

Vergaderjaar 2022–2023

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 805

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2022

Energie die we niet gebruiken, hoeven we ook niet te produceren, te betalen of te importeren. Energiebesparing kan de energierekening verlagen, maakt ons minder afhankelijk van fossiele brandstoffen en spaart het klimaat. De overheid, bedrijven, instellingen en burgers kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Het kabinet zet actief in op communicatie, ondersteuning en normering voor bedrijven op het gebied van energiebesparing. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, graag over een aantal actuele ontwikkelingen rondom het energiebesparingsbeleid voor bedrijven en instellingen van dit kabinet.

Specifiek informeer ik u in deze Kamerbrief over:

- Appreciatie voorstellen energiebesparing vaste Kamercommissie EZK
- Communicatie via «Zet Ook De Knop Om» en informatiebijeenkomsten
- Europese inzet energiebesparing
- Stand van zaken aanscherping energiebesparingsplicht 2023
- Openstaande moties, te weten:
 - Besluit energiebesparingscertificaten («witte certificaten»), inclusief het onderzoek van CE delft in de bijlage van de brief (motie van de leden Bontebal & Grinwis, Kamerstuk 32 813, nr. 782)
 - Handhaving energiebesparingsplicht ETS-bedrijven (motie van de leden Erkens & Van der Lee, Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 41)
 - Noodpakket energiebesparing miljoenennota (motie van de leden Kröger & Thijssen, Kamerstuk 29 023, nr. 320)
- Vooruitblik nationale subdoelen energiebesparing

Appreciatie voorstellen energiebesparing vaste Kamercommissie EZK

Op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat ga ik in op de voorstellen die tijdens het commissiedebat van 22 juni (Klimaat en energie algemeen) (Kamerstuk 32 813, nr. 1083) en 15 september (Gasmarkt en leveringszekerheid) 2022 (Kamerstuk 29 023,

nr. 351) zijn gedaan. Ik ben blij om te zien dat Kamerleden actief meedenken over hoe we onze energiebesparingsinzet kunnen vergroten. Verschillende voorstellen worden inmiddels gedeeltelijk of volledig geïmplementeerd. Zo probeer ik onnodige verlichting, verwarming en open deuren actief te ontmoedigen en het vervangen van oude apparaten te stimuleren door middel van een informatiecampagne; ben ik met verschillende branches en sectoren in gesprek over mogelijke extra acties op het gebied van energiebesparing; en heb ik TNO opdracht gegeven om nationale subdoelen voor energiebesparing te verkennen en hierbij te adviseren over een verdeling tussen klimaatkoordsectoren. In bijlage 1 bij deze brief geef ik een reactie op alle voorstellen die zijn gedaan.

Communicatie – Zet Ook De Knop Om en informatiebijeenkomsten

Om bedrijven, instellingen en burgers te stimuleren om direct energie te besparen, is in het voorjaar de energiebesparingscampagne «Zet ook de knop om» gelanceerd (www.zetookdeknop.nl). Deze campagne is recent geïntensiveerd, omdat de urgentie van energiebesparing door de huidige omstandigheden alleen maar is gegroeid. Voor veel burgers, (MKB-)bedrijven en instellingen is het een moeilijke tijd waarbij de hoge prijzen de kosten flink doen laten stijgen. Energiebesparing kan helpen de energierekening te verlagen.

De campagne biedt burgers, bedrijven (waaronder het mkb) en andere instellingen concrete tips voor energiebesparing die direct kunnen worden toegepast en verwijst door naar mogelijkheden voor structurele besparingsmaatregelen, (isolatie)advies en subsidie. Ook laat de campagne de voorbeeldrol van de overheid duidelijk zien. Zo is de temperatuur in veel Rijksgebouwen twee graden omlaag en is onnodige verlichting uitgezet. Daarnaast worden er meer partners, inclusief brancheverenigingen en maatschappelijke organisatie, betrokken. Ik heb gesproken met een vertegenwoordiging van G40 wethouders en branchevoorzitters, waaruit verschillende initiatieven naar voren kwamen die door hen zijn geïnitieerd. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan branchevereniging InRetail die haar leden oproept winkeldeuren te sluiten, HISWA-RECRON die leden adviseert om energie te besparen in zwembaden en VBW die leden stimuleert energie te besparen op verlichting, verwarming en koeling. Ook gemeenten zoals Utrecht, Amsterdam en Heerlen zijn actief bezig door bijvoorbeeld (sier)verlichting bij monumenten minder te laten branden. De komende tijd zullen op de website van de campagne Zet Ook De Knop Om steeds meer initiatieven uitgelicht worden. Daar is ook een interactieve overzichtskaart te vinden met allerlei verschillende activiteiten die door het hele land plaatsvinden om minder energie te gebruiken. De komende tijd zal ik het belang van energiebesparing blijven benadrukken en de campagne gebruiken om burgers, bedrijven en instellingen te stimuleren, informeren en ondersteunen om energie te besparen. Om bedrijven specifieke informatie te geven over de energiebesparingsplicht en andere wet -en regelgeving en om hen de kans te geven vragen te stellen, zijn er de afgelopen maanden verschillende regionale informatiebijeenkomsten georganiseerd. Zo zijn er zeven bijeenkomsten geweest om de onderzoeksplicht onder de aanscherping van de energiebesparingsplicht toe te lichten, waarbij meer dan 1.000 grote bedrijven uit de doelgroep aanwezig waren. Ook zal ik in 2023 bedrijven gericht informeren over de verschillende wettelijke verplichtingen die voor hen zullen gelden en hen helpen om hieraan te voldoen.

Europese inzet energiebesparing

Ook op EU-niveau zet het kabinet zich in voor meer energiebesparing. Zo pleit ik voor ambitieuze besparingsambities in het kader van de herziening

van de Energie-Efficiëntierichtlijn (EED). Hierover heb ik uw Kamer recent geïnformeerd in de brief «Stand van zaken Fit For 55» (Kamerstuk 22 112, nr. 3521). Daarnaast zijn recent op EU-niveau voor de korte termijn afspraken gemaakt om 15% minder gas (EU ST2022/0225) en 10% minder elektriciteit (EU ST2022/0289) te verbruiken komende winter. In Nederland lag in de maanden augustus en september van dit jaar het gasverbruik al 31% lager ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde maanden de afgelopen vijf jaar. Voor de cijfers over elektriciteitsverbruik ben ik in overleg met de netbeheerders.

Aanscherping van de energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen met een energiegebruik van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalent alle mogelijke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Samen met mijn collega voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heb ik uw Kamer de wijzigingsbesluiten waarmee de energiebesparingsplicht aangescherpt wordt aangeboden voor de voorhangprocedure (Kamerstuk 30 196, nr. 801 en Kamerstuk 28 325, nr. 244). Ik heb de wijzigingen die uit de aanscherping volgen uiteengezet in mijn brief van 4 juli jl. (Kamerstukken 30 196 en 29 826, nr. 793). Er worden meer maatregelen verplicht omdat, naast energiebesparende maatregelen, ook maatregelen voor de productie van hernieuwbare energie en maatregelen voor het vervangen van een energiedrager verplicht worden, mits de maatregelen CO₂ reduceren en een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben. Verder wordt de doelgroep uitgebreid naar bedrijven of instellingen die vergunningsplichtig zijn, die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem of die deelnemen aan het systeem kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw.

De aanscherping van de energiebesparingsplicht verbetert ook de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de verplichting. Voor grote energiegebruikers, waarbij het energiegebruik van de milieubelastende activiteit in enig kalenderjaar groter is dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalenten, wordt een onderzoeksplicht geïntroduceerd. Deze verplichting houdt in dat vierjaarlijks een onderzoek naar alle mogelijke maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik door de activiteiten van deze bedrijven wordt verricht. Een basislijst met generieke maatregelen, een isolatiescan en een scan naar aandrijfsystemen maken deel uit van dit onderzoek. De geïdentificeerde maatregelen worden opgenomen in een uitvoeringsplan. Het bevoegd gezag kan op basis van het onderzoek en het beoordeelde uitvoeringsplan toezicht houden op het uitvoeren van de energiebesparende maatregelen. In lijn met de motie van de leden Van der Lee en Erkens (Kamerstuk 35 935 XIII, nr. 41) wordt deze onderzoeksplicht zo veel mogelijk gestroomlijnd met de «best beschikbare techniek eisen» en de eisen uit de energie audit die voor sommige bedrijven uit deze doelgroep ook verplicht is op basis van de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED). Bedrijven en organisaties kunnen er voor kiezen om beide plichten gelijktijdig in te vullen. Hiermee wordt onnodige extra lastendruk voorkomen.

Voor gebouwmaatregelen en voor bedrijven die geen verplicht onderzoek naar het verduurzamen van het energiegebruik moeten uitvoeren, blijft de informatieplicht bestaan waarmee gerapporteerd wordt over de genomen maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Deze wordt natuurlijk ook aangepast in lijn met bovenstaande wijzigingen. Bedrijven en instellingen moeten uiterlijk 1 december 2023 aan hun informatie- en onderzoeksplicht voldoen via eLoket bij RVO.

Toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is essentieel. Momenteel is het toezicht niet in elke regio op dezelfde manier belegd. Veel gemeenten en provincies hebben dit overgedragen aan hun

regionale omgevingsdienst, maar sommige gemeenten voeren dit nog deels zelf uit of geven hier onvoldoende aandacht aan. Het Besluit activiteit leefomgeving regelde al dat toezicht op de energiebesparingsplicht voor processen overgedragen moet worden aan de omgevingsdienst. Met het wijzigingsvoorstel van mijn collega voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt ook het toezicht op gebouwmaatregelen belegd bij de omgevingsdienst. Hiermee wordt het toezicht op de energiebesparingsplicht belegd bij één regionale instantie. Dit komt de professionalisering en kennisopbouw ten goede. Om de capaciteit en kennis bij omgevingsdiensten te versterken heb ik een Specifieke Uitkering van € 56 miljoen tussen 2022 en 2026 beschikbaar gesteld. De omgevingsdiensten kunnen momenteel deze middelen bij RVO aanvragen op basis van een projectplan. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is toegezegd deze ondersteuning ook na 2026 met € 14 miljoen per jaar voort te zetten. Deze middelen komen boven op de middelen die ik al beschikbaar gesteld heb via de Ondersteuningsfaciliteit Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht (VUE), waarmee omgevingsdiensten tot eind 2023 externe capaciteit kunnen inhuren. In lijn met de genoemde motie van de leden Van der Lee en Erkens wil ik ook rekening houden met de complexiteit bij het uitvoeren van toezicht op energiebesparende maatregelen bij grootverbruikers. Naast de extra middelen voor capaciteit en het opbouwen van kennis, heb ik samen met de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, besloten om een landelijk coördinatieteam op te zetten. Dit team, onder leiding van Omgevingsdienst NL, zal ingewikkelde casuïstiek bespreken en waar nodig advies uitbrengen aan de omgevingsdiensten. Hiermee verwacht ik uniform en kwalitatief sterk toezicht op deze nieuwe complexe doelgroep mogelijk te maken.

Naast de aanscherping van de energiebesparingsplicht, is ook de benodigde lagere regelgeving deze zomer ter internetconsultatie voorgelegd. Het gaat hierbij om de geactualiseerde lijst met erkende maatregelen energiebesparing, de methodiek voor het bepalen van de terugverdientijd en de randvoorwaarden van de onderzoeksplicht. Burgers, bedrijven, brancheverenigingen en andere organisaties hebben kunnen reageren op de lagere regelgeving. Ik verwacht begin 2023 de definitieve regelingen te kunnen publiceren. De in oktober jl. aangekondigde uitbreiding van de aangescherpte energiebesparingsplicht naar de glastuinbouw betekent dat in samenwerking met de sector ook Erkende Maatregelen (EML) voor de glastuinbouw vastgesteld worden, en waardoor mogelijk beperkte aanpassingen aan de regeling voor de terugverdientijdmethodiek doorgevoerd moeten worden vanwege maatregelen voor de glastuinbouw zoals WKK-installaties.

Energiebesparingscertificaten

Naar aanleiding van de motie van de leden Bontenbal en Grinwis (Kamerstuk 32 813, nr. 782), heb ik CE Delft opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van een systeem dat werkt met energiebesparingscertificaten («witte certificaten») in Nederland. Hierbij is specifiek gekeken naar de sectoren industrie en gebouwde omgeving, dus de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is ook nauw betrokken geweest. Het onderzoek is als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Het onderzoek concludeert dat een energiebesparingscertificatensysteem (hierna: EBC) een kosteneffectief instrument kan zijn, gegeven het vastgestelde beleid uit de KEV 2021. Het gaat hierbij dus uit van de situatie vóór het Coalitieakkoord. In hoeverre een EBC kosteneffectief is ten opzichte van het nieuw aangekondigde beleid in het coalitieakkoord en het beleidsprogramma klimaat, is niet onderzocht. Dit was namelijk nog niet voldoende uitgewerkt tijdens de onderzoeksfase.

In principe is een EBC het meest kosteneffectief als er geen ander beleid is dat hetzelfde energiebesparingspotentieel wil bereiken. In veel andere EU-lidstaten is dit het centrale instrument en is er weinig overlappend/ander beleid. In Nederland hebben we echter al wél veel beleid op het gebied van energiebesparing.

- Voor het energiegebruik samenhangend met de activiteiten van bedrijven en instellingen ben ik primair verantwoordelijk. Hier is de energiebesparingsplicht het centrale instrument. Hierbij verplichten we bedrijven direct energie te besparen, in plaats van dat we dit via de energieleverancier doen. Door deze verplichting aan te scherpen en extra in te zetten op toezicht en handhaving, verwacht ik de effectiviteit hiervan verder te verhogen. Hierdoor is de toegevoegde waarde van een EBC naar verwachting klein.
- Voor het energiegebruik van gebouwen (woningen en vastgoed van bedrijven en instellingen) is de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening primair verantwoordelijk. Het recent gepresenteerde programma verduurzaming gebouwde omgeving (incl. nationaal isolatieprogramma) bestaande uit een mix van normeren (bijv. hybride warmtepompen), beprijzen, financieren, subsidiëren en ondersteunen, beoogt ook een groot deel van het besparingspotentieel in de gebouwde omgeving te ontsluiten. Hierdoor is de toegevoegde waarde van een EBC naar verwachting klein.

Daar komt bij dat een groot deel van de kosten van een EBC wordt gedragen door de energieleverancier. Deze rekent de kosten vervolgens via de energierekening door aan alle eindgebruikers. Hierdoor bestaat het risico op een stijging van de energierekening. Dat is in de huidige tijd niet wenselijk. Het is mogelijk om dit als overheid te betalen/subsidiëren, maar daardoor wordt de prikkel voor de leverancier om maatregelen op de meest kosteneffectieve plekken te realiseren kleiner.

Ten slotte is een EBC een complex instrument, waardoor het meerdere jaren kost om een dergelijk systeem op te zetten. In andere EU-lidstaten zijn vaker problemen met fraude en hoge administratieve lasten geconstateerd, waardoor het systeem niet optimaal functioneerde. Het zou dus van belang zijn om een ingroeiperiode van een aantal jaren in te bouwen waarin het systeem getest wordt. Gezien de huidige situatie acht ik het effectiever om direct forser in te zetten op huidig en aangekondigd beleid. Dit alles overwegende, heb ik samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening besloten om niet op korte termijn een EBC te implementeren in Nederland, maar het huidige en voorgenomen beleid verder te intensiveren.

Overig

De motie van de leden Kröger en Thijssen verzoekt de regering om met een concreet noodpakket energiebesparing te komen bij de Miljoenennota (Kamerstuk 29 023, nr. 320). In de miljoenennota is aangekondigd om extra middelen beschikbaar te stellen voor de ISDE, de EIA en de MIA/VAMIL. Dit betreft een structurele verhoging van 150 miljoen euro per jaar vanaf 2023. Vanuit het Klimaatfonds worden daarnaast middelen beschikbaar gesteld om het subsidieplafond van de ISDE in 2023 met 100 miljoen euro te verhogen. Aanvullend daarop heb ik recent aangekondigd het subsidieplafond van de ISDE voor 2022 op te hogen, vanwege de grote vraag naar met name energiebesparende isolatiemaatregelen en warmtepompen. Aanvankelijk met een bedrag van 62 miljoen euro, en later met nog eens 35 miljoen euro.

Vooruitblik Nationale subdoelen energiebesparing

Ik heb TNO de opdracht gegeven om een verkenning te doen naar de eventuele nationale subdoelen voor energiebesparing. TNO is op dit moment bezig met de afronding van het onderzoek. Ik zal u voor het einde van het jaar separaat informeren over de conclusies van het onderzoek en de gevolgen die ik hier aan verbind.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten