

Vergaderjaar 1998–1999

25 405

Milieu en Economie

Nr. 27

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M. B. Vos (GroenLinks), Van Zuijlen (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), Blok (VVD) en Hindriks (PvdA).
Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), 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), Udo (VVD) en Hamer (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA) en Udo (VVD).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkzma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-Van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Voorhoeve (VVD) en Waalkens (PvdA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 juli 1999

De vaste commissies voor Economische Zaken¹ en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 30 juni 1999 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken over:

– **het convenant benchmarking energie-efficiency (25 405, nr. 25).**

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Crone** (PvdA) herinnerde aan de uitgangspunten van zijn fractie dat iedere sector een bijdrage moet leveren aan de Kyoto-doelstelling en dat benchmarking niet in strijd mag komen met de internationale verplichtingen van Nederland. Het is positief dat op grond van het nieuwe convenant ondernemingen individueel afrekenbaar zijn, het provinciale en gemeentelijke controleapparaat wordt versterkt en een onafhankelijke toetsing zal plaatsvinden. In vergelijking met het vorige convenant zijn de afspraken harder geworden. Bovendien kunnen bedrijven die in gebreke blijven via de milieuvergunningen tot actie worden gedwongen.

Het is toe te juichen dat men niet van twee walletjes wil eten. Er wordt vastgehouden voor het bereiken van de wereldtop op het gebied van procesinstallaties. Alleen als na 2008 blijkt dat de investeringen in Nederland onredelijk duur worden, kunnen flexibele mechanismen toegepast worden en kan er goedkopere buitenlandse energie worden aangekocht.

De relatie met de heffing voor grootverbruikers blijft een moeilijk punt. De fractie van de PvdA is voorstander van een Europese heffing voor grootverbruikers. Het kabinet dient door te gaan met zijn pogingen, een sluitende regeling op dit punt te bevorderen. Dit convenant betreft de procesinstallaties van de industrie en heeft geen relatie met bijvoorbeeld de warmteopwekking of het productbeleid. Op die terreinen heeft het kabinet aanvullend beleid aangekondigd.

In de uitvoeringsnota staat dat dit convenant past in de Kyoto-doelstelling van een CO₂-reductie van 25 Mton nationaal. Is er sprake van een evenwichtige belasting van deze sectoren in vergelijking met andere sectoren of moeten deze nu meer doen? De afspraken lijken redelijk omdat voor de grote ondernemingen rekening wordt gehouden met

langere terugverdientijden dan tot nu toe gebruikelijk. Gelden deze termijnen ook voor het kleinbedrijf en/of de vervoerssector? Is het mogelijk dat de Kamer eind 2001 een tussenrapportage krijgt? Op dat moment is namelijk bekend wat er nog moet gebeuren om de wereldtop te halen. Bedrijven, zoals BP en Shell, hebben een voorkeur voor verhandelbare rechten. Met name de Engelse industrie vraagt hierom. Het systeem van benchmarking mag Nederlandse bedrijven en dochterondernemingen niet belemmeren wanneer rechten op Europees niveau verhandelbaar worden.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) merkte op dat de regering met dit convenant voldoet aan de afspraken die zijn gemaakt bij de nota Milieu en provincie. De fractie van de VVD stemt in principe in met dit convenant, hoewel er nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen zijn. Een tussenrapportage aan het eind van 2001 is inderdaad gewenst. De antwoorden op de vragen 1 en 6 wekken verwarring. De ene keer lijkt de concernaanpak ondergeschikt aan de autonomie van de gemeenten, terwijl in het andere geval de autonomie van de provincies ondergeschikt wordt gemaakt aan de concernaanpak. Waarom is de concernaanpak belangrijker dan het handhaven van de eigen doelstellingen door de provincies?

De heer **Van den Akker** (CDA) meldde namens zijn fractie, verheugd te zijn dat na enkele jaren van soms moeilijke onderhandelingen dit convenant getekend kan worden. Het is jammer dat de industrie niet eerder dan in 2008 flexibele instrumenten kan inzetten. Het effect op het milieu dient centraal te staan. Wil de minister deze bepaling heroverwegen?

Het convenant benchmarking blijft een goed instrument om te bevorderen dat bedrijven de wereldtop halen op het gebied van energie-efficiency en dat niveau te handhaven. Er mag niet te licht gedacht worden over de daartoe noodzakelijke investeringen.

