



Date: 15 december 2021

---

## **Reactie op consultatie energiebesparingsplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**

---

In het kader van de actualisatie van de energiebesparings- en informatieplicht wordt ervoor gekozen de energiebesparings- en informatieplicht, middels wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving en het besluit bouwwerken leefomgeving, uit te breiden naar ETS-bedrijven.

Het onderbrengen van ETS-bedrijven binnen de energiebesparingsplicht zou volgens de nota's van toelichting bij de wijzigingen van de beide besluiten bijdragen aan beperking van de klimaatverandering en verbetering van de internationale concurrentiepositie op de lange termijn door beperking van de productiekosten. De VNPI onderschrijft het belang van energiebesparing voor de transitieopgave voor de industrie. Middels het MEE Convenant en het 9PJ Addendum zijn over de afgelopen jaren dan ook grote stappen gezet in energiebesparing in de industrie. Het overgrote deel van de bedrijven die deelnemen aan het convenant heeft hun individuele besparingsopgave voldoende ingevuld.

De VNPI heeft nog vragen over het gekozen instrument van de uitbreiding van de energiebesparingsplicht, zowel operationeel als juridisch.

### **Energie-efficiëntie en emissiereductie**

Energiebesparing wordt tot eind dit jaar gereguleerd door zowel het ETS als het MEE Convenant, dat eind dit jaar afloopt (ook geldt er een energieaudit plicht onder de EED). Waar het MEE stuurt op reductie van het aantal gebruikte PJ aan energie, kan het ETS indirect zorgen voor energiebesparing via het sturen op CO<sub>2</sub>-reductie. De overlap tussen de twee instrumenten, en ook tussen de voorgestelde energiebesparingsplicht en het ETS, zorgt ervoor dat er gestuurd wordt op twee doelen en dat geen van de doelen op een efficiënte manier wordt behaald. Zo kan een investering in energiebesparing een emissiereductie ten gevolgen hebben, maar zijn er goedkopere technieken voor emissiereductie beschikbaar. Duidelijker nog is de strijdigheid van de twee doelen voor CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen, zoals CCS en groene waterstof, die leiden tot een hoger energieverbruik. In het ETS wordt een balans gevonden als het gaat om het verlagen van de impact op het milieu van ETS-bedrijven, waaronder hun energieverbruik. De uitbreiding van energiebesparingsplicht verstoort deze balans.

### **Administratieve lasten**

Om administratieve lasten zo veel mogelijk te voorkomen is het van belang om bij de systematiek van rapportage over de energiebesparingsplicht aan te sluiten bij bestaande rapportageverplichtingen, zoals de energie-auditplicht uit de EED. Ook moeten ETS-bedrijven bijvoorbeeld al rapporteren over bepaalde door hen genomen energiebesparingsmaatregelen om indirecte kostencompensatie te ontvangen onder het ETS. De benodigde rapportage onder de energiebesparingsplicht zou moeten aansluiten bij deze rapportages. Aangezien ETS-bedrijven al via het ETS rapporteren op installatie-niveau zou dit ook voor de energiebesparingsplicht moeten gelden.

### **Discretionaire bevoegdheid bevoegd gezag**

Het bevoegd gezag krijgt de mogelijkheid om met maatwerkvoorschriften af te wijken van de algemene regel wanneer deze niet aansluit bij de bedrijfsspecifieke situatie, om lasten te beperken, of als een algemene regel strijdig is met een andere algemene regel of vergunning. De interpretatie van de maatwerkvoorschriften zorgt mogelijk voor willekeur en daarmee voor rechtsonzekerheid. Zo kunnen verschillende bevoegd gezagen

beperkingen in de bedrijfsspecifieke situatie voor het nemen van energiebesparende maatregelen verschillend wegen of kunnen zij verschillend omgaan met het spanningsveld tussen de verplichtingen van bedrijven waar het gaat om energiebesparing en emissiereductie.

