Dit heeft invloed op het concurrentievermogen van de bedrijven.

Teneinde het – veelal grotere – technisch potentieel ook in economische zin binnen bereik te brengen is een aantal technologieprogramma's van kracht.

14

Hoe staat het surplus van 1,5 a 2,5 Mton in verhouding tot de tegenprestatie die de overheid levert?

De Universiteit van Utrecht heeft een inschatting gemaakt van de mogelijke opbrengst van benchmarking. Zij komen tot de conclusie dat een CO₂-winst van 5 tot 9 Mton mogelijk moet zijn. Dit is een substantiële hoeveelheid. De genoemde 1,5 à 2,5 Mton is de CO₂-winst ten opzichte van het GC-scenario, waarin al een forse inspanning van het bedrijfsleven is ingecalculerd. Deze 1,5 à 2,5 Mton komt dus bovenop deze inspanningen in GC.

Van de bedrijven wordt gevraagd zich te kunnen meten met hun beste concurrenten in de wereld. Dit is een ambitieus doel. Daarmee doen de bedrijven wat van hun verwacht mag worden: ze gaan zo ver als hun beste concurrenten. In dat licht moet ook de tegenprestatie worden gezien. Zolang de bedrijven hun afspraken nakomen is er geen reden om deze bedrijven additioneel beleid t.a.v. energie-efficiency op te leggen.

15 en 34

Daar de ondernemingen niet verder hoeven te gaan dan hun beste concurrenten op wereldniveau, vrezen de milieuorganisaties dat andere delen van het bedrijfsleven en de burgers een groot deel zullen moeten opbrengen van de besparing die nodig is om aan internationale afspraken te voldoen. Zeker daar in dit convenant de energie-intensieve bedrijven in de luwte worden gehouden, terwijl die juist het meeste aan besparingen kunnen voldoen. Hoe staat de regering hier tegenover?

Zorgt het convenant benchmarking er niet voor dat het moeilijker wordt om in het totale klimaatbeleid te voldoen aan de eigen criteria van kosteneffectiviteit en evenwichtige verdeling over de doelgroepen zoals geformuleerd in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid?

Voor alle sectoren geldt dat het technisch potentieel voor energiebesparing groter is dan de reductie-inspanning die in de Uitvoeringsnota Klimaat van sectoren wordt gevraagd. Bij de selectie van maatregelen in de Uitvoeringsnota heeft de kosteneffectiviteit een grote rol gespeeld en dat is wat anders dan het technisch potentieel. Dit betekent nog steeds dat het basispakket van de Uitvoeringsnota de grootste reducties bij de sectoren legt die onder dit convenant vallen.

Waarom is in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid voor Benchmarking 0,5–1,0 Mton opgenomen terwijl in het convenant zelf wordt gerekend met 1,5–2,5 Mton?

In de Uitvoeringsnota is een onderscheid gemaakt naar de doelgroepen industrie (incl. raffinaderijen) en energiebedrijven. De bedoelde 0,5–1,0 Mton is de reductie die wordt verwacht bij de industrie en raffinaderijen (zie pag 42 van de Uitvoeringsnota klimaatbeleid). Het resterende deel van de 1,5–2,5 Mton is verwachte reductie bij de energiebedrijven.

Eén van de tegenprestaties van de overheid is dat er geen aanvullend specifiek nationaal beleid komt. Blijft een energieheffing voor grootverbruikers ook uitgesloten als het basispakket van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid niet voldoende blijkt te zijn voor het binnenlandse aandeel? Is een dergelijke energieheffing in alle denkbare scenario's uitgesloten? Is er als gevolg van het Convenant Benchmarking geen andere variant van verhoging van de energieheffing meer mogelijk dan verhoging van de huidige REB?

Indien het basispakket uit de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid onvoldoende blijkt te zijn, bevat het reservepakket maatregelen die zijn voorbereid en kunnen worden ingezet. Onderdeel van dit pakket is een verhoging van de REB. Dit is een generieke energieheffing die ook op grootverbruikers van toepassing is. Voor 2002 zullen varianten voor deze eventuele verhoging en terugsluizing worden verkend (Uitvoeringsnota klimaatbeleid, pag 60). Een specifieke heffing voor grootverbruikers maakt dus geen onderdeel uit van het reservepakket.

Is de regering bereid een eerste evaluatie uiterlijk op 1 april 2002, in plaats van 2004, te laten plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

Deelt de regering de mening dat in de tussenrapportage in 2001 ook een uitgebreide evaluatie meegenomen moet worden, zoals ook is voorzien voor de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid?

Een evaluatie uiterlijk 1 april 2002 komt te vroeg. Er is dan nog onvoldoende ervaring opgedaan met de uitvoering van het convenant om na te gaan in hoeverre het convenant effectief is en of de afspraken aanpassing behoeven.

In het jaar 2004 is die ervaring er wel: de wereldtop is vastgesteld, er is een besparingsplan opgesteld om die top te bereiken en er is ruime aanvang gemaakt met het uitvoeren van het plan. Ook is de verwachting dat er in 2004 meer inzicht zal zijn in internationale afspraken over de inzet van flexibele instrumenten.

De evaluatie in 2004 komt vroeg genoeg om eventuele aanpassingen in het convenant op te nemen voor de 2^{de} cyclus van het vaststellen van de wereldtop.

Er zal wel jaarlijks een voortgangsrapportage worden uitgebracht. De commissie Benchmarking zal jaarlijks aan alle partijen verslag uitbrengen over de voortgang van het convenant, inclusief geaggregeerde gegevens over het verbeteren van de energie-efficiency alsmede de vermeden CO₂-emissies. In de eerste rapportage in 2001 wordt ook de verwachte verbetering van de efficiency en vermeden CO₂ emissie in 2005, 2008 en 2012 aangegeven. Wij zullen dit verslag aan de Tweede Kamer sturen.

Zal de evaluatie tot aanscherping van het Convenant ertoe kunnen leiden, in het geval de geleverde prestatie van de betrokken bedrijven onvoldoende is, dat het totale energiegebruik veel hoger uitkomt dan in het GC-scenario wordt voorspeld of het klimaatprobleem ernstiger blijkt en veel scherper beleid over de hele linie noodzakelijk is?

Het klimaatbeleid is ook internationaal gezien, nog lang niet uitgekristalliseerd. De afspraken die wij nu in het convenant maken zijn de best mogelijke in het licht van de huidige inzichten in de te bereiken doelen en mogelijke instrumenten. Over een aantal jaren kan echter blijken dat door nieuwe ontwikkelingen in het klimaatbeleid een andere aanpak meer effectief en efficiënt is geworden. In de evaluatie die in 2004 zal plaatsvinden zal daarom nadrukkelijk worden nagegaan in hoeverre het convenant nog effectief is en of de afspraken aanpassing behoeven. Dan zal ook de verwachte vermeden CO₂-emissies aan de orde komen en ontwikkelingen in het nationale energiebesparingsbeleid. Door deze aanpak is een expliciet moment van bezinning ingebouwd en leggen partijen zich dus niet tot in 2012 onvoorwaardelijk vast voor wat betreft de aanpak van dit onderdeel van het klimaatbeleid.

Stel dat een forse verhoging van de REB nodig is voor het klimaatbeleid, is de regering dan van mening dat de huidige verhoging van de REB in toenemende mate onrechtvaardig wordt omdat bijvoorbeeld kleine en middengrote bedrijven veel meer worden belast dan grootverbruikers? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe zal dat worden opgelost?

Als onderdeel van het reservepakket uit de Uitvoeringsnota klimaatbeleid zullen voor 2002 varianten voor verdere verhoging van de REB en terugsluizing worden verkend, met aandacht voor zowel economische als milieu-effecten. In deze varianten zullen dus de gevolgen voor grotere en kleinere bedrijven aan de orde komen.

In de schriftelijke antwoorden van 31 mei jl. schrijft de regering «dat het convenant geen invloed heeft op de positie die Nederland heeft ingenomen ten aanzien van de invoering van een Europese energieheffing». Hoe past dit mede in het licht van de uitspraken gedaan in de schriftelijke antwoorden van 31 mei jl. dat de overheid nu wel positief staat tegenover een vrijstelling voor het grootverbruik? Heeft de regering zich in het verleden niet actief ingezet vóór een energieheffing voor grootverbruikers? Is de regering altijd al voorstander van een vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven? Wat betekent «positief staan tegenover een vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven» in de praktijk? Is de regering nu actief voorstander van een vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven en brengt dus actief dergelijke voorstellen in? Of is de regering in principe voorstander van een grootverbruikersheffing, maar zal men alleen niet tegenstemmen als de genoemde vrijstelling als enige variant een meerderheid kan halen? Wat is de inbreng van Nederland in de Europese (ambtelijke) werkgroep die de voorstellen voor een energieheffing aan het uitwerken is?

Zoals gemeld in de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 19 998/99, nr. 7) waarin hij verslag uitbrengt van de Ecofinraad van 25 mei 1999 is de discussie over belasting op energie nog in het stadium waarin één delegatie principieel bezwaar heeft tegen het voorstel van de Commissie.

Het convenant heeft geen invloed op de positie die Nederland heeft ingenomen ten aanzien van de invoering van een Europese energieheffing.

Onze inzet is een eventueel geharmoniseerde vrijstelling in Europees verband te koppelen 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. Zolang de principiële discussie nog niet is afgerond is een discussie over varianten nog niet aan de orde.

24

Wat zal de bijdrage zijn voor de Nederlandse 6%-doelstelling van een Europese energieheffing waarvan energie-intensieve bedrijven zijn uitgesloten? Wat zal de bijdrage zijn zonder uitsluiting? Beide vragen graag met een voorbeeld adstrueren.

De bijdrage hangt af van de hoogte van de heffing. De verwachting is dat het tarief van een Europese heffing lager ligt dan de huidige REB. In het geval dat de heffing alleen voor kleinverbruik geldt zal de heffing geen effect hebben op het behalen van de doelstelling. In de Uitvoeringsnota klimaatbeleid (pg. 16) is aangegeven dat het effect van een Europese heffing die ook voor grootverbruikers geldt slechts een gering additioneel reductie-effect in Nederland heeft. Een Europese heffing draagt echter wel bij aan een level playing field in de Unie en daarmee aan het draagvlak voor een gezamenlijk klimaatbeleid in EU-verband.

25

In het convenant zelf wordt gesproken over een vrijstelling voor individuele inrichtingen. Hoe is het technisch mogelijk om individuele Nederlandse inrichtingen van een Europese heffing vrij te stellen? Wat gebeurt er als op een gegeven moment blijkt dat een vrijgesteld bedrijf niet meer aan de verplichtingen voldoet? Hoe groot acht de regering de kans dat deze opstelling met unanimititeit in de Raad wordt gehonoreerd?

Zoals gemeld in de brief van de Minister van Financiën aan Tweede Kamer (Kamerstukken II, 19 998/99, nr. 7), waarin hij verslag uitbrengt van de Ecofinraad van 25 mei 1999, is de discussie over belasting op energie nog in een stadium waarin één delegatie principieel bezwaar heeft tegen het voorstel van de Commissie. Een discussie over verschillende varianten met vrijstellingen en uitzonderingen en de technische mogelijkheden hiervoor zijn daarmee nog niet aan de orde.

In het voorstel van het Duitse voorzitterschap wordt uitgegaan van de mogelijkheid van een terugbetaling.

26

In de schriftelijke antwoorden wordt ingegaan op de sanctiemogelijkheden. Er worden vier mogelijkheden genoemd. Zijn deze vier juridisch gezien allemaal even robuust? Zal bijvoorbeeld een «stand still» niet als «onredelijk» worden beschouwd?

De vier genoemde mogelijkheden hebben als uitgangspunt dat CO₂ een milieuverontreinigende stof is en dat in vergunningen op dezelfde wijze voorschriften kunnen worden gesteld aan de emissie van CO₂ als voorschriften die aan andere stoffen kunnen worden gesteld. De vier genoemde mogelijkheden worden in de praktijk van de vergunningverlening voor andere stoffen dan CO₂ reeds toegepast en mogen worden beschouwd als robuuste mogelijkheden. De vraag of een voorschrift in een concreet geval redelijk is, is primair ter beoordeling aan het bevoegd

gezag. Indien bedrijf of derden belanghebbenden het niet eens zijn met de zienswijze van het bevoegd gezag is inspraak en beroep mogelijk.

27

Is het bevoegd gezag vrij om, naar eigen inzicht, één van de vier sanctiemiddelen te kiezen?

Het bevoegd gezag zal per geval moeten beoordelen welke voorschriften in de vergunning zullen worden opgenomen en zal daarbij afhankelijk van het type bedrijf, de technische en economische mogelijkheden en de kennis met betrekking tot energiebesparende maatregelen moeten bepalen welke voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Wel staat daarbij voorop dat van vergelijkbare bedrijven een gelijkwaardige inspanning wordt verlangd.

28

Uit het Algemeen Overleg over de MJA's van 18 maart 1999 bleek dat er op dit moment nog gewerkt wordt aan sanctiemiddelen voor bedrijven die uit het MJA-proces gezet zijn. Op dat moment waren deze middelen niet voor handen. De in de schriftelijke antwoorden genoemde vernieuwde circulaire is in zijn aard een beleidsinstructie voor het bevoegd gezag. Zal dat juridisch gezien ook voldoende zijn om bedrijven de genoemde maatregelen op te kunnen leggen? Is het juist dat dit in het verleden niet mogelijk was?

In de Uitvoeringsnota klimaatbeleid (pag 43) is aangegeven dat voor bedrijven die niet meedoen met het benchmarkconvenant en MJA afspraken de criteria die gelden bij het wettelijk instrumentarium, in casu vergunningen en algemene regels worden aangescherpt. De bedoelde circulaire biedt het bevoegd gezag handvaten hoe hier mee om te gaan. Mocht de circulaire onvoldoende basis blijken te zijn dan zal de regering het initiatief nemen voor de totstandkoming van adequate, aanvullende instrumenten.

29

In hoeverre is er consensus op dit moment over de manier waarop de top van de wereld straks wordt bepaald? Hoe groot is het risico dat het convenant op dit punt gaat stranden dan wel een «boterzachte» maatregel gaat worden?

In het convenant is vastgelegd hoe de wereldtop zal worden vastgesteld. Alle convenantpartijen kunnen zich hierin vinden.

Zowel met benchmarking – het onderling vergelijken van de prestaties van soortgelijke procesinstallaties – als met de best practicemethode is er in de praktijk de nodige ervaring opgedaan.

Naar aanleiding van de twee pilot Benchmarks die bijna zijn afgerond, mag worden verwacht dat voldoende buitenlandse bedrijven bereid zijn mee te werken. De Onafhankelijke Instantie zal bovendien de gegevens verifiëren.

Wij hebben er vertrouwen in dat de wereldtop in de praktijk ook daadwerkelijk kan worden vastgesteld.

30

Moeten bij het vaststellen van de wereldtop «voldoende buitenlandse bedrijven» bereid zijn mee te werken of moeten alle (vergelijkbare) buitenlandse bedrijven over de hele wereld mee doen? Indien het eerste het geval is, wat is dan «voldoende»? Indien het tweede het geval verwacht de regering dan niet dat er op een gegeven moment problemen zullen ontstaan met de cijfermatige onderbouwing van de methodiek?

De wereldtop zal worden vastgesteld door middel van een benchmark. Bij de regiomethode wordt de energie-efficiency vergeleken met de gemiddelde energie-efficiency van de beste regio ter wereld, die qua omvang en aantal procesinstallaties te vergelijken is. Voor deze methode is het niet noodzakelijk dat de hele wereld aan de benchmark deelneemt. Vaak is immers al bekend waar de meest efficiënte installaties staan, daar zal ook de beste regio liggen. Gegevens van alle bedrijven in de regio kunnen voldoende zijn om de wereldtop vast te stellen.

Bestaande benchmarksystemen gaan veelal van een rangorde uit. De wereldtop is dan de beste 10%. Bij deze bestaande benchmarksystemen zal worden aangesloten.

Indien onvoldoende bedrijven deelnemen om de wereldtop vast te stellen dan zal de best practice methode worden toegepast. Hiervoor is alleen nodig dat de efficiëntie van de beste installatie wereldwijd bekend is. Hiervoor kan bijvoorbeeld ook worden teruggevallen op de vakliteratuur.

31, 32 en 33

Is de regering bereid de mogelijkheid voor het inzetten van flexibele instrumenten ten behoeve van de eigen energie-efficiency als optie uit het convenant te schrappen?

Is de regering bereid de tegenprestatie «geen aanvullend specifiek nationaal beleid.., zoals het stellen van CO₂-doelen of een CO₂-plafond» te heroverwegen?

Is de regering bereid de tegenprestatie «positief staan tegenover een vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven» te heroverwegen?

In het convenant is er sprake van quid pro quo. Van de bedrijven wordt verwacht dat zij blijvend tot de wereldtop behoren wat betreft hun energie-efficiency. Dit is een ambitieuze doelstelling. Hier hoort ook wat tegenover te staan. Dit is vastgelegd in de tegenprestatie. Hierover is lang onderhandeld met het bedrijfsleven. Wij zijn van mening dat er nu een evenwichtig pakket ligt. Nu onderdelen van dit pakket weer ter discussie stellen zou de basis onder het convenant weghalen.

35

Waarom is de grens voor verplichte toepassing van energie-efficiency maatregelen gelegd bij een internal rate of return van 15%? Dat is een hoger rendement dan de meeste bedrijven ooit op hun normale bedrijfs-activiteiten zullen maken. Waarom is een vaste rendementsdoelstelling opgenomen, terwijl de rendementseisen van ondernemingen variëren met het economisch klimaat? Waarom is bijvoorbeeld geen koppeling gezocht met het rendement op staatsleningen (met een toeslag van enkele procenten)?

Maatregelen met een interne rentevoet van 15% worden in het kader van Benchmarking beschouwd als bedrijfseconomisch rendabel. Indicatief komt dit neer op een terugverdientijd van 5 jaar. Voor normale bedrijfs-activiteiten wordt over het algemeen van kortere terugverdientijden uitgegaan. De 15% irv betekent overigens een verzwaaring ten opzichte van de lopende meerjarenafspraken, waar een terugverdientijd van 3 jaar wordt gehanteerd.

Indien dergelijke maatregelen onvoldoende zijn om de afstand tot de wereldtop te overbruggen voor 2006, zullen daarna minder rendabele maatregelen moeten worden getroffen. Hiervoor is de basis de kostenvoet voor vreemd vermogen. Dit sluit aan bij de markt.

36

Kan een beeld gegeven worden van de bedrijven die tot nu toe expliciet hebben aangegeven niet aan het convenant te willen deelnemen, en van hun argumenten?

Het is op dit moment nog niet mogelijk een volledig overzicht te geven welke bedrijven wel en niet aan het convenant zullen deelnemen. Uit de brief van de voorzitter van VNO-NCW aan ons blijkt wel dat er breed draagvlak is bij de industrie. Deze brief zit bij de Kamerstukken inzake benchmarking.

Het convenant is vrijwillig. Bedrijven die niet deelnemen zullen op een andere manier aan hun verplichtingen moeten voldoen.

37

Als belangrijkste sanctie-instrument gelden maatregelen die genomen kunnen worden via de milieuvergunning op grond van de Wet Milieubeheer. Deze maatregelen moeten uitgevoerd worden door het bevoegd gezag, in dit geval de provincies.

Kan de regering aangeven op welke manier de provincies gebonden zijn aan het opnemen en het uitvoeren van het toezicht op de uitvoering van het benchmarkconvenant. Is of wordt hiertoe een bestuursovereenkomst voorbereid? Is de afdwingbaarheid van de convenanten, ook naar individuele bedrijven toe, juridisch goed geregeld? Kunnen reeds uitgegeven milieuvergunningen eventueel weer worden opgebroken?

De provincies zullen het convenant ondertekenen en zijn daarmee gebonden uitvoering te geven aan de afspraken. Hiermee is een aparte bestuursovereenkomst dus niet aan de orde. In artikel 22 is opgenomen dat elk van de partijen van de zijde van de overheid zich zal inzetten om door middel van een eenzijdige actie over te gaan tot aanscherping van de milieuvergunning.

Individuele bedrijven treden toe tot het convenant en aangezien dit een overeenkomst naar burgerlijk recht is, zijn de afspraken in beginsel juridisch afdwingbaar.

In reeds bestaande milieuvergunningen zullen, conform de afspraken in het convenant, de zekere maatregelen uit de energie-efficiency plannen worden opgenomen.

Bedrijven die niet deelnemen zullen op grond van de Wet Milieubeheer worden aangepakt. In de circulaire energie in de milieuvergunning zal worden aangegeven dat dit Rijksbeleid is en op welke wijze dit mogelijk is.

38

De beoordeling door de provincies van zowel de energie-efficiency plannen als de resultaten van die plannen, en op te leggen sancties, zullen geheel voor rekening komen van het bevoegd gezag. Uit de brief van de regering kan men opmaken dat deze beoordeling een nogal subjectief karakter kan krijgen. Overweegt de regering maatregelen te nemen om te komen tot een meer objectiveerbare beoordelingscriteria en sancties?

De criteria waaraan de energie efficiency plannen moeten voldoen zijn opgenomen in het convenant. Dit zijn ook de criteria waaraan het bevoegd gezag de plannen van de bedrijven zal toetsen.

Voor eventuele sancties voor niet deelnemende bedrijven zullen dezelfde criteria uitgangspunt zijn. Daarmee zijn de uitgangspunten voor de beoordeling van de inspanningen van bedrijven gelijk.

39

Heeft de regering onderzocht wat energiebesparing kan opleveren met een instrument als verhandelbare emissierechten, in vergelijking met een benchmarking convenant?

Dit is niet specifiek onderzocht. Maar een VER-systeem is niet vergelijkbaar met het convenant benchmarking. De CO₂ winst via een VER-systeem zal afhangen van het doel wat je stelt. Indien dit doel hoger

is dan de wereldtop dan zal VER meer opleveren, bij een lager doel minder.

In de Uitvoeringsnota Klimaat is een experiment met VER aangekondigd. Zelfs indien besloten wordt een dergelijk systeem in te voeren dan zal dat toch vele jaren in beslag nemen.

40

Op bedrijven die dicht tegen het energie-efficiency niveau van de wereldtop aanzitten kan benchmarking een remmende werking hebben. De vraag is hoe de wereldtop zelf in beweging kan worden gehouden. Kan de regering hierop ingaan? Deelt zij de mening dat nieuwe incentives ontwikkeld dienen te worden om technische doorbraken op het gebied van energiebesparing te bevorderen?

De ontwikkeling van energie-efficiency is wereldwijd een autonoom proces, mede als gevolg van normale vervanging en nieuwbouw. De wereldtop ondervindt hiervan voortdurend invloed. Daarbij zal onder invloed van de wereldwijde klimaatinspanningen ook elders initiatieven genomen worden die leiden tot een verhoging van de wereldtop. Met benchmarking wordt beoogd om in de kopgroep te zitten. Technische doorbraken leveren hieraan een belangrijke bijdrage. De ontwikkeling van (nieuwe) incentives vindt voortdurend plaats. Het Actieprogramma Energiebesparing (aangeboden met brief van 15 juni 1999 kenmerk E/EBD/GOV/99039212) geeft aan welke nieuwe initiatieven in voorbereiding zijn.