

Vergaderjaar 2020–2021

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 738

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de verbreding van de energiebesparingsplicht met CO₂-reductie, zoals in het Klimaatakkoord is afgesproken. De doelen van het Klimaatakkoord zijn geformuleerd als CO₂-reductiedoelen. Energiebesparing is een belangrijk middel om die doelen te behalen. Om die reden wordt de huidige energiebesparingsplicht gecontinueerd en aangevuld met de verplichting voor bedrijven om ook andere CO₂-reducerende maatregelen te nemen waarvan de terugverdientijd binnen de vijf jaar valt. De verbrede energiebesparingsplicht bepaalt hiermee welke CO₂-reducerende maatregelen bedrijven en instellingen minimaal moeten nemen.

Over de verbreding van de energiebesparingsplicht met CO₂-reductie is de afgelopen periode uitgebreid overlegd met het bedrijfsleven en de bevoegde gezagen¹. De conclusie op basis van dit overleg is dat het huidige systeem van de energiebesparingsplicht over het algemeen goed werkt en dat we dit willen behouden. De uitgangspunten van de energiebesparingsplicht blijven ongewijzigd: de terugverdientijd en de bijbehorende berekeningsmethode, de Erkende Maatregelenlijsten, de informatieplicht en de ondergrens van de doelgroep. Wel zijn er mogelijkheden tot verbetering, waaronder de verbreding met CO₂, en zijn er enkele wijzigingen nodig als gevolg van de inpassing in het stelsel van de Omgevingswet. De voorgestelde wijzigingen zorgen voor een toekomstbestendige besparingsplicht in relatie tot de CO₂-reductiedoelstellingen, meer energiebesparing, een betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en minder administratieve lasten voor bedrijven. Ik ben voornemens om de verbrede energiebesparingsplicht uiterlijk 1 januari 2023 in werking te laten treden en zal te zijner tijd de benodigde regelgeving aan uw Kamer aanbieden.

¹ Gemeenten en provincies via de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg en enkele Omgevingsdiensten.

Hieronder licht ik eerst kort de energiebesparingsplicht toe zoals deze nu geldt. Vervolgens geef ik aan op welke wijze de besparingsplicht wordt verbreed en verbeterd. Hierbij besteed ik specifiek aandacht aan de uitvoering en handhaafbaarheid, de administratieve lasten, de Omgevingswet en de relatie met ander beleid. Daarna ga ik in op de motie van het lid Van der Lee² (onderzoeken naar het opleggen van energiebesparingsverplichtingen aan ETS-bedrijven) en de motie van de leden Van der Lee en Sienot³ (welke maatregelen met een terugverdientijd van zeven in plaats van vijf jaar onder de plicht zouden vallen). Ik sluit af met conclusies en het vervolgproces.

Huidige energiebesparingsplicht

Volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2020⁴ bedraagt het besparings-effect van de energiebesparingsplicht bijna 7 petajoule energie in 2020 en circa 22 petajoule energie in 2030 (17–24 petajoule). In deze prognose zijn de voorgenomen wijzigingen nog niet meegenomen. De energiebesparingsplicht⁵ verplicht bedrijven en instellingen (hierna: bedrijven) om alle energiebesparende maatregelen voor gebouwen en processen te nemen die zichzelf in vijf jaar of minder terugverdienen. Bedrijven hebben een energiebesparingsplicht wanneer ze een energieverbruik hebben vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) per jaar. Bedrijven zijn uitgezonderd als zij een milieuvergunning hebben, deelnemen aan het Europese emissiehandelsysteem (ETS-bedrijven) of meedoen aan het CO₂-vereveningssysteem van de glastuinbouw. De doelgroep betreft ongeveer 90.000 bedrijfsvestigingen. De energiebesparingsplicht gaat om maatregelen die het eigen verbruik van gas, elektriciteit en warmte verminderen. Aanpassingen op het gebied van mobiliteit, de keten en eigen opwek of inkoop van duurzame energie worden in de energiebesparingsplicht niet meegenomen als energiebesparende maatregelen, omdat dit geen efficiëntieverbetering binnen het bedrijf betreft.

Om de uitvoerbaarheid en de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren zijn er Erkende Maatregelenlijsten⁶ voor de meeste bedrijfstakken opgesteld en is in 2019 de informatieplicht energiebesparing⁷ ingevoerd. Met de informatieplicht is het voor bedrijven duidelijker geworden welke maatregelen zij moeten treffen en is voor het bevoegd gezag informatiegestuurd toezicht mogelijk. Op de Erkende Maatregelenlijsten staan de technische maatregelen per bedrijfstak waarmee de meeste bedrijven kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Wanneer een bedrijf alle toepasselijke⁸ maatregelen van de relevante Erkende Maatregelenlijsten neemt en daarover rapporteert door middel van de informatieplicht, voldoet het bedrijf aan de energiebesparings- en informatieplicht.

² Kamerstuk 32 813, nr. 575.

³ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 36.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 609.

⁵ opgenomen in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁶ bijlage 10 bij de Activiteitenregeling, Kamerstuk 30 196 nr. 253.

⁷ Stb. 2019, nr. 167.

⁸ Een erkende maatregel is toepasselijk als voldaan is aan de technische en/of economische randvoorwaarden die in de maatregel zijn vastgelegd. De maatregel hoeft bijvoorbeeld niet te worden genomen wanneer deze tegenstrijdig is met andere regels (veiligheid, monumentenvergunning), technisch niet mogelijk is of de installatie een beperkt aantal draai- of branduren heeft waardoor de meerinvestering boven de 5 jaar terugverdientijd komt.

Wanneer er geen Erkende Maatregelenlijst beschikbaar is of een bedrijf ervoor kiest om de lijst niet te gebruiken⁹, moet het bedrijf zelf alle toepasselijke maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder voor zijn bedrijf bepalen. Bij bedrijven met een energieverbruik vanaf 200.000 kWh of 75.000 m³aardgas(equivalent) per jaar kan het bevoegd gezag hiervoor een energiebesparingsonderzoek eisen, mits daar aanleiding toe bestaat.

Verbreden besparingsplicht met CO₂-reductie

De energiebesparingsplicht wordt verbreed met de verplichting om – naast energiebesparende maatregelen – ook andere CO₂-reducerende maatregelen te nemen waarvan de terugverdientijd binnen de vijf jaar valt. Hierbij wordt – net als bij andere erkende maatregelen – rekening gehouden met een aantal randvoorwaarden, zoals de potentie voor CO₂-reductie, de technische en economische randvoorwaarden en andere regelgeving (bijvoorbeeld veiligheid).

Daarnaast worden zonnepanelen alleen op daken en op ongebruikte oppervlakken in de gebouwde omgeving verplicht gesteld. Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van de Zonneladder 2019¹⁰ en voorkomt concurrentie met grond bestemd voor de natuur en landbouwgrond. In de berekening van de terugverdientijd wordt eigen hernieuwbare opwek opgenomen als de vermeden kosten voor inkoop van gas, warmte of elektriciteit (tot maximaal het eigen verbruik¹¹). De inkomsten van het terug leveren van overschotten worden niet meegerekend¹².

Maatregelen worden alleen verplicht gesteld als deze daadwerkelijk CO₂ reduceren. Bij de overstap op bijvoorbeeld elektriciteit speelt mee in hoeverre de elektriciteit duurzaam wordt opgewekt (op landelijk niveau). Indien het fossiele deel in de energiemix groot is, zal de CO₂-uitstoot als gevolg van elektrificatie toenemen. Wanneer er twijfel bestaat of een bepaalde maatregel CO₂ reduceert, zal dit worden gecontroleerd voordat deze verplicht wordt.

Verbeteren van de besparingsplicht

Met enkele aanvullingen op de energiebesparingsplicht kan er meer energiebesparing worden gerealiseerd. Ten eerste wordt de verplichting tot het doen van doelmatig beheer en onderhoud, ofwel DBO-maatregelen, duidelijker opgenomen in de energiebesparingsplicht. Technische maatregelen¹³ behalen namelijk hun besparingspotentieel vaak alleen met de juiste instellingen en het juiste onderhoud. Vaak gaan bedrijven ervan uit dat instellingen goed zijn na installatie en hebben ze niet de nodige aandacht voor het beheer en het onderhoud gedurende de gebruiksfase. Hierdoor blijft veel besparingspotentieel onbenut. De verduidelijking van de verplichting tot het nemen van DBO-maatregelen

⁹ d.w.z. niet alle toepasselijke maatregelen dan wel gelijkwaardige alternatieven per maatregel van de Erkende Maatregelenlijst neemt. Een gelijkwaardig alternatief heeft hetzelfde doel en minimaal dezelfde energiebesparing.

¹⁰ Beantwoording moties Dik Faber over een zonneladder als nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie, dd. 23 augustus 2019. Kamerstukken 2018–2019, 34 682 en 32 813, nr. 29.

¹¹ Energiewetgeving sluit uit dat een ondernemer verplicht wordt per saldo energieleverancier te worden.

¹² Dat zou de berekening minder betrouwbaar en uiterst complex zou maken. Dan zou namelijk met een schatting van de verbruiksmomenten moeten worden gerekend.

¹³ Zoals apparaten, energiemanagementsysteem en isolatie.

verbetert de handhaafbaarheid van deze maatregelen en leidt tot meer energiebesparing.

Ten tweede wordt de energiebesparingsplicht direct opgelegd aan ca. 14.000 milieuvergunningplichtige bedrijven. Hiermee hoeft energiebesparing niet meer in de bedrijfsspecifieke milieuvergunning te worden geregeld. Gebleken is dat in veel milieuvergunningen namelijk geen regels zijn opgenomen over energiebesparing. Veel bedrijven met een vergunning worden hierdoor niet verplicht om energie te besparen. Dit leidt tot een drietal knelpunten: het zorgt voor ongelijkheid tussen bedrijven met een vergelijkbaar energieverbruik die wel onder de besparingsplicht vallen¹⁴, het laat energiebesparingspotentieel onbenut en er zouden – vanwege invoering van de systematiek van de Omgevingswet – in bepaalde gevallen op één locatie meerdere regels kunnen gelden over energiebesparing. Om deze knelpunten weg te nemen worden vergunningplichtige bedrijven onder de verbrede energiebesparingsplicht gebracht. Wanneer er op het moment van inwerkingtreding van de verbrede energiebesparingsplicht in de vergunning al eisen zijn opgenomen voor energiebesparing, energieprestatie of CO₂-reductie, blijven die voorlopig gelden. Dit zal door middel van overgangsrecht worden geregeld. Daarnaast zijn complexe milieuvergunningplichtige bedrijven¹⁵ uitgezonderd. Deze bedrijven hebben vanwege de milieurisico's en de complexiteit van de processen één vergunning waarin in principe alle regels moeten worden opgenomen. De één-document-gedachte (uit het stelsel van de Omgevingswet) voor deze bedrijven rechtvaardigt dat energiebesparing in de vergunning van complexe bedrijven wordt geregeld. Dit vergt wel inspanning van de vergunningverlener.

Beperken van uitvoerings-, handhavings- en administratieve lasten

Er wordt nu soms (deels) dubbel werk gedaan door bedrijven die ook aan de EED Energie-audit¹⁶ moeten voldoen of door bedrijven die met keurmerken of certificeringen werken. Met enkele voorgenomen wijzigingen zal dit in de toekomst worden voorkomen. Zo maken we het mogelijk om met keurmerken invulling te geven aan de informatieplicht en/of het verbrede energiebesparingsonderzoek. Er worden daartoe criteria opgesteld waar dergelijke keurmerken aan moeten voldoen om aangewezen te kunnen worden. Bedrijven die met eigen hernieuwbare opwek volledig zelfvoorzienend zijn, d.w.z. helemaal geen energie van een net afnemen, worden uitgezonderd van de verbrede energiebesparingsplicht.

Energiebesparingsonderzoek

Voor specifieke of unieke processen is de systematiek van de Erkende Maatregelenlijsten niet geschikt. Bedrijven brengen hiervoor de te nemen maatregelen zelf in kaart. Het bevoegd gezag kan hiervoor een energiebesparingsonderzoek eisen van bedrijven met een energieverbruik van meer

¹⁴ De milieuvergunningplicht hangt nl. niet af van het energieverbruik, maar bijvoorbeeld van het werken met gevaarlijke stoffen.

¹⁵ Gedefinieerd in afdeling 3.3 van het Bal in de Omgevingswet, o.a. Seveso-inrichtingen, grootschalige energieopwekking, raffinaderij, verbranden van afvalstoffen in IPPC-installaties, complexe minerale industrie, papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie en grootschalige mestverwerking.

¹⁶ Bedrijven met meer dan 250 werknemers of een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoenen zijn vanuit de Europese Energy Efficiency Directive (EED) verplicht om alle mogelijke energiebesparingsmaatregelen te onderzoeken (de Energie-audit). Dit overlapt deels met de vereisten aan een CO₂-reductieonderzoek.

dan 200.000 kWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgas(equivalent), mits daartoe aanleiding bestaat. Dit energiebesparingsonderzoek geldt op grond van de huidige regelgeving voor de gehele inrichting, dus voor alle processen en gebouwen. Om de lasten voor bedrijven te beperken, wordt in de nieuwe regelgeving het (verbrede) energiebesparingsonderzoek beperkt tot de processen en gebouwen waarvoor geen gebruik wordt gemaakt van de Erkende Maatregelenlijsten. Omdat energiebesparende maatregelen bij gebouwen goed vergelijkbaar zijn en er voor gebouwen altijd een (uitputtende) Erkende Maatregelenlijst is, wordt nader bekeken of het nodig is dat het bevoegd gezag een verbreed energiebesparingsonderzoek kan eisen voor gebouwen.

Ook voor de processen van bedrijven met een groot energieverbruik zijn de Erkende Maatregelenlijsten minder geschikt. Wanneer een bedrijf met een groot energieverbruik een vergunningplicht heeft, wordt daarom nu vaak een energiebesparingsonderzoek verplicht in de vergunning. Na de wijziging vallen vergunningplichtige bedrijven direct onder de verbrede energiebesparingsplicht. Daardoor vallen er meer bedrijven met een groot energieverbruik direct onder de energiebesparingsplicht. Deze zouden geen energiebesparingsonderzoek hoeven doen, terwijl dat wel de aangewezen manier is om de maatregelen te bepalen. Daarom zal het verbrede energiebesparingsonderzoek worden verplicht voor de processen van bedrijven met een jaarlijks energieverbruik vanaf 10 miljoen kWh of 170.000 m³ aardgas(equivalent). Tot slot is het op dit moment onvoldoende duidelijk waaraan een energiebesparingsonderzoek moet voldoen. Daarom komt er een lijst met minimumeisen voor het verbrede energiebesparingsonderzoek voor bedrijven en bevoegd gezag. Daarbij wordt bezien of bedrijven met één onderzoek invulling kunnen geven aan het verbrede energiebesparingsonderzoek en de verplichtingen van de EED Energie-audit¹⁷.

Administratieve lasten en handhaafbaarheid

Voor de bedrijven die onder de huidige energiebesparingsplicht vallen, blijven de lasten in principe gelijk of verminderen zij (wanneer bedrijven met een keurmerk of certificering invulling geven aan de informatieplicht of een verbreed energiebesparingsonderzoek en wanneer zij met één onderzoek invulling kunnen geven aan de Energie-audit van de EED en het verbrede energiebesparingsonderzoek). Er zijn wel meer lasten voor vergunningplichtige bedrijven wanneer energiebesparing nu (nog) niet is opgenomen in de vergunning. De handhaafbaarheid wordt verbeterd met meer duidelijkheid over de verplichting voor doelmatig beheer en onderhoud, het gebruik van keurmerken, de minimumeisen voor het energiebesparingsonderzoek en de verplichting hiervan voor de grote energieverbruikers.

Daarnaast wordt tijd en geld bespaard bij vergunningverleners door het direct laten gelden van de energiebesparingsplicht voor de vergunningplichtige bedrijven.

Inpassing in de Omgevingswet en relatie met ander beleid

De energiebesparingsplicht wordt opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. De systematiek van de Omgevingswet is anders dan die van de Wet milieubeheer, waar de energiebesparingsplicht momenteel uit

¹⁷ Bedrijven met meer dan 250 werknemers of een jaaromzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen zijn vanuit de Europese Energy Efficiency Directive (EED) verplicht om alle mogelijke energiebesparingsmaatregelen te onderzoeken (de Energie-audit). Dit overlapt deels met de vereisten aan een CO₂-reductieonderzoek.

voortkomt. Om goed aan te sluiten bij deze systematiek, worden enkele wijzigingen doorgevoerd. Bij de eerstvolgende actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten, voor volgende ronde van de informatieplicht in 2023, worden de lijsten ingepast in de systematiek van de Omgevingswet en worden ze nog duidelijker en eenvoudiger toepasbaar gemaakt voor bedrijven en bevoegd gezag. In het stelsel van de Omgevingswet wordt een knip gemaakt tussen het energieverbruik van gebouwen en milieubelastende activiteiten (voorheen processen) op een locatie. Het begrip «inrichting» vervalt hiermee. Een «milieubelastende activiteit» is een specifieke kernactiviteit inclusief de activiteiten die de kernactiviteit functioneel ondersteunen op dezelfde locatie (hierna: activiteiten).

Daarnaast regelt de Omgevingswet dat de bevoegdheid tot onder andere het stellen van milieuregels voor activiteiten, waaronder energiebesparing, voor onder meer detailhandel, horeca en kantoren¹⁸ verschuift van het Rijk naar de gemeenten¹⁹. Het gaat hierbij naar schatting om 50.000 bedrijven waarvoor de regels over het energieverbruik van activiteiten (niet van gebouwen) onder decentrale regelgeving zullen gaan vallen. Dit zou betekenen dat elke gemeente andere regels kan stellen voor bijvoorbeeld de afdekking van koelmeubels. Er zijn verschillende mogelijkheden om – binnen de systematiek van de Omgevingswet – de energiebesparingsplicht en bijbehorende informatieplicht toch te laten gelden voor activiteiten van deze sectoren. Er wordt momenteel onderzocht welke manier hiervoor het meest passend is. Dit om te voorkomen dat bedrijven verschillende energiebesparingsregels krijgen voor hun gebouwen en activiteiten en dat zij in verschillende gemeenten te maken kunnen krijgen met verschillende regels voor dezelfde activiteiten.

Voor de bouwregelgeving op het gebied van energie²⁰ is onderzocht of en hoe dubbelingen en tegenstrijdigheden met de energiebesparingsplicht kunnen worden voorkomen. Op het niveau van de regelgeving zelf is er weinig ruimte voor aanpassing, vanwege de verschillende doelen en doelgroepen van de (deels Europese) regels. Wel zal er rekening worden gehouden met bouwregelgeving bij de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten.

Deze actualisatie loopt gelijk op met de harmonisatie van bouwregelgeving op het gebied van energie die is afgesproken in het Klimaatakkoord (zie ook de bijlage bij de brief van 28 september jl. over Ontwikkelingen verduurzaming bestaande utiliteitsbouw²¹). Belangrijkste doel van de harmonisatie is het vereenvoudigen en stroomlijnen van het wettelijk kader voor bestaande utiliteitsbouw. Bij deze harmonisatie zal onder meer worden gekeken naar de uitzonderingen op de gebouwgebonden Erkende Maatregelenlijsten en naar de positie van grote vastgoedeigenaren (introduktie portefeuilleaanpak).

¹⁸ En ook onderwijsinstellingen, sport en recreatie, culturele instellingen, (welzijns)zorg en dierenpensions, -asielen en -klinieken.

¹⁹ Voor deze sectoren zorgt de rijksoverheid wel voor een pakket regels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan of de waterschapsverordening, genaamd de bruidsschat, zodat bij inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet geen lacune ontstaat. Deze bruidsschat kan door de gemeenten of de waterschappen vervolgens worden aangepast.

²⁰ Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de wijkgerichte aanpak (de transitie naar aardgasvrije wijken) en een maatwerkmogelijkheid voor bevoegd gezag om het duurzaam gebruik van daken te verplichten. Daarnaast bevat de bouwregelgeving al verplichtingen voor DBO-maatregelen en deels voor eigen hernieuwbare opwek.

²¹ Kamerstuk 30 196, nr. 716.

Momenteel wordt gesproken met het bedrijfsleven over een mogelijk vervolg op, en uitbreiding van, de bestaande energieconvenanten²². Dit gebeurt in samenhang met de voorgenomen verbeteringen van de energiebesparingsplicht, omdat een bedrijf door deelname aan een convenant mogelijk invulling kan geven aan de informatieplicht. Daarnaast is recent een marktconsultatie uitgevoerd over de stimulering van industriële procesefficiëntie, waarvan energie-efficiëntie een belangrijk onderdeel is. Hieruit kwamen meerdere barrières naar voren voor verdere toepassing van maatregelen (o.a. kennis, organisatie, financiën, risico's en externe factoren). Er wordt momenteel bekeken hoe deze uiteenlopende barrières verminderd kunnen worden met behulp van bestaand en eventueel nieuw instrumentarium, waaronder de convenanten. Hierover wordt uw Kamer apart geïnformeerd.

Motie van Van der Lee over ETS-bedrijven

Uw Kamer heeft gevraagd te onderzoeken wat het effect en de wenselijkheid is van het opleggen van de verbrede energiebesparingsplicht aan ETS-bedrijven²³. Voor het besparingspotentieel wordt door uw Kamer verwezen naar recent onderzoek over mogelijke maatregelen in de industrie²⁴. Dit onderzoek gaat uit van enkele randvoorwaarden die anders zijn dan bij de energiebesparingsplicht. Het is daardoor niet duidelijk hoeveel van het genoemde potentieel via de energiebesparingsplicht afdwingbaar zou zijn. Om beter zicht te krijgen op effect en wenselijkheid van de besparingsplicht voor ETS-bedrijven zal ik het besparingspotentieel hiervan nader laten onderzoeken. Dat onderzoek omvat tevens de vraag hoe de besparingsplicht zich verhoudt tot ander beleid, in het bijzonder de werking van het ETS en de CO₂-heffing. Investerings in verplichte energiebesparingsmaatregelen zouden namelijk ten koste kunnen gaan van investeringen in andere, effectievere CO₂-reducerende maatregelen. Tot slot is het van belang de impact van de plicht op het internationaal concurrentievermogen (het gelijke speelveld) van de industrie mee te nemen en is de relatie met ander beleid belangrijk, zoals de stimulering van industriële procesefficiëntie (zie vorige paragraaf). De motie suggereert ook het uitbreiden van de Erkende Maatregelenlijsten met universele maatregelen die binnen de industrie kunnen worden genomen. Die uitbreiding maakt het afwegen van maatregelen en het controleren door het bevoegde gezag eenvoudiger. Om die reden zal deze worden meegenomen in de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten.

Motie van Van der Lee en Sienot over terugverdientijd naar 7 jaar

Met de motie van de leden Van der Lee en Sienot²⁵ verzoekt uw Kamer de regering in beeld te brengen welke maatregelen onder de energiebesparingsplicht zouden vallen, als deze plicht zou uitgaan van een terugverdientijd van zeven jaar in plaats van vijf jaar. Vooralsnog kan binnen een terugverdientijd van vijf jaar CO₂-reductie voornamelijk worden bereikt door het toepassen van energiebesparingsmaatregelen. Andere maatregelen, zoals de overstap op een andere energiebron (bijvoorbeeld warmtepomp of elektrificatie) of eigen hernieuwbare opwek met zonnepanelen hebben op dit moment een langere terugverdientijd. Dit komt mede doordat eventuele subsidie niet verplicht kan worden

²² Ruim 1.000 bedrijven uit 40 sectoren werken aan energiebesparing en CO₂-reductie t/m 2020. Dit doen zij in het kader van het convenant Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3/MEE) en het Energieakkoord.

²³ Kamerstuk 32 813, nr. 575.

²⁴ Siemons, J. et al.: Project 6–25 Technology Validation, Royal HaskoningDHV, 1 Juli 2020.

²⁵ Kamerstuk 35 500 XIII, nr. 36.

meegerekend²⁶. Met de tijd kan dat veranderen; met de beoogde verbreding van de besparingsplicht wordt daarop geanticipeerd.

Eén van de redeneringen achter de motie, is de aanname dat met een terugverdientijd van zeven jaar zonnepanelen onder de verbrede energiebesparingsplicht zouden vallen. Zonnepanelen hebben echter momenteel vaak ook een langere terugverdientijd dan zeven jaar. Daarnaast zouden weinig andere maatregelen met een zeven jaar terugverdientijd op de Erkende Maatregelenlijsten komen. Voorbeelden van maatregelen die zouden worden opgenomen zijn een warmtepomp bij gebouwen met een lage-temperatuur-verwarmingssysteem en LED-verlichting ter vervanging van halogeen in alle gevallen (in plaats van ter vervanging in bepaalde gevallen). De additionele gevallen leveren een beperkt besparingspotentieel op ten opzichte van de huidige voorgeschreven maatregelen. Daarnaast zijn er enkele maatregelen die niet verplicht worden, omdat deze ook al door bouwregelgeving worden voorgeschreven (zoals bij vervanging of renovatie de isolatie van een plat dak en HR++-glas dat aan een minimale isolatiewaarde moet voldoen) of niet bij ander beleid passen (zie paragraaf over relatie met andere regelgeving). Tot slot zijn er enkele specifieke maatregelen met een terugverdientijd van zeven jaar of minder die maar voor een klein deel van de bedrijven toepasbaar zijn. Deze zouden daarom niet op de Erkende Maatregelenlijsten worden gezet²⁷. Overigens worden dergelijke investeringen wel gestimuleerd met diverse financiële instrumenten en stimuleringsbeleid op nationaal en regionaal niveau.

Er zijn vele factoren van invloed op investeringsbeslissingen van een bedrijf. Wanneer de terugverdientijd een doorslaggevende factor is, doen bedrijven over het algemeen investeringen met een kortere terugverdientijd dan vijf jaar (meestal tot drie jaar). Het verplichten van energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar kan dus ten koste gaan van andere investeringen met een kortere terugverdientijd. Daarmee grijpt de verplichting direct in de bedrijfsvoering.

Vanwege het belang van energiebesparing om CO₂-reductie te realiseren, vind ik dat goed te verdedigen bij investeringen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar. Die balans raakt echter uit zicht indien investeringen met een terugverdientijd van zeven jaar verplicht zouden worden. Uitvoering hiervan zou ook een extra last voor bedrijven en bevoegd gezag betekenen, terwijl de additionele bijdrage van deze maatregelen beperkt zou zijn.

Bovendien is er nog veel besparingspotentieel te realiseren binnen de vijfjaar-verplichting. Daarom vind ik het beter om de aandacht te richten op de winst die binnen de vijf jaar terugverdientijd is te realiseren met de geplande verbeteringen.

²⁶ Het is immers niet zeker of subsidie wordt toegekend, een subsidie kan wijzigen of stoppen en er zijn administratieve lasten voor de aanvraag.

²⁷ Met de Erkende Maatregelenlijsten is duidelijk met welke maatregelen bedrijven aan de plicht kunnen voldoen. Dit verbetert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op de Erkende Maatregelenlijsten staan daarom maatregelen die voor een groot deel van de bedrijven kunnen worden toegepast. Anders worden de lijsten te lang en te complex.

Conclusie en vervolgstappen

In het voorgaande heb ik uiteengezet op hoe de energiebesparingsplicht gecontinueerd en verbeterd zal worden, inclusief de verbreding naar (andere) CO₂-reducerende maatregelen. Schematisch zullen de regels over energiebesparing en/of CO₂-reductie voor bedrijven als volgt worden aangepast²⁸:

	<u>Nu</u>	<u>Per 1-1-2023</u>
Energieverbruik vanaf 50.000 kWh of 25.000 m ³ aardgas(equivalent)	Energiebesparingsplicht	Verbrede energiebesparingsplicht ¹
Vergunningplichtige bedrijven	In vergunning ²	Verbrede energiebesparingsplicht
Complexe vergunningplichtige bedrijven	In vergunning ²	In vergunning ²
Glastuinbouw ³	CO ₂ vereveningssysteem	CO ₂ vereveningssysteem
ETS-bedrijven	ETS	ETS en CO ₂ -heffing ⁴
CO ₂ -heffingplichtige bedrijven (niet ETS)	In vergunning ²	CO ₂ -heffing ⁴
Volledig zelfvoorzienende bedrijven	Energiebesparingsplicht	–

¹ Voor detailhandel, horeca en kantoren, etc. zal dit binnen de Omgevingswet moeten ingepast.

² Dit vergt inzet van de vergunningverlener.

³ Dit is ongewijzigd t.o.v. de huidige plicht.

⁴ Afhankelijk van onderzoek naar de effectiviteit van het opleggen van de (verbrede) energiebesparingsplicht.

Te zijner tijd ontvangt uw Kamer de resultaten van het nadere onderzoek aangaande ETS-bedrijven (eerste kwartaal 2021), de benodigde regelgeving en informatie over de nadere uitwerking van de wijzigingen, zoals de mogelijkheid om met één onderzoek invulling te geven aan het energiebesparingsonderzoek en de EED Energie-audit en hoe de energiebesparingsplicht kan gelden voor de activiteiten van sectoren die onder gemeentelijke regelgeving zullen vallen bij ingang van de Omgevingswet.

Met de voorgenomen wijzigingen wordt er naar mijn mening een toekomstbestendige verbetering van de energiebesparingsplicht ingericht. Het is belangrijk dat er – bij de nadere uitwerking van de wijzigingen – aandacht blijft voor de uitvoerings- en administratieve lasten en de handhaafbaarheid. Daarom zal ik samen met het bedrijfsleven en de bevoegde gezagen verder werken aan de uitwerking van de wijzigingen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

²⁸ Er gelden voor gebouwen enkele aanvullende uitzonderingsgronden op basis van bouwregelgeving.