De beschreven rechtsonzekerheid speelt met name voor complexe installaties, waaronder ETS-bedrijven en de leden van de VNPI. Een dergelijke installatie kent doorgaans veel installaties die onderling van elkaar afhankelijk zijn. Veel onderdelen kunnen niet uit bedrijf worden gehaald zonder dat dit ten koste gaat van de bedrijfsvoering. Een project voor besparing wordt vaak uitgevoerd bij groot onderhoud wanneer de installatie voor langere tijd buiten bedrijf wordt gesteld. Ook geldt dat energiebesparing voor dergelijke bedrijven maatwerk is. Rendabele opties op één site, zijn door lokale omstandigheden niet rendabel op een andere site. Berenschot en KPMG lieten in eerdere studies zien dat binnen raffinaderijen specifiek beperkte mogelijkheid tot energiebesparing is. Het vaststellen van een verplicht moment voor het nemen van een energiebesparingsmaatregel en het vaststellen van een generieke terugverdientijd van een maatregel is om deze redenen moeilijk. ETS-bedrijven zullen om deze reden in grote mate afhankelijk worden van de discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag om af te wijken van algemene regels, hetgeen rechtsonzekerheid met zich meebrengt.

Naast het feit dat rechtsonzekerheid op zichzelf leidt tot investeringsonzekerheid, kan onzorgvuldige toepassing van de discretionaire bevoegdheid ervoor zorgen dat bedrijven investeringen in energiebesparing moeten doen die niet aansluiten bij hun natuurlijke momenten voor het nemen van energiebesparende maatregelen, of op gespannen voet staan met emissiereductie onder het ETS. Hiermee komen deze bedrijven op achterstand in hun handelspositie ten opzichte van de concurrenten uit de EU (en daarbuiten). In economische termen is er dan ook het gevaar dat het proces van innovatie van de industrie uiteindelijk juist zal worden vertraagd in plaats van gestimuleerd door uitbreiding van de energiebesparingsplicht.

Om bovenstaande risico's te mitigeren is er dus behoefte aan afwijkmogelijkheden van de energiebesparingsplicht en maatwerk. Hierbij is wel van belang dat afwijkmogelijkheden en criteria voor de invulling van de discretionaire bevoegdheid voldoende duidelijk staan beschreven zodat rechtsonzekerheid wordt voorkomen.

### **Vergunningen als basis voor verplichtingen**

Naast vragen over de effectiviteit van de energiebesparingsplicht en rechtsonzekerheid, heeft de VNPI vragen over de verhouding tussen de energiebesparingsplicht en het Europees recht. Om te voorkomen dat ETS-bedrijven onder het ETS én een ander wettelijk systeem komen te vallen bepaalt de Europese Richtlijn Industriële Emissies dat in een vergunning geen grenswaarde voor directe emissies van broeikasgassen worden vastgelegd, tenzij dit noodzakelijk is om significante plaatselijke verontreiniging tegen te gaan. De uitbreiding van de energiebesparingsplicht lijkt haaks te staan op de geest van deze bepaling en op de centrale rol van de vergunning in de richtlijn als grondslag voor de gelding van duidelijke, harde en handhaafbare verplichtingen van een individuele onderneming. De VNPI ziet graag verduidelijkt hoe de energiebesparingsplicht zich juridisch verhoudt tot het instrument vergunning en de Europese Richtlijn Industriële Emissies.

Met de uitbreiding van de energiebesparingsplicht naar de ETS-sectoren wordt afgeweken van de algemene sturing van het kabinet op (kostenefficiënte) emissiereductie voor de industrie. Naast de strijdigheid van de energiebesparingsplicht met de centrale rol van de vergunning als grondslag voor verplichtingen van individuele ondernemingen in het Europees recht, leidt de uitbreiding tot toenemende afhankelijkheid van ETS-bedrijven van discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag om geen investeringen te hoeven doen die doelbereik van een ander doel, zoals emissiereductie, verder weg brengen of hen op achterstand zetten ten opzichte van concurrenten.

Contact: Erik Klooster / [eklooster@vnpi.nl](mailto:eklooster@vnpi.nl) / mobiel: 06 24875477

Marnix Koopmans / [mkoopmans@vnpi.nl](mailto:mkoopmans@vnpi.nl) / mobiel: 06 57879496