Bedrijfsleven en overheid moeten zich aan de afspraken houden. Eén van de drijfveren voor het bedrijfsleven om in te stemmen met dit convenant, was de verwachting dat het hiermee verlost zou worden van de eeuwige discussie over nieuwe energieheffingen. De regering stelt grootverbruikers vrij van een specifieke energieheffing en staat positief tegenover vrijstelling van deze bedrijven van een Europese energieheffing. Zij wil voorkomen dat bedrijven worden lastiggevalen met CO₂-emissieplafonds. Toch blijft de CDA-fractie zich vanwege de ervaringen met het vorige convenant terzake grote zorgen over maken of de overheid haar afspraken wel geheel nakomt.

Tot slot merkte de heer Van den Akker op dat dit convenant kan leiden tot een geheel nieuwe generatie convenanten voor andere milieucompartimenten.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) was er tevreden over dat niet met de bespreking van dit convenant wordt gewacht tot de behandeling van de klimaatnota. Het bedrijfsleven is er klaar voor en wil snel starten. Het convenant Benchmarking gaat terecht veel verder dan de meerjarenafspraken. De vrijwilligheid is ingeperkt, zodat zeker niet gesproken kan worden van vrijblijvendheid. Er zal degelijk gecontroleerd moeten worden of de wereldtop daadwerkelijk gehaald wordt en dat men daartoe blijft behoren. Als een onderneming tekortschiet, zullen de milieuvergunningen aangescherpt moeten worden.

Het is goed dat de energie-efficiencyplannen in de jaarrapportage in beginsel openbaar zijn. Waarom wordt er overigens een voorbehoud gemaakt? Het is toe te juichen dat het convenant, gecombineerd met het global competitions scenario, leidt tot een extra vermindering van de CO₂-uitstoot.

Er zal jaarlijks een voortgangsrapportage worden uitgebracht. De eerste resultaten zullen echter eerder zichtbaar moeten zijn. Als de stok achter de deur – de milieuvergunning – moet worden gebruikt, kan daar niet tot 2004 mee gewacht worden. Geeft de jaarlijkse voortgangsrapportage op dit punt voldoende uitsluitel?

Een betrokkene had mevrouw Augusteijn bij brief gemeld dat het convenant vooral is gericht op de bestaande procesinstallaties, terwijl nieuwe ontwikkelingen op dit terrein erbuiten vallen. De Hoogovens hebben bijvoorbeeld vanwege te weinig steun besloten, niet over te gaan tot een procédé waarmee grote milieuwinst geboekt kan worden. Waarom is er in dit kader geen stimuleringsregeling ontwikkeld?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) betreurde de wijze waarop de Kamer dit buitengewoon belangrijke document behandelt. Het is vreemd dat dit convenant wordt losgekoppeld van het debat over de uitvoeringsnotitie Klimaatbeleid.

Het convenant benchmarking kan gekwalificeerd worden als een handboek slim ondernemen. Het grootverbruikend bedrijfsleven wordt opgeroepen zich te oriënteren op de technologische innovaties bij concurrerende bedrijven over de gehele wereld. Dit moet een bedrijf sowieso doen wil het overleven. Wat voegt dit convenant toe aan hetgeen in het kader van regulier ondernemerschap van de Nederlandse grootverbruikers verwacht mag worden op het terrein van energiebesparing? Uitgangspunt is een win-winfilosofie, terwijl een goed milieubeleid begint wanneer het pijn gaat doen. De overheid moet bedrijven een stapje verder brengen bij de klimaatbeheersing. Wat heeft dit convenant eigenlijk met milieubeleid te maken?

Het is nog niet bekend op welke wijze in 2012 of 2013 de prestaties van het grootverbruikend bedrijfsleven beoordeeld moeten worden. De reductiedoelstellingen zijn niet al te hard, waarbij de scenariokeuze bepalend is. Voor een deel kan reductie door een autonome ontwikkeling tot stand worden gebracht. Welke ijkpunten worden gehanteerd bij de evaluatie? Wordt de procesmatige invulling beoordeeld? Wordt gemeten of er extra investeringen door uitgelokt worden? Is er niet alleen sprake van gevoelsmatige benadering?

Bedrijven worden aangespoord, procestechnologen in dienst te nemen die de ontwikkelingen in de gehele wereld volgen en daarvan verslag doen. De partij die belang heeft bij een bepaalde uitkomst geeft opdracht tot onderzoek. Erkent de minister dat er sprake van een zekere belangenverstrengeling? Kan dit niet beter aan een onafhankelijk functionaris overgelaten worden?

Het is onduidelijk welke sancties gehanteerd kunnen worden. Vanaf 2008 zijn flexibele instrumenten toegestaan. De reductie die met dit convenant beoogd wordt, is onderdeel van de nationale doelstelling van een reductie van 25 Mton. Als wordt toegestaan dat een deel in het buitenland gerealiseerd kan worden, worden daarmee de buitenlandse doelstellingen in de uitvoeringsnotitie Klimaatbeleid opgerekt. Is dat wel gewenst, erop gelet dat de nationale reductiedoelstelling CO₂ toch al niet zo hoog is?

Het antwoord van de regering

De **minister** constateerde tot haar genoegen dat de meeste fracties het proces met instemming volgen. Overigens is dit convenant bepaald niet voor de eerste maal aan de orde. Kamer en kabinet hebben er al vele malen over gesproken en ook in de publiciteit is er de nodige aandacht voor geweest. Hoe sneller het convenant getekend wordt, des te beter de tijd benut kan worden. Het gaat om een langjarig proces van grote investeringen.

De industrie is een grote energieverbruiker en moet dus haar aandeel in de emissiereductie leveren. Deze bedrijfstak heeft overigens in verge-

lijking met andere sectoren de afgelopen tijd al veel gedaan. De industrie moet 11% van de reductie van 25 Mton voor haar rekening nemen. Er wordt daarnaast een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de overige broeikasgassen. De emissiereductie van die gassen komt vrijwel geheel voor rekening van de industrie.

De norm voor de terugverdienperiode is inderdaad aangescherpt, zowel voor de bedrijven die het convenant ondertekenen als voor de andere bedrijven. In ruim tien jaar – van 1989 tot 2000 – is de energie-efficiency met 20% verbeterd. Dat percentage ligt ver boven het gemiddelde in andere sectoren.

Technisch is er meer mogelijk, maar dat vergt zeer hoge investeringen. Het is dan nog maar de vraag of deze sectoren in Nederland kunnen overleven. Als dat niet het geval is, is het milieu er ook niet bij gebaat. Benchmarking is onderdeel van de uitvoeringsnota Klimaatbeleid, waarin is aangegeven op welke wijze de doelstellingen van Kyoto gehaald worden. Er is geen realistisch alternatief voor het convenant.

Voor een volledige evaluatie is 2001 te vroeg. Er is dan in onvoldoende mate ervaring opgedaan om te kunnen beoordelen of de afspraken aangepast moeten worden. In de eerste voortgangsrapportage, in 2001, wordt ook aandacht besteed aan de verwachte verbetering van de energie-efficiency en de CO₂-reductie in 2005, 2008 en 2012. In artikel 19.1.F is opgenomen dat wanneer uit de rapportage blijkt dat de CO₂-reductie niet wordt gehaald, bezien moet worden op welke wijze de maatregelen aangepast kunnen worden. Als andere landen hun beleid wijzigen, komt dit neer op verandering van de omstandigheden en ook dat is reden tot nader overleg. Als eerder dan 2008 elders in Europa verhandelbare rechten worden geïntroduceerd, moet met de industrie daarover gesproken worden. In Nederland kan er na 2008 een experiment met verhandelbare rechten worden gehouden.

Door de concernaanpak is fasering mogelijk. Bedrijven kunnen de maatregelen flexibel uitvoeren. Uiteindelijk behoren echter alle bedrijven tot de wereldtop door te dringen. De vergunningverlener, de provincie, beoordeelt het eindresultaat. Zij heeft een belangrijke taak in dit geheel. Er zal ongetwijfeld overleg tussen provincies op dit terrein nodig zijn. Het onderhavige onderwerp zal zeker terugkomen in de Europese milieuraad. Op dat niveau zijn nog geen concrete afspraken over instrumenten gemaakt.

De overheid moet zich uiteraard ook aan haar afspraken houden, want anders zal het bedrijfsleven dit ook niet doen. Een convenant is een zaak van twee partijen. Naast de afspraken op het terrein van de proces-installatie zal uiteraard beleid gevoerd worden. De voormalige meerjaren-afspraken bevatten geen verplichtingen, ook niet voor de overheid. Naast de benchmarking staat het bedrijven vrij om aanvullende maatregelen nemen. Sommige bedrijven zijn ook zeer actief op milieugebied omdat zij daarmee kunnen scoren.

De efficiencyprogramma's zijn in beginsel niet openbaar omdat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens kunnen bevatten. Als de Kamer daar desalniettemin zeer in geïnteresseerd is, zal bezien moeten op welke wijze hier toch inzicht in gegeven kan worden met behoud van de vertrouwelijkheid.

De minister betreurde het dat Hoogovens heeft afgezien van het efficiencyproject, maar dit is een beslissing van het bedrijf zelf. Er was een fors bedrag aan steun toegezegd, maar nu moet op een andere manier de wereldtop bereikt worden.

Er zijn overigens forse budgetten beschikbaar – deze zijn zelfs onlangs verhoogd – om doorbraaktechnologieën te bevorderen. Het gaat er uiteraard niet alleen om of het technisch haalbaar is, maar het moet ook economisch te realiseren zijn. Bij nieuwbouw geldt dat de laatste technologische innovaties worden toegepast.

Er kan niet verwacht worden dat bedrijven zonder dit convenant zullen streven naar de wereldtop. Bedrijven worden gestimuleerd tot maatregelen die op grond van alleen economische overwegingen niet genomen zouden worden.

De consultant is onafhankelijk. Zijn advies wordt vervolgens onafhankelijk getoetst. De partij die er belang bij heeft, is dus niet bij de toetsing betrokken. Het ijkpunt is de wereldtop en die zal worden omschreven. Het IPO gaat na wat er nodig is om de provinciale taak op een adequate manier in te vullen. Daarvoor zijn ook middelen beschikbaar. De Wet milieubeheer biedt voldoende mogelijkheden voor sancties. Als de provincies hun afspraken niet nakomen, worden zij daarop aangesproken door het Rijk. Daarnaast kan de milieu-inspectie het bevoegd gezag vragen, de vergunning aan te scherpen. In het uiterste geval kan een instructie-AMvB worden opgesteld. De minister had overigens geen enkele aanwijzing dat dit zich ooit zal voordoen. Los hiervan, kan de regering zelf het initiatief nemen voor het tot stand brengen van adequate aanvullende instrumenten, bijvoorbeeld een specifieke heffing voor het geval men zich niet aan de afspraken houdt. De wijze waarop de reductie meetelt in de doelstellingen van Kyoto is afhankelijk van de internationale afspraken. Dan zal blijken of in dit kader flexibele instrumenten kunnen worden toegepast.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Crone** was het met de minister eens dat in 2001 nog geen echte evaluatie gehouden kan worden. In de eerste voortgangsrapportage zal echter aangegeven worden waartoe men zich verplicht. Dit blijkt ook uit het gestelde in artikel 19.1.F. Wat de PvdA betreft, kan het convenant snel worden ondertekend.

De heer **Van den Akker** (CDA) vroeg of een bedrijf dat ondanks een maximale inspanning er niet in geslaagd is, tot de wereldtop door te dringen, eerder dan na 2008 gebruik mag maken van flexibele instrumenten. Namens zijn fractie stemde de heer Van den Akker in met het convenant.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) stipuleerde dat haar fractie het convenant onderschrijft. In 2001 zijn de energie-efficiencyplannen uitgewerkt en dan moet de Kamer daar een oordeel over kunnen vellen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) merkte op dat zijn fractie niet kan instemmen met het convenant vanwege de samenloop met de uitvoeringsnota Klimaatbeleid en de onvoldoende taakstelling.

De **minister** wees erop dat de mogelijkheid van de inzet van flexibele instrumenten bij de evaluatie in 2004 aan de orde kan komen. Er zal altijd rekening moeten worden gehouden met de omstandigheden. Het is bepaald geen statisch geheel.

De minister zegde toe dat de energie-efficiencyplannen in geaggregeerde vorm in de voortgangsrapportage opgenomen zullen worden. Het convenant zal volgens verwachting 6 juli a.s. ondertekend worden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Reitsma

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels